



FOB 05.141

Afslag på aktindsigt i besvarede spørgeskemaer. Anonymitet

En journalist bad Finansministeriet om aktindsigt i ministres og departementscheferes besvarelser af spørgeskemaer fra et udvalg nedsat af ministeriet om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Delta-gerne i spørgeskemaundersøgelsen var lovet anonymitet. Finansministeriet begrundede dette med at der var tale om en undersøgelse af helt særlige samfundsforhold af en sådan karakter at ministeriet vurderede at anonymitet var en forudsætning for at materialet kunne indsamles. Ministeriet afslog derfor anmodningen om aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, idet ministeriet ikke ville bryde anonymiteten.

Ombudsmanden udtalte at offentlighedslovens bestemmelser er ufravigelige i den forstand at en myndighed ikke gyldigt kan træffe bestemmelse om eller give tilsagn om diskretion ud over hvad der følger af lovens regler. Dog kunne det ikke afvises at myndigheden, i sager som den foreliggende, på forhånd og med fornøden sikkerhed kan vurdere om de hensyn som taler mod aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, er tilstrækkeligt tungtvejende til at de i givet fald kan føre til afslag på aktindsigt. Myndigheden kan herefter også uden at krænke offentlighedsloven give tilsagn om anonymitet og i sin fremtidige administration af eventuelle ønsker om aktindsigt træffe afgørelse i overensstemmelse hermed hvis de hensyn som taler mod aktindsigt, ikke svækkes væsentligt med tiden.

Ombudsmanden mente ikke at de hensyn som Finansministeriet konkret havde peget på til støtte for sikring af anonymitet, kunne underkendes som usaglige eller uvæsentlige i forhold til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Ombudsmanden kritiserede derfor ikke at Finansministeriet afslog aktindsigt i de oplysninger i de udfyldte svarskemaer som kunne henføres til bestemte personer. Ombudsmanden mente derimod ikke at Finansministeriet kunne afslå aktindsigt i de øvrige oplysninger i svarskemaerne, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 2.

(J.nr. 2004-2237-201).

Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre blev nedsat af finansministeren i april 2003. Sekretariatet for udvalget

FOB 05.141

Forvaltningsret 11241.3

blev varetaget af Finansministeriet i samarbejde med Justitsministeriet. Af kommissoriet for udvalget fremgik bl.a. følgende:

“1. Indledning

I forbindelse med forespørgselsdebat F 9 den 16. januar 2003 vedtog et enigt Folketing, at der skal nedsættes et sagkyndigt udvalg med henblik på at analysere og vurdere behovet for en yderligere præcisering af reglerne for embedsmænd generelt og for embedsmænd ansat som særlige rådgivere, herunder som pressemedarbejdere (vedtagelse nr. V 36).

...

Folketingets vedtagelse nr. V 36 har følgende ordlyd:

‘Folketinget konstaterer, at flere embedsmænd de seneste år er ansat som særlige rådgivere. Folketinget konstaterer, at der har været eksempler på, at særlige rådgivere ikke har levet op til de almindelige regler og forpligtelser, som de er underlagt.

På den baggrund pålægger Folketinget regeringen at nedsætte et sagkyndigt udvalg, der fortrinsvis skal bestå af uafhængige sagkyndige, og som i forlængelse af betænkning 1354 fra 1998 og R 2 fra den 4. oktober 2001 skal analysere og vurdere behovet for en yderligere præcisering af reglerne for embedsmænd generelt og for embedsmænd ansat som særlige rådgivere, herunder som pressemedarbejdere, hvor der bl.a. skal ske en inddragelse af erfaringer fra andre lande.

...’

Som led i udvalgsarbejdet blev der bl.a. gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige ministre og departementschefer. Om spørgeskemaundersøgelsens gennemførelse er anført følgende i betænkning 1443/2004 fra udvalget:

‘Udvalget har endvidere bistået af sekretariatet gennemført fire spørgeskemaundersøgelser blandt ministre, departementschefer, særlige rådgivere og ministersekretariater. Spørgeskemaerne fremgår af bilag 4-7.

1.4. Metode og datagrundlag

Udvalget har indsamlet data om udviklingen i ministeriernes rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre gennem de senere år. Formålet med dataindsamlingen har været at danne grundlag for udvalgets beskrivelse og vurdering af den faktiske udvikling i embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre og dermed understøtte udvalgets overvejelser om præcisering af regler m.v.

Betænkningen indeholder en række undersøgelser af kvalitativ og kvantitativ karakter.

...

1.4.3.

...

Det kvantitative datagrundlag består af fire anonyme spørgeskemaundersøgelser, der blev gennemført i efteråret 2003:

- En spørgeskemaundersøgelse blandt ministre i Regeringen Anders Fogh Rasmussen (bilag 4)
- En spørgeskemaundersøgelse blandt departementscheferne (bilag 5)

- En spørgeskemaundersøgelse blandt de særlige rådgivere (bilag 6)
- En spørgeskemaundersøgelse blandt ministersekretariatene (bilag 7)

En række af spørgsmålene til ministre, departementschefer og ministersekretariater er identiske med spørgsmålene i tilsvarende undersøgelser gennemført i forbindelse med betænkning nr. 1354/1998, hvilket gør det muligt at vurdere, om der er sket en udvikling over tid. I 2003 blev der herudover gennemført en særskilt spørgeskemaundersøgelse blandt de særlige rådgivere, og de øvrige dele af spørgeskemaundersøgelsen blev udbygget med spørgsmål, der skulle belyse de særlige rådgiveres integration og funktion i ministerierne.

...

Spørgeskemaet blandt ministre blev besvaret af 16 ud af de 18 ministre, svarende til 89 %. Blandt departementscheferne svarede 17 ud af 18 på spørgeskemaet, svarende til 94 %. For ministersekretariaternes vedkommende svarede 15 ud af 18 på spørgeskemaet, svarende til 83 %. Endelig svarede 11 af de daværende 13 særlige rådgivere på spørgeskemaet, svarende til 85 %."

Eksempler på udfyldte spørgeskemaer er optrykt som bilag til betænkningen. Spørgeskemaerne består af forskellige spørgsmål opstillet med svarmuligheder som kan markeres i afkrydsningsfelter. I flere af de udfyldte spørgeskemaer som jeg har modtaget fra Finansministeriet vedrørende denne sag, er der desuden tilføjet håndskrevne kommentarer. To af spørgeskemaerne er underskrevet, et fra en minister og et fra en departementschef.

Udvalgets betænkning blev offentliggjort i juni 2004.

Ved e-mail sendt den 11. juni 2004 anmodede journalist A Finansministeriet om aktindsigt i samtlige ministres og departementscheferes besvarelse af spørgeskemaer fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Finansministeriet afslog i brev af 25. juni 2004 til journalist A at imødekomme anmodningen ud fra følgende:

"Med henvisning til din anmodning af 11. juni 2004 om aktindsigt i materiale, der ligger til grund for udarbejdelsen af betænkning nr. 1443 om embedsmænds rådgivning og bistand, har Finansministeriet vurderet følgende.

...

I forbindelse med gennemførelsen af de nævnte spørgeskemaundersøgelser er de pågældende svarpersoner lovet anonymitet ved besvarelse af de udsendte spørgeskemaer. Samtidig er det Finansministeriets vurdering, at det har været nødvendigt at love anonymitet for at kunne tilvejebringe disse oplysninger, der blandt andet berører forholdet mellem individuelle ministre, deres departementschefer m.v. Hvis der ikke kunne være lovet fuld anonymitet, ville oplysningerne, som indgik som en væsentlig del af grundlaget for udarbejdelsen af betænkning nr. 1443, således ikke kunne være tilvejebragt.

På denne baggrund er det Finansministeriets vurdering, at de pågældende dokumenter ikke er underlagt aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, vedr. private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Finansministeriet har vurderet muligheden for at udlevere de pågældende oplysninger efter reglerne om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. punktum. På denne baggrund har Finansministeriet besluttet at give aktindsigt i procentfordelingerne for de pågældende spørgeskemaundersøgelser, da oplysningerne her fremtræder i anonymiseret form."

Journalist A klagede i et brev, som jeg modtog den 30. juni 2004, over Finansministeriets afslag på aktindsigt i spørgeskemaerne. Journalist A gjorde i klagen til mig gældende at det ikke var muligt at love ministre og embedsmænd at de ikke skulle være underlagt offentlighedsloven, samt at en udlevering af spørgeskemaerne ikke strider mod en væsentlig offentlig interesse der kan begrunde en undtagelse fra offentlighedsloven efter § 13.

Jeg anmodede i brev af 13. juli 2004 Finansministeriet om en udtalelse i anledning af klagen fra journalist A og om udlån af sagens akter.

Ved brev af 13. august 2004 fra Finansministeriet modtog jeg ministeriets udtalelse og de udfyldte spørgeskemaer fra ministre og departementschefer. Af ministeriets svar fremgår bl.a.:

“ ...

Spørgeskemaundersøgelserne blandt ministre, departementschefer, særlige rådgivere og ministersekretariater blev gennemført som anonyme undersøgelser, idet anonymitet vurderedes at være en forudsætning for at indsamle det pågældende datamateriale. Det bemærkes, at besvarelserne af spørgeskemaerne indgik til Finansministeriet i anonym form, og at Finansministeriet derfor i udgangspunktet ikke er vidende om, hvilke ministre og departementschefer der har besvaret de pågældende spørgeskemaer. For så vidt angår svarene vil man dog i mange tilfælde ud fra svarets indhold kunne konstatere, hvilke myndigheder og personer, der er tale om - og anonymiteten vil således blive kompromitteret ved udlevering.

Spørgeskemaundersøgelsen indgik som en central del af datamaterialet for udarbejdelsen af betænkning nr. 1443 om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Der er tale om en undersøgelse af helt særlige samfundsforhold - blandt andet om centrale forhold vedrørende nuværende ministres forhold til deres nærmeste medarbejdere, herunder departementschefen - af en sådan karakter, at det må lægges til grund, at det pågældende materiale ikke ville kunne være indsamlet eller være retvisende, hvis respondenterne ikke kunne sikres anonymitet. Det er væsentligt, at det i sådanne tilfælde kan loves respondenterne, at svarene på spørgeskemaerne ikke udleveres til offentligheden, hvad enten man umiddelbart kan slutte sig til den pågældendes identitet eller ej.

Som anført ovenfor har Finansministeriet udleveret procentfordelingerne af svarene på spørgeskemaundersøgelserne. Eftersom resultaterne af undersøgelsen fremgår klart af procentfordelingerne, kan formålet med at få udleveret selve spørgeskemaerne i stedet for sammentællinger af svarene alene være at forsøge - gennem spekulation, tydning af håndskrift, sammenstillinger af svar mv. - at bryde spørgeskemaernes anonymitet. Hvis en sådan omgåelse af spørgeskemaernes anonymitet var mulig, ville det reelt i fremtiden kunne umuliggøre anonyme spørgeskemaundersøgelser i ministerierne.

Det er Finansministeriets vurdering, at offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, vedr. private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet, finder anvendelse, idet der lægges vægt på, at materialet ikke havde kunnet tilvejebringes, hvis undersøgelsen ikke var blevet gennemført under løfte om anonymitet, og at tilsvarende fremtidige undersøgelser ikke vil kunne gennemføres, hvis løfterne om anonymitet ikke kan efterleves. Endvidere kan bestemmelsen anvendes, idet materialet vedrører centrale og personlige forhold vedrørende nuværende ministres forhold til deres nærmeste medarbejdere, herunder departementschefen. Ved undtagelse af oplysninger efter § 13, stk. 1, skal der gives aktindsigt i dokumentets øvrige

indhold. Dette vurderes ikke at være aktuelt, idet undtagelsen må omfatte hele dokumentet af hensyn til at sikre anonymiteten.

Det bemærkes endvidere, at den beskyttelsesinteresse, som hermed er søgt tilgodeset, er anerkendt ved udformningen af offentlighedsloven, jf. offentlighedslovens § 10, stk. 1, nr. 6, der begrundet undtagelsen af materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelsen af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.

Finansministeriet har vurderet, at der efter reglerne om meroffentlighed kan gives aktindsigt i oplysningerne i det omfang, anonymiteten er sikret. Anonymiteten prisgives ikke ved at give aktindsigt i procentfordelingerne af svarene. Det bemærkes herved tillige, at respondenterne ved besvarelsen måtte forvente, at procentfordelingerne kunne blive offentliggjort i betænkningen.

...”

I brev af 16. august 2004 anmodede jeg journalist A om at indsende eventuelle bemærkninger til Finansministeriets brev af 13. august 2004 til mig inden 4 uger.

En af mine medarbejdere bad den 23. februar 2005 ved telefonisk henvendelse til Finansministeriet om at måtte modtage eksempler på følgebrev som var sendt til henholdsvis ministre og departementschefer i forbindelse med fremsendelsen af spørgeskemaerne.

Jeg modtog den 25. februar 2005 kopier af et følgebrev af 1. oktober 2003 til henholdsvis en minister og en departementschef. Finansministeriet oplyste i den forbindelse at enslydende følgebrev var udsendt til samtlige ministre og departementschefer. Af følgebrevene fremgik bl.a. følgende:

“Spørgeskemaet kan besvares anonymt og bedes returneret til udvalgets sekretariat i vedlagte svarkuvert seneste den 21. oktober.”

Ombudsmandens udtalelse

“Retsgrundlaget

Finansministeriet har påberåbt sig offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, som har følgende ordlyd:

‘§ 13. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

...

6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

...’

I betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision har udvalget bag betænkningen bl.a. skrevet således om bestemmelsens rækkevidde (s. 260 f):

‘I det hele taget må det i overensstemmelse med forarbejderne lægges til grund, at undtagelse efter bestemmelsen kun kan gøres, *hvor det er klart påkrævet* (...).

En samlet vurdering af de tilfælde, hvor bestemmelsen efter de foreliggende oplysninger har været bragt i anvendelse i praksis, efterlader det indtryk, at den i betydelig udstrækning, (...) er blevet benyttet til at tilgode disse beskyttelsesinteresser, der som sådanne er anerkendt ved udform-

ningen af lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig utilstrækkelige.’

Endvidere anførte udvalget bl.a. følgende om den generelle forståelse af bestemmelserne i den dagældende offentlighedslovs § 2, stk. 2 (s. 263): ‘Indledningsvis bemærkes, at den i bestemmelserne forudsatte interesseafvejning på grundlag af et væsentlighedskriterium indebærer, at der skal foretages et konkret skøn i hvert enkelt tilfælde, og der må herunder også foretages en konkret vurdering for hvert enkelt dokument for sig (...). At adgangen til aktindsigt kun kan begrænses af hensyn til *væsentlige* interesser må endvidere antages at indebære, at begæringer om at få oplysninger kun kan afslås, såfremt der er *nærliggende fare* for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning (...).’

Udvalget skrev herefter bl.a. følgende om bestemmelsen (s. 285):

‘Det er udvalgets opfattelse, at en sådan generalklausul bør opretholdes i forbindelse med offentlighedslovens revision. Udvalget har i så henseende navnlig lagt vægt på, at der ikke i den periode, offentlighedsloven har været i kraft, er indhøstet så udførlige erfaringer, at det er muligt med rimelig grad af sikkerhed at overskue alle de undtagelsesbehov, der vil kunne opstå i praksis, at en generalklausul er påkrævet for at undgå, at visse meget specielle undtagelsesbehov opregnes udtrykkeligt i loven, samt at en generalklausul giver loven en ønskelig smidighed med hensyn til at kunne tilpasses nye undtagelsesbehov, der måtte opstå i fremtiden, således at hyppige ændringer af loven kan undgås. Udvalget skal dog samtidig understrege, at generalklausulen som hidtil kun forudsættes anvendt i begrænset omfang og kun, hvor der er et klart behov derfor.’

Bl.a. på denne baggrund blev bestemmelsen i den nuværende offentlighedslovs § 13 vedtaget. Det fremgår af forarbejderne (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 229) at det forudsættes at bestemmelsen som hidtil kun anvendes i begrænset omfang hvor der er et klart behov derfor, og i øvrigt henvises der til beskrivelsen i den nævnte betænkning.

Finansministeriet har i sit hørings svar pegt på at den beskyttelsesinteresse som ministeriet lagde vægt på i sit afslag efter § 13, stk. 1, nr. 6, er anerkendt ved udformningen af § 10, stk. 1, nr. 5, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter ‘materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser’. Om baggrunden for bestemmelsen siges det i betænkningen (s. 248) at det ofte er en væsentlig forudsætning for at kunne tilvejebringe det for en videnskabelig såvel som en statistisk undersøgelse nødvendige grundmateriale at den pågældende forsker er i stand til på forhånd at sikre den enkeltperson eller virksomhed der meddeler oplysninger, fuldstændig diskretion med hensyn til identiteten.

Offentlighedslovens § 13, stk. 2, indeholder følgende bestemmelse:

§ 13.

...

Stk. 2. Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.'

Konkret vurdering efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6

Finansministeriet har anført at 'der er tale om en undersøgelse af helt særlige samfundsforhold - blandt andet om centrale forhold vedrørende nuværende ministres forhold til deres nærmeste medarbejdere, herunder departementschefen - af en sådan karakter at det må lægges til grund at det pågældende materiale ikke kunne være indsamlet eller være retvisende hvis respondenterne ikke kunne sikres anonymitet'.

Offentlighedslovens bestemmelser om aktindsigt er præceptive i den forstand at en myndighed ikke gyldigt kan træffe bestemmelse om eller tilsagn om diskretion ud over hvad der følger af lovens regler: Se f.eks. Jon Andersen m.fl., Forvaltningsret, (2002), 2. udgave, s. 424 f, Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, (2001), 1. udgave, s. 314, og John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, (1998), 2. udgave, s. 215, med henvisning til Justitsministeriets vejledning til aktindsigt i personalesager (1997), pkt. 9. Tilsagn om diskretion er således i sig selv uden betydning for retten til aktindsigt.

Spørgsmålet er imidlertid om det er udelukket at en myndighed på forhånd tilkendegiver over for en person at offentlighedslovens undtagelser i forhold til konkrete oplysninger afgivet af denne vil føre til afslag såfremt andre skulle anmode om aktindsigt - og sidenhen besvarer eventuelle anmodninger i overensstemmelse hermed. Det vil i denne sag sige om en myndighed på forhånd kan love en bestemt person anonymitet i forhold til andre når man med sikkerhed allerede på dette tidspunkt kan vurdere at betingelserne for afslag til sin tid vil være opfyldt.

I forhold til partsaktindsigt efter forvaltningsloven i afgørelsessager må sådanne forhåndstilkendegivelser nærmest anses for udelukket; i hvert fald hvis der er tale om vurderinger efter afvejningsreglen i forvaltningslovens § 15. Denne regel forudsætter en konkret og aktuel afvejning af karakteren og styrken af de modstående interesser, jf. f.eks. Folketingets Ombudsmands beretning for 1987, s. 197, for 1996, s. 105, for 1999, s. 226 og s. 472, og for 2003, s. 552. De modstående hensyn til partsaktindsigt i identiteten skal være overordentlig tungtvejende for at de kan begrunde afslag. Anonymitet umulig- eller vanskeliggør ofte partens mulighed for via aktindsigts- og partshøringsreglerne at varetage sine interesser.

Hensynene til parterets retssikkerhed i afgørelsessager mv. gør sig ikke gældende i sager som den foreliggende. Det er ikke en afgørelsessag, og der er ingen parter. Efter min opfattelse kan brugen af anonyme spørgeskemaer i det offentlige ikke generelt frakendes relevans, jf. også Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 105, og hensynene bag undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 10, stk. 1, nr. 5.

I en sag af denne karakter mener jeg derfor ikke det kan afvises at en myndighed på forhånd og med fornøden sikkerhed kan vurdere om de hensyn som taler imod aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, er tilstrækkeligt tungtvejende til at de i givet fald vil kunne føre til afslag på aktindsigt. Anerkendes dette, kan myndigheden også uden at krænke offentlighedsloven give tilsagn om anonymitet og i sin fremtidige administration af eventuelle aktindsigtsanmodninger træffe afgørelser i overensstemmelse hermed. Det forudsætter dog at myndigheden med rette kan lægge til grund at de hensyn som taler imod aktindsigt, ikke svækkes væsentligt med tiden.

Ved udformningen af spørgeskemaerne med angivne svarmuligheder og afkrydsningsfelter med vedlagt svarkuvert er der efter min opfattelse taget højde for det forhold at spørgeskemaundersøgelserne kunne gennemføres anonymt, jf. også ordlyden af Finansministeriets med spørgeskemaerne medsendte følgeskrivelser. Næppe nogen kan identificere de personer som har udfyldt afkrydsningsfelterne i svarkemaerne, selv om afkrydsningerne er foretaget med håndskrift.

Jeg er enig med Finansministeriet i at det i visse tilfælde alligevel ud fra spørgeskemaerne kan konstateres hvilke myndigheder og personer der er tale om. Dette gør sig efter min opfattelse gældende i forhold til (dele af) de af respondenterne tilføjede håndskrevne kommentarer. Et enkelt udfyldt spørgeskema indeholder dog også øverst på side 1 oplysninger om afsender. Endvidere har - som nævnt ovenfor - en minister og en departementschef returneret spørgeskemaerne i underskrevet form.

De hensyn som Finansministeriet har peget på til støtte for sikring af anonymitet og dermed afslag på aktindsigt - hensynet til overhovedet at få svar fra de ønskede personer, og hensynet til at svar er retvisende - mener jeg ikke kan underkendes som usaglige eller uvæsentlige i forhold til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Hertil kommer at styrken af disse modstående hensyn næppe nu kan anses for at være svækket i væsentlig karakter.

Jeg mener på den baggrund ikke at jeg kan kritisere at Finansministeriet afslog at meddele Dem aktindsigt i de oplysninger i de udfyldte svarkemaer som kan henføres til bestemte personer.

For så vidt angår de øvrige oplysninger i svarkemaerne mener jeg ikke at Finansministeriet kunne afslå aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 2.

Hvis De ønsker at Finansministeriet genoptager sagen i lyset heraf, anmoder jeg Dem om selv at rette henvendelse til ministeriet.

Jeg foretager mig ikke mere i anledning af Deres henvendelse og vedlægger de indsendte bilag."