

Åbenhedskomitéen  
v./Kurt Loftkjær  
Amundsensvej 37  
2800 Lyngby

Dato: 6. november 2003  
Kontor: 2. kommunekontor  
J. nr.: 2003-2220/200-1

Sagsbeh.: MKG

I e-post af 22. august 2002 med bilag har De på vegne af Åbenhedskomitéen klaget til Indenrigs- og Sundhedsministeriet over Tilsynsrådet for Frederiksborg Amts afslag på Deres anmodning om aktindsigt i sager, herunder journalister, registre og andre dokumentfortegnelser, vedrørende Farum Kommune i den periode, Christian Trønning har været formand for tilsynsrådet. De har endvidere anmodet Indenrigs- og Sundhedsministeriet om at forholde sig til Åbenhedskomitéens opfattelse af, at de pågældende dokumenter i almindelighed burde være offentlige. Endelig har De klaget over, at Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt i en anden konkret sag om aktindsigt, som De er bekendt med, ikke har ført journaliste.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen. Ministeriet skal beklage den lange sagsbehandlingstid.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder, at Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt allerede i forbindelse med tilsynsrådets første afslag på aktindsigt, jf. tilsynsrådets brev af 13. marts 2002 til Dem, havde pligt til at overveje, om De kunne meddeles aktindsigt efter princippet om meroffentlighed samt til at gøre Dem bekendt med sådanne overvejelser.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er enig med tilsynsrådet i, at der er et særligt hensyn at tage til pressen. Det forhold, at der bør udvises særlig imødekommenhed over for navnlig journalisters anmodninger om meroffentlighed, indebærer imidlertid efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse ikke, at der ikke efter omstændighederne kan være grund til at udvise den samme imødekommenhed over for private borgere.

re. Afgørelsen heraf må bero på en konkret vurdering i hver enkelt sag, og denne vurdering kan ikke generelt undlades.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder ikke, at Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt ved sin afgørelse af 9. april 2002 har foretaget en vurdering af, om der i den konkrete sag er noget til hinder for, at Åbenhedskomiteéen meddeles aktindsigt i de pågældende sager efter princippet om meroffentlighed.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har på den baggrund i dag anmodet Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt om at genoptage sagen med henblik på at tage stilling til spørgsmålet om meroffentlighed på ny.

Her følger først en gennemgang af sagens baggrund og derefter en nærmere begrundelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse.

#### **Sagens baggrund:**

Det fremgår af sagen, at De ved brev af 19. februar 2002 – modtaget i Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt den 4. marts 2002 – på vegne af Åbenhedskomiteéen anmodede om aktindsigt i sager vedrørende Farum Kommune, der har været behandlet i Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt eller i tilsynsrådets sekretariat, siden Christian Trønnings tiltrædelse i 1997. De anmodede om indledningsvist at få tilsendt kopi af sagens journalister, registre og andre dokumentfortegnelser. De henviste i den forbindelse til lov om offentlighed i forvaltningen, herunder reglerne om meroffentlighed.

Ved brev af 13. marts 2002 meddelte Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt Dem afslag på Deres anmodning om aktindsigt under henvisning til, at De ikke havde angivet de dokumenter eller den sag, Deres anmodning angik, jf. § 4, stk. 3, i offentlighedsloven.

Ved brev af 25. marts 2002 anmodede De bl.a. Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt om kopi af bl.a. samtlige tilsynsrådets dagsordener og beslutningsprotokoller for perioden ultimo 1997 til dags dato.

Ved brev af 9. april 2002 meddelte Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt Dem på ny afslag på aktindsigt. Af brevet fremgår bl.a. følgende:

”Tilsynsrådet giver Dem herved afslag på at få aktindsigt i Tilsynsrådets dagsordener og beslutningsprotokoller for perioden ultimo 1997 til d.d.

Afgørelsen er truffet med hjemmel i offentlighedslovens § 4, stk. 3.

Ifølge offentlighedslovens § 4, stk. 3 skal begæring om aktindsigt angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

Dette krav medfører blandt andet, at en forvaltningsmyndighed ikke vil være forpligtet til at imødekomme begæringer om at få lejlighed til at gennemse f.eks. alle sager af en bestemt art eller sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode. En imødekommelse af en sådan begæring om aktindsigt vil i realiteten medføre, at efterfølgende begæringer om at blive gjort bekendt med hver enkelt af de sager, der er opført på fortegnelserne ikke vil kunne afslås under henvisning til offentlighedslovens § 4, stk. 3, og vil således indebære en omgåelse af bestemmelsen.

Begæringer om at få generelle udskrifter af et bestemt offentligt register kan således afslås med hjemmel i den nævnte bestemmelse. Det er antaget i praksis, at offentlighedsloven ikke hjemler adgang til et almindeligt gennemsyn af kommunale beslutningsprotokoller, men kun vedrører nærmere angivne indførelser.

Tilsynsrådet er af den opfattelse, at Deres anmodninger om aktindsigt i samtlige dagsordener, herunder beslutningsprotokoller kan afslås med hjemmel i offentlighedslovens § 4, stk. 3, da det ansøgte er materiale af generel karakter, som ovenfor anført, og således ikke omfattet af retten til aktindsigt.

Tilsynsrådet har mulighed for at give adgang til mere aktindsigt end offentlighedslovens regler bestemmer, blot tavshedspligtsreglerne overholdes.

Der er en tradition her i landet for, at pressen i et vist omfang får meroffentlighed end offentlighedsloven tilsiger.

Tilsynsrådet har derfor givet journalister meroffentlighed i form af kopi af sagslister vedrørende Farum Kommunes tilsynsrådssager og udskrift af Tilsynsrådets beslutningsprotokol vedrørende afgjorte tilsynsrådssager vedrørende Farum Kommune for en vis periode.

Tilsynsrådet har således besluttet, at der gives denne meroffentlighed til samtlige journalister, der henvender sig til Tilsynsrådet, medens der ikke gives meroffentlighed til øvrige borgere, der henvender sig til Tilsynsrådet.

Tilsynsrådet er af den opfattelse at der er tale om en sagligt begrundet forskelsbehandling i den givne aktindsigt, idet der som nævnt er et særligt hensyn at tage til pressen i forhold til landets øvrige borgere, på grund af den funktion, som pressen udøver.”

Efter modtagelse af Deres e-post af 22. august 2002 har Indenrigs- og Sundhedsministeriet anmodet Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt om en udtalelse om sagen.

Ved brev af 11. oktober 2002 har Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt oplyst, at tilsynsrådet i det hele kan henholde sig til de svar, som tilsynsrådet har sendt til Åbenhedskomitéen ved breve af 13. marts og 9. april 2002.

### **Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse:**

1. Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ikke almindelig klageinstans i forhold til tilsynsrådene. Ministeriet fører imidlertid tilsyn med, at tilsynsrådene ikke tilsidesætter den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder offentligretlige retsgrundsætninger, og at tilsynsrådenes udtalelser ikke er udtryk for en urigtig retsopfattelse eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag, jf. § 61 a i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 629 af 29. juni 2001).

Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan ikke tage stilling til, om tilsynsrådernes sagsbehandling er rimelig eller hensigtsmæssig, eller til spørgsmål vedrørende skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen. Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan heller ikke tage stilling til, om tilsynsrådernes sagsbehandling er i overensstemmelse med god forvaltningsskik.

2. § 4, stk. 1 og 3, i lov om offentlighed i forvaltningen (lov nr. 572 af 19. december 1985 som senest ændret ved lov nr. 429 af 31. maj 2000) har følgende ordlyd:

”§ 4. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i en administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.

...

Stk. 3. Begæring efter stk. 1 og 2 skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.”

Det følger af offentlighedslovens § 4, stk. 3, at en begæring om aktindsigt skal indeholde en angivelse af de dokumenter eller den sag, den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. Grundbetingelsen er således, at den, der ønsker aktindsigt, må have i hvert fald et vist kendskab til sagens eller dokumentets eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed.

Bestemmelsen gør det endvidere berettiget at meddele afslag, uanset at genstanden for begæringen er let identificerbar, hvis begæringen reelt tilsigter at skabe adgang til en ubestemt flerhed af sager.

Der henvises til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 1998, side 126 f.

Bestemmelsen indebærer således, at en begæring om aktindsigt kan afslås, hvis det ikke er muligt for myndigheden rent faktisk at identificere de sager eller dokumenter, der er omfattet af aktindsigtsbegæringen. Derudover indebærer bestemmelsen, at begæringen kan afslås, hvis den omfatter en ubestemt flerhed af sager, herunder alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode, eller alle sager af en bestemt art.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at Deres anmodning af 19. februar 2002 om aktindsigt i sager vedrørende Farum kommune, der har været behandlet i tilsynsrådet siden Christian Trønnings tiltrædelse i 1997, herunder journalister, registre og andre dokumentfortegnelser, tilsigter at skabe adgang til en sådan ubestemt flerhed af sager. Det samme gælder Deres anmodning af 25. marts 2002 om aktindsigt i tilsynsrådets dagsordener og beslutningsprotokoller for perioden ultimo 1997 til dags dato.

3. Det følger af princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., at en offentlig myndighed efter eget skøn kan give aktindsigt i dokumenter, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt efter § 4, stk. 1, 1. pkt., medmindre andet følger af tavshedspligtsreglerne.

Meroffentlighed har i særlig grad betydning i forhold til pressens adgang til aktindsigt. Det følger således af god forvaltningsskik, at der bør udvises tilbageholdenhed med hensyn til at afslå pressens begæring om at få lejlighed til at gennemse alle sager af en bestemt art eller sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode, medmindre andet følger af reglerne om tavshedspligt, jf. herved pkt. 17 i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven fra 1986.

Lovfæstelsen af meroffentlighedsadgangen må imidlertid generelt medføre, at myndighederne har pligt til, i hvert fald på begæring, at overveje meroffentlighed og således ikke er beføjet til uden videre at etablere en praksis, hvorefter meroffentlighed aldrig eller så godt som aldrig gives. Den almindelige retsgrundsætning om saglig forvaltning indebærer endvidere, at myndigheden må angive en saglig grund for eventuelt at afslå adgang til meroffentlighed. Ved vurderingen af, om der bør gives meroffentlighed, kan myndigheden i modsætning til, hvad der gælder den lovfæstede ret til dokumenter, tage hensyn til, om ansøgeren har en særlig interesse i at få de ønskede oplysninger.

Der henvises til Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 392.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at bestemmelsen om meroffentlighed i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., er en udpræget skønsmæssig bestemmelse.

Afgørelsen af skønsmæssige spørgsmål forudsætter en individuel stillingtagen. Hvis et retsgrundlag ikke giver holdepunkter for slutninger, må egentlige afskæringsregler og regler, der begrænser skønnet kraftigt, som udgangspunkt anses for ulovlige.

Der henvises til Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 360 ff.

Myndigheden bør således i kraft af bestemmelsen om meroffentlighed konkret overveje, om der er noget til hinder for, at der meddeles aktindsigt, selvom myndigheden ikke er forpligtet hertil.

Der henvises herved til betænkning 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 70.

Det fremgår af sagen, at De allerede i Deres henvendelse af 19. februar 2002 til tilsynsrådet henviste til adgangen til meroffentlighed.

Tilsynsrådet har i sit brev af 13. marts 2002 til Dem ikke kommenteret spørgsmålet om meddelelse af aktindsigt i henhold til reglerne om meroffentlighed.

Af tilsynsrådets brev af 9. april 2002 til Åbenhedskomitéen fremgår, at tilsynsrådet har besluttet, at der til samtlige journalister, der henvender sig til tilsynsrådet, gives meroffentlighed i form af kopi af sagslister vedrørende Farum Kommunes tilsynsrådssager og udskrift af tilsynsrådets beslutningsprotokol vedrørende afgjorte tilsynsrådssager vedrørende Farum Kommune for en vis periode, mens der ikke gives meroffentlighed til øvrige borgere, der henvender sig til tilsynsrådet. Det er tilsynsrådets opfattelse, at der er tale om en sagligt begrundet forskelsbehandling i den givne aktindsigt, idet der er et særligt hensyn at tage til pressen i forhold til landets øvrige borgere på grund af den funktion, som pressen udøver.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt allerede i forbindelse med tilsynsrådets første afslag på aktindsigt, jf. tilsynsrådets brev af 13. marts 2002 til Dem, havde pligt til at overveje, om De kunne meddeles aktindsigt efter princippet om meroffentlighed samt til at gøre Dem bekendt med sådanne overvejelser.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet må efter det i tilsynsrådets brev af 9. april 2002 oplyste lægge til grund, at tilsynsrådet med hensyn til ansøgninger om aktindsigt i sager vedrørende Farum Kommune har fastsat en intern regel om, dels at der i de pågældende sager efter fast praksis gives meroffentlighed til samtlige journalister, der henvender sig til tilsynsrådet, dels at der efter fast praksis ikke gives meroffentlighed til øvrige borgere.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er enig med tilsynsrådet i, at der er et særligt hensyn at tage til pressen. Det forhold, at der bør udvises særlig imødekommenhed over for navnlig journalisters anmodninger om meroffentlighed, indebærer imidlertid efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse ikke, at der ikke efter omstændighederne kan være grund til at udvise den samme imødekommenhed over for private borgere. Afgørelsen heraf må bero på en konkret vurdering i hver enkelt sag, og denne vurdering kan ikke generelt undlades.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder ikke, at Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt ved sin afgørelse af 9. april 2002 har foretaget en vurdering af, om der i den konkrete sag er noget til hinder for, at Åbenhedskomiteén meddeles aktindsigt i de pågældende sager efter princippet om meroffentlighed.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har på den baggrund i dag anmodet Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt om at genoptage sagen med henblik på at tage stilling til spørgsmålet om meroffentlighed på ny.

4. De har i Deres brev af 22. august 2002 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet anmodet om, at ministeriet forholder sig til Deres opfattelse om, at der bør være almindelig offentlighed i tilsynsrådets arbejde. De har i den forbindelse peget på, at Farum-sagen efter Deres opfattelse har vist, at en videregående offentlighed i Tilsynsrådets arbejde er en nødvendighed.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal i den anledning bemærke, at Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt er en offentlig forvaltningsmyndighed, hvorfor spørgsmålet om offentlighed i tilsynsrådets arbejde og dokumenter reguleres af de almindelige regler i offentlighedsloven.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan i den forbindelse oplyse, at justitsministeren i maj 2003 nedsatte en offentlighedskommission, der skal komme med forslag til en samlet revision af offentlighedsloven. Kommissionens overordnede sigte er at udbygge offentlighedslovens grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning og i den forbindelse tilpasse loven til nutidens forhold.

5. De har endelig klaget over, at Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt i en anden konkret sag om aktindsigt, som De er bekendt med, ikke har ført journalliste.

Det fremgår af sagen, at Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt i brev af 9. april 2002 til Dem har oplyst, at tilsynsrådet ikke har oprettet nogen sag og foretaget nogen journalisering af journalist Tom Heinemanns anmodning om aktindsigt. Det fremgår endvidere af sagen, at tilsynsrådet ved brev af 22. marts 2002 efter anmodning fra Dem tilsendte

Dem kopi af samtlige akter, som blev sendt til journalist Tom Heinemann samt kopi af de skrivelser, som tilsynsrådet var i besiddelse af vedrørende journalistens anmodning om aktindsigt og tilsynsrådets besvarelse af anmodningen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal i den anledning meddele, at der ikke i lovgivningen er en almindelig regel om, at en offentlig myndighed skal foretage journalisering.

Det antages imidlertid, at offentlige forvaltningsmyndigheder efter god forvaltningsskik har pligt til at foretage journalisering, dvs. en systematisk registrering, af ind- og udgået post, og at indkommen post bør journaliseres umiddelbart efter modtagelsen (samme dag eller dagen efter), og således inden de pågældende dokumenter går til sags ekspedition.

Da offentlige myndigheders pligt til journalisering følger af god forvaltningsskik og ikke af lovgivningen, har Indenrigs- og Sundhedsministeriet ikke kompetence til at påse tilsynsrådernes overholdelse heraf.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretager på den baggrund ikke videre i anledning af denne del af Deres klage.

Kopi af dette brev er sendt til Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt.

Med venlig hilsen

Christina Ekmann