

Enhed
Kommunaljura

Sagsbehandler
LRH

Koordineret med

Sagsnr.
2014-7079

Doknr.
84758

Dato
26-03-2014

Notat om kommunestyrelseslovens § 9 - sagsindsigt - ekstrakt

Notatet omhandler spørgsmålet om rammerne for sagsindsigt efter kommunestyrelseslovens § 9, stk. 1, i mødemateriale mv. fra organer, som kommunale repræsentanter deltager i, herunder om der kan drages paralleller til rammerne for, hvilke dokumenter, der efter offentlighedsloven er omfattet af retten til aktindsigt.

Notatet omhandler endvidere spørgsmålet om en eventuel pligt for den kommunale repræsentant til at udlevere sådant materiale til kommunalbestyrelsen.

1. Baggrund

1.1. Frederiksberg Kommunes henvendelse

Frederiksberg Kommune har ved e-mail af 27. november 2013 på baggrund af en konkret anmodning fra et kommunalbestyrelsesmedlem om sagsindsigt i mødereferater mv. fra Metroselskabet I/S anmodet ministeriet om en vejledende udtalelse om, hvordan udtrykket "i kommunens administration" i styrelseslovens § 9, stk. 1, skal forstås. Det er oplyst, at der kan være tale om kommenterede dagsordener til/referater fra møder i bestyrelsen i Metroselskabet I/S, herunder bilagsmateriale.

Det ønskes oplyst, om udtrykket i styrelseslovens § 9, stk.1, skal forstås på samme måde som udtrykket i offentlighedslovens § 4, stk. 1"... indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed."

Kommunen har oplyst, at der i kommentaren til offentlighedsloven, jf. side 116, er henvist til FOB 1995. side 132 om det principielle spørgsmål, om hvilke krav der kan stilles til, at materiale kan anses for indgået i kommunens administration og dermed omfattet af offentlighedslovens § 4, stk. 1.

Kommunen har endvidere oplyst, at Martin Basse og Oluf Jørgensen, jf. Kommunalt folkestyre, side 203, har antaget en vid adgang til sagsindsigt herunder også i mødemateriale med eksterne parter som i kontaktudvalget med regionrådsformanden. Det oplyses, at synspunktet her er, at det er kommunalbestyrelsen, der er repræsenteret i disse organer, hvorfor kommunalbestyrelsesmedlemmerne har medansvar og legitim politisk interesse, også for deres aktiviteter.

Kommunen har endvidere bemærket, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet i 2006 udgav "Rapport fra udvalget vedrørende de styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelser og kommunale selskaber", hvor det i anbefalingerne på s. 194 hedder, at "For øvrige aktie- og anpartsselskaber med kommunal deltagelse har kommunalbestyrelsen som udgangspunkt kun adgang til samme information, som



de øvrige aktionærer og anpartshavere i selskabet med evt. fortrolighedsklausuler tilknyttet.”

Kommunen har i den forbindelse gjort opmærksom på, at selvom Metroselskabet som interessentskab ikke falder helt inden for denne kategori, har Transportministeriet som medejer af Metroselskabet efter det for kommunen oplyste ikke adgang til Metroselskabets bestyrelsesmateriale.

2. Opsummering af overvejelser, jf. notatets pkt. 4.

- Der er ret til sagsindsigt i endeligt sagsmateriale, hvis materialet foreligger i kommunens administration.
- Dette gælder, med mindre materialet er således afskærmet, at ikke andre end det/de pågældende bestyrelsesmedlemmer har adgang hertil (samt eventuelt enkelte relevante administrative medarbejdere). Hvorvidt materialet konkret er afskærmet, beror på en konkret vurdering.
- Hvis f.eks. bestyrelsesmateriale, der foreligger i kommunens administration, ikke er afskærmet, vil det som udgangspunkt være omfattet af retten til sagsindsigt. *Kun* hvis materialet kan siges at være myndighedens almindelige løbende administrative virksomhed helt uvedkommende, er det ikke omfattet af adgangen til sagsindsigt. Denne vurdering må foretages konkret.
- Hvis betingelserne for sagsindsigt ikke er opfyldt, dvs. hvis materialet enten forefindes i kommunens administration, men er tilstrækkeligt afskærmet, eller hvis det ikke findes i administrationen men f.eks. kun hos bestyrelsesmedlemmet selv, kan der efter omstændighederne være pligt til at udlevere materialet til kommunalbestyrelsen.
- Hvorvidt der er pligt til at udlevere materialet, afhænger af, om kommunalbestyrelsen kan give medlemmet bundet mandat (om kommunalbestyrelsen har instruktionsbeføjelse). Dette afhænger af følgende:
 - organets opgaver
 - organets karakter og den lovgivning, der generelt gælder for organer af den pågældende karakter, samt
 - den regulering, som det konkrete organ i øvrigt er undergivet, herunder speciallovgivning, samt vedtægter for organet mv.

For et kommunalt udpeget medlem af bestyrelsen for et interessentskab, der helt eller delvist varetager kommunale opgaver, vil der være instruktionsbeføjelse, med mindre andet følger af speciel lovgivning, som selskabet er omfattet af, eller af selskabets vedtægter.

- Hvis kommunalbestyrelsen har instruktionsbeføjelse over for det pågældende bestyrelsesmedlem, kan kommunalbestyrelsen til brug for udøvelsen heraf forlange at blive orienteret, herunder ved udlevering af dokumenter. Der kan dog være tavshedsbelagte oplysninger, som ikke kan udleveres. Retten til at forlange dokumenter udleveret tilkommer kommunalbestyrelsen, ikke det enkelte medlem. Beslutning herom træffes ved almindelig flertalsbeslutning.

3. Retsgrundlag, praksis og litteratur

3.1. Lovbestemmelsen, forarbejder mv.

Kommunestyrelseslovens § 9, stk. 1, om sagsindsigt er sålydende:



”Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen har som led i varetagelsen af sit hverv ret til at gennemse sagsmateriale, der i endelig form foreligger i kommunens administration.”

Bestemmelsen, der lovfæster den hidtidige adgang til sagsindsigt, er indsat ved lov nr. 380 af 14. juni 1995 på baggrund af en anbefaling fra udvalget vedr. kommunalpolitikernes arbejdsvilkår og repræsentationen i de kommunale råd (betænkning 1271/1994).

Af betænkningen fremgår (kapitel V, pkt. 2.3. s. 38 f.) om den hidtidige retstilstand følgende:

”Det er antaget, at et kommunalbestyrelsesmedlem har ret til at gennemse eksisterende sagsmateriale i forvaltningen, herunder også interne noter og referater. Retten er knyttet til varetagelsen af hvervet, og det materiale, der begæres sagsindsigt i, må derfor vedrøre et anliggende, som vil kunne indbringes for kommunalbestyrelsen som kompetent organ. Retten omfatter også dokumenter, som er undtaget fra offentlighed i forvaltningen.

Anmodningen om sagsindsigt må rettes til borgmesteren i dennes egenskab af øverste daglige leder og den umiddelbart ansvarlige for tilrettelæggelsen af administrationens daglige arbejde. Det er en betingelse, at det nærmere angives, hvilke sager der ønskes indsigt i. Der er således ikke adgang for kommunalbestyrelsesmedlemmer til at foretage en almindelig gennemgang af et antal sager i en forvaltning. Retten til sagsindsigt antages ikke at omfatte materiale, som endnu ikke er endeligt udformet. Andre hensyn kan nødvendiggøre en begrænsning af retten til sagsindsigt f.eks. hensyn til sagens rettidige ekspedition.

Den ovenfor omtalte adgang til sagsindsigt omfatter kun adgang til gennemsyn af eksisterende sagsakter. Det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem har ikke ret til at få udleveret (kopieret, udsendt) bestemte oplysninger. En almindelig adgang til at få udleveret kopier findes inden for offentlighedslovens rammer. Herudover vil et kommunalbestyrelsesmedlem kun have krav på udlevering af kopier, hvis det er besluttet af kommunalbestyrelsen...”

Udvalgets overvejelser om emnet er gengivet i betænkningens kapitel V, pkt. 3.4. (s. 42 f.). Der fremgår heraf følgende:

”Udvalget har overvejet, om der bør indføres regler, der fastsætter det nærmere indhold af adgangen til sagsindsigt i eksisterende sagsakter og dermed også fastlægger administrationens forpligtelser i forbindelse hermed. Den nuværende adgang er nødvendig for, at politikerne kan udføre det kommunalpolitiske arbejde, og adgangen giver næppe i praksis anledning til større problemer. Udvalget har imidlertid fundet det naturligt, at adgangen til sagsindsigt lovfæstes i den kommunale styrelseslovgivning...” [Det følgende omhandler spørgsmålet om ret til at få materialet udsendt eller kopieret].

Af lovforslagets almindelige bemærkninger fremgår af pkt. 2.3. bl.a. følgende:

”Det er endvidere fundet hensigtsmæssigt at lovfæste kommunalbestyrelsesmedlemmernes ret til sagsindsigt samt at indføre en ret for de enkelte medlemmer til at få kopi af det materiale, hvori der er ret til sagsindsigt. Samtidig er det dog fundet nødvendigt at give kommunalbestyrelsen mulighed for at begrænse retten til at få kopi af sagsakter.”

Af de specielle bemærkninger fremgår følgende:

”Til nr. 4

Bestemmelsen lovfæster den eksisterende adgang til sagsindsigt. Retten er knyttet til varetagelsen af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem/udvalgsmedlem, og det materiale, der begæres sagsindsigt i, må derfor vedrøre et anliggende, som vil kunne indbringes for kommunalbestyrelsen/udvalget som kompetent organ. Retten omfatter således ikke f.eks. skatteforvaltningens sager vedrørende skatteligning. Sager vedrørende sociale ydelser til enkeltpersoner



kan ikke indbringes for kommunalbestyrelsen, men medlemmerne af det stående udvalg, som varetager de pågældende sagsområder, har som led i dette hverv ret til sagsindsigt i sager inden for disse områder.

Ved sagsmateriale forstås alle dokumenter, der vedrører sagen, samt indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter. Dokumenter omfatter foruden egentlige skriftstykker også andre aktstykker (f.eks. tegninger, kort og fotografier) samt andre materialer, der træder i stedet for skrift- og aktstykker (f.eks. film lydbånd og videooptagelser).

Retten til sagsindsigt omfatter også dokumenter, der er undtaget fra offentlighed efter lov om offentlighed i forvaltningen, herunder interne notater og referater. Sagsmateriale, der befinder sig på institutioner m.v. er også omfattet. Retten til sagsindsigt angår alene eksisterende sagsmateriale og giver ikke det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem ret til at forlange nyt materiale produceret..." (Udhævning foretaget her)

3.2. Kommenteret styrelseslov

Af den kommenterede styrelseslov, 2010, fremgår af note 2 til § 9 bl.a. følgende:

"Bestemmelsen er en lovfæstelse af den eksisterende adgang til sagsindsigt. Retten er knyttet til varetagelsen af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem. Materialet, der begæres sagsindsigt i, må derfor vedrøre en sag, som vil kunne indbringes for kommunalbestyrelsen som kompetent organ..."

Af note 3 – der knyttet sig til ordet "sagsmateriale" – fremgår bl.a. følgende:

"Dvs. alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser. Retten til sagsindsigt omfatter også dokumenter, der er undtaget fra offentlighed efter lov om offentlighed i forvaltningen, herunder interne notater, fortrolige oplysninger mv. Sagsmateriale, der befinder sig på kommunens institutioner m.v. er også omfattet. Udkast til taler udarbejdet af administrationen til brug for f.eks. borgmesteren eller en udvalgsformand vil høre til en sag, uanset om udkastet faktisk benyttes eller benyttes i ændret form, og derfor være omfattet af sagsindsigten. Talemanuskripter udarbejdet af taleren selv vil derimod ikke tilhøre en sag, med mindre det overgives til forvaltningen. Det samme gælder manuskripter udarbejdet af administrationen, som taleren selv efterfølgende har ændret..."

Der gælder ikke nogen begrænsninger i et kommunalbestyrelsesmedlems adgang til at anvende eller videregive information, når bortses fra reglerne om tavshedspligt. Videregivelsesadgangen begrænses således ikke af en særlig loyalitetspligt for kommunalbestyrelsesmedlemmerne i forhold til kommunen.

Retten til sagsindsigt omfatter således som udgangspunkt også fortrolige oplysninger, der ikke eller kun i begrænset omfang kan videregives til andre. Den kommunale styrelseslovs regler om sagsindsigt viger dog for regler i anden lovgivning om videregivelse af sådanne fortrolige oplysninger, jf. § 1, stk. 2..."

3.3. Indenrigsministeriets udtalelse af 12. april 1988

Indenrigsministeriet har ved brev af 12. april 1988¹ afgivet udtalelse til Københavns Kommune om problemstillingen omkring udlevering af arbejds papirer fra statslige udvalg med kommunal repræsentation. Udtalelsen vedrører både spørgsmål om aktindsigt og om sagsindsigt i sådanne papirer. Af resumé af udtalelsen fremgår følgende:

"Udtalt, at arbejds papirer, som udarbejdes af et statsligt udvalg til eget brug, som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt som interne dokumenter. Det gælder, selv om et af udvalgets medlemmer er udpeget at en kommunalbestyrelse. Materialet er ej heller omfattet af den ret, som kommunalbestyrelsesmedlemmer har til at gennemse sagsakter, der foreligger i kommunens forvaltning (sagsindsigt).

¹ 1988/1073/10100-1.



I det omfang udvalgsmateriale afdiges af det pågældende medlem til sagsbehandling og dermed indgår i en sag i kommunen, må materialet blive undergivet både sagsindsigt og aktindsigt. Sager om lovgivning er dog kun omfattet af aktindsigt, for så vidt lovforslag er fremsat i Folketinget.

Udvalgsmedlemmet kan som udgangspunkt selv beslutte, om (dele af) materialet skal afdiges med henblik på sagsbehandling i kommunen. Den udpegende myndighed (kommunalbestyrelsen) har dog normalt instruktionsbeføjelse over for udvalgsmedlemmet, og kan til brug for udøvelsen af instruktionsbeføjelsen forlange at blive orienteret om udvalgsarbejdet, eventuelt ved udlevering af (visse af) udvalgets arbejdsdokumenter. Udvalgsmedlemmet kan dog ikke udlevere oplysninger, som det må anses for nødvendigt at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, jf. forvaltningslovens § 27". (Udhævning foretaget her).

Det fremgår endvidere af notat på sagen, at Københavns Kommune har henvendt sig med spørgsmål om, hvorvidt et udvalg under Borgerrepræsentationen kan kræve at få indsigt i udvalgsmateriale udsendt til Københavns Kommunes medlemmer af et tjenestemandsudvalg under fællesudvalget vedr. Lynetten². Ministeriet har svaret med henvisning til udtalelsen af 12. april 1988, der drejer sig om akt- og sagsindsigt i materiale udarbejdet af et *statsligt udvalg*. Det blev i samme forbindelse oplyst, at materiale udarbejdet af embedsmænd i kommunen i deres egenskab af sekretærer for det pågældende udvalg ikke umiddelbart er omfattet af sagsindsigtsreglerne.

Retningslinjerne fra ministeriets udtalelse fra 1988 har således været anvendt også vedr. materiale fra andre organer end fra et statsligt udvalg, som 1988-udtalelsen specifikt vedrørte.

3.4. Forvaltningslovens § 7, stk. 1, og ombudsmandspraksis

Forvaltningslovens § 7, stk. 1, er sålydende:

"§ 7. Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed."

Bestemmelsen er enslydende med den tidligere lovs § 4, stk. 1, 1. pkt., med hensyn til den nærmere afgrænsning af, hvilke dokumenter der er omfattet af retten til aktindsigt. I de specielle bemærkninger til bestemmelsen henvises herom til offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009, kapitel 10, pkt. 6., hvoraf bl.a. fremgår følgende:

"Bestemmelsen rejser først spørgsmål om, hvornår et dokument kan anses for indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed (pkt. 6.1), og dernæst, om det pågældende dokument er indgået eller oprettet som led i en administrativ sagsbehandling i forbindelse med en forvaltningsmyndigheds virksomhed (pkt. 6.2).

6.1. Dokumentet skal være indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed

Spørgsmålet om, hvornår et dokument kan anses for indgået til en *forvaltningsmyndighed*, ses ikke behandlet nærmere i forarbejderne til offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., eller i den juridiske litteratur.

Ombudsmanden har imidlertid i flere sager (FOB 1994, side 401, FOB 1995, side 132 og FOB 2001, side 514) givet udtryk for, at en offentlig ansat, der som led i varetagelsen af eksterne opgaver – eksempelvis som bestyrelsesmedlem i et selskab der varetager offentlige opgaver, eller som medarbejder i eller medlem af en særligt oprettet offentlig myndighed – kan modtage materiale og opbevare det på den pågældendes hovedarbejdsplads, uden at det modtagne

² Efter de foreliggende oplysninger formentlig et embedsmandsudvalg med deltagelse af embedsmænd fra en række kommuner, som deltog i et kommunalt samarbejde omkring renseanlægget ved Lynetten (senere Lynettefællesskabet I/S).



materiale herved kan anses for indgået til denne myndighed. Det er dog en betingelse, at materialet ikke har været tilgængeligt for andre end den pågældende medarbejder, og at det ikke har været afgivet til myndigheden som sådan.

Det anførte indebærer f.eks., at interne arbejdsdokumenter i en tværministeriel arbejdsgruppe, som en offentligt ansat modtager på den pågældendes hovedarbejdsplads, ikke mister deres interne karakter, hvis de anførte betingelser er opfyldt. Dette gælder uanset, om dokumenterne er journaliseret af vedkommende hovedarbejdsplads, jf. FOB 1994, side 401.

Hvis materialet imidlertid i et konkret tilfælde må anses for indgået til myndigheden – f.eks. fordi der ikke er sikret en reel adskillelse fra myndighedens øvrige sager – vil det afgørende for spørgsmålet om, hvorvidt der kan meddeles aktindsigt i materialet i første række være, om materialet har været genstand for administrativ sagsbehandling i den pågældende myndighed, jf. herom pkt. 6.2.

6.2. Dokumentet skal være indgået eller oprettet som led i en administrativ sagsbehandling

6.2.1. Hvis et dokument kan anses for indgået til en forvaltningsmyndighed, opstår spørgsmålet om, hvorvidt dokumentet har været undergivet *administrativ sagsbehandling* i den pågældende myndighed.

Det følger af forarbejderne til § 4, stk. 1, 1. pkt. – jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 211 f., og betænkning nr. 857/1978, side 160 – at dokumenter, der blot modtages til opbevaring eller rent teknisk eller lignende bearbejdning ikke er omfattet af retten til aktindsigt. Det samme gælder dokumenter, der er sendt til en myndighed ved en åbenbar fejltagelse, når disse ikke indgår som element i myndighedens afgørelsesgrundlag.

Endvidere falder "papirmateriale", som f.eks. undervisningsmateriale, kort, bøger, brochurer, selv om det produceres eller anvendes af offentlige myndigheder, uden for retten til aktindsigt, jf. også pkt. 7.2 nedenfor om bl.a. dokumenter, der er tilbagekaldt af en privatperson. Det nævnte materiale kan dog være omfattet af retten til aktindsigt, hvis det (undtagelsesvist) indgår som et dokument i en af myndighedens sager, f.eks. hvis et udklip fra en avis om en af myndighedens sager lægges på sagen, jf. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., side 389.

...
...

6.2.2. Forarbejderne indeholder således en "negativ afgrænsning" af udtrykket administrativ sagsbehandling, idet det angives, hvilke dokumenter der ikke kan anses for at være undergivet den nævnte sagsbehandling. Ombudsmanden har i sin praksis nærmere præciseret, hvilke kriterier der skal lægges vægt på ved vurderingen af, om et dokument er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i en administrativ sagsbehandling. Således har ombudsmanden i bl.a. [FOB 1995, side 132](#), på grundlag af forarbejderne til offentlighedslovens § 4, stk. 1, udtalt følgende:

"Som det fremgår [af forarbejderne] er der snævre grænser for hvilke dokumenter der ikke er omfattet af bestemmelsen, og på baggrund af forarbejderne må det efter min opfattelse lægges til grund at den nævnte passus i § 4, stk. 1 – om at dokumentet skal være indgået til myndigheden 'som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed' – kun udeholder dokumenter som ikke er tillagt eller kan tillægges betydning for myndighedens administrative virksomhed på området. Det skal med andre ord typisk være dokumenter hvis indhold er myndighedens almindelige løbende administrative virksomhed helt uvedkommende."

...
...

Sammenfattende kan det på baggrund af ombudsmandens praksis anføres, at spørgsmålet om, hvorvidt et dokument – der ikke er omfattet af de dokumenttyper, der er nævnt ovenfor under pkt. 6.2.1 – har været undergivet administrativ sagsbehandling i en forvaltningsmyndighed, beror på, *om dokumentet er tillagt eller kan tillægges betydning* for myndighedens administrative virksomhed på området. Dette kriterium fører til, at det typisk kun vil være dokumenter, hvis



indhold er myndighedens almindelige løbende administrative virksomhed helt uvedkommende, der ville kunne undtages fra aktindsigt med henvisning til, at dokumentet ikke er indgået til myndigheden "som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed".

Ved vurderingen af, om et dokument er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling kan der være grund til at pege på, at det forhold, at et dokument er *journaliseret* af en forvaltningsmyndighed, er et indicium for, at dokumentet er indgået som led i administrativ sagsbehandling, jf. lovens § 4, stk. 1, 1. pkt., jf. Gammeltoft-Hansen m.fl., side 389. Herudover bemærkes, at det forhold, at et dokument er *lagt på en sag*, indebærer, at *dokumentet* som udgangspunkt må anses som indgået som led i administrativ sagsbehandling, jf. FOB 1998, side 431, der er refereret ovenfor.

Der kan foruden de nævnte sager henvises til FOB 1995, side 244, FOB 1998, side 88, FOB 1998, side 102 og FOB 2000, side 71, samt til Vogter, side 113 ff., der omtaler en række ældre sager." (Udhævning foretaget her).

Den ombudsmandsudtalelse, der er fremhævet i ovenstående citat – FOB 1995.132 – er den udtalelse, som Frederiksberg Kommune har henvist til ved sin henvendelse, jf. pkt. 1. Af resumé af udtalelsen fremgår følgende:

"En advokat klagede for en klient over en udtalelse fra Indenrigsministeriet som støttede Københavns Kommunes afslag på aktindsigt i dokumenter om en arkitektkonkurrence om Ørestaden, udskrevet af Ørestadsselskabet I/S.

Dokumenterne var sendt til embedsmænd i Københavns Kommune og journaliseret og opbevaret der.

Ifølge Københavns Kommune blev dokumenterne opbevaret for embedsmænd der i deres egenskab af rådgivere for Ørestadsselskabet eller som bestyrelsesmedlemmer i Ørestadsselskabet deltog i selskabets planlægning af Ørestaden. Efter Københavns Kommunes opfattelse indgik dokumenterne derfor ikke som led i kommunens administrative sagsbehandling, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1.

Ombudsmanden udtalte at den omhandlede passus i § 4, stk. 1, om "... led i administrativ sagsbehandling ..." måtte forstås således at kun dokumenter hvis indhold ikke var tillagt eller kunne tillægges betydning for myndighedens administrative virksomhed, kunne udeholdes. 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. Afgørende for om dokumenterne kunne anses for indgået i kommunens sagsbehandling, var herefter om materialet havde været tilgængeligt, også for andre end dem der direkte havde deltaget i Ørestadsselskabets (i modsætning til kommunens) arbejde i sagen. Ud fra dette kriterium meddelte ombudsmanden Indenrigsministeriet og Københavns Kommune at han mente Københavns Kommune burde have meddelt aktindsigt i nogle af dokumenterne." (Udhævning foretaget her).

3.5. Øvrig litteratur

Frederiksberg Kommune har henvist til **Kommunalt folkestyre**, Martin Basse og Oluf Jørgensen, s. 203. Bogen er i den seneste udgave fra 2009 skrevet af Caroline Hege Lund og Lars Wilms. Sagsindsigt efter kommunestyrelseslovens § 9 er omtalt på s. 81 ff., hvoraf bl.a. fremgår følgende (som der det samme som, hvad kommunen har henvist til i den tidligere udgave af bogen):

"Der er også adgang til sagsindsigt i fx borgmesterens dagsordener og andre dokumenter til møder i kontaktudvalget med regionsrådsformanden og regionens andre borgmestre. Endvidere i dagsordener for sociale udviklingsråd, vækstfora o.l. Det er kommunalbestyrelsen, der er re-



præsenteret i disse organer, hvorfor kommunalbestyrelsesmedlemmerne har medansvar og legitim politisk interesse også for deres aktiviteter...”

Frederiksberg Kommune har endvidere henvist til følgende citat fra **Rapport fra udvalget vedrørende de styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelser og kommunale fællesskaber**, s. 194.:

”For øvrige aktie- og anpartsselskaber [dvs. selskaber, der ikke er eneejede kommunale aktie- og anpartsselskaber eller fuldt ud kommunalt ejede med flere kommuner som ejere i fællesskab] med kommunal deltagelse har kommunalbestyrelsen som udgangspunkt kun adgang til samme information, som de øvrige aktionærer og anpartshavere i selskabet med evt. fortrolighedsklausuler tilknyttet...”

3.6. Faktuelle oplysninger om Metroselskabet

Metroselskabet er reguleret af lov om Metroselskabet I/S og Arealudviklingsselskabet I/S (lov nr. 551 af 6. juni 2007 med senere ændringer). Selskabet er et interessentskab med deltagelse af Transportministeriet, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune med følgende ejerfordeling: Københavns Kommune ejer 50 pct., transportministeriet ejer 41,7 pct., og Frederiksberg Kommune ejer 8,3 pct.

Lovens § 11, stk. 1 og 2, er sålydende:

”§ 11. Transport- og energiministeren fastsætter sammen med Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune en vedtægt for Metroselskabet I/S.

Stk. 2. Metroselskabet I/S skal på begæring stille enhver oplysning om sin virksomhed til rådighed for Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune samt transport- og energiministeren.”

De specielle bemærkninger til bestemmelsen i § 11, stk. 1, omhandler bl.a. selskabets pligt til at orientere ejerne om række specifikke forhold, herunder f.eks. hvis den forventede anlægsudgift ændres ud over en på forhånd fastsat tærskelværdi.

Af de specielle bemærkninger til stk. 2 fremgår følgende:

”Det foreslås i stk. 2, at Metroselskabet I/S på begæring skal stille enhver oplysning om sin virksomhed til rådighed for Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune samt transport- og energiministeren. Selskabet skal stille de samme oplysninger til rådighed for de tre ejere, således at ejerne er i besiddelse af de samme informationer om selskabet. Denne bestemmelse begrænser ikke bestyrelsens pligt til løbende at orientere ejerne, jf. stk. 1, men præciserer, at selskabet uden unødigt ophold skal give ejerne de oplysninger, som ejerne måtte ønske at få.”

Spørgsmål om instruktionsbeføjelse er omtalt i interessentskabskontrakten³ s. 10, hvoraf fremgår følgende:

”Såfremt der er vedtaget en beslutning mellem interessenterne, forpligter interessenterne sig til at pålægge de af dem udpegede bestyrelsesmedlemmer at stemme for en beslutning i bestyrelsen til gennemførelse heraf.”

Spørgsmål om bestyrelsesmedlemmernes orientering af interessenterne er omtalt på kontraktens s. 13, og vedtægtens⁴ pkt. 10.2. hvoraf fremgår følgende:

”De af interessenterne udpegede bestyrelsesmedlemmer har ret til at informere den, der har udpeget vedkommende, om beslutninger, der skal træffes i bestyrelsen.”

³ Kontrakt af 22. oktober 2007

⁴ Vedtægt af 10. september 2010.



Spørgsmålet om tavshedspligt er behandlet i vedtægtens pkt. 15, hvoraf bl.a. fremgår følgende:

"Bestyrelsen ...har tavshedspligt. Tavshedspligten gælder ikke i forhold til interessenterne for så vidt angår oplysninger, der tilgår disse i deres egenskab af ejere.....Hvis interessenterne modtager fortrolige oplysninger fra deres medlemmer af bestyrelsen, skal interessenterne iagttage tavshedspligt..."

4. Overvejelser

4.1. *Er kriterierne for sagsindsigt de samme som kriterierne for, om der er tale om materiale omfattet af adgangen til aktindsigt?*

Det må på baggrund af Indenrigsministeriets udtalelse af 12. april 1988 (se pkt. 3.3.) lægges til grund, at de kriterier, der er afgørende for, om et materiale er omfattet af retten til aktindsigt, er de samme som kriterierne for kommunalbestyrelsesmedlemmers adgang til sagsindsigt. Ministeriet har således udtalt, at "I det omfang udvalgsmateriale afgives af det pågældende medlem til sagsbehandling og dermed indgår i en sag i kommunen, må materialet blive undergivet både sagsindsigt og aktindsigt." (Udhævning foretaget her).

Det har ingen betydning herfor, at adgangen til sagsindsigt ikke var lovfæstet på tidspunktet for ministeriets afgivelse af udtalelsen (det blev den først i 1995), idet bestemmelsen i lovens § 9, stk. 1, er en lovfæstelse af den hidtidige ulovbestemte adgang til sagsindsigt for kommunalbestyrelsesmedlemmer, som 1988-udtalelsen således baserer sig på. Der henvises til pkt. 3.1. ovenfor.

Det anførte indebærer, at ombudsmandspraksis om, hvilket materiale der er omfattet af adgangen til aktindsigt, også har indflydelse på spørgsmålet om, hvilket materiale, der er omfattet af adgangen til sagsindsigt.

Det forhold, at nærværende spørgsmål omhandler materiale fra et selskab (interessentskab) med kommunal deltagelse – og altså ikke materiale fra et statsligt udvalg, som det var tilfældet i ministeriets udtalelse fra 1988 – ses endvidere ikke at indebære, at kriterierne ikke skulle være de samme. Der kan i den forbindelse henvises til det notat, der er henvist til under pkt. 3.3., hvor der på spørgsmål om sagsindsigt i materiale fra et embedsmandsudvalg i forbindelse med et kommunalt samarbejde er svaret med henvisning til udtalelsen.

4.2. *Ombudsmandspraksis*

Det anførte indebærer, at de kriterier, der i ombudsmandspraksis er lagt til grund for, om et materiale er omfattet af retten til aktindsigt, jf. herved gengivelsen af ombudsmandspraksis i Offentligheds Kommissionens betænkning, jf. pkt. 3.4. ovenfor, også er relevante for spørgsmålet om, hvorvidt et materiale er omfattet af retten til sagsindsigt.

Det indebærer, at materiale, som et bestyrelsesmedlem, der er udpeget af kommunalbestyrelsen, afleverer til administrationen til journalisering eller opbevaring i øvrigt, ikke er omfattet af sagsindsigten, hvis det er afskærmet og kun udleveres til det pågældende bestyrelsesmedlem (og eventuelle enkelte relevante administrative medarbejdere, jf. f.eks. FOB 2000.71, hvor det omhandlede materiale foruden for bestyrelsesmedlemmet også var tilgængeligt for den pågældendes assistent).

Hvis denne betingelse ikke er opfyldt, må udgangspunktet være, at det er omfattet af retten til sagsindsigt. Det følger således af ombudsmandspraksis, at kun hvis dokumentet, kan siges at være myndighedens almindelige løbende administrative virksomhed helt uvedkommende, vil kunne undtages fra aktindsigt med henvisning til, at do-



kumentet ikke er indgået til myndigheden ”som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed”.

Der kan i den forbindelse henvises til FOB 1995.132, hvor ombudsmanden bl.a. lagde vægt på Københavns Kommunes ejerskab (55 %) af selskabet. Der henvises til pkt. 3.4.

4.3. Er der supplerende kriterier i § 9?

Ud over ovennævnte kriterier stiller kommunestyrelseslovens § 9, stk. 1, krav om, at der skal være tale om endeligt materiale. Der henvises herom til det, der er anført herom i Kommunestyrelsesloven med kommentarer, 2010, s. 96 (note 4 til § 9).

4.4. Hvis der ikke er sagsindsigt i materialet

Hvis det konkret konkluderes, at et materiale ikke er omfattet af adgangen til sagsindsigt – dvs. hvis materialet f.eks. findes hos medlemmet selv eller i kommunens forvaltning og er afskærmet, jf. ovenfor – kan det give anledning til spørgsmål om, hvorvidt medlemmet har pligt til at overgive materialet til kommunalbestyrelsen, hvis det udbedes. Der kan i den forbindelse henvises til ministeriets udtalelse af 12. april 1988, hvor en pligt til at orientere – evt. med udlevering af dokumenter – knyttes op på spørgsmålet om instruktionsbeføjelse. Konkret må det således undersøges, i hvilket omfang der er adgang til at pålægge det pågældende bestyrelsesmedlem bundet mandat. Hvis der er en sådan adgang, er det op til kommunalbestyrelsen ved almindelig flertalsbeslutning at beslutte, om materiale skal udbedes.

Spørgsmålet om instruktionsbeføjelse er reguleret i kommunestyrelseslovens § 68 a, stk. 3, med henvisning til bestemmelsens stk. 1 og stk. 2, der omhandler udpegelse af medlemmer til bestyrelsen for et selskab mv. der hhv. delvist, hhv. udelukkende varetager opgaver, som kommunen ikke selv kan løse. Kommunestyrelseslovens § 68 a er sålydende:

” **§ 68 a.** Kommunalbestyrelsen kan udpege et eller flere medlemmer af bestyrelsen for et selskab, en forening, en fond m.v., der varetager opgaver, som kommunen selv kan løse, uanset at selskabet, foreningen, fonden m.v. også varetager opgaver, som kommunen ikke selv kan løse, såfremt kommunen har en interesse i den virksomhed, der udøves af selskabet, foreningen, fonden m.v. Kommunalbestyrelsen må ikke udpege et flertal af medlemmerne i en sådan bestyrelse.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan udpege et eller flere medlemmer af bestyrelsen for et selskab, en forening, en fond m.v., der udelukkende varetager opgaver, som kommunen ikke selv kan løse, såfremt kommunen har en interesse i den virksomhed, der udøves af selskabet, foreningen, fonden m.v. Kommunalbestyrelsen må ikke udpege et flertal af medlemmerne i en sådan bestyrelse.

Stk. 3. Et medlem af bestyrelsen for et selskab, en forening, en fond m.v., der er udpeget i medfør af stk. 1, er ikke undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger ved udøvelsen af hvervet, for så vidt angår varetagelsen af opgaver, som kommunen ikke selv kan løse, eller i det omfang dette i øvrigt følger af den lovgivning, der gælder for vedkommende selskab, forening, fond m.v. Et medlem af bestyrelsen for et selskab, en forening, en fond m.v., der er udpeget i medfør af stk. 2, er ikke undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger ved udøvelsen af hvervet.”

Spørgsmålet om instruktionsbeføjelse er bl.a. omtalt i lovkommentaren til bestemmelsen i kommunestyrelseslovens § 68 a (note 11 og 12). Som det fremgår, vil dette bl.a. afhænge af, hvilke opgaver organet varetager (udelukkende ikke-kommunale opgaver, blandede kommunale og ikke-kommunale opgaver eller udelukkende kommunale opgaver). Endvidere er organets karakter og den generelle lovgivning, som regulerer organer af den pågældende karakter, relevant for spørgsmålet. Således fremgår det af note 12 i lovkommentaren til § 68 a bl.a., at lovgivningen om interessentskaber ikke indeholder bestemmelser om afskæring af instruktionsbeføjelse. Der kan endvidere i den konkrete regulering af organet, herunder i speciallovgivning og vedtægter mv. være fastsat bestemmelser herom. Der henvises til pkt. 3.6. ovenfor.



Det anførte indebærer, at der vil være instruktionsbeføjelse over for et kommunalt udpeget medlem af bestyrelsen for et interessentskab, i det omfang selskabet varetager kommunale opgaver, med mindre andet følger af den lovgivning, som gælder for selskabet, eller af selskabets vedtægter.

Hvis der er instruktionsbeføjelse for kommunalbestyrelsen, følger der heraf en orienteringspligt, som kan udmønte sig i en pligt til udlevering af dokumenter, jf. Indenrigsministeriets udtalelse af 12. april 1988, hvor det om en situation, hvor der konkret er instruktionsbeføjelse, udtales, at kommunalbestyrelsen til brug for udøvelsen heraf kan forlange at blive orienteret om bestyrelsesarbejdet, eventuelt ved udlevering af dokumenter. Retten til at forlange dokumenter udleveret tilkommer kommunalbestyrelsen, ikke det enkelte medlem, og beslutning herom træffes ved almindelig flertalsbeslutning. Det udtales videre, at medlemmet dog ikke kan udlevere oplysninger, som det må anses for nødvendigt at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, jf. forvaltningslovens § 27.

Dette harmonerer endvidere med, hvad der gælder for kommunale fællesskaber, jf. lovkomentaren til kommunestyrelseslovens § 60 (s. 526 f.), hvoraf fremgår følgende:

”Når der er etableret et kommunalt fællesskab, har det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem i de deltagende kommuner ikke noget direkte medansvar for fællesskabets forvaltning af de opgaver, der ved etableringen er overført fra kommunalbestyrelserne til fællesskabet. De kommunalbestyrelsesmedlemmer, der ikke er medlemmer af fællesskabsorganet, har derfor ikke noget krav på sagsindsigt i fællesskabets dokumenter vedrørende forhold, hvor fællesskabet har fået overdraget kompetence. Såfremt et kommunalbestyrelsesmedlem bliver opmærksom på forhold, som den pågældende ønsker nærmere under søgt, må medlemmet henvises til at rejse sagen i sin egen kommunalbestyrelse, der herefter ved sædvanlig flertalsbeslutning vil kunne pålægge sine medlemmer af fællesskabsorganet at undersøge det rejste spørgsmål og senere redegøre for resultatet af undersøgelsen...”

Spørgsmålet om oplysningspligt overfor kommunalbestyrelsen, der har udpeget vedkommende til at deltage i fællesskabets styrelsesorgan, er endvidere behandlet på s. 122 i bet. 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, hvoraf bl.a. fremgår følgende:

”Hvis der rejses spørgsmål om fællesskabets virksomhed af et andet medlem af kommunalbestyrelsen, må det som udgangspunkt være borgmesteren, der har ansvaret for oplysning af sagen...

Medlemmerne af fællesskabsorganet må dog have pligt til på opfordring og i visse tilfælde også på eget initiativ at fremlægge det sagsmateriale, som de har modtaget fra fællesskabet, og de vil derfor kunne ifalde ansvar, hvis de forholder kommunalbestyrelsen sådanne oplysninger. Oplysningspligten kan dog suspenderes i tilfælde, hvor der er tavshedspligt, f.eks. hvis fællesskabet er i færd med at indgå en kontrakt eller lignende. Tavshedspligtsspørgsmål må afgøres efter tilsvarende retningslinjer som i kommunalbestyrelsen.”

Endelig kan der i den konkrete regulering, som gælder for organet, herunder selskabets vedtægter, konkret være fastsat bestemmelser om orientering af kommunalbestyrelsen og rammerne herfor. Der henvises til pkt. 3.6.

Ovenstående er efter forelæggelse for CHV og HBT meddelt kommunen telefonisk.

/lrh. d. 26. marts 2014