

## **Endelig redegørelse**

### **i sagen om aktindsigt i Johannes Ivar Bøgners manuskript om Ringkøbing under besættelsen 1940-45**

Jeg har nu færdigbehandlet sagen. Jeg må fastholde den retsopfattelse som jeg gav udtryk for i min foreløbige redegørelse.

Det er således min samlede endelige opfattelse at Johannes Ivar Bøgners manuskript i forbindelse med udleveringen i 2000 til borgmesteren i Ringkøbing Kommune blev undergivet administrativ sagsbehandling og dermed blev omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt. Tilbageleveringen af manuskriptet til Landsarkivet for Nørrejylland ændrede ikke på dette forhold. Afgørelsen om Lone Hindøs eventuelle ret til aktindsigt hører efter min mening under Ringkøbing Kommune, og den skal træffes på grundlag af offentlighedsloven eller andre regler om indsigt hvis disse stiller hende mere gunstigt end offentlighedsloven.

Hverken arkivlovens ordlyd eller dens forarbejder giver grundlag for en antagelse om at loven indeholder begrænsninger i den ret til aktindsigt der følger af andre love, herunder offentlighedsloven.

Det forhold at der i 1963 blev indgået en deponeringsaftale mellem Johannes Ivar Bøgner og landsarkivet, kan efter min mening hverken tillægges selvstændig retlig betydning for spørgsmålet om aktindsigt eller for om og på hvilke vilkår manuskriptet kan videregives til andre myndigheder. Der ses endvidere ikke at være grundlag for at mene at arkivlovens regler om tilgængelighed er relevante for spørgsmålet om videregivelse af oplysninger fra de offentlige arkiver til brug for offentlige myndigheders sagsbehandling.

Jeg har henstillet til Kulturministeriet at ministeriet – i lyset af det som jeg har anført i denne endelige redegørelse – genovervejer sin retsopfattelse om udlevering af manuskriptet med henblik på at landsarkivet kan udlevere manuskriptet til Statsforvaltningen Midtjylland uden vilkår, og således at manuskriptet er omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt.

Jeg har sendt denne endelige redegørelse til Kulturministeriet, Lone Hindø, Justitsministeriet, Velfærdsministeriet (tidligere Indenrigs- og Sundhedsministeriet) Ringkøbing-Skjern Kommune, Statsforvaltningen Midtjylland, Landsarkivet for Nørrejylland, Rigsarkivaren, Offentlighedskommissionen og Henrik Bøgner har fået sendt en kopi af redegørelsen til orientering.

Her følger først en sagsfremstilling med uddrag af min foreløbige redegørelse og med myndighedernes bemærkninger til min foreløbige redegørelse. Til sidst følger min endelige opfattelse af sagen (s. 39ff).

### **Sagsfremstilling**

Af min foreløbige redegørelse af 12. april 2007 fremgår:

”...

#### **Sagsfremstilling**

Sagen drejer sig om et manuskript udarbejdet af Johannes Ivar Bøgner om Ringkøbing bys historie under besættelsen. Johannes Ivar Bøgner deponerede den 29. november 1963 manuskriptet i Landsarkivet for Nørrejylland. Ved deponeringen aftalte Johannes Ivar Bøgner med landsarkivet at landsarkivet den 1. april 2000 skulle sende manuskriptet til borgmesteren i Ringkøbing Kommune. Borgmesteren skulle dernæst tage stilling til om manuskriptet kunne offentliggøres. Borgmesteren vurderede at manuskriptet skulle sendes tilbage til landsarkivet, hvilket herefter skete. Efterfølgende anmodede Lone Hindø Ringkøbing Kommune om aktindsigt i manuskriptet efter offentlighedslovens regler. Denne sag angår spørgsmålet om hvorvidt manuskriptet som følge af borgmesterens stillingtagen er omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt. Den angår også hvilke regler der regulerer om Landsarkivet for Nørrejylland skal udlevere manuskriptet til Statsforvaltningen Midtjylland således at statsforvaltningen kan tage stilling til Lone Hindøs klage over kommunens afslag på aktindsigt.

De opgaver som hørte under Tilsynsrådet for Ringkjøbing Amt, overgik den 1. januar 2004 til Statsamtet Århus hvis opgaver Statsforvaltningen Midtjylland varetager fra 1. januar 2007. Fra samme tidspunkt – 1. januar 2007 – varetages Ringkøbing Kommunes opgaver af Ringkøbing-Skjern Kommune. I det følgende har jeg valgt at anvende de myndighedsbetegnelser der var gældende på det pågældende tidspunkt, medmindre andet fremgår.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har udtalt sig i sagen. I Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 6. november 2002 er der også en nærmere gennemgang af sagens baggrund som jeg har taget udgangspunkt i ved min gennemgang af sagen.

Af Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 6. november 2002 fremgår:

’...

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen. Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at de nævnte dokumenter har været undergivet administrativ sagsbehandling i Ringkøbing Kommune som led i kommunens virksomhed som offentlig myndighed og derfor er omfattet af offentlig-

hedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 som senest ændret ved lov nr. 429 af 31. maj 2000).

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har på denne baggrund i dag anmodet Tilsynsrådet for Ringkjøbing Amt om at genoptage sagens behandling med henblik på, at tilsynsrådet kan tage stilling til, om borgmesteren i Ringkjøbing Kommunes afslag på Deres anmodning om aktindsigt i Johs. Ivar Bøgners manuskript med tilhørende materiale og Per Hauge Mortensens notater om manuskriptets indhold er i overensstemmelse med offentlighedsloven.

...

### **Sagens baggrund**

Det fremgår af sagens akter, at skoleinspektør Johs. Ivar Bøgner den 29. november 1963 deponerede et manuskript bestående af 23 hæfter om Ringkjøbing bys historie under besættelsen, et brev dateret den 9. april 1950 stilet til borgmesteren og skoleinspektøren i Ringkjøbing, en kortrulle bestående af tre kort over Ringkjøbing og diverse plakater m.v. vedrørende besættelsestiden i Landsarkivet for Nørrejylland. I forbindelse med deponeringen blev der indgået en skriftlig aftale mellem Johs. Ivar Bøgner og landsarkivet om vilkårene for deponeringen. Aftalen havde bl.a. følgende ordlyd:

’Manuskriptet og skrivelse til borgmester og skoleinspektør i Ringkjøbing er den 29. november 1963 i overværelse af skoleinspektør Johs. Ivar Bøgner og landsarkivar Jens Holmgaard indpakket og forsynet med Landsarkivets segl.

Den 1. april år 2000 oversendes den forseglede pakke med den tilhørende uforseglede kortrulle til borgmesteren i Ringkjøbing, som ifølge den nævnte vedlagte skrivelse foranstalter taget stilling til materialets eventuelle publikation. Finder publikationen ikke sted, overdrages materialet definitivt til Landsarkivet for Nørrejylland, ligesom manuskriptet efter en evt. publikation afgives hertil.’

Ved brev af 28. december 1999 rettede Landsarkivet for Nørrejylland henvendelse til Ringkjøbing Kommune. Brevet, der var stilet til Ringkjøbing Kommune, att.: borgmesterkontoret, havde følgende indhold:

’Hermed fremsendes kopi af aftale fra 1963, hvorefter landsarkivet 1. april 2000 skal fremsende pakke med manuskript m.m. til Borgmesteren. Det vil landsarkivet naturligvis gøre, men skal dog forespørge, om Borgmesteren/kommunen har særlige ønsker i den forbindelse.’

Ved brev af 3. januar 2000 besvarede Ringkjøbing Kommune landsarkivets henvendelse. Brevet, der var affattet på børne- og kulturforvaltningen i Ringkjøbing Kommunes brevpapir, var underskrevet af såvel borgmesteren som chefen for børne- og kulturforvaltningen. Brevet havde bl.a. følgende indhold:

’...

I den forbindelse skal det hermed meddeles, at der ikke fra Ringkøbing kommunes side er særlige ønsker i sagen.

Ringkøbing kommune forventer således at modtage materialet i henhold til aftalen.’

I slutningen af marts 2000 sendte Landsarkivet for Nørrejylland det af Johs. Ivar Bøgner deponerede materiale til borgmesteren i Ringkøbing i henhold til den indgåede aftale.

Det fremgår af sagen, at materialet herefter blev forelagt lokalhistoriker Per Hauge Mortensen, der i den forbindelse udfærdigede notater om manuskriptets indhold.

Ved brev af 21. juli 2000 rettede Ringkøbing Kommune henvendelse til Johs. Ivar Bøgners efterkommer, Henrik Bøgner. Brevet, der var affattet på børne- og kulturforvaltningen i Ringkøbing Kommunes brevpapir og underskrevet af chefen for børne- og kulturforvaltningen, havde følgende indhold:

’I henhold til aftale fra 1963 oversendes pr. 1. april 2000 skoleinspektør Johs. Ivar Bøgners manuskript....til borgmesteren i Ringkøbing, som ifølge en vedlagt skrivelse tager stilling til materialets eventuelle publikation.

Det oversendte materiale er nu i borgmesterens varetægt. Borgmesteren har imidlertid fundet det rigtigst at drøfte en evt. publikation med I.I. Bøgners efterkommere.

I henhold til telefonsamtale af d.d. skal jeg hermed anmode om, at du, som I.I. Bøgners eneste efterkommer, skriftligt meddeler Ringkøbing kommune, hvorvidt du vil gøre krav på ovennævnte materiale eller i givet fald vil deltage i en evt. publikation af samme.

På baggrund af din udtalelse vil borgmesteren i Ringkøbing kommune tage stilling til sagens videre forløb.’

Ved brev af 24. juli 2000, der var stilet til Ringkøbing Kommune, att.: chefen for børne- og kulturforvaltningen, meddelte Henrik Bøgner bl.a., at han var bekendt og indforstået med, at Ringkøbing Kommunes borgmester tog stilling til den eventuelle publikation af det af Johs. Ivar Bøgner deponerede materiale.

Ved breve af 14. august 2000 til bl.a. Henrik Bøgner meddelte borgmesteren i Ringkøbing Kommune, at han havde truffet beslutning om, at det af Johs. Ivar Bøgner deponerede materiale skulle tilbagesendes til landsarkivet med ønske om, at det blev opbevaret i endnu 20 år, hvorefter det skulle overdrages til borgmesteren i Ringkøbing Kommune med henblik på fornyet stillingtagen til materialets eventuelle publicering.

Ved brev af 11. oktober 2000 underrettede borgmesteren i Ringkøbing Kommune Landsarkivet for Nørrejylland om sin beslutning. Borgmesteren vedlagde samtidig

det af Johs. Ivar Bøgner deponerede materiale samt diverse bilag, som var blevet udarbejdet i forbindelse med borgmesterens vurdering af manuskriptets indhold og anmodede landsarkivet om at opbevare det medsendte materiale i endnu 20 år.

De ovennævnte breve fra borgmesteren i Ringkøbing Kommune var affattet på borgmesterkontoret i Ringkøbing Kommunes brevpapir og paraferet af chefen for børne- og kulturforvaltningen.

Ved brev af 19. januar 2001 skrev De til borgmesteren i Ringkøbing Kommune og anmodede om aktindsigt i al korrespondance mellem Ringkøbing Kommune og andre instanser samt enkeltpersoner vedrørende det af Johs. Ivar Bøgner deponerede materiale.

I brev af 25. januar 2001 afslog borgmesteren i Ringkøbing Kommune Deres anmodning om aktindsigt i det af Johs. Ivar Bøgner deponerede materiale. I dette brev, som er affattet på borgmesterkontoret i Ringkøbing Kommunes brevpapir, er bl.a. anført følgende:

'Vedlagt fremsendes kopi af de akter, der kan gives aktindsigt i.

Der kan ikke gives aktindsigt i selve manuskriptet og i de af Per Hauge Mortensens papirer der indeholder oplysninger om manuskriptets indhold, nemlig:

'Oversigt over mulige problematiske navne'

'Manuskriptets indhold og diverse om indholdet'

For så vidt angår Bøgners skrivelse til borgmesteren og skoleinspektøren i Ringkøbing dateret 9. april 1950 betragtes det som en integreret del af manuskriptet, som nu befinder sig i landsarkivet.

På baggrund af Per Hauge Mortensens bemærkninger og min egen læsning i manuskriptet har jeg vurderet, at det ikke bør offentliggøres nu, og at der bør foretages en ny vurdering om 20 år.'

I brev af 30. januar 2001 til borgmesteren i Ringkøbing Kommune anførte De bl.a. følgende:

'I henhold til offentlighedsloven anmoder jeg om at få tilsendt:

a) Hr. Per Hauge Mortensens notater, som er fremsendt til Ringkøbing Kommune: 'Oversigt over mulige problematiske navne' samt Manuskriptets indhold og diverse om indholdet'. Såfremt De fortsat ikke ønsker at udlevere disse to akter ønsker jeg, inden jeg går videre med sagen, skriftlig begrundelse i henhold til offentlighedsloven.

b) Deres afslag på min anmodning om aktindsigt i selve Bøgner-Akivet bedes skriftlig begrundet over for mig i henhold til offentlighedsloven.

.....'

Ved brev af 1. februar 2001 besvarede borgmesteren i Ringkøbing Kommune Deres henvendelse. Brevet var parafet af kommunaldirektøren. I brevet, som var skrevet på borgmesterkontoret i Ringkøbing Kommunes brevpapir, var bl.a. anført følgende:

'De har i brev af 30. januar 2001 anmodet om aktindsigt i selve Bøgner-arkivet og om begrundelse for evt. nægtelse af aktindsigt.

Da sagen drejer sig om offentliggørelse af Bøgners skrifter, og afgørelsen går på, at de ikke skal offentliggøres, vil aktindsigt i skrifterne stride mod selve afgørelsens materielle indhold og gøre denne illusorisk. Det samme gælder for delvis aktindsigt, som ydermere kan indebære en information, som er vildledende og egnet til fejlslutninger.

Afslaget gives i h.t. Offentlighedslovens § 12, nr. 1) 'oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold', og § 13, nr. 6) 'hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.'

Den samme begrundelse gælder for Per Hauge Mortensens notater 'Oversigt over mulige problematiske navne' samt 'Manuskriptets indhold og diverse om indholdet', da disse notater gengiver eller giver oplysninger om det indhold, der – jf. ovennævnte – ikke skal offentliggøres i h.t. borgmesterens afgørelse.

.....'

Ved brev af 4. februar 2001 klagede De til Tilsynsrådet for Ringkøbing Amt over borgmesteren i Ringkøbing Kommunes afslag på Deres anmodning om aktindsigt.

Ved brev af 13. februar 2001 besvarede Tilsynsrådet for Ringkøbing Amt Deres klage. Tilsynsrådet anførte bl.a. følgende:

'I skrivelse af 4. februar 2001 har De klaget til tilsynsrådet over, at borgmester Hans Østergård, Ringkøbing Kommune, har afslået at give Dem aktindsigt i 'Bøgner-Arkivet' og 2 notater udfærdiget af Per Hauge Mortensen – 'Manuskriptets indhold og diverse om indholdet' og 'Oversigt over mulige problematiske navne'.

Det er oplyst, at J.I. Bøgner har overladt det til den siddende borgmester i Ringkøbing Kommune at afgøre, hvorvidt arkivet skal offentliggøres.

I anledning af Deres henvendelse kan formanden for tilsynsrådet udtale følgende:

Efter offentlighedslovens § 1, stk. 1, gælder loven for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, jfr. dog lovens §§ 2 og 3.

Loven gælder for alle forvaltningsmyndigheder, der henhører under den statslige eller kommunale forvaltning og omfatter såvel retlig som faktisk forvaltningsvirksomhed.

I henhold til offentlighedslovens § 4, stk. 1, er retten til aktindsigt begrænset til at angå dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Da borgmester Hans Østergårds beføjelser til at disponere over 'Bøgner-arkivet' m.v. – herunder borgmesterens stillingtagen til ansøgninger om aktindsigt – ikke beror på styrelsesloven eller anden lovgivning, men alene hviler på den aftale J.I. Bøgner har indgået med den daværende borgmester i Ringkøbing Kommune, varetages beføjelserne ikke som led i borgmesterens offentligtretlige myndighedsudøvelse.

'Bøgner-Arkivet' mv. er derfor ikke omfattet af offentlighedsloven.

De har således ikke ret til aktindsigt i 'Bøgner-Arkivet' m.v. efter offentlighedsloven.'

Den 8. februar 2001 orienterede borgmesteren i Ringkøbing Kommune kommunens økonomiudvalg om sagsbehandlingen vedrørende det af Johs. Ivar Bøgner deponerede materiale.

Ved breve af 6. marts 2001 med bilag, af 21. marts 2001 samt af 28. marts, 16. maj og 19. maj 2001 med bilag klagede De til Folketingets Ombudsmand. De anførte i Deres brev bl.a., at tilsynsrådets begrundelse for afvisningen af Deres klage enten må bero på en fejl eller på tilsynsrådets ukendskab til alle sagens aspekter. De anførte således, at borgmester Hans Østergård ikke har afgjort sagen om offentliggørelse af arkivet som privatperson, men at borgmesteren har behandlet dokumenterne på helt normal forvaltningsmæssig vis. De anførte endvidere, at det af Johs. Ivar Bøgner deponerede materiale er oprettet som en sag i kommunen, og at dokumenterne har været genstand for administrativ sagsbehandling hos forskellige medarbejdere i den kommunale forvaltning, samt at dokumenterne har været politisk behandlet.

De anførte endvidere i Deres brev af 6. marts 2001 til Folketingets Ombudsmand, at De fandt det uacceptabelt, at tilsynsrådet ikke havde informeret Dem om, hvortil klage over tilsynsrådets udtalelse i sagen kunne rettes.

Ved brev af 21. og 28. marts 2001 meddelte De Folketingets Ombudsmand, at lokalhistoriker Per Hauge Mortensen var aflønnet af Ringkøbing Kommune, hvilket efter Deres opfattelse var udtryk for, at der havde været foretaget en egentlig sagsbehandling.

Ved breve af 16. og 19. maj 2001 fremsendte De en række artikler fra Ringkøbing Amts Dagblad vedrørende det af Johs. Ivar Bøgner deponerede materiale til Folketingets Ombudsmand til orientering.

Folketingets Ombudsmand oversendte ved brev af 21. juni 2001 kopier af Deres breve samt bilag til Indenrigsministeriets videre foranstaltning som øverste kommunale tilsynsmyndighed.

Ved brev af 6. juli 2001 anmodede Indenrigsministeriet Tilsynsrådet for Ringkøbing Amt om en udtalelse om, i hvilket omfang tilsynsrådet ved sin vurdering af, om offentlighedsloven finder anvendelse i forhold til sagens dokumenter, havde tillagt det betydning, at sagen havde været undergivet behandling på et lukket møde i Ringkøbing Kommunes økonomiudvalg, og at medarbejdere i Ringkøbing Kommunes forvaltning havde været inddraget i behandlingen af sagen. Indenrigsministeriet anmodede endvidere tilsynsrådet om en udtalelse om tilsynsrådets overvejelser i tilfælde af, at lokalhistoriker Per Hauge Mortensen var blevet aflønnet af Ringkøbing Kommune. Indenrigsministeriet anmodede endelig tilsynsrådet om en udtalelse om, i hvilket omfang tilsynsrådet havde tillagt det betydning ved sin vurdering af sagen, at borgmesteren ved sin korrespondance i sagen havde benyttet borgmesterkontorets brevpapir.

Ved brev af 28. august 2001 afgav Ringkøbing Kommune udtalelse til Tilsynsrådet for Ringkøbing Amt i sagen. Ringkøbing Kommune anførte bl.a. følgende:

’Ved Bøgner-sagens begyndelse blev den betragtet som en borgmestersag, dvs. en sag, hvor borgmesteren som embede anmodes om at udføre en opgave som f.eks. administration af et legat, åbning af en udstilling eller virke som dommer i en stilekonkurrence.

I den udstrækning, sådanne opgaver kræver en eller anden form for behandling, som ligger udover, hvad borgmesteren normalt personligt udfører, foretages behandlingen af den kommunale administration, typisk Borgmesterkontoret.

I Bøgner-sagen har det administrative arbejde været udført af Børne- og Kulturforvaltningen, dels p.g.a. sagens art, dels fordi Bøgners bestemmelse inddrager skoledirektøren i håndteringen af skrifterne.

Desuden har den lokale historiker Per Hauge Mortensen bistået borgmesteren med gennemlæsning og en faglig vurdering af skrifternes indhold, bl.a. af hensyn til personfølsomme oplysninger.

På baggrund af denne sædvanlige behandling i det kommunale system har vi fundet det naturligt at lade sagen være omfattet af Offentlighedsloven og har derfor behandlet den første begæring om aktindsigt efter Offentlighedsloven.

Efter Tilsynsrådets afgørelse i klagesagen, hvorefter sagen nok anses for en kommunal sag, men dog ikke en sag, der er omfattet af Offentlighedsloven og Forvaltningsloven, har borgmesteren fundet det mest korrekt at anse Tilsynsrådets afgørelse som udtryk for gældende ret og har derfor afslået en senere begæring om aktindsigt med henvisning til, at Offentlighedsloven i h.t. Tilsynsrådets afgørelse ikke gælder her.



Tilsynsrådet ønsker Byrådets vurdering af følgende forhold:

- om betydningen af, at sagen har været behandlet af kommunens Økonomiudvalg.

Sagen har ikke været undergivet behandling i kommunens Økonomiudvalg. Økonomiudvalgets dagsorden har et fast punkt, der hedder orientering. Her orienterer Økonomiudvalgets medlemmer hinanden, og især orienterer borgmesteren udvalget om begivenheder, som berører kommunen, eller som kommunen er involveret i på borgmesterniveau, uden at det er sager, som Økonomiudvalget skal tage sig af.

På baggrund af avisskriverier om Bøgner-sagen, herunder aktindsigtsforespørgslerne, orienterede borgmesteren på Økonomiudvalgets møde den 8. februar om, hvorledes sagen har været behandlet.

- om betydningen af, at kommunale medarbejdere har været inddraget i sagsbehandlingen.

Da sagen har været betragtet som en kommunal sag, har administrationen bistået borgmesteren på vanlig vis.

- om betydningen af, at borgmesteren ved sin korrespondance i sagen har benyttet Borgmesterkontorets brevpapir.

Da sagen betragtes som en kommunal sag, er det ganske naturligt, at Borgmesterkontorets brevpapir har været anvendt.

- om de juridiske konsekvenser af, at Per Hauge Mortensen er honoreret af Ringkøbing kommune for udarbejdelse af notaterne.

Per Hauge Mortensen, som ikke er kommunalt ansat, er hyret som historiefaglig rådgiver i denne sag og har fået udbetalt et honorar for sin rådgivning.

Alle disse forhold er ganske naturlige konsekvenser af, at sagen betragtes som en kommunal sag af ganske samme art som f.eks. administration af legater.

Vi har opfattet sagen som en kommunal sag, fordi Bøgner ikke har bedt en bestemt navngiven privat person, men netop et embede, borgmesterinstitutionen, om at foretage en følsom afvejning og træffe en vanskelig beslutning. Borgmesterembedet med dets traditionelle seriøsitet, objektivitet, behandlingssikkerhed og offentlighed skulle netop være garanten for en velovervejet og velafvejet beslutning. Derfor er det ikke borgmesteren som privat person, men borgmesteren som offentlig person, der overvejer og beslutter, og derfor er det helt naturligt at anvende det sædvanlige apparat omkring Borgmesterkontoret til forberedelse og udførelse af borgmesterens beslutning med de deraf følgende sædvanlige forvaltningsretlige konsekvenser.'

Tilsynsrådet for Ringkøbing Amt afgav ved brev af 29. oktober 2001 udtalelse i sagen. Tilsynsrådet anførte bl.a. følgende:

'Tilsynsrådet har behandlet sagen på sit møde den 26. oktober 2001 og vedtaget at udtale følgende:

Tilsynsrådet kan henholde sig til formandens afgørelse af 13. februar 2001.

Tilsynsrådet anser ikke borgmester Hans Østergårds beføjelser til at disponere over 'Bøgner-Arkivet' for at være et led i borgmesterens offentligretlige myndighedsudøvelse.

I henhold til sædvane varetager borgmestre/kommuner en række opgaver, der ikke er lovreguleret, f.eks. administration af legater. De afgørelser borgmestre træffer i forbindelse med løsningen af sådanne opgaver, for eksempel om uddeling af legatportioner, er således ikke baseret på kompetencen til at forvalte kommunale anliggender, og sagerne er derfor ikke omfattet af offentlighedsloven.

Tilsynsrådet er endvidere af den opfattelse, at de opgaver, der er tillagt borgmesteren vedrørende 'Bøgner-Arkivet', kan sidestilles med administration af legater.

Tilsynsrådet finder, at det er lovligt og naturligt, at borgmesteren benytter det officielle brevpapir, når sådanne opgaver varetages, og at kommunalt ansatte i nødvendigt/fornødent omfang bistår herved, da det er som indehaver af borgmesterembedet og ikke som privatperson, at den siddende borgmester løser sådanne opgaver.

Da det må antages at have været nødvendigt for, at borgmester Hans Østergård kunne have et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag til at kunne træffe afgørelse om arkivets offentliggørelse, at der blev foretaget en sagkyndig vurdering af arkivets indhold m.v., finder tilsynsrådet, at det er lovligt, at Ringkøbing Kommune har afholdt udgiften til den sagkyndige udtalelse.

Tilsynsrådet finder endvidere ikke, at brugen af borgmesterkontorets brevpapir, bistanden fra kommunens personale og betalingen af den sagkyndige udtalelse indebærer, at borgmesteren kan siges at have forvaltet kommunale anliggender.

Endelig er tilsynsrådet af den opfattelse, at borgmester Hans Østergårds mundtlige orientering til økonomiudvalget ikke kan medføre, at 'Bøgner-Arkivet' m.v. er omfattet af offentlighedsloven.

I øvrigt henvises til tilsynsrådets redegørelse i sagen vedrørende Marlene Eydes klage over afslaget på aktindsigt i 'Bøgner-Arkivet'.

Af tilsynsrådets redegørelse af 12. marts 2001 i sagen vedrørende Marlene Eydes klage over afslaget på aktindsigt i det af Johs. Ivar Bøgner deponerede materiale, som der henvises til i tilsynsrådets brev af 29. oktober 2001 til Indenrigsministeriet, fremgår bl.a. følgende:

'Det er tilsynsrådets opfattelse, at skrifterne – kaldet 'Bøgner-Arkivet' – ikke er omfattet af offentlighedsloven.

Der er flere grunde til denne opfattelse:

1) Borgmesterens virksomhed er ganske vist som hovedregel omfattet af offentlighedsloven.

Dette skyldes, at borgmesteren træffer afgørelse på kommunalbestyrelsens vegne (jfr. den kommunale styrelseslovs § 31, stk. 1) og har den øverste daglige ledelse af den kommunale forvaltning (lovens § 31, stk. 2).

Borgmesteren er således en offentlig myndighed i offentlighedslovens forstand. Det er imidlertid en forudsætning for at anvende offentlighedslovens bestemmelser på borgmesterens virksomhed, at der er tale om udførelse af kommunale anliggender.

Som det imidlertid fremgår af kommentaren til offentlighedslovens § 1 (John Vogter: Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave, side 68) falder eksempelvis legater, som efter legatstifterens bestemmelse bestyres af kommunen, uden for offentlighedsloven.

Analogt hermed beror borgmesterens adgang til at træffe bestemmelse over 'Bøgner-Arkivet' på en nu afdød privatpersons bestemmelse. Arkivet falder allerede af denne grund uden for offentlighedsloven.

2) Efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, er det endvidere en betingelse for aktindsigt, at der er tale om dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed **som led i en administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.**

'Bøgner-Arkivet' er imidlertid udelukkende kommet i borgmesterens besiddelse for at give ham mulighed for at opfylde den afdøde privatpersons ønske om, at han skulle foretage en vurdering af hensigtsmæssigheden af en offentliggørelse.

Arkivet er således ikke kommet i borgmesterens besiddelse i forbindelse med hans varetagelse af de lovbestemte borgmesterfunktioner og er derfor også af denne grund uden for offentlighedslovens rækkevidde.'

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

1. Det tilsyn, som de for hvert amt nedsatte tilsynsråd udøver over for kommunerne, er et retligt tilsyn. Tilsynet omfatter kun spørgsmålet om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentligretlige retsgrundsætninger, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 629 af 29. juni 2001 som senest ændret ved lov nr. 373 af 6. juni 2002).

Tilsynsrådene kan ikke tage stilling til, om kommunernes 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 er ikke almindelig klageinstans i forhold til tilsynsrådene, men ministeriet fører tilsyn med, at tilsynsrådene ikke tilsidesætter lovgivningen, og at tilsynsrådernes udtalelser ikke er udtryk for en urigtig retsopfattelse eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag, jf. § 61 a i lov om kommunernes styrelse.

2. § 1, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen (lov nr. 572 af 19. december 1985 som senest ændret ved lov nr. 429 af 31. maj 2000) er sålydende:

’§ 1. Loven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, jfr. dog §§ 2 og 3.’

Det følger af bestemmelsen i § 1, stk. 1, i offentlighedsloven, at loven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning. Loven omfatter således som udgangspunkt ikke alene sager om udstedelse af generelle og konkrete retsakter (afgørelsessager), men enhver form for virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, herunder det, der normalt betegnes som faktisk forvaltningsvirksomhed.

Det er dog en betingelse, at virksomheden udføres for myndigheden som sådan. Det er på denne baggrund antaget af Justitsministeriet, at fonde og legater, der bestyres af en kommune eller en borgmester, ikke er en del af den offentlige forvaltning, og at kommuners administration af sådanne fonde og legater således ikke er omfattet af offentlighedslovens regler, men alene er undergivet den offentligretlige kontrol og indsigt, der følger af fondslovgivningens regler.

Der henvises til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave, 1998, side 68.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder ved bedømmelsen af, hvorvidt De har ret til aktindsigt i det af Johs. Ivar Bøgner deponerede materiale efter offentlighedslovens regler, ikke at kunne tillægge det betydning, hvorvidt Johs. Ivar Bøgner ved deponeringen af sit manuskript i 1963 må formodes at have forudsat, at afgørelsen om offentliggørelse af manuskriptet blev truffet af borgmesteren som privatperson eller af borgmesterembedet som en del af den kommunale forvaltning.

Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse må bedømmelsen af, hvorvidt De har ret til aktindsigt i det af Johs. Ivar Bøgner deponerede materiale efter offentlighedslovens regler, derimod afhænge af, om borgmesteren i Ringkøbing Kommunes stillingtagen i løbet af året 2000 til spørgsmålet om offentliggørelse af det af Johs. Ivar Bøgner deponerede materiale kan anses som virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1.

Ved bedømmelsen af, hvorvidt borgmesteren i Ringkøbing Kommunes stillingtagen i løbet af året 2000 til spørgsmålet om offentliggørelse af det af Johs. Ivar Bøgner deponerede materiale kan anses som virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, må der efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse lægges betydelig vægt på, at borgmesterens stillingtagen til offentliggørelse af det af Johs.

Ivar Bøgner deponerede materiale er udøvet i henhold til en aftale fra 1963, hvorefter beslutningen skal træffes af den til enhver tid siddende borgmester, at kommunen har inddraget kommunale medarbejdere i sagsbehandlingen og benyttet borgmesterkontorets og i visse tilfælde børne- og kulturforvaltningens brevpapir, da sagen har været betragtet som en kommunal sag. Hertil kommer, at kommunens økonomiudvalg er blevet orienteret om sagen, og at lokalhistoriker Per Hauge Mortensen er blevet honoreret af kommunen for sin rådgivning.

Der må derfor efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse kræves et særligt grundlag for, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 1, stk. 1, hvorefter loven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, ikke finder anvendelse.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal i den forbindelse bemærke, at det forhold, at spørgsmålet om offentliggørelse af det af Johs. Ivar Bøgner deponerede materiale ikke er reguleret i lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, ikke i sig selv kan føre til, at en sådan virksomhed ikke anses for en kommunal virksomhed, som er omfattet af offentlighedsloven, jf. lovens § 1, stk. 1. Også kommunernes virksomhed i forbindelse med opgaver, hvis varetagelse ikke er reguleret af sådan lovgivning, er således omfattet af offentlighedsloven.

Det forhold, at spørgsmålet om offentliggørelse af det af Johs. Ivar Bøgner deponerede materiale varetages af borgmesteren i Ringkøbing Kommune i henhold til en af en privatperson truffet bestemmelse herom, kan efter ministeriets opfattelse heller ikke i sig selv medføre, at offentlighedsloven ikke finder anvendelse. Det bemærkes herved, at en myndighed ikke ved at give tilsagn om diskretion kan udvide adgangen til at gøre undtagelse fra offentlighedslovens regler, jf. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave, 1998, side 215. Tilsvarende kan en privat bestemmelse om diskretion heller ikke i sig selv give grundlag for at fravige offentlighedslovens regler eller at bringe en myndighed uden for offentlighedslovens anvendelsesområde.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har fra Justitsministeriet modtaget akterne i Justitsministeriets sag L.A. 1988-546-38, hvori Justitsministeriet udtalte, at de legater og fonde, der bestyres af kommunerne, ikke er omfattet af den offentligretlige lovgivning. Det fremgår af sagens akter, at Justitsministeriet ved bedømmelsen af dette spørgsmål lagde vægt på, at fonde bl.a. er karakteriserede ved at have en uafhængig bestyrelse. En antagelse af, at kommunernes bestyrelse af visse fonde var omfattet af den offentligretlige lovgivning, herunder offentlighedsloven, ville derfor efter Justitsministeriets opfattelse medføre et indgreb i fondsbestyrelsernes uafhængighed, som ville stride mod selve fondsbegrebet. Det er således det særlige retsgrundlag for kommunernes bestyrelse af fonde – der er et i forhold til en kommune særskilt organ med egne rettigheder og forpligtelser – som indebærer, at kommunernes bestyrelse af visse fonde ikke kan anses for at være en virksomhed, der udføres for kommunen som sådan, men derimod for fonden.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder på denne baggrund ikke, at borgmesteren i Ringkøbing Kommunes stillingtagen til offentliggørelse af det af Johs. Ivar Bøg-

ner deponerede materiale kan sidestilles med kommuners opgaver i forbindelse med f.eks. administrationen af legater og fonde.

Det tilføjes, at Borgmesteren i Ringkøbing Kommunes stillingtagen til offentliggørelse af det af Johs. Ivar Bøgner deponerede materiale efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse – trods opgavens særegenhed – som følge af manuskriptets indhold og karakter har en vis tilknytning til Ringkøbing Kommune som sådan. Materialet må således antages at indeholde historiske oplysninger af interesse for et antal af Ringkøbing Kommunes indbyggere. Det er på denne baggrund Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at heller ikke opgavens indhold og karakter kan føre til, at borgmesterens virksomhed falder uden for offentlighedsloven.

Da der endvidere ikke i øvrigt findes et særligt grundlag for at antage, at bestemmelsen i § 1, stk. 1, i offentlighedsloven, hvorefter loven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, ikke finder anvendelse, er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at den virksomhed, der er forbundet med en stillingtagen til offentliggørelse af det af Johs. Ivar Bøgner deponerede materiale, udøves af kommunen som en del af den offentlige forvaltning.

**3.** § 4, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen (lov nr. 572 af 19. december 1985 som senest ændret ved lov nr. 429 af 31. maj 2000) er sålydende:

’§ 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.’

Det følger af § 4, stk. 1, i offentlighedsloven, at adgangen til aktindsigt kun omfatter dokumenter, der er undergivet administrativ sagsbehandling i forbindelse med myndighedens virksomhed. Uden for adgangen til aktindsigt falder således dokumenter, der blot medtages til opbevaring (f.eks. i Statens Arkiver) eller alene undergives rent teknisk eller lignende bearbejdning (stempling, legalisering og lignende).

Den omstændighed, at et dokument er journaliseret af vedkommende myndighed, er ikke i sig selv ensbetydende med, at dokumentet er omfattet af adgangen til aktindsigt ved henvendelse til myndigheden.

Der henvises til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave, 1998, side 113 ff.

Som nævnt under pkt. 2 lægger Indenrigs- og Sundhedsministeriet til grund, at kommunen har inddraget kommunale medarbejdere i behandlingen af spørgsmålet om offentliggørelse af det af Johs. Ivar Bøgner deponerede materiale og benyttet borgmesterkontorets og i visse tilfælde børne- og kulturforvaltningens brevpapir, da sagen har været betragtet som en kommunal sag. Hertil kommer, at kommunens økonomiudvalg er blevet orienteret om sagen.

Folketingets Ombudsmand har i en sag om aktindsigt i referater fra de danske biskoppers private fællesmøder udtalt, at det forhold, at et stift yder sekretariatsmæssig bistand til udformning og udarbejdelse af referater fra fællesmøderne og dermed yder bistand på et område, der arbejdsmæssigt er nært beslægtet med stiftets normale arbejdsområde, efter ombudsmandens opfattelse er tilstrækkeligt til, at det pågældende dokument må anses for at være undergivet administrativ sagsbehandling i det stift, der har været vært for bispemødet. Der henvises til Folketingets Ombudsmands beretning for 1998, side 202.

Folketingets Ombudsmand har endvidere i en sag om aktindsigt i dokumenter i en arkitektkonkurrence (Folketingets Ombudsmands beretning for 1995, side 132) generelt anført, at der efter hans opfattelse er snævre grænser for, hvilke dokumenter der ikke er omfattet af § 4, stk. 1, i offentlighedsloven. Ombudsmanden anførte således, at det på baggrund af forarbejderne efter hans opfattelse må lægges til grund, at passusen i § 4, stk. 1, om, at dokumenterne 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. Ombudsmanden udtalte i den forbindelse, at der typisk skal være tale om dokumenter, hvis indhold er myndighedens almindelige løbende administrative virksomhed helt uvedkommende.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder på denne baggrund samt på baggrund af det ovenfor anførte om opgavens tilknytning til Ringkøbing Kommune som sådan ikke at kunne tillægge det afgørende betydning, at de dokumenter, som blev undergivet administrativ sagsbehandling i Børne- og Kulturforvaltningen og hos borgmesteren, i indhold og karakter afviger fra de dokumenter, der traditionelt undergives kommunal sagsbehandling.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder således ikke, at behandlingen af spørgsmålet om offentliggørelse af det af Johs. Ivar Bøgner deponerede materiale er kommunens løbende administrative virksomhed helt uvedkommende.

Det er på denne baggrund Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at det af Johs. Ivar Bøgner deponerede manuskript med tilhørende materiale og to nærmere angivne notater udfærdiget af lokalhistoriker Per Hauge Mortensen om manuskriptets indhold er indgået til eller oprettet af borgmesterembedet i Ringkøbing Kommune som led i en administrativ sagsbehandling i forbindelse med embedets og dermed kommunens virksomhed, jf. § 4, stk. 1, i offentlighedsloven.

**4.** Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder på denne baggrund, at det af Johs. Ivar Bøgner deponerede materiale er omfattet af offentlighedsloven, jf. lovens § 1, stk. 1, og § 4, stk. 1.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har derfor i dag anmodet Tilsynsrådet for Ringkøbing Amt om at genoptage behandlingen af sagen, idet det lægges til grund, at det af Johs. Ivar Bøgner deponerede materiale er omfattet af offentlighedsloven. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har således anmodet Tilsynsrådet for Ringkøbing Amt om at tage stilling til, om Ringkøbing Kommunes afvisning af Deres an-

modning om aktindsigt i det af Johs. Ivar Bøgner deponerede manuskript med tilhørende materiale og lokalhistoriker Per Hauge Mortensens notater om manuskriptets indhold er i overensstemmelse med offentlighedsloven.

...'

Tilsynsrådet for Ringkjøbing Amt bad i brev af 20. november 2002 Landsarkivet i Nørrejylland om at sende Johannes Ivar Bøgners manuskript til tilsynsrådet til brug for tilsynsrådets genbehandling af sagen.

Den 20. december 2002 skrev landsarkivet bl.a. således til tilsynsrådet:

'I den anledning kan jeg meddele, at det nævnte manuskript efter J.I. Bøgners i sin tid trufne bestemmelse nu definitivt er overdraget til Landsarkivet. I forbindelse med denne overdragelse aftaltes de nærmere bestemmelser om tilgængeligheden til manuskriptet med J.I. Bøgners søn, Henrik Bøgner, jf. bestemmelsen i § 31, stk. 1, i lov om offentlige arkiver m.v.

Det er ved disse bestemmelser fastsat, at manuskriptet ikke vil være tilgængeligt i 80 år, men at landsarkivaren kan dispensere fra tilgængelighedsfristen til brug for forskningsformål (udarbejdelse af historiske fremstillinger) på vilkår af, at oplysninger om enkeltpersoners private og økonomiske vilkår ikke videregives.

På baggrund af disse bestemmelser meddeler jeg hermed Tilsynsrådet tilladelse til at benytte J.I. Bøgners ovenfor omtalte manuskript, idet det som vilkår for benyttelsen fastsættes, jf. § 18 i bekendtgørelse nr. 554 af 31. maj 2001 om offentlige arkivalier og offentlige arkivers virksomhed, at manuskriptet kun benyttes i forbindelse med Tilsynsrådets behandling af den i Tilsynsrådets brev af 20. november 2002 omtalte sag, at manuskriptet ikke i forbindelse med sagsbehandlingen videregives til anden myndighed eller til private, samt at der ikke foretages kopiering af manuskriptet.

Jeg anmoder Tilsynsrådet om at bekræfte, at de ovennævnte vilkår vil blive overholdt, jf. § 21 i ovennævnte bekendtgørelse.'

Med brev af 10. januar 2003 bad tilsynsrådet Rigsarkivaren tage stilling til om tilsynsrådet havde ret til uden vilkår at få udleveret Johannes Ivar Bøgners manuskript, og således at manuskriptet var omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt.

Rigsarkivaren besvarede den 29. januar 2003 tilsynsrådets henvendelse og skrev i den anledning bl.a. det følgende:

'Jeg finder ikke på det foreliggende grundlag at burde omgøre Landsarkivet for Nørrejyllands afgørelse, således som den fremgår af Landsarkivets brev af 20. december 2002 til Tilsynsrådet.

Som det fremgår af Landsarkivets brev af 20. december 2002, jf. den mellem J.I. Bøgner og Landsarkivet for Nørrejylland indgåede aftale, er manuskriptet nu defi-



nitivt overdraget til Landsarkivet. I den forbindelse har J.I. Bøgners søn Henrik Bøgner indgået aftale med Landsarkivet om tilgængeligheden til manuskriptet, jf. § 31, stk. 1, i arkivloven. Den nævnte bestemmelse lyder: 'Ved aflevering af private arkivalier til Statens Arkiver træffes der aftale mellem den afleverende part og det modtagende arkiv om tilgængelighed.'

For private arkivalier skal Statens Arkiver efter denne bestemmelse indgå aftale om tilgængelighed. Dette blev aktuelt, da J.I. Bøgners manuskript efter returnering fra borgmesteren i Ringkøbing i henhold til aftale af 29. november 1963 fik status som afleveret arkivalie.

Det er i de med Henrik Bøgner aftalte bestemmelser fastsat, at manuskriptet ikke vil være tilgængeligt i 80 år, men at landsarkivaren vil kunne dispensere fra denne frist, hvor der er tale om benyttelse til brug for forskningsformål, og da på vilkår, at oplysninger om enkeltpersoners private og økonomiske forhold ikke videregives. Dette falder ganske i tråd med, at det helt åbenlyst var J.I. Bøgner magtpåliggende, at en eventuel publicering blev nøje vurderet.

Statens Arkiver må opfatte forholdet således, at § 31, stk. 1, i arkivloven hjemler indgåelse af aftaler, der indebærer, at afleverede private arkivalier skal behandles som fortrolige, og dermed vil kunne hindre videregivelse, offentliggørelse mv. af private arkivalier i et nærmere fastsat tidsrum.

Ophævelse af de ved Landsarkivet for Nørrejylland's brev af 20. december 2002 fastsatte vilkår for benyttelsen af J.I. Bøgners manuskript ville medføre, at manuskriptet helt eller delvis kunne gøres til genstand for aktindsigt efter offentlighedslovens bestemmelser, uanset den i medfør af § 31, stk. 1, i arkivloven indgående aftale.

Statens Arkiver må lægge vægt på, at de fortrolighedshensyn, Statens Arkiver over for den afleverende part påtager sig at varetage i forbindelse med indgåelse af aftaler om tilgængeligheden til private arkivalier, der afleveres til Statens Arkiver, ikke gøres illusorisk derved, at afleverede private arkivalier kan gøres til genstand for aktindsigt efter offentlighedslovens regler herom.

Der henvises i den forbindelse til John Vogter: Offentlighedsloven, 1998, s. 113, hvoraf det bl.a. fremgår, at 'Uden for retten til aktindsigt falder ... dokumenter, der blot modtages til opbevaring (f.eks. i Statens Arkiver) ...'. Endvidere kan der henvises til Inger Dübeck: Dansk Arkivret, 1980, s. 159 ff.'

Tilsynsrådet for Ringkøbing Amt bad den 14. februar 2003 Justitsministeriet om en vejledende udtalelse om hvorvidt Landsarkivet for Nørrejylland var forpligtet til at udlevere Johannes Ivar Bøgners manuskript til tilsynsrådet med henblik på at tilsynsrådet kunne tage stilling til om der kunne gives aktindsigt i manuskriptet efter offentlighedslovens regler.

Af Justitsministeriets svar af 19. marts 2003 fremgår:

'...

Forvaltningsloven – der gælder for hele den offentlige forvaltning, herunder landsarkiverne – indeholder i § 31 en bestemmelse om, i hvilket omfang en forvaltningsmyndighed er forpligtet til at videregive oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder. Bestemmelsen har denne ordlyd:

’§ 31. I det omfang en forvaltningsmyndighed er berettiget til at videregive en oplysning, skal myndigheden på begæring af en anden forvaltningsmyndighed videregive oplysningen, hvis den er af betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe.

*Stk. 2.* Bestemmelsen i stk. 1 finder dog ikke anvendelse, hvis videregivelsen påfører myndigheden et merarbejde, der væsentligt overstiger den interesse, den anden myndighed har i at få oplysningerne.’

Bestemmelsen indebærer, at en forvaltningsmyndighed i almindelighed er forpligtet til at videregive oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed, i det omfang myndigheden vil være berettiget til at videregive de pågældende oplysninger. Der er derimod ikke efter bestemmelsen pligt til at udlevere bestemte dokumenter eller kopi af dokumenterne, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, s. 608 og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, s. 475. Bestemmelsen bygger imidlertid på en forudsætning om, at myndighederne bistår hinanden med oplysninger, og at en forvaltningsmyndighed derfor i almindelighed har krav på at få oplysninger i væsentligt videre omfang end private kunne få fra den anden myndighed efter reglerne om offentlighed i forvaltningen.

Afgørelsen om, hvorvidt Landsarkivet for Nørrejylland er berettiget til at videregive oplysninger fra det pågældende manuskript, vil som udgangspunkt bero på en fortolkning af arkivlovens regler om tilgængelighed til private arkivalier.

Justitsministeriet har derfor videresendt tilsynsrådets henvendelse til Kulturministeriet, der administrerer arkivloven, med henblik på, at Kulturministeriet kan tage stilling til spørgsmålet om adgangen til videregivelse efter denne lov.’

Efter at have indhentet en udtalelse af 3. april 2003 fra Rigsarkivaren skrev Kulturministeriet den 14. april 2003 bl.a. følgende til Tilsynsrådet for Ringkjøbing Amt:

’Justitsministeriet har udtalt sig i sagen for så vidt angår forvaltningslovens regler, men har videresendt Tilsynsrådets henvendelse til Kulturministeriet med henblik på stillingtagen til spørgsmålet om adgangen til videregivelse af oplysninger efter arkivlovens regler.

Kulturministeriet skal i den anledning udtale følgende:

Arkivloven fastsætter om tilgængeligheden til private arkivalier i § 31, stk. 1, at tilgængeligheden beror på aftale mellem den afleverende part og det modtagende arkiv. Bestemmelsen lyder:

'§ 31. Ved aflevering af private arkivalier til Statens Arkiver træffes der aftale mellem den afleverende part og det modtagende arkiv om tilgængelighed.'

Benyttelsen af private arkivalier er udover i arkivloven tillige reguleret i § 27, stk. 2, i ophavsretsloven. Bestemmelsen lyder:

'Stk. 2. Ophavsretten er ikke til hinder for, at arkivalier, der er afleveret til et offentligt arkiv eller en institution, som efter kulturministerens bestemmelse kan sidestilles hermed, gøres tilgængelig for almenheden i overensstemmelse med arkivlovgivningens bestemmelser herom. Der må dog ikke udleveres afskrifter eller fremstilles kopier af private arkivalier.'

Statens Arkiver har oplyst, at der i forbindelse med afleveringen af J.I. Bøgners manuskript til Landsarkivet i Nørrejylland blev truffet aftale om tilgængeligheden til manuskriptet med J.I. Bøgners søn, Henrik Bøgner. Af denne aftale fremgår det, at der for manuskriptet er fastsat en 80 års tilgængelighedsfrist, men at landsarkivaren ved Landsarkivet for Nørrejylland kan dispensere fra denne frist til brug for forskningsformål (udarbejdelse af historiske fremstillinger) på vilkår, at oplysninger om enkeltpersoners private og økonomiske forhold ikke videregives.

På baggrund af denne aftale må Landsarkivet for Nørrejylland for så vidt anses for berettiget til at meddele Tilsynsrådet oplysninger fra J.I. Bøgners manuskript, såfremt det sikres, at de i tilgængelighedsaftalen fastsatte vilkår overholdes. Landsarkivet meddelte ved brev af 20. december 2002 Tilsynsrådet, at J.I. Bøgners manuskript kunne udleveres til Tilsynsrådet under forudsætning af, at manuskriptet ikke i forbindelse med Tilsynsrådets sagsbehandling blev videregivet til anden myndighed eller private, og at manuskriptet ikke blev kopieret.

Landsarkivet er ikke berettiget til at tilsidesætte den aftale, der er indgået om tilgængeligheden til J.I. Bøgners manuskript, eller at tilsidesætte reglen i § 27, stk. 2, 2. pkt., i ophavsretsloven. De fortroligheds- eller andre hensyn, som Statens Arkiver ved aftale med den afleverende part påtager sig at varetage, ville gøres illusoriske, hvis private arkivalier, uanset en indgået aftale om tilgængelighed, kunne gøres til genstand for aktindsigt i medfør af reglerne om offentlighed i forvaltningen.

Kulturministeriet finder på denne baggrund, at Landsarkivet for Nørrejylland ikke vil have adgang til at videregive oplysninger fra J.I. Bøgners manuskript eller selve manuskriptet til Tilsynsrådet, når denne videregivelse muligt ville indebære en tilsidesættelse af den indgåede aftale om tilgængelighed derved, at Tilsynsrådet efter offentlighedslovens regler kunne meddele aktindsigt i manuskriptet.'

Tilsynsrådet spurgte den 25. april 2003 Indenrigs- og Sundhedsministeriet om Kulturministeriets retsopfattelse gav ministeriet anledning til at genbehandle sin udtalelse af 6. november 2002.

Den 25. februar 2004 skrev Indenrigs- og Sundhedsministeriet bl.a. følgende til (nu) Statsamtet Århus:

'Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal i den anledning meddele, at ministeriet på det nu foreliggende grundlag ikke vil anmode Statsamtmanden for Århus Amt om at foretage yderligere i sagen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet anser således sagen for afsluttet og foretager herefter ikke yderligere i sagen.

...

Baggrunden for, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet i forbindelse med sin udtalelse af 6. november 2002 anmodede Tilsynsrådet for Ringkjøbing Amt om at genoptage behandlingen af sagen var, at ministeriet – modsat tilsynsrådet – var af den opfattelse, at det i sagen omhandlede materiale var indgået til Ringkøbing Kommune som led i administrativ sagsbehandling og derfor var omfattet af offentlighedsloven, jf. lovens § 1, stk. 1, og § 4, stk. 1.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet må på baggrund af det i sagen oplyste konstatere, at Tilsynsrådet for Ringkjøbing Amt i overensstemmelse med ministeriets anmodning anmodede Landsarkivet for Nørrejylland om at udlevere manuskriptet med henblik på at kunne tage stilling til, hvorvidt Ringkøbing Kommunes afslag på aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens §§ 12 og 13 var i overensstemmelse med loven, men at det ikke har været muligt for tilsynsrådet at få udleveret dette.

...

Indenrigs- og Sundhedsministeriet vil på den baggrund ikke anmode Statsamtmanden for Århus Amt om at foretage yderligere i sagen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretager herefter ikke yderligere i sagen.

...'

Med brev af 28. februar 2004 klagede Lone Hindø på ny til mig og anførte til støtte herfor bl.a. at hun fortsat var af den opfattelse at man ikke kunne sætte offentlighedsloven ud af spil blot ved at skynde sig at sende materiale til arkivering i landsarkivet.

Den 20. april 2004 sendte Lone Hindø også et brev med bilag til mig.

Den 28. maj 2004 bad jeg Kulturministeriet og Justitsministeriet om en udtalelse og om udlån af sagens akter i anledning af klagen. I den forbindelse skrev jeg bl.a. følgende:

'Jeg beder om at myndighederne i udtalelserne forholder sig nærmere til at Indenrigs- og Sundhedsministeriet i sin afgørelse af 6. november 2002 vurderede at Bøgner-materialet i forbindelse med borgmesterens behandling af tilgængeligheds-spørgsmålet var indgået til eller oprettet af borgmesterembedet som led i en administrativ sagsbehandling i henhold til § 4, stk. 1, i offentlighedsloven, og at ministe-

riet på denne baggrund bad tilsynsrådet om at genoptage behandlingen af spørgsmålet om hvorvidt borgmesterens afslag på Lone Hindøs anmodning om aktindsigt var i overensstemmelse med offentlighedslovens regler. Jeg beder i den forbindelse myndighederne gøre rede for forholdet mellem arkivlovens og offentlighedslovens regler i en sag som den foreliggende.

Jeg beder endvidere myndighederne om nærmere at redegøre for hjemmelen til at fastsætte vilkår for tilsynsrådets behandling af sagen.’

Den 25. juli 2004 sendte Lone Hindø også et brev med bilag til mig.

Af Kulturministeriets udtalelse af 16. august 2005 fremgår:

’ ...

Ombudsmanden har anmodet om en redegørelse for forholdet mellem arkivlovens og offentlighedslovens regler i en sag som den foreliggende, samt om en redegørelse for hjemlen til at fastsætte vilkår for tilsynsrådets behandling af sagen.

Kulturministeriet forholder sig fortrinsvis til arkivlovens bestemmelser i det følgende, idet Justitsministeriet udtaler sig om offentlighedslovens regler. Kulturministeriet har følgende kommentar i sagen:

Johannes I. Bøgner deponerede i 1963 sit manuskript i Landsarkivet for Nørrejylland. I den forbindelse indgik han aftale med arkivet om, at manuskriptet foreløbigt skulle være utilgængeligt, men at borgmesteren i Ringkøbing d. 1. april 2000 skulle tage stilling til, om materialet kunne offentliggøres. Aftalen indeholdt derudover bestemmelsen om, at manuskriptet definitivt skulle overdrages til Landsarkivet efter borgmesterens stillingtagen til dets eventuelle publikation.

Johannes I. Bøgner udpegede således borgmesteren i Ringkøbing til – på Bøgners vegne og eventuelt i samråd med andre – i år 2000 at tage stilling til spørgsmålet om offentliggørelse af manuskriptet.

Tilgængeligheden til private arkivalier, der er indleveret i offentlige arkiver, reguleres gennem den aftale, der med hjemmel i arkivlovens § 46, stk. 1, indgås mellem den afleverende part og det modtagende arkiv. Bestemmelsen er en videreførelse af § 31 i den forrige arkivlov.

I den konkrete aftale, der – efter Bøgners manuskript var definitivt overdraget til Landsarkivet for Nørrejylland – blev indgået mellem Johannes I. Bøgners søn Henrik Bøgner og Landsarkivet, fastsattes det, at landsarkivaren kan dispensere fra den i aftalen fastsatte tilgængelighedsfrist, men at en sådan dispensation er betinget af, at det som vilkår for dispensationen fastsættes, at oplysninger i manuskriptet om enkeltpersoners private forhold ikke viderebringes.

Det er således den i medfør af arkivlovens § 46, stk. 1, indgåede aftale, der efter kulturministeriets opfattelse udgjorde hjemlen til at fastsætte vilkår for tilsynsrådets benyttelse af Bøgners manuskript.’

Af Justitsministeriets udtalelse af 14. september 2005 fremgår:

’...

2. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt det omhandlede manuskript er indgået som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med Ringkøbing Kommunes virksomhed, bemærkes, at enhver efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt. – med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14 – kan 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.

I betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision anføres på side 160 bl.a. følgende om den tidligere offentlighedslov (lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen):

’Efter den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 3 omfatter adgangen til aktindsigt principielt alle dokumenter vedrørende den pågældende sag, herunder også indførelser i journaler, registre m.v. vedrørende sagen, alene med de begrænsninger, der følger af undtagelsesbestemmelserne i §§ 2 og 5. Som nærmere anført under beskrivelsen af gældende ret kan bestemmelsens rækkevidde dog ikke fastlægges alene på grundlag af ordlyden, men må i forskellige henseender undergives en indskrænkende fortolkning.

For det første må bestemmelsen – ligesom loven i almindelighed – antages at bygge på en forudsætning om, at dokumenter kun bliver undergivet aktindsigt efter loven, såfremt de modtages af eller afsendes fra en forvaltningsmyndighed som led i en administrativ sagsbehandling. Med denne begrænsning af lovens rækkevidde har det navnlig været tanken at afskære aktindsigt med hensyn til dokumenter, der blot opbevares eller befordres af en forvaltningsmyndighed eller alene gøres til genstand for en teknisk bearbejdning af myndigheden. Det gælder således også for egentlige dokumenter, at de skal have karakter af aktstykker for at blive omfattet af loven, sml. ovenfor under 1 om det beslægtede problem med hensyn til andre genstande end skriftstykker i traditionel forstand.

At eksempelvis dokumenter, der af private indleveres til postbesørgelse hos postvæsenet, ikke bør være omfattet af loven, er da også efter udvalgets opfattelse indlysende. Det samme gælder imidlertid ligeledes dokumenter, der af private indleveres til opbevaring i det offentlige arkiver m.v. – ofte med klausuler om hemmeligholdelse i en kortere eller længere årrække. Såfremt offentlighedsloven blev gjort anvendelig på private arkivalier, måtte det befrygtes, at indlevering af sådanne dokumenter i en række tilfælde ville blive undladt til skade navnlig for forskningen. Heller ikke i tilfælde, hvor dokumenter alene indleveres til forvaltningsmyndigheder med henblik på en teknisk eller anden dermed ligestillet bearbejdning, såsom stempeling, legalisering o.lign., bør de være undergivet aktindsigt.’

I forarbejderne til den gældende bestemmelse i lovens § 4, stk. 1, 1. pkt., anføres bl.a. (Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 210):

'[Uden for lovens anvendelsesområde] falder således dokumenter, der blot modtages til *opbevaring* (f.eks. i rigsarkiv) eller alene undergives *ren teknisk* eller lignende bearbejdning (stempling, legalisering o.lign.). Tilsvarende gælder dokumenter, der er sendt til en myndighed ved en åbenbar *fejltagelse*, når disse ikke indgår som element i myndighedens afgørelsesgrundlag.

Udenfor falder endvidere andet 'papirmateriale' som f.eks. undervisningsmateriale, kort, bøger, brochurer, selv om det produceres eller anvendes af offentlige myndigheder. Indgår et sådant materiale derimod f.eks. i en klagesag over den pågældende myndighed, vil det normalt på dette grundlag blive omfattet af retten til aktindsigt i den pågældende klagesag.

Om dokumentbegrebets nærmere afgrænsning henvises til bemærkningerne til §§ 5 og 6, samt til udvalgets overvejelser side 160 ff i betænkningen.'

Folketingets Ombudsmand har i en række tilfælde udtalt sig om, hvorvidt dokumenter er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. I en sag, der er omtalt i Folketingets Ombudsmands Beretning 1995, side 132, har ombudsmanden således mere generelt anført, at der er snævre grænser for, hvilke dokumenter der ikke er omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., og at det må lægges til grund, at kravet om, at dokumenter skal være indgået i administrativ sagsbehandling, kun udeholder dokumenter, som ikke er tillagt eller kan tillægges betydning for myndighedens administrative virksomhed på området. Ombudsmanden har videre anført, at der typisk skal være tale om dokumenter, hvis indhold er myndighedens almindelige, løbende virksomhed helt uvedkommende.

Til støtte for, at det omhandlede materiale må anses for indgået til Ringkøbing Kommune som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med kommunens virksomhed, har Indenrigs- og Sundhedsministeriet bl.a. peget på, at Ringkøbing Kommune har inddraget kommunale medarbejdere i forbindelse med behandlingen af spørgsmålet om offentliggørelse af materialet, at kommunalt brevpapir er blevet anvendt i forbindelse med behandlingen af materialet, og at kommunens økonomiudvalg efterfølgende blev orienteret om sagen og borgmesterens beslutning. Heroverfor har Tilsynsrådet for Ringkøbing Amt bl.a. peget på, at Ringkøbing Kommunes behandling af materialet ikke beroede på den kommunale styrelseslov eller på anden lovgivning, men alene på den aftale, som J.I. Bøgner oprindeligt havde indgået med den daværende borgmester i Ringkøbing, og at kommunens behandling af spørgsmålet om offentliggørelse derfor ikke har været varetaget som led i kommunens offentligretlige myndighedsudøvelse.

På denne baggrund finder Justitsministeriet, at spørgsmålet kan give anledning til en vis tvivl. I lyset af at der – som tidligere anført af Folketingets Ombudsmand – generelt må antages at være snævre grænser for, hvilke dokumenter der ikke er omfattet af den omhandlede bestemmelse i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., gi-

ver det imidlertid ikke Justitsministeriet anledning til bemærkninger, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet har anlagt den vurdering, at materialet må anses for indgået til Ringkøbing Kommune som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med kommunens virksomhed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt.

Det bemærkes i den forbindelse, at det forhold, at dokumenter, der f.eks. indleveres til offentlige arkiver med henblik på opbevaring, ikke anses for omfattet af offentlighedsloven (jf. ovenfor), efter Justitsministeriets opfattelse ikke kan føre til et andet resultat. I den foreliggende sag har Ringkøbing Kommune således ikke varetaget den arkivmæssige opbevaring af det omhandlede materiale, men alene – i overensstemmelse med den aftale, der oprindeligt blev indgået mellem landsarkivet og J.I. Bøgner – taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der skulle ske offentliggørelse af materialet.

**3.** Om forholdet mellem arkivloven og offentlighedsloven skal Justitsministeriet mere generelt bemærke:

I forarbejderne til arkivloven anføres bl.a. (Folketingstidende 2002-03, Tillæg A, spalte 201 f):

’Arkivloven supplerer bestemmelserne om aktindsigt i anden lovgivning, herunder især offentlighedsloven.

Det blev i arbejdsgruppen drøftet, om det burde foreslås at lade adgangen til arkivalier regulere gennem offentlighedslovgivningen, som det er tilfældet i en række andre lande, jf. nedenfor. Arbejdsgruppen var enig om at opfatte forholdet mellem offentlighedsloven og arkivlovens tilgængelighedsbestemmelser således, at arkivlovens tilgængelighedsbestemmelser regulerer, hvornår offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser ophører, for så vidt angår materiale, der er omfattet af begge lovgivninger.

Om forholdet mellem arkivloven og den øvrige aktindsigtslovgivning bemærkes i øvrigt, at arkivloven ikke ændrer de bestemmelser om adgangen til aktindsigt, der er fastsat ved anden lovgivning. Også efter aflevering til offentlige arkiver vil dokumenter m.v. være omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven eller af parters ret til indsigt efter forvaltningsloven, retsplejeloven m.v.’

Som det fremgår af det anførte, gælder offentlighedslovens bestemmelser parallelt med arkivlovens for så vidt angår materiale, som er omfattet af begge love.

I det omfang, dokumenter er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., vil der således – hos denne myndighed – være adgang til aktindsigt efter de nærmere regler i offentlighedsloven. Dette gælder, selvom dokumenterne senere måtte være afleveret til de offentlige arkiver og nu alene befinder sig dér.



Derimod vil der ikke hos de offentlige arkiver være adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven i dokumenter, som alene er indleveret til arkiverne med henblik på opbevaring. Det skyldes, at sådanne dokumenter ikke kan anses for at være indgået til arkiverne som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med deres virksomhed, jf. ovenfor om forarbejderne til offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., og John Vogter, Offentlighedsloven (3. udg., 1998), side 113. Spørgsmålet om adgang til indsigt hos de offentlige arkiver er i stedet reguleret bl.a. i arkivlovens kap. 6, 7 og 11.

4. Om spørgsmålet om videregivelse af det omhandlede materiale fra landsarkivet til Tilsynsrådet for Ringkøbing Amt skal Justitsministeriet henvise til Justitsministeriets udtalelse af 19. marts 2003 til Statsamtet Ringkjøbing, der er gengivet i ombudsmandens brev af 28. maj 2004.

Som det bl.a. fremgår heraf, beror afgørelsen af, om landsarkivet er berettiget til at videregive oplysninger fra materialet til Tilsynsrådet for Ringkøbing Amt, som udgangspunkt på en fortolkning af arkivlovens regler om tilgængelighed til private arkivalier.

Dette spørgsmål henhører under Kulturministeriet og er nærmere omtalt i Kulturministeriets udtalelse af 16. august 2005. Justitsministeriet kan derfor henvise til denne udtalelse.

...'

Den 28. september 2005 sendte jeg Lone Hindø en kopi af Kulturministeriets og Justitsministeriets udtalelser med henblik på hendes eventuelle bemærkninger her til.

Lone Hindø indsendte den 17. oktober 2005 bemærkninger til sagen.

### **Ombudsmandens foreløbige udtalelse**

Indledningsvist gør jeg opmærksom på at min foreløbige udtalelse hviler på en gennemgang af de akter som foreligger for mig, dvs. akterne i min sag med j.nr. 2001-0876-701 og akterne i denne sag, herunder de akter som jeg har modtaget fra Kulturministeriet og Justitsministeriet sammen med disse myndigheders udtalelser. Jeg har således ikke gennemgået akterne om sagen i Ringkøbing Kommune, Tilsynsrådet for Ringkjøbing Amt/Statsamtet Århus eller Indenrigs- og Sundhedsministeriet. For god ordens skyld har jeg dog i forbindelse med at jeg orienterer Ringkøbing-Skjern Kommune om denne foreløbige redegørelse, bedt kommunen om udlån af kommunens akter i sagen.

### **Om manuskriptet indgik i en sag i den offentlige forvaltning**

Offentlighedsloven gælder for al virksomhed der udøves af den offentlige forvaltning, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1. Loven gælder således for al virksomhed der udøves af en offentlig forvaltningsmyndighed, hvad enten der er tale om afgørelsesvirksomhed, aftaleindgåelse eller faktisk forvaltningsvirksomhed, og uanset om virksomheden har offentligretlig eller privatretlig karakter.

I den konkrete sag tog borgmesteren i Ringkøbing Kommune stilling til om Johannes Ivar Bøgners manuskript om Ringkøbing under besættelsen kunne offentliggøres. Grundlaget for denne beslutning var aftalen mellem Johannes Ivar Bøgner og Landsarkivet for Nørrejylland om at borgmesteren i Ringkøbing Kommune i 2000 skulle tage stilling til om manuskriptet kunne offentliggøres. Efter min mening kan der rejses tvivl om hvorvidt aftalen gik ud på at beslutningen blev overladt til borgmesteren i dennes egenskab af offentlig myndighed. Borgmesteren opfattede imidlertid forholdet på den måde at beslutningen om hvorvidt manuskriptet kunne offentliggøres, blev overgivet til borgmesteren som et led i borgmesterens embedsførelse. Dette sammenholdt med at borgmesteren på traditionel vis lod manuskriptet undergive en egentlig sagsbehandling af kommunens medarbejdere, taler efter min mening for at beslutningen blev truffet på vegne af kommunen og ikke af borgmesteren som privat person. At beslutningen ikke blev truffet på grundlag af lov eller offentligretlige grundsætninger, men på grundlag af en privatretlig disposition, ændrer ikke herved.

Det bemærkes at den i sagen nævnte praksis vedrørende kommunernes bestyrelse af visse fonde ikke ses at være relevant for denne sag. Den omtalte praksis bygger på en opfattelse om at det ville gribe ind i fondsbestyrelsernes uafhængighed hvis det blev antaget at offentlighedsloven fandt anvendelse i sådanne tilfælde. Allerede fordi der ikke forelå en fondsdannelse i den foreliggende sag og dermed heller ikke et spørgsmål om beskyttelse af en bestyrelse mod utidig indblanding, kan der ikke drages nogen slutning fra den pågældende sag til den foreliggende. Jeg har ikke hermed taget stilling til om den praksis der er omtalt med hensyn til kommunernes opgaver i forbindelse med legater og fonde, kan anses for forenelig med offentlighedslovens § 1.

Der er efter min mening ikke tvivl om at borgmesteren i forbindelse med beslutningen om hvorvidt manuskriptet kunne offentliggøres, handlede på kommunens vegne, og at dokumentet indgik i en sag i den offentlige forvaltning.

### **Om manuskriptet blev behandlet af Ringkøbing Kommune som et led i administrativ sagsbehandling**

Af offentlighedslovens § 4 fremgår at enhver med de undtagelser der er nævnt i lovens §§ 7-14, kan forlange at blive gjort bekendt med de dokumenter 'der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i en administrativ sagsbehandling ...'.

Ikke alle dokumenter hos offentlige forvaltningsmyndigheder er – som det ses – undergivet aktindsigt. Det forudsættes at dokumenterne er indgået til eller oprettet som led i administrativ sagsbehandling.

I bemærkningerne til lovforslaget anførtes følgende om hvorledes dette udtryk skulle forstås (FT 1985/86, tillæg A, sp. 210):

' ...

Bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt.*, svarer i princippet til den gældende lovs § 1, stk. 1. Som følge af den ændrede formulering vedrørende lovens anvendelsesområde, jfr. lovforslagets § 1, stk. 1, hvorefter loven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, er *stk. 1, 1. pkt.*, sprogligt ændret fra at omfatte: 'dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning', til: 'dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed'. Det er præciseret i lovteksten, at adgangen til aktindsigt som hidtil kun omfatter dokumenter, der undergives eller har været undergivet en administrativ sagsbehandling.

Udenfor falder således dokumenter, der blot modtages til *opbevaring* (f.eks. i rigsarkiv), eller alene undergives *rent teknisk* eller lignende bearbejdning (stempling, legalisering o.lign.). Tilsvarende gælder dokumenter, der er sendt til en myndighed ved en åbenbar *fejltagelse*, når disse ikke indgår som element i myndighedens afgørelsesgrundlag.

Udenfor falder endvidere andet 'papirmateriale' som f.eks. undervisningsmateriale, kort, bøger, brochurer, selv om det produceres eller anvendes af offentlige myndigheder. Indgår et sådant materiale derimod f.eks. i en klagesag over den pågældende myndighed, vil det normalt på dette grundlag blive omfattet af retten til aktindsigt i den pågældende klagesag.

' ...'

Dokumenter der blot ligger til opbevaring f.eks. i de offentlige arkiver, dokumenter der blot undergives en rent teknisk bearbejdning, dokumenter der er sendt til myndigheden ved en åbenbar fejltagelse, dokumenter der som myndighedens bibliotek eller avishold ikke inddrages i sagsbehandlingen, og udsmykning på væggene i myndighedens lokaler anses ikke for undergivet administrativ behandling og dermed heller ikke aktindsigt. Omvendt er dokumenter som har været anvendt af myndigheden i dennes virksomhed, omfattet af aktindsigt selv om det ikke er sket i forbindelse med traditionelle administrative sager. Der er således tale om en meget bred anvendelse af begrebet 'administrativ sagsbehandling'. Denne opfattelse har jeg flere gange tidligere givet udtryk for, jf. ombudsmandens beretning for 1995, s. 132 ff, og for 1998, s. 202 ff.

I den foreliggende sag blev manuskriptet sendt af landsarkivet til borgmesteren, og manuskriptet blev i kommunen undergivet en sædvanlig sagsbehandling med inddragelse af kommunens administration, anvendelse af kommunalt brevpapir og

indhentelse af en udtalelse fra Henrik Bøgner og en sagkyndig udtalelse fra en lokalhistoriker der blev afsluttet med at borgmesteren traf afgørelse om hvorvidt dokumentet kunne offentliggøres. Efter min mening er det åbenbart at dokumentet var omfattet af offentlighedsloven. Jeg har i den forbindelse noteret mig at denne opfattelse er lagt til grund af alle implicerede myndigheder med undtagelse af det nu nedlagte Tilsynsråd for Ringkjøbing Amt.

### **Arkivlovens betydning for sagen**

De offentlige arkivers hovedformål er at bevare historisk værdifulde arkivalier og at stille arkivalierne til rådighed for borgere og myndigheder som dokumentation eller til almenkulturelle eller forskningsmæssige formål (FT 2002/03, tillæg A, s. 198). Se også § 4 i arkivloven (lov nr. 1050 af 17. december 2002 som ændret ved lov nr. 563 af 24. juni 2005).

En del af de offentlige arkivers virksomhed er reguleret i arkivloven. Loven indeholder bl.a. regler om almenhedens adgang til offentlige arkivalier. I kapitel 6 er der regler om hvornår arkivalier bliver tilgængelige uden restriktioner for enhver der har interesse heri. Kapitel 7 indeholder regler der giver en vis mulighed for at udenforstående får adgang til arkivalier inden udløbet af tilgængelighedsfristerne i kapitel 6. I kapitel 11 er der regler om private arkivalier som er indsamlet, modtaget og bevaret af offentlige arkiver. Det forudsættes heri at reglerne i kapitel 6 og 7 kun gælder for offentlige arkivalier.

Det her omhandlede manuskript blev indleveret til landsarkivet af Johannes Ivar Bøgner som privatperson og måtte således på afleveringstidspunktet betragtes som et privat arkivalie. I overensstemmelse med praksis blev der indgået en deponeringsaftale hvori vilkårene for en eventuel offentliggørelse blev fastsat. I overensstemmelse med denne aftale blev manuskriptet udleveret til Ringkøbing Kommune og her undergivet administrativ sagsbehandling. Som anført ovenfor indebærer dette at manuskriptet blev omfattet af reglerne i offentlighedsloven. Dermed ændrede manuskriptet efter min opfattelse karakter fra at være et privat arkivalie til et offentligt arkivalie. Kommunens tilbagelevering af manuskriptet til landsarkivet indebærer efter min opfattelse ikke at dokumentet på ny ændrede karakter og blev privat. Jeg har i den forbindelse først og fremmest lagt vægt på at denne opfattelse er bedst i overensstemmelse med offentlighedsprincippet i offentlighedsloven. Desuden har jeg tillagt det en vis betydning at en anerkendelse af at dokumentet kunne skifte karakter, ville indebære at adgangen til manuskriptet kom til at bero på den tilfældige omstændighed om manuskriptet blev leveret tilbage til landsarkivet, eller om kommunen beholdt manuskriptet eller en kopi af det. I forhold til arkivloven måtte dokumentet herefter anses for et offentligt arkivalie og dermed undergivet arkivlovens almindelige regler om tilgængelighed og indsigt.

Arkivlovens genstand er hovedsageligt dokumenter som ikke længere er eller aldrig har været undergivet administrativ behandling hos offentlige myndigheder. Offentlighedsloven regulerer almenhedens adgang til dokumenter som er eller har været undergivet administrativ sagsbehandling hos offentlige myndigheder. Der er således en vis overlappning mellem arkivloven og offentlighedsloven idet et doku-

ment – som det er tilfældet i denne sag – kan tænkes at være placeret i et offentligt arkiv efter at det har været undergivet administrativ sagsbehandling og dermed være omfattet både af retten til aktindsigt og retten til indsigt efter arkivloven.

I forbindelse med ændringen af arkivloven i 2002 blev spørgsmålet om forholdet mellem disse to regelsæt berørt i bemærkningerne til lovforslaget (FT 2002/03, tillæg A, s. 200 ff). Der stod:

' ...

#### *Særligt om tilgængelighed*

...

Arkivlovens bestemmelser om tilgængelighed knytter sig til den øvrige regulering af offentlighedens adgang til de oplysninger, der indsamles eller tilvejebringes af offentlige myndigheder som led i deres virksomhed, især til offentlighedsloven og persondataloven.

Det bemærkes, at arkivloven ikke indskrænker eller ændrer den adgang til aktindsigt, der er hjemlet ved anden lovgivning. Arkivloven fungerer således parallelt med den øvrige aktindsigtslovgivning, herunder offentlighedsloven, lov om aktindsigt i miljøoplysninger, reglerne om parters aktindsigt i forvaltningsloven, lov om patienters retsstilling og retsplejeloven.

...

#### *Forholdet mellem arkivlov og offentlighedslov*

Arkivloven supplerer bestemmelserne om aktindsigt i anden lovgivning, herunder især offentlighedsloven.

Det blev i arbejdsgruppen drøftet, om det burde foreslås at lade adgangen til arkivalier regulere gennem offentlighedslovgivningen, som det er tilfældet i en række andre lande, jf. nedenfor. Arbejdsgruppen var enig om at opfatte forholdet mellem offentlighedsloven og arkivlovens tilgængelighedsbestemmelser således, at arkivlovens tilgængelighedsbestemmelser regulerer, hvornår offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser ophører, for så vidt angår materiale, der er omfattet af begge lovgivninger.

Om forholdet mellem arkivloven og den øvrige aktindsigtslovgivning bemærkes i øvrigt, at arkivloven ikke ændrer de bestemmelser om adgangen til aktindsigt, der er fastsat ved anden lovgivning. Også efter aflevering til offentlige arkiver vil dokumenter m.v. være omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven eller af parters ret til indsigt efter forvaltningsloven, retsplejeloven m.v.

Retten til aktindsigt efter offentlighedsloven omfatter som udgangspunkt kun dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller kommet i en myndigheds besid-

delse efter den 1. januar 1971. Offentlighedsloven omfatter derudover kun den virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning samt af en række energiforsyningsvirksomheder, men derimod ikke domstolene. Offentlighedsloven gælder ikke for sager inden for strafferetsplejen.

Arkivlovens virkeområde er bredere end de øvrige loves, herunder offentlighedslovens, forvaltningsloven og retsplejelovens respektive områder, idet arkivloven omfatter al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning samt domstolene. Arkivloven omfatter herunder personoplysninger, der behandles for den offentlige forvaltning og domstolene.

Sammenfattende finder Kulturministeriet det fortsat hensigtsmæssigt, at en arkivlov, udover bestemmelser om bevaring og aflevering af arkivalier, indeholder bestemmelser om tilgængelighed til materiale over en vis alder, der som hovedregel vil være afleveret til offentlige arkiver.

...'

En beslægtet problemstilling vedrørende retten til indsigt efter persondataloven og adgangen til indsigt i arkivalier efter arkivloven er udtrykkeligt reguleret i § 42 i arkivloven. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

'§ 42. En person kan over for et offentligt arkiv fremsætte begæring om indsigt i oplysninger om den pågældende af den art, som er omfattet af lov om behandling af personoplysninger, og som er overført til opbevaring i det pågældende offentlige arkiv.

*Stk. 2.* Begæring efter stk. 1 skal angive den myndighed, der oprindeligt har behandlet de pågældende oplysninger.

*Stk. 3.* Begæring om indsigt videresendes af det pågældende arkiv til vedkommende myndighed, der træffer afgørelse efter bestemmelserne herom i lov om behandling af personoplysninger.

*Stk. 4.* For så vidt angår begæring om indsigt i private arkivalier, som er afleveret til et offentligt arkiv, og som er omfattet af lov om behandling af personoplysninger, træffer det pågældende arkiv afgørelse efter bestemmelserne i den nævnte lov. Begæringen skal angive den dataansvarlige, der oprindeligt har behandlet de pågældende oplysninger.'

Bestemmelsen svarer til § 32 a i den tidligere arkivlov (lov nr. 445 af 31. maj 2000 om ændring af lov om offentlige arkiver). I bemærkningerne til lovforslaget blev følgende anført (FT 1999/00, tillæg A, s. 4182 f):

'ad stk. 1.

Bestemmelserne i kapitel 9 i lov om behandling af personoplysninger om den registreredes indsigtsgælder også for personoplysninger, der er overført til opbevaring i arkiv.

Kulturministeriet finder det imidlertid nødvendigt på grund af de særlige forhold, der gør sig gældende på arkivområdet at fastsætte særlige regler om proceduren i forbindelse med begæring om indsigt i oplysninger, der er overført til opbevaring i arkiv. Det bemærkes, at det for offentlige arkiver gør sig gældende, at der er tale om meget store mængder af personoplysninger, der er modtaget som arkivafleveringer fra de myndigheder, der i sin tid har indsamlet dem. En gennemførelse af retten til indsigt efter den procedure, der er omtalt i lov om behandling af personoplysninger, vil for offentlige arkivers vedkommende således kunne medføre et meget betydeligt ressourceforbrug, idet i princippet alle arkivalier fra alle myndigheder, der kan indeholde oplysninger om den pågældende, ville skulle gennemgås. Det foreslås derfor fastsat, at en begæring om indsigt skal angive den myndighed eller private dataansvarlige, der oprindeligt har behandlet de pågældende oplysninger, jf. de foreslåede bestemmelser i stk. 2. For oplysninger, der er overført til offentlige arkiver fra myndigheder, vil det som hovedregel være den pågældende myndighed, der træffer afgørelse om og gennemfører indsigten, jf. den foreslåede bestemmelse i stk. 3. Det sikres herved, at den ret til indsigt, der efter lov om behandling af personoplysninger tilkommer registrerede personer, er den samme, hvad enten oplysninger er afleveret til offentligt arkiv eller ej. For så vidt der er tale om ophævede myndigheder, hvis sagsområde ikke er overtaget af en anden myndighed, vil afgørelse af og gennemførelse af indsigt påhvile vedkommende arkiv.

...

Der henvises i denne forbindelse til Betænkning nr. 1345, s. 165 f., hvoraf det fremgår, at 'det udarbejdede lovudkast bygger [...] på den forudsætning, at registrerede personer også efter arkivering af oplysninger, som er omfattet af lovudkastet, vil kunne fremsætte anmodning om indsigt i disse oplysninger over for den dataansvarlige. I givet fald forudsættes det, at arkivmyndigheden udleverer de arkiverede oplysninger til den dataansvarlige med henblik på dennes vurdering af, om der kan meddeles den registrerede indsigt i oplysningerne.'

ad stk. 4.

Svarende til bestemmelsen i stk. 2, der gælder for offentlige arkivalier, foreslås, at en begæring om indsigt i personoplysninger, der er afleveret fra private dataansvarlige, skal angive den dataansvarlige, der oprindeligt har behandlet de pågældende oplysninger. Der henvises til bemærkningerne til stk. 1 og 2.'

Som det ses, bygger bestemmelsen på samme principper som er beskrevet ovenfor, om forholdet mellem arkivloven og offentlighedsloven. Arkivlovens regler om tilgængelighed og arkivindsigt udgør ikke en begrænsning i retten til indsigt efter persondatalovens regler. Kompetencen til at træffe afgørelse om indsigt er som hovedregel henlagt til den offentlige myndighed der skal træffe afgørelse om indsigt efter persondataloven, og ikke til den pågældende arkivmyndighed – bortset fra de

tilfælde hvor der er tale om indsigt i private arkivalier eller om materiale fra en nedlagt myndighed.

Det må efter min mening lægges til grund at materiale som er afleveret til offentligt arkiv, og som er omfattet af offentlighedsloven, også efter afleveringen er omfattet af retten til aktindsigt. Afgørelser om ansøgninger om aktindsigt i sådant materiale må i overensstemmelse med princippet i arkivlovens § 42 træffes af den offentlige myndighed som efter offentlighedsloven er kompetent hertil. Spørgsmålet om retten til materialet må afgøres på det regelgrundlag som er gunstigst for borgeren.

Se i det hele Jon Andersen m.fl., Forvaltningsret (2002), 2. udg., s. 443 ff, Jens Garde, Carl Aage Nørgaard og Karsten Revsbech, Forvaltningsret sagsbehandling (2001), 5. udg., s. 255 f, John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998), 3. udg., s. 32 og 144 f, og Kristian Korfits Nielsen og Henrik Waaben, Lov om behandling af Personoplysninger med kommentarer (2001), s. 320.

Johannes Ivar Bøgners manuskript blev oprindeligt afleveret til Landsarkivet i Nørrejylland i 1963, men blev i 2000 af landsarkivet udleveret til borgmesteren i Ringkøbing Kommune og dér undergivet administrativ sagsbehandling. Som anført ovenfor, indebar dette at dokumentet blev omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt. Samtidig var dokumentet omfattet af reglerne om tilgængelighed og arkivindsigt i arkivloven. Det følger af det netop anførte at spørgsmålet om hvorvidt der skal gives aktindsigt i materiale som er omfattet af både offentlighedsloven og arkivloven, skal afgøres af den myndighed som efter offentlighedsloven skal træffe afgørelsen, og at afgørelsen skal træffes på det retsgrundlag som er gunstigst for ansøgeren.

Det er herefter min opfattelse at afgørelsen af Lone Hindøs adgang til at få manuskriptet udleveret, skal træffes af Ringkøbing Kommune, og at afgørelsen skal træffes på grundlag af det regelsæt som er gunstigst for hende, hvilket i det foreliggende tilfælde er offentlighedsloven.

### **Betydningen af aftalen mellem Bøgner og landsarkivet for retten til aktindsigt**

Det har spillet en afgørende rolle for landsarkivets beslutninger i sagen at der den 29. november 1963 blev indgået en deponeringsaftale mellem Johannes Ivar Bøgner og landsarkivet om vilkårene for en eventuel publikation af manuskriptet.

Afgørelse om en ansøgning om aktindsigt skal træffes efter offentlighedsloven, og lovens regler om retten til aktindsigt kan ikke fraviges ved aftale. Offentlighedslovens bestemmelser om aktindsigt er præceptive i den forstand at en myndighed ikke gyldigt kan træffe bestemmelse eller give tilsagn om diskretion ud over hvad der følger af lovens regler. Se f.eks. Jon Andersen m.fl., Forvaltningsret (2002), 2. udg., s. 424 f, Steen Rønsholdt, Forvaltningsret (2006), 2. udg., s. 341, og John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998), 3. udg., s. 215, med henvisning til Justitsministeriets vejledning til aktindsigt i personalesager (1997), pkt. 9, samt ombudsmandens beretning for 1997, s. 108 ff, og for 2005, s. 141 ff. Tilsagn om diskretion er således i sig selv uden betydning for retten til aktindsigt.



Jeg må på denne baggrund anse det for uholdbart at anerkende at det foreliggende manuskript skulle kunne undtages fra aktindsigt som en følge af at der ved deponeringen blev indgået en aftale mellem Johannes Ivar Bøgner og landsarkivet om tilgængelighed. Jeg har ikke dermed taget stilling til hvilken vægt der kan lægges på de forudsætninger hvorunder det pågældende materiale er afleveret til myndighederne, i forbindelse med en konkret stillingtagen til om retten til aktindsigt kan begrænses i henhold til offentlighedslovens §§ 12 og 13.

Et spørgsmål som principielt er helt forskelligt fra dette, er om landsarkivet lovligt har kunnet nægte at udlevere manuskriptet til andre offentlige myndigheder eller stille betingelser for udleveringen.

En offentlig forvaltningsmyndigheds ret til at videregive oplysninger er reguleret i forvaltningslovens § 28 som har følgende indhold:

**’§ 28.** Oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, herunder oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, foreningsmæssige, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold, væsentlige sociale problemer og misbrug af nydelsesmidler og lignende, må ikke videregives til en anden forvaltningsmyndighed.

*Stk. 2.* Videregivelse af de i stk. 1 nævnte oplysninger kan dog ske, når

- 1) den, oplysningen angår, har givet samtykke,
- 2) det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives,
- 3) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår, eller
- 4) videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling eller er nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver.

*Stk. 3.* Andre fortrolige oplysninger må ud over de i stk. 2 nævnte tilfælde kun videregives til en anden forvaltningsmyndighed, når det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe.

*Stk. 4.* Samtykke efter stk. 2, nr. 1, skal meddeles skriftligt og indeholde oplysning om, hvilken type oplysninger der må videregives, til hvem oplysninger må videregives og til hvilket formål. Kravet om skriftlighed kan dog fraviges, når sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt taler derfor.

*Stk. 5.* Samtykke efter stk. 2, nr. 1, bortfalder senest et år efter det er givet.

*Stk. 6.* Lokale administrative organer, som ved lov er tillagt en selvstændig kompetence, anses som en selvstændig myndighed efter stk. 1 og 3.’

Efter min mening kan manuskriptet udleveres både til Ringkøbing Kommune og til det kommunale tilsyn uden samtykke fra dem der er omtalt i dokumentet, i medfør af § 28, stk. 2, nr. 4, eller stk. 3, alt afhængig af hvilken type fortrolige oplysninger der er tale om.

Offentlige forvaltningsmyndigheders pligt til at udlevere oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder er reguleret i bl.a. § 31 i forvaltningsloven. Bestemmelsen har følgende indhold:

**’§ 31.** I det omfang en forvaltningsmyndighed er berettiget til at videregive en oplysning, skal myndigheden på begæring af en anden forvaltningsmyndighed videregive oplysningen, hvis den er af betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe.

*Stk. 2.* Bestemmelsen i stk. 1 finder dog ikke anvendelse, hvis videregivelsen påfører myndigheden et merarbejde, der væsentligt overstiger den interesse, den anden myndighed har i at få oplysningerne.’

Efter disse regler har landsarkivet, som det ses, pligt til på anmodning fra andre myndigheder at udlevere oplysninger i manuskriptet til brug for deres stillingtagen til om der kan gives aktindsigt efter offentlighedsloven.

Arkivlovens regler om tilgængelighed angår spørgsmålet om udenforståendes adgang til offentlige arkivalier og kan efter min mening ikke uden meget sikre holdepunkter i enten lovens ordlyd eller forarbejder anses for at regulere forholdet mellem Statens Arkiver og andre myndigheder i forbindelse med deres udøvelse af myndighedsopgaver. Sådanne holdepunkter ses ikke at foreligge. Det bemærkes at bestemmelsen i arkivlovens § 46, stk. 1, om private arkivalier ikke kan antages at finde anvendelse i den foreliggende sag efter at dokumentet havde været udleveret til Ringkøbing Kommune. Det må derfor konkluderes at arkivlovens regler ikke begrænser eller ændrer de almindelige regler om udveksling af oplysninger mellem Statens Arkiver og andre offentlige forvaltningsmyndigheder.

Jeg mener heller ikke at en sådan begrænsning kan tilvejebringes på et rent aftaleretligt grundlag.

### **Sammenfatning**

Det er min samlede foreløbige opfattelse at Johannes Ivar Bøgners manuskript i forbindelse med udleveringen i 2000 til borgmesteren i Ringkøbing Kommune blev undergivet administrativ sagsbehandling og dermed blev omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt. Tilbageleveringen af manuskriptet til Landsarkivet for Nørrejylland ændrede ikke på dette forhold. Afgørelsen af Lone Hindøs eventuelle ret til aktindsigt hører efter min mening under Ringkøbing Kommune, og den skal træffes på grundlag af offentlighedsloven eller andre regler om indsigt hvis disse stiller hende mere gunstigt end offentlighedsloven.

Hverken arkivlovens ordlyd eller dens forarbejder giver grundlag for en antagelse om at loven indeholder begrænsninger i den ret til aktindsigt der følger af andre love, herunder offentlighedsloven.

Det forhold at der i 1963 blev indgået en deponeringsaftale mellem Johannes Ivar Bøgner og landsarkivet, kan efter min mening hverken tillægges selvstændig retlig betydning for spørgsmålet om aktindsigt eller for om og på hvilke vilkår manu-

skriptet kan videregives til andre myndigheder. Der ses endvidere ikke at være grundlag for at mene at arkivlovens regler om tilgængelighed er relevante for spørgsmålet om videregivelse af oplysninger fra de offentlige arkiver til brug for offentlige myndigheders sagsbehandling.

Denne usædvanlige sag rejser – som det fremgår ovenfor – en række forskellige juridiske spørgsmål på områder hvor forskellige love spiller sammen. Der er tale om en vanskelig og kompliceret sag. Sagen har givet mig anledning til principielle overvejelser. Som følge heraf har jeg besluttet ikke at udtale kritik af de forskellige myndigheders retsopfattelser i sagen i det omfang der – i lyset af det som jeg har anført ovenfor – måtte være grundlag for det.

Statsamtet Århus – nu Statsforvaltningen Midtjylland – afsluttede sin behandling af Lone Hindøs klage over Ringkøbing Kommunes afslag på aktindsigt i manuskriptet uden at tage stilling til afslaget på aktindsigt. Årsagen var at Landsarkivet for Nørrejylland havde afslået at udlevere manuskriptet uden vilkår. Rigsarkivaren og Kulturministeriet erklærede sig efterfølgende enige i landsarkivets afgørelse om udlevering med vilkår.

På denne baggrund er jeg indstillet på at henstille til Kulturministeriet at ministeriet – i lyset af det som jeg har anført i denne foreløbige redegørelse – genovervejer sin retsopfattelse om udlevering af manuskriptet med henblik på at landsarkivet kan udlevere manuskriptet til statsforvaltningen uden vilkår, og således at manuskriptet er omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt.”

Jeg afgav min redegørelse i foreløbig form så Kulturministeriet og Justitsministeriet kunne få lejlighed til at udtale sig inden jeg afgav min endelige redegørelse i sagen. Jeg sendte også en kopi af min foreløbige redegørelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet med henblik på at ministeriet kom med eventuelle bemærkninger til sagen. Derudover sendte jeg en kopi af den foreløbige redegørelse til Lone Hindø, Ringkøbing-Skjern Kommune, Statsforvaltningen Midtjylland, Landsarkivet for Nørrejylland, Rigsarkivaren og Offentlighedskommissionen til orientering. Henrik Bøgner blev efter principperne i persondataloven underrettet om Lone Hindøs klage til mig og fik i den forbindelse også en kopi af min foreløbige redegørelse.

Herefter modtog jeg sagsakter fra Ringkøbing-Skjern Kommune om sagen. Kommunen bad i den forbindelse om et møde med mig inden jeg udarbejdede min endelige redegørelse om sagen. Den 16. maj 2007 sagde jeg ja til at mødes med kommunen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet meddelte mig den 30. maj 2007 at min foreløbige redegørelse ikke gav ministeriet anledning til at fremkomme med bemærkninger.

Af Kulturministeriets udtalelse af 24. september 2007 fremgår:

”...

Johs. Ivar Bøgner deponerede 29. november 1963 et manuskript i Landsarkivet for Nørrejylland og traf under hensyn til manuskriptets indhold af personfølsomme oplysninger aftale med Landsarkivet om manuskriptets tilgængelighed:

'Den 1. april 2000 oversendes den forseglede pakke med den tilhørende uforseglede kortslette til borgmesteren i Ringkøbing, som ifølge den nævnte skrivelse foranstalter taget stilling til materialets eventuelle publikation. Finder publikationen ikke sted, overdrages materialet definitivt til Landsarkivet for Nørrejylland, ligesom manuskriptet efter en evt. publikation afgives hertil.'

Den skrivelse, som nævnes i aftalen, nemlig Johs. Ivar Bøgners brev af 9. april 1950 til borgmester og skoleinspektør i Ringkøbing, indeholder om den stillingtagen til manuskriptets eventuelle publikation, der ifølge aftalen af 29. november 1963 skulle finde sted ved borgmesteren i Ringkøbing, følgende:

'Jeg beder Dem nu overlade det til en eller to af byens mest lokalhistorisk interesserede borgere og lade dem afgøre, hvorvidt det nu, 60 år efter begivenhederne, kan offentliggøres helt eller delvis. Måske kan skriftet lettest og billigst udgives ved at benytte samme fremgangsmåde som ved mine 2 tidligere 'Bidrag til Ringkjøbing Bys Historie. (...)'

Ombudsmanden udtaler i sin foreløbige redegørelse, at det er hans opfattelse, at Johannes Ivar Bøgners manuskript i forbindelse med udleveringen i 2000 til borgmesteren i Ringkøbing Kommune blev undergivet administrativ sagsbehandling, og dermed blev omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt.

Heroverfor må Kulturministeriet fastholde som sin opfattelse, at et privat arkivalie, som er afleveret til offentlige arkiver, ikke ændrer status fra privat til offentligt arkivalie ved at blive gjort til genstand for en bedømmelse af, om der kan gives adgang til det pågældende arkivalie, uanset om denne bedømmelse foretages af en offentlig myndighed.

I praksis har det været opfattelsen, at arkivalier, der er fremgået af private personers, institutioners eller selskabers virksomhed, og som er afleveret til offentlige arkiver, efter aflevering har blivende status som private arkivalier, og at denne status ikke kan ændres, uanset den anvendelse de pågældende arkivalier måtte gøres til genstand for.

Den opfattelse, at private arkivaliers status lader sig ændre, efter at arkivalierne er afleveret til opbevaring i et offentligt arkiv, vil efter Kulturministeriets mening have u hensigtsmæssige konsekvenser for bevaringen af private arkivalier.

Arkivlovens § 46, stk. 1, lyder:

'§ 46. Ved aflevering af private arkivalier til offentlige arkiver træffes der aftale mellem den afleverende part og det modtagende arkiv om tilgængelighed.'

Bestemmelsen lovfæster den praksis, som stedse har været fulgt af offentlige arkiver i forbindelse med indsamling og modtagelse af private arkivalier, nemlig at den afleverende part kunne sikre varetagelsen af fortrolighedshensyn gennem at træffe aftale om tilgængelighed. Bestemmelserne i sådanne aftaler kan afvige fra de bestemmelser på tilgængelighedsområdet, der gælder for de offentlige arkivers samlinger i øvrigt.

Denne praksis anses for at være en væsentlig forudsætning for, at historisk eller almen kulturelt værdifulde arkivalier fra private personer, institutioner eller selskaber kan bevares. Således anføres i Betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 160, følgende:

’At eksempelvis dokumenter, der af private indleveres til postbesørgelse hos postvæsenet, ikke bør være omfattet af loven, er da også efter udvalgets opfattelse indlysende. Det samme gælder imidlertid ligeledes dokumenter, der af private indleveres til opbevaring i det offentlige arkiver m.v. – ofte med klausuler om hemmeligholdelse i en kortere eller længere årrække. Såfremt offentlighedsloven blev gjort anvendelig på private arkivalier, måtte det befrygtes, at indlevering af sådanne dokumenter i en række tilfælde ville blive undladt til skade navnlig for forskningen.’

Kulturministeriet er enig i disse betragtninger. Hvis aftaler om tilgængelighed vil kunne ændres eller bortfalde uden aktivt samtykke fra den afleverende part, kan konsekvensen blive, at aflevering undlades, og at historisk værdifulde arkivalier går tabt for den fremtidige forskning.

Der er i en række andre tilfælde truffet aftale med personer, der har afleveret private arkivalier, om, at konkrete anmodninger om tilgængelighed skal forelægges for forskellige offentlige myndigheder uden for Statens Arkiver.

Var forholdet det, at den administrative sagsbehandling, der finder sted i forbindelse med opbevaringen af private arkivalier i offentlige arkiver, herunder stillingtagen til tilgængelighedsspørgsmål efter de derom indgåede aftaler, i sig selv indebærer, at de private arkivalier overgik til at være offentlige arkiver, vil bestemmelsen i arkivlovens § 46, stk. 1, kunne opfattes som vildledende. Et offentligt arkiv kunne ved at indhente en udtalelse om tilgængelighed fra den anden offentlige myndighed tilsidesætte eller ophæve en aftale efter § 46, stk. 1.

I en række andre tilfælde er private arkivalier blevet stillet til rådighed for myndigheder uden for Statens Arkiver i anden administrativ sammenhæng, uden at de pågældende private arkivalier derved har skiftet status til offentlige arkivalier i tilgængelighedsmæssig eller anden henseende.

Det tillægges stor betydning for opfyldelsen af Statens Arkivers formål, jf. arkivlovens § 4, nr. 1, at private arkivalier kan indsamles og bevares. I bemærkningerne til den tilsvarende bestemmelse i § 2, nr. 1, i lov nr. 337 af 14. maj 1992 om offentlige arkiver m.v. hedder det herom bl.a.:

'Arkivernes formål er at sikre bevaringen af dækkende dokumentation for beskrivelse og analyse af det danske samfund og dets udvikling i flest mulige aspekter.

Den primære genstand for denne målsætning er den statslige forvaltnings arkivalier. (...) Imidlertid er det statslige område ikke tilstrækkeligt til at formidle et fuldstændigt billede af det danske samfunds tilstand og udvikling gennem tiderne. Det indgår derfor også som led i arkivernes målsætning at bidrage til at sikre bevaringen af primær- og amtskommunale arkivalier og af private arkivalier af historisk værdi.

På de private arkivers område opfylder statens arkiver deres målsætning ved en systematisk indsamling af arkiver fra fremtrædende personer og virksomheder i det danske samfund.'

Kulturministeriet lægger stor vægt på, at den tillid til overholdelsen af aftaler om tilgængelighed til private arkivalier, der i mange tilfælde er forudsætningen for, at private arkivalier afleveres til offentlige arkiver, ikke svækkes med mulige skadevirkninger for fremtidig forskning.

At selve gennemførelsen af Johannes Ivar Bøgners dispositioner med hensyn til behandlingen af spørgsmålet om offentliggørelsen og tilgængeligheden til hans manuskript om Ringkøbing under besættelsen skulle have den virkning, at manuskriptet – efter at en offentliggørelse blev frarådet – som et offentligt dokument skal gøres tilgængeligt efter offentlighedslovens regler om aktindsigt, ville være et væsentligt brud med den hidtidige praksis på privatarkivområdet.

Kulturministeriet kan – efter samråd med Statens Arkiver – derfor ikke tilslutte sig ombudsmandens opfattelse, som den fremgår af den foreløbige redegørelse, at Johannes Ivar Bøgners manuskript, som følge af den stedfundne tilgængelighedsmæssige vurdering af Ringkøbings borgmester, ikke længere kan betragtes som et privat arkivalie. Kulturministeriet finder, at Johannes Ivar Bøgners manuskript, der i sin tid blev deponeret som et privat arkivalie i Landsarkivet for Nørrejylland og der behandlet i overensstemmelse med den aftale, der blev indgået ved deponeringen, fortsat må betragtes som et privat arkivalie. Tilgængeligheden til det nævnte manuskript reguleres således af den aftale, der er indgået med den afleverende part, jf. arkivlovens § 46, stk. 1.

...”

Justitsministeriet udtalte den 28. september 2007 at ministeriet i overensstemmelse med sine tidligere udtalelser i sagen ikke havde bemærkninger til de dele af min foreløbige redegørelse der vedrørte forvaltningsretlige spørgsmål. Ministeriet var bekendt med at Kulturministeriet havde afgivet en udtalelse om sagens arkivretlige spørgsmål.

Den 26. november 2007 holdt jeg møde med Ringkøbing-Skjern Kommune om sagen. På mødet blev det drøftet hvilke forhold der bevirkede at Johannes Ivar Bøgners

manuskript var omfattet af offentlighedsloven. I tilknytning hertil drøftedes om manuskriptet ville have været omfattet af offentlighedsloven hvis borgmesteren i Ringkøbing i 2000 havde truffet beslutningen om hvorvidt manuskriptet kunne offentliggøres, som privat person og uden at undergive manuskriptet en sædvanlig sagsbehandling i kommunen. Endvidere blev det drøftet om hvorvidt manuskriptet ville have været omfattet af offentlighedsloven hvis borgmesteren i 2000 havde nægtet at modtage manuskriptet fra landsarkivet. Kommunen gav på mødet udtryk for at det – hvis sagen endte med at kommunen på ny skulle vurdere om der kunne gives aktindsigt i manuskriptet efter offentlighedslovens regler – ville være en vanskelig opgave for kommunen. Kommunen henviste bl.a. til at der var tale om en usædvanlig sag der adskilte sig fra de aktindsigtssager som kommunen normalt behandlede. Jeg gav på mødet kommunen tilsagn om at jeg gerne – hvis kommunen mente at der var behov herfor – efter afslutningen af min behandling af sagen deltog i et offentligt møde i Ringkøbing om sagen hvor der var mulighed for at stille mig spørgsmål og hvor jeg kunne forklare min behandling af sagen nærmere.

### **Ombudsmandens endelige udtalelse**

Jeg har gennemgået de for mig foreliggende akter og de bemærkninger som jeg har modtaget fra myndighederne til min foreløbige redegørelse. Som det fremgår ovenfor, har Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Justitsministeriet ikke haft bemærkninger til min foreløbige redegørelse.

Kulturministeriet har i sine bemærkninger til min foreløbige redegørelse fastholdt sit synspunkt om at tilgængeligheden til Johannes Ivar Bøgners manuskript om Ringkøbing under besættelsen reguleres af den aftale som Landsarkivet for Nørrejylland har indgået med Henrik Bøgner i medfør af arkivlovens § 46, stk. 1. Jeg forstår også at Kulturministeriet ikke er enig i at manuskriptet var omfattet af offentlighedsloven. Kulturministeriet er heller ikke enig i at manuskriptet som følge af at det blev omfattet af offentlighedsloven, ændrede karakter fra at være et privat arkivalie til et offentlig arkivalie. Det forhold at gennemførelsen af Johannes Ivar Bøgners aftale af 29. november 1963 med landsarkivet bevirker at manuskriptet – efter at offentliggørelse blev frarådet – som et offentligt dokument skal gøres tilgængeligt efter offentlighedslovens regler om aktindsigt, vil efter ministeriets mening være et væsentligt brud med den hidtidige praksis på privatarkivområdet.

Jeg har nøje tænkt over og overvejet Kulturministeriets bemærkninger til min foreløbige redegørelse. I den forbindelse har jeg genovervejet mine synspunkter i min foreløbige redegørelse.

Disse tanker og overvejelser er mundet ud i at jeg må fastholde de synspunkter som jeg gav udtryk for i min foreløbige redegørelse.

Det er ombudsmandens opgave at tage stilling til om myndighederne har fulgt lovgivningen. Det er derimod ikke ombudsmandens opgave at behandle klager over indholdet af de love som Folketinget har vedtaget, eller i øvrigt at beskæftige sig med lovgivningspolitiske spørgsmål. Jeg henviser til ombudsmandslovens § 7, stk. 1, og § 21.

Med offentlighedsloven af 1970 fik alle en almindelig adgang til aktindsigt i den offentlige forvaltning. Offentlighedsprincippet i den offentlige forvaltning blev yderligere styrket i den gældende offentlighedslov fra 1985. Se John Vogter, *Offentlighedsloven med kommentarer* (1998), 3. udgave, s. 25.

Den praksis på privatarkivområdet som Kulturministeriet omtaler, ifølge hvilken der ved aflevering af private arkivalier træffes aftale om tilgængelighed mellem den afleverende part og det modtagende arkiv, jf. nu arkivlovens § 46, stk. 1, går – efter det oplyste – tilbage til tiden før offentlighedsprincippet blev gennemført i Danmark. Tilsvarende var offentlighedsprincippet ikke gennemført da Johannes Ivar Bøgner i 1963 deponerede sit manuskript i landsarkivet og indgik en deponeringsaftale med landsarkivet.

Det er efter min mening åbenbart at Johannes Ivar Bøgners manuskript om Ringkøbing under besættelsen var omfattet af offentlighedsloven efter udleveringen til og behandlingen i Ringkøbing Kommune.

Som begrundelse herfor kan jeg til det som fremgår af min foreløbige redegørelse, føje at den behandling som manuskriptet blev undergivet i kommunen, var en ganske anden behandling end den blotte opbevaring i landsarkivet. Det uddrag af betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision som Kulturministeriet henviser til i sine bemærkninger, og som også er nævnt i den foreløbige redegørelse, angår ikke den situation der forelå i forbindelse med kommunens behandling af manuskriptet. Derfor kan det nævnte uddrag ikke føre til et andet resultat. Jeg finder også grundlag for at fremhæve at manuskriptet var omfattet af offentlighedsloven som følge af udleveringen til og behandlingen i kommunen. Dette gælder uanset at manuskriptet før udleveringen til og behandlingen i kommunen var et privat arkivalie.

Endvidere er det min opfattelse at manuskriptet ændrede karakter fra at være et privat arkivalie til et offentligt arkivalie da manuskriptet blev omfattet af reglerne i offentlighedsloven. Herefter måtte manuskriptet i forhold til arkivloven anses for et offentligt arkivalie og dermed være undergivet arkivlovens almindelige regler om tilgængelighed og indsigt. Jeg er opmærksom på Kulturministeriets bemærkninger om praksis og den betydning min opfattelse vil få for privatarkivområdet. Efter en nøje overvejelse af disse bemærkninger mener jeg dog ikke at dette kan føre til et andet resultat.



Kulturministeriet har ikke kommenteret mine bemærkninger i den foreløbige redegørelse om Statens Arkivers pligt til at udlevere dokumenter til andre offentlige myndigheder til brug for disse myndigheders behandling af sagerne, og ministeriets udtalelse giver mig derfor heller ikke anledning til at ændre opfattelse på dette punkt. I denne forbindelse finder jeg det rigtigst at gøre opmærksom på at Kulturministeriet og Statens Arkiver står alene med opfattelsen af manuskriptets status i forhold til offentlighedsloven, og at sagen kunne være afgjort for længe siden hvis ikke landsarkivet den 20. december 2002 havde nægtet at udlevere dokumentet til det kommunale tilsyn uden vilkår.

Ud fra erfaringerne i denne sag om Johannes Ivar Bøgners manuskript og af hensyn til eventuelt kommende, lignende sager finder jeg afslutningsvis anledning til – i hovedtræk – at nævne følgende tænkte eksempel:

Et privat dokument opbevares i et offentligt arkiv. I deponeringsaftalen om dokumentet er en person der er indehaver af et bestemt offentligt embede, f.eks. en borgmester eller en biskop, udpeget til at få overgivet dokumentet på et bestemt tidspunkt for at tage stilling til om dokumentet kan offentliggøres. Medmindre andet fremgår af deponeringsaftalen og forholdene i øvrigt, vil personen ved sin handlemåde efter overgivelsen kunne vælge og dermed bestemme om det private dokument bliver omfattet af offentlighedslovens regler.

Hvis personen opfatter det sådan at den pågældende har fået overgivet dokumentet som led i sin embedsførelse og lader dokumentet undergå en sædvanlig sagsbehandling i myndigheden, vil dokumentet blive omfattet af offentlighedsloven.

Personen kan også opfatte det sådan at den pågældende er udpeget personligt til opgaven via sit embede. Begrundelsen er at det antages at personen fordi personen er indehaver af et bestemt offentligt embede, er en særlig person og egnet til at udføre opgaven personligt. Personen træffer beslutningen som privat person og undlader at lade dokumentet indgå i myndighedens sædvanlige sagsbehandling. I dette tilfælde vil dokumentet ikke blive omfattet af offentlighedsloven.

Derudover kan man forestille sig at den pågældende person – hvad enten vedkommende har fået opgaven som led i sin embedsførelse eller som privat person – nægter at modtage dokumentet og dermed opgaven. I dette tilfælde forbliver dokumentet under opbevaring i det offentlige arkiv. Dokumentet vil selvfølgelig ikke blive omfattet af offentlighedsloven.

Det vil efter min opfattelse være naturligt om det offentlige arkiv forud for overgivelsen af det private dokument til den pågældende person vejleder personen nærmere om hvilke konsekvenser personens behandling af dokumentet og øvrige handlemåde efter overgivelsen af dokumentet vil have i forhold til offentlighedslovens regler.

Samlet set må jeg fastholde den retsopfattelse som jeg gav udtryk for i min foreløbige redegørelse.

### **Konklusion**

Det er min samlede, endelige opfattelse at Johannes Ivar Bøgners manuskript i forbindelse med udleveringen i 2000 til borgmesteren i Ringkøbing Kommune blev undergivet administrativ sagsbehandling og dermed blev omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt. Tilbageleveringen af manuskriptet til Landsarkivet for Nørrejylland ændrede ikke på dette forhold. Afgørelsen om Lone Hindøs eventuelle ret til aktindsigt hører efter min mening under (nu) Ringkøbing-Skjern Kommune, og den skal træffes på grundlag af offentlighedsloven eller andre regler om indsigthvis disse stiller hende mere gunstigt end offentlighedsloven.

Hverken arkivlovens ordlyd eller dens forarbejder giver grundlag for en antagelse om at loven indeholder begrænsninger i den ret til aktindsigt der følger af andre love, herunder offentlighedsloven.

Det forhold at der i 1963 blev indgået en deponeringsaftale mellem Johannes Ivar Bøgner og landsarkivet, kan efter min mening hverken tillægges selvstændig retlig betydning for spørgsmålet om aktindsigt eller for om og på hvilke vilkår manuskriptet kan videregives til andre myndigheder. Der ses endvidere ikke at være grundlag for at mene at arkivlovens regler om tilgængelighed er relevante for spørgsmålet om videregivelse af oplysninger fra de offentlige arkiver til brug for offentlige myndigheders sagsbehandling.

Jeg har henstillet til Kulturministeriet at ministeriet – i lyset af det som jeg har anført i denne endelige redegørelse – genovervejer sin retsopfattelse om udlevering af manuskriptet med henblik på at landsarkivet kan udlevere manuskriptet til Statsforvaltningen Midtjylland uden vilkår, og således at manuskriptet er omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt.

Jeg gør opmærksom på at min behandling af sagen ikke har omfattet spørgsmålet om hvilken vægt der kan lægges på de forudsætninger hvorunder manuskriptet er afleveret til myndighederne, i forbindelse med en konkret stillingtagen til om retten til aktindsigt kan begrænses i henhold til offentlighedslovens §§ 12 og 13. Derfor har jeg ikke taget stilling til dette spørgsmål. Jeg har således heller ikke taget stilling til om der helt eller delvis kan gives aktindsigt i manuskriptet.

København, den

Kopi er sendt til:

Kulturministeriet

Lone Hindø

Justitsministeriet

Velfærdsministeriet

Ringkøbing-Skjern Kommune

Statsforvaltningen Midtjylland

Landsarkivet for Nørrejylland

Rigsarkivaren

Offentlighedskommissionen

Henrik Bøgner