

Udskriftsdato: 15. december 2025

FOU nr 1986.171 (Gældende)

Aktindsigt i udkast til beretning fra rigsrevisionen

Ministerium: Folketinget

Aktindsigt i udkast til beretning fra rigsrevisionen

Udtalt, at rigsrevisionens udkast til beretning til statsrevisorerne om den økonomiske og bevillingsmæssige centrale forvaltning i ministeriet for offentlige arbejders departement ikke, efter at udkastet var sendt til ministeriet for offentlige arbejder til udtalelse, kunne anses for internt arbejdsmateriale, der kunne undtages fra aktindsigt i henhold til § 5, nr. 3, i offentlighedsloven.

Endvidere udtalt, at anvendelsen af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 2, over for et bestemt dokument forudsætter, dels at hemmeligholdelse må anses for at være af væsentlig betydning for varetagelsen af offentlig kontrolvirksomhed m.v., dels at bedømmelsen heraf sker efter en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Afslag på at udlevere beretningsudkastet med henvisning til offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 2 og 4, blev herefter af ombudsmanden anset for at være truffet på et urigtigt retligt grundlag.

(J. nr. 1986-1009-23)

Chefredaktøren for og en journalist fra et københavnsk dagblad klagede til ombudsmanden over, at rigsrevisionen og ministeriet for offentlige arbejder havde afslået deres anmodning om aktindsigt i rigsrevisionens udkast til beretning til statsrevisorerne om den økonomiske og bevillingsmæssige centrale forvaltning i ministeriet for offentlige arbejders departement.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at rigsrevisionen med skrivelse af 2. juli 1986 under henvisning til rigsrevisorlovens § 17, stk. 3, fremsendte beretningsudkastet til ministeriet for offentlige arbejder. Det var i skrivelsen anført, at udkastet muligvis - ud over det ministeriets eventuelle bemærkninger ville give anledning til - ville undergå enkelte mindre ændringer, »men næppe nogle der påvirker helheden«.

Ministeriet for offentlige arbejder anførte i en udtalelse af 9. juli 1986, at »som det fremgår af (skrivelsen af 2. juli 1986), er der fortsat tale om et arbejdspapir i rigsrevisionen, idet udkastet - udover hvad ministeriet for offentlige arbejders bemærkninger giver anledning til - vil kunne undergå mindre ændringer.

Uanset at udkastet af tidsmæssige grunde er fremsendt til ministeriet for offentlige arbejder til kommentarer i den nuværende udformning, har såvel rigsrevisionen som ministeriet for offentlige arbejder derfor betragtet udkastet som rigsrevisionens interne arbejdsmateriale og som sådant undtaget fra kravet om offentliggørelse i henhold til offentlighedslovens § 5, nr. 3.

Efter ministeriet for offentlige arbejders opfattelse må kompetencen til at afgøre aktindsigtsspørgsmålet på nuværende tidspunkt tilkomme rigsrevisionen, jfr. offentlighedslovens § 8, stk. 1.«

Rigsrevisionen anførte i en udtalelse af 15. juli 1986 følgende:

» ...

På baggrund af et tidligere afgivet notat ... anmodede statsrevisorerne den 6. maj 1986 i henhold til rigsrevisorlovens § 8, stk. 1, rigsrevisor om at undersøge og afgive beretning om den økonomiske og bevillingsmæssige centrale forvaltning i ministeriet for offentlige arbejders departement.

Den beretning, som skal afgives til statsrevisorerne, er endnu ikke færdigbehandlet, idet der foreløbig kun er udarbejdet et udkast hertil ... Det er derfor rigsrevisionens opfattelse, at udkastet såvel som øvrigt materiale vedrørende sagen må anses for at være internt arbejdsmateriale og som sådant undtaget fra adgangen til aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 5, nr. 3.

Beretningsudkastets vurderinger er baseret på oplysninger indhentet ved gennemgang af foreliggende regnskabsmateriale og ved supplerende undersøgelser i ministeriet. Det er derfor af afgørende betydning, at der tilvejebringes den fornødne sikkerhed for rigtigheden af disse. Med henblik herpå er der i rigsrevisorlovens § 17, stk. 3, hjemlet pligt til at forelægge sådanne udkast for ressortministeren.

Det forhold, at udkastet er fremsendt til ministeren, beror altså på en lovbestemmelse og ændrer efter rigsrevisionens opfattelse ikke dets karakter af internt arbejdsmateriale, jfr. også de synspunkter, som er kommet til udtryk i de indledende bemærkninger til den ny lov om offentlighed i forvaltningen (s. 8, spalte 1 nederst).

Såfremt dette ikke færdigbearbejdede materiale måtte anses for omfattet af adgang til aktindsigt, indebærer det en risiko for, at offentligheden bibringes et fejlagtigt indtryk af den konkrete sag og dermed af den reviderede myndighed og ministeren.

Det er rigsrevisionens opfattelse, at en offentliggørelse i utide ville kunne vanskeliggøre gennemførelsen af en forsvarlig offentlig kontrolvirksomhed. Under sådanne omstændigheder åbner offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 2, derfor adgang til at lade hensynet til aktindsigt vige for hensynet til varetagelse af offentlig kontrolvirksomhed.

Rigsrevisionen skal iøvrigt pege på den praksis, der er dannet i forbindelse med offentliggørelse og presseomtale af beretninger, som rigsrevisor har afgivet til statsrevisorerne.

Det er rigsrevisionen bekendt, at der mellem statsrevisoratet og folketingets presseloge er indgået en aftale om offentliggørelsen af rigsrevisionens beretninger.

Offentliggørelsestidspunktet, som hidtil har været respekteret af medlemmerne af presselogen, fastsættes af statsrevisoratets sekretariatschef bl.a. med henblik på at give statsrevisorerne mulighed for at gøre sig bekendt med beretningerne, før disse offentliggøres i pressen.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvem der har kompetencen til at træffe afgørelsen om aktindsigt i et beretningsudkast, finder man det i overensstemmelse med offentlighedslovens § 8, stk. 1, at denne ligger hos rigsrevisionen.«

Ombudsmanden udtalte herefter i en skrivelse af 24. juli 1986 følgende:

»Rigsrevisionens og ministeriet for offentlige arbejders opfattelse, hvorefter kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigtsspørgsmålet i et tilfælde som det foreliggende tilkommer rigsrevisionen, kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

Efter § 1 i lov om offentlighed i forvaltningen kan enhver forlange at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning.

Efter lovens § 5, nr. 3, omfatter adgangen til at få oplysninger imidlertid ikke »en myndigheds interne arbejdsmateriale, såsom referater, koncepter, udkast, forslag og planer«.

Det er såvel i den juridiske litteratur som i praksis antaget, at undtagelsesbestemmelsen kun omfatter dokumenter, der er udarbejdet inden for den pågældende myndighed, samt at det er en forudsætning for bestemmelsens anvendelighed, at dokumentet kun benyttes internt i den pågældende myndighed. Er et dokument, der hos den udfærdigende myndighed havde karakter af internt arbejdsmateriale, som led i den pågældende sags behandling afgivet til en anden myndighed, er udgangspunktet, at dokumentet er undergivet aktindsigt i overensstemmelse med offentlighedslovens almindelige regler. Jeg henviser herved til Betænkning om offentlighedslovens revision (nr. 857/1978), s. 178 ff og s. 184 f.

Jeg kan i den forbindelse også henvise til den sag, der er refereret i folketingets ombudsmands beretning for 1974, s. 373. Ombudsmanden gav her udtryk for, at landsskatteretten ikke med hjemmel i

offentlighedslovens § 5, nr. 3, kunne afslå en begæring om aktindsigt, for så vidt angik den del af rettens referatark, der havde været sendt til ligningsdirektoratet som led i en høring af direktoratet.

I overensstemmelse hermed må jeg være af den opfattelse, at rigsrevisionens udkast til beretning til statsrevisorerne ikke har kunnet undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 5, nr. 3, efter at udkastet var sendt til ministeriet for offentlige arbejder til udtalelse.

Det tilføjes, at det efter min opfattelse ikke kan føre til noget andet resultat, at rigsrevisionen i medfør af rigsrevisorlovens § 17, stk. 3, har haft pligt til at forelægge sagen for ministeren for offentlige arbejder. Jeg bemærker herved, at den nævnte bestemmelse ikke indeholder nærmere forskrifter om forelæggelsens form, og i øvrigt at den udtalelse i de almindelige bemærkninger i forslaget til den nye offentlighedslov, som rigsrevisionen henviser til, vedrører et forslag, som var stillet i det lovudkast, der var indeholdt i Betænkning om offentlighedslovens revision, men som ikke blev medtaget i lovforslaget, og som ikke findes i den nye lov om offentlighed i forvaltningen, der træder i kraft den 1. januar 1987. Heller ikke den gældende offentlighedslov indeholder nogen undtagelsesbestemmelse for oplysninger, der afgives til opfyldelse af en »lovhjemlet udleveringspligt«.

...

Jeg må forstå, at rigsrevisionen i anden række har begrundet afslaget på aktindsigt i bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 2. Ifølge denne bestemmelse er »bestemmelsen i § 1 uanvendelig, hvis adgangen til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter findes at burde vige for væsentlige hensyn til ... gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen«.

Om den tilsvarende bestemmelse i kommissionsudkastet (Betænkning om offentlighed i forvaltningen, nr. 325/1963) er der i betænkningens s. 64 bl.a. anført følgende:

» ...

Bestemmelsen kan finde anvendelse f. eks. ved rutinemæssige henvendelser fra de reviderende myndigheder. En sådan henvendelse, der ville kunne medføre ubegrundet skade, hvis den kom til offentlighedens kundskab, og dermed modvirke revisionens arbejdsmuligheder, bør i hvert fald ikke være tilgængelig, før den myndighed, henvendelsen er rettet til, har haft lejlighed til at tage stilling til henvendelsen. Tilsvarende synspunkter gør sig gældende også for udenforståendes henvendelser til de reviderende myndigheder.«

På denne baggrund kan det ikke give mig grundlag for kritik, at rigsrevisionen har indtaget det standpunkt, at dokumenter, der fremkommer i forbindelse med rigsrevisionens virksomhed, efter omstændighederne kan være omfattet af den nævnte undtagelsesbestemmelse.

Bestemmelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 2, hjemler imidlertid ikke - som f. eks. bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 3 - en ubetinget adgang til at gøre undtagelse fra offentlighedsprincippet, for så vidt angår bestemte typer af dokumenter. Adgangen til at undtage et bestemt dokument er efter bestemmelsens udtrykkelige ordlyd betinget af, at hemmeligholdelse må anses for at være af væsentlig betydning for varetagelsen af de hensyn af offentligretlig karakter, der i øvrigt er nærmere angivet i de enkelte numre. Det følger endvidere af bestemmelsen i lovens § 2, stk. 3, at afgørelsen heraf må bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde; det fremgår endelig af forarbejderne til loven, at de nævnte offentligretlige modhensyn i visse tilfælde forudsættes at kunne tilgodeses i tilstrækkeligt omfang ved, at der sker nægtelse af aktindsigt på visse stadier af den pågældende sags behandling, jfr. herved den (i øvrigt utrykte) ombudsmandsudtalelse, der er gengivet i betænkningen om offentlighedslovens revision s. 257 f., og i øvrigt også forudsætningen herom i den udtalelse fra den oprindelige kommissionsbetænkning, der er citeret umiddelbart ovenfor.

Det står mig ikke ganske klart, hvorvidt rigsrevisionens afgørelse i forhold til Dem har beroet på en sådan konkret vurdering som foreskrevet i offentlighedslovens § 2, stk. 2. Jeg bemærker herved, at rigsrevisionens besvarelse af min forespørgsel i skrivelsen af 15. juli 1986 til mig nærmest må efterlade

det indtryk, at det er rigsrevisionens opfattelse, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 2, hjemler en lige så vidtgående undtagelsesadgang for beretningsudkast som den, der ville være gældende, dersom det omhandlede materiale uanset dets afgivelse ansås for omfattet af undtagelsesbestemmelsen i lovens § 5, nr. 3.

Denne opfattelse kan jeg ikke være enig i.

Jeg finder det imidlertid ikke påkrævet at gå nærmere ind herpå. Rigsrevisionen har telefonisk oplyst, at ministeriet for offentlige arbejder den 10. juli 1986 har fremsat sine bemærkninger til det fremsendte udkast, og da et væsentligt element i grundlaget for rigsrevisionens oprindelige afslag i forhold til Dem herefter ikke længere er til stede, har jeg allerede af den grund fundet det rigtigst at sende sagen tilbage til rigsrevisionen med henblik på, at rigsrevisionen kan tage stilling til Deres begæring om aktindsigt på det nu foreliggende grundlag.

Jeg må herefter bede Dem om at afvente rigsrevisionens fornyede afgørelse, før De tager stilling til, om der er grundlag for på ny at rette henvendelse til mig.«

Den 25. juli 1986 fremsatte De under henvisning til min udtalelse ny anmodning til rigsrevisionen om udlevering af beretningsudkastet.

I skrivelse af 30. juli 1986 afslog rigsrevisionen anmodningen. Rigsrevisionen anførte følgende:

»Rigsrevisionen skal beklage, at man ikke på nuværende tidspunkt kan imødekomme Deres anmodning. Som det tidligere er oplyst over for Dem ville en offentliggørelse på dette tidspunkt være i strid med en 10-årig praksis for offentliggørelse af rigsrevisionens beretninger. Denne praksis hviler bl.a. på en aftale mellem folketingets presseloge og statsrevisoratet.

I den konkrete sag er der i øvrigt efter rigsrevisionens opfattelse fortsat væsentlige hensyn til offentlig kontrolvirksomhed, der taler for, at udkastet ikke offentliggøres, så længe behandlingen af beretningen ikke er afsluttet.«

Denne afgørelse blev i skrivelse af 4. august 1986 påklaget til ombudsmanden, som i den anledning anmodede rigsrevisionen om en udtalelse og særligt bad rigsrevisionen om at komme ind på:

»1) Hvilke nærmere hensyn til offentlig kontrolvirksomhed (jfr. offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 2) der i det konkrete tilfælde, også efter modtagelsen af ministeriet for offentlige arbejders bemærkninger til beretningsudkastet, begrundet afslaget på aktindsigt, og

2) det retlige grundlag for rigsrevisionens opfattelse, hvorefter (så vidt jeg forstår afgørelsen i skrivelse af 30. juli 1986) en 10-årig praksis, der bl.a. hviler på en aftale mellem folketingets presseloge og statsrevisoratet, udgør en selvstændig begrundelse for at nægte at imødekomme en begæring i henhold til offentlighedsloven. Jeg beder i den forbindelse om nærmere oplysninger om indholdet af den nævnte aftale.«

I skrivelse af 15. august 1986 svarede rigsrevisionen følgende:

» ...

2. Det skal indledningsvis oplyses, at rigsrevisionens beretning om den økonomiske og bevillingsmæssige centrale forvaltning i ministeriet for offentlige arbejders departement blev offentliggjort den 11. august 1986 - efter at rigsrevisionens behandling af sagen var afsluttet - og samtidig med sagens oversendelse til statsrevisorerne.

3. Rigsrevisionen har bemærket, at ombudsmanden i sin skrivelse af 24. juli 1986 meddelte, at han ikke kunne tiltræde rigsrevisionens opfattelse, hvorefter et beretningsudkast, der fremsendes til udtalelse hos vedkommende minister i medfør af rigsrevisorlovens § 17, stk. 3, generelt er omfattet af bestemmelsen

i offentlighedslovens § 5, nr. 3, om internt arbejdsmateriale. Derimod gav det ikke ombudsmanden anledning til kritik, at rigsrevisionen mente, at dokumenter, der fremkommer i forbindelse med rigsrevisionens virksomhed efter omstændighederne kan være omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 2, om offentlig kontrolvirksomhed. Ombudsmanden har imidlertid anført, at et væsentligt element i grundlaget for rigsrevisionens oprindelige afslag ikke var til stede, efter at ministeren havde fremsendt sine bemærkninger til udkastet.

4. Som grundlag for sin fortsatte nægtelse af udlevering af det omhandlede udkast - også efter modtagelsen af ombudsmandens skrivelse af 24. juli 1986 - skal rigsrevisionen på ny henvise til bestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 2, idet rigsrevisionen fortsat finder, at sådanne hensyn til offentlig kontrolvirksomhed har gjort sig gældende.

Rigsrevisionen kan yderligere henvise til § 2, stk. 2, nr. 4, om beskyttelse af andre interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Rigsrevisionen skal specielt henvise til den virksomhed, der udøves af de af folketetinget valgte statsrevisorer, jfr. nedenfor pkt. 8 og 9.

5. Rigsrevisionen skal i øvrigt tage udgangspunkt i bestemmelserne i rigsrevisorlovens § 17, stk. 2 og 3. Det fremgår heraf, at rigsrevisor afgiver beretning om de sager, som han under hensyn til deres økonomiske eller principielle betydning finder anledning til at fremdrage. Det fremgår endvidere, at en sag, der skal optages i en beretning, skal forelægges vedkommende minister, medmindre der tidligere har været brevvekslet om den.

Disse bestemmelser må ses i sammenhæng med § 3 i lov nr. 322 1976 om statsrevisorernes virksomhed. Det fremgår heraf, at statsrevisorerne er berettiget til at lægge de beretninger, der i henhold til rigsrevisorloven afgives af rigsrevisor, til grund for deres virksomhed efter lovens § 2. Det er statsrevisorerne, der forelægger statsregnskabet for folketetinget til beslutning, jfr. statsrevisorlovens § 5.

6. Spørgsmålet om offentliggørelse af rigsrevisionens beretning forinden deres forelæggelse for folketetinget var genstand for drøftelser i folketetinget i 1966 - altså før offentlighedsloven - i forbindelse med behandlingen af statsregnskabet for 1963-64, og der blev senere i folketetinget stillet følgende spørgsmål til finansministeren (Folketingstidende 1965/66, III, s. 5042-5043):

»Billiger ministeren, at oplysninger om revisionsdepartementernes undersøgelser og kritik af styrelsernes dispositioner tilstilles pressen forud for deres fremlæggelse for folketetinget? «

Ministeren svarede bl.a. således:

»For at konkludere kan jeg sige, at der altså ikke fra ministeriets side, d.v.s. revisionsdepartementerne, tilstilles pressen oplysninger, og at det vel så i øvrigt må være op til statsrevisorerne, hvorledes man vil lade offentligheden tilflyde oplysninger om det løbende arbejde.«

7. Det har herefter været fast praksis, at beretningsudkast fra revisionsdepartementerne ikke er blevet offentliggjort. Denne praksis har også været gældende efter offentlighedslovens ikrafttrædelse, men spørgsmålet har næppe været behandlet i forbindelse med lovens gennemførelse.

Praksis er blevet fortsat af rigsrevisionen efter dennes etablering pr. 1. januar 1976. Den ses heller ikke tidligere at have været anfægtet, selv om rigsrevisorlovens § 17, stk. 3, som nævnt udtrykkeligt foreskriver, at en beretningssag, hvorom der ikke tidligere har været brevvekslet, skal forelægges vedkommende minister.

8. Med hensyn til den konkrete sag skal rigsrevisionen yderligere anføre, at det er statsrevisorerne, der - under henvisning til bestemmelsen i rigsrevisorlovens § 8 - har anmodet rigsrevisor om at afgive beretning om den økonomiske og bevillingsmæssige forvaltning i ministeriets departement. Specielt i sådanne tilfælde finder rigsrevisionen, at hensynet til statsrevisorernes kontrolvirksomhed må gå forud for den generelle bestemmelse i offentlighedslovens § 1, og at hemmeligholdelse bør ske indtil statsrevisorerne er orienteret om rigsrevisionens beretning.

Rigsrevisionen skal i den forbindelse henvise til den fremgangsmåde, der er foreskrevet, når et folketingsudvalg ønsker foretaget revisionsmæssige undersøgelser, jfr. lov om statsrevisorerne, § 2, stk. 4, og folketingsbeslutning om statsrevisorernes valg og virksomhed, §§ 9 og 10. Det fremgår heraf, at den pågældende beretning udarbejdes af rigsrevisionen, jfr. rigsrevisorlovens § 8. Det pågældende folketingsudvalg meddeler statsrevisorerne, om det vil lade beretningen indgå i en udvalgsbetænkning. Er dette ikke tilfældet, kan statsrevisorerne beslutte at afgive beretningen til folketinget.

Det ville gøre statsrevisorernes og folketingets undtagelse fra offentlighedsloven illusorisk, hvis et sådant beretningsudkast kunne offentliggøres eksempelvis i forbindelse med en forelæggelse for vedkommende minister. Rigsrevisionen finder, at tilsvarende forhold gør sig gældende i andre tilfælde, hvor rigsrevisionen anmodes af statsrevisorerne om at foretage en bestemt undersøgelse efter § 8, stk. 1, i rigsrevisorloven.

9. Det er ligeledes rigsrevisionens bestemte opfattelse, at også statsrevisorerne er gået ud fra, at der ikke sker offentliggørelse af beretningsudkast. Dette gælder såvel sager, hvor statsrevisorerne har bedt rigsrevisionen om at foretage undersøgelse efter § 8 som de øvrige beretningssager. Dette synspunkt understreges af den omstændighed, at der mellem statsrevisoratet og folketingets presseloge har været indgået en aftale om proceduren ved offentliggørelse af rigsrevisionens beretninger. Med hensyn til det nærmere indhold af den nævnte aftale må rigsrevisionen henvise ombudsmanden til at rette henvendelse til statsrevisoratet.

Den reelle baggrund for, at udkast ikke offentliggøres, er, at det kan få en uheldig virkning på statsrevisorernes virksomhed, såfremt udkast til beretninger blev offentliggjort i utide. Beretningsudkast, der fremsendes til udtalelse hos en minister, undergår ofte ikke-uvæsentlige ændringer som følge af fremkomne bemærkninger og har i reglen en foreløbig og intern karakter. En omtale i pressen af sådanne udkast vil derfor let kunne foregribe statsrevisorernes stillingtagen til den endelige beretning. Det ville ligeledes være uilfredsstillende for statsrevisorerne, såfremt pressen henvendte sig om beretningsudkast, som de ikke havde kendskab til.

10. På grundlag af de anførte forhold har rigsrevisionen derfor følt sig forpligtet til ikke at udlevere beretningsudkastet, men ment, at offentliggørelsen måtte afvente rigsrevisionens færdiggørelse af beretningen og statsrevisorernes orientering herom. Rigsrevisionen har ikke ment, at udkastet ikke måtte underkastes offentlighed. Spørgsmålet vedrører alene tidspunktet for offentliggørelsen.

11. Rigsrevisionen finder i øvrigt, at de hensyn, der er tilgodeset i undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 2 og 4, også må føre til, at udkast til beretninger, der afgives efter rigsrevisorlovens § 17, stk. 2, undrages offentlighed, indtil behandlingen af den pågældende sag er afsluttet i rigsrevisionen. Samarbejdet mellem statsrevisorerne og rigsrevisionen har i praksis udviklet sig, så beretningsproceduren er den samme som for § 8-beretninger, og det kan bero på en tilfældighed, om statsrevisorerne afgiver en formel anmodning efter § 8, eller om der blot foreligger en uformel aftale om gennemførelse af en undersøgelse.

...«

Rigsrevisionen oplyste i øvrigt, at man den 13. august 1986 havde fremsendt rigsrevisionens udkast samt ministerens besvarelse herpå til klagerne og tilføjede følgende:

»... de spørgsmål, der er rejst i denne sag om offentliggørelse af beretninger og udkast hertil, er af afgørende betydning for rigsrevisionens igangværende overvejelser om procedurerne i forbindelse med behandlingen af beretningssager også efter ikrafttrædelsen af lov 572/1985 om offentlighed i forvaltningen. Rigsrevisionen vil naturligvis lægge de synspunkter, som ombudsmanden måtte give udtryk for, til grund for sin fremtidige praksis på dette område.«

Ombudsmanden udtalte herefter følgende:

»Jeg må forstå rigsrevisionens afgørelse af 30. juli 1986 sammenholdt med udtalelsen over for mig således, at afslaget på at meddele aktindsigt støttes på bestemmelserne i lov om offentlighed i forvaltningens § 2, stk. 2, nr. 2, og § 2, stk. 2, nr. 4. Efter disse bestemmelser kan der gives afslag på aktindsigt,

»... hvis adgangen til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter findes at burde vige for væsentlige hensyn til

...

2) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen.

...

4) beskyttelse af andre interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.«

Som fremhævet i min udtalelse af 24. juli 1986 er det en forudsætning for at anvende undtagelsesbestemmelserne i § 2, stk. 2, over for et bestemt dokument, dels at hemmeligholdelse må anses for at være af væsentlig betydning for varetagelsen af offentlig kontrolvirksomhed m.v., dels at afgørelsen heraf beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.

I tilslutning hertil har jeg i udtalelsen af 24. juli 1986 videre bemærket, at rigsrevisionens skrivelse af 15. juli 1986 til mig nærmest måtte efterlade det indtryk, at undtagelsesadgangen efter § 2, stk. 2, nr. 2, for så vidt angår beretningsudkast efter rigsrevisionens opfattelse var lige så vidtgående, som hvis dokumentet, uanset dets afgivelse til anden myndighed, havde været omfattet af undtagelsesbestemmelsen for internt arbejdsmateriale, lovens § 5, nr. 3. Denne opfattelse kunne jeg ikke være enig i.

I sin seneste udtalelse af 15. august 1986 har rigsrevisionen reelt fastholdt sit standpunkt. Det er rigsrevisionens opfattelse, at bestemmelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 2 og 4, kan danne grundlag for en generel, tidsbegrænset undtagelse fra offentlighedsprincippet, således at begæringer som den foreliggende kan afslås indtil det tidspunkt, hvor rigsrevisionen har afsluttet sin behandling af sagen og afgivet beretning til statsrevisoratet.

Til støtte herfor har rigsrevisionen henvist til, at det anførte er i overensstemmelse med en årelang fast praksis, der går tilbage til tiden før offentlighedslovens ikrafttræden, og at en fastholdelse af denne praksis må anses for påkrævet af hensyn til varetagelsen af statsrevisorernes virksomhed, i hvert fald i de tilfælde, hvor der - som tilfældet var det i den aktuelle sag - er tale om en rekvireret undersøgelse, jfr. herved rigsrevisorlovens § 8. Det gøres også gældende, at det ville gøre statsrevisorernes og folketingets undtagelse fra offentlighedsloven illusorisk, hvis beretningsudkast kunne offentliggøres på sagens forberedende stadier.

Jeg skal hertil først bemærke, at det forhold, at folketinget - og de af folketinget valgte statsrevisorer - ikke er undergivet reglerne i lov om offentlighed i forvaltningen, alene indebærer, at de nævnte instanser ikke er forpligtet til at imødekomme begæringer om aktindsigt, der fremsættes over for dem. Forholdet er derimod uden betydning for, i hvilket omfang en forvaltningsmyndighed, der omfattes af loven, er forpligtet til at give aktindsigt. Brevveksling mellem på den ene side en forvaltningsmyndighed og på den anden side folketinget, et af folketinget nedsat udvalg eller de af folketinget valgte statsrevisorer er principielt undergivet adgang til aktindsigt efter ganske samme regler som brevveksling mellem en myndighed og private selskaber, institutioner eller enkeltpersoner - under forudsætning af, at begæringen om aktindsigt rettes til vedkommende forvaltningsmyndighed. Jeg henviser til det, der er anført under pkt. 9 i justitsministeriets vejledning nr. 279 af 10. november 1970 om lov om offentlighed i forvaltningen

og til den forudliggende administrative praksis om den tilsvarende problemstilling i forhold til loven om partsoffentlighed i forvaltningen, der er refereret i den kommenterede lovudgave på side 57.

Hertil kommer, at offentlighedslovens § 6, stk. 2, udtrykkeligt hjemler en tidsbegrænset undtagelse fra offentlighedsprincippet, for så vidt angår sager om lovgivning, herunder bevillingslove; i sådanne sager skal en begæring om aktindsigt først imødekommes, når lovforslag er fremsat for folketetinget. Der er ikke i forarbejderne til loven om offentlighed i forvaltningen - og, må jeg forstå, heller ikke i forarbejderne til den for rigsrevisionen gældende lovgivning - holdepunkter for at antage, at denne bestemmelse skulle kunne anvendes analogt i forhold til rigsrevisionen, jfr. herved også Betænkning om offentlighedslovens revision (Nr. 857/1978), s. 230, jfr. s. 100.

Efter min opfattelse kan der herefter ikke tilægges den af rigsrevisionen påberåbte administrative praksis afgørende betydning i den foreliggende sammenhæng. Jeg bemærker herved også, at forholdet ikke på noget tidspunkt er søgt berigtiget på grundlag af bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 4.

Det følger af det anførte, at jeg må være af den opfattelse, at rigsrevisionens afslag i skrivelsen af 30. juli 1986 på den fremsatte begæring om aktindsigt er truffet på et urigtigt retligt grundlag.

Da jeg må forstå, at begæringen kort efter blev imødekommet, og at rigsrevisionen allerede har iværksat overvejelser om procedurerne i forbindelse med behandlingen af beretningssagerne efter ikrafttrædelsen af den nye lov om offentlighed i forvaltningen pr. 1. januar 1987, har jeg fundet at kunne indskrænke mig til at gøre rigsrevisionen bekendt med min opfattelse.«