



## Aktindsigt i en ministers randbemærkninger på AIDS-redegørelse

---

*Udtalt, at Sundhedsministeriet ikke med hjemmel i offentlighedslovens § 7 vedrørende internt arbejdsmateriale kunne afslå aktindsigt i en tidligere ministers bemærkninger på et dokument, da dokumentet (med ministerens bemærkninger) havde været afgivet til brug for en særlig undersøgelse, som blev forestået af en landsdommer, der i forhold til Sundhedsministeriet måtte anses for udenforstående. Ikke taget stilling til, om aktindsigt ville kunne afslås i henhold til andre bestemmelser i offentlighedsloven.*

FOB nr. 88.195

*Henstillet til Sundhedsministeriet at træffe en ny afgørelse i sagen.*

*(J. nr. 1988-190-69).*

Journalist A klagede over Sundhedsministeriets afslag på en anmodning om aktindsigt i det eksemplar af Sundhedsstyrelsens redegørelse fra juni 1985 om sygdommen AIDS, som var forsynet med den daværende indenrigsminister Britta Schall Holbergs håndskrevne bemærkninger.

Fra Sundhedsministeriet modtog jeg pågældende eksemplar af redegørelsen, som var på 28 sider. Hertil kom efter det oplyste ca. 200 sider bilag. Ministerens håndskrevne bemærkninger fandtes i selve redegørelsen og indeholdt kommentarer, spørgsmål, understregninger, spørgsmålstegn, udråbstegn osv. til teksten i redegørelsen.

Eksemplaret af AIDS-redegørelsen havde været inddraget i grundlaget for den undersøgelse af anvendelsen af ikke-screenet donorblod efter 1. januar 1986, som landsdommer Nielse Johan Petersen foretog. Om baggrunden for dommerundersøgelsen fremgik det, at folketingsmedlem Svend Auken den 14. december 1987 opfordrede regeringen til ved justitsministeren at udpege en dommer til at undersøge det faktiske forløb af sagen om fortsat anvendelse af ikke-screenet blodplasma.

På statsministerens foranledning og på Justitsministeriets anmodning udpegede præsidenten for Østre Landsret den 15. december 1987 landsdommer Niels Johan Petersen til at foretage undersøgelsen. Efter kom-

missoriet skulle landsdommeren foretage en uvildig undersøgelse af omstændighederne i forbindelse med anvendelsen efter 1. januar 1986 af ikkescreenet donorblod. Undersøgelsen skulle derudover klarlægge, om der var sket fejl ved sagsbehandlingen, og om Folketinget og offentligheden havde fået urigtige eller mangelfulde oplysninger om sagen.

Efter anmodning fra landsdommeren oversendte Sundhedsministeriet med skrivelse af 18. december 1987 materiale til brug for undersøgelsen. Det eksemplar af Sundhedsstyrelsens AIDS-redegørelse, der var forsynet med ministerens kommentarer, indgik i det materiale, der blev udleveret.

Den 18. marts 1988 tilbagesendte landsdommeren eksemplaret af redegørelsen til Sundhedsministeriet, således at ministeriet i anledning af A's anmodning om aktindsigt kunne tage stilling til, hvorvidt dokumentet kunne udleveres.

I skrivelse af 8. juni 1988 meddelte Sundhedsministeriet A afslag på anmodningen om aktindsigt. Ministeriet begrundede afgørelsen således:

»Sundhedsministeriet finder, at ministerens påtegninger på dokumentet er af intern karakter, og at påtegningerne således i henhold til § 7 i offentlighedsloven er undtaget fra aktindsigt.

Hvis en intern påtegning i forbindelse med behandlingen af en sag oversendes til en anden myndighed eller i øvrigt afgives til udenforstående, mister påtegningen som udgangspunkt sin interne karakter og vil derfor normalt være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler.

Sundhedsministeriet finder imidlertid ikke, at landsdommer Niels Johan Petersens virksomhed i den undersøgelse, han er udpeget til at foretage, kan betragtes som en traditionel offentlig forvaltningsmyndighed. Virksomheden vil nærmest være at sidestille med en domstols. Påtegningen har derfor ikke været oversendt til anden myndighed eller afgivet til udenforstående, og kan derfor ikke anses for at have mistet karakteren af internt arbejdsmateriale.

Også selv om landsdommer Niels Johan Petersens virksomhed var at betragte som offentlig forvaltningsmyndighed, finder Sundhedsministeriet ikke, at oversendelsen af dokumentet med påtegninger indebærer, at påtegningerne har mistet deres interne karakter.

Sundhedsministeriet skal herved henvise til forarbejderne til offentlighedsloven, hvor det fremgår, »at interne arbejdsdokumenter bør kunne afgives til udenforstående uden derved at blive undergivet adgang til aktindsigt i tilfælde, hvor afgivelsen har været påkrævet af hensyn til ... udførelsen af offentlig kontrolvirksomhed ... «.

I det foreliggende tilfælde er der tale om en sådan kontrolvirksomhed, og påtegningerne må fortsat anses for internt arbejdsmateriale.«

I anledning af A's klage til mig anmodede jeg den 17. juni 1988 Sundhedsministeriet om en udtalelse. I den forbindelse anmodede jeg om en nærmere redegørelse for den retsopfattelse, der lå til grund for Sundhedsministeriets afgørelse. Jeg bemærkede herved, at der i afgørelsen var citeret lovforslagsbemærkninger til en bestemmelse fra det ikke gennemførte forslag til en ny offentlighedslov. Efter Retsudvalgets behandling var bestemmelsen udeladt i det lovforslag, der blev fremsat den 2. oktober 1985, og som førte til lovens vedtagelse.

I en udtalelse af 5. juli 1988 fastholdt Sundhedsministeriet, at ministerens påtegninger på AIDS-redegørelsen kunne undtages i henhold til offentlighedslovens § 7. Ministeriet bemærkede bl.a. følgende:

»Til støtte for denne vurdering skal anføres, at de reale hensyn bag offentlighedslovens § 7, om at internt arbejdsmateriale er undtaget fra aktindsigt, er, at det findes nødvendigt, at de ansatte har adgang til på fri og formløs måde at foretage deres overvejelser over sagerne og udføre det forberedende arbejde uden at arbejde under presset af en offentliggørelse af de i referater o.lign. nedfældede betragtninger, som måske vil skifte i værdi, efterhånden som sagen skrider frem. Der henvises i denne forbindelse til betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen s. 51.

En sådan adgang til på en fri og formløs måde at kunne meddele sig til sine embedsmænd må også eksistere for en minister, uden at ministeren skal tage med i sine overvejelser, om formløse meldinger til embedsmændene kan blive underlagt aktindsigt.

De ovennævnte hensyn må bestå indtil en myndighed afgiver materialet som led i sædvanlige administrative ekspeditioner eller i øvrigt af egen fri vilje beslutter at lade andre få indblik i det interne materiale. En sådan frivillighed forelå i realiteten ikke i forbindelse med dommerundersøgelsen, hvor dommer Niels Johan Petersen i skrivelse af 18. december 1987 udbad sig lån af sagen (sager) i forbindelse med anvendelsen efter 1. januar

1986 af ikke-screenet donorblod. I den anledning udbad landsdommeren sig samtlige ind- og udgående skrivelser, bilag, eks- og interne notater, referatark m.v. samt fotokopi af sagens (sagernes) journalkort eller anden registrering af ind- og udgående ekspeditioner.

Som yderligere begrundelse for, at de omhandlede påtegninger ikke ved udlevering til landsdommeren har mistet karakteren af internt materiale, kan anføres, at såfremt regeringen havde valgt at bede Folketingets Ombudsmand om i forhold til de involverede myndigheder at gennemføre en undersøgelse af sagen, ville det interne materiale, der i så fald ville være udleveret til ombudsmanden, i henhold til udtalelse fra FOB 1975, side 318, være forblevet internt.

Der skal i denne forbindelse tillige henvises til den kommenterede offentlighedslov, hvoraf det fremgår på side 111, at »ombudsmandens opfattelse (i FOB. 1975, side 318) synes at måtte indebære, at heller ikke afgivelse af internt materiale til brug for andre former for lovreguleret kontrolvirksomhed eller klagebehandlingsvirksomhed skulle bevirke, at materialet mister sin interne karakter - i hvert fald ikke i tilfælde, hvor afgivelsen er påkrævet af hensyn til udøvelsen af klage- eller kontrolfunktionen, jf. betænkning 857/1978 side 185«.

I det konkrete tilfælde er der med dommerundersøgelsen tale om udøvelsen af en kontrolfunktion og afgivelsen af det omhandlede dokument har været påkrævet, jf. ovenfor.

Det bemærkes i ombudsmandens skrivelse af 17. juni 1988, at der i Sundhedsministeriets afgørelse er citeret lovforslagsbemærkninger til en bestemmelse fra det ikke gennemførte forslag til ny offentlighedslov, og at denne bestemmelse blev udeladt i det lovforslag, der siden blev vedtaget. Udeladelsen af den konkrete bestemmelse skyldtes imidlertid ikke uenighed om de citerede overvejelser med hensyn til afgivelse af dokumenter påkrævet af hensyn til udførelsen af offentlig kontrolvirksomhed, men at den foreslåede bestemmelse i øvrigt i for vidt omfang afskar adgang til aktindsigt i interne arbejdsdokumenter, jf. kommenterede offentlighedslov s. 106. Af de almindelige bemærkninger til det vedtagne lovforslag fremgår også, at den tidligere praksis - således som den er beskrevet i betænkning 857/1978, side 183ff - på dette område skal videreføres, jf. ovenfor.«

Samtidig med udtalelsen modtog jeg sagens akter. Det fremgik heraf, at Sundhedsministeriet ved en tidligere anmodning om aktindsigt havde

brevvekslet med Justitsministeriet om, hvorvidt internt arbejdsmateriale, der var udleveret til undersøgelsesdommeren, kunne undtages fra aktindsigt. I en skrivelse af 28. december 1987 til Sundhedsministeriet bemærkede Justitsministeriet bl.a. følgende:

»I det foreliggende tilfælde er det omhandlede referat videregivet til den landsdommer, der af justitsministeren den 15. december 1987 er anmodet om at foretage en undersøgelse af sagen om anvendelse efter 1. januar 1986 af ikkecreenet donorblod. Dokumentet er således videregivet til en i forhold til Sundhedsministeriet udenforstående person som led i sagens behandling.

Det pågældende referat kan derfor ikke undtages fra aktindsigt efter § 7 i offentlighedsloven. Hvorvidt andre af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser kan finde anvendelse, kan Justitsministeriet ikke vurdere på det foreliggende grundlag.«

Den 4. januar 1988 gav Sundhedsministeriet herefter den pågældende journalist aktindsigt i mødereferatet. Sundhedsministeriet beklagede den tidligere beslutning om ikke at udlevere mødereferatet.

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

»Sundhedsministeriet har i begrundelsen for afslaget på aktindsigt henvist til § 7 i offentlighedsloven. Bestemmelsen indeholder følgende:

»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 og
- 3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes.«

Interne arbejdsdokumenter, der er videregivet til en anden forvaltningsmyndighed, eller som i øvrigt er afgivet til udenforstående, vil i almindelighed ikke kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 7, jf. bl.a. pkt. 30 i den vejledning om offentlighedsloven, som Justitsministeriet udsendte i 1986.

En dommerundersøgelse som den, landsdommer Niels Johan Petersen forestod, hviler ikke på et særligt retsgrundlag som f.eks. en kommissionsdomstol. Undersøgelseslederen (dommeren) udpeges og virker på samme retsgrundlag, som gælder for sædvanlige undersøgelsesorganer i administrativt regi. Den udpegede dommer og hans medhjælpere må således ved udførelsen af den særlige undersøgelsesopgave principielt betragtes som en administrativ myndighed, og han er som sådan undergivet de for udøvelse af administrativ virksomhed almindeligt gældende regler, bl.a. offentlighedsloven.

Om der er tale om en udenforstående, selvstændig myndighed i forhold til den myndighed, som undersøgelsen retter sig mod, og som afgiver materiale til brug for undersøgelsens gennemførelse, beror på en samlet vurdering af de pågældende organers stilling og undersøgelsesopgavens karakter.

Efter det oplyste om bl.a. baggrunden for iværksættelsen af dommerundersøgelsen i AIDS-sagen og den herved angivne undersøgelsesopgave må landsdommer Niels Johan Petersen og hans medhjælpere ved undersøgelsens gennemførelse efter min opfattelse betragtes som udenforstående i forhold til Sundhedsministeriet.

Udgangspunktet er herefter, at afgivelsen af internt materiale til undersøgelsesdommeren ophæver materialets interne karakter og gør undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 7 uanvendelig.

Forud for revisionen af den tidligere offentlighedslov blev der overvejet en udvidelse af undtagelsen vedrørende interne arbejdsdokumenter. Det udvalg, som afgav betænkning 857/1978 om offentlighedslovens revision, foreslog følgende bestemmelse (forslagets § 9, stk. 3, betænkningen side 36):

»Interne arbejdsdokumenter, der som led i en sags behandling udveksles mellem forskellige forvaltningsmyndigheder eller i øvrigt afgives til udenforstående, kan ikke undtages ... medmindre afgivelsen har været påkrævet af hensyn til

...

2) udøvelsen af offentlig kontrolvirksomhed, herunder behandlingen af klagesager, eller

...«

Udvalget henviste bl.a. til, at det efter gældende ret lå fast, at internt arbejdsmateriale, der som led i en administrativ sagsbehandling blev afgivet til udenforstående, ikke længere ville kunne anses for omfattet af undtagelsesbestemmelsen vedrørende internt arbejdsmateriale, den tidligere offentlighedslovs § 5, nr. 3. Den manglende adgang til i fortrolighed at udveksle internt arbejdsmateriale havde navnlig vist sig uheldig i forbindelse med behandlingen af klagesager og udøvelsen af anden offentlig kontrolvirksomhed, »hvor det efter omstændighederne kan være af væsentlig betydning for klage- eller kontrolmyndighedens muligheder for på forsvarlig måde at tage stilling til en sag, at den anden myndighed stiller sit interne arbejdsmateriale til rådighed«, jf. betænkningen s. 222, 1. sp.

Udvalgets forslag til en undtagelsesbestemmelse vedrørende udveksling af interne arbejdsdokumenter i forbindelse med udøvelsen af offentlig kontrolvirksomhed blev medtaget som § 11, stk. 1, nr. 2, i det forslag til ny offentlighedslov, som justitsministeren fremsatte for Folketinget den 15. marts 1984, og som blev genfremsat i uændret form den 3. oktober 1984. Dette lovforslag blev *ikke* gennemført.

Bestemmelsen var ikke medtaget i det forslag, som justitsministeren fremsatte for Folketinget den 2. oktober 1985, og som førte til lovens vedtagelse.

I de generelle bemærkninger er der i den forbindelse anført, at det under Retsudvalgets behandling af det tidligere lovforslag var den almindelige opfattelse, »at bestemmelsen i § 11 i for vidt omfang i forhold til praksis med hensyn til bestemmelsen i den gældende lovs § 5, nr. 3, afskar adgang til aktindsigt i interne arbejdsdokumenter, der har været videregivet til andre myndigheder eller i øvrigt til udenforstående. Bestemmelsen i det tidligere lovforslags § 11 er derfor ikke medtaget i det nu foreliggende lovforslag. Den tidligere praksis på dette område foreslås i stedet videreført. Der henvises til betænkningen om offentlighedslovens revision side 183 ff.« (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 191).

På den baggrund må jeg finde det vanskeligt foreneligt med motiverne til den gældende offentlighedslov nu at anerkende en udvidelse af undtagelsesområdet vedrørende internt arbejdsmateriale, som i det væsentlige svarer til den udvidelse, for så vidt angår gennemførelse af offentlig kontrolvirksomhed, som lovgivningsmagten udtrykkeligt afviste ved lovrevisionen i 1985.

Der vil efter min opfattelse ikke heroverfor kunne henvises til, at der i dette tilfælde er tale om en ganske særlig form for offentlig kontrolvirksomhed, som ikke omfattes af de generelle motivudtalelser. Som anført ovenfor adskiller en dommerundersøgelse sig principielt ikke fra anden undersøgelses- og kontrolvirksomhed i sædvanligt administrativt regi. Forskellen består hovedsageligt i de kvaliteter af personlig og faglig karakter, som traditionelt kendetegner professionelle dommere. Tilsvarende kvaliteter vil naturligvis også kunne inddrages fra anden side.

Jeg finder således ikke, at den omhandlede redegørelse med ministerens håndskrevne bemærkninger - efter fremsendelsen til landsdommer Niels Johan Petersen - har kunnet undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 7.

Jeg har samtidig hermed gjort Sundhedsministeriet bekendt med min opfattelse og henstillet til ministeriet at tage Deres anmodning om aktindsigt op til fornyet overvejelse.

Det bemærkes, at jeg ikke har taget stilling til, om Deres anmodning om aktindsigt helt eller delvis vil kunne afslås i henhold til andre bestemmelser i offentlighedsloven.

På grund af sagens principielle karakter har jeg fundet det rigtigst at orientere Folketingets Retsudvalg om min opfattelse.«

Sundhedsministeriet meddelte mig senere, at ministeriet efter en fornyet over?? sagen havde meddelt journalisten den ønskede aktindsigt.

Herefter meddelte jeg ministeriet, at jeg ikke foretog videre i sagen.