

INDENRIGSMINISTERIET

Christiansborg Slotsplads 1, 1218 K. - Tlf. (01) 11 69 00 - Giro 5 52 55 00

København, den

12 OKT. 1983

1.k. kt. j. nr. 123/0915-2/82
(Bedes anført ved henvendelser
om sagen)

I skrivelse af 3. maj 1983 har byrådet under henvisning til § 47, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse indbragt en afgørelse for indenrigsministeriet, som tilsynsrådet for Fyns amt har truffet den 14. april 1983.

Sagens faktiske handelsesforløb kan gengives således:

Ved skrivelse af 26. januar 1982 meddelte Nyborg kommune, at kommunen kunne imødekomme en anmodning af 15. januar 1982 fra fængselsbetjent Henning Pedersen om at blive gjort bekendt med en af A/S IKO-Konsulent på kommunens foranledning udarbejdet rapport om den overordnede politiske og administrative organisation i Nyborg kommune, dog ikke for så vidt angik rapportens interne bilag.

Foranlediget af en klage fra fængselsbetjent Henning Pedersen har tilsynsrådet for Fyns amt brevvekslet med Nyborg byråd om sagen, og tilsynsrådet indhentede i sagens anledning en vejledende udtalelse fra justitsministeriet.

Byrådet har i skrivelser af 5. april 1982, 22. september 1982 og 22. marts 1983 til tilsynsrådet gjort gældende, at de omtalte bilag er undtaget offentlighed i medfør af § 2, stk. 2, nr. 4, i lov om offentlighed i forvaltningen.

Tilsynsrådet har i skrivelse af 7. februar og 14. april 1983 til Nyborg byråd tilkendegivet sin retsopfattelse. Fra tilsynsrådets sagsfremstilling skal fremhæves følgende:

"I skrivelse af 5. april 1982 (til tilsynsrådet) oplyste byrådet, at rapporten er udarbejdet i forbindelse med en rationaliseringsundersøgelse, at bilagene indeholder det administrative personales forslag til forbedringer, kritik af uhen-sigtsmassige arbejdsgange m.v., at kritik af enkeltpersoner ikke har været forelagt disse til udtalelse, hvilket - for udenforstående - kan give et skævt billede af de faktiske forhold, at personalet i sin tid meget kraftigt blev opfordret til at indsende kommentarer og forslag for på denne måde at medvirke til forbedringer af forholdene i kommunens admini-

stration, og at der i denne forbindelse blevet lovet fuld anonymitet.

Det hedder videre i skrivelsen af 5. april 1982, at de til rapporten hørende bilag efter byrådets opfattelse ikke er undergivet aktindsigt, jfr. § 2, stk. 2, nr. 4, i loven om offentlighed i forvaltningen, og at det er byrådets bestemte opfattelse, at hensynet til de fremtidige samarbejdsforhold i kommunens administration må veje langt tungere end hensynet til, at udenforstående kan få et - under alle omstændigheder ukorrekt - kendskab til forhold, som er under ændring."

Tilsynsrådet anfører videre i sin skrivelse af 7. februar 1983, at byrådet i skrivelse af 23. juni 1982 i alt væsentligt henholdt sig til det i skrivelsen af 5. april 1982 udtalte. "Det hedder i skrivelse af 23. juni 1982, at det fortsat er byrådsflertallets opfattelse, at adgangen til at blive gjort bekendt med rapportens interne bilag bør vige for væsentlige hensyn til de fremtidige samarbejdsforhold i kommunens administration, i hvilken forbindelse byrådet påny påberåber sig bestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 4, i loven om offentlighed i forvaltningen."

I skrivelse af 13. juli 1982 anmodede tilsynsrådet Nyborg byråd om påny at overveje, hvorvidt bestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 4, i loven om offentlighed i forvaltningen måtte anses for at danne et tilstrækkeligt grundlag for det meddelte afslag på aktindsigt. Tilsynsrådet henledte byrådets opmærksomhed på, at folketingets ombudsmand i sin beretning for året 1976, side 103, har anført, at det i forarbejderne til loven er fremhævet som en forudsætning for bestemmelsen, at der kun ville blive gjort brug af den i tilfælde, hvor hemmeligholdelse af hensyn til det offentliges eller enkeltpersoners interesse er klart påkrævet. Tilsynsrådet henviste endvidere til betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 259 ff.

Såfremt byrådet fortsat ville anse den citerede lovbestemmelse for et tilstrækkeligt grundlag for at afslå aktindsigt, udbad tilsynsrådet sig en nærmere redegørelse for de konkrete skadevirkninger, der skønnedes at måtte blive en følge af, at også rapportens bilagsmateriale undergives aktindsigt.

Nyborg byråd besvarede tilsynsrådets skrivelse den 22. september 1982. Byrådet gør gældende, "at offentliggørelse af rapportens interne bilag vil føre til endog meget alvorlig uro på arbejdspladsen, hvilket naturligvis vil være overordentlig ubehageligt, ikke alene for medarbejderne, men også for kommunens borgere, der gerne skulle betjenes effektivt. En sådan situation vil endvidere efter byrådets opfattelse utvivlsomt medføre, at resultatet af den igangværende rationaliseringsundersøgelse bliver negativ, igen til skade for ikke alene medarbejderne, men også for borgerne, som har betalt undersøgelsen, og som også vil få glæde af en forbedring af forholdene i administrationen. At byrådets frygt ikke er ubegrundet, ses af, at der efter byrådets opfattelse allerede har været en del uro, foranlediget af byrådsmedlem Ejnar Tage Larsens udlevering af rapporten til pressen."

I skrivelsen bekræftede byrådet endvidere, at det afsnit, der indeholder medarbejderforslag, som lovet er blevet gjort anonymt i den forstand, at forslagsstilleres og de interviewedes navne er fjernet, men byrådet føjer til, "at der er tale om en ordret gengivelse af de pågældendes bemærkninger, hvorfor det er muligt - udfra emne, sprogbrug m.v. - at navngive nogle af forslagsstillerne. Det er ikke svært at forestille sig reaktionerne hos de pågældende medarbejdere - som har fået et løfte om fuld anonymitet, og som uden tvivl har forestillet sig, at deres forslag i ubearbejdet form kun ville blive læst af rationaliseringsfirmaet (fremhævet af tilsynsrådet), dersom deres forslag nu gengives ordret i pressen."

Byrådsmedlem, fængselslærer Knud Theil Nielsen har i skrivelse af 24. september 1982 kommenteret byrådets skrivelse af 22. september 1982. Knud Theil Nielsen gør gældende, at kun personer, der har deres daglige virke på rådhuset, vil kunne "genkende" forslagsstillere og interviewede, at udenforstående ikke har samme muligheder, og at løftet om anonymitet derfor ikke vil blive krænket, dersom bilaget gøres offentligt tilgængeligt.

I skrivelse af 15. november 1982 udbad tilsynsrådet sig en vejledende udtalelse fra justitsministeriet om, hvorvidt den del af rapporten, der indeholder medarbejderforslag, efter dette ministeriums opfattelse kan anses for omfattet af den af Nyborg byråd påberåbte undtagelsesbestemmelse i loven om of-

fentlighed i forvaltningen. Såfremt dette spørgsmål besvaredes benægtende, bad man oplyst, om det pågældende afsnit ville kunne unddrages aktindsigt efter andre undtagelsesbestemmelser i loven.

Justitsministeriet oplyste i skrivelse af 22. december 1982, at dette ministerium i sager om anvendelse af offentlighedsloven, som har været forelagt med henblik på afgivelse af en vejledende udtalelse, har indtaget det standpunkt ikke at burde give udtryk for sit syn på udfaldet af den konkrete afvejning af modstående hensyn, som er forudsat bl.a. i lovens § 2.

Herudover bemærkede justitsministeriet i skrivelser af 22. december 1982 følgende:

- 1) Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at man fandt det påkrævet at indsætte en sådan bestemmelse, hvorefter interesser, der enten ikke egner sig til selvstændig formulering, eller som man ikke ved lovens udformning har kunnet overskue, vil kunne begrunde undtagelse fra offentlighedsprincippet. I bemærkningerne er det dog forudsat, at der kun ville blive gjort brug af bestemmelsen i tilfælde, hvor hemmeligholdelse af hensyn til det offentlige eller enkeltpersoners interesser klart er påkrævet, se herved Folketingstidende 1969/70, tillæg A, sp. 589. Den eksemplifikation, der det pågældende sted er givet på bestemmelsens anvendelsesområde, og som er gengivet side 260 i betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, er ikke udtømmende, og andre beskyttelsesinteresser end de nævnte kan således komme i betragtning. Det må dog antages, at der med hensyn til interesser, der falder uden for de i lovmotiverne nævnte, må stilles strengere krav til styrken af det aktuelle beskyttelsesbehov for at kunne undtage fra aktindsigt.
- 2) På baggrund af de synspunkter, der er anført af Nyborg byråd, er der dog anledning til at pege på, at en myndigheds tilsagn om diskretion ikke i sig selv udvider adgangen til at gøre undtagelse fra lovens regler, jfr. herved Eilschou Holm, offentlighedsloven 1971, side 39 f.
- 3) Med hensyn til spørgsmålet om betydningen af, at de nævnte afsnit som følge af deres tilblivelse kan give et uregtigt indtryk af forholdene i kommunen, henviste justitsministeriet til de synspunkter, der er anført af folketingets ombudsmand i udtalelsen, der er optrykt side 103 ff. i beretningen for 1976".

Justitsministeriet afsluttede sin skrivelse med en bemærkning om, at dette ministerium på det foreliggende grundlag ikke fandt, at det omhandlede bilag vil kunne undtages for aktindsigt efter andre bestemmelser i offentlighedsloven.

Tilsynsrådet udtalte herefter i skrivelse af 7. februar 1983, at den af byrådet påberåbte bestemmelse i loven om of-

fentlighed i forvaltningen - § 2, stk. 2, nr. 4, - efter en konkret afvejning ikke efter tilsynsrådets opfattelse kunne anses at udgøre et tilstrækkeligt grundlag for det afslag, der i skrivelse af 26. januar 1982 var givet fængselsbetjent Henning Pedersen, på en begæring om aktindsigt, og at rapportens interne bilag ikke var af en sådan karakter, at andre af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser kan finde anvendelse.

Som en konsekvens af dette standpunkt udtalte tilsynsrådet over for byrådet en forudsætning om, at fængselsbetjent Henning Pedersen efter byrådets nærmere bestemmelse enten fik lejlighed til at gennemse rapportens interne bilag hos den kommunale forvaltning, eller - mod sædvanlig betaling - fik tilsendt afskrifter eller fotokopier af bilagene.

I skrivelse af 22. marts 1983 til tilsynsrådet oplyste byrådet, at byrådet med undtagelse af Socialistisk Folkepartis gruppe i et møde den 21. marts 1983 havde vedtaget at udtale, at byrådet fortsat er af den opfattelse, at bestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 4, i loven om offentlighed i forvaltningen kan (og bør) anvendes, at denne opfattelse ikke skyldes uenighed om lovbestemmelsens fortolkning, men alene den omstændighed, at byrådets bedømmelse af risikoen for skadevirkninger er forskellig fra tilsynsrådets, at risikoen for skadevirkningerne efter byrådets opfattelse må veje langt tungere end hensynet til fængselsbetjent Henning Pedersens interesse i at se rapportens bilag, at det er byrådets opfattelse, at alene byrådet er i besiddelse af det førstehåndskendskab til forholdene på rådhuset, som er afgørende, når man skal bedømme risikoen for uro, at alene byrådet kan afgøre, hvorvidt der i denne sag skal gives aktindsigt, og at tilsynsrådet efter byrådets opfattelse ikke vil kunne bringe de i § 61, stk. 2, i loven om kommunernes styrelse nævnte tvangsmidler i anvendelse, idet der ikke er tale om en overtrædelse af loven om offentlighed i forvaltningen, men alene om at den myndighed, der anser sig for bedst egnet til at foretage den i lovens § 2 forudsatte konkrete afvejning af modstående hensyn, ved denne afvejning er nået til et andet resultat end tilsynsrådet.

I skrivelsen af 22. marts 1983 gengiver byrådet den af justitsministeriet i skrivelse af 22. december 1982 udtrykte antagelse om, at der i det omfang, der er spørgsmål om at be-

grænse offentlighedsprincippet af hensyn til interesser, der falder uden for de i lovmotiverne nævnte, må stilles strengere krav til styrken af det aktuelle beskyttelsesbehov for at kunne undtage fra aktindsigt. Byrådet, der er opmærksomt på, at udtalelsen er i overensstemmelse med, hvad der er udtalt i betænkningen om offentlighedslovens revision (betænkning nr. 857/1978, side 62, sp. 2), mener ikke, at justitsministeriets antagelse er "umiddelbart indlysende".

Over for justitsministeriets påpegning af, at en myndigheds tilsagn om diskretion ikke i sig selv udvider adgangen til at gøre undtagelse fra offentlighedslovens bestemmelser, erkender byrådet, at det tilsagn om anonymitet, der i sin tid blev givet medarbejderne, nok er givet med urette. Byrådet er enig i, at tilsagnet om diskretion ikke udvider undtagelsesadgangen efter offentlighedsloven, men tilsagnet om diskretion er baggrunden for, at der overhovedet er risiko for uro i administrationen.

Byrådet udtaler endelig en beklagelse af, at loven om offentlighed i forvaltningen ikke indeholder nogen bestemmelse, der generelt undtager materiale som det foreliggende fra aktindsigt, idet en sådan undtagelsesbestemmelse efter byrådets opfattelse i mange tilfælde ville betyde et bedre resultat af rationaliseringsundersøgelser.

Under henvisning hertil fastholdt tilsynsrådet i skrivelse af 14. april 1983 til byrådet sin i skrivelse af 7. februar 1983 udtalte opfattelse og pålagde samtidig byrådet "inden udgangen af maj måned 1983 at tage stilling til, på hvilken måde (udlevering til gennemsyn eller kopi/afskrift) de fremkomne begæringer om aktindsigt skal imødekommes og inden samme frist at imødekomme de fremsatte begæringer om aktindsigt."

Tilsynsrådet udbad sig underretning om, hvad der videre passerede i sagen. Af hensyn til muligheden for anvendelse af foranstaltninger som nævnt i § 61, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, navnlig muligheden for at træffe bestemmelser om tvangsbøder, anmodede tilsynsrådet endvidere om udskrift af byrådets beslutningsprotokol for så vidt angik det møde, hvori foranstående pålæg blev behandlet.

Med henvisning til § 47, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse har byrådet ved skrivelse af 3. maj 1983 indbragt tilsynsrådets afgørelse af 14. april 1983 for indenrigsmini-

steriet. Byrådet har navnlig gjort gældende, at § 2, stk. 2, nr. 4, i lov om offentlighed i forvaltningen hjemler adgang til at nægte aktindsigt i rapportens bilag, at der ikke i lovgivningen er hjemmel for tilsynsrådet til at tilsidesætte en sådan skønsmæssig afgørelse, samt at tilsynsrådet ikke vil kunne bringe de i den kommunale styrelseslovs § 61, stk. 2, nævnte foranstaltninger i anvendelse, idet der ikke er tale om en overtrædelse af offentlighedsloven, men alene om, at den myndighed, der har de bedste forudsætninger for at foretage den i lovens § 2 forudsatte konkrete afvejning af modstående hensyn, ved denne afvejning er nået til et andet resultat end tilsynsrådet.

Repræsentanter for Nyborg kommune har på møder den 2. juni og 13. september 1983 i indenrigsministeriet redegjort for kommunalbestyrelsens synspunkter.

Tilsynsrådet har ved skrivelse af 6. juni 1983 fastholdt sin udtalelse samt oplyst, at der ikke vil blive foretaget videre i sagen fra tilsynsrådets side, før indenrigsministeriets afgørelse foreligger.

I denne anledning skal indenrigsministeriet som sin retsopfattelse udtale følgende:

Indledningsvis bemærkes, at anke til indenrigsministeren i medfør af § 47, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse forudsætter, at tilsynsrådet har truffet beslutning om anvendelse af et af de retsmidler, som er nævnt i samme lovs § 61, dvs. annullation, tvangsbøder og sagsanlæg. I det foreliggende tilfælde har tilsynsrådet ganske vist nævnt muligheden for anvendelse af sådanne retsmidler, men tilsynsrådet har ikke truffet beslutning herom.

Herefter må tilsynsrådets pålæg om offentliggørelse af rapportens bilag og tilkendegivelse af muligheden for anvendelse af reaktioner efter § 61 opfattes som en vejledende udtalelse, hvori tilsynsrådet redegør for sin retsopfattelse. Tilsynsrådets skrivelse af 14. april 1983 kan således ikke i medfør af § 47, stk. 3, indbringes for indenrigsministeren til stadfæstelse, ændring af vilkår eller fornyet afgørelse. Indenrigsministeriet har imidlertid desuagtet mulighed for at tilkendegive sin retsopfattelse, jfr. nedenfor.

Efter § 2, stk. 2, nr. 4, i lov om offentlighed i forvaltningen kan aktindsigt afslås, hvis adgangen til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter findes at burde vige for væsentlige hensyn til beskyttelse af andre interesser end dem, der er nævnt i bestemmelsens nr. 1-3, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Det fremgår af forarbejderne til loven, at det er en forudsætning for anvendelsen af bestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 4, at denne kun vil blive bragt i anvendelse i tilfælde, hvor hemmeligholdelse af hensyn til det offentliges eller enkeltpersoners interesser er klart påkrævet.

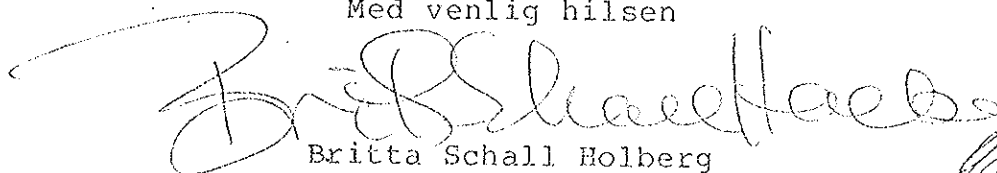
Indenrigsministeriet vil ikke udelukke, at hensynet til at forebygge meget alvorlig uro i kommunens administration i det enkelte tilfælde vil kunne være en sådan interesse, som kan beskyttes efter den nævnte regel. I det foreliggende tilfælde er det imidlertid indenrigsministeriets opfattelse, at byrådets oplysninger om de forventede skadevirkninger af at gøre bilagene offentligt tilgængelige ikke er af en sådan karakter, at hemmeligholdelse kan anses for at være klart påkrævet.

Særligt for så vidt angår spørgsmålet om tilsynsrådets kompetence bemærkes, at en afvejning som forudsat i § 2, stk. 2, i lov om offentlighed i forvaltningen, efter indenrigsministeriets opfattelse klart falder inden for legalitetstilsynet i medfør af § 61 i lov om kommunernes styrelse.

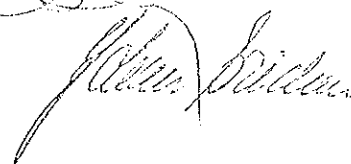
Indenrigsministeriet har samtidig hermed underrettet tilsynsrådet for Fyns amt om ovenstående.

./.
De medsendte bilag vedlægges."

Med venlig hilsen



Britta Schall Holberg



Johan Erichsen