



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2019-19

**Pligt til at vejlede
i forbindelse med
behandling af en sag
om aktindsigt**

Resumé

21. maj 2019

Forvaltningsret

115.1

En journalist bad den 30. maj 2018 Justitsministeriet om aktindsigt i en rapport fra en tværministeriel arbejdsgruppe om eftersyn af kontrolbestemmelser. Justitsministeriet svarede, at ministeriet havde forstået henvendelsen som en anmodning om aktindsigt i arbejdsgruppens endelige rapport, og oplyste, at arbejdsgruppen endnu ikke havde afsluttet sit arbejde. Der forelå derfor ikke en endelig rapport.

I en klage til ombudsmanden oplyste journalisten, at han på anden vis var kommet i besiddelse af en rapport fra arbejdsgruppen, som var dateret 2. marts 2018, og som ifølge forsiden var en "endelig rapport".

Justitsministeriet oplyste til brug for ombudsmandens behandling af sagen, at arbejdsgruppens anvendelse af betegnelsen "endelig rapport" var misvisende, fordi der var tale om et udkast, som oprindeligt skulle have været behandlet på et møde i regeringens økonomiudvalg den 21. marts 2018.

Efter ombudsmandens opfattelse havde Justitsministeriet foretaget en for snæver afgrænsning af journalistens anmodning om aktindsigt, da ministeriet på det pågældende tidspunkt var i besiddelse af den nævnte rapport/et udkast til rapporten.

Ombudsmanden mente, at det ville have været naturligt og relevant, at Justitsministeriet havde vejledt journalisten om, at ministeriet var i besiddelse af rapporten/et udkast til rapporten fra arbejdsgruppen, for at få afklaret, om journalisten ønskede aktindsigt heri. Ombudsmanden henviste til vejledningspligten i forvaltningslovens § 7 og til, at det er forudsat i offentlighedslovens forarbejder, at der – navnlig når anmodninger om aktindsigt er fremsat af medier – kan være særlig grund til at vejlede.

Samlet set fandt ombudsmanden Justitsministeriets behandling af anmodningen om aktindsigt beklagelig.

(Sag nr. 18/05532)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen (oprindelig stilet til journalisten):

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

Den 15. marts 2017 udsendte Justitsministeriet en pressemeddelelse, hvoraf det fremgik, at regeringen ville nedsætte en arbejdsgruppe, som skulle gennemgå samtlige regler, der giver myndighederne adgang til at gennemføre kontrolbesøg hos borgere og virksomheder, med henblik på at vurdere, om der var behov for at beholde de enkelte regler.

Det fremgik endvidere, at arbejdsgruppen skulle afslutte sit arbejde inden foråret 2018, og at regeringen herefter ville tage stilling til arbejdsgruppens forslag.

Justitsministeriet har i sin udtalelse af 18. januar 2019 til mig oplyst, at arbejdsgruppen om eftersyn af kontrolbestemmelser er en tværministeriel arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra Justitsministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Skatteministeriet, Erhvervsministeriet, Miljø- og Fødevarerministeriet og Beskæftigelsesministeriet.

Med henvisning til den nævnte pressemeddelelse skrev en journalist fra medie A den 24. maj 2018 følgende til en medarbejder i Justitsministeriet:

”Tak for samtale. Det er den her arbejdsgruppe, som jeg henviser til, og som ifølge mine oplysninger skulle have færdiggjort sit arbejde. Derfor vil jeg gerne se den mhp at skrive om resultaterne.”

I en e-mail af 30. maj 2018 skrev journalisten herefter til samme medarbejder i Justitsministeriet:

”Da jeg ikke har fået noget svar fra dig, vil jeg gerne hermed søge aktindsigt i den omtalte rapport fra arbejdsgruppen.”

Justitsministeriet sendte følgende svar til journalisten den 31. maj 2018:

”Ved e-mail af 30. maj 2018 har du anmodet Justitsministeriet om aktindsigt i arbejdsgruppen om eftersyn af kontrolbestemmelser rapport.

Justitsministeriet har forstået din anmodning som vedrørende arbejdsgruppens endelige rapport. Ministeriet kan oplyse, at arbejdsgruppen

endnu ikke har afsluttet sit arbejde, og der foreligger derfor ikke en endelig rapport, ligesom regeringen endnu ikke har taget stilling til arbejdsgruppens forslag. Det forventes, at arbejdsgruppen vil afslutte sit arbejde efter sommerferien 2018. Det forventes ligeledes, at arbejdsgruppens endelige rapport vil blive offentliggjort på Justitsministeriets hjemmeside i forlængelse heraf. Justitsministeriet vil i så fald samtidig orientere dig herom.

...

Den 26. september 2018 rettede journalisten på ny henvendelse til Justitsministeriet og spurgte, om rapporten var færdig. I så fald ville journalisten gerne have den tilsendt.

I en e-mail af 5. oktober 2018 svarede Justitsministeriet, at arbejdsgruppen endnu ikke havde afsluttet sit arbejde.

I din klage til mig den 3. december 2018 skrev du, at medie A var kommet i besiddelse af en rapport fra arbejdsgruppen. Rapporten var dateret den 2. marts 2018, og det fremgik af rapportens forside, at den var "endelig".

Du bad mig på den baggrund undersøge, om Justitsministeriet havde tilbageholdt oplysninger og/eller afgivet misvisende svar, og om ministeriet burde have givet aktindsigt i eventuelle foreløbige udgaver af rapporten.

Sagen handler således om Justitsministeriets afgrænsning og behandling af medie A's anmodning om aktindsigt, herunder ministeriets vejledningspligt i forbindelse med behandlingen af anmodningen.

2. Sagens retlige ramme

2.1. Retten til aktindsigt

Det fremgår af § 7, stk. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen), at enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed mv. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

En anmodning om aktindsigt skal indeholde de oplysninger, som er nødvendige for, at en myndighed kan identificere den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i (det objektive identifikationskrav), jf. § 9, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven.

Retten til aktindsigt omfatter efter offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 1, alle dokumenter vedrørende en sag med de undtagelser, der følger af lovens

§§ 19-35. Det er uden betydning, om et dokument er foreløbigt eller foreligger i udkastform, jf. forarbejderne til bestemmelsen (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013).

Således fremgår det også af Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 191, at aktindsigt ikke kan begrænses til f.eks. dokumenter, der er endelige.

Det fremgår desuden af offentlighedslovens formålsbestemmelse, at loven har til formål at sikre åbenhed hos myndigheder mv. med henblik på navnlig at understøtte bl.a. mediernes formidling af informationer til offentligheden, jf. § 1, stk. 1, nr. 4.

2.2. Vejledningspligten i forvaltningslovens § 7

Forvaltningsmyndighedernes generelle pligt til at vejlede følger af § 7, stk. 1, i forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014), af almindelige retsgrundsætninger og af god forvaltningsskik.

Efter § 7, stk. 1, i forvaltningsloven skal en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

Forvaltningsloven gælder som udgangspunkt for behandling af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. lovens § 2, stk. 1.

En forvaltningsmyndigheds sag om aktindsigt efter offentlighedsloven er en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand.

Af forarbejderne til bestemmelsen i § 7 i forvaltningsloven (lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1985) fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen i § 7, stk. 1, fastslår, at der for alle forvaltningsmyndigheder gælder en almindelig pligt til at vejlede borgerne. Bestemmelsen indebærer, at der skal ydes fornøden vejledning afhængig af sagens karakter og de konkrete omstændigheder.”

Det antages, at en myndighed også har pligt til at vejlede en borger, som myndigheden er i forbindelse med, selv om borgeren ikke direkte eller indirekte har bedt om vejledning, men hvor det fremstår som naturligt og relevant at give borgeren vejledning. Det gælder bl.a. i tilfælde, hvor myndighedens svar eller handlemåde ellers kan virke vildledende. Jeg henviser til overblik #5 om vejledning i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside (www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden).

Ombudsmanden har f.eks. i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, sagen FOB 99.80 (også offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside), udtalt bl.a. følgende om vejledningsforpligtelsen:

”Borgeren skal have vejledning hvis han på et rimeligt grundlag beder om det. Imidlertid bør myndigheden efter omstændighederne også yde vejledning selv om borgeren ikke har bedt om det hvis myndigheden ud fra sagens oplysninger kan vurdere at der er behov for vejledning. Vedkommende myndighed må normalt yde vejledning hvis den der henvender sig til myndigheden, særligt har fremhævet omstændigheder af faktisk eller retlig karakter som efter de regler der gælder på det pågældende område, må give myndigheden anledning til at reagere.”

Om vejledningsforpligtelsen fremgår endvidere bl.a. følgende i Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, sagen FOB 02.194 (ligeledes offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside):

”Det antages at en myndighed også har pligt til at vejlede en borger som myndigheden er i forbindelse med, selv om vedkommende ikke direkte eller indirekte har bedt om vejledning, men hvor det fremstår som naturligt og relevant at give borgeren information og vejledning i anledning af den sag som har givet myndigheden anledning til kontakten mellem myndighed og borger.

...

Indholdet af en vejledning skal naturligvis være juridisk korrekt og så omfattende og detaljeret at det konkrete informationsbehov imødekommes på en rimelig måde. Vejledningen bør således give borgeren fornøden orientering om de regler der gælder på det pågældende forvaltningsområde, herunder om myndighedens praksis.”

2.3. Vejledningspligt i forbindelse med aktindsigt

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 390, er der om identifikationskrav og vejledningspligt i forbindelse med pressens begæringer om aktindsigt bl.a. anført følgende:

”Den offentlighedsordning, der er etableret med offentlighedsloven, har særlig betydning for pressens adgang til at informere offentligheden om forvaltningsmyndighedernes sager, og forvaltningsmyndighederne skal således udvise særlig imødekommenhed over for begæringer om aktindsigt, der indgives af pressen, (...).”

Om vejledningspligtens omfang i forbindelse med identifikationskravet og temakravet i offentlighedslovens § 9, stk. 1, anfører Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 213, bl.a. følgende:

”Vejledningspligten er i øvrigt særlig udtalt i de tilfælde, hvor anmodningen er fremsat af medierne, da offentlighedsloven har særlig betydning for mediernes adgang til at formidle oplysninger til offentligheden om myndighedernes sager mv., jf. også § 1, stk. 1, nr. 4. En sådan pligt til at vejlede og assistere den aktindsigtssøgende kan – navnlig når der er tale om en anmodning, der er fremsat af medierne – også siges at følge af princippet om meroffentlighed.”

Om myndighedernes dialog med medierne kan jeg bl.a. henvise til min udtalelse af 9. februar 2017 i sagen 16/02596, som er offentliggjort på Offentlighedsportalen (www.offentlighedsportalen.dk).

3. Justitsministeriets vurdering

3.1. Justitsministeriet har den 18. januar 2019 afgivet en udtalelse til brug for min behandling af sagen.

Det fremgår heraf, at den tværministerielle arbejdsgruppe om eftersyn af kontrolbestemmelser efter Justitsministeriets opfattelse kan anses for en selvstændig forvaltningsmyndighed i offentlighedslovens forstand.

Ministeriet har samtidig oplyst, at formålet med arbejdsgruppens arbejde har været at lave et konkret beslutningsgrundlag for regeringen. Formålet har ikke været at lave et selvstændigt og af regeringen uafhængigt produkt.

3.2. I forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt der i foråret 2018 forelå en endelig rapport, har Justitsministeriet i sin udtalelse anført følgende:

”Justitsministeriet har forstået klagen således, at den bygger på, at der i foråret 2018 forelå en version af et rapportudkast fra arbejdsgruppen – som siden er kommet klageren i hænde – hvorpå var anført ordene ’endelig rapport’.

Justitsministeriet kan i den anledning oplyse, at et rapportudkast fra arbejdsgruppen skulle have været behandlet på et møde i regeringens økonomiudvalg den 21. marts 2018.

Regeringsdrøftelsen af rapportudkastet blev dog udskudt, og rapportudkastet blev således ikke behandlet på mødet i regeringens økonomiud-

valg den 21. marts 2018. Heller ikke siden er et rapportudkast fra arbejdsgruppen blevet behandlet på et møde i et regeringsudvalg, herunder økonomiudvalget.

3.3. Efter Justitsministeriets opfattelse var det misvisende, at ordene 'endelig rapport' blev påført rapportudkastene udarbejdet i foråret 2018. Justitsministeriet forstår derfor fuldt ud, at det kan virke overraskende, når ministeriet på samme tid – og flere gange siden – har oplyst, at der ikke forelå en sådan endelig rapport.

Det ændrer dog ikke ved, at rapporten ikke på daværende tidspunkt var endelig, da den som nævnt ikke var – og i øvrigt ikke siden er – tiltrådt af alle involverede ministre eller af regeringen.

Ordene 'endelig rapport' blev påført rapportudkastet af de pågældende medarbejdere uden andre overvejelser, end at ministrene kunne forelægges et 'udkast til endelig rapport'. Ordvalget skal også ses i lyset af, at regeringens økonomiudvalg tidligere på året fik forelagt en (foreløbig) status for arbejdsgruppens arbejde. De pågældende medarbejdere var dog ikke – uanset at arbejdsgruppen kan betragtes som en selvstændig forvaltningsmyndighed (...) – selv beslutningsdygtige i forhold til at afslutte arbejdet og afrapporteringen i arbejdsgruppen, som regeringen havde nedsat. Arbejdsgruppens arbejde var således at komme med et oplæg til regeringen, der så måtte beslutte, hvilke initiativer den ville iværksætte – og dermed hvilke initiativer der skulle indgå i rapporten.

At der ikke forelå en endelig arbejdsgrupperapport i foråret 2018 illustreres i øvrigt bl.a. ved, at det rapportudkast, der er vedlagt klagen – hvorpå er anført 'endelig rapport' – er en tidligere version af det rapportudkast, som det i sidste ende var tanken at forelægge regeringens økonomiudvalg. Det rapportudkast, der er vedlagt klagen, blev således i et vist omfang justeret op til den planlagte forelæggelse for økonomiudvalget den 21. marts 2018.

Samlet set var det – og er det stadig – Justitsministeriets opfattelse, at der ikke i foråret 2018 forelå en endelig arbejdsgrupperapport. Som nævnt ovenfor foreligger der i øvrigt fortsat ikke en endelig rapport.

Som nævnt er det samtidig Justitsministeriets opfattelse, at ordvalget 'endelig rapport' i foråret 2018 var misvisende. Rapportudkastene burde have været påført betegnelsen 'udkast' eller lignende.”

3.3. I forhold til behandlingen af medie A's aktindsigtsanmodning af 30. maj 2018 har Justitsministeriet oplyst, at ministeriet – som det udtrykkeligt fremgår af ministeriets afgørelse af 31. maj 2018 – forstod anmodningen som

vedrørende arbejdsgruppens endelige rapport, og at det afgørende for afslaget på anmodningen var, at der ikke forelå det dokument, der blev efterspurgt.

Da anmodningen kun rettede sig mod en endelig rapport, vurderede Justitsministeriet ikke, om der kunne gives aktindsigt i et rapportudkast.

4. Min vurdering

4.1. Justitsministeriet har telefonisk oplyst, at arbejdsgruppen om eftersyn af kontrolbestemmelser forud for et planlagt møde i regeringens økonomiudvalg den 21. marts 2018 sendte en rapport/et udkast til rapport til en række ministerier, herunder Justitsministeriet.

Dokumentet svarede efter det oplyste til den rapport/det udkast til rapport af 2. marts 2018, som du har sendt til mig sammen med din klage.

Det fremgår af Justitsministeriets udtalelse af 18. januar 2019, at dette rapportudkast i et vist omfang blev justeret op til den planlagte forelæggelse for økonomiudvalget den 21. marts 2018, og Justitsministeriet har telefonisk oplyst, at ministeriet herefter modtog et revideret udkast til rapport.

I indledningen til den rapport, som du har sendt til mig sammen med din klage, fremgår det, at rapporten bl.a. indeholder en samlet indstilling til regeringen med forslag til, hvilke bestemmelser i gældende lovgivning det kan overvejes at ophæve. På forsiden af rapporten er det angivet, at det er en "endelig rapport".

Justitsministeriet har i sin udtalelse af 18. januar 2019 anført, at den nævnte arbejdsgruppe er en selvstændig forvaltningsmyndighed i offentlighedslovens forstand, men at formålet med arbejdet ikke har været at lave et selvstændigt og af regeringen uafhængigt produkt, jf. nærmere pkt. 3.1 ovenfor. Da arbejdsgruppens rapport ikke var – og ikke siden er – tiltrådt af alle involverede ministre eller regeringen, kunne den – som jeg har forstået Justitsministeriet – ikke betegnes som endelig.

Ved min behandling af sagen har jeg ikke fundet anledning til at tage stilling til rapportens karakter. Jeg har således lagt til grund, at der på tidspunktet for Justitsministeriets modtagelse og behandling af medie A's anmodning om aktindsigt henholdsvis den 30. og 31. maj 2018 var indgået dels en rapport/et udkast til rapport fra arbejdsgruppen om eftersyn af kontrolbestemmelser til ministeriet, dels en efterfølgende revideret udgave, jf. nærmere ovenfor.

4.2. Da medie A henvendte sig til Justitsministeriet den 24. maj 2018, skrev journalisten, at arbejdsgruppen ifølge hans oplysninger skulle have færdiggjort sit arbejde, og at han derfor gerne ville se det med henblik på at skrive om resultaterne.

Da medie A på ny henvendte sig til Justitsministeriet den 30. maj 2018, skrev journalisten, at da han ikke havde modtaget noget svar, ville han gerne "søge aktindsigt i den omtalte rapport fra arbejdsgruppen".

På baggrund af ordlyden af medie A's anmodning om aktindsigt – og det forhold, at Justitsministeriet på tidspunktet for behandlingen af anmodningen var i besiddelse af en rapport/udkast til en rapport fra arbejdsgruppen om eftersyn af kontrolbestemmelser, jf. nærmere ovenfor under pkt. 4.1 – har ministeriet efter min opfattelse foretaget en afgrænsning af anmodningen om aktindsigt, som på det foreliggende grundlag var for snæver.

Jeg finder således, at det havde været naturligt og relevant, at Justitsministeriet senest i forbindelse med afgørelsen af 31. maj 2018 havde vejledt journalisten om, at ministeriet var i besiddelse af den nævnte rapport/udkast til den nævnte rapport fra arbejdsgruppen for at få afklaret, om det var dette materiale, som medie A ønskede aktindsigt i.

Jeg henviser til det, som jeg har anført om vejledningspligten i pkt. 2.2 ovenfor, og til, at det er forudsat i offentlighedslovens forarbejder, at der – navnlig når anmodninger om aktindsigt er fremsat af medier – kan være særlig grund til at vejlede, med henblik på at myndigheden bliver i stand til at identificere de sager eller de dokumenter, som der ønskes aktindsigt i, jf. pkt. 2.3 ovenfor.

Det bemærkes, at jeg er opmærksom på, at der har været en telefonisk kontakt mellem journalisten og Justitsministeriet forud for henvendelsen af 24. maj 2018 til ministeriet. Justitsministeriet har ikke i udtalelsen til mig oplyst, at ministeriet under denne telefonsamtale vejledte journalisten om, hvilket materiale fra arbejdsgruppen ministeriet var i besiddelse af. Jeg har derfor lagt til grund, at dette ikke var tilfældet.

Samlet set finder jeg Justitsministeriets håndtering af medie A's anmodning om aktindsigt beklagelig.

Jeg har gjort Justitsministeriet bekendt med min opfattelse.

Du er i besiddelse af den rapport/det udkast til rapport, som Justitsministeriet i første omgang modtog fra arbejdsgruppen. Denne rapport/dette udkast til rapport blev ifølge Justitsministeriets oplysninger justeret i et vist omfang, hvorefter Justitsministeriet modtog en revideret udgave.

Hvis du ønsker aktindsigt i den senere reviderede version af rapporten, må jeg henvise dig til at rette henvendelse til Justitsministeriet.

På den anførte baggrund foretager jeg mig ikke mere i sagen.

Jeg bemærker, at jeg ikke har fundet anledning til at tage stilling til, om Justitsministeriet burde have behandlet medie A's henvendelse af 24. maj 2018 som en anmodning om aktindsigt.