



INDENRIGSMINISTERIET
KOMMUNALAFDELINGEN

Løgstør Kommunalbestyrelse
Box 208
9670 Løgstør

Dato: 11. juli 1997
Kontor: 4. kommunekontor
J. nr.: 1997/1221/827-1
Sagsbeh.: eth

I brev af 16. august 1996 har Løgstør Kommunalbestyrelse klaget til Indenrigsministeriet over en udtalelse af 17. juni 1996 fra Tilsynsrådet for Nordjyllands Amt vedrørende aktindsigt i udskrifter af folkeoplysningsudvalgets beslutningsprotokol fra to konkrete møder. Klagen vedrører særligt kommunens forpligtelse til at foretage afskrift eller fotokopi af de omhandlede udskrifter.

Sagens baggrund er følgende:

Otto Kjær anmodede dels telefonisk i august 1995 og dels ved brev af den 10. oktober 1995 Løgstør Kommune om aktindsigt i Folkeoplysningsudvalgets beslutningsprotokol. I brevet var blandt andet anført følgende.

"Jeg skal herved anmode om at få tilsendt kopi af beslutningsprotokollen fra udvalgets sidst afholdte møde."

Begge anmodninger blev afslået af Løgstør Kommune med henvisning til, at offentlighedsloven ikke fandt anvendelse.

I Tilsynsrådet for Nordjyllands Amts udtalelse af 17. juni 1996 er blandt andet følgende anført:

"Af § 9, stk. 6, i vedtægterne for Folkeoplysningsudvalget fremgår, at udvalgets beslutninger indføres i en beslutningsprotokol, som underskrives af mødets deltagere.

Offentlighedslovens § 4 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 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."

Offentlighedslovens § 7 har følgende ordlyd:

"§ 7. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter, som interne arbejdsdokumenter anses

- 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug,
- 2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed og

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

Offentlighedslovens § 8 har følgende ordlyd (uddrag):

"§ 8. Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelsen i § 7 interne arbejdsdokumenter, som foreligger i endelig form, når

- 1) dokumenterne alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,

...

- 3) dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, eller

..."

Af kommenteret offentlighedslov (1992) s. 153 ff fremgår, at beslutningsprotokoller er omfattet af offentlighedslovens § 8, stk. 1, nr. 1.

Af denne formulering følger, dels at beslutningsprotokoller er at betragte som dokumenter, dels at beslutningsprotokoller ikke kan betragtes som interne dokumenter.

Samme konklusion følger af adskillige domme og udtalelser fra Justitsministeriet, bl.a. 1969.301 H, hvor elektricitetsrådets forhandlingsprotokol blev anset som omfattet af aktindsigtsreglerne og Justitsministeriets sag 1970-54002-13, hvor landsskatterettens mødeprotokol blev anset for omfattet af aktindsigtsreglerne.

I øvrigt må det til orientering anføres, at også et internt dokument ville have mistet sin status som "internt" ved fremsendelse til udenforstående, f.eks. pressen, som det efter det oplyste er sket med beslutningsprotokollerne fra folkeoplysningsudvalget, jf. bl.a. Justitsministeriets vejledning pkt. 30.

Offentlighedslovens § 16, stk. 1, har følgende ordlyd:

"Stk. 1. Vedkommende myndighed afgør snarest, om en begæring kan imødekommes, og om den, der har fremsat begæringen, skal gøres bekendt med dokumenterne ved, at der gives adgang til gennemsyn på stedet, eller ved, at der udleveres afskrift eller kopi."

Af forarbejderne til denne bestemmelse er det klart forudsat, at begæringer om at få en udskrift eller fotokopi kun kan afslås, når der er en særlig begrundelse herfor, f.eks. dokumenternes karakter, antallet af dokumenter, eller deres form. Hvis det uden større besvær er muligt at tage en brugbar fotokopi bør dette således ske.

Tilsynsrådet er efter ovenstående gennemgang af den opfattelse, at folkeoplysningsudvalgets beslutningsprotokol er et selvstændigt dokument, og at dette dokument ikke kan kategoriseres som internt. Idet De overfor udvalget har anmodet om aktindsigt i netop dette dokument og dermed foretaget en entydig identifikation, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 3, finder tilsynsrådet, at udvalget klart har overtrådt aktindsigtsreglerne ved at nægte Dem aktindsigt i beslutningsprotokollen.

Tilsynsrådet har dags dato anmodet Løgstør Kommune drage omsorg for, at De meddeles den ønskede aktindsigt."

I kommunalbestyrelsens klage af 16. august 1996 til Indenrigsministeriet er blandt andet anført følgende:

"Omend det forekommer konstrueret og kunstigt, at en beslutningsprotokol betragtes som et dokument, og at en beslutningsprotokol ikke anses for at være internt udarbejdet som dokumentationsmateriale til eget brug i offentlighedslovens forstand, har kommunalbestyrelsen med undren taget denne definition til efterretning.

Derimod findet kommunalbestyrelsen det betænkeligt, at offentlighedslovens § 16, stk. 1, af Tilsynsrådet fortolkes, som tilfældet er, og hvorefter aktindsigten efter Tilsynsrådets opfattelse skal gives ved fremsendelse af afskrift eller fotokopi, også når aktindsigten omfatter beslutningsprotokoller, som typisk omfatter et ikke ubetydeligt antal sider/dokumenter.

Bestemmelsen har følgende ordlyd...

Ved sin afgørelse har Tilsynsrådet frataget kommunalbestyrelsen kompetencen til at træffe beslutning efter denne bestemmelse.

Følgerne af Tilsynsrådets beslutning er uoverskuelige, idet den i sin yderste konsekvens indebærer, at enhver med forvaltningsloven i hånden kan "tegne abonnement" på ikke alene folkeoplysningsudvalgets beslutningsprotokol, men også beslutningsprotokoller fra alle andre kollegialt sammensatte folkevalgte organer, og det tilsyneladende for en tidsubestemt periode.

Fantasiaen rækker ikke til at tro, at dette har været lovgivers intention ved vedtagelsen af offentlighedsloven, og kommunalbestyrelsen må fremdeles være af den opfattelse, at aktindsigt i tilsvarende sager vedrørende omfattende beslutningsprotokoller gives derved, at der - som der er givet tilbud om i den konkrete sag - gives adgang til gennemsyn på forvaltningen."

Tilsynsrådet for Nordjyllands Amt anførte den 12. september 1996, som svar på en høring fra Indenrigsministeriet, blandt andet følgende:

"Tilsynsrådet [skal] på foranledning af kommunalbestyrelsens udtalelse af 16. august 1996 til Indenrigsministeriet oplyse, at rådet ikke har udtalt sig om muligheden for at "tegne abonnement" på aktindsigt i de kommunale udvalgs beslutningsprotokoller som anført i kommunalbestyrelsens skrivelse.

Tilsynsrådet har således alene taget stilling til anmodningen om aktindsigt i beslutningsprotokollen - ikke til eventuelle senere anmodninger om aktindsigt i de akter, der ligger til grund for de pågældende beslutninger."

Endelig har kontorchef Tage Laursen, Løgstør Kommune, ved telefonsamtale ultimo 1996 oplyst til Indenrigsministeriet, at udskrifterne af beslutningsprotokollen fra de to omhandlede møder har et omfang på henholdsvis fem og to sider.

I den anledning skal Indenrigsministeriet meddele, at de almindelige kommunale tilsynsmyndigheder, Indenrigsministeriet og de for hvert amt nedsatte tilsynsråd, fører tilsyn med, at kommunerne overholder lovgivningen, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 615 af 18. juli 1995).

Indenrigsministeriet er ikke almindelig klageinstans i forhold til tilsynsrådene, men ministeriet fører tilsyn med, at tilsynsrådene ikke tilsidesætter lovgivningen, 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.

§§ 7 og 8 i offentlighedsloven (lovbekendtgørelse nr. 572 af 19. december 1985 som senest ændret ved lov nr. 304 af 30. juni 1993) er sålydende:

"§ 7. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

- 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug,
- 2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed og
- 3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes.

§ 8. Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelsen i § 7 interne arbejdsdokumenter, som foreligger i endelig form, når

- 01) dokumenterne alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,
- 2) dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden har haft pligt til at notere efter bestemmelsen i § 6,
- 3) dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, eller
- 4) dokumenterne indeholder generelle retningslinier for behandlingen af bestemte sagstyper."

Tilsynsrådet for Nordjyllands Amt har i udtalelsen af 17. juni 1996 - under henvisning til blandt andet den kommenterede offentlighedslov, 1992, s. 153 ff - lagt til grund, at beslutningsprotokoller er omfattet af offentlighedslovens § 8, nr. 1.

Dette giver Indenrigsministeriet anledning til at bemærke, at netop dette spørgsmål har været genstand for overvejelser i Justitsministeriet og Indenrigsministeriet, og at Justitsministeriet på den baggrund i et brev af 18. januar 1993 har tilkendegivet en mere nuanceret opfattelse af spørgsmålet end, hvad der fremgår af den kommenterede offentlighedslov.

En beslutningsprotokol indeholder således ofte, ud over den endelige beslutning om en sags afgørelse, en sagsbeskrivelse, der omfatter en indstilling fra forvaltningen om sagens afgørelse.

Retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 8, nr. 1, omfatter derfor ikke beslutningsprotokollen som sådan, men alene tilførslen til protokollen vedrørende den sag, som en begæring om aktindsigt angår, og kun tilførslen vedrørende den endelige beslutning om sagens afgørelse.

Den sagsbeskrivelse, som måtte være angivet i beslutningsprotokollen, og som tjener som grundlag for myndighedens beslutningsproces, er således ikke omfattet af aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 8, nr. 1. Det samme gælder de (processuelle) beslutninger, der træffes vedrørende sagens behandling, samt de forslag og eventuelle ændringsforslag, der fremsættes i forbindelse med sagens afgørelse.

Består den endelige afgørelse alene i en tiltrædelse af en indstilling fra forvaltningen eller et forslag fra et medlem, omfatter adgangen til aktindsigt dog også indstillingen eller forslaget.

I den foreliggende sag har Løgstør Kommune fra to folkeoplysningsudvalgsmøder udskrevet henholdsvis to og fem sider fra udvalgets beslutningsprotokol. Disse udskrifter er selvstændige dokumenter i offentlighedslovens forstand, og da eksemplarer heraf er udleveret til pressen, er dokumenterne - i deres helhed - ikke interne dokumenter, jf. herved den kommenterede offentlighedslov, 1992, s. 131 f.

I den foreliggende sag kan kravet til identifikation, jf. herved offentlighedslovens § 4, stk. 3, af de to dokumenter endvidere anses for opfyldt ved Otto Kjærs henvisning til kopi af beslutningsprotokollen.

Indenrigsministeriet kan med disse bemærkninger tilslutte sig Tilsynsrådet for Nordjyllands Amts udtalelse

om, at der var ret til aktindsigt i udskriften af folkeoplysningsudvalgets beslutningsprotokol fra de to omhandlede møder. Det tilføjes, at der ikke for Indenrigsministeriet foreligger oplysninger, der giver anledning til overvejelser om, hvorvidt enkelte oplysninger i udskrifterne kunne undtages fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens §§ 12 og 13.

§ 16, stk. 1, i offentlighedsloven er sålydende:

"§ 16. Vedkommende myndighed afgør snarest, om en begæring kan imødekommes, og om den, der har fremsat begæringen, skal gøres bekendt med dokumenterne ved, at der gives adgang til gennemsyn på stedet, eller ved, at der udleveres en afskrift eller kopi."

Efter ordlyden af denne bestemmelse er det således umiddelbart op til vedkommende myndighed at bestemme, om aktindsigt skal gives ved adgang til gennemsyn af de relevante dokumenter hos myndigheden, eller ved udlevering af en afskrift eller en kopi.

Det er dog forudsat i forarbejderne til bestemmelsen, at begæring om afskrift eller kopi kun kan afslås, når der er en særlig begrundelse herfor, f.eks. dokumenternes karakter, antal eller form, jf. Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 233.

At der skal være en særlig grund til at afslå at gennemføre aktindsigten ved udlevering af kopi, følger endvidere efter Indenrigsministeriets opfattelse af det almindeligt gældende forvaltningsretlige princip om saglighed i forvaltningen.

Afslag begrundet i dokumenternes antal forudsætter, at der er tale om et overordentligt stort antal dokumenter i samme sag.

Afslag på aktindsigt i form af kopi begrundet i dokumenternes antal vil ikke kunne gives selv om en myndighed får et meget stort antal henvendelser om aktindsigt fra forskellige personer, når den enkelte henvendelse ikke i sig selv angår et stort antal dokumenter.

Der henvises i den forbindelse til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 1992, s. 247-48, samt Justitsministeriets Vejledning om forvaltningsloven, pkt. 50.

Eftersom begæringen om aktindsigt i den foreliggende sag vedrører samlet syv siders udskrifter af beslutningsprotokollen fra to møder i folkeoplysningsudvalget, finder Indenrigsministeriet ikke grundlag for at antage, at den retsopfattelse vedrørende aktindsigtens form, som tilsynsrådet har givet udtryk for, er urigtig eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag.

Med hensyn til det af kommunalbestyrelsen til Indenrigsministeriet anførte om konsekvenserne af tilsynsrådets - og dermed også Indenrigsministeriets - retsopfattelse, bemærkes, at offentlighedsloven alene giver ret til aktindsigt i dokumenter, der eksisterer på tidspunktet for aktindsigtsbegæringens fremsættelse. Der kan henvises til John Vogter, offentlighedsloven med kommentarer, 1992, s. 87.

Et ønske fra borgere eller andre om at "tegne abonnement" på de udskrifter fra folkeoplysningsudvalgets beslutningsprotokol, der udsendes til pressen - eller f.eks. udskrifter fra et stående udvalgs beslutningsprotokol, der udsendes til pressen eller andre "udenforstående" - er således ikke et ønske, kommunen i henhold til offentlighedsloven er forpligtet til at imødekomme. Alene udskrifter fra beslutningsprotokoller, der eksisterer på tidspunktet for aktindsigtsbegæringens fremsættelse, er undergivet reglerne.

Indenrigsministeriet foretager herefter ikke videre i sagen.

Ministeriet beklager den sene besvarelse.

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

Med venlig hilsen

Pernille Christensen