



2010 1-1

Sletning af dokumenter i sag i forbindelse med anmodning om aktindsigt

Arbejdsdirektoratet havde hos Socialforskningsinstituttet (SFI) bestilt en undersøgelse af virkningen af den såkaldte 300-timers-regel. I forbindelse med undersøgelsen nedsatte SFI en følgegruppe. To medarbejdere fra Arbejdsdirektoratet var medlemmer af denne følgegruppe.

Efter at undersøgelsen var slut, bad en journalist om aktindsigt i direktoratets dokumenter om undersøgelsen. I forbindelse med anmodningen om aktindsigt blev direktoratet opmærksom på at det var SFI's opfattelse at følgegruppen var en del af SFI, og at de repræsentanter fra andre myndigheder der var medlemmer af gruppen, ikke sad der som repræsentanter for myndighederne, men som personligt udpegede medlemmer med virke i SFI. Det var SFI's opfattelse at dokumenter der blev udvekslet mellem følgegruppens medlemmer, burde betragtes som SFI's interne dokumenter.

SFI's opfattelse gjorde at Arbejdsdirektoratet ikke tog stilling til om journalisten havde ret til aktindsigt i disse dokumenter, og heller ikke oplyste ham om at de fandtes. Efter behandlingen af aktindsigtssagen slettede direktoratet dokumenterne.

Ombudsmanden udtalte at følgegruppedokumenterne efter hans opfattelse var afgivet fra SFI og indgik i Arbejdsdirektoratet som direktoratsdokumenter og derfor ikke kunne anses for interne i offentlighedslovens forstand. Han udtalte også at direktoratet ikke kunne beslutte at dokumenterne ikke længere skulle være eksterne. På tidspunktet for journalistens anmodning om aktindsigt indgik dokumenterne dermed i direktoratets sag om SFI's undersøgelse.

Ombudsmanden mente på den baggrund det var kritisabelt at direktoratet ikke tog stilling til om journalisten havde ret til aktindsigt i dokumenterne, og heller ikke oplyste journalisten om at de eksisterede. Desuden mente ombudsmanden det var meget kritisabelt at Arbejdsdirektoratet slettede dokumenterne.

(J.nr. 2009-2181-001)

6. juli 2010

Forvaltningsret:

11241.2

115.4

12.1

Ombudsmandens udtalelse

"Sagen drejer sig om aktindsigt i materiale i Arbejdsdirektoratet vedrørende SFI's undersøgelse af virkningen af den såkaldte 300-timers-regel.

SFI nedsatte i forbindelse med udførelsen af undersøgelsen en følgegruppe som ud over medarbejdere hos SFI også bestod af medarbejdere fra andre myndigheder, bl.a. to medarbejdere fra Arbejdsdirektoratet. Det primære spørgsmål i sagen er om de dokumenter der blev udvekslet mellem følgegruppens medlemmer, kunne betragtes som interne dokumenter i SFI på baggrund af den måde de blev håndteret på i Arbejdsdirektoratet.

Ved min undersøgelse af sagen tager jeg stilling til om dokumenterne vedrørende følgegruppen på tidspunktet for din aktindsigtsanmodning var indgået i Arbejdsdirektoratet som direktoratsdokumenter og dermed havde mistet deres interne karakter i offentlighedslovens forstand. Jeg tager i den forbindelse også stilling til om direktoratet var berettiget til at slette dokumenterne.

1. Følgegruppens status

Jeg lægger til grund at det var SFI's opfattelse at følgegruppen var en del af SFI, og at de repræsentanter fra andre myndigheder der var medlem af gruppen, ikke sad der som repræsentanter for myndighederne, men som personligt udpegede medlemmer med virke i SFI. Det var SFI's opfattelse at dokumenter der blev udvekslet mellem følgegruppens medlemmer, burde betragtes som interne dokumenter i SFI. Jeg har forstået at SFI ved sin egen behandling af anmodninger om aktindsigt i materialet vedrørende undersøgelsen af 300-timers-reglen også betragtede dokumenterne som interne.

Jeg mener ikke at der er grund til at jeg tager stilling til om SFI's opfattelse af følgegruppens status som en del af SFI er korrekt. Jeg henviser herved til at jeg ikke har inddraget SFI i min undersøgelse, og at jeg ikke er i besiddelse af SFI's materiale vedrørende følgegruppen og undersøgelsen af 300-timers-reglen i øvrigt.

Jeg mener dog heller ikke at en sådan yderligere undersøgelse og stillingtagen er nødvendig for at vurdere om dokumenterne var indgået i Arbejdsdirektoratet og dermed var afgivet fra SFI. Afgørende for denne vurdering er hvordan Arbejdsdirektoratet har opfattet spørgsmålet, og hvordan direktoratet ud fra dette har håndteret dokumenterne.

2. Var dokumenterne afgivet til og indgået i Arbejdsdirektoratet som direktoratsdokumenter?

Det fremgår af Arbejdsdirektoratets udtalelser i sagen at dokumenterne vedrørende følgegruppen blev modtaget af direktoratets følgegruppemedlemmer i perioden fra august 2007 til juli 2008, og at de blev journaliseret i direktoratet i juli 2008. Der er således ikke tvivl om at dokumenterne fysisk og/eller elektronisk på tidspunktet for aktindsigtsanmodningen befandt sig hos (medarbejdere i) Arbejdsdirektoratet.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 om undtagelse af interne dokumenter fra aktindsigt er som udgangspunkt kun anvendelig hvis de pågældende dokumenter forbliver i den udfærdigende myndigheds besiddelse. Når interne arbejdsdokumenter i forbindelse med behandlingen af en sag oversendes til en anden myndighed eller i øvrigt afgives til udenforstående, vil dokumentet i almindelighed miste sin interne karakter og herefter være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens øvrige regler. Se bl.a. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 219, John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 167 f, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 408 ff, og betænkning 1510/2009 om offentlighedslovens revision, s. 514 f.

Som også anført af Beskæftigelsesministeriet er det forhold at et dokument er journaliseret af vedkommende myndighed, ikke i sig selv ensbetydende med at dokumentet er omfattet af aktindsigt ved henvendelse til myndigheden. Hvis en embedsmand der er udpeget til et tværministerielt udvalg, en bestyrelse eller lignende, benytter myndighedens journalsystem, mister interne dokumenter i vedkommende udvalg mv. ikke nødvendigvis deres interne karakter ved journaliseringen hos myndigheden. Se bl.a. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 116, betænkning 1510/2009 om offentlighedslovens revision, s. 527, og den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, s. 401 ff*.

Det er dog en betingelse at journalisering sker på en sag der kun er tilgængelig for den eller de medarbejdere i ansættelsesmyndigheden der har tilknytning til arbejdsgruppen mv. Hvis sagen ikke er forbeholdt disse medarbejdere, anses dokumentet for afgivet til ansættelsesmyndigheden. Se ud over den ovennævnte sag også de sager der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1995, s. 132 ff*, for 2000, s. 71 ff*, og sagen FOB 2010 17-1* (j.nr. 2009-0188-401), som findes på Folketingets Ombudsmands hjemmeside, www.ombudsmanden.dk, og betænkning 1510/2009 om offentlighedslovens revision, s. 527.

Beskæftigelsesministeriet har til støtte for synspunktet om at dokumenterne ikke blev afgivet til direktoratet, men stadig var SFI's interne dokumenter, bl.a.

anført at dokumenterne først blev journaliseret i Arbejdsdirektoratet i løbet af sommeren 2008 i forbindelse med en større efterjournalisering af dokumenter vedrørende undersøgelsen af 300-timers-reglen.

Herudover har ministeriet anført at beskyttelseshensynene i offentlighedslovens § 7 må anses for opretholdt fordi det – når der er tale om elektroniske sager – er muligt at kontrollere hvem der har kigget i en sag. I denne sag er det muligt via en logfil at konstatere at det kun er følgegruppemedlemmerne og de journalmedarbejdere som har medvirket ved journaliseringen, der har været inde at kigge i sagen. Dokumenterne er derved ikke kommet til uvedkommendes kendskab. Ministeriet henviser også til at der i den juridiske litteratur udtrykkes tvivl om hvorvidt et dokument er afgivet når en udenforstående blot faktisk er blevet gjort bekendt med indholdet af internt materiale, f.eks. ved at have fået lov at gennemlæse det.

Jeg mener ikke at det har betydning for spørgsmålet om afgivelse at dokumenterne ikke blev journaliseret i Arbejdsdirektoratet før i juli 2008. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på at det er uden betydning for spørgsmålet om hvilke dokumenter der indgår i en sag, om dokumentet skal journaliseres, eller om journalisering i givet fald har fundet sted. Se bl.a. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 141, og betænkning 1510/2009 om offentlighedslovens revision, s. 876.

Jeg er i øvrigt ikke enig med ministeriet i at det er tilstrækkeligt til at dokumenterne kan bevare deres interne karakter, at en logfil fra journalsystemet viser at kun følgegruppemedlemmerne og nogle journalmedarbejdere rent faktisk har kigget i dokumenterne. Det afgørende for om beskyttelseshensynet er opgivet, er om det er muligt for andre medarbejdere at se dokumenter, altså om de er gjort tilgængelige for andre medarbejdere. Se bl.a. betænkning 1510/2009 om offentlighedslovens revision, s. 527, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 389, og de ovenfor nævnte ombudsmandsager, herunder FOB 2010 17-1*, hvor jeg til støtte for at en arbejdsgruppe ikke kunne anses for en selvstændig myndighed, anførte at der ikke var oprettet et særskilt journalnummer til arbejdsgruppens dokumenter, og at dokumenterne i journalsystemet i princippet var tilgængelige for samtlige medarbejdere i det ministerium som havde formandskabet for gruppen.

Endelig mener jeg at ministeriets betragtninger om at et dokument muligvis ikke kan anses for afgivet når en udenforstående blot har haft adgang til at gøre sig bekendt med det eller gennemlæse det, ikke er relevante i denne sammenhæng. De kan kun anvendes i en situation hvor dokumentet ikke som sådan har været i myndighedens besiddelse, enten fysisk eller elektronisk.

Samlet set er det derfor min opfattelse at dokumenterne måtte anses for afgivet fra SFI og indgået i Arbejdsdirektoratet, og at dokumenterne derfor ikke kunne anses for interne i offentlighedslovens forstand.

3. Kan en myndighed beslutte at et eksternt dokument på ny skal have status af internt?

Som konkluderet ovenfor indebar SFI's (følgegruppens sekretariats) afgivelse af interne dokumenter til Arbejdsdirektoratets medlemmer af følgegruppen at dokumenterne derved mistede deres interne karakter og herefter måtte anses for eksterne dokumenter i offentlighedslovens forstand. I overensstemmelse hermed opfattede direktoratet i en længere periode dokumenterne for eksterne, jf. den kronologiske oversigt som var vedlagt Arbejdsdirektoratets udtalelse af 3. november 2009.

Senere under sagsforløbet ændrede direktoratet imidlertid opfattelse og besluttede at dokumenterne var interne dokumenter i følgegruppen. Det rejser spørgsmålet om hvorvidt en myndighed overhovedet kan beslutte et sådant skift af et dokumentets karakter.

Spørgsmålet må efter min opfattelse besvares benægtende. Når et internt dokument først har mistet sin interne karakter, kan dokumentet ikke senere genvinde denne karakter, jf. den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1988, s. 195 ff*. En afgivende myndighed kan således ikke beslutte eller udvirke en sådan statusændring ved f.eks. at tilbagekalde eller på anden måde fortryde at et internt dokument er blevet afgivet til udenforstående. Heller ikke i de tilfælde hvor et internt dokument utilsigtet, ved en fejl eller lignende, er blevet afgivet til udenforstående, er det efter min mening muligt at ændre dokumentets status til (på ny at være) internt i offentlighedslovens forstand. Jeg ser her bort fra tilfælde hvor dokumentet reelt ikke modtages af en udenforstående, f.eks. hvor en medarbejder i en reception ved en forsendelses ankomst konstaterer en åbenbar adresseringsfejl og straks returnerer forsendelsen.

Endelig mener jeg ikke at dokumenter ved senere returnering til den oprindelige myndighed på ny kan opnå status af interne dokumenter, heller ikke selv om den returnerende myndighed undlader at beholde kopier af dokumenterne. Det samme gælder hvis to myndigheder er i besiddelse af de samme dokumenter, og den ene af disse myndigheder beslutter at slette sit sæt af dokumenterne. Foretages der en sådan returnering (eller sletning), vil anmodninger om aktindsigt skulle ekspederes af den myndighed som dokumenterne er returneret til (som fortsat har dokumenterne), og denne myndighed vil ikke kunne anse dokumenterne for interne i offentlighedslovens forstand.

4. Direktoratets beslutning om at ændre dokumenternes status

På baggrund af det der er anført i de forudgående afsnit, mener jeg ikke at dokumenterne kunne unddrages aktindsigt. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på at dokumenterne måtte anses for afgivet fra SFI og indgået i Arbejdsdirektoratet og derfor ikke kunne anses for interne i offentlighedslovens forstand, og at direktoratet ikke kunne beslutte at dokumenterne skulle anses for interne dokumenter i følgegruppen, og dermed ændre dokumenternes status.

Det var ikke afgørende for om dokumenterne indgik i Arbejdsdirektoratets sag, at SFI mente de var interne og dermed burde undtages fra aktindsigt. Arbejdsdirektoratet kunne, selv om dokumenterne indgik i direktoratets sag, og direktoratet dermed skulle tage stilling til om der skulle gives aktindsigt i dem, have inddraget SFI's ønske om at dokumenterne blev undtaget fra aktindsigt. Direktoratet kunne – efter høring af SFI – og efter en konkret vurdering eventuelt have afslået aktindsigt efter offentlighedslovens § 13 hvis det blev vurderet at det var nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til nærmere specificerede offentlige interesser.

Jeg mener således at dokumenterne var omfattet af din aktindsigtsanmodning. Derfor mener jeg at det var kritisabelt at direktoratet ikke tog stilling til om du havde ret til aktindsigt i dem, i forbindelse med din aktindsigtsanmodning af 19. september 2008. Som følge heraf mener jeg også at det var kritisabelt at direktoratet ikke i sin afgørelse af 31. oktober 2008 oplyste dig om eksistensen af dokumenterne.

5. Kunne dokumenterne slettes eller returneres?

Som det fremgår ovenfor, mener jeg at dokumenterne var en del af Arbejdsdirektoratets sag om SFI's undersøgelse af 300-timers-reglen, og at de derfor også var omfattet af en aktindsigtsanmodning i denne sag.

Hvis ikke lovgivningen indeholder udtrykkelig hjemmel herfor, er myndighederne ikke berettiget til at destruere dokumenter eller foretage ændringer i oplysninger som indgår i sager i det offentlige, jf. arkivlovens § 8, stk. 1, og § 10, stk. 1 og 2 (lovbekendtgørelse nr. 1035 af 21. august 2007). Se også Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 395-396, med omtale af notat af 14. august 1991 fra Justitsministeriets lovfdeling (L.A. j.nr. 1991-542-29), sager der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1980, s. 242 ff*, for 1994, s. 451*, og for 2005, s. 474 ff*, og principperne i persondatalovens § 5 og § 37.

Offentlighedsloven ændrer ikke de gældende regler om kassation af arkivalier. Som tidligere nævnt indeholder loven ikke en selvstændig pligt for myndighederne til at journalisere eller arkivere dokumenter, men det vil være i strid med loven og det almindelige forvaltningsretlige saglighedskrav hvis der sker kassation eller undlades arkivering for derved at afskære adgangen til aktindsigt.

Det er på denne baggrund min opfattelse at det var meget kritisabelt at Arbejdsdirektoratet slettede dokumenterne. Både Arbejdsdirektoratet og Beskæftigelsesministeriet har understreget at sletningen ikke skete for at afskære din adgang til aktindsigt da direktoratet var indstillet på at give dig aktindsigt. Sletningen skete da Arbejdsdirektoratet mente at måtte respektere SFI's tilkendegivelser af at dokumenterne var interne dokumenter hos SFI. Jeg mener dog alligevel at det er en skærpene omstændighed at sletningen skete efter at du havde anmodet om aktindsigt, og i forbindelse med direktoratets overvejelser om hvordan din aktindsigtsanmodning skulle behandles.

Jeg mener ikke at det har betydning for vurderingen af spørgsmålet at Arbejdsdirektoratet på grund af den tekniske indretning af sit ESDH-system har været i stand til at genskabe dokumenterne, og at de dermed ikke har været endegyldigt destrueret. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på at det fremgår af Arbejdsdirektoratets udtalelser at det klart var direktoratets hensigt at fjerne dokumenterne fra sagen således at de ikke længere indgik heri.

6. Andre forhold

Beskæftigelsesministeriet har i forbindelse med sine afgørelser påtalt over for Arbejdsdirektoratet at direktoratet ikke burde have anvendt et rent tidsmæssigt kriterium i forbindelse med vurderingen af hvilke dokumenter der kunne anses som interne SFI-dokumenter, og hermed hvilke dokumenter der skulle slettes fra Arbejdsdirektoratets sag. Ministeriet har i den forbindelse også påtalt at der på den baggrund blev slettet flere dokumenter end der burde, fordi dokumenterne ikke blev vurderet på baggrund af deres indhold. Herudover har ministeriet fundet frem til et par direktoratsdokumenter som slet ikke var journaliseret, og som du burde have haft aktindsigt i.

Da jeg vurderer sagen anderledes end Beskæftigelsesministeriet og slet ikke mener at der kunne slettes dokumenter i sagen, er der ikke grundlag for at jeg tager stilling til disse spørgsmål.

Du har i forbindelse med din klage til mig anført at du stadig ikke mener at du har fået fuld aktindsigt. Jeg har gennemgået de akter jeg har modtaget, og de forskellige aktlister og mener på den baggrund ikke at jeg kan konstatere at der er dokumenter som du ikke skulle have fået aktindsigt i.

7. Konklusion

Det er min opfattelse at følgegruppetokumenterne var afgivet fra SFI og indgik i Arbejdsdirektoratet som direktoratsdokumenter og derfor ikke kunne anses for interne i offentlighedslovens forstand. Det er også min opfattelse at direktoratet ikke kunne beslutte eller på anden måde udvirke at dokumenterne ikke længere skulle være eksterne. Dokumenterne indgik dermed i direktoratets sag om SFI's undersøgelse af 300-timers-reglen på tidspunktet for din aktindsigtsanmodning.

Jeg mener på den baggrund at det er kritisabelt at direktoratet ikke tog stilling til om du havde ret til aktindsigt i dokumenterne, i forbindelse med din aktindsigtsanmodning af 19. september 2008. Som følge heraf mener jeg også at det er kritisabelt at direktoratet ikke i sin afgørelse af 31. oktober 2008 oplyste dig om eksistensen af dokumenterne.

Jeg mener også at det er meget kritisabelt at Arbejdsdirektoratet slettede dokumenterne. I den forbindelse er det min opfattelse at det er en skærpende omstændighed at sletningen skete efter at du havde anmodet om aktindsigt, og i forbindelse med direktoratets overvejelser om hvordan din aktindsigtsanmodning skulle behandles.

Beskæftigelsesministeriet burde i forbindelse med behandlingen af din klage over Arbejdsdirektoratet have påtalt de begåede fejl.

Jeg har gjort Arbejdsdirektoratet og Beskæftigelsesministeriet bekendt med min opfattelse. Da du efterfølgende har fået fuld aktindsigt i dokumenterne, foretager jeg mig dog ikke mere i anledning af din henvendelse."

Sagsfremstilling

Arbejdsdirektoratet og SFI indgik i juli 2007 aftale om at SFI skulle gennemføre en undersøgelse af virkningen af den såkaldte 300-timers-regel. Der blev efterfølgende af SFI nedsat en følgegruppe som skulle bistå i forbindelse med gennemførelsen af undersøgelsen. Følgegruppen bestod, ud over repræsentanter for SFI, bl.a. også af to medarbejdere fra Arbejdsdirektoratet: X og Y. Rapporten vedrørende undersøgelsen blev offentliggjort den 24. juni 2008.

Den 19. september 2008 anmodede du Arbejdsdirektoratet om aktindsigt i samtlige dokumenter som Arbejdsdirektoratet og enhver ansat var i besiddelse af, der relaterede sig til SFI's udarbejdelse af rapporten om 300-timers-reglen.

Den 31. oktober 2008 fremsendte Arbejdsdirektoratet "journaloversigter og Arbejdsdirektoratets journaliserede dokumenter vedr. ovenstående".

Du skrev den 11. november 2008 at du var klar over at Arbejdsdirektoratet var i besiddelse af en række dokumenter i sagen som du ikke havde fået indsigt i. Du anmodede om at få disse dokumenter eller alternativt om at modtage en begrundelse for ikke at udlevere dokumenterne.

Det at du ikke havde fået alle dokumenterne, byggede du på tre forskellige forhold:

- 1) Det fremgik af akter som du havde fået fra Beskæftigelsesministeriet, at X allerede den 12. juni 2008 udarbejdede et resumé af rapporten til brug for direktoratet og departementet. Det fremgik også at Beskæftigelsesministeriet den 16. juni 2008 modtog en rapport med "direktionens rettelser". Endelig fremgik det af en e-mail af 10. juni 2008 at nogle medarbejdere i departementet skulle "lave resumé af analyserne inden den 13. juni 2008". Du havde for det første ikke modtaget kopi af dette materiale i forbindelse med din begæring om aktindsigt. For det andet mente du ikke at hverken direktoratet eller departementet kunne have udarbejdet resuméer af SFI's undersøgelse før den 12. juni 2008 medmindre de inden da havde modtaget et eksemplar af undersøgelsen eller af udkast hertil.
- 2) X havde over for dig oplyst at hun havde modtaget flere udkast til rapporten i løbet af SFI's arbejde med den. Hun oplyste også at hun var medlem af gruppen som repræsentant for direktoratet og ikke som privatperson.
- 3) Det fremgik af den journaloversigt du havde modtaget, at den sag du havde fået aktindsigt i, var oprettet til lejligheden. Sagen var oprettet den 29. oktober 2008, og alle dokumenter i sagen var blevet journaliseret denne dag. Der manglede dokumenter mellem august 2007 og juni 2008.

Arbejdsdirektoratet svarede den 20. november 2008 og skrev bl.a. sådan:

"Du har i mail af 11. ds. bedt om at få udleveret aktlister og sagsakter fra de oprindelige journaler. Sager vedr. SFI's undersøgelse af 300 timers reglen blev før sommerferien journaliseret på samme sag som Ankestyrelsens undersøgelse af 300 timers reglen. Sagsakter vedr. SFI's undersøgelse af 300 timers reglen blev senere flyttet over på en selvstændig sag. Jeg vedlægger den aktliste, hvor SFI's undersøgelse af 300 timers reglen først blev journaliseret. Da du tidligere har fået sagsakterne vedr. Ankestyrelsens undersøgelse fremsendes de ikke igen (...)

Du har endvidere bedt om at få tilsendt den rapport, ud fra hvilken (X) udarbejdede et resume af 12. juni 2008. Du har tidligere fået aktindsigt i

resumeet, da dette er sendt til departementet. Udkast til den rapport, som resumeet af 12. juni er udarbejdet på grundlag af, hører imidlertid til SFI's interne materiale. Den endelige rapport udkom først den 17. juni. Arbejdsdirektoratet kan derfor ikke imødekomme dit krav om aktindsigt i udkastet til SFI-rapporten.

Endelig kan jeg oplyse, at materiale som er udvekslet mellem SFI, (Y) og (X) fra det tidspunkt følgegruppen blev nedsat frem til den 17. juni 2008 hører til SFI's interne arbejdsmateriale.

Vi har hermed givet dig alle de sagsakter, som du har krav på i forbindelse med SFI's undersøgelse af 300 timers reglen."

Du bad den 12. januar 2009 Arbejdsdirektoratet som at besvare ti opklarende spørgsmål. Du spurgte bl.a. til hvem der havde og tidligere havde haft adgang til dokumenterne på den sag hvor dokumenterne om 300-timers-undersøgelsen tidligere var journaliseret.

Arbejdsdirektoratet svarede den 21. januar 2009 at du havde fået alle de dokumenter vedrørende SFI's undersøgelse af 300-timers-reglen som du havde krav på. Direktoratet kunne af hensyn til SFI's forretningspraksis ikke give dig aktindsigt i dokumenter fra eller til styregruppemedlemmer der var ansat i Arbejdsdirektoratet. Arbejdsdirektoratet skrev desuden at det var en fejl at de dokumenter der blev anset som SFI's interne dokumenter, var blevet journaliseret i Arbejdsdirektoratet. De var derfor nu blevet slettet.

Den 21. januar 2009 stillede du igen spørgsmål til Arbejdsdirektoratet. Blandt andet mente du ikke at du havde fået svar på dit spørgsmål om hvem i direktoratet der havde haft adgang til de nu slettede dokumenter. Arbejdsdirektoratet skrev den 4. februar 2009 bl.a. dette som svar på dit spørgsmål:

"Hvem der kan få aktindsigt afhænger altid af en konkret vurdering i de enkelte tilfælde. Andre borgere, institutioner eller journalister ville heller ikke have fået aktindsigt i disse fejlljournaliserede dokumenter, hvis de havde søgt om aktindsigt."

Efter at du den 10. februar 2009 igen havde prøvet at få et mere konkret svar på dit spørgsmål om adgang til dokumenterne, skrev Arbejdsdirektoratet bl.a. dette den 2. marts 2009:

"Svaret på dit første spørgsmål er at alle ansatte i Arbejdsdirektoratet i princippet kan gå ind og læse alle journaliserede sager i Arbejdsdirektoratets journal, med mindre de er klausulerede. Samtlige arbejdsnotater vedr. SFI's undersøgelse blev i øvrigt først journaliseret efter at SFI-rapporten var udkommet."

Du spurgte den 2. marts 2009 om med hvilken hjemmel Arbejdsdirektoratet havde kunnet slette de mange dokumenter når de havde været tilgængelige for alle ansatte i direktoratet og dermed var afgivet til direktoratet. Direktoratet skrev i den anledning den 4. marts 2009 bl.a. dette:

”Jeg har talt med sagkyndige i Departementet, som ikke mener, at der findes særlige regler for sletning. I øvrigt er det Beskæftigelsesministeriets opfattelse, at har man lavet en journalfejl, så kan og skal den selvfølgelig rettes.

At dokumenter er blevet journaliserede, medfører ikke – som oplyst flere gange tidligere – at de automatisk er omfattet af adgang til aktindsigt. Vi kan henvise til den kommenterede offentlighedslov s. 115 n., hvorefter ’Den omstændighed, at et dokument er journaliseret af vedkommende myndighed, er ikke i sig selv ensbetydende med, at dokumentet er omfattet af aktindsigt ved henvendelse til myndigheden. Det forekommer, at embedsmænd, der er udpeget til tværministerielle udvalg mv. (...), benytter myndighedens journalsystem, uden at de dokumenter, der journaliseres, indgår i myndighedens sagsbehandling (§ 4, stk. 1).

De pågældende dokumenter, som du ønsker aktindsigt i, angår en anden myndighed (deltagelse i følgegruppe i SFI). Det er derfor fortsat SFI som må forholde sig til udlevering af dokumenter på deres sager, inkl. følgegruppetokumenter, og ikke Arbejdsdirektoratet.

Hermed betragter vi sagen som endeligt afsluttet fra Arbejdsdirektoratets side, med mindre SFI skulle give dig aktindsigt. Så længe SFI ikke gør det, vil Beskæftigelsesministeriet respektere SFI’s principper om ikke at offentliggøre interne arbejds papirer.”

Den 19. marts 2009 klagede du til Beskæftigelsesministeriet over Arbejdsdirektoratets afgørelser og øvrige håndtering af sagen. Ministeriet traf afgørelse i sagen den 31. marts 2009 og skrev bl.a.:

”Indledningsvis bemærker Beskæftigelsesministeriet, at ministeriet ikke tidligere har taget stilling til Arbejdsdirektoratets afgørelse om aktindsigt. Ministeriet har alene på forespørgsel vejledt direktoratet om, at fejl, som måtte være begået i forbindelse med journalisering af akter, som ikke angår direktoratet, skal rettes. Dette indebærer, at dokumenterne skal slettes fra direktoratets sager. Ministeriet henviser herved til praksis, som den er beskrevet i Forvaltningsret (2002) af Gammeltoft-Hansen mfl. s. 25. Ministeriet bemærker herved, at dokumenterne var interne arbejdsdokumenter til brug for den følgegruppe SFI havde nedsat i forbindelse

med udarbejdelse af en rapport om 300 timers reglen. Dokumenterne var således irrelevante for ovennævnte sag.

Ministeriet har konkret overvejet om det forhold, at dokumenterne har været journaliseret på en konkret sag i direktoratet indebærer, at de pågældende dokumenter ikke længere kan anses for interne arbejdsdokumenter, men må anses for afgivet til direktoratet. Ministeriet har i den forbindelse overvejet rækkevidden af ombudsmandens udtalelse i FOB 1994.401* (som ikke er nævnt i [Deres] mail), hvoraf det bl.a. fremgår, at 'Over for dette hensyn til den enkelte medarbejders arkiveringsmuligheder står hensynet til, at de dokumenter som medarbejderen modtager som led i sin virksomhed for den særlige myndighed, ikke kan indgå på sædvanlig måde i de normale arbejdspladssager uden at måtte anses for afgivet. Det vil sige, at dokumenterne må behandles som dokumenter, der kun vedkommer denne medarbejder, som kun han må have kendskab til. Andre medarbejdere må ikke have adgang til disse dokumenter. I så fald mister de deres interne karakter og anses for afgivet til medarbejderens sædvanlige arbejdsplads.'

Da der er tale om et generelt udsagn, ville det i nærværende sag betyde, at SFI dokumenterne måtte anses for afgivet til Arbejdsdirektoratet.

I den konkrete ombudsmandssag blev der imidlertid ikke konkret taget stilling til dokumenter, som ikke var holdt adskilt fra sager hos den normale arbejdsplads, idet dokumenterne var registreret på en sag, som kun de medarbejdere, der havde et tilknytningsforhold til den særlige myndighed, havde adgang til.

I nærværende sag viser en log-fil fra journalsystemet, at ingen – bortset fra den konkrete medarbejder og de journalmedarbejdere, der har bistået med journaliseringen – har 'kigget' i sagen. De pågældende dokumenter var heller ikke oprindeligt journaliseret på sagen, men blev journaliseret i forbindelse med en større efterjournalisering i løbet af sommeren 2008 af dokumenter vedr. 300 timers reglen. Medlemmet af følgegruppen, som har direktoratet som sin normale arbejdsplads, har oplyst, at følgegrupppearbejdet påbegyndtes i august 2007, og at rapporten blev færdiggjort i juni 2008. Dokumenterne er således først indgået i direktoratets sag blandt mange andre dokumenter vedrørende 300 timers reglen i forbindelse med en samlet journalisering.

Da det kan dokumenteres, at de pågældende dokumenter ikke er kommet til uvedkommendes kendskab, er det ministeriets opfattelse, at dokumenterne fortsat må betragtes som SFI's interne arbejdsdokumenter.

Ministeriet har efterfølgende telefonisk rettet henvendelse til SFI. SFI har oplyst, at SFI betragter de pågældende dokumenter som interne, men at SFI konkret er indforstået med, at de dokumenter, som tidligere har været journaliseret på direktoratets sag, kan udleveres.

Ministeriet har derfor bedt direktoratet om at genjournalisere de pågældende dokumenter på en ny direktoratssag med henblik på udlevering. Dokumenterne er vedlagt.

Der er med denne afgørelse alene taget stilling til de følgegruppedokumenter, som tidligere har været journaliseret.

Direktoratet har dog oplyst, at der i forbindelse med følgegruppemedlemmets gennemgang af følgegruppedokumenterne, er konstateret, at yderligere to dokumenter, som ikke tidligere har været journaliseret, er sendt fra SFI til en medarbejder i direktoratet, som ikke var medlem af følgegruppen. Ministeriet har bedt direktoratet træffe afgørelse som første instans om, hvorvidt de pågældende dokumenter er omfattet af offentlighedsloven, og om der i givet fald skal gives aktindsigt i dem.

Ønsker [De] aktindsigt i yderligere SFI-dokumenter, må ministeriet henvise [Dem] til at rette henvendelse til SFI med anmodning om aktindsigt.

For god ordens skyld bemærkes, at de FO-udtalelser [De] har henvist til i mail af 19. marts 2009, efter ministeriets opfattelse ikke har betydning for nærværende sag:

FOB 1980.242*: Handlede om et brev, som blev sendt fra et folketingsmedlem stilet til en minister. Ministeren destruerede brevet efter at have læst brevet. Udtalelsen har efter ministeriets opfattelse ikke betydning for dokumenter SFI har sendt til følgegruppemedlemmer.

FOB 1994.451*: Handlede om sletning af arkivalier angående myndighedens egen sag. I den aktuelle sag drejer det sig om SFI's dokumenter, som ikke var bestemt for direktoratet.

FOB 1995.132*: Handlede om dokumenter angående Ørestadsselskabet I/S, hvor Københavns Kommune ejede 55% af interessentskabet, og havde som udgangspunkt en så væsentlig interesse i alle spørgsmål om planlægning af Ørestaden at modtagne dokumenter vedrørende Ørestaden vanskeligt isoleret set kunne udeholdes på baggrund af offentlighedslovens § 4, stk. 1. I den konkrete sag er der tale om en følgegruppe, som SFI som uafhængigt forskningscenter har nedsat uden direktoratets indflydelse.

FOB 1997.198*: Sagen handlede om dokumenter, som en myndighed selv har udfærdiget. Ombudsmanden udtalte generelt, at det må være et ubetinget krav, at en myndighed enten i sagen har en kopi af dokumenter som myndigheden har udfærdiget, eller dog med sikkerhed med meget kort varsel fra et edb-anlæg vil kunne lave en fuldstændig nøjagtig udskrift (svarende til en kopi) af dokumentet.

I den konkrete sag er der tale om dokumenter, som er udfærdiget i regi af SFI.

Ministeriet er naturligvis enig i, at dokumenter, som angår myndigheder under ministeriet, skal journaliseres hos de relevante myndigheder. Ministeriet fastholder imidlertid, at fejl begået i forbindelse med journalisering skal rettes. Er dokumenterne uanset fejlen indgået i myndighedens sagsbehandling i videre omfang end selve fejljournaliseringen, f.eks. ved at uvedkommende har kigget i den sag, dokumenterne ligger på, er det ministeriets opfattelse, at dokumentet er omfattet af offentlighedslovens § 4, stk. 1. Er dokumentet sendt i kopi fra særmyndigheden til den almindelige myndighed, hvad enten kopien er sendt ved en fejl eller ikke, vil dokumentet efter ministeriets opfattelse skulle journaliseres på den almindelige myndigheds sag og kan ikke betragtes som særmyndighedens interne arbejdsdokument.”

Du fik samme dag, den 31. marts 2009, udleveret de dokumenter som tidligere havde været journaliseret i direktoratet.

I e-mail af 22. april 2009 rykkede du ministeriet for svar vedrørende aktindsigt i de to yderligere dokumenter som ikke tidligere havde været journaliseret. Du bad samtidig om at få udleveret en udskrift af den opdaterede journaloversigt for sagen 07-119-0313, hvor dokumenterne nu var genjournaliseret. Du bemærkede i øvrigt at du havde bedt om at få udleveret 58 dokumenter som så ud til at være slettet fra den oprindelige journal. Du havde dog kun modtaget 53 af de slettede dokumenter. Herudover havde du fået udleveret en række sagsakter som ikke så ud til at have været slettet. Du bad om en forklaring.

Ministeriet sendte dig den 4. maj 2009 de to dokumenter, som ministeriet havde modtaget fra Arbejdsdirektoratet. Ministeriet skrev samtidig at det betragtede din e-mail som en klage over ministeriets afgørelse af 31. marts 2009 om aktindsigt idet de dokumenter som du havde modtaget, efter din opfattelse ikke svarede til det som du efter afgørelsens ordlyd skulle have modtaget. Ministeriet genoptog derfor behandlingen af din klage.

Den 2. juni 2009 traf ministeriet en ny afgørelse i sagen. Ministeriet skrev bl.a.:

”Beskæftigelsesministeriet oplyste den 4. maj 2009, som svar på Deres mail af 22. april 2009, at ministeriet genoptog behandlingen af Deres klage over Arbejdsdirektoratets delvise afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende SFI’s undersøgelse af 300 timers reglen, nærmere bestemt dokumenter, som oprindeligt var journaliseret på direktoratets sag nr. 07-119-0313.

Beskæftigelsesministeriet har nu foretaget en gennemgang af de dokumenter, som [De] fik tilsendt i forbindelse med afgørelsen af 31. marts 2009. På baggrund af vedlagte oversigt, som ministeriet har bedt Arbejdsdirektoratet udarbejde, over dokumenter på den oprindelige sag 07-119-0313 (Ankestyrelsens undersøgelse af 300-timers reglen), samt den sag, der blev oprettet i 2008 (08-119-0298, ADIR-SFI-korrespondance) og endelig den sag, der blev oprettet i Arbejdsdirektoratet (09-119-0102, genjournaliserede dokumenter) i forbindelse med den afgørelse ministeriet traf, er det ministeriets opfattelse, at De har fået udleveret alle dokumenter, som oprindeligt var journaliseret på sagen fra 2007. De har desuden fået udleveret yderligere 2 dokumenter, som ved en fejl ikke var blevet journaliseret på 08-119-0298.

Ministeriet bemærker, at alle de såkaldt interne følgegruppetokumenter i forbindelse med genjournaliseringen i direktoratet blev direktoratsdokumenter og skulle udleveres, og at der derfor ikke var anledning til at efterprøve dokumenternes tidligere status. Ministeriet har imidlertid nu gennemgået de enkelte dokumenter med henblik på at kunne vurdere, om De har fået udleveret alle dokumenter. Ministeriet er på baggrund af gennemgangen enig i, jf. Deres mail af 13. maj 2009 til ministeriets kommunikationschef, at en række af de udleverede dokumenter ikke skulle have været slettet. De skulle i stedet have været omjournaliseret til den sag, der indeholder korrespondance mellem Arbejdsdirektoratet som bestiller og SFI som leverandør (2008-sagen). Ministeriet beklager den usikkerhed, dette har skabt om behandlingen af Deres anmodninger om aktindsigt. Ministeriet har nu bedt Arbejdsdirektoratet om at foretage en korrekt journalisering af alle de udleverede dokumenter, jf. kopi af vedlagte brev.

Ministeriet skal under henvisning til Deres mail til ministeriets kommunikationschef oplyse, at følgegruppen henhører under SFI/Velfærdsministeriets ressort, og at spørgsmål angående følgegruppens status som ad hoc myndighed må rettes til SFI/Velfærdsministeriet.

Til den vedlagte dokumentoversigt kan ministeriet oplyse, at 54 af de oprindeligt slettede dokumenter blev genjournaliseret på 09-sagen i forbindelse med akternes udlevering til [Dem]. Direktoratet oplyser, at de øvrige 4 af de slettede dokumenter fra 07-sagen er dobbeltjournaliseringer af henholdsvis dokument 11 (dok 12, 13 og 14) og dokument 53 (dok 55).

Med hensyn til udlevering af dokumenter med numrene: **12, 13, 14, 54, 94, 99, 106, 125, 127, 128, 129, 130, 131, 134, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209**, oplyser direktoratet, at disse er omjournaliseret til 08-sagen og er udleveret til Dem i forbindelse med en tidligere aktindsigtssag. Hvis De mener, at De fortsat mangler disse dokumenter, skal ministeriet anmode Dem om at oplyse ministeriet herom. Ministeriet vil da sørge for, at Deres anmodning om aktindsigt for så vidt angår disse dokumenter genoptages.

For så vidt angår Deres spørgsmål om, hvorfor De har fået følgende dokumenter udleveret: **135, 140, 143, 145, 164, 166, 167, 170-187**, oplyser Arbejdsdirektoratet at de nævnte dokumenter oprindeligt lå på offentlig journal 07-119-0313 af 19/11 2008. Men dokumenterne hørte til de dokumenter, der blev slettet og derfor fremgår de ikke af den seneste offentlige journal på samme journal nr. af 4/2 2009. Direktoratet oplyser, at De har modtaget dokumenterne, fordi De bad om aktindsigt i disse. Direktoratet henviser til spørgsmål 8 og 10 i en mail af 12. januar 2009 fra Dem.

Ministeriet bemærker endelig til Deres spørgsmål om at få udleveret en journal- oversigt over 09-sagen som viser, at det dokument, der er påført nummeret 28 også optræder som dokument 28, at direktoratet i forbindelse med genjournaliseringen af 54 slettede dokumenter fra 07-sagen valgte, at indscanne dokumenterne ad 2 omgange som 2 dokumenter. Derfor viser journaloversigten kun 2 dokumenter. Ministeriet har bedt direktoratet foretage en omjournalisering, jf. ovenfor nævnte brev til Arbejdsdirektoratet.”

Den 9. juni 2009 klagede du til mig. I anledning af din klage bad jeg den 22. juni 2009 Beskæftigelsesministeriet og Arbejdsdirektoratet om udtalelser og om at låne akterne i sagen. Jeg skrev bl.a. sådan:

”Jeg beder især myndighederne om at udtale sig om spørgsmålet om journalisering og sletning af dokumenterne i sagen. Jeg beder om en beskrivelse af hvornår og hvorfor dokumenterne oprindeligt blev journaliseret i Arbejdsdirektoratet. Jeg beder også om oplysninger om de nærmere omstændigheder i forbindelse med sletningen: hvornår skete sletningen, hvordan blev beslutningen herom truffet og på hvilket grundlag, og havde sletningen tidsmæssig og indholdsmæssig sammenhæng med (A)’s aktindsigtsbegæring. Jeg beder myndighederne oplyse om de i forbindelse med sletningen har inddraget det forhold at offentlige myndigheder bør være tilbageholdende med at slette oplysninger, bl.a. fordi det senere ofte vil være nødvendigt at dokumentere det faktuelle grundlag som en afgørelse eller en anden beslutning blev truffet på. Se persondatalovens § 5, stk. 4, og § 37 og bemærkningerne hertil i Henrik Waaben og Kristi-

an Korfits Nielsen, Persondataloven med kommentarer, 2. udgave (2008), s. 153-154 og 421-425.

Jeg beder også myndighederne kommentere det som (A) i øvrigt har anført, herunder spørgsmålet om hvem der havde mulighed for at gå ind og se dokumenterne i direktoratet inden sletningen, og spørgsmålet om betydningen af at (nogle af dokumenterne) øjensynlig var blevet videre sendt til andre medarbejdere i Arbejdsdirektoratet og Beskæftigelsesministeriet.”

Den 12. februar 2010 modtog jeg en udtalelse fra Beskæftigelsesministeriet af 11. februar 2010. Udtalelsen var vedlagt en udtalelse af 3. november 2009 fra Arbejdsdirektoratet og et notat med en kronologisk beskrivelse af direktoratets handlinger i forbindelse med dine anmodninger om aktindsigt. Udtalelsen var også vedlagt en udtalelse af 28. januar 2010 fra Arbejdsdirektoratet og et notat af 25. januar 2010 med en beskrivelse af den tekniske indretning af direktoratets journalsystem.

Af den kronologiske beskrivelse fremgår bl.a. dette:

”I juli 2007 indgik AD og SFI aftale om, at SFI skulle gennemføre en udredningsopgave vedr. indførelse af 300 timers reglen. Der blev i henhold til kontrakten udpeget en kontaktperson fra hhv. Arbejdsdirektoratet og SFI. Der blev desuden nedsat en følgegruppe, bestående af medarbejdere fra SFI, AD samt en repræsentant fra AKF.

24. juni 2008 blev SFI-rapporten om 300 timers reglen offentliggjort.

Efter afslutningen af undersøgelsen blev alle dokumenter vedr. undersøgelsen, inkl. de dokumenter, som følgegruppemedlemmerne havde modtaget, journaliseret ind på sag nr. 07-119-0313 i løbet af juli 2008. Det var samme sag, som Ankestyrelsens undersøgelse af 300 timers reglen fra efteråret 2007 lå på.

På journaliseringstidspunktet forventede Arbejdsdirektoratet, at (A) ville søge om aktindsigt hos Arbejdsdirektoratet. Det forventede man, dels fordi Arbejdsdirektoratet havde fået oplyst, at (A) havde søgt SFI om aktindsigt, dels fordi (A) tidligere havde søgt og også fået fuld aktindsigt i dokumenterne vedr. Ankestyrelsens undersøgelse af 300 timers reglen i efteråret 2007. Man var på journaliseringstidspunktet ikke opmærksom på, at følgegruppemedlemmer alene var SFI's repræsentanter. Den medarbejder i Arbejdsdirektoratet, der var medlem af følgegruppen, og som sørgede for at dokumenterne blev journaliseret, var på dette tidspunkt heller ikke vidende om, at det var SFI's forretningspraksis ikke at offentliggøre følgegruppens dokumenter.

Alle dokumenter blev altså oprindeligt journaliseret ud fra den forudsætning, at (A) – hvis han søgte om aktindsigt hos Arbejdsdirektoratet – skulle have fuld aktindsigt, således som han også tidligere havde fået det i Ankestyrelsens undersøgelse af 300 timers reglen.

Efter sommerferien i **august måned 2008** blev et af følgegruppemedlemmerne, der er ansat i Arbejdsdirektoratet, kontaktet af SFI, der oplyste, at SFI i henhold til sin forretningspraksis ikke havde givet (A) aktindsigt i de dokumenter vedr. undersøgelsen, der var udarbejdet efter, at følgegruppen blev nedsat.

Kort før (A) anmodede Arbejdsdirektoratet om aktindsigt, blev et af følgegruppemedlemmerne, der var ansat i Arbejdsdirektoratet, ringet op af (A) og spurgt om, hvorvidt Arbejdsdirektoratets medarbejdere i følgegruppen opfattede sig som Arbejdsdirektoratets repræsentanter eller som SFI's repræsentanter i forbindelse med arbejdet i følgegruppen.

Pågældende medarbejder oplyste, at hun opfattede sig som Arbejdsdirektoratets repræsentant, men blev under samtalens forløb klar over, at SFI havde oplyst, at Arbejdsdirektoratets medarbejdere i følgegruppen udelukkende var SFI's repræsentanter i forbindelse med følgegruppens arbejde.

(De 2 ansatte fra Arbejdsdirektoratet, som var med i SFI's følgegruppe, var udvalgt dels på grund af deres kendskab til forskning og til 300 timers reglen, dels fordi de skulle bidrage med et dataudtræk fra Arbejdsdirektoratets registre af alle de personer, der var og kunne blive berørt af 300 timers reglen. SFI skulle herefter selv udtrække de kontanthjælpsmodtagere, som skulle deltage i undersøgelsen og sikre at udtrækket var repræsentativt).

19. september 2008 bad (A) om aktindsigt i direktoratets sag. Arbejdsdirektoratet besluttede efter telefonisk at have rådspurgt JAIC generelt om reglerne om aktindsigt, at man ville respektere SFI's forretningspraksis og i lighed med SFI kun give aktindsigt i de dokumenter, der var udarbejdet før, følgegruppen blev nedsat. SFI's – og dermed Arbejdsdirektoratets – kriterium for, om et dokument var eksternt eller et internt følgegruppedokument, gik således kun på, hvornår dokumentet var udarbejdet.

29. oktober 2008 blev det besluttet at oprette sag nr. 08-119-0298, hvor de eksterne dokumenter i sagen blev flyttet over på, så de lå på en sag for sig selv, og Ankestyrelsens og SFI's af hinanden uafhængige undersøgelser derved blev adskilt.

Arbejdsdirektoratet lagde sig som tidligere beskrevet helt op ad SFI's definition af et eksternt dokument. Alle dokumenter, der var udarbejdet før, følgegruppen blev nedsat, blev defineret som eksterne og flyttet over på j.nr. 08-119-0298, og de øvrige dokumenter blev defineret som SFI's interne følgegruppepapirer.

Såvel de eksterne som SFI's interne dokumenter lå på dette tidspunkt fejlagtigt stadig også på j.nr. 07-119-0313, da der var usikkerhed om håndteringen. Efter telefonisk kontakt med JAIC var det imidlertid hensigten, at de skulle slettes her, dels fordi de eksterne dokumenter ikke burde ligge 2 steder, dels fordi SFI's interne følgegruppedokumenter slet ikke skulle have været journaliseret.

31. oktober 2008 besvarede direktoratet (A)'s anmodning om aktindsigt ved at sende ham journaloversigt på 08-119-0298 samt de på denne sag journaliserede eksterne dokumenter.

4. november 2008 slettede Arbejdsdirektoratet de interne SFI-dokumenter på sag nr. 07-119-0313, som (A) ikke havde fået aktindsigt i, fordi det efter Arbejdsdirektoratets daværende opfattelse var SFI's interne dokumenter, som ikke burde have været journaliseret. På grund af en kommunikationsbrist i direktoratet blev imidlertid ikke alle dokumenterne slettet på dette tidspunkt, hvilket ellers havde været hensigten fra Arbejdsdirektoratets side. (Dokumenterne vedrørte i princippet ikke direktoratet men alene følgegruppen, og var de dokumenter, som SFI af principielle grunde ikke ønskede offentliggjort.)

11. november 2008 bad (A) om aktindsigt i 07-119-0313, dvs. den sag hvor også dokumenter vedr. Ankestyrelsens undersøgelse lå, og hvor både de eksterne og SFI's interne dokumenter tidligere havde været journaliseret.

(A) klagede i sin henvendelse over, at der manglede dokumenter på den udleverede sag (j.nr. 08-119-0298), bl.a. manglede alle de dokumenter, der var skrevet eller udvekslet mellem august 2007 og juni 2008. Det var de dokumenter, som af Arbejdsdirektoratet – fejlagtigt ud fra et rent tidsmæssigt kriterium – var vurderet som interne SFI-følgegruppepapirer.

20. november 2008 besvarede Arbejdsdirektoratet (A)'s anmodning ved at fremsende aktliste på den oprindelige sag (07-119-0313). (A) fik oplyst, at hvad angik det materiale, der var udvekslet mellem SFI og følgegruppemedlemmerne fra det tidspunkt, hvor gruppen blev nedsat og til rapporten blev offentliggjort 24. juni 2008, af SFI blev anset for SFI's interne arbejdsmateriale.

12. januar 2009 rettede (A) igen henvendelse til direktoratet med en række spørgsmål omkring fejlljournalisering, flytning og sletning af dokumenter. Samtidig blev der spurgt om, hvem der havde haft adgang til dokumenterne, inden det blev opdaget, at de var fejlljournaliseret.

14. januar 2009 blev de dokumenter, som man på det tidspunkt havde defineret som interne SFI-papirer, og som på grund af en kommunikationsbrist ikke var blevet slettet den 4. november 2008 på 07-119-0313, slettet.

21. januar 2009 blev (A)'s henvendelse af 12. januar besvaret. Svaret gav anledning til yderligere spørgsmål fra (A), og frem til 19. marts 2009, hvor (A) indsendte en klage til departementet over Arbejdsdirektoratets behandling af hans anmodninger om aktindsigt, var der en løbende mail-korrespondance mellem (A) og forskellige medarbejdere i Arbejdsdirektoratet om enkeltdokumenters håndtering, direktoratets evt. deltagelse i radioprogram m.m. Arbejdsdirektoratet gjorde flere gange opmærksom på, at Arbejdsdirektoratet ville udlevere alle SFI's interne papirer, hvis (A) kunne få SFI's tilslutning hertil.

31. marts 2009 traf departementet afgørelse i klagesagen. I den forbindelse blev det oplyst, at ministeriet havde rettet henvendelse til SFI, der konkret havde erklæret sig indforstået med, at de interne SFI-dokumenter, der tidligere havde været journaliseret på direktoratets sag, kunne udleveres. Dokumenterne blev indscannet og genjournaliseret på en ny sag j. nr. 09-1190102 med henblik på udlevering.

I forbindelse med direktoratets gennemgang af følgegruppetokumenterne blev det konstateret, at yderligere 2 dokumenter, som ikke tidligere havde været journaliseret, var sendt fra SFI til en medarbejder i direktoratet, der ikke var medlem af følgegruppen. I afgørelsen af 31. marts 2009 bad departementet direktoratet om at træffe afgørelse om aktindsigt i disse 2 dokumenter.

Ved en beklagelig fejl skete dette ikke, før (A) den **22. april 2009** rykkede i sagen. De 2 dokumenter blev udleveret den **4. maj 2009** samtidig med, at departementet meddelte (A), at man genoptog sagen, da man betragtede rykkeren af 22. april 2009, der også var sendt til departementet, som en klage over ministeriets tidligere afgørelse, idet det var anført, at de dokumenter, han havde modtaget, ikke svarede til det, som han efter afgørelsen skulle have modtaget.

2. juni 2009 traf departementet ny afgørelse i sagen, og konkluderede, at alle tidligere journaliserede dokumenter var udleveret, og yderligere var

de 2 dokumenter, der ved en fejl ikke tidligere var blevet journaliseret, udleveret.

Forud for afgørelsen gennemgik departementet alle dokumenterne i de 3 sager: j.nr. 07-119-0313 (Ankestyrelsens undersøgelse), j.nr. 08-119-0298 (korrespondance mellem Arbejdsdirektoratet som bestiller og SFI som leverandør) og 09-119-0102 (genjournaliserede følgegruppedokumenter).

Ved gennemgangen konstaterede departementet, at en del af de dokumenter, som var defineret som interne SFI-papirer af Arbejdsdirektoratet og SFI, ikke kunne betragtes som interne, enten fordi de var sendt til andre end følgegruppemedlemmer, eller fordi de havde karakter af bestillinger af fx talmateriale hos direktoratsmedarbejdere, som led i deres hverv som ansatte i direktoratet. Direktoratet blev derfor bedt om at omjournalisere disse dokumenter til sagen vedrørende korrespondance mellem Arbejdsdirektoratet som bestiller og SFI som leverandør.

Som tidligere anført skyldtes fejljournaliseringen, at direktoratet og SFI fejlagtigt havde anvendt et rent tidskriterium ved opdelingen af dokumenterne i eksterne dokumenter og interne følgegruppedokumenter. Arbejdsdirektoratet må efterfølgende erkende, at det var en fejl kun at se på tidspunktet. Følgegruppemedlemmerne skulle have gennemgået hvert enkelt dokument for også at afgøre, om det var sendt til andre personer i Arbejdsdirektoratet end følgegruppens medlemmer, eller om der alene var tale om korrespondance vedr. udlevering af data fra Arbejdsdirektoratets registre.”

I udtalelsen af 3. november 2009 skrev Arbejdsdirektoratet bl.a. følgende:

”Direktoratet beklager, at der er begået en række teknisk betonedede fejl i forbindelse med den journalmæssige behandling af akterne i sagen. Direktoratet skal ligeledes beklage de misforståelser af reglerne om aktindsigt, herunder rækkevidden af undtagelserne om interne arbejds papirer, som har influeret på journalprocessen. Omjournaliseringerne har tilsigtet at berigtige disse fejl.

Direktoratet vil dog samtidig gerne understrege, at ledetråden i behandlingen har været et ønske om at respektere SFI's forretningspraksis om ikke at udlevere følgegruppemateriale. Direktoratet har således flere gange meddelt (A), at direktoratet ville udlevere al korrespondance i sagen, hvis SFI erklærede sig enig. Dette skete som bekendt den 31. marts 2009 med en opfølgende ekspedition af to resterende dokumenter den 4. maj 2009.

I forbindelse med udleveringen af materialet er der udarbejdet en detaljeret oversigt over de enkelte dokumenters placering på de tre sagsnumre over tid.

Med hensyn til den interne beslutningsgang i Arbejdsdirektoratet i forbindelse med behandlingen af de mange henvendelser fra (A) kan det oplyses, at alle beslutninger er taget i et sædvanligt samspil mellem medarbejdere og chef i det pågældende kontor i direktoratet. Derudover har direktoratet modtaget rådgivning på det generelle plan fra departementets juridiske, arbejdsretlige og internationale center (JAIC).”

I udtalelsen af 28. januar 2010 og i notatet af 25. januar 2010 beskrev Arbejdsdirektoratet nogle aspekter vedrørende indretningen af direktoratets journalsystem. Direktoratet skrev bl.a. at det ikke i direktoratets ESDH-system var muligt at slette en sag som var blevet oprettet, eller slette en dokumentregistrering som var blevet journaliseret. Det gjaldt også hvis dokumentregistreringen var oprettet ved en fejl. Hvis der skete fejljournaliseringer, blev dette derfor overført til en såkaldt ”skraldespandssag”. Der blev oprettet en sådan sag for hvert kvartal. Der er ikke almindelig adgang til at se skraldespandssagerne i journalsystemet. Kun to bestemte medarbejdere fra journalen kan se disse sager. Andre kan hverken slå sagen op eller søge dokumentregistreringerne frem. Direktoratet oplyste også at det ville være teknisk muligt at genskabe elektronisk backup af den tidligere journaloversigt for direktoratets j.nr. 07-119-0313.

Beskæftigelsesministeriet skrev bl.a. følgende i sin udtalelse af 11. februar 2010:

”Fuld offentlighed

Indledningsvis bemærkes, at Arbejdsdirektoratet og Beskæftigelsesministeriet ikke på noget tidspunkt har haft nogen indvending mod at fremlægge de dokumenter, som (A) har ønsket aktindsigt i. Derimod har SFI af principielle grunde ikke ønsket, at der skulle gives aktindsigt i SFI's interne arbejdsdokumenter.

Det bemærkes endvidere, at Beskæftigelsesministeriet i forbindelse med denne sag har lagt til grund, at SFI og SFI's følgegruppe udgør en selvstændig myndighed. Arbejdsdirektoratet og Beskæftigelsesministeriet har ikke under de konkrete omstændigheder, anset sig for berettiget til at udlevere en anden myndigheds interne arbejdsdokumenter, som har beroet i Arbejdsdirektoratet.

I forbindelse med (A)'s klage til Beskæftigelsesministeriet over Arbejdsdirektoratets afslag på aktindsigt, kontaktede ministeriet SFI med henblik på at opnå SFI's accept af, at de interne følgegruppedokumenter blev

overdraget til Arbejdsdirektoratet med henblik på udlevering. På den måde ville ministeriet kunne undgå, at hemmeligholdelse af dokumenterne kunne give (A) anledning til at tro, at dokumenterne indeholdt oplysninger, som ministeriet (og Arbejdsdirektoratet) ikke ønskede offentliggjort. SFI gav efter ministeriets henvendelse sin accept af overdragelsen.

Beskæftigelsesministeriet fik efterfølgende dokumenterne overdraget fra Arbejdsdirektoratet via direktoratets følgegruppemedlem. Beskæftigelsesministeriet traf herefter afgørelse om aktindsigt og sendte kopi af dokumenterne til (A).

(A) klagede derefter over, at (A) ikke havde modtaget alle dokumenterne. Ministeriet genoptog på den baggrund sagen. Ministeriet bad i den forbindelse Arbejdsdirektoratet udarbejde en komplet oversigt over 'dokument'-vandringen fra den oprindelige sag. Det er efter ministeriets gennemgang af dokumenterne, som det også fremgår af afgørelsen af 31. marts 2009, ministeriets opfattelse, at der er overensstemmelse mellem de dokumenter (A) har modtaget og den pågældende oversigt.

Det er således fortsat ministeriets opfattelse, at (A) har fået aktindsigt i alle de dokumenter, der var journaliseret på den oprindelige sag, bortset fra ganske få dokumenter, som blev slettet, fordi det samme dokument var blevet journaliseret flere gange. Mere om sletning følger nedenfor.

Interne følgegruppe-dokumenter

Det er fortsat ministeriets opfattelse, at SFI's interne følgegruppe-dokumenter på tidspunktet for direktoratets sletning af disse dokumenter på direktoratets oprindelige sag 07-119-0313 fortsat måtte betragtes som SFI's interne arbejdsdokumenter.

Som det fremgår af ministeriets afgørelse af 31. marts 2009 til (A) er ministeriet opmærksomt på bl.a. ombudsmandens udtalelse i sagen FOB 94.401*. Ministeriet henviser til udtalelsen herom i afgørelsen. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt de interesser, som undtagelsen i offentlighedslovens § 7 hviler på, måtte anses for opgivet, skal det supplerende bemærkes, at det havde betydning for ministeriets vurdering, at den teknologiske udvikling i et vist omfang gør det muligt – f.s.v.a. elektroniske sager – at kontrollere på en anden måde, end det er tilfældet for papirsager, hvem der har kigget på en sag. Det var Beskæftigelsesministeriets vurdering, at der i dette tilfælde ikke har været uvedkommende, der har kigget på sagen. Derfor var det nødvendigt at opnå SFI's accept af overdragelsen og efterfølgende udlevering af dokumenterne.

Beskæftigelsesministeriet henviser endvidere til den tvivl, der er omtalt i Offentlighedsloven med kommentarer af John Vogter, DJØF 1998, s.

175, med hensyn til hvorvidt et dokument kan anses for afgivet, når en udenforstående 'blot faktisk er blevet gjort bekendt med indholdet af internt materiale' – for eksempel har fået adgang til at gennemlæse det hos den pågældende myndighed. En tvivl som også er omtalt i den nyligt udgivne betænkning fra Offentlighedskommissionen, jf. betænkningens kapitel 16, pkt. 2.1.3.2 (s. 515) og pkt. 6.1.3.2. (s. 571). Ministeriet har søgt at foretage en saglig afvejning af på den ene side det faktum, at dokumenterne havde været journaliseret på en elektronisk journalsag i Arbejdsdirektoratet – uden dog at vedrøre direktoratets sag i juridisk forstand (ofl. § 5, stk. 1) – og på den anden side, at ingen andre end følgegruppemedlemmet (og den journaltekniske assistance) havde været inde på den pågældende sag. Det er ministeriets opfattelse, at det i lyset af den tvivl, der er nævnt ovenfor, forekommer at være i overensstemmelse med offentlighedsloven, at anse de beskyttelseshensyn, der ligger bag lovens § 7, for opretholdt i et tilfælde, hvor indholdet af et dokument *ikke* er kommet til kendskab hos personer uden for den myndighed, der har udarbejdet dokumentet.

Ministeriet er opmærksomt på de bevismæssige aspekter i forbindelse med en sådan afvejning. Ministeriet spurgte i forbindelse med behandlingen af (A)'s klage Arbejdsdirektoratet om, hvorvidt det kunne dokumenteres, at ingen andre end følgegruppemedlemmet (og den journaltekniske assistance), havde været inde på sagen. Direktoratet fremsendte med mail af 26. marts 2009 skærmdump af logfil fra den oprindelige sag. Kopi af mailen er vedlagt.

I den aktuelle sag anså SFI de omhandlede dokumenter for sine interne arbejdsdokumenter, og da dokumenterne ikke var kommet til uvedkommendes kendskab, var der efter ministeriets opfattelse ikke grundlag for at kritisere, at Arbejdsdirektoratet rettede fejlen. Det har i den forbindelse betydning, at der blev taget initiativ til at rette fejlen, da den blev opdaget.

Ministeriet har også besvaret spørgsmål fra Folketinget om tilhørsforhold til en anden myndighed og interne arbejdsdokumenter. Ministeriet henviser til svar af 4. maj 2009 på spm. 240 og 241 (alm. del) fra Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg. Spørgsmål og svar er vedlagt.

Journalisering

Ombudsmanden har bedt ministeriet udtale sig om spørgsmålet om journalisering og sletning af dokumenterne i sagen. Ministeriet henviser i den forbindelse til Arbejdsdirektoratets vedlagte redegørelse for sagens forløb.

Ministeriet har i forbindelse med sagens behandling holdt møde med Arbejdsdirektoratet den 13. januar 2010 foranlediget af ovenfor nævnte

mail af 29. marts 2009, idet det af det vedhæftede 'skærmdump' fremgår, at dokumenterne er 'flyttet'. Arbejdsdirektoratet forklarede i den forbindelse, hvordan sletning af dokumenter foregår i direktoratets journalsystem. Ministeriet bad i forlængelse af mødet Arbejdsdirektoratet fremskomme med en supplerende udtalelse herom. Udtalelsen er vedlagt. Som det fremgår af udtalelsen har de i sagen omhandlede dokumenter af systemtekniske årsager været slettet fra den oprindelige sag, men ikke fra ESDH-systemet som sådant. Slettede (og det vil i realiteten sige flyttede) dokumenter opbevares på såkaldte 'skraldespandssager'.

Ministeriet henviser i øvrigt til Arbejdsdirektoratets supplerende udtalelse af 28. januar 2010.

Ministeriet bemærker, at ministeriet er enig i princippet om, at en offentlig myndighed skal være tilbageholdende med at slette dokumenter. Ministeriet henviser herved bl.a. til arkivhensyn, hensynet til det offentliges dokumentationsmulighed og hensynet til offentlighed i forvaltningen. Ministeriet bemærker til ombudsmandens høring, jf. henvisningen til persondatalovens § 5 og § 37, stk. 1, at der efter ministeriets opfattelse ikke er tale om behandling af personoplysninger i nærværende sag (følgegruppens medlemmer betragter ministeriet i den givne sammenhæng som bipersoner).

Det er ministeriets opfattelse – i parentes bemærket – at en offentlig myndighed må være berettiget og forpligtet til at slette oplysninger, som det ikke vil være lovligt at registrere. Det ville være tilfældet, hvis en myndighed ved en fejl har registreret oplysninger om politiske forhold, jf. pdl § 7, stk. 8. Ombudsmanden har tidligere i FOB 1982.124* anerkendt (i ansøgningssager), at dokumenter kan slettes fra en sag med den virkning, at der ikke længere er nogen sag (s. 134 in fine). Det er også ministeriets opfattelse, at der kan være oplysninger, som en offentlig myndighed ikke er forpligtet til at slette, men vil være berettiget til at slette.

Det er således Beskæftigelsesministeriets opfattelse, at en myndighed må være berettiget til at slette et dokument, når der er tale om en anden myndigheds dokument, som ved en fejl er registreret i ESDH-systemet, og når det dokumenteres, at ingen uvedkommende har fået kendskab til det pågældende dokument, og når der tages initiativ til at rette fejlen, når den opdages.

Det er således fortsat ministeriets opfattelse, at Arbejdsdirektoratet var berettiget til at slette SFI's interne arbejdsdokumenter fra Arbejdsdirektoratets sag.

Ministeriet skal endvidere gøre opmærksom på, at dokumenterne på intet tidspunkt har været destrueret, idet de blev overdraget til Arbejdsdirektoratet i forbindelse med SFI's accept heraf og efterfølgende udleveret til (A) og til Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg. I den konkrete sag går ministeriet ud fra, at dokumenterne endvidere ville være tilgængelige hos SFI, som (A) også er blevet henvist til med henblik på anmodning om aktindsigt dér.

Det er således væsentligt for ministeriet at påpege sondringen mellem en juridisk sag og en journaliseret sag. En journaliseret sag kan f.eks. bestå af flere juridiske sager (samlesager). I den aktuelle sag bestod direktoratets sag nr. 07-119-0313 således af 3 juridiske sager: én sag vedr. Arbejdsdirektoratets korrespondance med Ankestyrelsen i forbindelse med styrelsens undersøgelse af 300 timers-reglen, én sag vedr. Arbejdsdirektoratets korrespondance med SFI i forbindelse med SFI's undersøgelse af 300 timers reglen og yderligere én (del af en) sag, nemlig SFI's interne arbejdsdokumenter som p.g.a. en vildfarelse fejlagtigt var journaliseret på samme journalsag. SFI's interne arbejdsdokumenter *vedrører* efter ministeriets opfattelse ikke i offentlighedslovens forstand den juridiske sag om Arbejdsdirektoratets korrespondance med SFI i forbindelse med SFI's undersøgelse af 300 timers reglen.

Som det efterfølgende viste sig, slettede Arbejdsdirektoratet imidlertid ikke kun SFI's interne arbejdsdokumenter, men også en række dokumenter, som netop vedrørte sagen om Arbejdsdirektoratets korrespondance med SFI i forbindelse med SFI's undersøgelse af 300 timers reglen. Dette var forkert af 2 grunde: Dels fordi man ikke må ændre i den (juridiske) sag, når der er søgt om aktindsigt i sagen, og dels fordi de pågældende dokumenter i det hele måtte anses for at være af betydning for den pågældende sag. Nærmere herom nedenfor under afsnittet om 'faktisk vildfarelse m.h.t. dokumenternes karakter'.

Faktisk vildfarelse m.h.t. dokumenternes karakter

I forbindelse med genoptagelsen af ministeriets afgørelse af 31. marts 2009 gennemgik ministeriet medio maj 2009 de udleverede dokumenter. Gennemgangen viste, at disse for en stor dels vedkommende ikke kunne anses for SFI's interne dokumenter, da der var tale om dokumenter, som måtte anses for udvekslet mellem SFI og medarbejdere i Arbejdsdirektoratet, netop i deres egenskab af medarbejdere i Arbejdsdirektoratet. Ministeriet afholdt i forlængelse heraf møde med Arbejdsdirektoratet den 25. maj 2009, hvor dokumenterne blev gennemgået. Til stede var også en afdelingschef fra SFI, som på dette tidspunkt erklærede sig enig i, at ikke alle dokumenterne kunne anses for SFI's interne arbejdsdokumenter.

Ministeriet bemærker, at vildfarelsen bl.a. betyder, at SFI's accept af udlevering af dokumenter selv sagt ikke var nødvendig, for så vidt angik de dokumenter, som viste sig ikke at vedrøre følgegruppe-sagen.

Ministeriet påtalte i forbindelse med afgørelsen af 2. juni 2009 den fejlagtige journalisering over for Arbejdsdirektoratet, og pålagde direktoratet at foretage en korrekt journalisering. Ministeriet har over for (A) beklaget den usikkerhed, den fejlagtige journalisering har skabt i forbindelse med behandlingen af (A)'s anmodning om aktindsigt.

Med hensyn til ombudsmandens opfordring til at kommentere dét som (A) i øvrigt har anført, henvises først og fremmest til ovenstående. Ministeriet skal supplerende bemærke, at det er ministeriets opfattelse, at alle dokumenter, bortset fra dokument nr. 12-14 fra den oprindelige 07-sag er udleveret. Arbejdsdirektoratet oplyste i forbindelse med (A)'s klage i foråret 2009, at dokument 12-14, som er 'dobbeltkopier' af dokument 11. Dokumenterne opbevares på direktoratets 'skraldespandsag'. Dokumenterne angår i øvrigt ikke SFI-undersøgelsen, men den juridiske sag om Ankestyrelsens undersøgelse af 300 timers reglen.

Med hensyn til manglende vedhæftet fil til dokument 165 og 168, er det en fejl, at dette ikke blev sendt til (A). Kopi af dokument 165 og 168 med vedhæftede filer er vedlagt. Arbejdsdirektoratet er anmodet om at sørge for, at (A) får disse dokumenter tilsendt.

Journaloversigt med ledsagende forklaring vedr. journalsag 07-119-0313 er fremsendt af Arbejdsdirektoratet og vedlægges.

Ministeriet finder det i øvrigt rigtigst at overlade den bedømmelse, som (A) efterlyser, til ombudsmanden. Ministeriet skal dog gentage beklagelsen af den usikkerhed vildfarelsen m.h.t. dokumenternes karakter og dermed journaliseringen af disse har skabt i forbindelse med (A)'s anmodning om aktindsigt."

NOTER: (*) FOB 1980, s. 242, FOB 1982, s. 124, FOB 1988, s. 195, FOB 1994, s. 401 og 451, FOB 1995, s. 132, FOB 1997, s. 198, FOB 2000, s. 71, FOB 2005, s. 474, og FOB 2010, sag nr. 17-1.