



2017-23

Videregivelse af dokument fra kommunal selvstyrehavn til kommunen var ekstern

Ombudsmanden modtog tre klager over, at den kommunale selvstyrehavn Vejle Havn havde meddelt afslag på aktindsigt i en rapport udarbejdet af havnens administration.

Rapporten, der handlede om muligt misbrug af havnens aktiver og var udarbejdet i fortsættelse af et revisionsfirmas undersøgelse, blev af Vejle Havn undtaget fra aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, der ikke har været afgivet til udenforstående.

Vejle Havn havde efter det oplyste videregivet rapporten til Koncern HR og Løn i Vejle Kommune, som havde journaliseret den på personalesager vedrørende havnens medarbejdere med henblik på indberetning af eventuel skattepligtig værdi af stedfundne rejser mv. til skattemyndighederne. Det fremgik i den forbindelse, at Koncern HR og Løn i Vejle Kommune varetager personaleadministrative opgaver for medarbejdere i Vejle Havn.

Ombudsmanden udtalte, at en kommunal selvstyrehavn ikke kan anses for en del af den kommunale forvaltning, men derimod er en selvstændig myndighed. Vejle Kommune måtte dermed i forhold til Vejle Havn anses for "udenforstående" i § 23, stk. 1, nr. 1's forstand. Ombudsmanden lagde bl.a. vægt på, at kommunale selvstyrehavne har hjemmel i havneloven og ikke i kommune-styrelsesloven, og at selvstyrehavne inden for de overordnede økonomiske rammer, som kommunalbestyrelserne har fastlagt, kan råde selvstændigt over deres midler.

Endvidere var det ombudsmandens opfattelse, at rapporten ved modtagelsen i Vejle Kommune måtte anses for afgivet til kommunen. Ombudsmanden lagde i den forbindelse til grund, at personalesager vedrørende medarbejdere i Vejle Havn – og dermed de dokumenter, der er journaliseret på sagerne – i praksis er tilgængelige for medarbejdere i Vejle Kommune.

Ombudsmanden henstillede herefter til Vejle Havn at foretage en ny vurdering af adgangen til aktindsigt i rapporten.

Vejle Havn revurderede sagen og udleverede herefter rapporten

22. august 2017

Forvaltningsret

11241.2 – 12.2 – 2.2 – 3.9

(Sagerne 16/04354, 16/03800 og 16/04786)

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Indholdet af min undersøgelse

1.1. Hvad handler sagen om?

Sagen drejer sig om, hvorvidt den kommunale selvstyrehavn Vejle Havn har været berettiget til – med den anførte begrundelse – at afslå aktindsigt i en rapport udarbejdet af Vejle Havns administration.

Vejle Havn har begrundet afslaget med, at der er tale om et internt arbejdsdokument, som ikke er afgivet til udenforstående, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Det er havnens opfattelse, at dokumentet ikke indeholder oplysninger, som skal udleveres efter offentlighedslovens § 28 om pligt til ekstrahering af oplysninger om en sags faktiske grundlag og eksterne faglige vurderinger.

Havnen finder heller ikke, at der i dokumentet indgår oplysninger om interne faglige vurderinger, som skal ekstraheres efter lovens § 29.

Havnen har desuden vurderet, at dokumentet ikke er omfattet af offentlighedslovens § 26, stk. 1. Efter denne bestemmelse omfatter retten til aktindsigt – uanset § 23, stk. 1 – visse interne dokumenter, som foreligger i endelig form.

Den rapport, som sagen drejer sig om, er udarbejdet af Vejle Havns administration på foranledning af bestyrelsen for Vejle Havn. Udarbejdelsen er sket i fortsættelse af en undersøgelse fra et konsulentfirma af muligt misbrug af havnens aktiver ("Undersøgelsesrapport om muligt misbrug af aktiver" af 6. oktober 2015).

Det fremgår i den forbindelse af sagens oplysninger, at bestyrelsen for Vejle Havn på et møde den 6. oktober 2015 besluttede at pålægge havnens administration inden for 14 dage at udarbejde en skriftlig redegørelse for "den erhvervsmæssige relevans af de i rapporten anførte medarbejderrejser og afholdte udgifter".

Rapporten ("Intern rapport omkring muligt misbrug af aktiver på Vejle Havn" af 23. oktober 2015) blev efterfølgende sendt til medlemmerne af Vejle Havns

bestyrelse. Det skete efter det oplyste bl.a. med det formål at give bestyrelsen indblik i, hvordan medarbejderne oplevede hverdagen i Vejle Havn. Endvidere blev rapporten videregivet til Koncern HR og Løn i Vejle Kommune, hvor den blev journaliseret på relevante personalesager vedrørende medarbejdere i Vejle Havn med henblik på indberetning til SKAT af eventuel skattepligtig værdi af de stedfundne rejser mv. Det fremgår af sagens oplysninger, at Vejle Kommune varetager personaleadministrative opgaver for Vejle Havn.

1.2. Afgrænsning og tilrettelæggelse af min undersøgelse

Jeg har modtaget tre klager over Vejle Havns afslag på aktindsigt i den interne rapport omtalt i pkt. 1.1 (herefter betegnet "rapporten"). Alle tre afgørelser er truffet af Vejle Havn den 4. november 2015.

Da afgørelserne vedrører samme dokument – og da begrundelsen for at meddele afslag på aktindsigt er den samme – har jeg fundet det hensigtsmæssigt at foretage en samlet behandling af sagerne.

I forbindelse med min undersøgelse kommer jeg ikke nærmere ind på forløbene i de enkelte sager, herunder behandlingen af dem i Vejle Havn.

Jeg bemærker i den forbindelse, at der i sagen 16/03800 også er klaget over sagsbehandlingen, herunder sagsbehandlingstiden i bl.a. Vejle Havn. Jeg har besluttet ikke at undersøge denne del af klagen (jf. mit brev af 12. september 2016).

Jeg har således afgrænset min undersøgelse til at omfatte spørgsmålet om, hvorvidt Vejle Havn var berettiget til at undtage rapporten fra aktindsigt med henvisning til, at der var tale om et internt dokument, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

1.3. Andre forhold vedrørende min behandling af sagen

Jeg bemærker, at jeg – da jeg indledte mine undersøgelser – besluttede at iværksætte dem direkte i forhold til Vejle Havn, på samme måde som jeg tidligere havde iværksat en undersøgelse af en aktindsigtssag direkte over for den kommunale selvstyrehavn Hanstholm Havn.

Dette gjorde jeg, uanset at det ikke var endeligt afklaret, om den kommunale tilsynsmyndighed (som dengang hørte under Statsforvaltningen, men som pr. 1. april 2017 blev overført til Ankestyrelsen) havde kompetence til at behandle klager over afgørelser om aktindsigt efter offentlighedsloven truffet af en kommunal selvstyrehavn.

I sagen om Hanstholm Havn anførte jeg i et brev af 24. august 2016 i den forbindelse følgende over for havnen (mit sagsnr. 16/02656):

”Det følger af fast ombudsmandspraksis, at ombudsmanden normalt ikke indleder en undersøgelse i en sag, hvor der er mulighed for, at en tilsynsmyndighed kan behandle den. Jeg henviser til Jon Andersen mfl., Ombudsmandsloven med kommentarer, 2. udgave (2013), s. 130 ff. Heri ligger implicit, at det skal være (endeligt) afklaret, om der rent faktisk består en sådan mulighed for at indbringe sagen for en tilsynsmyndighed. Den nævnte ombudsmandspraksis har sammenhæng med bestemmelsen i ombudsmandslovens § 14, hvorefter ombudsmanden ikke kan behandle klager over forhold, der kan indbringes for en anden forvaltningsmyndighed (administrativ rekurs), før denne myndighed har truffet afgørelse.

Ud fra hensynet til klageren og på baggrund af forudsætningen i offentlighedsloven om, at sager om aktindsigt skal behandles med en vis hurtighed, har jeg imidlertid besluttet at iværksætte en undersøgelse af aktindsigtssagen direkte i forhold til Hanstholm Havn. Jeg har samtidig afsluttet min behandling af sagen over for Statsforvaltningen. Jeg bemærker herved, at jeg efter ombudsmandsloven ikke er afskåret fra at gå ind i en sag, hvor der er mulighed for, at en tilsynsmyndighed kan behandle den.”

Jeg rettede samme dag henvendelse til Social- og Indenrigsministeriet (nu Økonomi- og Indenrigsministeriet) og bad ministeriet overveje, om ministeriet – som overordnet ansvarlig myndighed i forhold til Statsforvaltningen, nu Ankestyrelsen – fandt grundlag for at forholde sig principielt til kommunale selvstyrehavnes retlige status i relation til tilsynets kompetence.

Baggrunden var især, at Statsforvaltningen i en udtalelse af 9. august 2016 havde givet udtryk for, at det var forbundet med nogen tvivl, om kommunale selvstyrehavne kunne anses for omfattet af tilsynets kompetence. Statsforvaltningen var ud fra en samlet vurdering af lovgivning, litteratur og praksis på området nået til den konklusion, at der ikke var tilstrækkeligt grundlag for at antage, at dette var tilfældet.

2. Vejle Havns anvendelse af offentlighedslovens § 23

2.1. Vejle Havn har som anført undtaget rapporten fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1 (lov nr. 606 af 12. juni 2013).

Bestemmelsen lyder således.

”§ 23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,

...

Stk. 2. Dokumenter omfattet af stk. 1, der afgives til udenforstående, mister deres interne karakter, medmindre afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde.”

Bestemmelsens anvendelsesområde er nærmere beskrevet i forarbejderne til offentlighedsloven. I de specielle bemærkninger til § 23 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, Folketinget 2012-13) er der bl.a. anført følgende:

”Bestemmelsen i stk. 1, nr. 1, svarer indholdsmæssigt til den gældende lovs § 7. (...)

Bestemmelserne i *stk. 1, nr. 1-3*, har til *formål* at sikre en beskyttelse af forvaltningsmyndighedernes interne og politiske beslutningsproces samt de forskellige stadier af disse processer. Herudover har bestemmelserne til formål at sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes arbejdsvilkår derved, at de sikres adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af ufærdige eller foreløbige overvejelser kan udgøre. Om den nærmere begrundelse for at sikre en beskyttelse af de nævnte hensyn henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.1.1 (side 563 ff.).

Bestemmelsen i *nr. 1* indebærer – i sammenhæng med *stk. 2* – at ethvert dokument, der udarbejdes af en myndighed, og som ikke afgives til udenforstående, har karakter af et internt dokument. Det er således ikke en betingelse for at undtage et dokument efter *nr. 1*, at dokumentet indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter, eller at det tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces.

...

Bestemmelsen i *nr. 1* indebærer som nævnt, at ethvert dokument, der ikke afgives til *udenforstående*, betragtes som et internt dokument. Et dokument, der udveksles mellem forskellige enheder *inden for samme myndighed* (’intern’ afgivelse), betragtes som et internt dokument, idet der ikke er tale om afgivelse til udenforstående, mens udveksling mellem *to forskellige myndigheder* (’ekstern’ afgivelse) indebærer, at dokumentet som udgangspunkt mister sin interne karakter, jf. også *stk. 2*.

Ved afgørelsen af, om forskellige enheder skal anses som en del af samme myndighed eller som selvstændige myndigheder, skal der navnlig tages udgangspunkt i en *organisatorisk præget vurdering* af forholdet mellem de pågældende enheder. Der kan i den forbindelse bl.a. lægges

vægt på, *om* den pågældende administrative enheds opgaver er klart afgrænsede fra andre administrative enheders, *om* enheden varetager omfattende og selvstændige opgaver, *om* enheden er undergivet andre enheders instruktionsbeføjelse, *om* der er rekursadgang til en anden enhed, *om* enheden træffer afgørelse på egne vegne, og *hvilken* grad af selvstændighed, enheden indtager, jf. betænkningens kapitel 16, pkt. 2.2 (side 519 f.) og pkt. 6.1.4 (side 576 ff.).

I den sammenhæng bemærkes, at det i overensstemmelse med grund-sætningen om den kommunale og regionale enhedsforvaltning gælder, at brevveksling mellem en kommunalbestyrelse (regionsråd) og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes betragtes som intern, dvs. der er tale om brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed ('intern' afgivelse). Der henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 2.3 (side 529 f.) og pkt. 6.1.5 (side 578 ff.).

En administrativ enhed må i øvrigt i almindelighed karakteriseres som *enten* en selvstændig myndighed *eller* en del af en anden myndighed. En administrativ enhed kan således ikke i visse sammenhænge være en selvstændig myndighed og i andre sammenhænge en del af en anden myndighed, medmindre der særligt i lovgivningen er klare holdepunkter herfor.

...

Bestemmelsen i *stk. 2*, der er ny, bestemmer, at interne dokumenter, der afgives til udenforstående, som hovedregel mister deres interne karakter. Baggrunden for bestemmelsen er, at den myndighed, der har afgivet et dokument til en udenforstående, må anses for at have opgivet retten til at beskytte det pågældende interne dokument.

Med udtrykket 'afgives' sigtes til, at det pågældende dokument, uanset på hvilken måde det sker, er gjort *fysisk tilgængeligt* for en udenforstående – dvs. at dokumentet er gjort tilgængeligt på en sådan måde, at den udenforstående kan komme i egentlig fysisk besiddelse af dokumentet. Der vil være tale om afgivelse i lovens forstand, hvis dokumentet f.eks. udleveres til den udenforstående på et møde, hvis det sendes til den udenforstående, herunder som almindelig post, e-mail eller med telefax, eller hvis dokumentet lægges på myndighedens hjemmeside på internettet, således at det er muligt for udenforstående at udskrive, downloade eller kopiere det pågældende dokument.

Der vil imidlertid også være tale om 'afgivelse' i lovens forstand, hvis myndigheden har gjort det muligt for udenforstående at gøre sig bekendt

med dokumentet på en måde og i et omfang, der *ganske må ligestilles* med, at dokumentet er gjort fysisk tilgængeligt for udenforstående. Et dokument vil således være afgivet, hvis embedsfolk på et møde udlåner det pågældende dokument til de øvrige mødedeltagere, der – efter at have læst dokumentet – afleverer det igen ved mødets afslutning. Dokumentet vil derimod ikke anses for afgivet, hvis embedsfolkene blot læser op fra dokumentet eller i øvrigt gør de pågældende mødedeltagere bekendt med dokumentets indhold.

...

Det følger af bestemmelsen, at dokumentet alene mister sin interne karakter, hvis det afgives til *udenforstående*. Herved forstås en privat fysisk eller juridisk person eller en myndighed, der ikke er en del af den myndighed, som har udarbejdet dokumentet. En udveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed vil således ikke fratage dokumentet dets interne karakter, jf. stk. 1, mens det vil være tilfældet, hvis der er tale om en anden selvstændig myndighed.

Om der er tale om forskellige enheder inden for samme myndighed eller to selvstændige myndigheder beror på den vurdering, der er nævnt ovenfor under bemærkningerne til stk. 1.”

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven er der på s. 579 bl.a. anført følgende om, hvorvidt en myndighed er en del af den kommunale forvaltning:

”Det bemærkes, at de enkelte kommunale forvaltningsenheder udgør én forvaltningsmyndighed, i det omfang de afleder deres kompetence fra kommunalbestyrelsen, mens kommunale forvaltningsenheder, der er tillagt selvstændig kompetence, eller som er oprettet i henhold til anden lovgivning end kommunalstyrelsesloven, i praksis betragtes som selvstændige myndigheder. Det samme er tilfældet for regionale forvaltningsenheder, idet de enkelte regionale administrative enheder i regionen udgør én forvaltningsmyndighed, for så vidt de afleder deres kompetence fra Regionsrådet (‘den regionale enhedsforvaltning’).”

Af betænkningen, s. 530, fremgår i sammenhæng hermed bl.a. følgende:

”Det må (...) erindres, at kommunale organer, der ved lov er blevet tillagt selvstændig kompetence, eller som er oprettet i henhold til anden lovgivning end kommunalstyrelsesloven, i praksis betragtes som selvstændige myndigheder. Dokumenter, der udveksles mellem sådanne organer og de kommunale organer eller mellem de selvstændige organer indbyrdes, er dermed eksterne. Som eksempler på sådanne selvstændige kommu-

nale organer kan nævnes børn og unge-udvalg, bevillingsnævn, ældre-råd, klageråd, brugerråd, huslejenævn og folkeoplysningsudvalg.”

Jeg henviser også til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 387 ff. Se særligt s. 404 f. om, hvornår der er tale om en enhed inden for den kommunale eller regionale enhedsforvaltning, og hvornår der er tale om en selvstændig myndighed.

Se endvidere Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 386 ff., særligt s. 394 ff. Her er det om den tilsvarende bestemmelse i forvaltningslovens § 12 bl.a. anført, at også udvalg og andre administrative organer, hvor der deltager andre end kommunalbestyrelsens medlemmer – og som ikke er nedsat i henhold til den kommunale styrelseslov, men i henhold til lovgivningen i øvrigt – må anses for selvstændige myndigheder i forhold til den øvrige kommunalforvaltning.

2.2. Som det fremgår, er det afgørende for, om et dokument kan anses for internt, om det har været afgivet til udenforstående.

Hvis dokumentet har været udvekslet mellem to selvstændige myndigheder, anses det for afgivet til udenforstående. Det modsatte er tilfældet, hvis dokumentet er udvekslet mellem forskellige enheder inden for samme myndighed, f.eks. mellem to afdelinger eller kontorer.

Brevveksling mellem forskellige enheder i en kommune – f.eks. mellem kommunalbestyrelsen og dennes udvalg, afdelinger og andre organer i kommunen, samt mellem disse organer indbyrdes – betragtes som intern. De pågældende kommunale organer betragtes i henhold til grundsætningen om den kommunale enhedsforvaltning således som administrative enheder inden for én og samme myndighed.

Det er derfor afgørende, om videregivelsen er sket til et organ, der betragtes som en enhed inden for den kommunale enhedsforvaltning, eller om organet anses som en selvstændig myndighed.

2.3. For at afgøre, om videregivelsen af rapporten fra Vejle Havn til Vejle Kommune, Koncern HR og Løn, kan have karakter af ekstern afgivelse, må det på den anførte baggrund afklares, om Vejle Havn som kommunal selvstyre er en del af den kommunale forvaltning, eller om havnen er en selvstændig forvaltningsmyndighed.

Som anført i forarbejderne til offentlighedsloven må der ved vurderingen af dette spørgsmål bl.a. lægges vægt på, om havnen afleder sin kompetence fra kommunalbestyrelsen, idet den i givet fald vil indgå i den kommunale forvaltning. Hvis havnen derimod ved lov er tillagt selvstændig kompetence – eller

oprettet i henhold til anden lovgivning end kommunestyrelsesloven – betragtes den som en selvstændig forvaltningsmyndighed.

2.4. De retlige rammer for kommunale selvstyrehavne er fastlagt i § 9 i havneloven (lovbekendtgørelse nr. 457 af 23. maj 2012). Af bestemmelsen fremgår bl.a. følgende:

”§ 9. En kommunal selvstyrehavn er en selvstændig virksomhed, som styres af kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor havnen ligger.

Stk. 2. Havnens ledelse varetages af en havnebestyrelse, der vælges af kommunalbestyrelsen. Havnebestyrelsens medlemstal skal være ulige. Valget sker på kommunalbestyrelsens konstituerende møde og har virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode. Havnebestyrelsen vælger en formand.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen skal efter havnebestyrelsens indstilling godkende bestyrelsesvedtægt og regnskaber samt beslutninger om optagelse af lån og om ansættelse og afskedigelse af havnechef.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen og havnebestyrelsen skal ved udøvelsen af deres kompetence varetage havnens interesser. Havnebestyrelsen er over for kommunalbestyrelsen ansvarlig for havnens drift og vedligeholdelse.

...

Stk. 12. Havnen drives således, at dens indtægter mindst dækker udgifterne. Kommunalbestyrelsen fastsætter de overordnede økonomiske rammer for havnens drift, og havnebestyrelsen disponerer selvstændigt inden for de fastsatte rammer over anlægs- og driftsmidler.

Stk. 13. Havnens daglige administration skal holdes adskilt fra kommunens.

Stk. 14. Havnens midler skal være regnskabsmæssigt adskilt fra kommunens, jf. dog stk. 13, 2. pkt. Havnen skal udarbejde resultatopgørelse og balance efter reglerne i årsregnskabsloven. Regnskabsaflæggelse i øvrigt skal foregå efter principperne i årsregnskabsloven. Revision af havnens regnskaber foretages af en af kommunalbestyrelsen valgt revisor.”

Bestemmelsen i havnelovens § 9 er omtalt hos Niklas Korsgaard Christensen, Havneloven med kommentarer (2015), hvor der på s. 79 ff. bl.a. er anført følgende:

”Af lovens § 9, stk. 1, fremgår, at en kommunal selvstyrehavn er en selvstændig virksomhed. En kommunal selvstyrehavn er altså i forhold til kommunen en selvstændig juridisk enhed med selvstændige rettigheder og mulighed for at påtage sig økonomiske forpligtelser.

Det forhold, at selvstyrehavnene er selvstændige virksomheder, indebærer bl.a., at havnene har økonomisk selvstyre. Dette afspejles også af lovens § 9, stk. 14, hvor det fremgår, at havnens midler skal være regnskabsmæssigt adskilt fra kommunens, og at der skal aflægges særskilt årsregnskab efter årsregnskabslovens regler. Det økonomiske selvstyre begrænses dog af lovens § 9, stk. 12, hvoraf det fremgår, at kommunalbestyrelsen fastsætter de overordnede økonomiske rammer for havnens drift. Selvstyrehavnene kan altså alene disponere selvstændigt inden for de af kommunalbestyrelsen fastsatte rammer.

...

Af lovens § 9, stk. 4, 1. pkt., fremgår det naturligt, at kommunalbestyrelsen og havnebestyrelsen ved udøvelsen af deres kompetence skal varetage havnens interesser. (...)

I bestemmelsen bekræftes herved det naturlige, at havnen er en selvstændig enhed i forhold til kommunen. Havnens midler skal derfor anvendes til formål, der tjener havnens – ikke kommunens eller tredjemandes – interesser. Salg eller udleje af havnen til underpris vil betyde, at kommunalbestyrelsen og havnebestyrelsen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til loven. Ligeledes vil det formentlig være i strid med lovens § 9, stk. 4, 1. pkt., hvis havnen tager underpris for de serviceydelser, den leverer.

...

Den regnskabsmæssige adskillelse indebærer, at selvstyrehavnene skal føre separat regnskab, bogholderi og aflægge separat regnskab. Formålet med bestemmelsens [§ 9, stk. 14's] 1. pkt. er at sikre, at driften af de kommunale selvstyrehavne adskilles fra den kommunale drift. Bestemmelsens 1. pkt. skal således ses i sammenhæng med bestemmelsen i lovens § 9, stk. 13, hvoraf fremgår, at også havnens daglige administration skal holdes adskilt fra kommunens. Det har altså fra lovgivers side været ønsket klart at tilkendegive, at de kommunale selvstyrehavne har selvstændighed i forhold til kommunen, og at havnen skal adskilles fra kommunen.”

2.5. Til belysning af, om Vejle Havn er en del af den kommunale forvaltning eller en selvstændig forvaltningsmyndighed, bad jeg den 23. januar 2017 Økonomi- og Indenrigsministeriet om en udtalelse om kommunale selvstyrehavnes retlige status.

Jeg bemærkede i den forbindelse, at ministeriet endnu ikke havde besluttet, om ministeriet i lyset af mit brev af 24. august 2016 (omtalt under pkt. 1.3) ville undersøge spørgsmålet om det kommunale tilsyns kompetence i forhold til kommunale selvstyrehavne (og dermed spørgsmålet om, hvorvidt en kommunal selvstyrehavn er en del af den kommunale forvaltning), og at det på grund af de faktiske omstændigheder i de tre foreliggende sager sandsynligvis ville være nødvendigt at tage stilling til spørgsmålet.

Jeg modtog Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse den 19. april 2017. Ministeriets udtalelse udgør svar på både min henvendelse af 24. august 2016 (jf. pkt. 1.3) og henvendelsen af 23. januar 2017.

Af ministeriets udtalelse fremgår bl.a.:

”Økonomi- og Indenrigsministeriet kan tilslutte sig Statsforvaltningens vurdering af, at kommunale selvstyrehavne ikke er omfattet af det kommunale og regionale tilsyns kompetence.

Ministeriet er videre enig med Statsforvaltningen i, at en kommunal selvstyrehavn ikke kan anses som en del af den kommunale forvaltning, men må anses for en selvstændig forvaltningsmyndighed, herunder i forhold til offentlighedsloven.

Ministeriet skal i den forbindelse henvise til de grunde, som er anført af Statsforvaltningen i udtalelserne af 9. august 2016.

Ministeriet skal i den forbindelse bl.a. fremhæve – som også gjort af Statsforvaltningen – at det følger af havneloven (lovbekendtgørelse nr. 457 af 23. maj 2012 som ændret ved lov nr. 658 af 8. juni 2016), at en kommunal selvstyrehavn er en selvstændig virksomhed (lovens § 9, stk. 1), at kommunalbestyrelsen og havnebestyrelsen skal varetage den kommunale selvstyrehavns interesser (lovens § 9, stk. 4), at havnebestyrelsen disponerer selvstændigt inden for de af kommunalbestyrelsen fastsatte rammer over anlægs- og driftsmidler (lovens § 9, stk. 12), at den kommunale selvstyrehavns daglige administration skal holdes adskilt fra kommunens (lovens § 9, stk. 13), at den kommunale selvstyrehavns midler skal være regnskabsmæssigt adskilt og at den kommunale selvstyrehavn skal aflægge bl.a. regnskab efter årsregnskabsloven (lovens § 9, stk. 14).

Ministeriet er opmærksomt på, at en kommunalbestyrelse efter havneloven også har visse beføjelser over for en kommunal selvstyrehavn og dennes havnebestyrelse. Kommunalbestyrelsen er således i havneloven tillagt visse generelle og konkrete beføjelser i forhold til styringen af en kommunal selvstyrehavn, herunder bl.a. udpegning af medlemmer til

havnebestyrelsen (lovens § 9, stk. 2), godkendelse af bestyrelsesvedtægt og regnskaber samt beslutninger om optagelse af lån og om ansættelse og afskedigelse af havnechef (lovens § 9, stk. 3) og fastlæggelse af de overordnede økonomiske rammer (lovens § 9, stk. 12).

At kommunalbestyrelsen har visse generelle og konkrete beføjelser i forhold til styringen af en kommunal selvstyrehavn kan dog ikke efter ministeriets opfattelse medføre, at kommunale selvstyrehavne skal anses for omfattet af det kommunale og regionale tilsyns kompetence eller som en del af den kommunale forvaltning.

Kommunalbestyrelsens beføjelser skal således ses i sammenhæng med de ovenfor nævnte regler i havneloven om kommunale selvstyrehavne, herunder at det er havnens interesser, som kommunalbestyrelsen og havnebestyrelsen skal varetage efter lovens § 9, stk. 4, ligesom sådanne konkrete og generelle beføjelser ikke i sig selv efter ministeriets opfattelse kan medføre, at en ellers selvstændig virksomhed anses for omfattet af det kommunale og regionale tilsyns kompetence eller en del af den kommunale forvaltning.

Ministeriet kan videre – som ligeledes gjort af Statsforvaltningen – bl.a. fremhæve, at det forhold, at kommunale selvstyrehavne udtrykkeligt er omtalt i § 67 i lov om kommuners styrelse vedrørende Kommunernes Lønningsnævns kompetence, efter ministeriets opfattelse også taler for, at en kommunal selvstyrehavn ikke er omfattet af det kommunale og regionale tilsyns kompetence eller en del af den kommunale forvaltning.

Den udtrykkelige angivelse af, at kommunale selvstyrehavne er omfattet af det Kommunale Lønningsnævns kompetence ville således ikke have været nødvendig, hvis ansatte ved kommunale selvstyrehavne blev anset for kommunale ansatte og dermed som en del af den kommunale forvaltning.

Ministeriet har videre – som også omtalt af Statsforvaltningen – tidligere ved brev af 4. juni 2010 udtalt om § 68 i lov om kommunernes styrelse om offentligt udbud af kommunal fast ejendom, at kommunale selvstyrehavne ikke er omfattet heraf, herunder som følge af, at det er den kommunale selvstyrehavn og ikke den relevante kommune, der anses som ejer af den kommunale selvstyrehavns arealer. (...)

Ministeriet kan endelig tilslutte sig Statsforvaltningens vurdering af, at UfR.1998.528Ø vedrørende den retlige stilling af en havn, der var organiseret som en trafikhavn efter den tidligere gældende lov om trafikhavne m.v., og således blev afsagt, før de nuværende regler om kommunale selvstyrehavne i havneloven i det væsentlige blev indført ved lov nr. 326 af 28. maj 2000, ikke kan føre til et andet resultat.”

Af Statsforvaltningens udtalelse af 9. august 2016 – som ministeriet henviser til i sin udtalelse – fremgår i øvrigt bl.a.:

”Det fremgår af havnelovens § 9, stk. 1, stk. 13 og stk. 14, at en selvstyrehavn er en selvstændig virksomhed, hvor havnebestyrelsen disponerer selvstændigt inden for de af kommunalbestyrelsen fastsatte overordnede økonomiske rammer, og hvor virksomheden skal være adskilt fra kommunens virksomhed både formue- og driftsmæssigt, administrativt og regnskabsmæssigt. Havnebestyrelsen for en selvstyrehavn kan støtte sin kompetence direkte på havnelovens § 9, stk. 2, 1. pkt. og har således ikke kun kompetence i kraft af delegation fra kommunalbestyrelsen. Virksomheden udøves dog under ansvar for kommunalbestyrelsen, og i bemærkningerne til loven er det anført, at kommunen hæfter for gæld, som havnen ikke kan betale.”

2.6. Efter en gennemgang af udtalelserne fra Økonomi- og Indenrigsministeriet og Statsforvaltningen – og i lyset af det, som er anført under pkt. 2.4 om havnelovens § 9 og litteraturen om loven – er det min opfattelse, at en kommunal selvstyrehavn ikke kan anses som en del af den kommunale forvaltning.

Jeg har særligt lagt vægt på,

- at kommunale selvstyrehavne har hjemmel i havneloven og ikke i kommunestyrelsesloven,
- at en kommunal selvstyrehavn efter havnelovens § 9, stk. 1, er en selvstændig virksomhed, der inden for de overordnede økonomiske rammer, som kommunalbestyrelsen har fastlagt, kan råde selvstændigt over havnens midler,
- at havnens ledelse (havnebestyrelsen) kan støtte sin kompetence direkte på havnelovens § 9, stk. 2, 1. pkt., og dermed ikke afleder sin kompetence fra kommunalbestyrelsen,
- at kommunalbestyrelsen og havnebestyrelsen ved udøvelsen af deres beføjelser skal varetage havnens interesser, jf. herved lovens § 9, stk. 4, og
- at havnens virksomhed skal være adskilt fra kommunens, både i forhold til den daglige administration (lovens § 9, stk. 13) og regnskabsmæssigt (lovens § 9, stk. 14).

Det forhold, at kommunalbestyrelsen efter havneloven er tillagt visse overordnede styringsmæssige beføjelser – bl.a. ved, at kommunalbestyrelsen vælger havnebestyrelsen (lovens § 9, stk. 2), efter havnebestyrelsens indstilling god-

kender bestyrelsesvedtægt og regnskaber samt beslutninger om optagelse af lån og om ansættelse og afskedigelse af havnechef (lovens § 9, stk. 3) samt fastsætter de overordnede økonomiske rammer for havnens drift (lovens § 9, stk. 12) – ændrer efter min opfattelse ikke på det anførte.

Jeg henviser ligesom myndighederne også til, at det forhold, at kommunale selvstyrehavne særskilt er omtalt i kommunestyrelseslovens § 67 om Det Kommunale Lønningsnævns kompetence, taler for, at det fra lovgivningsmagtens side har været hensigten, at kommunale selvstyrehavne ikke skulle anses som en del af den kommunale forvaltning.

Da Vejle Havn således efter min opfattelse må anses som en selvstændig myndighed i forhold til Vejle Kommune – og dermed "udenforstående" efter offentlighedslovens § 23 – vil afgivelse af dokumenter fra havnen til kommunen indebære, at de ikke er interne.

2.7. Spørgsmålet er herefter, om rapporten ved videregivelsen til Koncern HR og Løn i Vejle Kommune må anses for "afgivet" til Vejle Kommune.

Vejle Kommune har i breve af 5. december 2016 og 6. januar 2017 redegjort for behandlingen af rapporten i Koncern HR og Løn.

Vejle Kommune har oplyst, at rapporten efter anbefaling fra Vejle Havns revisionselskab blev overdraget til Koncern HR og Løn med henblik på indberetning til SKAT vedrørende de enkelte medarbejdere, da revisionselskabet vurderede, at flere medarbejdere kunne være skattepligtige af rejsernes værdi. Rent praktisk skete det efter det oplyste ved, at rapporten blev journaliseret på de pågældende medarbejderes personalesager.

Det fremgår i den forbindelse, at der er indgået en mundtlig aftale mellem Vejle Havn og Vejle Kommune, Koncern HR og Løn, hvorefter afdelingen mod betaling yder personaleadministrativ assistance til Vejle Havn og herunder bl.a. administrerer lønudbetaling til havnens ansatte. Assistancen ydes efter det oplyste med direkte reference til Vejle Havns ledelse og uden om Vejle Kommunes kommunalbestyrelse, direktion og øvrige administration.

Koncern HR og Løn i Vejle Kommune varetager – ved siden af opgaverne for Vejle Havn – samtidig personaleadministrative opgaver for medarbejdere i Vejle Kommune.

Vejle Kommune har i den forbindelse oplyst, at personalesager vedrørende Vejle Havn indgår i den administrative arbejdsdeling i afdelingen, og at sagerne – på samme måde som sager vedrørende medarbejdere i Vejle Kommune – fordeles til en sagsbehandler, der har ekspertise inden for det pågældende område, f.eks. afskedigelsessager eller sager om lønindplacering. Sagsbe-

handleren bliver i forbindelse med tildelingen af opgaven instrueret om, at den varetages på havnens – og ikke kommunens – vegne.

Vejle Kommune har i tilknytning hertil oplyst, at alle personalesager er underlagt logning, så det kan kontrolleres, at det kun er rette vedkommende – dvs. den sagsbehandler, der er tildelt opgaven – der har benyttet sin adgang til sagen.

2.8. Som anført i forarbejderne til offentlighedslovens § 23 er det afgørende for, om et dokument kan anses for afgivet, om dokumentet er gjort fysisk tilgængeligt for en udenforstående, herunder en anden myndighed, privatpersoner mv.

Der vil dog også være tale om afgivelse i lovens forstand, hvis myndigheden har gjort det muligt for udenforstående at gøre sig bekendt med dokumentet på en måde og i et omfang, der ganske må ligestilles med, at dokumentet er gjort fysisk tilgængeligt for udenforstående.

2.9. Ud fra de oplysninger, som jeg har modtaget fra Vejle Kommune, lægger jeg til grund, at personalesager vedrørende medarbejdere i Vejle Havn – og dermed de dokumenter, der er journaliseret på disse personalesager – i praksis er tilgængelige for medarbejdere i Koncern HR og Løn i Vejle Kommune.

På det foreliggende grundlag er det min opfattelse, at rapporten ved modtagelsen i Vejle Kommune (hvor rapporten i øvrigt blev journaliseret på personalesagerne vedrørende medarbejdere i Vejle Havn) må anses for afgivet til Vejle Kommune.

Det forhold, at personalesager vedrørende Vejle Havn udelukkende håndteres med reference til havnen, og at sagsbehandlingsskridt i disse sager alene sker på havnens initiativ, kan ikke føre til et andet resultat. Jeg bemærker herved, at jeg ud fra det oplyste i sagen må gå ud fra, at de medarbejdere i Koncern HR og Løn i Vejle Kommune, som behandler Vejle Havns personalesager, ikke er ansat i Vejle Havn, men i Vejle Kommune.

Jeg bemærker i øvrigt, at det (jf. også pkt. 2.4 ovenfor) fremgår af havnelovens § 9, stk. 13, at havnens daglige administration skal holdes adskilt fra kommunens.

2.10. Efter offentlighedslovens § 23, stk. 2, mister afgivne dokumenter ikke deres interne karakter, hvis afgivelsen "sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde".

Den konkrete afgivelse er ikke sket af retlige grunde eller til forskningsmæssig brug.

Efter min opfattelse er der umiddelbart heller ikke grundlag for at antage, at afgivelsen er sket "af andre lignende grunde", jf. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 573 ff. og s. 975, og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 418 ff., og den her refererede praksis.

3. Sammenfatning

Sammenfattende er det min opfattelse, at Vejle Havn ikke har været berettiget til efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, at undtage rapporten fra aktindsigt med henvisning til, at der er tale om et internt dokument, der ikke har været afgivet til udenforstående.

Jeg har forståelse for, at der – særligt for så vidt angår mindre forvaltningsmyndigheder som f.eks. en typisk kommunal selvstyrehavn – vil kunne være et praktisk behov for at lade visse administrative funktioner udføre med hjælp fra en anden forvaltningsmyndighed. Dette ændrer imidlertid ikke ved, at der i en situation som den foreliggende er tale om videregivelse til en anden forvaltningsmyndighed.

Det bemærkes i den forbindelse, at der efter min umiddelbare opfattelse ikke ville være tale om videregivelse til en anden forvaltningsmyndighed, hvis f.eks. en kommunal selvstyrehavn ansætter medarbejdere, som i øvrigt er ansat i en kommune, til at bistå ved behandlingen af havnens sager – forudsat, at havnens sager er klart og effektivt afgrænset fra kommunens sager, således at kun de af havnen ansatte medarbejdere faktisk har adgang til havnens sager.

Jeg har på den anførte baggrund henstillet til Vejle Havn at genoptage de tre sager, som indgår i min undersøgelse, og foretage en ny vurdering af adgangen til aktindsigt i rapporten.

I lyset af min henstilling har jeg ikke grundlag for at forholde mig til Vejle Havns anvendelse af offentlighedslovens §§ 26, 28 og 29.

Jeg har heller ikke anledning til at forholde mig til Vejle Havns afslag på at give aktindsigt i rapporten efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1.

Jeg har ikke taget stilling til, om rapporten eventuelt – helt eller delvist – ville kunne undtages fra aktindsigt efter andre bestemmelser i offentlighedsloven.

Den 5. oktober 2017 skrev Vejle Havn til mig, at Vejle Havns bestyrelse på et møde den 4. september 2017 på baggrund af min redegørelse havde besluttet at udlevere rapporten efter høring af de ansatte.

Vejle Havn udleverede herefter rapporten den 14. september 2017.