



Aktindsigt i rettevejledninger

En student klagede over at Undervisningsministeriet ikke havde fundet grundlag for at ændre den praksis som et juridisk fakultet havde om ikke at give adgang til aktindsigt i rettevejledninger. Ministeriets afgørelse byggede på den opfattelse at rettevejledninger er interne arbejdsdokumenter som er undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 7, nr. 1.

FOB 1995.331

Forvaltningsret
11241.2 - 2.3

Ombudsmanden udtalte at rettevejledninger er omfattet af offentlighedslovens § 8, nr. 4, vedrørende "skuffecirkulærer" og dermed som udgangspunkt undergivet aktindsigt. Ombudsmanden overvejede om der eventuelt kunne gives afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Ombudsmanden henstillede til Undervisningsministeriet at træffe en ny afgørelse, hvorved der bl.a. kunne tages stilling til om bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, kunne finde anvendelse.

Undervisningsministeriet traf herefter en ny afgørelse, hvor ministeriet afviste studentens anmodning om aktindsigt under henvisning til at betingelserne for anvendelse af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, var til stede.

(J. nr. 1994-1784-701)

En student (A) klagede over en afgørelse fra Undervisningsministeriet, hvorefter ministeriet ikke havde fundet grundlag for at ændre den praksis som Det juridiske Fakultet ved X Universitet havde om ikke at give aktindsigt i rettevejledninger.

Det fremgik af sagen at A havde anmodet X Universitet, Det juridiske Fakultet, om aktindsigt i rettevejledningen til eksamensopgaverne i faget Formueret på jurastudiets 1. år (sommeren 1993). Fakultetet afslog A's anmodning med følgende begrundelse:

"...

Det skal i den anledning meddeles, at Deres ansøgning ikke kan imødekommes, jfr. Offentlighedslovens § 7, stk. 1, nr. 1, § 8, stk. 1, nr. 4 og § 13, stk. 1, nr. 6.

Som begrundelse for afgørelsen skal det indledningsvis oplyses, at spørgsmålet om aktindsigt i rettevejledninger af Undervisningsministeriet har været indbragt for Justitsministeriet, der i skrivelse af 8. december 1992 har redegjort for anvendelsen af Offentlighedslovens § 8, stk. 1, nr. 4, i forbindelse med aktindsigt i rettevejledninger. Det fremgår af nævnte skrivelse, at Justitsministeriet til brug for behandling af sagen har anvendt et notat af 24. september 1991 om aktindsigt i rettevejledninger til eksamensopgaver, udarbejdet af professor (...) samt et af lektor (...) udarbejdet hørings svar af 13. september 1991.

Justitsministeriet anfører i ovennævnte skrivelse, at man er enig i professor (...)’s antagelse, hvorefter en rettevejledning som udgangspunkt anses for et internt arbejdsdokument.

Det diskuteres herefter i skrivelserne, hvorvidt undtagelsesreglen i Offentlighedslovens § 8, stk. 1, nr. 4, kan bringes i anvendelse for så vidt angår rettevejledninger under henvisning til at der er tale om generelle retningslinier for behandling af bestemte sagstyper. Justitsministeriet anfører hertil, at det af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår, at hovedanvendelsesområdet for § 8, stk. 1, nr. 4, først og fremmest er de såkaldte "skuffecirkulærer" samt andre dokumenter, der indeholder generelle retningslinier for behandlingen af bestemte sagstyper, når der i disse tilfælde er tale om bindende tjenesteforskrifter jfr. Justitsmin. vejledning om Offentlighedsloven, 1986, punkt 28.

Justitsministeriet anfører, at man anser rettevejledninger som omfattet af Offentlighedslovens § 8, stk. 1, nr. 4, og dermed undergivet aktindsigt.

Det anføres efterfølgende, at adgangen til aktindsigt kan begrænses jfr. § 13, stk. 1, nr. 6, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private eller offentlige interesser.

Justitsministeriet har under henvisning til den sidstnævnte bestemmelse indtaget det standpunkt, ikke at burde give udtryk for sit syn på det endelige udfald af den konkrete afvejning af hensyn der er forudsat i § 13, stk. 1, nr. 6, idet den myndighed, som i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag, antages at have de bedste forudsætninger for at træffe afgørelse herom.

På baggrund af ovennævnte skrivelse fra Justitsministeriet, har Undervisningsministeriet som nævnt i vedlagte skrivelse af 14. december 1992 ikke ændret på den hidtidige praksis, hvorefter en rettevejledning anses for et internt dokument.

Det juridiske Fakultet har under henvisning til ovennævnte ikke fundet anledning til at ændre sin hidtidige praksis og man skal som be-

grundelse for afgørelsen foruden ovennævnte anføre, at rettevejledninger ikke indeholder retningslinier, der anses for bindende for bedømmerne og derfor ikke antages at være omfattet af § 8, stk. 1, nr. 4. Det skal endvidere anføres, at afslag på aktindsigt desuden, under henvisning til § 13, stk. 1, nr. 6, er begrundet i ønsket om at opretholde den nuværende praksis med benyttelse af eksamensopgaver i den almindelige undervisning.

...”

A klagede til rektor for X Universitet og anførte bl.a. at sagen efter hans opfattelse drejede sig om de studerendes muligheder for at se om de har gjort sig de rigtige overvejelser, når de på eget initiativ har løst en opgave. Senere gjorde A rektor opmærksom på at de studerende på politstudiet godt kan få udleveret rettevejledningerne.

X Universitet, Studieadministrationen, henholdt sig til afgørelsen og den begrundelse som fakultetet havde givet. Studieadministrationen anførte desuden at det forhold at andre fakulteter eventuelt havde en anden praksis med hensyn til udlevering, ikke ændrede ved fakultetets afgørelse.

A klagede til Undervisningsministeriet. Ministeriet afslog A's klage. Efter en udførlig gengivelse af en udtalelse om spørgsmålet fra Justitsministeriet (af 8. december 1992) og professor (...) af 24. september 1991) gav ministeriet følgende begrundelse for afslaget:

“ ...

På grundlag af den usikkerhed, der er ved fortolkningen af adgangen til aktindsigt i rettevejledninger jf. ovenfor, finder ministeriet ikke, at der er grundlag for at ændre Det juridiske Fakultets praksis om ikke at give adgang til aktindsigt i rettevejledninger. Ministeriet har herved lagt vægt på universitetets ønske om fortsat at kunne anvende tidligere eksamensopgaver som øvelsesopgaver i undervisningen.

...”

Undervisningsministeriet og X Universitet henholdt sig i udtalelserne til mig i anledning af klagen til deres afgørelser om afslag på aktindsigt.

Undervisningsministeriet og X Universitet havde på et møde med mig lejlighed til nærmere at redegøre for hvorfor myndighederne ikke vil give aktindsigt i rettevejledninger. Universitetet gjorde bl.a. gældende at rettevejledninger alene indeholder enten en beskrivelse af forhold der er af notorisk karakter (f.eks. at et spørgsmål i den pågældende opgave utvivlsomt skal løses efter en bestemt bestemmelse i en given lov), eller anvisninger af mere generel betydning for bedømmelsen af de enkelte opgavebesvarelser. Desuden kan rettevejledninger løbende ændres - både under opgavekommissionens arbejde med at udvælge hvilke eksamensopgaver der

skal stilles i den pågældende termin, og senere efter afviklingen af eksamen hvor kommissionen mødes efter at have læst et antal besvarelser. Bedømmerne kan på "forcensurmødet" beslutte sig for ikke at rette sig efter bestemte angivelser i en rettevejledning, og det sker at rettevejledningen ikke tilrettes sådanne beslutninger. Rettevejledninger kan således ikke anses for bindende, men er kun et hjælpemiddel for bedømmerne.

Forud for mødet havde jeg modtaget 10 rettevejledninger med tilhørende eksamensopgaver til den juridiske kandidateksamen (fra sommeren 1994).

Herefter udtalte jeg følgende i et brev til A:

"Undtagelserne fra den almindelige adgang til aktindsigt efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, følger af lovens kapitel 3. Afslaget på Ders begæring om aktindsigt blev givet under henvisning til bestemmelserne i dels § 7, nr. 1, jf. § 8, nr. 4, dels § 13, stk. 1, nr. 6. Undervisningsministeriet og X Universitet har ikke gjort gældende at jurastudiets rettevejledninger skulle være undtaget fra aktindsigt efter andre bestemmelser i offentlighedsloven.

1. Undervisningsministeriet og X Universitet (og Justitsministeriet) anså den omhandlede rettevejledning for internt arbejdsmateriale der var omfattet af offentlighedslovens § 7, nr. 1. Dette kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

1.1. Spørgsmålet er herefter om rettevejledninger er omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 8, nr. 4:

"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."

Bestemmelsen har sin baggrund bl.a. i et privat forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (optrykt som lovforslag nr. L 64 i Folketingstidende 1984-85, tillæg A, sp. 1021ff). Forslagsstillerne begrundede ønsket om aktindsigt på følgende måde (Folketingstidende 1984-85, tillæg A, sp. 1039):

"...

Som nr. 4 er tilføjet en bestemmelse, som vil gøre visse generelle tjenestebefalinger tilgængelige for offentligheden. Der tænkes bl.a. på de såkaldte "skuffecirkulærer", som f.eks. udstedes af et socialudvalg med bindende virkning for sagsbehandlerne. Sådanne cirkulærer anses i dag (d.v.s. før den nye offentlighedslov trådte i kraft den 1. januar 1987, min tilføjelse) for hemmelige. Det skal ikke anfægtes, at sådanne cirkulærer er nødvendige styringsredskaber i en stor forvaltning. Men det er ganske uacceptabelt, at reglerne holdes hemmelige for berørte parter og andre interesserede borgere. Uden

viden om det retlige grundlag, hvorpå en afgørelse er truffet, er de berørte ude af stand til seriøst at vurdere mulighederne i en eventuel klagesag. Ligeledes sættes den demokratiske kontrolfunktion, som er et andet af lovens formål, ud af kraft.

...”

Anvendelsesområdet for § 8, nr. 4, er således først og fremmest de såkaldte skuffecirkulærer (jf. også Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 191 og 222). Det er uden betydning i hvilken form retningslinierne foreligger, og bestemmelsen omfatter også andre dokumenter som indeholder generelle retningslinier for behandlingen af bestemte sagstyper. I “Offentlighedsloven med kommentarer” af John Vogter (1992) antages det at det er en forudsætning at der er tale om bindende tjenesteforskrifter (s. 155).

1.2. Rettevejledninger udarbejdes af (lærer)medlemmerne af de såkaldte opgavekommissioner som nedsættes af Studienævnet under Det juridiske Fakultet i forbindelse med afviklingen af hver enkelt skriftlig eksamen på studiet. En rettevejledning skal efter studienævnets anvisninger indeholde dels en besvarelsesvejledning, dels henvisninger til pensum.

Opgavekommissionen, der består af de censorer der er udpeget til senere at skulle medvirke ved bedømmelsen af de enkelte opgavebesvarelser, et par af det pågældende fags faste lærere og en tilforordnet manuduktør, har i første omgang til opgave at fastlægge hvilke eksamensopgaver der skal stilles i faget i den pågældende eksamenstermin. Rettevejledninger har her til formål at lette opgavekommissionens arbejde med at udvælge eksamensopgaverne.

Ca. en uge efter afviklingen af den pågældende skriftlige eksamen samles opgavekommissionen på ny til det såkaldte forcensurmøde. Bedømmerne har på det tidspunkt læst “et passende antal besvarelser”, og på den baggrund fastlægges hvordan bedømmelsen skal foretages. Det sker at rettevejledningen må ændres som følge af beslutninger truffet på forcensurmødet. Rettevejledningernes funktion er her at sikre en rimelig ensartethed i bedømmelsen af de enkelte opgavebesvarelser.

For så vidt eksamensopgaverne senere gøres til øvelsesopgaver i undervisningen af det pågældende fag, vil rettevejledningerne tillige lette de enkelte læreres anvendelse af opgaverne.

1.3. Såvel Det juridiske Fakultet som Undervisningsministeriet henviste i deres afslag til et notat af 24. september 1991 af professor (...) om aktindsigt i rettevejledninger. I notatet antog (...) at rettevejledninger ikke er omfattet af § 8, nr. 4. Denne retsopfattelse begrundede han med at rettevejledninger ikke er bindende.

Undervisningsministeriet forelagde på et senere tidspunkt spørgsmålet om anvendelsen af § 8, nr. 4, på rettevejledninger for

Justitsministeriet. I sin udtalelse af 8. december 1992 anførte Justitsministeriet følgende:

“ ...

3. Ved afgørelsen af, om en rettevejledning må anses for omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 8, nr. 4, må der efter Justitsministeriets opfattelse lægges vægt på, at rettevejledninger på jura-studiet på universiteterne i praksis antages at afstikke de rammer, inden for hvilke opgaveretterens skøn skal udøves. Opgaveretterne er således ikke frit stillet ved retningen af opgaverne. Selv om der i en rettevejledning eventuelt er opstillet alternative løsningsmodeller, er det dog forudsat, at den korrekte og fyldestgørende besvarelse ligger inden for rammerne.

Justitsministeriet er på denne baggrund mest tilbøjelig til at antage, at de pågældende rettevejledninger er omfattet af offentlighedslovens § 8, nr. 4, og derfor som udgangspunkt er undergivet aktindsigt.

...”

1.4. En rettevejledning må antages at foreligge i endelig form i relation til § 8 når opgavekommissionen på forcensurmødet (endeligt) har fastlagt, hvordan bedømmelsen af de enkelte opgavebesvarelser skal foretages. Jeg antager at rettevejledningerne normalt ajourføres i overensstemmelse med beslutningerne på mødet. Var dette ikke tilfældet, ville den af fakultetet stærkt understregede betydning af at opgaverne senere vil kunne bruges som øvelsesopgaver af de enkelte lærere, være mindre meningsfuld.

Rettevejledninger har navnlig til formål at sikre (en høj grad af) ensartethed i bedømmelsen af de enkelte besvarelser af en eksamensopgave. Det må derfor normalt være udelukket at fravige en rettevejledning (med de ændringer der måtte være foretaget på forcensurmødet og eventuelt under det videre forløb) til skade for eksaminanden.

På denne baggrund mener jeg - på linie med det som Justitsministeriet har antaget - at rettevejledninger er bindende i § 8, nr. 4's forstand. Det forhold at rettevejledninger i sagens natur kun kan fastlægge nogle brede og efter omstændighederne ikke ganske præcise rammer for bedømmelsen og således kun udgør en (større eller mindre) del af det grundlag som anvendes ved bedømmelsen, kan ikke i sig selv udelukke vejledningernes (delvise) bindende karakter.

I øvrigt er formålet med § 8, nr. 4, at bidrage til borgernes mulighed for at danne sig et fuldstændigt overblik over deres retsposition i forhold til forvaltningen. Forarbejderne fremhæver specielt de kommunale socialforvaltninger hvor behovet for aktindsigt skulle være særligt udtalt. Men det er stort set de samme hensyn - omend må-

ske med en noget mindre styrke - der gør sig gældende i den foreliggende situation.

2. Spørgsmålet er herefter om der kan gives afslag på aktindsigt i en rettevejledning med hjemmel i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6:

“Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

...

6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.”

Det følger af bestemmelsens ordlyd og dens forarbejder at aktindsigt kun kan afslås efter denne bestemmelse, hvis der efter en konkret vurdering er nærliggende fare for at de nævnte interesser vil lide skade af betydning. Behovet for undtagelse skal være klart påkrævet (jf. bl.a. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 229, og s. 260 i betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision). For at godtgøre at der er grundlag for at anvende undtagelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, vil det være nødvendigt at foretage en konkretisering af dels hvilke private eller offentlige interesser der er tale om, dels hvorfor hemmeligholdelsen er påkrævet.

Undervisningsministeriet har imidlertid hverken i afslaget til Dem eller senere i udtalelsen til mig foretaget en nærmere vurdering af den eventuelle anvendelse af § 13, stk. 1, nr. 6, idet det var Undervisningsministeriets opfattelse at rettevejledninger ikke er omfattet af bestemmelsen i § 8, nr. 4. Dette indebærer at jeg ikke på nuværende tidspunkt kan udtale mig om spørgsmålet om eventuel anvendelse af § 13, stk. 1, nr. 6.

Jeg har derfor henstillet til Undervisningsministeriet at genoptage Deres sag med henblik på at træffe en afgørelse i lyset af de ovenfor anførte synspunkter, og hvorved der tages stilling til om bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, finder anvendelse.

Jeg har bedt Undervisningsministeriet om at underrette mig om hvad der videre sker i sagen.”

Undervisningsministeriet meddelte i en skrivelse til A (fortsat) afslag på anmodningen om aktindsigt. Undervisningsministeriet fandt at offentliggørelse af rettevejledninger er forbundet med en sådan afgørende konkret skadevirkning, at betingelserne for at anvende offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, er til stede.

A klagede herefter til mig over Undervisningsministeriets afgørelse.

I brev af 15. marts 1995 afslog Undervisningsministeriet A's anmodning om aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Ministeriet skrev til A bl.a.:

"I flg. offentlighedslovens § 13, stk. 1 nr. 6, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

For at bestemmelsen kan finde anvendelse, skal der ifølge teorien kunne påvises en konkret skadevirkning.

Indledningsvis skal påpeges, at anvendelse af eksamensopgaver i undervisningen - såvel kvalitativt som kvantitativt - indtager en overordentlig central placering i det juridiske uddannelsesforløb.

Rettevejledninger, som de kendes på jurastudiediet har ikke karakter af 'facitlister', der udtrykker den rigtige løsning af en stillede eksamensopgave. Rettevejledninger udarbejdes som en vejledning for de lærere og censorer, som skal bedømme opgaverne. Meget ofte indeholder rettevejledningen således ikke en *rigtig* løsning på et spørgsmål i den stillede opgave, men derimod en række betragtninger over hvordan et opgavespørgsmål kan tænkes behandlet og løst, samt undertiden en tilføjelse om hvordan opgavestilleren mener at løsningen bør være.

Hvis en studerende vælger, at besvare en øvelsesopgave med kendskab til rettevejledningen, forekommer det overvejende sandsynligt, at besvarelsen vil blive afpasset efter denne.

Hermed, vil formålet med eksamensopgaverne som øvelsesopgaver fortabes. Forsåvidt er der en sammenhæng mellem det her rejste spørgsmål om adgang til aktindsigt i besvarelsesvejledninger og spørgsmålet om adgang til eksamensopgaver forinden eksaminationens afholdelse, hvoraf sidst nævnte spørgsmål helt klart er omfattet af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. I begge situationer forspildes formålet med den stillede opgave.

Som argument for offentliggørelse har været anført, at det ikke kan være universitetets eller ministeriets opgave at optræde som formynder, idet det må være den studerendes eget ansvar om vedkommende vælger at anvende rettevejledningen i forbindelse med løsning af opgaver.

Et sådant synspunkt er efter ministeriets opfattelse ikke foreneligt med uddannelsesinstitutionens forpligtelse til at sikre kvaliteten i den uddannelse, som tilbydes de studerende og - i sammenhæng hermed - sikre den faglige kvalitet af de færdiguddannede kandidater, som udgør uddannelsens slutprodukt. I et masseuddannelsessystem som det juridiske må sandsynligheden for en gennemsnitlig studenteradfærd således veje tungt i overvejelserne vedrørende undervisningens form og indhold.

Offentliggørelse af rettevejledningerne må derfor efter ministeriets opfattelse nødvendigvis medføre, at universitetet ikke kan eller bør bruge eksamensopgaver som øvelsesopgaver, men i stedet udforme nye øvelsesopgaver.

For at sådanne øvelsesopgaver skal have samme værdi som de meget gennemarbejdede eksamensopgaver, må der stilles samme høje kvalitetskrav, som kendetegner udarbejdelsen af eksamensopgaverne. Sådanne kvalitetskrav lader sig imidlertid kun vanskeligt realisere uafhængigt af den særlige

proces, som er knyttet til fremstilling, evaluering og udvælgelse af eksamensopgaver. Hertil kommer, at også fremstilling af øvelsesopgaver på et kvalitativt lavere niveau vil være meget ressourcekrævende, idet der, såfremt opgaveskrivning og opgaveretning fortsat skal bibeholdes på det nuværende niveau, må udarbejdes 3 - 6 sæt øvelsesopgaver pr. fag årligt.

Undervisningen på jurastudiet varetages i vidt omfang af timelærere, hvoraf de fleste er undervisningsassistenter/manuduktører, der ikke kan forventes at have den indsigt, som kræves for at udarbejde opgaver og rettevejledninger. Såfremt der fremover skal udarbejdes flere opgaver end i dag, må en væsentlig del af de ressourcer, som anvendes til konfrontationsundervisning skulle bruges til udarbejdelse af øvelsesopgaver. Da der ikke i den anledning kan forventes at blive stillet yderligere ressourcer til rådighed for jurastudiet, må følgerne uundgåeligt blive ringere undervisningstilbud.

Såfremt offentliggørelse af rettevejledninger på jurastudiet gennemføres kan konsekvensen endelig blive, at fremtidige rettevejledninger til eksamensopgaver vil ændre karakter eller blive afskaffet, eventuelt erstattet af stikordslister eller lignende. En sådan følge vil være ensbetydende med en klar forringelse af undervisningen og samtidig afstedkomme uensartethed i bedømmelserne med heraf følgende forringet retssikkerhed for de studerende.

Ministeriet mener således at have påvist afgørende konkret skadevirkning forbundet med offentliggørelse af de omhandlede rettevejledninger. Det er som følge heraf ministeriets opfattelse, at betingelserne for anvendelse af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, er til stede."

A klagede til mig over Undervisningsministeriets afgørelse og redegjorde i den forbindelse for at offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, ikke kan finde anvendelse på spørgsmålet om aktindsigt i rettevejledninger.

I en udtalelse af 31. marts 1995 henholdt Undervisningsministeriet sig til afgørelsen og udtalte bl.a.:

"(A)'s argumenter for offentliggørelse forudsætter nemlig, at rettevejledningerne bevares i deres nuværende form, men da konsekvensen af en offentliggørelse, som anført i vort brev af 15. marts 1995, kan blive, at fremtidige rettevejledninger vil ændre karakter eller helt blive afskaffet eller eventuelt erstattet af stikordslister eller lignende, er disse argumenter efter ministeriets opfattelse uden værdi."

Ombudsmandens udtalelse

»I min udtalelse af 25. januar 1995 (i sagen med j.nr. 1994-1784-701) gav jeg som anført ovenfor til kende som min opfattelse at rettevejledninger er omfattet af offentlighedslovens § 8, nr. 4. Jeg henviste til lovens forarbejder, hvorefter ønsket om aktindsigt var begrundet sådan (Folketingstidende 1984-85, tillæg A, sp. 1039):

`...

Som nr. 4 er tilføjet en bestemmelse, som vil gøre visse generelle tjenestebefalinger tilgængelige for offentligheden. Der tænkes bl.a. på de såkaldte 'skuffecirkulærer', som f.eks. udstedes af et socialudvalg med bindende virkning

for sagsbehandlerne. Sådanne cirkulærer anses i dag for hemmelige. Det skal ikke anfægtes, at sådanne cirkulærer er nødvendige styringsredskaber i en stor forvaltning. Men det er ganske uacceptabelt, at reglerne holdes hemmelige for berørte parter og andre interesserede borgere. Uden viden om det retlige grundlag, hvorpå en afgørelse er truffet, er de berørte ude af stand til seriøst at vurdere mulighederne i en eventuel klagesag. Ligeledes sættes den demokratiske kontrolfunktion, som er et andet af lovens formål ud af kraft.

`...

Jeg anførte endvidere bl.a. dette:

'I øvrigt er formålet med § 8, nr. 4, at bidrage til borgernes mulighed for at danne sig et fuldstændigt overblik over deres retsposition i forhold til forvaltningen. Forarbejderne fremhæver specielt de kommunale socialforvaltninger, hvor behovet for aktindsigt skulle være særligt udtalt. Men det er stort set de samme hensyn - omend med en noget mindre styrke - der gør sig gældende i den foreliggende situation".

Et meget vægtigt argument for at indføre ret til aktindsigt i et dokument der som internt dokument ellers ville være unddraget retten til aktindsigt, var således borgerens retssikkerhed.

Undervisningsministeriet har nu afgjort spørgsmålet om aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Bestemmelsen har denne ordlyd:

' § 13. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

...

6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakterer påkrævet.'

I min udtalelse af 25. januar 1995 anførte jeg, at '(d)et følger af bestemmelsens ordlyd og dens forarbejder, at aktindsigt kun kan afslås efter denne bestemmelse, hvis der efter en konkret vurdering er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning. Behovet for undtagelse skal være klart påkrævet (jf. bl.a. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 229, og s. 260 i betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision). For at godtgøre, at der er grundlag for at anvende undtagelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, vil det være nødvendigt at foretage en konkretisering af dels hvilke private eller offentlige interesser der er tale om, dels hvorfor hemmeligholdelsen er påkrævet.'

Undervisningsministeriet har i afgørelsen tilkendegivet at uddannelsesinstitutionerne har en forpligtelse til at sikre kvaliteten i uddannelsen og den faglige kvalitet blandt de færdiguddannede kandidater. Denne forpligtelse søges opfyldt bl.a. ved anvendelse af eksamensopgaver i undervisningen.

Jeg må forstå Undervisningsministeriets afgørelse sådan at ministeriet derved har tilkendegivet at denne kvalitetssikring er en offentlig interesse, og at denne sikring opnås ved i undervisningen at anvende tidligere eksamensopgaver. Jeg må endvidere forstå ministeriets afgørelse sådan at en hemmeligholdelse af de rettevejledninger der er knyttet til de tidligere eksamensopgaver, er påkrævet - ikke i sig selv for at sikre kvaliteten, men for at sikre at eksamensop-

gaver kan anvendes som et egnet middel til at opfylde forpligtelsen til kvalitetssikring. Ministeriet formulerer det på den måde at en offentliggørelse af rettevejledningerne efter ministeriets opfattelse nødvendigvis må medføre, at universitetet ikke kan eller bør bruge eksamensopgaver som øvelsesopgaver, men i stedet udforme nye øvelsesopgaver.

Den skadevirkning som Undervisningsministeriet synes at påpege ved en offentliggørelse af rettevejledninger, er således alene en følgevirkning af ressourcemæssig karakter. Ministeriet anfører at der skal udarbejdes tre-seks nye sæt øvelsesopgaver pr. fag årligt, og at ressourcerne hertil vil fragå i de ressourcer der på nuværende tidspunkt anvendes til konfrontationsundervisning.

Jeg må derfor forstå ministeriets afgørelse således at ressourcemæssige betragtninger efter ministeriets opfattelse i sig selv kan være afgørende for retten til aktindsigt.

Efter min opfattelse er der ikke i ordlyden af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, og forarbejderne hertil belæg for at antage at betragtninger af rent ressourcemæssig karakter kan inddrages. I øvrigt ville det ønske der er kommet til udtryk i lovens § 8, nr. 4, om at skabe retssikkerhed for borgeren kunne udhules hvis ressourcemæssige betragtninger alene kunne begrunde afslag på aktindsigt inden for et givet forvaltningsområde.

Herefter finder jeg ikke at Undervisningsministeriet har påvist at behovet for undtagelse af rettevejledninger fra retten til aktindsigt er så klart påkrævet som forudsat i offentlighedslovens §13, stk. 1, nr. 6.

Jeg har samtidig hermed gjort Undervisningsministeriet bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til Undervisningsministeriet at ministeriet nu giver Dem den ønskede aktindsigt.

Jeg har udbedt mig underretning om ministeriets afgørelse.

..."

Undervisningsministeriet meddelte senere at ministeriet havde anmodet Københavns Universitet om at give A den ønskede aktindsigt.

Jeg har taget det oplyste til efterretning.