



Aktindsigt i konsulentrapport om Fiskerikontrollen

Udtalt, at Fiskeriministeriet burde have givet en journalist aktindsigt i en konsulentrapport og i brevveksling med konsulentfirmaet, da materialet ikke kunne undtages fra aktindsigt som internt arbejdsmateriale eller af hensyn til planlægningsvirksomhed. Det gjaldt også den del af materialet, som indeholdt navne på ansatte, der havde medvirket i konsulentfirmaets undersøgelse om ny struktur og lederudvikling i Fiskerikontrollen.

FOB nr. 87.54

Udtalt, at forvaltningslovens krav om begrundelse også omfatter afgørelser om aktindsigt. Kritiseret, at Fiskeriministeriets afgørelse om afslag på aktindsigt i dokumenter med navneoplysninger ikke indeholdt en henvisning til de retsregler, der dannede grundlag for afgørelsen.

(J. nr. 1987-174-37).

Journalist A indgav klage vedrørende Fiskeriministeriets behandling af hans anmodning om aktindsigt i en struktursag om Fiskerikontrollen m.v. Under min behandling af sagen - hvor ministeriet delvis imødekom A's anmodning om aktindsigt - fastholdt A sin klage over, at ministeriet på intet tidspunkt havde givet ham fuld aktindsigt eller oplyst om materialets omfang.

A fastholdt endvidere en klage over den af ministeriet meddelte begrundelse for delvis offentliggørelse af materialet (»den interesse, der har været om Fiskerikontrollen«, »at der ikke helt unødigt sker en mytedannelse omkring Fiskerikontrollen«). Så vidt jeg forstod, mente A, at offentliggørelsen skyldtes Fiskeriministeriets erkendelse af, at ministeriet efter offentlighedsloven havde pligt til at imødekomme A's anmodning om aktindsigt.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at Fiskeriministeriet den 9. januar 1987 under en telefonsamtale meddelte A afslag på hans anmodning om aktindsigt i korrespondance mellem Fiskeriministeriet og konsulentfirmaet Mercuri Urval A/S.

Under henvisning hertil gentog A i en skrivelse af 9. januar 1987 til Fiskeriministeriet sin anmodning om aktindsigt. A anførte, at han ønskede »kopi eller adgang til gennemsyn af al korrespondance, rapporter m.v. mellem Fiskeriministeriet, Fiskerikontrollen og firmaet Mercuri Urval A/S i perioden fra den 1.1.1986 til d.d.

Herudover også notater og referater fra mundtlige forhandlinger.«

I skrivelse af 19. januar 1987 meddelte Fiskeriministeriet A afslag på anmodningen om aktindsigt. Ministeriet bemærkede, at der var tale om materiale, der indgik i ministeriets planlægning af en ny struktur for Fiskerikontrollen, herunder overvejelser vedrørende prioritering af og udøvelse af fiskerikontrol, og henviste til § 13, stk. 1, nr. 4, i offentlighedsloven. Ministeriet bemærkede yderligere, at planlægningsarbejdet endnu var i en forberedende fase.

Den 22. januar 1987 anmodede medlem af Folketinget, Steen Gade, justitsministeren om at besvare et folketingssspørgsmål i sagen. Steen Gade spurgte, om ministeren ville bede ministeriets lovkontor om en vurdering i relation til den nye offentlighedslov af fiskeriministerens beslutning om at nægte offentliggørelse af en rapport om Fiskerikontrollen, udarbejdet af et privat firma, Mercuri Urval.

I en skrivelse af 23. januar 1987 meddelte fiskeriministerens medlemmerne af Folketingets Landbrugs- og Fiskeriudvalg, at ministeren samme dag - foranlediget af den interesse, der havde været om Fiskerikontrollen - havde besluttet at lade de væsentligste dele af Mercuri Urval-rapporten komme til offentlighedens kendskab. Fiskeriministeren måtte lægge vægt på, at der ikke helt unødigt skete en mytedannelse omkring Fiskerikontrollen. Det var ministerens opfattelse, at der burde være åbenhed omkring Fiskerikontrollen, og at det derfor ville være forkert, hvis der på grund af en rapport skulle fremkomme en uberettiget kritik for hemmelighedskræmmeri.

Efter det oplyste fik A samme dag »under hånden« tilsendt et eksemplar af rapporten fra ministersekretæren i Fiskeriministeriet.

Den 26. januar 1987 klagede A til mig over Fiskeriministeriets afgørelse i skrivelsen af 19. januar 1987. A sendte samtidig en kopi af sin klage til bl.a. fiskeriministeren.

I skrivelse af 28. januar 1987 meddelte Fiskeriministeriet A følgende:

»Under henvisning til tidligere korrespondance om Mercuri Urval- rapporten om Fiskerikontrollen skal man meddele, at Fiskeriministeriet efter nærmere overvejelse og foranlediget af den interesse, der har været om Fiskerikontrollen - har besluttet at lade den rapport, der er udarbejdet af et privat konsulentfirma, komme til offentlighedens kundskab.

Derfor fremsendes hoslagt den anmodede rapport fra Mercuri Urval i sin helhed (bortset fra bilag 3, som er en fortegnelse over navne) samt korrespondance med firmaet siden 1. januar 1986 uden navnehenvisninger. Endelig vedlægges kopi af 3 interne rapporter, som er udarbejdet i ministeriet. Det understreges, at der ikke p.t. er truffet beslutning om de i rapporterne stillede forslag.«

Samme dag anmodede jeg Fiskeriministeriet om en udtalelse i anledning af A's klage.

I skrivelse af 29. januar 1987 besvarede justitsministeren medlem af Folketinget Steen Gades spørgsmål i sagen. Ministeren oplyste, at det var Justitsministeriets opfattelse, at rapporten ikke kunne undtages fra aktindsigt.

I skrivelse af 14. februar 1987 til mig klagede A bl.a. over, at Fiskeriministeriet havde tilbageholdt rapportens bilag 3.

I den anledning meddelte jeg A i en skrivelse af 23. februar 1987, at jeg havde fundet det rettest at oversende A's skrivelse af 14. februar 1987 til Fiskeriministeriet med henblik på, at ministeriet meddelte A en afgørelse i anledning af hans anmodning om aktindsigt i rapportens bilag 3.

Under henvisning hertil meddelte Fiskeriministeriet A i skrivelse af 19. marts 1987 aktindsigt i rapportens bilag 3.

I skrivelse af 6. april 1987 til mig fastholdt A sin klage over Fiskeriministeriets behandling af sagen.

I skrivelse af 2. juni 1987 udtalte Fiskeriministeriet bl.a. følgende:

» ...

I forbindelse med en redegørelse for hændelsesforløbet skal i første omgang bemærkes, at anmodningen om aktindsigt af 9. januar 1987 er meget bredt formuleret og i princippet kan omfatte akter fra flere sager. Man

fandt det derfor nødvendigt i forbindelse med overvejelserne at afgrænse sagsområdet. Da man havde fået det indtryk, at interessen herved samlede sig omkring struktursagen, skønnede man yderligere, at det måtte dreje sig om korrespondance m.v. i relation til indholdet i strukturrapporten og ikke fakturaer fra Mercuri Urval o.lign.

I forbindelse hermed skal yderligere bemærkes, at man har fortolket anmodningen derhen, at den relevante korrespondance er korrespondancen mellem Fiskeriministeriet/Fiskerikontrollen på den ene side og Mercuri Urval på den anden side.

Intern korrespondance mellem Fiskeriministeriet og Fiskerikontrollen er på denne baggrund ikke anset for omfattet af anmodningen.

Efter det oprindelige afslag blev det besluttet at udlevere en del af det ønskede materiale bortset fra navnehenvisninger, jf. skrivelse af 28. januar 1987.

At man i forbindelse hermed tilbageholdt materiale indeholdende navnelister, skyldtes ønsket om at beskytte ansatte i Fiskeriministeriet, der var blevet inddraget i arbejdet omkring strukturomlægningen under forudsætning af, at de over for Mercuri Urval kunne udtale sig under så frie og uafhængige forhold som muligt. Man fandt det således betænkeligt, at der blev åbnet mulighed for, at medarbejdere, som havde grund til at tro, at deres medvirken var afsluttet, kunne risikere yderligere at blive inddraget i anden sammenhæng.

Inden man herefter svarede ombudsmanden, der nu var inddraget i sagen, fremkom en henstilling fra denne af 23. februar 1987 efter anmodning fra (A) om, at man skulle overveje at udlevere rapportens bilag 3: navnelisten. Dette blev betraget som en ny anmodning, der medførte, at man fandt anledning til at se bort fra den oprindelige.

Herefter udleverede man den 19. marts 1987 navnelisten. Man fandt herefter ikke anledning til at foretage sig yderligere, idet man antog, at sagen nu var afsluttet.

Fiskeriministeriet har i forbindelse med behandlingen af sagen ikke søgt at forhale denne eller vildlede (A). Man har under hensyntagen til ministeriet som helhed og specielt de involverede medarbejdere handlet forsigtigt for ikke at påføre specielt medarbejderne nogen skade, ligesom man i den

senere del af fasen løbende har været i kontakt med ombudsmanden for at sikre, at man behandlede sagen korrekt.«

I skrivelse af 10. november 1987 anmodede jeg Fiskeriministeriet om supplerende oplysninger. Så vidt jeg forstod, havde A ikke fået indsigt i hele det materiale fra struktursagerne, jeg havde modtaget. Under henvisning hertil anmodede jeg ministeriet om nærmere at angive, hvilke dokumenter A ikke fik aktindsigt i. Endvidere anmodede jeg om oplysning om, med hvilken begrundelse de enkelte dokumenter eller dele af dem blev undtaget fra aktindsigt.

Fiskeriministeriet svarede i skrivelse af 29. marts 1988. I et omslag vedlagde Fiskeriministeriet den del af korrespondancen mellem Fiskeriministeriet og Mercuri Urval, som indeholdt navnehenvisninger, og som ministeriet ikke på noget tidspunkt havde givet A aktindsigt i.

Omslaget indeholdt følgende:

1. Skrivelse af 9. januar 1986 med bilag fra Fiskeriministeriet til chefkonsulent B, Mercuri Urval. Skrivelsen indeholdt navne på de personer, som ministeriet fandt burde medvirke i undersøgelser. Bilagene omfattede ajourførte personalelister for skibene og Fiskerikontrollen samt en adresseliste.
2. Skrivelser af 9. januar 1986 fra Fiskeriministeriet til 10 personer, der skulle deltage i projektet vedrørende lederudvikling. Skrivelserne var vedlagt kopi af en skrivelse om »samarbejdet mellem Fiskeriministeriet og Mercuri Urval A/S« (strukturrapportens bilag 2).
3. Skrivelse af 10. januar 1986 fra Mercuri Urval til Fiskeriministeriet vedrørende gennemførelsen af de to projekter om henholdsvis struktur- og lederudvikling. Skrivelsen indeholdt en bekræftelse af telefonisk indgåede aftaler om samtaler med en række personer i ministeriet. Som bilag var vedlagt 5 udkast til skrivelser til enkelte medarbejdere vedrørende indkaldelser til gennemførelse af test.
4. Fiskeriministeriets skrivelse af 21. januar 1986 til Mercuri Urval vedrørende en tilføjelse til listen over personer, der skulle testes med henblik på lederegenskaber.

5. Udateret rejse/tidsplan for Mercuri Urvals undersøgelser i perioden fra den 15. januar til den 21. februar 1986. Planen indeholdt navne på deltagere i samtaler.

I udtalelsen af 29. marts 1988 bemærkede ministeriet, at man i første omgang ikke udleverede materiale indeholdende navnehenvisninger. Da ministeriet senere udleverede rapportens bilag 3, betragtede man dette som imødekommelse af en ny anordning, der blev efterkommet, »hvorfor man ikke anså det for nødvendigt at udlevere den resterende del af korrespondancen med navnehenvisninger«.

Efter min gennemgang af sagen udtalte jeg følgende i en skrivelse til A:

»1. Afslagene på aktindsigt

Det fremgår af justitsministerens besvarelse den 29. januar 1987 af folketingssspørgsmålet fra medlem af Folketinget, Steen Gade, at det er Justitsministeriets opfattelse, at der ikke i offentlighedslovens § 7 var hjemmel til at undtage Mercuri Urvalrapporten fra aktindsigt som et internt arbejdsdokument. Endvidere kunne de hensyn til det offentliges kontrolvirksomhed, der er nævnt i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4, ikke efter Justitsministeriets opfattelse begrunde, at dele af rapporten blev undtaget fra aktindsigt.

Disse vurderinger, der efter min opfattelse også må gælde rapportens bilag, herunder bilag 3, med navneoplysninger, er jeg enig i.

Fiskeriministeriet burde således efter min opfattelse allerede ved afgørelsen af 19. januar 1987 have imødekommet Deres anmodning om aktindsigt.

Jeg har gjort Fiskeriministeriet bekendt med min opfattelse.

Da Fiskeriministeriet under sagsforløbet har erkendt dette og udleveret materialet, finder jeg ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at foretage videre vedrørende dette spørgsmål. Med hensyn til den manglende udlevering af den resterende del af korrespondancen med navnehenvisninger henviser jeg til det nedenfor anførte.

2. Den manglende udlevering af korrespondancen med navnehenvisninger

På baggrund af Fiskeriministeriets afgørelse i skrivelsen af 28. januar 1987 finder jeg at kunne lægge til grund, at korrespondancen med navnehenvisninger alene blev tilbageholdt på grund af navneoplysningerne, det vil sige med samme begrundelse som for tilbageholdelsen af navnefortegnelsen i rapportens bilag 3.

Ved afgørelsen af 19. marts 1987 erkendte ministeriet, at der ikke var hjemmel for at tilbageholde bilag 3 af hensyn til navneoplysningerne.

På den baggrund ville det efter min opfattelse have været rigtigst, at ministeriet samtidig havde tilsendt Dem korrespondancen med navnehenvisninger.

Jeg henviser herved til, at ministeriet da på grundlag af det forudgående sagsforløb - senest Deres skrivelse af 14. februar 1987 - burde være klar over, at De fortsat ønskede Deres anmodning om aktindsigt efterkommet fuldt ud.

Jeg har gjort Fiskeriministeriet bekendt med min opfattelse.

Da jeg går ud fra, at De ikke nu har nogen interesse i at få indsigt i den omhandlede korrespondance med navnehenvisninger, har jeg ikke foretaget videre vedrørende dette spørgsmål.

3. Ministeriets begrundelser vedrørende aktindsigt

Efter forvaltningslovens § 22 skal en afgørelse, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Kravet om begrundelse omfatter også afgørelser om aktindsigt, såfremt begæringen om aktindsigt ikke imødekommes fuldt ud, jf. vejledningen til forvaltningsloven, punkt 98, og vejledningen til offentlighedsloven, punkt 48.

Efter forvaltningslovens § 24, stk. 1, skal en begrundelse for en afgørelse indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet.

Udformningen af begrundelsen i Fiskeriministeriets første afgørelse om afslag i skrivelsen af 19. januar 1987 til Dem kan på den baggrund ikke give mig anledning til bemærkninger.

Derimod findes der ikke i Finansministeriets anden afgørelse i skrivelsen af 28. januar 1987 til Dem nogen henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke ministeriets afslag på aktindsigt i dokumenter med navneoplysninger er meddelt. Begrundelsen opfylder for så vidt ikke bestemmelsen i forvaltningslovens § 24, stk. 1.

Jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse.

Ministeriets tredje afgørelse i skrivelsen af 19. marts 1987 til Dem imødekommer fuldt ud Deres anmodning om aktindsigt i rapportens bilag 3. Ministeriet var for så vidt ikke forpligtet til at begrunde denne afgørelse, jf. forvaltningslovens § 22.«