



## Aktindsigt i udkast til naturgasredegørelse

FOB nr. 88.57

*Energiministeriet havde af hensyn til internt præget samarbejde med naturgasselskaberne og af hensyn til den politisk-parlamentariske proces afslået aktindsigt i et udkast til en redegørelse om naturgasprojektet, som i sin endelige form skulle afgives til Folketingets Enerkipolitiske Udvalg, jf den generelle undtagelsesbestemmelse i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.*

*Udtalt, at det hverken udfra et almindeligt hensyn til beskyttelse af internt præget samarbejde eller udfra en konkret vurdering af karakteren af samarbejdet med naturgasselskaberne eller af hensyn til den politisk-parlamentariske proces kunne anses for foreneligt med bestemmelsens indhold og forarbejder at anvende offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.*

*Henstillet til Energiministeriet at træffe en ny afgørelse i sagen.*

*(J. nr. 1988-635-36).*

Journalist A klagede over Energiministeriets afslag på at give ham aktindsigt i ministeriets *udkast* til redegørelse for udviklingen i naturgasprojektet, 1988.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at energiministeren den 16. juni 1988 fremsendte eksemplarer af den *endelige* redegørelse til Folketingets Enerkipolitiske Udvalg. Redegørelsen af juni 1988, der var den første af sin art, indeholdt en beskrivelse og vurdering af status og udviklingstendenser i de enkelte naturgasselskaber og i naturgasprojektet som helhed.

Det fremgik af indledningen til redegørelsen, at der i 1987 blev indgået en ny aftale mellem Dansk Naturgas A/S og de 5 regionale naturgasselskaber. Aftalen bygger på et hovedprincip om decentralisering af dispositionsret og økonomisk ansvar. Decentraliseringen indebar bl.a. et ophør af naturgasselskabernes fælles budgetbehandling, og af den grund skulle Dansk Naturgas A/S ikke længere udarbejde årlige statusnotater for hele projektets økonomi. Til erstatning herfor besluttede ministeriet, at der skulle udarbejdes en årlig redegørelse om naturgasprojektet. Redegørelsen udarbejdes som led i den lø-

bende orientering af Folketinget om udviklingen i naturgasprojektet og afgives til Folketingets Energipolitiske Udvalg i henhold til et tilsagn herom fra energiministeren.

Energiministeriets *udkast* til redegørelsen blev den 25. marts 1988 sendt til medarbejdere i de regionale naturgasselskaber og i Dansk Naturgas. Udkastet manglede endnu enkelte talstørrelser, ligesom teksten ikke var fuldt gennemarbejdet. Ministeriet indkaldte medarbejderne i naturgasselskaberne til en drøftelse af udkastet.

I en udtalelse af 22. juni 1988 i anledning af A's klage oplyste Energiministeriet, at formålet med drøftelsen var at sikre en så korrekt databehandling som muligt bl.a. i forbindelse med sammenligningen af udviklingen i de enkelte selskaber, hvis budgetmetoder afviger på en række punkter. Endvidere ønskedes en teknisk drøftelse af ministeriets selvstændige beregninger og vurderinger for derved på en praktisk og enkel måde at sikre, at ministeriets anvendelse af talmaterialet var teknisk korrekt, også i det omfang ministeriet havde anvendt tal uden for den sammenhæng, hvori de var udarbejdet. Endvidere ønskedes sikkerhed for, at man ikke ved en fejltagelse havde inddraget fortrolige oplysninger om selskabernes forretningsforhold m.v.

I skrivelse af 8. april 1988 anmodede A Energiministeriet om aktindsigt i udkastet til redegørelsen.

I en afgørelse af 20. april 1988 meddelte Energiministeriet A afslag på aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Ministeriet henviste til, at en offentliggørelse af et foreløbigt og på flere punkter ufuldstændigt udkast, før den endelige redegørelse blev afleveret til Folketinget, ville være vanskeligt foreneligt med hensynet til den politiskparlamentariske proces, hvori redegørelsen skulle indgå.

I en udtalelse af 22. juni 1988 bemærkede Energiministeriet yderligere, at udsendelsen af det foreløbige udkast måtte ses som et praktisk led i en særlig organisation af ministeriets sagsbehandling, hvor repræsentanter for naturgasselskaberne deltager i udarbejdelsen. Ministeriet fandt derfor ikke, at de pågældende medarbejdere ud fra en real betragtning kunne betragtes som udenforstående i relation til udarbejdelsen af naturgasredegørelsen.

Efter min gennemgang af sagen udtalte jeg følgende i en skrivelse til A:

»Energiministeriet har i begrundelsen for afgørelsen om afslag på aktindsigt alene henvist til bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Da udkastet til redegørelse efter sit indhold har karakter af et internt arbejdsdokument, finder jeg imidlertid først at burde omtale bestemmelsen i offentlighedslovens § 7, 1. pkt.

Efter denne bestemmelse omfatter retten til aktindsigt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Det tilsvarende gjaldt efter den tidligere offentlighedslovs § 5, nr. 3.

Interne arbejdsdokumenter, der er videregivet til en anden forvaltningsmyndighed, eller som i øvrigt er afgivet til udenforstående, vil i almindelighed ikke kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 7, jf. pkt. 30 i den vejledning om offentlighedsloven, som Justitsministeriet udsendte i 1986. Også efter den tidligere offentlighedslov var dette fast antaget.

Afsendelsen af udkastet den 25. marts 1988 til medarbejdere i naturgasselskaberne er en afgivelse til »udenforstående« i den nævnte forstand.

Efter den 25. marts 1988 kunne Energiministeriet således ikke undtage udkastet til redegørelse fra aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 7.

Som nævnt har ministeriet da også i sin afgørelse alene henvist til bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Offentlighedslovens § 13, stk. 1, indeholder følgende:

»Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

- 1) statens sikkerhed eller rigets forsvar,
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
- 3) forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,
- 4) gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
- 5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed, eller
- 6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.«

Bestemmelsen i nr. 6, der almindeligvis betegnes som en opsamlingsbestemmelse eller en generalklausul, er enslydende med den tidligere offentlighedslovs § 2, stk. 2, nr. 4. Det er i bemærkningerne til den gældende offentlighedslov anført, at bestemmelsen, som hidtil kun forudsættes anvendt i begrænset omfang, hvor der er et klart behov derfor. I bemærkningerne til den

tidligere offentlighedslovs § 2, stk. 2, nr. 4, er det bl.a. anført, at bestemmelsen var påkrævet af hensyn til »interesser, der enten ikke egner sig til selvstændig formulering, eller som man ikke ved lovens udformning har kunnet overskue, ...« (Folketingstidende 1969/70, tillæg A. sp. 589).

Om forarbejderne i øvrigt og om praksis henvises nærmere til betænkning 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 259-265 og 285-286.

Det udvalg, der afgav betænkningen om offentlighedslovens revision, fandt behov for, at der i en ny offentlighedslov blev indsat en særlig bestemmelse om *internt præget samarbejde*. I udvalgets forslag til ny offentlighedslov havde bestemmelsen følgende indhold:

»Interne arbejdsdokumenter, der som led i en sags behandling udveksles mellem forskellige forvaltningsmyndigheder eller i øvrigt afgives til udenforstående, kan ikke undtages ..., medmindre afgivelsen har været påkrævet af hensyn til

...

3) gennemførelsen af et internt præget samarbejde, der må anses for rimeligt begrundet i sagens karakter.« Jf. betænkningen s. 36.

Udvalget henviste bl.a. til, at det efter gældende ret lå fast, at internt arbejds materiale, der som led i en administrativ sagsbehandling blev afgivet til udenforstående, ikke længere ville kunne anses for omfattet af undtagelsesbestemmelsen i den tidligere offentlighedslovs § 5, nr. 3. Denne retstilstand havde efter udvalgets opfattelse medført, at offentlighedsloven i et vist omfang havde vist sig som en hindring for en hensigtsmæssig udvikling af de administrative samarbejdsformer, jf. nærmere udvalgsbetænkningen s. 219-226.

Udvalgets forslag til en undtagelsesbestemmelse vedrørende internt præget samarbejde blev medtaget som § 11, stk. 1, nr. 3, i det forslag til ny offentlighedslov, som justitsministeren fremsatte for Folketinget den 15. marts 1984, og som blev genfremsat i uændret form den 3. oktober 1984. Disse lovforslag blev ikke gennemført.

Bestemmelsen var ikke medtaget i det forslag, som justitsministeren fremsatte for Folketinget den 2. oktober 1985, og som førte til lovens vedtagelse.

I de generelle bemærkninger til dette lovforslag er det i den forbindelse anført, at det under Retsudvalgets behandling af det tidligere lovforslag var den almindelige opfattelse, »at bestemmelsen i § 11 i for vidt omfang i forhold til praksis med hensyn til bestemmelsen i den gældende lovs § 5, nr. 3, afskar adgang til aktindsigt i interne arbejdsdokumenter, der har været videregivet til andre myndigheder eller i øvrigt til udenforstående. Bestemmelsen i det tidli-

gere lovforslags § 11 er derfor ikke medtaget i det nu foreliggende lovforslag. Den tidligere praksis på dette område foreslås i stedet videreført«.

Jeg må herefter lægge til grund, at lovgivningsmagten i forbindelse med offentlighedslovens revision *ikke* har ønsket en generel udvidelse af beskyttelsesområdet vedrørende internt præget samarbejde.

Det vil således efter min opfattelse ikke være foreneligt med lovens forarbejder i almindelighed at acceptere hensyn til beskyttelse af internt præget samarbejde som et led i begrundelsen for anvendelse af undtagelsesbestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6.

Hvis et internt præget samarbejde er begrundet i ganske særlige omstændigheder, vil disse dog fortsat kunne indgå i en konkret vurdering af det aktuelle beskyttelsesbehov.

Efter det for mig oplyste om baggrunden for og karakteren af den af Energiministeriet anvendte fremgangsmåde - det internt prægede samarbejde med naturgasselskaberne - finder jeg ikke, at det er af en sådan særlig karakter, eller at beskyttelseshensynene er af en sådan særlig vægt, at det kan begrunde et afslag på aktindsigt i henhold til § 13, stk. 1, nr. 6.

Under hensyn til at den omhandlede redegørelse i sin endelige form tilsendes Folketingets Energipolitiske Udvalg, har Energiministeriet yderligere anført, at *hensynet til den politisk-parlamentariske proces* taler imod aktindsigt i udkastet til redegørelsen. Jeg går ud fra, at dette hensyn alene kommer på tale i tiden indtil den endelige beretnings offentliggørelse i forbindelse med afgivelsen til folketingsudvalget.

Efter min opfattelse kan hensynet ikke i den foreliggende sag tillægges en sådan vægt, at der kan siges at foreligge et klart behov for anvendelse af generalklausulen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Det kommer herved i betragtning, at offentlighedslovens intention om at skabe øget kendskab til det offentliges virksomhed og dermed give et bedre grundlag for den løbende debat om offentlige anliggender i særlig grad tager sigte på sager af politisk præget karakter. Det bemærkes endvidere, at det bl.a. var sigtet med den ikke gennemførte udvidelse af undtagelsesområdet vedrørende internt præget samarbejde at skabe en udvidet beskyttelse af den politiske beslutningsproces.

Der er efter min mening heller ikke tale om et hensyn til den politiske proces, som er af ganske særlig karakter. Det er almindeligt forekommende, at redegørelser af generelt tilsnit, som udarbejdes af administrationen, tilsendes vedkommende folketingsudvalg med henblik på en eller anden form for politisk parlamentarisk behandling, eventuelt blot til udvalgets orientering. Baggrunden kan være en særlig lovmæssig pligt til at afgive en redegørelse til Folke-

tinget eller folketingsudvalget, men oftest - som i dette tilfælde - er der blot tale om tidligere givne tilsagn over for folketingsudvalget eller andre anledninger. Fastlæggelse af et undtagelsesområde for hensyn til den politisk-parlamentariske proces inden for rammerne af § 13 stk. 1, nr. 6, vil i givet fald give anledning til vanskelige afgrænsningsspørgsmål. Om vægten af hensynet til den politisk-parlamentariske proces i en anden forbindelse henviser jeg til den sag, der er omtalt i ombudsmandens beretning for 1986, s. 171.

Sammenfattende finder jeg således ikke, at Energiministeriet har haft tilstrækkeligt grundlag for at meddele Dem afslag på Deres anmodning om aktindsigt med henvisning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Jeg har gjort Energiministeriet bekendt med min opfattelse. Samtidig har jeg henstillet til ministeriet at træffe en ny afgørelse vedrørende Deres anmodning om aktindsigt.

På grund af sagens principielle karakter har jeg fundet det rigtigst at orientere Folketingets Retsudvalg om min opfattelse.«

I en ny afgørelse imødekom Energiministeriet journalistens ønske om aktindsigt.

Herefter meddelte jeg ministeriet, at jeg ikke foretog videre i sagen.