



2009 1-2

Aktindsigt i lovsag

Ekstrahering af oplysninger om udenlandsk ret

Et forbund bad Beskæftigelsesministeriet om aktindsigt i to lovsager og tilhørende aktlister. Begge sager drejede sig om ændring af lov om ligeløn. Ministeriet imødekom anmodningen bortset fra interne akter. Ministeriet overvejede meroffentlighed, men mente ikke at der var grundlag for det.

Forbundet klagede til ombudsmanden. Ombudsmanden udtalte at det var beklageligt at Beskæftigelsesministeriets afgørelser om delvist afslag på aktindsigt ikke var i overensstemmelse med reglerne i offentlighedsloven. Det skyldtes at nogle af de akter som ministeriet havde undtaget som interne, efter ombudsmandens opfattelse ikke kunne anses for interne og dermed heller ikke kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 7. Desuden mente ombudsmanden at der i nogle af de interne dokumenter burde have været ekstraheret oplysninger efter offentlighedslovens § 11.

Et af de dokumenter som ombudsmanden mente der burde have været ekstraheret oplysninger fra, var et dokument som indeholdt beskrivelser af bl.a. svensk ret. Ombudsmanden anførte at i en lovsag var beskrivelser af udenlandsk ret oplysninger om faktiske omstændigheder om sagsforholdet som skulle ekstraheres efter offentlighedslovens § 11. Der var tale om oplysninger der indgik i grundlaget for om og på hvilken måde loven skulle ændres, dvs. fakta der belyste motiverne for at ændre loven.

Ombudsmanden kritiserede ministeriets begrundelser for afgørelserne, herunder at ministeriet i forbindelse med afslaget på meroffentlighed ikke havde angivet de hovedhensyn der havde været bestemmende for skønsudøvelsen.

(J.nr. 2007-2241-001).

Et forbund, A, bad Beskæftigelsesministeriet om aktindsigt i to lovsager og tilhørende aktlister. Begge sager drejede sig om ændring af lov om ligeløn. Ministeriet imødekom anmodningen bortset fra interne akter. Ministeriet overvejede meroffentlighed, men mente ikke at der var grundlag herfor.

Forbundet klagede til ombudsmanden. I forbindelse med klagen gennemgik ministeriet igen sagen for at se om der i de interne dokumenter var faktiske

30. juni 2009

Forvaltningsret
11241.2
114.3

oplysninger som var omfattet af offentlighedslovens § 11. Det førte til at akt-listerne blev udleveret i deres helhed.

Ombudsmanden afgav udtalelse i sagen den 30. juni 2009 og udtalte at det var beklageligt at Beskæftigelsesministeriets afgørelser om delvist afslag på aktindsigt ikke var i overensstemmelse med reglerne i offentlighedsloven. Det skyldtes at nogle af de akter som ministeriet havde undtaget som interne, efter ombudsmandens opfattelse ikke kunne anses for interne og dermed heller ikke kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 7. Desuden mente ombudsmanden at der i nogle af de dokumenter hvor han havde lagt ministeriets opfattelse om at dokumenterne var interne, til grund, burde have været ekstraheret oplysninger efter offentlighedslovens § 11.

Et af de dokumenter som ombudsmanden mente at der burde have været ekstraheret oplysninger i, var et dokument som indeholdt beskrivelser af svensk ret og EU-ret. Om dette dokument og om ministeriets begrundelser for afgørelserne skrev ombudsmanden følgende i sin udtalelse:

Ombudsmandens udtalelse

” ...

2. Retsgrundlaget

Jeg forstår det sådan at dokumenterne alle er blevet undtaget som interne dokumenter efter offentlighedslovens § 7, og at ministeriet desuden har overvejet om der var oplysninger i dokumenterne der skulle ekstraheres efter offentlighedslovens § 11, stk. 1. Jeg har også forstået at ministeriet har ment at dette ikke var tilfældet, og at dokumenterne derfor er blevet undtaget i deres helhed.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 7, stk. 1, nr. 1 og 2, lyder sådan:

’§ 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

...’

Ifølge bestemmelsen omfatter retten til aktindsigt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne dokumenter anses bl.a. dokumenter der udarbejdes af en myndighed til eget brug, og brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed. Dokumenter som den pågældende

myndighed har modtaget fra andre myndigheder eller private, er eksterne og dermed ikke omfattet af § 7. Bestemmelsen i § 7 er desuden kun anvendelig i det omfang de pågældende dokumenter forbliver i den udfærdigende myndigheds besiddelse. Når interne arbejdsdokumenter eller uddrag heraf, eventuelt i afskrift eller fotokopi, oversendes til en anden myndighed eller i øvrigt afgives til udenforstående, vil dokumentet miste sin interne karakter og være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens øvrige regler. Se bl.a. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 167 f.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 11, stk. 1, har denne ordlyd:

§ 11. Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1-4, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler.'

Ekstraheringspligten gælder 'oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet'. Udtrykket 'oplysninger om (sagens) faktiske omstændigheder' anvendes ikke kun i offentlighedslovens § 11, men også i andre lovbestemmelser, bl.a. forvaltningslovens § 19 og offentlighedslovens § 6. Betingelsen for at der skal foretages ekstrahering, må således i udgangspunktet forstås på samme måde som betingelsen for at der skal foretages partshøring, eller at der foreligger notatpligt.

Afgørende for om en oplysning skal ekstraheres, er herefter ikke i første række afhængig af om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men beror i højere grad på hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. En oplysning skal på den baggrund ekstraheres hvis oplysningen er af en sådan karakter at den bidrager til at supplere sagsforholdets bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagsforholdets faktiske omstændigheder. Se hertil bl.a. forarbejderne til offentlighedslovens § 6 (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 217) hvoraf desuden fremgår følgende:

'Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. Tilkendegivelse af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse vil derimod ikke, lige så lidt som efter den gældende lov, være omfattet af notatpligten. Det samme gælder oplysninger, der isoleret set gengiver objektive kendsgerninger som f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.'

Efter bemærkningerne til lovforslaget om offentlighedsloven (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 225) skal der kun ekstraheres oplysninger fra doku-

mentet hvis disse oplysninger ikke fremgår af sagens dokumenter der er omfattet af retten til aktindsigt.

3. Sag (...)

...

Akt nr. 5 og 6. Akterne består af flere dokumenter. Foruden (...) og et notat om EU-regler og svenske regler om kønsopdelt ligelønsstatistik.

Jeg lægger til grund at alle dokumenterne er interne dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 7, stk. 1, nr. 1.

...

Notatet om EU-regler og svenske regler indeholder en beskrivelse af hvilke krav der stilles til kønsopdelt ligelønsstatistik i henholdsvis EU og Sverige. Oplysninger om indholdet af gældende ret anses ud fra de ovenfor citerede bemærkninger til bestemmelsen i offentlighedslovens § 6 ikke som oplysninger om faktiske omstændigheder for sagsforholdet som der skal gøres notat om efter bestemmelsen. Se også den sag der er trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 221 ff*. I en lovsag mener jeg imidlertid at en beskrivelse af oplysninger om udenlandsk ret er sådanne oplysninger om faktiske omstændigheder for sagsforholdet. Der er tale om oplysninger der indgår i grundlaget for om og på hvilken måde loven skal ændres, dvs. fakta der belyser motiverne for at ændre loven. En sådan beskrivelse af oplysninger indhentet udefra må være oplysninger om sagens faktiske omstændigheder som skal ekstraheres efter offentlighedslovens § 11, stk. 1. Jeg mener på den baggrund at oplysningerne om svensk ret burde have været ekstraheret.

En beskrivelse af hvordan lovforslaget skulle udfærdiges for at være i overensstemmelse med EU-retlige regler, ville formentlig være 'oplysninger om gældende ret' som ikke skulle ekstraheres. Det er der imidlertid ikke tale om i notatet. Her er tale om en mere generel beskrivelse af hvilke politiske krav bl.a. EU-Kommissionen stiller til kønsopdelt ligelønsstatistik. Jeg mener på den baggrund at også oplysningerne om EU-reglerne burde have været ekstraheret efter offentlighedslovens § 11. Jeg mener at der er beklageligt at ministeriet ikke foretog en sådan ekstrahering i notatet.

...

5. Ministeriets begrundelse for afgørelserne af 2. marts og 13. april 2007

Ministeriets afgørelser om at give delvis aktindsigt var afgørelser i forvaltningslovens forstand. Da afgørelserne var delvis bebyrdende for forbundet,

var ministeriet forpligtet til at begrunde afgørelsen, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24. En begrundelse skal bl.a. indeholde en henvisning til den eller de retsregler der er blevet anvendt.

I afgørelsen af 2. marts 2007 henviste ministeriet ikke til efter hvilken bestemmelse i offentlighedsloven ministeriet havde undtaget interne dokumenter fra aktindsigt. I afgørelsen af 13. april 2007 henviste ministeriet heller ikke direkte til efter hvilke bestemmelser i offentlighedsloven ministeriet havde slettet oplysninger i journalisterne. Det fremgik dog indirekte i afsnittet om ekstrahering af der måtte være tale om bestemmelserne i offentlighedslovens § 7 og/eller § 10.

Der er desuden min opfattelse at ministeriet var forpligtet til specifikt i forhold til de enkelte tilbageholdte dokumenter at oplyse efter hvilken bestemmelse dokumentet var blevet nægtet udleveret. Heri ligger ikke at ministeriet var forpligtet til dokument for dokument at forklare hvorledes undtagelsesbestemmelsen var blevet anvendt. Ministeriet kunne nøjes med at henvise til at undtagelsen var sket med støtte i den pågældende bestemmelse – eventuelt ved på aktlisten ud for hvert dokument at anføre hvilken bestemmelse der var blevet anvendt. Se bl.a. den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 485 ff*.

I det omfang en afgørelse beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Ministeriet har i begge afgørelser afslået at give meroffentlighed, men har ikke anført hvad ministeriet har lagt vægt på i den forbindelse.

Jeg mener derfor at ministeriets begrundelser for afgørelserne ikke var i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24. Jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse.”

Ombudsmanden henstillede til ministeriet at genoptage sagen med henblik på – i lyset af det han havde anført – at vurdere om der kunne gives mere aktindsigt, herunder meraktindsigt.

NOTER: FOB 1996, s. 221, og FOB 2005, s. 485.