

# **Folketingets Ombudsmands beretning for året 1989**

SCHULTZ GRAFISK A/S  
UNIVERSITETS-BOGTRYKKERI  
KØBENHAVN  
1990



## INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
<b>Indledning</b> .....	7
 <b>I. Embedets almindelige forhold:</b>	
A. Personaleforhold .....	9
B. Inspektioner, besøg og rejser m.v. ....	10
C. Ombudsmandens kompetence m.v. ....	11
D. Indlæggelse af ombudsmandens udtalelser i Retsinformation og ændring af registersystemet i Folketingets ombudsmands beretning .....	11
E. Oversigt over sagsbehandlingen i beretningsåret 1989 .....	12
 <b>II. Udtalelser vedrørende generelle forvaltningsretlige spørgsmål m.v.</b> .....	19
 <b>III. Sager af almindelig interesse:</b>	
1. <i>Arbejdsministeriets sagsområde:</i>	
1. Slettelse af medlemsskab af arbejdsløshedskasse på grund af svig .....	33
2. <i>Boligministeriets sagsområde:</i>	
1. Borgmester inhabil i boligtilsynssag .....	38
2. Ændring af saneringsplan uden nabohøring .....	42
4. <i>Finansministeriets sagsområde:</i>	
1. Aktindsigt i tillægsbevillingssag .....	47
7. <i>Indenrigsministeriets sagsområde:</i>	
1. Klagevejledning for Civilforsvarets værnepligtige .....	54
2. Partsrepræsentation og partsudtalelser i indfødsretssag .....	58
3. Aktindsigt i kommunal licitation .....	60
8. <i>Industriministeriets sagsområde:</i>	
1. Forholdet mellem aktindsigt og forvaltningslovens regler om tavshedspligt m.v. ....	63
9. <i>Justitsministeriets sagsområde:</i>	
1. Dispensation fra registreringspligten for køretøj .....	68
2. Udformning og ændring af socialrapport i adoptionssag .....	72
3. Navnebevis til en del af et flerleddet efternavn som selvstændigt efternavn ...	75
4. Vilkår om religionsforhold ved fastsættelse af samværsret .....	78
5. Forholdet mellem kriminalforsorgens brevkontrol og politiets efterforskning .	83
6. Notatpligtigt vedrørende en indsats helbredstilstand .....	88
7. Voldsofferlovens krav om hurtig indgivelse af politianmeldelse .....	92
8. Lokalnævns kompetenceområde .....	95

<b>10. Kirkeministeriets og kommunikationsministerens sagsområde:</b>	
1. Mindretals indstilling om ansættelse af sognepræst .....	100
2. TV 2 omfattet af lov om offentlighed i forvaltningen .....	104
<b>12. Landbrugsministeriets sagsområde:</b>	
1. Fortolkning af dispensationsbeføjelse .....	109
2. Partshøring i forbindelse med pålæg om statslig forkøbsret .....	112
3. Aktindsigt i oplysninger om bistationers driftsforhold .....	119
4. Tilbagebetaling af økologisk jordbrugsstøtte .....	122
<b>13. Miljøministeriets sagsområde:</b>	
1. Tilbagekaldelse af miljøtilladelse .....	130
2. Annoncering efter miljøbeskyttelsesloven .....	134
3. Notatpligt om væsentlige ekspeditioner .....	138
4. Miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven .....	141
<b>14. Skatteministeriets sagsområde:</b>	
1. EF-ansats pligt til at betale bunden opsparing .....	148
<b>15. Socialministeriets sagsområde:</b>	
1. Arbejdsgiveres klageret i arbejdsskadesager .....	152
2. Aktindsigt i internt mødereferat .....	157
3. Opsættende virkning af en offentlig myndigheds klage .....	159
4. Afvisning af anmodning om yderligere undersøgelse i arbejdsskadesag .....	164
5. Boligfællesskab i relation til børnetilskudsloven .....	165
6. Manglende vejledning om børnetilskud .....	168
7. Suspension af klagefrist .....	171
<b>16. Statsministeriets sagsområde:</b>	
1. Aktindsigt i »Brundtlandudvalgets« og dets underudvalgs dokumenter .....	175
<b>17. Sundhedsministeriets sagsområde:</b>	
1. Forældelsesfrist for indgivelse af klage til patientklagenævnet .....	184
2. Partshøring i Sundhedsstyrelsens udtalelse til patientklagenævnet .....	188
3. Sagsbehandlingstid i Sundhedsstyrelsen .....	192
<b>18. Trafikministeriets sagsområde:</b>	
1. Aktindsigt i brevveksling om EF-spørgsmål mellem offentlige myndigheder og private .....	197
2. Bortfald af tilladelse til buskørsel .....	200
<b>20. Undervisnings- og Forskningsministeriets sagsområde:</b>	
1. Fakultetsråds budgetkompetence .....	209
2. Annullering af karakterer ved studentereksamen .....	213
3. Bedømmelseskollegiums sagsbehandling ved karakterfastsættelse .....	216
4. Tilbagebetaling af for meget udbetalt løn .....	220
<b>22. Kommunale myndigheder:</b>	
1. Besøg på Amtshospitalet i Nykøbing Sjælland .....	224
2. Besøg på Sankt Hans Hospital .....	234

## V. Supplerende oplysninger vedrørende sager omtalt i tidligere beretninger:

<i>A. Beretningen for året 1985:</i>	
ad 1-3. Arbejdsløshedsdagpenge til immatrikuleret .....	313
<i>B. Beretningen for året 1986:</i>	
ad 17-10. Besættelse af stilling ved Socialforskningsinstituttet .....	313
<i>C. Beretningen for året 1987:</i>	
ad 15-7. Uarbejdsdygtighedsbegrebet i dagpengeloven .....	314
ad 20-2. Nedsat praktiktid for visse EFG-elever .....	314
<i>D. Beretningen for året 1988:</i>	
ad 2-1. Aktindsigt i redegørelse fra kreditforeninger .....	314
ad 7-4. Beslutningsgrundlag i tilsynssag .....	315
ad 9-11. Manglende partshøring i familieretssag .....	315
ad 13-3. Lejernes klageberettigelse efter miljøbeskyttelseslovens § 74, stk. 1 ....	315
ad 13-4. Fortolkning af lokalplanbestemmelse .....	315
ad 14-3. Gæld i statsskattelovens forstand .....	316
ad 17-3. Inspektion på Rigshospitalets psykiatriske afdeling .....	316
ad 22-1. Videregivelse af oplysning om en enkeltpersons rent private forhold fra en socialforvaltning til en skoleforvaltning .....	317
ad 22-2. Videregivelse af fortrolige oplysninger i SSP-samarbejde .....	317
ad 22-4. Inspektion af Svaneparken .....	318

## VI. Lovregister til beretningerne 1981-89 .....

319

## VII. Emneregister til beretningen 1989 .....

333

A. Hovedregister .....	334
B. Stikordsregister .....	350
C. Sagsregister .....	355

## VIII. Summary .....

407



## *Til Folketinget*

Efter bestemmelsen i ombudsmandslovens § 10, stk. 2 (lovbekendtgørelse nr. 642 af 17. september 1986) afgiver ombudsmanden en årlig beretning til Folketinget om sin virksomhed. Beretningen offentliggøres, og den skal efter bestemmelsen i Instruks for Folketingets Ombudsmand, § 12, stk. 1 (bekendtgørelse nr. 48 af 9. februar 1962) afgives inden udgangen af september måned i det år, der følger efter beretningsåret (kalenderåret). I beretningen skal ombudsmanden bl.a. fremdrage afgørelser vedrørende enkeltsager, der måtte være af almindelig interesse. I de tilfælde, hvor en sag indeholder kritik, skal redegørelsen for sagen i beretningen indeholde oplysning om de forklaringer, der af myndighederne er givet vedrørende de kritiserede forhold.

I overensstemmelse med de nævnte bestemmelser afgiver jeg hermed beretning for året 1989.

Beretningen er opbygget således:

I afsnit I er omtalt embedets personaleforhold, en række funktioner ud over sagsbehandlingen (inspektioner, rejser, undervisning m.v.), afgørelser vedrørende ombudsmandens kompetence samt statistiske oplysninger m.v. om sager, der er indkommet i 1989 eller tidligere, og som er afsluttet senest den 1. juni 1990.

I afsnit II er givet en oversigt over generelle forvaltningsretlige spørgsmål m.v., som er omtalt i de under III og IV gengivne sager.

I afsnit III er omtalt sager af almindelig interesse. I sagerne er der typisk udtalt en kritik eller afgivet en henstilling, men dette har ikke i sig selv været afgørende for beslutningen om at omtale sagen i beretningen. Som det fremgår af de statistiske oplysninger, er det ca. 5% af de sager, der er optaget til realitetsbehandling, der er omtalt i beretningen.

I afsnit IV gengives rapporten vedrørende det andet af de såkaldte egen drift-projekter. Baggrunden for disse projekter er nærmere omtalt i beretningen 1987, s. 9-12. Rapporten vedrører Skatteministeriets departements behandling af sager om aktindsigt.

I afsnit V er givet oplysninger om nogle af de sager, som har været omtalt i tidligere beretninger. Bagest i beretningen er optaget et engelsk resumé.

*København, september 1990.*

HANS GAMMELTOFT-HANSEN





## I. Embedets almindelige forhold

### A. Personaleforhold

På baggrund af en væsentlig forøgelse af sagsantallet ved embedet gennem de senere år imødekom Folketingets Præsidium og Udvalget for Forretningsordenen i november 1989 en anmodning fra mig om følgende normeringsudvidelse fra den 1. januar 1990:

- omklassificering af afdelingschefen i 38. lønramme til retschef i 39. lønramme,
- oprettelse af to konsulentstillinger i 37. lønramme,
- oprettelse af 1½ stilling som overenskomst-ansat fuldmægtig (den hele fuldmægtigstilling var en videreførelse af en midlertidig bevilling for 1989),
- oprettelse af en stilling som kontormedarbejder,
- oprettelse af to stillinger som studentermedhjælp (en videreførelse af en midlertidig bevilling for 1989).

Embedet er herefter organiseret på følgende måde:

Retschef Jens Møller leder arbejdet vedrørende de særlige egen drift-projekter og inddrages i behandlingen af sager og sagsgrupper af særlig karakter. I tilfælde af ombudsmandens midlertidige fravær på grund af sygdom, ferie eller anden årsag er retschefen i henhold til ombudsmandsintruksen bemyndiget til på ombudsmandens vegne at udøve en række af hans funktioner.

Sekretariatschef Lennart Frandsen forestår embedets sekretariatsfunktioner og personale-mæssige forhold. Endvidere er sekretariatschefen leder af et af embedets tre kontorer.

Konsulenterne (Jon Andersen og Karsten Loiborg) er beskæftiget dels med generelle spørgsmål, navnlig af forvaltningsretlig karakter, dels med de særlige egen drift-projekter; endvidere deltager de i behandlingen af konkrete sager.

Hovedparten af embedets øvrige juridiske medarbejdere, kontormedarbejdere og studenter er fordelt i 3 kontorer. Den 1. juni 1990 var personalet organiseret således:

#### 1. kontor

Chef: kontorchef Lars Busck,  
fuldmægtig Pernille Helsted,  
fuldmægtig Kirsten Kragh Jørgensen,  
fuldmægtig Jens Olsen,  
fuldmægtig Bente Hagelund,  
overassistent Lone Barner (½ tid i dette kontor),  
assistent Kirsten Pilgaard Knudsen,  
stud.jur. Hanna Ege.

Kontoret har som arbejdsområde navnlig sager fra:

Boligministeriet,  
Finansministeriet,  
Fiskeriministeriet,  
Indenrigsministeriet,  
Industriministeriet,  
Justitsministeriet,  
– Civilretsdirektoratet,  
– Adoptionsnævnet,  
Kirkeministeriet,  
Kulturministeriet,  
Landbrugsministeriet,  
Miljøministeriet,  
Statsministeriet,  
Sundhedsministeriet,  
Trafikministeriet,  
Økonomiministeriet.

#### 2. kontor

Chef: kontorchef Kaj Larsen,  
fuldmægtig Mette Petersen (½ tid),  
fuldmægtig Lone Gundelach,  
fuldmægtig Ida Koch,  
fuldmægtig Marianne Nørregaard,  
overassistent Liselotte Falenstein,  
assistent Marga Krogh (½ tid i dette kontor),  
stud.jur. Lene Glumer,  
stud.jur. Sture Rygaard.

Kontoret har som arbejdsområde navnlig sager fra:

Arbejdsministeriet,  
Socialministeriet,

Undervisnings- og Forskningsministeriet.

### 3. kontor

Chef: sekretariatschef Lennart Frandsen,  
fuldmægtig Erling Nøhr Hansen,  
fuldmægtig Vibeke Iversen,  
fuldmægtig Ane Dragsted,  
fuldmægtig Bente Mundt,  
overassistent Anne Bresemann,  
assistent Marga Krogh (⅔ tid i dette kontor),  
stud.jur. Gitte Stengaard Staffeldt,  
stud.jur. Anne Brøndum.

Kontoret har som arbejdsområde navnlig sager fra:

Forsvarsministeriet,  
Justitsministeriet,  
– Departementet,  
– Direktoratet for Udlændinge,  
– Flygtningenævnet,  
– Direktoratet for Kriminalforsorgen,  
Skatteministeriet,  
Udenrigsministeriet.

Det øvrige personale bestod af:

byretsdommer Bent Carlsen (⅓ tid),  
byretsdommer Lene Pagter Kristensen (⅓ tid),  
kontorfuldmægtig Esther Nielsen (½ tid),  
kontorfuldmægtig Annelise Larsen (½ tid),  
assistent Else Bitsch,  
assistent Gitte Lange,  
assistent Anne Dorthe Nielsen,  
stud. jur. Jacob Scharf,  
stud. jur. Lisbet Hjort,  
stud. jur. Ida Otken,  
folketingsbetjent Ulrik Franke,  
husbetjent Molly Sønderstrup,  
husbetjent Ilse Lynggaard,  
husbetjent Birthe Nielsen,  
husbetjent Jonna Brillo,  
husbetjent Else Svendsen.

Adressen er: Folketingets Ombudsmand,  
Gammel Torv 22, 1457, København K, tlf.  
33 13 25 12, telefax 33 13 07 17.

### B. Inspektioner, besøg og rejser m.v.

Den 7. april og den 8. juni 1989 foretog jeg – efter indbydelse fra Vestsjællands Amtskommune – inspektion af Amtshospitalet i Nykø-

bing Sjælland. Min rapport om inspektionen er gengivet nedenfor som sag nr. 22-1.

Den 18. december 1989 og den 29. januar 1990 foretog jeg – efter indbydelse fra Københavns Kommune – inspektion af Sankt Hans Hospital. Min rapport om inspektionen er gengivet nedenfor som sag nr. 22-2.

I beretningsårets løb har jeg holdt en række foredrag – dels af almen oplysende karakter, dels af mere faglig art – om ombudsmandens virksomhed. Endvidere har flere af embedets medarbejdere og jeg selv undervist på kurser om offentligretlige emner.

Den 5. og den 6. oktober 1989 deltog jeg i International Bar Associations konference i Strassbourg, hvor jeg i sektionen »Ombudsman Forum« holdt foredrag om »The Costs and Benefits of Taking a Systematic Approach to Problem-Solving: The Ombudsman's Dilemma«.

Den 17. til den 20. oktober 1989 besøgte jeg den islandske ombudsmand, hvis embede er oprettet i 1988. Mødet gav anledning til drøftelser af en række spørgsmål af såvel retlig som administrativ karakter.

Den 27. til den 29. november 1989 deltog jeg i de caribiske ombudsmænds konference på Barbados, hvortil jeg var inviteret som foredragsholder vedrørende emnet »The Ombudsman: Reactive or Pro-Active«, dvs. spørgsmålet om balancen mellem klagesagsbehandling og undersøgelser af egen drift.

To af embedets medarbejdere, kontorchef Kaj Larsen og fuldmægtig E. Nøhr Hansen, deltog i dagene den 17. og den 18. april 1989 i et møde i Europaparlamentets komité for klager til parlamentet. Mødet fandt sted i Bruxelles. Genstand for drøftelserne var bl.a. samarbejde mellem udvalget, de nationale ombudsmænd og de nationale parlamenters udvalg for andragender, herunder proceduren i forbindelse med behandlingen af indkomne klager.

Efter henvendelse fra det af Folketinget i henhold til grundlovens § 71, stk. 7, nedsatte tilsyn er en fuldmægtig ved embedet stillet til rådighed for Tilsynet. Den pågældende fuldmægtig, der her ved embedet har medvirket ved en række inspektioner af psykiatriske institutioner, har fra sommeren 1990 bistået Tilsynet i forbindelse med nogle ad hoc-opgaver. Afhængig af Tilsynets behov og ønsker vil den pågældende kunne udlånes på deltidsbasis eller på fuld tid i en orlovsperiode. Ordningen gør det muligt for Tilsynet at drage nytte af embedets

inspektionsmæssige erfaringer, uden at der sker nogen sammenblanding af Tilsynets og ombudsmandens virksomhed.

### **C. Ombudsmandens kompetence m.v.**

I beretningsåret har jeg i den sag, der er omtalt som sag nr. 10-2, forudsætningsvis anset mig for kompetent i forhold til TV 2.

I anledning af en klage fra en socialforvaltning i en kommune over en afgørelse fra Sundhedsministeriet om refusion af udgifter til sygebehandling udtalte jeg i en skrivelse til forvaltningen:

»I den anledning skal jeg meddele, at ombudsmanden i almindelighed ikke behandler klagesager, hvor en offentlig myndighed klager over en anden – typisk en overordnet – myndighed, jf. Folketingets Ombudsmands Beretning 1985, s. 10.

Udgangspunktet kan i særlige tilfælde fraviges, bl.a. hvis myndigheden i det konkrete sagsforhold må sidestilles med en privatperson. Da dette ikke er tilfældet for så vidt angår (K) Kommunes klage, har jeg ikke grundlag for at foretage videre i anledning af kommunens henvendelse.«

### **D. Indlæggelse af ombudsmandens udtalelser i retsinformation og ændring af registersystemet i Folketingets ombudsmands beretning.**

Efter forhandling med Justitsministeriet, Sekretariatet for Retssinformation, er der truffet beslutning om indlæggelse af ombudsmands-udtalelser af mere almen interesse i Retssinformation. Beslutningen angår både kommende og afsluttede ombudsmandssager siden embedets start i 1955.

Beslutningen indebærer, at der fra og med indeværende beretningsår er sket visse ændringer i beretningens opstilling og registersystem.

Omtalen af de enkelte sager i beretningen er opbygget efter principielt samme mønster som sager, der påtænkes indlagt i Retssinformation. Sagerne indledes således med et hoved, indeholdende et eller flere emneord samt et resumé af sagen. Forskellige oplysninger af mere teknisk karakter, som medtages i Retssinformation, er dog udeladt i beretningen. Hver sag er rubriceret under ét eller flere emner, som er optaget i en systematisk emnefortegnelse. Det systematiske klassifikationssystem er – med tilladelse fra kuratellet for Ugeskrift for Retsvæsen – bygget

over Ugeskrift for Retsvæsenens klassifikationssystem. Denne løsning er fundet hensigtsmæssig, dels fordi en systematisk sammenligning af domme, offentliggjort i Ugeskrift for Retsvæsen, og ombudsmandsudtalelser, offentliggjort i Folketingets ombudsmands beretning og (i fremtiden) i Retssinformation, herved gøres lettere, dels fordi Ugeskrift for Retsvæsenens klassifikationssystem i almindelighed er fuldt dækkende. I forhold til Ugeskrift for Retsvæsenens klassifikationssystem er der dog sket en udbygning på det forvaltningsretlige område for at gøre systemet tilstrækkeligt detaljeret til brug i forbindelse med ombudsmandssager. Det samlede klassifikationssystem er optrykt s. 334 ff.

En alfabetisk emneliste til de systematiske klassifikationssystemer med særligt henblik på forvaltningsretlige emner findes s. 350 ff. Som et yderligere hjælpemiddel til det systematiske klassifikationssystem er s. 353 ff optrykt en ministerområdeopdelt emneliste.

Indførelsen af det nye systematiske sagsregister indebærer, at det hidtidige stikordsregister ikke længere optages i beretningen. Dette register er således optaget for sidste gang i Folketingets ombudsmands beretning 1988, s. 343 ff (omfattende beretningerne fra 1955–1988).

I denne beretning er der i stedet for det hidtidige stikordsregister optaget et systematisk sagsregister. I registeret angives i denne beretning de i beretningen optagne sager samt de øvrige af beretningsårets sager, der påtænkes indlagt i Retssinformation med deres resumé optrykt under samtlige emneord i registeret.

I beretningen for 1989 optages kun sager fra indeværende beretningsår i sagsregisteret. Det er tanken, at der i kommende beretningers registre alene skal ske optagelse af referater af beretningsårets sager i sagsregisteret. Tidligere års sager optages i sagsregisteret med en henvisning til omtalen i det pågældende års beretning.

Det er herudover tanken senere at udgive særskilte realregistre for (formentlig) 5-års perioder. Det første realregister af denne type vil dække perioden fra og med beretningen for 1987. I de periodiske realregistre optages samtlige sager for de år, realregisteret omfatter, med fuldt resumé.

Derudover er det planlagt senere at udarbejde et samlet realregister for beretningerne fra 1955–1986. I dette register medtages de sager fra den pågældende periode, som indlægges i Retssinformation.

Lovregisteret, der blev indført med beretningen for 1981, er bibeholdt uændret, jf. s. 319 ff.

### E. Oversigt over sagsbehandlingen i beretningsåret 1989

I 1989 blev der registreret 2.093 sager. 69 sager blev optaget af egen drift. Nedenfor er sagerne fordelt på de enkelte måneder i 1989 og til sammenligning er anført de tilsvarende tal for 1987 og 1988.

	1989	1988	1987
Januar .....	205	148	194
Februar .....	160	249	168
Marts .....	201	169	175
April .....	193	137	127
Maj .....	156	125	126
Juni .....	138	158	166
Juli .....	135	102	153
August .....	173	143	142
September .....	158	132	120
Oktober .....	202	171	136
November .....	182	183	158
December .....	190	158	119
	<hr/> 2.093	<hr/> 1.875	<hr/> 1.784

Sagerne er i den nedenstående statistik opdelt i to hovedgrupper:

1. Ikke-realitetsbehandlede sager; alle disse sager er indkommet i 1989, og
2. Undersøgte sager; hovedparten af disse sager er indkommet i 1989, men gruppen omfatter også sager, som er indkommet i tidligere år, og som først er afsluttet i tiden fra den 1. juni 1989 til den 31. maj 1990.

En sag er henført til gruppe 2, dels når der er taget stilling til sagsbehandlingen eller til sagens afgørelse, dels når sagen er optaget af egen drift.

I nogle tilfælde, hvor der har været klaget over en myndigheds afgørelse, har vedkommende myndighed efter drøftelse af sagen taget denne op til fornyet behandling og derefter helt eller delvis imødekommet klageren. Sådanne sager er ikke registreret som realitetsbehandlede sager, men nedenfor under tilbagekaldte sager, men nedenfor under tilbagekaldte sager (litra f).

Nogle af de sager, der er optaget af egen drift, har bestået i, at jeg på grundlag af bl.a. avisartikler eller artikler i faglige tidsskrifter har anmodet om at blive gjort bekendt med resultatet af den undersøgelse, som vedkommen- de myndighed ifølge artiklen havde indledt el-

ler ville formodes at iværksætte. Såfremt det herefter modtagne materiale ikke har givet mig grundlag for at foretage videre, er sagen henlagt. Nogle få sager har alene bestået i interne undersøgelser af f.eks. lovgrundlaget for en myndigheds praksis, således som den havde foreligget oplyst.

#### 1. Ikke realitetsbehandlede sager

Af de i 1989 registrerede 2.093 sager var der 1.215 sager, som af de nedenfor under a-h anførte grunde ikke kunne behandles af ombudsmanden. Af disse sager blev 323 umiddelbart oversendt til andre myndigheder, medens der i andre sager er givet vejledning til klageren om, hvorledes han kunne forholde sig. 188 af sagerne angik den kommunale forvaltning, og i den nedenstående oversigt er antallet af disse sager dels anført i parentes, dels anført under c).

De 1.215 sager fordeler sig således:

a) Klagen var for sent indgivet (8) ...	90
b) Klagen angik domme eller dommeres embedsførelse .....	78
c) Klagen angik kommunale forhold, der ikke hørte under ombudsmandens kompetence .....	66
d) Klagen vedrørte andre forhold uden for ombudsmandens kompetence, herunder lovgivnings- spørgsmål, private retsforhold o.lign. ....	111
e) Klagen kunne indbringes for højere administrativ myndighed (90) ..	487
f) Klagen tilbagekaldt (7) .....	120
g) Forespørgsler m.v. uden egentlig klage (4) .....	85
h) Andre henvendelser, herunder anonyme og åbenbart grundløse (13) .....	178
	<hr/> 1.215

De under c) nævnte 66 sager fordeler sig således:

Klagen angik den samlede kommunalbestyrelse .....	3
Klagen angik sagsområder, hvor der ikke er rekurs til en statsmyndighed ..	63
	<hr/> 66

#### 2. Undersøgte sager

Den nedenstående oversigt over 846 realitetsbehandlede sager omfatter sager, der er afslut-

tet i tiden fra den 1. juni 1989 til den 31. maj 1990, og som er oprettet i 1989 eller tidligere år. Oversigten omfatter også de nedenfor under IV omtalte 48 sager fra Skatteministeriet.

I et antal sager har jeg erklæret mig inhabil. Dette var tilfældet i 14 sager i 1989. Folketingets Retsudvalg overdrog det til landsdommer Torben Plessing at behandle disse sager.

Pr. 1. juni 1990 henstod som uafsluttet 143 sager; de 126 sager var indkommet i 1989, og 17 sager var indkommet i tidligere år. Nogle af de uafsluttede sager afventede, at vedkommende myndighed eller klager skulle fremkomme med en udtalelse, inden sagen kunne afsluttes.

Uafsluttede sager		143
Beroede på myndigheder eller klagere	43	
Overdraget på grund af inhabilitet	15	58
Resterende sager pr. 1. juni 1990		85

I de tilfælde, hvor en sag har vedrørt mere end én myndighed, er den i oversigten henført under den myndighed, som den i det væsentlige har berørt.

I 34 af de sager, som har givet anledning til kritik, er der tillige blevet givet henstilling m.v., således at antallet af henstillinger i realiteten er 45.

	Sager ialt	Kritik og eventuelt henstilling m.v.	Henstilling m.v. alene	Sager, der hverken gav anledning til kritik eller henstilling m.v.
<b>A. Statslige myndigheder:</b>				
<b>1. Arbejdsministeriet:</b>				
Departementet .....	3	1		2
Arbejdsmarkedsstyrelsen .....	1			1
Arbejdsmarkedets Ankenævn .....	23	2		21
Ankenævnet for ATP .....	2			2
	29	3		26
<b>2. Boligministeriet:</b>				
Departementet .....	2			2
Bygge- og Boligstyrelsen .....	10	3		7
	12	3		9
<b>3. Energiministeriet:</b>				
Departementet .....	2			2
Energistyrelsen .....	1			1
	3			3
<b>4. Finansministeriet:</b>				
Administrations- og Personaledepartementet .....	2			2
Budgetdepartementet .....	2	2		
	4	2		2
<b>5. Fiskeriministeriet:</b>				
Departementet .....	1			1
	1			1
<b>6. Forsvarsministeriet:</b>				
Departementet .....	2	1		1
Forsvarskommandoen .....	1			1
	3	1		2
<b>7. Indenrigsministeriet:</b>				
Departementet .....	8	1	1	6
Tilsynsråd .....	6	3		3
	14	4	1	9

	Sager ialt	Kritik og eventuelt henstilling m.v.	Henstilling m.v. alene	Sager, der hverken gav anledning til kritik eller henstilling m.v.
<b>8. Industriministeriet:</b>				
Departementet .....	4	1		3
Forbrugerombudsmanden .....	1			1
Udviklingsfonden .....	1			1
Eksportkreditrådet .....	1			1
Egnsudviklingsrådet .....	1			1
Erhvervsankenævnet .....	1			1
	9	1		8
<b>9. Justitsministeriet:</b>				
Departementet .....	185	19	2	164
Civilretsdirektoratet .....	68	3	2	63
Adoptionsnævnet .....	6	1		5
Direktoratet for Udlændinge .....	2			2
Flygtningenævnet .....	38			38
Direktoratet for Kriminalforsorgen .....	34	6		28
Registertilsynet .....	1			1
Nævnet vedr. Erstatning til Ofre for Forbrydelser ...	5	1		4
Lokalnævn .....	1	1		
	340	31	4	305
<b>10. Kirkeministeriet og kommunikationsministeren:</b>				
Departementet .....	6	1		5
Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet ...	7	2		5
	13	3		10
<b>11. Kulturministeriet:</b>				
Departementet .....	2			2
	2			2
<b>12. Landbrugsministeriet:</b>				
Departementet .....	10	2		8
Jordbrugsdirektoratet .....	1	1		
Landinspektørnævnet .....	1			1
Statens Bisygdomsnævn .....	1	1		
	13	4		9

	Sager ialt	Kritik og eventuelt henstilling m.v.	Henstilling m.v. alene	Sager, der hverken gav anledning til kritik eller henstilling m.v.
<b>13. Miljøministeriet:</b>				
Departementet .....	5			5
Miljøstyrelsen .....	9	5		4
Miljøankenævnet .....	9	1		8
Planstyrelsen .....	10	1	1	8
Skov- og Naturstyrelsen .....	2			2
Overfredningsnævnet .....	4			4
	39	7	1	31
<b>14. Skatteministeriet:</b>				
Departementet .....	62	22	2	38
Direktoratet for Toldvæsenet .....	3	1		2
Landsskatteretten .....	15	3	1	11
	80	26	3	51
<b>15. Socialministeriet:</b>				
Departementet .....	1			1
Arbejdsskadestyrelsen .....	2			2
Den Sociale Ankestyrelse .....	152	13		139
Amtsankenævn .....	47	6	2	39
	202	19	2	181
<b>16. Statsministeriet:</b>				
Departementet .....	2			2
	2			2
<b>17. Sundhedsministeriet:</b>				
Departementet .....	10	1		9
Levnedsmiddelstyrelsen .....	1			1
Sundhedsstyrelsen .....	2	2		
Patientklagenævnet .....	7	1		6
Rigshospitalet .....	1			1
	21	4		17



	Sager ialt	Kritik og eventuelt henstilling m.v.	Henstilling m.v. alene	Sager, der hverken gav anledning til kritik eller henstilling m.v.
<b>18. Trafikministeriet:</b>				
Departementet .....	19	2		17
Persontrafikrådet .....	1	1		
Generaldirektoratet for Statsbanerne .....	1	1		
	21	4		17
<b>19. Udenrigsministeriet:</b>				
Departementet .....	1	1		
	1	1		
<b>20. Undervisnings- og Forskningsministeriet:</b>				
Departementet .....	22	6		16
Ankenævnet for Uddannelsesstøtten .....	3		1	2
Ankenævnet for tilskud til Statsgaranterede Studielån .....	4			4
	29	6	1	22
<b>B. Kommunale myndigheder:</b>				
Kommunalbestyrelser .....	1			1
Social- og sundhedsforvaltninger .....	2			2
Teknisk forvaltning .....	1			1
Amtskommuner .....	4	2		2
	8	2		6
	846	121	12	713



## II. Udtalelser vedrørende generelle forvaltningsretlige spørgsmål m.v.

*En række af de sager, der er omtalt nedenfor under afsnit III og IV, indeholder udtalelser om generelle forvaltningsretlige spørgsmål, hvoraf jeg har fundet at burde fremhæve følgende:*

### Partsbegrebet

Hovedparten af forvaltningslovens regler gælder kun for parter. Partsbegrebet er ikke defineret i loven, men det fremgår klart af forarbejderne, at der bygges på forvaltningsrettens almindelige partsbegreb, hvorefter personer med en væsentlig, individuel interesse i udfaldet af en sag, anses for parter.

I nogle af de sager, der blev undersøgt i forbindelse med egen drift-undersøgelsen vedrørende Skattedepartementet (jf. afsnit IV, herefter kaldet egen drift-undersøgelsen), forelå der spørgsmål om, hvorvidt en aktindsigtsansøger kunne anses for part, og dermed om ansøgningen skulle behandles på grundlag af forvaltningslovens eller offentlighedslovens regler om aktindsigt.

1. I en af sagerne (omtalt s. 261) indgav A ansøgning om aktindsigt i sin tidligere ægtefælle B's ligningssag for 1986. A og B havde i forbindelse med deres skilsmisse indgået en bodelingsoverenskomst, hvorefter A skulle have ret til at fratrække alle prioritetsrenter vedrørende A's og B's fælles ejendom indtil 1. juli 1986, hvor B overtog ejendommen som et led i bodelingen. A fratrak prioritetsrenterne på sin selvangivelse for 1986 i overensstemmelse med aftalen, og B fratrak halvdelen af renterne for 1. januar 1986 til 1. juli 1986 på sin. B's opgørelse over renterne var udarbejdet af en revisor. B erkendte senere over for Ligningskommissionen, at A havde ret til at trække renterne for den omhandlede periode fra, og ligningssagen løste sig således. Forinden havde A anmodet om at få navnet på den revisor, der havde udarbejdet B's renteopgørelse, men fået afslag bl.a. under henvisning til, at han ikke var part. Jeg udtalte, at A måtte anses for part i B's sag – uanset at Ligningskommissionen var af den opfattelse, at

der på baggrund af bodelingsoverenskomsten ikke kunne gives B medhold – og bemærkede herved, at det ikke ville være holdbart, dersom A's partsstatus skulle afhænge af prognosen for, om B ville få medhold i sagen.

2. I en anden sag (omtalt s. 265) forelå der også spørgsmål om en skatteydere aktindsigt i den fraskilte ægtefælles ligningssag i forbindelse med fordelingen af rentefradrag vedrørende en fast ejendom. Skattemyndighederne havde udliveret de oplysninger til ansøgeren, som vedrørte rentefradraget, og syntes dermed at bygge på den opfattelse, at ansøgeren måtte anses for part i den del af den tidligere ægtefælles ligningssag, som angik rentefradraget, men ikke i den øvrige del af ligningssagen. Jeg udtalte, at det efter min mening ikke kan udelukkes, at en skatteyder kan være part i relation til en del af en anden skatteydere ligningssag. Selv om en ligningssag må ende med, at skatteyderen pålægges at betale et bestemt beløb i skat, er det principielt ikke udelukket, at der i sagen skal træffes delafgørelser, som klart kan adskilles fra hverandre, og i relation til hvilke der kan siges at eksistere forskellige sager. Det forhold, at en ligningssag for et givet indkomstår journalteknisk måtte være én sag, kan ikke i sig selv være afgørende for afgrænsningen af, om der eksisterer en eller flere sager og for disses indbyrdes afgrænsning. Samtidig fremhævede jeg, at udgangspunktet må være, at en ligningssag er en og samme sag, og at der kun kan blive tale om opdeling i flere sager, hvor ligningssagen indeholder to eller flere spørgsmål, der skarpt kan adskilles, og som af ligningsmyndigheden kan afgøres indbyrdes uafhængigt.

3. I sag 10-1 anmodede et mindretal i et menighedsråd kirkeministeren om et møde, inden ministeren traf afgørelse om besættelse af stillingen som sognepræst. Mindretallet, som tilhørte en bestemt kirkelig retning, påberåbte

sig, at hvis flertallets indstilling om at ansætte G i stedet for E, som mindretallet havde peget på, ville den pågældende kirkelige retning ikke være repræsenteret blandt sognets præster. Retten til at forlange en sags afgørelse udsat med henblik på at fremkomme med en udtalelse (forvaltningslovens § 21), tilkommer kun parter. Jeg anså ikke mindretallet for at være part i sagen og fandt således heller ikke grundlag for at kritisere, at kirkeministeren ikke havde behandlet henvendelsen som en anmodning efter forvaltningslovens § 21. (Sagen er også omtalt s. 100).

### Myndighedsbegrebet

Forvaltningsloven og offentlighedsloven gælder kun for den »offentlige forvaltning«. Det er ikke nærmere angivet i lovene, hvorledes dette udtryk skal forstås.

4. Sag 10-2 drejede sig om TV 2, som i forbindelse med bedømmelsen af en ansøgning om aktindsigt havde påberåbt sig, at institutionen – der er en selvstændig, selvejende institution – ikke er en del af den offentlige forvaltning og således ikke omfattet af offentlighedsloven. Jeg udtalte, at TV 2 må betragtes som en del af den offentlige forvaltning, og henviste herved til, at da TV 2 er oprettet ved det offentliges foranstaltning, er institutionen som udgangspunkt omfattet af offentlighedsloven. Ved afgørelsen af, om dette udgangspunkt skal fastholdes i forbindelse med TV 2, var det efter min mening naturligt at lægge vægt på, at det offentlige har afgørende indflydelse på sammensætningen af TV 2's ledelse og finansiering, og at der er fastlagt særlige offentlige kontrolordninger.

### Kompetencespørgsmål

5. I sag 9-8 klagede en advokat til et lokalnævn over, at politiet havde udtalt sig til et dagblad om hans klients sag. I medfør af retsplejeloens § 1018, stk. 1, træffer lokalnævnene bestemmelse om undersøgelse af politipersonalets adfærd under udførelsen af tjenesten. Begrebet »adfærd« er nærmere beskrevet i en vejledning af 18. juni 1982 om nævnenes virksomhed. Lokalnævnets formand fandt ikke, at sagen henhørte under lokalnævnets kompetence, idet den vedrørte politiets sagsbehandling og materielle dispositioner og ikke politiets adfærd. Udtalelsen til dagbladet indeholdt både en generel orientering og en tilkendegivelse

vedrørende en konkret sag. Jeg fandt, at klagen over den konkrete tilkendegivelse vedrørte politiets adfærd, og at da den generelle tilkendegivelse var foranlediget af den konkrete sag, måtte tilkendegivelsen også anses for omfattet af nævnets kompetence.

6. I en af de sager, der indgik i egen driftundersøgelsen, forelå et særligt kompetencespørgsmål. Sagen (omtalt s. 307) drejede sig om Skattedepartementets kompetence til som klageinstans vedrørende aktindsigtsspørgsmål i henhold til bekendtgørelse nr. 865 af 11. december 1986 at tage stilling til et aktindsigtsspørgsmål, som tillige var påberåbt som et anbringende om ugyldighed i relation til en skatteansættelse eller en vurdering fremsat over for en (anden) klageinstans vedrørende en materiel skattesag. I den konkrete sag var det materielle skattespørgsmål forelagt Landsskatteretten. Jeg udtalte, at Skattedepartementet i den konkrete sag burde have truffet afgørelse om aktindsigtssagen og dernæst have overladt det til Landsskatteretten efterfølgende at tage stilling til spørgsmålet om ugyldighed.

7. I en anden af de sager (s. 308), der indgik i egen driftundersøgelsen, udtalte jeg, at der ikke er retlige hindringer for, at Skattedepartementet fremkommer med et uforbindende svar på en forespørgsel om aktindsigt i tilfælde, hvor Skattedepartementet ikke har kompetence til at træffe afgørelse herom. I denne forbindelse må det dog kræves, at det klart fremgår, at departementets svar på henvendelsen er en uforbindende udtalelse, og at den afgives efter en undersøgelse af sagen, som svarer til den undersøgelse, der måtte kræves, hvis departementet skulle træffe afgørelse i sagen.

8. Sag 20-1 (som på grund af min inhabilitet blev behandlet af sætteombudsmanden), angik spørgsmålet, om der i statutten for et universitet kunne tillægges et budget- og forretningsudvalg en selvstændig kompetence til at fordele finanslovsbevillinger mellem de fag, der hører under fakultetet, og til at påse budgetternes overholdelse. Ifølge § 11, stk. 4, i lov om styrelse af højere uddannelsesinstitutioner tilkommer budgetkompetencen det enkelte fakultetsråd, og ifølge stk. 5 kan fakultetsrådet henlægge kompetencen til et budget- og forretningsudvalg. Sætteombudsmanden fandt ikke i styrelseslovens forarbejder holdepunkter for at antage, at budgetkompetencen ved universitetsstatutten – som udarbejdes af konsistorium og godkendes af Undervisningsministeriet – kan

henlægges til budget- og forretningsudvalget, men at kun fakultetsrådet har beføjelse hertil.

### **Inhabilitet**

Ifølge forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, er »Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, ... inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

...

3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald.«

Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn, jf. § 3, stk. 2.

9. I sag 7-4 udtalte jeg, at borgmesteren i B Kommune, som samtidig beklædte hvervet som formand for et boligselskab, måtte anses for inhabil ved kommunens behandling som tilsynsførende med selskabet af en klage fra en lejer over udførelse af vedligeholdelsesarbejder. Der var for så vidt ikke tvivl om, at situationen var omfattet af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, men problemet var, om der på grund af interessens styrke og karakter kunne bortses fra inhabiliteten i henhold til § 3, stk. 2. Boligstyrelsen havde anført, at der ved udøvelsen af hvervene som henholdsvis formand for boligselskabet og borgmester reelt var tale om varetægelse af samme interesse, og at der derfor ikke forelå nogen interessekonflikt. Efter min opfattelse indebar hvervet som formand for selskabets opgaver og pligter i forhold til selskabets interesser, som i betydeligt omfang måtte anses for selvstændige og forskellige fra de opgaver og interesser, kommunalbestyrelsen skulle varetage som tilsynsførende med selskabet. På denne baggrund samt under hensyn til, at sagen drejede sig om, hvorvidt boligselskabet overholdt gældende bestemmelser om udøvelse af vedligeholdelsesarbejder, hvorom der forelå forholdsvis skarp meningsudveksling, fandt jeg, at borgmesteren var inhabil og ikke burde deltage i kommunens behandling af sagen.

### **Vejledning**

Efter forvaltningslovens § 7 skal en forvalt-

ningsmyndighed i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. God forvaltningsskik tilsiger, at myndighederne giver vejledning i visse yderligere tilfælde.

10. Sag 15-6 drejede sig om en kvinde, som i forbindelse med en separation fik forældremyndigheden over et barn, der var født i 1972. Efter separationen flyttede hun til en anden kommune, og i november 1987 havde hun en samtale i kommunens socialforvaltning om bevilling af økonomisk hjælp til psykologbehandling. I juli 1988 fik hun under en samtale i social- og sundhedsforvaltningen oplysning om, at hun havde været berettiget til ordinært og ekstra børnetilskud siden juli 1987, såfremt hun havde indgivet ansøgning herom. Hun indgav derpå ansøgning om at få børnetilskud med tilbagevirkende kraft, men fik afslag. Amsankenævnet, hvortil hun påklagede afslaget, gav udtryk for, at hun i november 1987 burde have haft vejledning om muligheden for at søge børnetilskud, men fandt ikke, at der var hjemmel til at give tilskud med tilbagevirkende kraft. Jeg fandt ligesom nævnet, at der var begået en vejledningsfejl, og tilkendegav, at manglende eller mangelfuld vejledning efter omstændighederne får den retlige virkning, at den pågældende bør stilles på den måde, som behørig vejledning ville have medført. Da ankenævnet herefter måtte anses for at have truffet sin afgørelse på grundlag af en urigtig retsopfattelse, henstillede jeg, at sagen blev genoptaget til fornyet behandling.

### **Repræsentation**

Den, der er part i en sag, kan ifølge forvaltningslovens § 8 på ethvert tidspunkt af sagens behandling lade sig repræsentere eller bistå af andre.

11. I sag 2-1 var en saneringsplan blevet ændret på et mindre væsentligt punkt ved, at saneringsselskabet havde forelagt ændringen for formanden for en ejerlejlighedsforening, men uden at de berørte lejlighedsejere blev hørt. Jeg udtalte, at der ikke generelt kan opstilles en formodning for, at formænd for ejerlejlighedsforeninger kan anses for repræsentanter for medlemmerne i henhold til forvaltningslovens § 8, og at der således ikke havde været gennemført den fornødne nabohøring.

### Partsaktindsigt

Den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 1. Visse sagstyper og dokumenter er undtaget, ligesom der i henhold til § 15 kan ske begrænsning i retten til aktindsigt, såfremt der foreligger tungtvejende modhensyn.

12. Ifølge forvaltningslovens § 10 omfatter retten bl.a. »alle dokumenter, der vedrører sagen«. På baggrund af to af sagerne i egen driftundersøgelsen (s. 268 og 269) henledte jeg opmærksomheden på, at forvaltningsmyndighederne som udgangspunkt har pligt til ex officio at give aktindsigt i ansøgerens egne skrivelser samtidig med, at der i øvrigt meddeles aktindsigt. Hvis myndigheden sender ansøgeren kopi af akterne, men vælger ikke at sende den pågældendes egne skrivelser, bør myndigheden gøre ansøgeren opmærksom herpå og endvidere vejlede ansøgeren om muligheden for at få kopi af egne skrivelser. Er der tale om en professionel ansøger eller klager (advokat, fagforening, revisor eller lignende), vil myndigheden dog normalt kunne lægge til grund, at vedkommende allerede er i besiddelse af kopier af egne skrivelser.

Retten til partsaktindsigt omfatter ifølge forvaltningslovens § 12 ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Denne undtagelse gælder dog ikke, hvis et internt dokument er blevet afgivet til en udenforstående, og heller ikke dokumenter, der alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse, jf. forvaltningslovens § 13, nr. 1. 13. Egen driftundersøgelsen omfattede en sag (omtalt s. 276), hvori Statsskattedirektoratet og Skattedepartementet afslog aktindsigt i Ligningsrådets protokol under henvisning til, at protokollen måtte anses for internt arbejdsmateriale. Det var under sagen oplyst, at samtlige kontorchefer i Statsskattedirektoratet modtager kopier af Ligningsrådets protokollater til brug for en generel orientering om Ligningsrådets afgørelser. Jeg var enig med myndighederne i, at Ligningsrådet og Statsskattedirektoratet i relation til forvaltningsloven (og offentlighedsloven) måtte anses for to forskellige myndigheder. Derimod var jeg ikke enig i, at protokollerne, efter at de var blevet afgivet til Statsskattedirektoratet, kunne undtages i henhold til § 12. En så vidtgående undtagelse fra grund-

sætningen om, at interne arbejdsdokumenter ved afgivelse til udenforstående mister deres interne karakter, forekom ikke at være i overensstemmelse med motiverne til offentlighedsloven og forvaltningsloven.

14. Sag 15-2 drejede sig om en førtidspensionssag, der blev afgjort af Den Sociale Ankestyrelse. Parten anmodede om aktindsigt i referatet af et møde i sagen, men fik afslag under henvisning til, at der var tale om et internt arbejdsdokument. Mødereferatet indeholdt – ud over identifikationsoplysninger – alene oplysninger om ankestyrelsens beslutning om afgørelsen af sagen og var derfor efter min opfattelse omfattet af retten til aktindsigt i henhold til § 13, nr. 1.

Retten til partsaktindsigt omfatter ifølge § 14, stk. 1, nr. 2, ikke »dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed«.

15. I egen driftundersøgelsen udtalte jeg (s. 279), at Ligningsrådets protokollater mistede deres karakter af internt arbejdsmateriale ved at blive afgivet til Statsskattedirektoratet, jf. ovenfor. Jeg tilføjede, at det i en vis udstrækning ville være muligt at undtage dokumenter, der udveksles mellem Ligningsrådet og Statsskattedirektoratet, fra aktindsigt i henhold til § 14, stk. 1, nr. 2. Jeg henviste herved til, at det må anses for forudsat i skattestyrelsesloven – specielt kapitel 3 – at Statsskattedirektoratet udøver sekretariatsfunktionerne for Ligningsrådet. Endvidere pegede jeg på, at § 14, stk. 1, nr. 2, ikke blot angår dokumenter, der udveksles i forbindelse med behandlingen af konkrete sager, men også andre oplysninger, som det kollegiale organ eller dets sekretariat har behov for at kende for at kunne udøve sine funktioner tilfredsstillende. Som led i udvekslingen af dokumenter mellem et kollegialt organ og dets sekretariat vil der efter omstændighederne også kunne gives underretning til ansatte i sekretariatet om det kollegiale organs overvejelser og afgørelser i konkrete sager, uden at underretningen tager specielt sigte på den videre sekretariatsmæssige betjening i relation til en konkret sag, men derimod mere har et informativt formål med henblik på sekretariatets behandling af fremtidige sager. Denne anvendelse af bestemmelsen forudsætter dog, at de medarbejdere, der modtager dokumenterne, indgår i det kollegiale organs sekretariat; jf. herved sag 16-1 (omtalt s. 175).

16. I sag 17-2 gav jeg udtryk for, at Sundhedsstyrelsen ikke kunne anses for sekretariat for Sundhedsvæsenets Patientklagenævn i den forstand, udtrykket er anvendt i § 14, stk. 1, nr. 2, og at styrelsens indstillinger til nævnet om afgørelse af klager over sundhedspersonale derfor ikke kan undtages fra aktindsigt i henhold til § 14.

Ifølge § 14, stk. 1, nr. 3, omfatter retten til partsaktindsigt ikke »dokumenter, der udarbejdes i forbindelse med behandlingen af forslag til EF-vedtagelser, eller som vedrører spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelsen af fællesskabsretlige regler«. Bestemmelsen svarer til offentlighedslovens § 10, nr. 3 (jf. s. 26).

17. I egen drift-undersøgelsen indgik en sag (omtalt side 284), hvori departementet havde afslået en anmodning fra en part om aktindsigt i brevvekslingen mellem departementet og Justitsministeriet om, hvorvidt parten kunne anses for omfattet af art. 14 i Protokol vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter. Departementet henviste som begrundelse bl.a. til § 14, stk. 1, nr. 3. Selv om sagen ikke faldt inden for det område, som § 14, stk. 1, nr. 3 og den tilsvarende bestemmelse i § 10, nr. 4, i offentlighedsloven efter forarbejderne særligt tager sigte på, var de dokumenter, der blev undtaget fra aktindsigt, omfattet af bestemmelsens ordlyd. På denne baggrund fandt jeg ikke at kunne kritisere, at Skattedepartementet havde anset brevvekslingen med Justitsministeriet for omfattet af bestemmelsen.

Retten til aktindsigt kan ifølge § 15, stk. 1, nr. 4, begrænses i det omfang, »partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, herunder gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen...«

18. I egen drift-undersøgelsen havde myndighederne i en sag (omtalt s. 290) med henvisning til § 15, stk. 1, nr. 4, givet parten afslag på en anmodning om aktindsigt i de danske skattemyndigheders korrespondance med de amerikanske skattemyndigheder om vurdering af nogle faste ejendomme, som er beliggende i USA, og som tidligere havde tilhørt et selskab, som parten ejede. Jeg udtalte, at de danske skattemyndigheders generelle interesse i, at

»det internationale kontrolsamarbejde på skattemrådet fungerer gnidningsløst og i fortrolighed mellem de enkelte landes skattemyndigheder«, ikke – som af myndighederne hævdede – kunne begrunde afgørelsen. De kontrollenssyn, der kan indgå i afvejningen efter § 15, stk. 1, nr. 4, må være af konkret karakter og knytte sig til hemmeligholdelsen af de enkelte oplysninger i en konkret sag. Jeg fandt ikke efter min gennemgang af den konkrete sag holdepunkter for at antage, at oplysningerne i korrespondancen mellem de danske og amerikanske myndigheder var af en sådan karakter, som er nævnt i § 15. Når der ikke foreligger afgørende hensyn, der taler imod at meddele partsaktindsigt, vil det være uden betydning, om partens interesse i at kende oplysningerne til varetagelse af sit tarv antages at være mere eller mindre tungtvejende, idet det er udgangspunktet, at den aktindsigtssøgende ikke skal begrunde anmodningen eller i øvrigt godtgøre nogen interesse i aktindsigtens gennemførelse.

19. I en anden sag i egen drift-undersøgelsen (s. 296) havde B søgt om aktindsigt i en politirapport, som var optaget i forbindelse med en skattestraffesag mod A, og som indgik i en sag om ændring af B's skatteansættelse. Skattedepartementet meddelte delvis afslag under henvisning til, at rapporten også indeholdt »følsomme« oplysninger om andre personer, således at retten til aktindsigt burde vige for afgørende hensyn til andre private interesser i henhold til § 15, stk. 1. Jeg bemærkede bl.a., at der ikke reelt var foretaget en konkret afvejning af de enkelte oplysninger i rapporten, således som det kræves i § 15.

### Partshøring m.v.

Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Partshøringspligten begrænses desuden ved en række undtagelser i § 19, stk. 2. Bl.a. gælder pligten ikke, »hvis partens interesse i sagens afgørelse findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller

private interesser, der taler imod en sådan udsættelse«, jf. § 19, stk. 2, nr. 3. Bestemmelsen i § 19 suppleres af bestemmelser i §§ 11 og 21, hvorefter en part kan få udsat sagens afgørelse ved at begære aktindsigt eller adgang til at fremkomme med en udtalelse.

20. I en af sagerne i egen drift-undersøgelsen (s. 302) klagede A over, at Statsskattedirektoratet havde fremsendt et udkast til indstilling til Ligningsrådet, der skulle afgøre den materielle skattesag, forinden en ansøgning om aktindsigt var afgjort. Jeg udtalte, at § 11, stk. 1, går ud på, at afgørelsen i den materielle sag, når der er fremsat begæring om aktindsigt, skal udsættes, indtil der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med de dokumenter, hvori der skal gives aktindsigt. Heraf følger imidlertid ikke, at sagsbehandlingen i den materielle sag skal sættes i stå, mens der tages stilling til aktindsigts-spørgsmålet, men blot, at der ikke må træffes endelig afgørelse i den materielle sag. Jeg så herefter ingen hindringer for, at sekretariatet for et kollegialt organ, der skal træffe afgørelse, fortsætter forberedelsen af den materielle sag, selv om der er begæret aktindsigt.

21. Sag 17-2 drejede sig om, hvorvidt Sundhedsvæsenets Patientklagenævn har pligt til i henhold til forvaltningslovens § 19 at forelægge de indstillinger, nævnet modtager i sagerne fra Sundhedsstyrelsen, for parterne, inden nævnet træffer afgørelse. Jeg udtalte, at både indstillingernes faktuelle oplysninger og styrelsens lægelige/juridiske bedømmelse heraf vedrører sagens faktiske omstændigheder, og at hele styrelsens indstilling derfor er omfattet af partshøringspligten. Jeg fandt endvidere, at styrelsen afgiver udtalelserne på et særligt sagkyndigt ansvar og besidder en sådan selvstændig funktion ved sagsbehandlingen af sagerne, at funktionerne ikke kan betegnes som udøvelse af sekretariatsopgaver for nævnet. De pågældende indstillinger vil således ikke kunne undtages fra partshøring i henhold til § 19, stk. 2, nr. 4, jf. § 14, stk. 1, nr. 2.

22. Sag 10-1 vedrørte besættelse af en stilling som sognepræst. Et flertal i menighedsrådet indstillede, at G blev ansat, mens et mindretal på to medlemmer med tilknytning til en bestemt kirkelig retning indstillede E under henvisning til, at denne retning ellers ikke ville være repræsenteret blandt sognets præster. Provsten og biskoppen indstillede, at G blev ansat, og kirkeministeren fulgte denne indstilling. Jeg udtalte, at hverken den kirkelige retnings lokal-

forening eller mindretallet i menighedsrådet var parter i sagen, men fandt dog, at det havde været bedst stemmende med god forvaltnings-skik, hvis mindretallet i menighedsrådet havde fået forelagt provstens og biskoppens udtalelser med henblik på, at mindretallet fik lejlighed til at kommentere dem, inden kirkeministeren traf afgørelse i sagen.

23. I sag 12-2 fremgik det, at myndighederne i ganske vidt omfang på grundlag af lov om statens fremskaffelse af jord og udlån til jordbrugsmæssige formål tinglyste statslig forkøbsret på »frijord« i Sønderjylland, og at afgørelsen om at tinglyse fortrinsret efter praksis blev truffet uden forudgående høring af ejeren. Landbrugsministeriet henviste vedrørende undladelsen af at høre ejeren til, at formålet med tinglysningen kunne blive forspildt, hvis ejendommen i mellemtiden blev afhændet. Jeg udtalte, at det følger af forvaltningslovens § 19, stk. 1, at myndigheden i den konkrete sag som udgangspunkt har pligt til at gøre ejeren bekendt med de oplysninger, der danner grundlag for Jordbrugsdirektoratets skøn over arealets egnethed som suppleringsjord for en landbrugsejendom og give ejeren lejlighed til at fremkomme med en udtalelse herom. En generel risiko for videresalg kan ikke i sig selv bevirke, at partshøring kan undlades, idet anvendelsen af undtagelsesbestemmelsen i § 19, stk. 2, nr. 3, forudsætter, at der foretages en konkret vurdering af på den ene side partens interesse i at blive hørt over oplysningerne og på den anden side vedkommende offentlige interesse.

### Klagevejledning

Afgørelser, som kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgangen med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåde ved indgivelse af klage og om en eventuel tidsfrist. Dette gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende medhold, jf. forvaltningslovens § 25, stk. 1. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at klagevejledning på nærmere angivne sagsområder, hvor særlige forhold gør sig gældende, kan undlades eller ske på anden måde end nævnt i stk. 1.

24. Sag 17-1 angik Indenrigsministeriets udnyttelse af bemyndigelsen i forvaltningslovens § 25, stk. 2, til at fastsætte alternativ klagevej-



ledning for værnepligtige i Civilforsvaret. Ifølge den bekendtgørelse, ministeriet havde udstedt herom, sker vejledningen ved, at der udleveres en tjenestebog, som bl.a. indeholder en beskrivelse af klagemulighederne. Jeg gav udtryk for, at den fastsatte ordning havde hjemmel i § 25, stk. 2, samt at den generelle vejledning for så vidt angik mulighederne for at klage over afgørelser vedrørende tabt mundering samt over foresattes optræden var lige så betryggende som den individuelle vejledning efter forvaltningslovens § 25, stk. 1. Jeg pegede dog på, at et afsnit om forebyggelse af klager var holdt i en stil, som kunne virke hæmmende også på berettigede klager. Formuleringen vedrørende værnepligtiges adgang til at være medunderskrivere på klager over foresatte, var endvidere delvis misvisende og uheldig. Selv om bekendtgørelsen også omfattede klager over disciplinarmidler, viste det sig, at der på dette område i praksis udover den generelle klagevejledning også gives individuel klagevejledning som foreskrevet i § 25, stk. 1. På denne baggrund henstillede jeg til Indenrigsministeriet at overveje helt at lade disse afgørelser udgå af bekendtgørelsen.

### **Tavshedspligt og videregivelse af oplysninger**

Kapitel 8 i forvaltningsloven indeholder bestemmelser om, hvilke oplysninger der er undergivet tavshedspligt, og i hvilken udstrækning sådanne oplysninger må og skal udveksles mellem offentlige myndigheder. Oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold må ifølge § 28, stk. 1, ikke videregives af en offentlig myndighed til en anden myndighed. Ifølge § 28, stk. 2, kan videregivelse dog bl.a. ske, såfremt »videregivelse er et nødvendigt led i sagens behandling«, jf. stk. 2, nr. 4. Andre fortrolige oplysninger end oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold må ifølge § 28, stk. 3, videregives til en anden forvaltningsmyndighed, når det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, må ikke i den forbindelse skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver, jf. § 32.

25. I sag 9-5 havde en arrestinspektør som et led i brevkontrollen overladt en politimester at foretage gennemlæsning af en indsat A's korre-

spondance. Politimesteren efterforskede en sag om A's undvigelse fra et statsfængsel, og videregivelsen af korrespondancen skete, fordi arrestinspektøren fandt det nødvendigt at anmode om bistand bl.a. under hensyn til undvigelsesrisici og til, at A tidligere havde været mistænkt for at sende »skjulte« budskaber. Jeg udtalte, at videregivelsen måtte antages at have været et nødvendigt led i arrestinspektørens behandling af sagen og således omfattet af § 28, stk. 2, nr. 4.

### **Aktindsigt i henhold til offentlighedsloven**

Efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, kan enhver med de undtagelser, der er nævnt i lovens §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

26. Retten til aktindsigt omfatter ifølge lovens § 5, nr. 2, bl.a. »indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.« I forbindelse med egen drift-undersøgelsen vedrørende Skattedepartementet udtalte jeg (s. 268), at forvaltningsmyndighederne har pligt til på eget initiativ at meddele en aktindsigtsøgende aktindsigt i de dokumenter, der er omhandlet i § 5, nr. 2. Endvidere må myndigheden – såfremt der i øvrigt meddeles aktindsigt ved, at der sendes ansøgeren kopi eller afskrift, men undtagelsesvis ikke gives aktindsigt på samme måde i dokumenterne vedrørende sagens journalisering – udtrykkeligt gøre ansøgeren opmærksom på, at aktindsigt i disse dokumenter kan gennemføres ved gennemsyn på stedet.

27. På baggrund af to af sagerne i egen drift-undersøgelsen (s. 269-70) henledte jeg opmærksomheden på, at forvaltningsmyndighederne som udgangspunkt har pligt til ex officio at give aktindsigt i ansøgerens egne skrivelser samtidig med, at der i øvrigt meddeles aktindsigt, jf. s. 22. Ifølge lovens § 7 gælder aktindsigt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. I forhold hertil gælder bl.a. den modifikation, at interne dokumenter, som foreligger i endelig form, er undergivet aktindsigt, når dokumenterne indeholder »generelle retningslinier for behandlingen af bestemte sagstyper«, jf. lovens § 8, nr. 4.

28. I forbindelse med egen drift-undersøgelse tiltrådte jeg (s. 287), at en ligningsplans delegationsbestemmelser ikke kunne anses for intern, da den var sendt til en anden myndighed. Samtidig pegede jeg på, at planen i øvrigt efter sit indhold kunne være omfattet af bestemmelsen i § 8, nr. 4.

Retten til aktindsigt omfatter ifølge § 10, nr. 2, ikke »brevveksling mellem ministeriet om lovgivning, herunder bevillingslove«. Ifølge § 11, stk. 1, skal oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1-5, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler uanset disse bestemmelser.

29. Sag 4-1 vedrørte en fagforening, som anmodede om aktindsigt i Budgetdepartementets sager vedrørende nogle bestemte konti på tillægssbevillingsforslagene for 1984, 1985, 1986 og 1987. Anmodningen drejede sig bl.a. om materiale, som Budgetdepartementet havde modtaget fra Arbejdsministeriet. De dokumenter, der var udvekslet mellem Budgetdepartementet og Arbejdsministeriet, kunne efter min opfattelse ikke undtages som internt arbejdsmateriale i henhold til § 7, men kunne derimod undtages efter § 10, nr. 2. Det måtte imidlertid antages, at bestemmelsen i § 11, stk. 1, om ekstrahering af faktiske oplysninger, ikke havde været taget i betragtning ved behandlingen af anmodningen om aktindsigt. Jeg henstillede derfor, at departementet genoptog sagen til fornyet behandling.

Retten til aktindsigt omfatter ifølge lovens § 10, nr. 3, ikke »dokumenter, der udarbejdes i forbindelse med behandlingen af forslag til EF-vedtagelser, eller som vedrører spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelsen af fællesskabsrettlige regler.«

30. I sag 18-1 udtalte jeg, at såvel almindelige juridiske fortolkningsprincipper som reale hensyn måtte føre til, at der ikke var hjemmel i denne bestemmelse til at afslå en begæring om aktindsigt i brevveksling om EF-spørgsmål mellem offentlige myndigheder og private. Trafikministeriet havde derfor ikke med denne grundelse kunnet afslå aktindsigt i en skrivelse fra et fransk entreprenørfirmas danske advokat til ministeriet om EF's indsigelser mod licitationen vedrørende den faste Storebælts-forbindelse. Se også side 23.

§ 10, nr. 4, undtager »dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed ud-

fører sekretariatsopgaver for en anden myndighed« fra retten til aktindsigt.

31. I sag 16-1 udtalte jeg, at bestemmelsen må forstås således, at den navnlig tager sigte på de relativt sjældne tilfælde, hvor det er bestemt eller forudsat i lovgivningen, at sekretariatsfunktionen for en myndighed varetages af en anden myndighed. Uden for området for § 10, nr. 4, falder de tilfælde, hvor personer ansat i en myndighed udlånes til en anden myndighed med henblik på varetagelse af sekretariatsopgaver for den anden myndighed. Brevveksling som et led i sekretariatsarbejde, der udføres på denne måde, er internt arbejdsmateriale og dermed omfattet af § 7 (mens brevveksling med udlånsmyndigheden er ekstern). Endvidere gav jeg udtryk for, at der ikke kan anerkendes nogen almindelig adgang til ved konkret beslutning at udpege en myndighed som sekretariat for en anden myndighed med den konsekvens, at samarbejdet mellem myndighederne bliver undtaget fra aktindsigt i henhold til § 10, nr. 4. En forudsætning for – rent undtagelsesvis – at anerkende en myndighed som sekretariat for en anden myndighed må i hvert fald være, at funktionerne faktisk har karakter af sekretariatsvirksomhed (dvs. praktisk bistand samt udarbejdelse af oplæg m.v. til den anden myndigheds udførelse af sine opgaver), og at den anden myndighed har mulighed for gennem instruktion og tilsyn m.v. at styre sekretariatsarbejdet. Endelig præciserede jeg, at § 10, nr. 4, kun finder anvendelse på dokumentudveksling mellem sekretariatsmyndigheden som sekretariat for så vidt angår sekretariatsarbejdet, og at dokumentudveksling mellem myndighederne i øvrigt som udgangspunkt er undergivet aktindsigt. Baggrunden for udtalelsen var en klage over et afslag fra Statsministeriet på aktindsigt i det tværministerielle arbejde i det såkaldte Brundtland-udvalg vedrørende udarbejdelse af regeringens miljøhandlingsplan.

Retten til aktindsigt er begrænset ved § 12, stk. 1, nr. 2, der har følgende indhold:

»Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

....

2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.«

32. I sag 7-3 afslog en kommune en ansøgning om aktindsigt i den lavestbydende entreprenørs tilbudslister ved en kommunal licitation. Jeg fandt, at kommunen burde have foretaget en konkret vurdering af risikoen for, at entreprenørvirksomheden ville lide tab som følge af aktindsigten, og at Tilsynsrådet, hvortil sagen var blevet indbragt, burde have påtalt kommunens undladelse.

33. Tilsvarende fandt jeg det i sag 12-3 kritisabelt, at Statens Bisygdomsnævn havde afslået at udlevere oplysninger vedrørende nogle nærmere angivne biavleres forhold til en person, der selv var biavler, blot med henvisning til, at oplysningerne vedrørte private virksomheders driftsmæssige forhold, men uden at eventuelle skadevirkninger ved en udlevering var blevet undersøgt eller vurderet nærmere.

Ifølge lovens § 13, stk. 1, nr. 1, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til »rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner«.

34. I forbindelse med egen drift-undersøgelsen udtalte jeg (s. 293), at det generelle hensyn til samarbejdet med udenlandske skattemyndigheder ikke i sig selv kan begrunde, at hele korrespondancen med en udenlandsk skattemyndighed undtages fra aktindsigt, men at en begrænsning forudsætter en konkret vurdering af den enkelte oplysning. Samtidig pegede jeg på, at oplysninger, som fremgår af en korrespondance med udenlandske skattemyndigheder, efter omstændighederne kan være omfattet af de specielle tavshedspligtsbestemmelser i statskattelovens § 44, kildeskattelovens § 87 samt i en eventuel dobbeltbeskatningsoverenskomst, og at oplysninger, der er omfattet af sådanne forskrifter, kan undtages i henhold til offentlighedslovens § 14.

Ifølge § 13, stk. 1, nr. 4, kan aktindsigtsadgangen begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til »gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen«.

35. I egen drift-undersøgelsen indgik en sag (omtalt side 287), hvor en ligningskommission havde nægtet aktindsigt i dele af kommunens ligningsplan og dele af et skema med skatteinspektørens vurdering af resultatet af lignings-

og revisionsarbejdet. Kommissionen havde henvist til § 13, stk. 1, nr. 4. Jeg fandt ikke at kunne kritisere, at Skattedepartementet havde tilsluttet sig, at de dele af ligningsplanen, som beskrev skattevæsenets ressourcefordeling og udsøgningskriterier i forbindelse med kontrolarbejdet, var undtaget fra aktindsigt i henhold til den nævnte bestemmelse, idet der ikke kunne bortses fra en nærliggende risiko for, at en skatteyder i kraft af kendskab til de nævnte oplysninger for de foregående indkomstår ville kunne foretage skatteunddragelse uden at blive afsløret. Derimod anså jeg det for betænkeligt at tilslutte mig, at skatteinspektørens vurdering af resultatet af lignings- og revisionsarbejdet var blevet undtaget, og henviste herved til, at der var tale om en kortfattet omtale af skatteforvaltningens deltagelse i arbejdet med forskellige sager, og at der ikke i omtalen indgik navne eller andre sædvanlige identifikationsoplysninger.

Retten til aktindsigt kan endvidere begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til »private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet«, jf. § 13, stk. 1, nr. 6.

36. Denne bestemmelse havde Statsskattedirektoratet og Skattedepartementet henvist til i en af de sager, der var omfattet af egen drift-undersøgelsen (s. 297). Sagen drejede sig om godkendelse i henhold til ligningslovens § 12, stk. 3, af en fælleskirkelig organisation. En sådan godkendelse indebærer, at løbende ydelser til organisationen kan fratrækkes ved opgørelsen af giverens skattepligtige indkomst. En forening med tilknytning til nyreligiøse bevægelser anmodede om aktindsigt i den pågældende sag. Statsskattedirektoratet afslog under henvisning til § 13, stk. 1, nr. 6, og lagde herved vægt på, at organisationen kunne tænkes at have interesse i ikke at få offentliggjort vedtægterne og oplysningerne i nogle skrivelser om organisationens virke og formål. Skattedepartementet tiltrådte afgørelsen, men ændrede den, efter at sagen var blevet indbragt for mig. Jeg fandt, at afgørelsen om at undtage de nævnte oplysninger i henhold til § 13, stk. 1, nr. 6, måtte forekomme særdeles tvivlsom.

### Notatpligt

I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal ifølge offentlig-

hedslovens § 6 en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne.

37. Sag 13-3 angik behandlingen af en ansøgning til Miljøstyrelsen om tilskud til et genanvendelsesprojekt. Ansøgningen var blevet sat i bero på, at ansøgeren indgav yderligere oplysninger om projektet, og da styrelsen ikke modtog oplysningerne, anså den ansøgningen for bortfaldet. Ansøgeren bestred under sagen, at han – som hævdede af styrelsen – under telefonsamtaler var blevet gjort bekendt med, at yderligere oplysninger var en forudsætning for, at sagen blev behandlet. Jeg udtalte, at offentlighedslovens § 6, stk. 1, må ses som et udslag af en almindelig retsgrundsætning om, at offentlige myndigheder har pligt til at gøre notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag – herunder telefonsamtaler – der ikke fremgår af brevvekslingen i sagen eller de øvrige dokumenter. Notatpligten er ikke alene en forudsætning for gennemførelsen af retten til aktindsigt, men normalt også en forudsætning for en effektiv kontrol med, om myndigheden har handlet korrekt.

### Afgørelsens meddelelse

Konkrete afgørelser skal kundgøres over for afgørelsens parter. Er der efter lovgivningen tillagt andre end sagens parter klageret eller andre retlige beføjelser vedrørende afgørelsen, vil der i loven normalt også være bestemmelser om, at disse skal underrettes om afgørelsen eventuelt ved offentlig annoncering.

38. I sag 13-2 gjorde klageren gældende, at Hovedstadsrådet i forbindelse med godkendelse af en kloakplan ikke havde givet korrekt underretning om rådets afgørelse. Kloakplanen omfattede 454 ejendomme, hvoraf 70% anvendtes til sommerhusbeboelse, og rådet havde givet underretning til ejerne ved at annoncere i en lokal ugeavis, som ikke uddeltes til sommerhusene i området. Jeg fandt ikke denne annoncering tilstrækkelig til opfyldelse af informationspligten i miljøbeskyttelseslovens § 65, stk. 2.

### Afgørelsesproceduren

39. Sag 20-3 vedrørte bedømmelsen af et afgangsarbejde inden for faget formgivning. Arbejdet blev bedømt af et kollegium bestående af 3 fremmede og 3 lærercensorer. Da fremlæggelsen og drøftelsen mellem eksaminanden og bedømmelseskollegiet var færdig, afgav to censorer skriftligt deres karakter til studielederen og forlod derpå eksamen. Efter reglerne skulle afgørelsen træffes efter rådslagning. Den endelige karakter blev imidlertid givet, uden at der skete en samlet forhandling i kollegiet. Jeg udtalte, at det måtte betragtes som en fejl, at fastsættelsen ikke skete på baggrund af en samlet drøftelse blandt kollegiets medlemmer. Jeg bemærkede herved, at der efter min mening ikke forelå sådanne forhold, som i særlige tilfælde kan begrunde, at afgørelsen ikke undergives den indbyrdes påvirkningsmulighed, der er indeholdt i kravet om rådslagning. På denne baggrund henstillede jeg til Undervisningsministeriet, at sagen blev taget op til fornyet overvejelse.

### Officialprincippet

Det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, at fremskaffe fornødne oplysninger om de foreliggende sager eller dog foranledige, at private, navnlig parterne, medvirker til sagens oplysning.

40. I sag 9-7 søgte A erstatning fra Nævnet vedrørende Erstatning til Ofre for Forbrydelser ca. 3 måneder, efter at han havde henvendt sig på skadestue med et knivstik, men uden at han forinden havde indgivet politianmeldelse. Nævnet afslog i overensstemmelse med nævnets almindelige praksis ansøgningen under henvisning til, at politianmeldelse ikke var indgivet »uden unødigt ophold«. Jeg måtte efter min gennemgang af sagen lægge til grund, at nævnet ikke nærmere havde undersøgt en oplysning fra A om, at han forgæves havde henvendt sig på en politistation straks efter, at han var blevet udskrevet fra hospitalet. Jeg henstillede derfor, at nævnet genoptog sagen og foretog en vurdering, hvor denne oplysning blev inddraget.

41. I forbindelse med egen drift-undersøgelsen kritiserede jeg, at Skattedepartementet havde tilsluttet sig, at en kommune havde givet afslag på aktindsigt i et internt arbejdsdokument,

idet departementet uprøvet lagde en erklæring fra kommunen til grund om, at der ikke i det interne dokument fandtes oplysninger, som skulle ekstraheres. Efter min opfattelse ville det have været rigtigst, hvis departementet havde indhentet de oplysninger og dokumenter, der var nødvendige for at vurdere rigtigheden af kommunens udtalelse (s. 300).

42. I sag 15-4 klagede A til Den Sociale Ankestyrelse over Sikringsstyrelsens afslag på at anerkende en lidelse efter arbejdsskadeforsikringsloven. A anmodede ankestyrelsen om at afvente en undersøgelse af hende på en arbejdsmedicinsk klinik. Ankestyrelsen traf afgørelse uden at afvente denne undersøgelse, idet styrelsen ikke fandt, at der ved undersøgelsen ville fremkomme nye oplysninger, der kunne ændre grundlaget for ankestyrelsens afgørelse. Jeg udtalte, at det som et almindeligt forvaltningsretligt princip påhviler en forvaltning at drage omsorg for sagernes oplysning, men at det er fast antaget i praksis, at pligten til at søge en sag oplyst kun kan udstrækkes til at omfatte oplysninger, der må antages at være af betydning for sagens afgørelse. Derfor fandt jeg ikke grundlag for at kritisere, at ankestyrelsen traf afgørelse uden at afvente den nævnte undersøgelse. Ankestyrelsen burde dog have orienteret A om, at hendes anmodning var blevet afslået.

### Hjemmelsspørgsmål m.v.

Forvaltningens konkrete afgørelsesvirksomhed er underlagt en række almene retlige begrænsninger. Den vigtigste er legalitetsprincippet, som kort går ud på, at afgørelser, der pålægger borgerne byrder eller tillægger dem rettigheder, skal have hjemmel typisk i lov eller bekendtgørelse. I den udstrækning, afgørelsernes retlige forudsætninger eller deres indhold ikke er beskrevet i hjemmelsgrundlaget, er det overladt til forvaltningen selv at fastlægge de relevante kriterier og foretage afvejningen samt udforme afgørelsens indhold. Denne udfyldende eller skønsmæssige virksomhed er styret af nogle grundprincipper, der navnlig er udviklet i domstolenes og ombudsmandens praksis.

43. Sag 20-2 angik en studentereksamen i mundtlig tysk, hvor der blev givet meget høje karakterer; således fik 12 af 22 elever karakteren 13, og 3 elever fik 11. Eksamensgennemsnittet var 11,6. Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseksamen besluttede at annullere karaktererne, og eleverne blev

tilbudt enten at gå til omeksamen eller at få overført deres årskarakterer. Jeg gav udtryk for, at det forhold, at ministeriet som sektormyndighed var tillagt en tilsynsbeføjelse, alene medførte, at ministeriet var beføjet til at holde sig underrettet om udviklingen på området og til at udtale sig vejledende om sin opfattelse af forholdene. Derimod kræver en sektormyndigheds udøvelse af retligt bindende beføjelser udtrykkelig lovhjemmel, og en sådan fandtes ikke på det pågældende område. Herefter fandt jeg, at direktoratet havde været ubeføjet til at annullere de pågældende karakterer, og at annullationsbeslutningen måtte anses for ugyldig, således at de oprindelige karakterer skulle stå ved magt.

44. A, der var ugift og havde en datter, meddelte i sag 15-5 social- og sundhedsforvaltningen, at hun havde købt et hus sammen med B, men at der ikke var etableret et samlivsforhold. Kommunen fandt ikke, at A var enlig forsørger og afslog derfor at yde ordinært og ekstra børnetilskud. Kommunen lagde vægt på, at parterne havde købt ejendommen i lige sameje, at de beboede den sammen, at ejendommen kun havde én lejlighed, samt at de ved at købe og bebo ejendommen i fællesskab havde etableret fælles huseftelse. Jeg fandt, at omstændighederne i sagen skabte en vis formodning for, at der forelå gensidig forsørgelse og dermed, at der var etableret et »ægteskabslignende forhold« som omtalt i forarbejderne til § 2 i børnetilskudsloven. Særlige omstændigheder – A's udtrykkelige benægtelse af at have samliv med B og det forhold, at hun senere var flyttet sammen med en anden mand på adressen – skabte dog efter min mening en sådan sandsynlighed for, at der alene var tale om et bofællesskab, at hun burde være betragtet som enlig forsørger.

45. Landbrugsministeriet har i en bekendtgørelse af 1987 fastsat nærmere regler om produktionsafgift på frugt og gartneriprodukter. Bekendtgørelsen indeholder en bemyndigelse for Landbrugsministeriet til at ændre afgiftsberegningerne, og bemyndigelsen er kun betinget af to forhold: en godtgørelse af et åbenbart misforhold mellem en pålagt afgift og produktionen af afgiftspligtige varer i indbetalingsåret, samt at en anmodning om ændring er fremsat inden indbetalingsårets udløb. I sag 12-1 ansøgte A, der ejede en bærplantage, rettidigt om ændring af afgiften. Han henviste til, at der ikke havde været nogen høst det pågældende år, da blomsterknopperne var blevet ødelagt af en lo-

kal snebyge, der havde sænket temperaturen. Ministeriet afslog ansøgningen under henvisning til nogle generelle synspunkter vedrørende den særlige beregningsmåde for afgifter på bær m.v. Jeg udtalte, at der ikke i dispensationsbestemmelsens ordlyd var støtte for ministeriets fortolkning, at en restriktiv fortolkning måtte kræve særlige holdepunkter, samt at baggrunden for den særlige beregningsmåde for bærafgifter ikke udelukkede dispensation i et tilfælde som det foreliggende. Jeg kunne derfor ikke tiltræde ministeriets begrundelse for at afslå ansøgningen.

46. Persontrafikrådet meddelte i sag 18-2 advokat A, at de til et selskab udstedte tilladelser til turist- og bestillingskørsel var bortfaldet, da B ikke var den, der som selskabets ansvarlige leder vedvarende og faktisk havde forestået virksomhedens transportarbejde, jf. § 11 i bekendtgørelse nr. 620 af 6. december 1978 om kvalifikationskrav til indehaveren af tilladelser til buskørsel. Jeg udtalte, at det ikke var lovligt, at Persontrafikrådet som sket havde fastsat vilkår om, at den ansvarlige leder B skulle eje selskabets anpartar helt eller delvis. Til sidesættelsen af vilkåret kunne derfor ikke tillægges vægt ved afgørelsen om tilladelsens bortfald i henhold til § 11, stk. 2, i bekendtgørelsen. Jeg fremsatte samtidig nogle principielle synspunkter om det hjemmelsgrundlag, der var lagt til grund for rådets afgørelser, og henstillede, at rådet overvejede at ændre sin praksis således, at formodede tilfælde af »stråmandsvirksomhed« blev bedømt efter buslovens regler om tilbagekaldelse af tilladelser.

47. I sag 13-1 havde A i 1965 fået tilladelse til at udføre en faskine (bortledning af regnvand) på sin ejendom. I de følgende år klagede naboen over vandgener i sin kælder angiveligt forårsaget af vand fra denne faskine. Miljøstyrelsen pålagde i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 11, stk. 3, i 1987 kommunen at tilbagekalde tilladelsen og stadfæstede i 1988 kommunens afgørelse herom. Afgørende efter § 11, stk. 3, i miljøbeskyttelsesloven er hensynet til beskyttelse af grundvandsinteresser. Miljøstyrelsen havde ikke foranlediget en konkret vurdering af risikoen for grundvandsforurening, og jeg anså det derfor ikke for godtgjort, at betingelserne i § 11, stk. 3, var opfyldte. Herefter annullerede Miljøstyrelsen sin afgørelse om tilbagekaldelse.

48. Sag 9-4 vedrørte en samværsresolution med vilkår om, at barnet under besøg hos den

samværsberettigede ikke måtte oplæres i Jehovas Vidners tro og ikke måtte deltage i Jehovas Vidners stævner, møder, missioner og lignende aktiviteter. Jeg udtalte, at der efter myndighedsloven ikke er noget til hinder for at fastsætte vilkår med hensyn til barnets religiøse forhold under forudsætning af, at vilkåret i det konkrete tilfælde er nødvendigt ud fra hensynet til, hvad der er bedst for barnet. Hensynet til den samværsberettigedes frie religionsudøvelse – jf. bl.a. grundlovens § 70 – måtte på den anden side føre til, at myndighederne udviser særlig påpasselighed med ikke at stille strengere vilkår end nødvendigt.

49. Miljøstyrelsen stadfæstede i sag 13-4 Fyns Amtskommunes meddelelse af en »overordnet godkendelse« af en udvidelse af I/S Fynsværket. Miljøankenævnet afviste at behandle en klage over styrelsens afgørelse med den begrundelse, at det lå uden for nævnets beføjelser og pligter at behandle klager over afgørelser, der ikke forelå i endelig form. Nævnets standpunkt gav mig ikke anledning til bemærkninger. Derimod udtalte jeg bl.a., at hverken gældende miljøbeskyttelseslov eller forskrifter udstedt i medfør heraf indeholdt hjemmel for at meddele »foreløbige« eller »overordnede« godkendelser. Efter min opfattelse faldt den omhandlede godkendelse klart uden for de rammer, der hidtil havde været anerkendt i praksis med hensyn til anvendelse af ubestemte vilkår m.v. I tilslutning hertil bemærkede jeg, at godkendelsesbegrebet i miljøbeskyttelsesloven er forholdsvis klart og entydigt, hvilket også er nødvendigt af hensyn til de retsvirkninger, der er knyttet til godkendelsen.

50. I sag 9-1 lånte A, der havde bopæl i Danmark, en tysk ejet og registreret bil til rallykørsel i Vesttyskland. A søgte om tilladelse til fritagelse fra registreringspligten her i landet til benyttelse af bilen til prøvekørsel og reparationer. Rigspolitichefen afslog under henvisning til, at der ikke forelå særlige grunde for at meddele dispensation. Han tilføjede, at der efter fast praksis ikke gives tilladelse til privat kørsel i Danmark bortset fra egentransport mellem grænsen og bopæl, såfremt den pågældende opholder sig i erhvervsøjemed i udlandet i flere dage ad gangen. Ifølge dispensationsbestemmelsen (§ 106 i registreringsbekendtgørelsen) kan der dispenseres i to tilfældegrupper; myndighedernes praksis syntes imidlertid kun at afspejle den ene af tilfældegrupperne. Jeg fandt

denne praksis uforenelig med § 106 og henstillede, at sagen blev genoptaget.

### **Ændring af afgørelser**

51. I sag 12-4 havde A i januar 1989 modtaget 37.030 kr. i støtte til omlægning af sin bedrift til økologisk jordbrugsproduktion. Jordbrugsdirektoratet havde ved udbetalingen været af den fejlagtige opfattelse, at A var berettiget til at modtage støtte. Da direktoratet efterfølgende blev opmærksom på fejlen, krævede direktoratet støtten tilbagebetalt. Jeg fandt, at A ved ansøgningen ikke havde givet urigtige eller vildledende oplysninger, hvilket var en forudsætning i regelgrundlaget for at kræve tilbagebetaling. Da der heller ikke på andet grundlag kunne kræves tilbagebetaling, henstillede jeg, at direktoratet frafaldt kravet.

52. A, der var ansat ved en købmandsskole, havde i sag 20-4 fejlagtigt fået udbetalt ca. 12.000 kr. over en 9 måneders periode. Beløbet vedrørte et særligt tillæg, der bortfaldt, da A opnåede aldersreduktion i det ugentlige timetal. Skolen og Undervisningsministeriet modregnede beløbet i A's løn og lagde herved til grund, at han var forpligtet til at betale beløbet tilbage. Denne afgørelse blev truffet alene ud fra en vurdering af, om A burde have haft kendskab til reglerne om lønnens beregning. Jeg fandt, at udgangspunktet for bedømmelsen af spørgsmålet måtte være obligationsrettens almindelige regler om tilbagesøgning (*condictio indebiti*) med de tillem্পninger, der følger af, at aflønningsforholdene for offentligt ansatte er undergivet nøje regulering i aftaler, cirkulærer m.v. Herefter må der i tilfælde af fejlagtige udbetalinger – ud over en vurdering af den pågældendes rent subjektive forhold – foretages en mere almen, objektivt præget vurdering af, hvem der er nærmest til at bære risikoen for fejludbetalingen. I den foreliggende sag burde der ved denne vurdering tages hensyn til den tid, der medgik, før skolen blev opmærksom på fejlen, det fejlagtigt udbetalte beløbs størrelse i forhold til den samlede løn, samt om der fra skolens side generelt eller særligt i forbindelse med overgangen til aldersreduktion burde være orienteret om de lønmæssige konsekvenser. Jeg henstillede, at sagen blev undergivet en fornyet overvejelse.

53. Sag 2-1 angik ændring af en af Boligministeriet godkendt saneringsplan. Saneringsloven indeholder ikke regler om, hvilken proce-

dure der skal følges i forbindelse med ændring af sådanne planer. Jeg fandt, at det i overensstemmelse med almindelige retlige synspunkter som udgangspunkt må lægges til grund, at en ændring skal gennemføres ved vedtagelse af en ny plan eller et tillæg til den bestående plan i overensstemmelse med reglerne i saneringsloven om vedtagelse af planer.

### **Administrativ Rekurs**

54. I sag 15-1 var rejst spørgsmålet om Den Sociale Ankestyrelses praksis, hvorefter arbejdsgivere anses for berettigede til at påklage Arbejdsskadestyrelsens afgørelser om at anerkende eller afvise forhold om omfattet af arbejdsskadeforsikringsloven. Ved en lovændring i 1987 blev det præciseret, at arbejdsgivere, der har tegnet lovpligtig arbejdsskadeforsikring, ikke anses for parter i disse sager ved behandlingen i første instans. Det måtte herved antages at være lagt til grund, at arbejdsgivernes interesser – dels i sagernes udfald, dels i gennem kendskab til sagerne at kunne tilrettelægge arbejdet – ikke var tilstrækkeligt tungtvejende til at give dem partsstatus. På denne baggrund fandt jeg det betænkeligt, at arbejdsgivere blev anerkendt som berettigede til at påklage styrelsens afgørelser til ankestyrelsen.

55. I sag 15-7 modtog A den 30. januar 1987 en mundtlig afgørelse fra B kommune om tilbagebetaling af kontanthjælp. Han bad om at få en skriftlig begrundelse afgørelse for at kunne udforme en klage til amtsankenævnet. B svarede ikke, og A foretog sig ikke noget, før han ca. 1½ år senere blev opmærksom på, at tilbagebetalingskravet var blevet inddrevet ved modregning i overskydende skat. Herefter indgav han klage til amtsankenævnet, som afviste klagen som for sent indgivet og samtidig bemærkede, at der ikke forelå særlig grund til at bortse fra fristoverskridelsen, jf. bistandslovens § 15. Jeg udtalte, at en part også før forvaltningslovens ikrafttræden kunne forlange at få meddelt en skriftlig begrundelse efterfølgende, og fandt også A's ønske herom velbegrundet. Den manglende efterkommelse af ønsket burde bervirke suspension af klagefristen i bistandsloven, og jeg henstillede derfor, at amtsankenævnet realitetsbehandlede sagen.

56. En kommune klagede i sag 15-3 til Den Sociale Ankestyrelse over, at et revaliderings-

og pensionsnævn havde besluttet at imødekomme en ansøgning fra A om støtte til køb af en bil, jf. bistandslovens § 58, stk. 3. Forinden havde nævnet besluttet at tillægge klagen opsættende virkning. Ankestyrelsen afviste i første omgang at realitetsbehandle klagen, da nævnets afgørelse ikke var blevet meddelt A. Efter at der var givet A meddelelse om afgørelsen, blev sagen realitetsbehandlet, men A krævede ikke støttebeløbet udbetalt. Senere fik A også underretning om beslutningen om, at klagen var tillagt opsættende virkning. Ankestyrelsen realitetsbehandlede sagen og ændrede nævnets beslutning til afslag, men tiltrådte afgørelsen om opsættende virkning. Herefter var A afskåret fra at få støtten udbetalt. Jeg fandt, at nævnet havde været uberettiget til at tillægge

klagen opsættende virkning. Jeg henviste herved til, at der efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger kun undtagelsesvis kan tillægges opsættende virkning i sager af denne karakter, samt til tidligere ombudsmandspraksis om ophør af adgang til at tillægge opsættende virkning, når ydelsen er forfalden. Endvidere henviste jeg til kravet om, at afgørelser, herunder afgørelser om opsættende virkning, skal bekendtgøres for parten for at få retsvirkning. Jeg fandt, at A burde stilles, som om klagen ikke var tillagt opsættende virkning, og bemærkede, at ankestyrelsen ville have været uberettiget til at opsige lånet, dersom det var blevet udbetalt til A i overensstemmelse med nævnets afgørelse. Herefter måtte A anses for berettiget til at få udbetalt støtten.



### III. Sager af almindelig interesse

*I det følgende refereres de sager, som jeg efter de § 12 i instruks for Folketingets Ombudsmand givne retningslinier har ment at burde offentliggøre.*

#### A. Statslige myndigheder

*Sagerne er opdelt på de enkelte ministeriers sagsområde. Indledningvis gives der en beskrivelse af de sager, der i beretningsåret har været inden for det pågældende ministeriums område*

##### 1. Arbejdsministeriets sagsområde

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 14, er der i beretningsåret realitetsbehandlet 29 sager inden for Arbejdsministeriets sagsområde. 28 af sagerne angik myndighedernes afgørelser, medens 1 sag angik sagsbehandlingsspørgsmål. 3 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Af de 29 sager vedrørte 3 *departementet*. 2 af disse angik afgørelser. Den tredje sag, som angik sagsbehandlingen, gav anledning til kritik.

1 sag vedrørte *Arbejdsmarkedsstyrelsen* (tidligere *Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen*) og angik en afgørelse.

23 sager vedrørte *Arbejdsmarkedets Ankenævn* (tidligere *Ankenævnet for Arbejdsløshedsforsikringen*). Alle sager angik afgørelser, hvoraf 2 gav anledning til kritik og henstilling. Af sagerne angik 13 spørgsmål om ret til arbejdsløshedsdagpenge og 5 spørgsmål om ret til ef-

terløn. En af efterlønssagerne gav anledning til kritik og henstilling. 2 sager vedrørte slettelse af medlemsskab af en arbejdsløshedsløshedskasse, hvoraf den ene gav anledning til kritik og henstilling. Denne sag er omtalt nedenfor som sag nr. 1-1, og vedrørte et spørgsmål om et retsforligs betydning for afgørelsen af, om et arbejdsløshedskassemedlems optræden kunne betegnes som svigagtig. De resterende 3 sager angik andre spørgsmål.

2 sager angik afgørelser fra *Ankenævnet for ATP*.

## 1-1. Forvaltningsret 13.3. – 29.1.

**Betydningen af retsforlig for afgørelse om slettelse af medlemskab af arbejdsløshedskasse på grund af svig.**

*Ankenævnet for Arbejdsløshedsforsikringen havde senest i 1985 fastholdt, at A skulle tilbagebetale arbejdsløshedsdagpenge modtaget med urette i en periode samt slettes som medlem af sin arbejdsløshedskasse på grund af svig. jf. arbejdsløshedsforsikringslovens § 87, stk. 1.*

*Under en senere retssag anlagt af arbejdsløshedskassen mod A vedrørende tilbagebetalingskravet blev der under ankesagen i landsretten indgået retsforlig. Landsretten tilkendegav herunder i forbindelse med spørgsmålet om kravets forældelse, at »der ikke findes fornødne holdepunkter for at fastslå, at (A) har gjort sig skyldig i svigagtigt forhold ...« – I modsætning hertil havde byretten fundet, at A havde gjort sig skyldig i svigagtigt forhold, hvorfor kravet fandtes omfattet af den 20-årige forældelse.*

*A anmodede ankenævnet om at genoptage sagen om svigsslettelse med henvisning til, at landsretten ved sin tilkendegivelse havde statueret, at der ikke forelå svig, men ankenævnet fastholdt slettelsen.*

*Ombudsmanden udtalte, at han i og for sig kunne være enig med ankenævnet i, at der ikke i samme omfang som under en straffesag om bedrageri havde været anledning til bevisførelse og procedure om spørgsmålet om svigagtigt forhold eller berigelsesforsæt. Han måtte imidlertid efter gennemgangen af det foreliggende materiale om retssagen gå ud fra, at svigsspørgsmålet havde været inddraget under retssagen i betydeligt omfang. Ombudsmanden var på denne baggrund betænkelig ved at tilslutte sig ankenævnets opfattelse af, at der ikke i forbindelse med retssagen kunne siges at ligge en endelig afklaring af A's subjektive forhold i relation til arbejdsløshedsforsikringslovens § 87, stk. 1. Han henviste i den forbindelse til de klare udtalelser i byretsdommens præmisser og landsrettens tilkendegivelse.*

*Ombudsmanden henstillede til ankenævnet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse.*

*Med skrivelse af 20. juni 1990 meddelte Arbejdsmarkedets Ankenævn, at nævnet på baggrund af det af ombudsmanden anførte havde ophævet sin afgørelse om svigsslettelse. Ombudsmanden meddelte ankenævnet, at han tog det oplyste til efterretning. (J. nr. 1989-1592-024).*

A klagede over en afgørelse fra Ankenævnet for Arbejdsløshedsforsikringen (nu Arbejdsmarkedets Ankenævn) i skrivelse af 27. september 1989. Ved afgørelsen fastholdt ankenævnet sine tidligere afgørelser i A's sag om slettelse af arbejdsløshedskassemedlemskab på grund af svig.

A havde i skrivelse af 16. august 1989 anmodet ankenævnet om at genoptage sagen, for så vidt angik afgørelsen om svigsslettelse, idet han henviste til en tilkendegivelse fra Vestre Landsret i forbindelse med et retsforlig indgået den 15. februar 1989 under en ankesag mellem A's fagforbund og A om tilbagebetaling af et med urette modtaget dagpengebeløb.

Retssagen om tilbagebetaling blev anlagt, efter at Ankenævnet for Arbejdsløshedsforsikringen senest ved afgørelse af 16. juli 1985 havde fastholdt, at A skulle tilbagebetale dagpenge modtaget med urette i perioden fra den 1. juli 1978 til den 30. september 1979, jf. arbejdsløshedsforsikringslovens § 86, stk. 1, samt slettes som medlem af sin arbejdsløshedskasse på grund af svig, jf. arbejdsløshedsforsikringslovens § 87, stk. 1.

Ankenævnets afgørelse af 16. juli 1985 havde været indbragt for Folketingets Ombudsmand, som i en skrivelse af 14. april 1986 til A udtalte:

»Efter min gennemgang af det nu tilvejebragte materiale og sagens øvrige akter skal jeg

meddele, at jeg ikke finder at have grundlag for at kritisere den afgørelse, som ankenævnet traf i skrivelsen af 16. juli 1985. Jeg bemærker herved, at jeg som tidligere nævnt i overensstemmelse med Vestre Landsrets dom må lægge til grund, at De har været selvstændig erhvervsdrivende i den omhandlede periode.

Med de tilvejebragte oplysninger kan jeg ikke lægge til grund, at Deres fagforening/arbejdsløshedskasse havde et sådant nøje kendskab til Deres beskæftigelsesforhold, at det udelukker, at slettelse af medlemskab af arbejdsløshedskassen kan ske. Den nærmere afklaring og den retlige vurdering af beskæftigelsesforholdet ses først endeligt at være foretaget af retten i Silkeborg og Vestre Landsret på grundlag af partsforklaring og vidneafhøring.»

(Den i citatet nævnte retssag vedrørte et arbejdsvederlag og var anlagt af A mod en tidligere forretningspartner).

Den seneste retssag vedrørte som anført alene spørgsmålet om tilbagebetaling. Vestre Landsret tilkendegav følgende (jf. retsbogsudskrift af 15. februar 1989):

»Efter votering tilkendegav retten, at sagens udfald ved en eventuel dom vil blive en stadfæstelse. Som begrundelse herpå oplyst retten, at den som også statueret under sagerne ved byret og landsret mod (den tidligere forretningspartner) og antaget af Arbejdsdirektoratet, Ankenævnet og Ombudsmanden må lægge til grund, at appellanten i den relevante periode ikke har været ansat hos (forretningspartneren), men har måttet opfattes som selvstændig erhvervsdrivende, i hvilken forbindelse det fremhæves, at der ikke har været indeholdt A-skat i de til ham udbetalte beløb.

Retten finder herefter, at appellanten ikke har haft krav på udbetaling af dagpengebeløbene på ialt 31.059 kr.

Selv om der ikke findes fornødne holdpunkter for at fastslå, at appellanten har gjort sig skyldig i svigagtigt forhold, findes den uberegtigede udbetaling af beløbene at burde tilregnes appellanten, der ikke har givet arbejdsløshedskassen de fornødne oplysninger til bedømmelse af forholdet, hvorfor tilbagebetalingskravet tages til følge, da en forældelsesfrist tidligst har kunnet løbe fra Arbejdsdirektoratets afgørelse af 9. september 1982, og da der ikke findes grundlag for at nedsætte beløbet.

Sagen forligtes herefter således, at appellanten, (A), forpligter sig til inden 14 dage til indstævnte, (fagforbundet), at betale 31.059 kr.

med sædvanlig procesrente fra den 18. december 1986, til betaling sker.

...«

I modsætning hertil havde byretten fundet, at A havde gjort sig skyldig i svigagtigt forhold, hvorfor kravet fandtes omfattet af den 20-årige forældelse.

I genoptagelsesansøgningen til ankenævnet henviste A til, at Vestre Landsret i sin tilkendegivelse havde statueret, at der ikke forelå svig, og han gjorde gældende, at han derfor var blevet slettet som medlem af arbejdsløshedskassen med urette. A henviste endvidere til en sag omtalt i ankenævnets beretning for årene 1978, 1979 og 1980, s. 140 ff.

I skrivelsen af 27. september 1989 meddelte ankenævnet følgende afgørelse:

»...

Ankenævnet fastholder, at (A) har udvist et forhold, der er omfattet af arbejdsløhedsforsikringslovens § 87, stk. 1.

Ankenævnet finder ikke, at Landsrettens bemærkninger vedrørende medlemmets subjektive forhold, der er afgivet i forbindelse med tilkendegivelsen vedrørende de nedlagte påstande om stadfæstelse af byrettens dom/frifindelse, subsidiært mod betaling af et mindre beløb, giver grundlag for at ændre nævnets afgørelse.

Ankenævnet finder, at der ved Landsrettens bemærkninger er taget stilling til tilbagebetalingen og forældelsesproblematikken, og at der ikke herved er taget endelig stilling til, om forholdet kan anses for svigagtigt efter arbejdsløhedsforsikringslovens § 87, stk. 1.

...«

I klageskrivelsen til mig henviste A til sagens specielle omstændigheder. Han fandt det mærkværdigt, at landsrettens tilkendegivelse var blevet tilsidesat.

I forbindelse med, at jeg anmodede ankenævnet og Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen om udtalelser i anledning af A's klage, bad jeg om at modtage en redegørelse for praksis vedrørende tilsvarende sager samt en nærmere begrundelse for, at A's sag havde fået et andet udfald end den sag, der er omtalt i nævnets beretning for årene 1978, 1979 og 1980, s. 140 ff.

Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen anførte i sin udtalelse:

»... skal direktoratet bemærke, at sagen for Vestre Landsret alene drejede sig om, hvorvidt medlemmet skulle tilbagebetale de fejludbetalte dagpenge efter arbejdsløhedsforsikringslo-

vens § 86, stk. 1, og dermed om, hvorvidt betingelserne for denne bestemmelses anvendelse var opfyldt. Denne tilbagebetalingssag var rejst af arbejdsløsheds-kassen.

Der var dog ikke anledning for arbejdsløsheds-kassen til at argumentere for, at der forelå svig efter arbejdsløshedsforsikringslovens § 87, stk. 1, ligesom tilbagebetalingssagen ikke gav de instanser, der havde truffet svigsafgørelsen (direktoratet og ankenævnet), anledning til at deltage i sagen.

Endvidere var det ikke nødvendigt for Vestre Landsret at tage endelig stilling til, om der forelå svig, da tilbagebetalingspligt efter arbejdsløshedsforsikringslovens § 86, stk. 1, også foreligger i tilfælde af visse grovere former for uagtsomhed.

Direktoratet er derfor af den opfattelse, at Vestre Landsret ved sin tilkendegivelse ikke har taget endelig stilling til, om betingelserne i arbejdsløshedsforsikringslovens § 87, stk. 1, var opfyldt, og at det afgørende for forligets indgåelse var rettens tilkendegivelse om, at sagens udfald ved en dom ville blive en stadfæstelse af byrettens dom og dermed, at medlemmet skulle tilbagebetale det omhandlede beløb.

Endelig skal direktoratet til spørgsmålet fra Folketingets Ombudsmand om praksis i tilsvarende sager oplyse, at en dom om, at betingelserne i arbejdsløshedsforsikringslovens § 87, stk. 1, ikke er opfyldt, naturligvis bliver lagt uprøvet til grund, medmindre dommen ankes. Tilsvarende vil en klar tilkendegivelse fra retten – i en sådan sag – om, at betingelserne i arbejdsløshedsforsikringslovens § 87, stk. 1, ikke er opfyldt, blive lagt til grund, hvis tilkendegivelsen resulterer i et retligt forlig.

...«

I en udtalelse til mig anførte ankenævnet:

»... skal man meddele, at ankenævnets praksis er i overensstemmelse med den i årsberetningen for 78, 79 og 80 nævnte. Ankenævnet lægger i sin afgørelse rettens endelige vurdering af et medlems subjektive forhold til dagpengeudbetalingen til grund, uanset om dette sker ved afsigelse af en dom eller ved en tilkendegivelse fra retten.

Ankenævnet kan vedr. praksis henvise til 3 tidligere afgørelser i B 131-76, B 179-78 og B 384-83, der vedlægges i kopi.

Når (A's) sag har fået et andet udfald end den i årsberetningen for 78, 79 og 80 nævnte skyldes dette, at ankenævnet bl.a. på grundlag af de for retten nedlagte påstande har fundet, at

vurderingen af medlemmets subjektive forhold, i relation til spørgsmålet om den af ankenævnet ikendte sanktion i henhold til arbejdsløshedsforsikringslovens § 87, ikke kunne anses for endeligt afklaret ved Vestre Landsrets tilkendegivelse.

Ankenævnet har derfor fastholdt, at (A) har udvist et forhold, der er omfattet af arbejdsløshedsforsikringslovens § 87, stk. 1.

Ankenævnet kan i øvrigt henholde sig til det af Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen anførte.«

Ankenævnet fremsendte senere til yderligere belysning af nævnets praksis kopi af en afgørelse af 22. december 1989.

Efter at have modtaget kopi af udtalelserne anførte A, at det klart fremgik af Silkeborg Rets dom og Vestre Landsrets tilkendegivelse, at spørgsmålet om svig blev behandlet under rets-sagen. Han havde ikke nu – på grund af Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringens tilintetgørelse af diverse materiale fra sagen – mulighed for at dokumentere, at der ikke havde foreligget svig, ligesom arbejdsløsheds-kassen tilsvarende ikke havde haft mulighed for at dokumentere svig.

Jeg udtalte følgende:

»Min undersøgelse i sagen har alene rettet sig mod det forhold, at ankenævnet har fastholdt sin afgørelse om svigsslettelse på trods af Vestre Landsrets tilkendegivelse af 15. februar 1989.

Ankenævnets tidligere afgørelse om (bl.a.) slettelse på grund af svig har den tidligere ombudsmand behandlet og taget stilling til i sin udtalelse af 14. april 1986.

Efter arbejdsløshedsforsikringslovens § 87, stk. 1, kan et medlemskab af en arbejdsløsheds-kasse slettes, såfremt den pågældende gør sig skyldig i »svigagtigt forhold« over for kassen.

De afgørelser, jeg har modtaget fra ankenævnet til belysning af nævnets praksis i sager, hvor der er truffet en domstolsafgørelse af betydning for spørgsmålet om svigsslettelse, vedrører alle tilfælde, hvor der har været rejst tiltale mod medlemmet for bedrageri efter straffelovens § 279, men er sket frifindelse som følge af manglende (bevis for) berigelsesforsæt. I samtlige sager har ankenævnet afvist, at der var grundlag for svigsslettelse efter arbejdsløshedsforsikringslovens §

87, stk. 1, med henvisning til domstolsafgørelsen i straffesagen.

Ankenævnet har i sin udtalelse af 15. december 1989 til mig givet udtryk for, at nævnet »lægger ... rettens endelige vurdering af et medlems subjektive forhold til grund, uanset om dette sker ved afsigelse af en dom eller ved en tilkendegivelse fra retten«.

Som begrundelse for, at ankenævnet i (A's) sag har fastholdt afgørelsen om svigslettelse, har nævnet henvist til, at man ikke fandt, at vurderingen af hans subjektive forhold »i relation til spørgsmålet om den af ankenævnet ikendte sanktion i henhold til arbejdsløshedsforsikringslovens § 87«, kunne anses for endeligt afklaret ved Vestre Landsrets tilkendegivelse. Ankenævnet henviser i den forbindelse til de nedlagte påstande og henholder sig i øvrigt til Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringens udtalelse af 8. november 1989.

Jeg går ud fra, at ankenævnet dermed henlyder til (jf. direktoratets udtalelse), at der var tale om en sag om tilbagebetaling, at der ikke var anledning for arbejdsløsheds-kassen til at argumentere for svig under sagen eller for direktoratet og ankenævnet at deltage i sagen, og at det ikke var nødvendigt for landsretten at tage stilling til, om der forelå svig.

Jeg kan i og for sig være enig med ankenævnet i, at der ikke i samme omfang, som

det er tilfældet under en straffesag om bedrageri, har været anledning til bevisførelse og procedure om spørgsmålet om svigagtigt forhold/berigelsesforsæt.

Efter min gennemgang af det i sagen foreliggende materiale vedrørende retssagen må jeg imidlertid gå ud fra, at svigsspørgsmålet har været inddraget under retssagen i betydeligt omfang.

Byretten fandt, at (A) havde gjort sig skyldig i »et svigagtigt forhold i civilretlig forstand«. Vestre Landsret fandt i sin tilkendegivelse »ikke ... fornødne holdepunkter for at fastslå, at (A) har gjort sig skyldig i svigagtigt forhold«.

På denne baggrund må jeg være betænkelig ved at tilslutte mig ankenævnets opfattelse af, at der ikke i forbindelse med retssagen kan siges at ligge en endelig afklaring af (A's) subjektive forhold i relation til arbejdsløshedsforsikringslovens § 87, stk. 1. Jeg henviser i den forbindelse også til de klare udtalelser i byretsdommens præmisser og Vestre Landsrets tilkendegivelse.

Jeg har derfor henstillet til ankenævnet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse over for (A) på baggrund af det, jeg har anført.

Jeg har anmodet ankenævnet om underretning om, hvad der videre sker i sagen.«

## 2. Boligministeriets sagsområde

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 14, er der i beretningsåret realitetsbehandlet 12 sager inden for Boligministeriets sagsområde. 10 sager vedrørte afgørelser, hvoraf den ene også angik sagsbehandlingen. 1 sag angik kun sagsbehandlingen, medens 1 sag vedrørte et generelt spørgsmål. 3 af sagerne gav anledning til kritik.

Af de 12 sager vedrørte 2 sager afgørelser fra *departementet*.

10 sager angik *Bygge- og Boligsstyrelsen*, heraf vedrørte 8 sager afgørelser. Den ene af disse sager vedrørte et spørgsmål om inhabilitet i forbindelse med en kommunes tilsyn med et bolig-

selskab. Sagen, der er omtalt som sag nr. 2-1, gav anledning til kritik. En anden af afgørelserne, som vedrørte et spørgsmål om tilbagebetaling af boligydelse, gav ligeledes anledning til kritik. 1 sag, som angik sagsbehandlingen, vedrørte sanering af en boliggedekarré. Sagen, som er omtalt nedenfor som sag nr. 2-2, gav anledning til kritik. Endelig vedrørte 1 sag et generelt spørgsmål.

### 2-1. Boligret 1. – Forvaltningsret 112.1. – 29.6.

**Borgmester inhabil ved behandling af sag mod selskab, hvori han indtog formandspost.**

*Hvervet som formand for et boligselskab måtte efter ombudsmandens mening indebære opgaver og pligter i forhold til selskabets interesser, som i betydeligt omfang måtte anses som selvstændige og forskellige fra de opgaver og interesser, kommunalbestyrelsen skal varetage som tilsynsførende med selskabet. Ombudsmanden kunne derfor ikke generelt anerkende Boligstyrelsens standpunkt, hvorefter der ved udøvelsen af de forskellige hverv reelt er tale om varetagelse af sammenfaldende interesser, og at der derfor ikke foreligger nogen interessekonflikt. Kommunalbestyrelsens funktion som tilsynsførende med selskabet indebærer efter omstændighederne, at den må tage stilling til konflikter mellem selskabet og dets lejere m.fl. I sådanne tilfælde er der da som udgangspunkt tale om en sådan konflikt, at sammenfaldende hverv – i hvert fald som henholdsvis formand for kommunalbestyrelsen og for selskabsbestyrelsen – må medføre inhabilitet, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3.*

*I det foreliggende tilfælde drejede A's henvendelse til kommunen sig bl.a. om, hvorvidt boligselskabet overholdt gældende bestemmelser om udførelse af vedligeholdelsesarbejder, og der forelå en forholdsvis skarp meningsudveksling herom. På denne baggrund fandt ombudsmanden, at borgmesteren var inhabil og ikke burde have deltaget i kommunens behandling af sagen.*

*Boligstyrelsen burde efter ombudsmandens opfattelse have været opmærksom på spørgsmålet, og han gjorde styrelsen bekendt med denne opfattelse. (J. nr. 1988-815-15).*

A, der boede til leje i et almennyttigt boligbyggeri klagede til X kommune, der var tilsynsførende med boligselskabet, over vedligeholdel-

sen af lejligheden. Borgmesteren i X kommune, der samtidig var formand for boligselskabets bestyrelse, deltog i kommunens behandling af

sagen. I min undersøgelse beskæftigede jeg mig kun med spørgsmålet vedrørende borgmester B's habilitet.

Det fremgik af sagen, at A og hendes mand flyttede ind i en lejlighed i et almennyttigt boligselskab i X by. Straks efter indflytningen gjorde A og hendes mand, som døde den 27. august 1983, gældende, at lejlighedens vedligeholdelse var mangelfuld. Dette spørgsmål blev foreløbig afsluttet ved, at A den 16. september 1983 underskrev en erklæring om, at manglerne var udbedret. Siden har A i breve og under møder med boligselskabet bestridt, at manglerne var udbedret og anfægtet de forhold, hvorunder hun afgav sin underskrift. A har siden rejst flere spørgsmål vedrørende lejlighedens vedligeholdelse, bl.a. har hun over for boligselskabet påberåbt sig, at den udvendige vedligeholdelse af lejligheden påhviler selskabet, og at det derfor ikke har kunnet aftales, at de beboere, der selv er i stand hertil, skal male træværk udvendig.

I juni 1986 forelagde A sagen for X kommune, som er tilsynsførende med boligselskabet. Kommunen har flere gange besvaret henvendelser fra A om sagen, bl.a. i et brev af 4. februar 1988 vedrørende tidspunktet for hendes mands bisættelse. Baggrunden for dette brev var, at A på et tidspunkt i forhold til Boligstyrelsen gjorde gældende, at hendes underskrift den 16. september 1983 ikke kunne være bindende, da hendes mand blev bisat denne dag, og at hun havde følt sig presset til at skrive under på, at lejligheden var sat i stand. Boligselskabet tilvejebragte i den forbindelse oplysning fra kordegnkontoret om, at hendes mand var død den 27. august 1983 og var blevet bisat den 31. august s.å. og ikke som angivet af A den 16. september 1983. Siden har A fra kordegnkontoret fået en erklæring om, at urnenedsættelsen skete den 16. september 1983, og at denne handling ikke sjældent i daglig tale betegnes bisættelse.

I brevet af 4. februar 1988, som blev underskrevet af borgmester B, oplyste kommunen, at den første erklæring var blevet fremskaffet fra kordegnkontoret af borgmesteren, som også er formand for bestyrelsen for Y Boligselskab og givet videre til selskabet.

I begyndelsen af 1986 rettede A henvendelse til Boligstyrelsen om sagen, og styrelsen har flere gange bl.a. i en skrivelse af 7. oktober 1987 afgivet vejledende udtalelser i sagen.

Borgmesteren medvirkede, som det ses ovenfor, ved kommunens behandling af A's henvendelse om sagen. Da han samtidig er formand for selskabets bestyrelse, foreligger der spørgsmål, om borgmesteren burde have afstået fra at deltage i kommunens behandling af sagen på grund af inhabilitet.

Dette spørgsmål må afgøres på grundlag af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, og § 3, stk. 2. Disse bestemmelser har følgende indhold:

»§ 3. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

....

3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald.

....

Stk. 2. Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommen-  
de hensyn.«

Ifølge § 4 i vedtægterne for Y Boligselskab, X by, består selskabets bestyrelse af 7 medlemmer. 3 medlemmer vælges af Arbejdernes Fællesorganisation og 4 af afdelingsbestyrelserne i fællesskab.

Det er oplyst, at B er valgt af Arbejdernes Fællesorganisation.

Boligstyrelsen anførte i en skrivelse af 9. september 1988 til mig følgende om B's habilitet:

»Et væsentligt element i Boligstyrelsens tilsynsvirksomhed er samspillet med den pågældende kommunalbestyrelse og kommunens tilsynsmedarbejdere på området, idet man i kommunen har det lokale kendskab til forholdene i selskaberne og i de enkelte boligafdelinger. Boligstyrelsen er helt opmærksom på, at det ud fra forvaltningsmæssige habilitetssynspunkter kan være betænkeligt, at en tilsynsmyndighed selv er repræsenteret i ledelsen af det selskab, som er genstand for tilsynsvirksomheden, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3.

Men Boligstyrelsen har hidtil generelt anset det for en fordel, at have kommunalbestyrelsen repræsenteret direkte i selskabsbestyrelsen på grund af den indsigt, de styringsmuligheder og direkte samarbejdsmuligheder f.eks. i byggesager, det medfører. Mange potentielle klager og regnskabsproblemer m.v. kan løses i deres vor-

den uden inddragelse af hele kommunalbestyrelsen, Boligstyrelsen og eventuelt advokater og domstole. Man lægger herved vægt på, at de pågældende bestyrelsesmedlemmer er valgt af kommunalbestyrelsen med henblik på primært at varetage kommunens interesser i boligselskabets bestyrelse, og at der ikke ved den form, hvorunder det almennyttige byggeri økonomisk og organisatorisk er lagt til rette, ses at være noget modsætningsforhold mellem kommunens og boligselskabets interesser. Endvidere bemærkes, at praksis viser, at kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er medlem af et selskabs bestyrelse, ved afstemninger i kommunalbestyrelsen undlader at deltage i afstemninger, hvis sagerne »kommer for tæt på« deres virke i selskabsbestyrelsen.

For så vidt angår selskabets øverste myndighed skal bemærkes, at dennes indflydelse på den daglige drift af selskabet typisk vil være yderst begrænset. Øverste myndighed beskæftiger sig normalt kun med vedtægtsændringer, beslutninger om nybyggeri, sammenlægning og salg af afdelinger samt formel godkendelse af regnskaber.

Forvaltningsloven har egentlig ikke ændret Boligstyrelsens opfattelse af situationen, idet inhabilitet efter denne lovs § 3, stk. 2 ikke foreligger, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sags karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn. I denne forbindelse har Boligstyrelsen hæftet sig ved, at Justitsministeriet i vejledningen af 1986 om forvaltningsloven, (punkt 16, pag. 12-13) har anført, at der med loven ikke er tilsigtet nogen ændring i kommunalretlig praksis, hvorefter kommunalbestyrelsesmedlemmer, der af kommunalbestyrelsen eller efter dennes indstilling er indvalgt i en selskabsbestyrelse for at varetage kommunale interesser, ikke i almindelighed antages at bevirke, at den pågældende er inhabil ved kommunalbestyrelsens behandling af en sag, hvori selskabet er part.

Uanset (X) byråds erklæring af 13.7.1988 er der for Boligstyrelsen ingen tvivl om, at borgmester (B) har medvirket ved kommunens behandling af store dele af klagerne fra (A), jf. at han har underskrevet adskillige breve i sagen.

Selv om vedtægterne for (Y) Boligselskab i (X) by adskiller sig fra normalvedtægterne, således at det er Fællesorganisationen, der har

indvalgt borgmesteren i bestyrelsen og ikke kommunalbestyrelsen, er Boligstyrelsen nærmest tilbøjelig til at mene, at habilitetsproblematikken er den samme, som hvis normalvedtægterne havde været gældende, jf. den ovenfor beskrevne normalsituation. Vedtægternes indhold på dette punkt må have en lokal historisk baggrund. Man lægger herved vægt på, at såfremt Fællesorganisationen ved et bestyrelsesvalg undlader at indvælge repræsentanter for byrådet og sidstnævnte fortsat ønsker direkte repræsentation i bestyrelsen, har byrådet som selskabets øverste myndighed kompetence til at ændre vedtægterne. Vedtægterne er iøvrigt ændret for nylig på grund af de beboerdemokratiske regler.

På baggrund af den ovenfor nævnte normalsituation og Boligstyrelsens generelle praksis på tilsynsområdet har styrelsen ved behandlingen af den konkrete sag ikke overvejet borgmesterens mulige inhabilitet nærmere, selvom styrelsen har været opmærksom på hans centrale placering og dobbelthverv.«

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

»Der er for så vidt ikke tvivl om, at (B) som formand for (Y) Boligselskab som udgangspunkt måtte anses for inhabil ved kommunens behandling af Deres henvendelser om Deres boligsag, jf. herved forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3. Spørgsmålet er imidlertid, om der som følge af interessens karakter eller styrke ikke kunne antages at være fare for, at afgørelsen ville kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn, jf. § 3, stk. 2.

Ved bedømmelsen af dette spørgsmål bør det undersøges nærmere, hvilke opgaver og interesser (B) skulle varetage ved udøvelsen af hvervne som henholdsvis formand for selskabet og som borgmester.

Ifølge boligselskabets vedtægter har bestyrelsen – og således også formanden – den overordnede ledelse af selskabet og træffer i den forbindelse bl.a. bestemmelse om den daglige administration. Endvidere godkender bestyrelsen årsregnskaber for selskabet og dets afdelinger, ligesom bestyrelsen hvert år vedtager budget for det følgende regnskabsår, jf. vedtægts § 5.

Ifølge § 18 i lov om boligbyggeri fører kommunalbestyrelsen tilsyn med de almennyttige boligselskaber efter regler, der fastsættes af boligministeren. Sådanne regler er



fastsat i kapitel 12 i bekendtgørelse nr. 784 af 14. december 1988 om almennyttig boligvirksomhed (bekendtgørelse nr. 220 af 24. maj 1985 på sagens tidspunkt). Efter disse regler skal kommunen bl.a. påse, at driften er i overensstemmelse med bestemmelserne i lov om boligbyggeri, bekendtgørelsen om almennyttig boligvirksomhed og selskabets vedtægter. Endvidere fører kommunen kontrol med, at regnskabsmateriale indsendes i overensstemmelse med bekendtgørelsens § 24, godkender forhøjelser af boligafgift som følge af forbedringer, ombygninger og udbedringer. Efter § 34 påser kommunalbestyrelsen endvidere, at ejendommenes vedligeholdelsesstand er forsvarlig.

Borgmesteren er formand for kommunalbestyrelsen og har desuden den øverste daglige administration af kommunen, jf. § 30 og § 31 i den kommunale styrelseslov.

Hvervet som formand for et boligselskab indebærer efter min opfattelse opgaver og pligter i forhold til selskabets interesser, som i betydeligt omfang må anses som selvstændige overfor – og principielt forskellige fra – de opgaver og interesser, kommunalbestyrelsen skal varetage som tilsynsførende med selskabet. Jeg kan derfor ikke generelt anerkende Boligstyrelsens standpunkt, hvorefter der ved udøvelsen af de forskellige hverv reelt er tale om varetagelse af samme interesser, og der derfor ikke foreligger nogen interessekonflikt.

Kommunalbestyrelsens funktion som tilsynsførende med selskabet indebærer efter

omstændighederne, at kommunalbestyrelsen må tage stilling til konflikter mellem selskabet og dets lejere m.fl., hvorunder der foreligger spørgsmål om, hvorvidt selskabet har overholdt gældende bestemmelser i lov om boligbyggeri med tilhørende bekendtgørelser og vedtægter. I sådanne tilfælde er der efter min opfattelse som udgangspunkt tale om en sådan konflikt mellem på den ene side selskabets interesser og på den anden side de almene interesser, kommunalbestyrelsen skal varetage som tilsynsførende med selskabet, at sammenfaldende hverv – i hvert fald som henholdsvis formand for kommunalbestyrelsen og formand for selskabsbestyrelsen – må medføre inhabilitet.

I det foreliggende tilfælde drejede Deres henvendelse til kommunen sig bl.a. om, hvorvidt boligselskabet overholdt de gældende bestemmelser om udførelse af vedligeholdelsesarbejder, og der forelå en forholdsvis skarp meningsudveksling herom samt om omstændighederne i forbindelse med Deres underskrift den 16. september 1983.

På den baggrund er det min opfattelse, at borgmesteren var inhabil og ikke burde have deltaget i kommunens behandling af sagen.

Boligstyrelsen burde efter min mening have været opmærksom på dette forhold og enten selv have udtalt sig om spørgsmålet eller have videresendt denne del af sagen til Tilsynsrådet for (V) amt med henblik på, at rådet fik lejlighed til at tage stilling til inhabilitetsspørgsmålet.«

**2-2. Boligret 5. – Forvaltningsret 11.3. – 12.1. – 29.4.  
Ændring af saneringsplan uden nabohøring.**

*En ændring til en af Boligministeriet godkendt saneringsplan blev godkendt af Boligstyrelsen. Saneringsselskabet havde skriftligt orienteret formanden for en ejerlejlighedsforening i det berørte område om ændringen. A, der var medlem af den pågældende forening, gjorde gældende, at ændringen savnede hjemmel, og at han som nabo burde have haft adgang til at udtale sig om ændringen.*

*Ombudsmanden udtalte, at saneringsloven ikke indeholder retningslinier for ændring af planer, og det derfor i overensstemmelse med almindelige retlige synspunkter som udgangspunkt må lægges til grund, at ændringen skal gennemføres ved vedtagelse af en ny plan eller et tillæg til den bestående plan. Inden for denne ramme beroede afgørelsen på en skønsmæssigt præget vurdering. Ombudsmanden fandt ikke, at der i den konkrete sag forelå særlige omstændigheder, der bevirkede, at han kunne kritisere ændringsbeslutningen.*

*Ombudsmanden udtalte endvidere, at mindre væsentlige ændringer, der kun har betydning for en eller ganske få umiddelbart nærliggende ejendomme, kan gennemføres uden projektoffentlighed, men ved nabohøring. Ombudsmanden fandt det ikke holdbart, at ændringen i den konkrete sag alene blev forelagt formanden for ejerlejlighedsforeningen, og henviste til, at der ikke generelt kan opstilles en formodning for, at formænd for ejerlejlighedsforeninger kan anses for repræsentanter for medlemmerne, jf. forvaltningslovens § 8.*

*Da der ikke var holdepunkter for at antage, at foreningen eller dens formand var bemyndiget af A til at udtale sig på A's vegne, fandt ombudsmanden, at der ikke var gennemført den fornødne nabohøring. (J. nr. 1989-382-16).*

A klagede over Boligstyrelsens godkendelse af en ændring til en saneringsplan.

Det fremgik af sagen, at ejerne af lejligheder i ejendommen (adresse) ..., herunder A, i oktober 1987 fik underretning af et sanerings- og byfornyelsesselskab om, at Boligministeriet havde godkendt et tillæg til saneringsplanen for området. Tillægget indeholdt bl.a. en bestemmelse om, at et sidehus til naboejendommen (adresse).... blev revet ned, og at der på denne måde blev etableret en fri og åben forbindelse mellem de to ejendommers gårde. Ifølge planen skulle en mindre del af sidehuset bevares og anvendes til renovation og bygning for gårdmanden. Allerede inden der blev givet meddelelse om tillægget til saneringsplanen, blev der påbegyndt overvejelser om en ændring af planen, således at sidehuset skulle bevares i sin fulde længde og med hidtidig tagkonstruktion, men med en reduktion i højden. Denne ændring blev godkendt af Boligstyrelsen den 7. januar 1988.

A gjorde under sagen gældende, at denne ændring ikke burde have været godkendt, dels fordi ændringen savnede hjemmel, dels hensyn til, at styrelsen ikke forinden havde sikret sig, at saneringsselskabet havde givet bebo-

erne i (adresse).... lejlighed til at udtale sig om ændringen.

Jeg koncentrerede min undersøgelse af sagen om disse to spørgsmål.

**»1) Hjemmel for ændring af saneringsplanen**

Ifølge saneringslovens § 9, stk. 1 og 2, (lovbekendtgørelse nr. 385 af 4. august 1983) vedtages en saneringsplan af kommunalbestyrelsen eller et godkendt saneringsselskab, og planen godkendes af boligministeren.

Der er ikke i loven fastsat bestemmelser om ændring af saneringsplaner, men det følger af almindelige forvaltningsretlige synspunkter, at en sådan plan kan besluttes ændret, og at de kompetente myndigheder i denne forbindelse er forholdsvis frit stillet i forhold til den oprindelige plan, jf. Karsten Revsbech, Planer og forvaltningsret, 1986, s. 425 ff.

Ved fastsættelse af tillæg til eller dispensationer fra saneringsplaner er myndighederne som udgangspunkt stillet på samme måde i retlig henseende som ved den første udformning af planen. Saneringsloven indeholder i § 1 retningslinjer for lovens administration. Ifølge denne bestemmelse skal myndighederne bl.a. tilstræbe:

»...

1) at fjerne eller forbedre utidssvarende og usunde boliger m.v.,

2) at fremme fornyelse af utidssvarende bydele, ...«

Herudover indeholder loven ikke retningslinjer for, hvilke kriterier der kan og skal indtages ved udfærdigelsen af planerne.

Afgørelser, der på denne måde er meget generelt normerede, kan jeg efter de regler og den praksis, der gælder for min virksomhed, ikke kritisere, medmindre der foreligger særlige omstændigheder.

Jeg har ikke ved min gennemgang af den foreliggende sag fundet, at der har foreligget sådanne omstændigheder, at jeg har grundlag for kritik af afgørelsen.«

## 2) Partsmedvirken

I en skrivelse til saneringsselskabet godkendte Boligstyrelsen et tillæg til saneringsplanen for det omhandlede område. Tillægget indeholdt som foran nævnt en bestemmelse om nedrivning af størstedelen af sidehuset mellem (adresse) .... Underretning om godkendelsen, jf. herved saneringslovens § 13, blev givet beboerne i breve udsendt i oktober 1987, på hvilket tidspunkt ændringen også blev tinglyst på de berørte ejendomme.

I 1987 fremsendte Københavns Kommune, Direktoratet for Stadens faste Ejendomme, forprojekt til gennemførelse af den modernisering, der var omfattet af ovennævnte tillæg til saneringsplanen. Af en vedlagt skrivelse fra Stadsarkitektens Direktorat fremgik det, at der var foretaget følgende ændring med hensyn til sidehuset:

»Det bemærkes, at den påbudte nedrivning af sidehuset, hvor der i henhold til påbudet kun skal bevares en del af stueetagen, er ændret således, at hele stueetagen bevares, idet der indrettes fjernvarmeundercentral, fælleslokaler m.v. i denne. Denne ændring findes begrundet og rimelig. Udover påbudene omfatter projektet diverse mindre vedligeholdelsesarbejder, opsætning af radiatorer i trapperum m.m., som det dog findes rimeligt at medtage.«

Boligstyrelsen meddelte i skrivelse af 7. januar 1988 til saneringsselskabet godkendelse af projektet og anførte, at styrelsen ikke havde bemærkninger til ombygningens omfang, herunder de anførte ændringer af påbud.«

I forbindelse med A's senere klage til Bolig-

styrelsen blev det oplyst, at saneringsselskabet i et brev orienterede formanden for ejerforeningen om ændringen af planen med hensyn til nedrivning af sidehuset samt om, at projektet var sendt til kommunen til godkendelse af denne »efter SBU's vurdering mindre væsentlige ændring i forhold til det godkendte tillæg til saneringsplanen.« Afslutningsvis bad selskabet formanden om at fremkomme med eventuelle bemærkninger til ændringen. Sådanne bemærkninger blev ikke fremsendt.

A gjorde i klagen til mig gældende, at ændringen burde have været forelagt samtlige berørte ejere til udtalelse, og at ejerforeningens formand ikke kunne tegne foreningens medlemmer på dette punkt.

Boligstyrelsen anførte i en udtalelse til mig følgende om dette spørgsmål:

»Boligstyrelsen skal hertil anføre, at da der er tale om en efter Boligstyrelsens opfattelse mindre væsentlig ændring af projektet, finder man ikke, at saneringsselskabets procedure for nabohearing kan kritiseres, idet det bemærkes, at det set i lyset af saneringssagernes ofte omfattende og komplicerede karakter må antages at være nødvendigt - og rimeligt - for sagens gennemførelse, at en (i dette tilfælde) ejerforenings formand kan tegne foreningens medlemmer i spørgsmål af mindre væsentlig karakter.«

Endvidere oplyste Boligstyrelsen følgende om den praksis, der følges ved ændringer af saneringsplaner:

»Der er ikke i loven fastsat nærmere bestemmelser om, hvilken procedure kommunalbestyrelsen og saneringsselskab skal følge i forbindelse med senere ændringer, men der har udviklet sig en praksis for, at væsentlige ændringer med betydning for hele områdets beboere kræver udarbejdelse og offentliggørelse af tillæg til planen, mens mindre væsentlige ændringer, der kun har betydning for en eller ganske få umiddelbart nærliggende ejendomme, kan gennemføres efter foretaget nabohearing.«

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

»Saneringslovens § 9 a har følgende indhold:

»§ 9 a. Såfremt et forslag til saneringsplan er udarbejdet af et saneringsselskab, skal selskabet umiddelbart herefter på behørig måde give de ejere og lejere inden for saneringsområdet, der berøres af forslaget, oplysning om dets indhold og mulige gennemførelse,

herunder hvilke ejendomme der foreslås nedrevet, ombygget, forbedret eller istandsat. Lejerne må gøres bekendt med mulighederne for at opnå erstatningsboliger samt de gældende bestemmelser om økonomisk støtte til betaling af husleje, boligindskud mv. Saneringsselskabets endelige vedtagelse af en saneringsplan må tidligst ske 6 uger efter, at forslag er offentliggjort, jfr 1. pkt. Den vedtagne saneringsplan offentliggøres for ejere og lejere på tilsvarende måde som nævnt i 1. pkt. I kommunen må den vedtagne saneringsplan ikke forelægges kommunalbestyrelsen til endelig stillingtagen, jfr § 12, stk. 1, før tidligst 6 uger efter vedtagelsen i selskabet. Bemærkninger og ændringsforslag, der er fremsendt fra de berørte ejere og lejere, og som ikke er indarbejdet i den endelige saneringsplan, skal medsendes til kommunen.

*Stk. 2.* Såfremt en saneringsplan agtes vedtaget af en kommunalbestyrelse, skal denne på tilsvarende måde oplyse om den påtænkte saneringsplan senest 6 uger, før planen indstilles til kommunalbetyrelsens endelige vedtagelse i henhold til § 9, stk. 1. «

Der er ikke i loven fastsat regler om, hvilken procedure der skal følges i forbindelse med ændring af en saneringsplan. I overensstemmelse med almindelige retlige synspunkter må det derfor som udgangspunkt lægges til grund, at en ændring skal gennemføres ved vedtagelse af en ny plan eller et tillæg til den bestående plan i overensstemmelse med ovennævnte regler.

Boligstyrelsen har, som det ses ovenfor, oplyst, at denne fremgangsmåde følges i praksis, dog med den modifikation, at mindre væsentlige ændringer, der kun har betydning for en eller ganske få umiddelbart nærliggende ejendomme, kan gennemføres uden projektoffentlighed, men ved nabohøring.

Efter min opfattelse tilgodeser en sådan procedure fuldt ud de synspunkter, der ligger til grund for den ovenfor citerede bestemmelse om sikring af partsindflydelse. Den er ligeledes i overensstemmelse med den ordning, der er gennemført i andre dele af planlovgivningen, f.eks. kommuneplanlovens § 47, stk. 5. På denne baggrund kan

den omtalte praksis ikke give mig anledning til bemærkninger. Efter min mening er der tale om en - bedømt i forhold til det underliggende retsgrundlag - forholdsvis selvstændig retsdannelse. Saneringsloven er imidlertid ophævet og afløst af byfornyelsesloven og har kun gyldighed for så vidt angår saneringsplaner, som er vedtaget før 31. december 1984, jf. lov om byfornyelse § 90, stk. 4. Under hensyn hertil og til, at der i byfornyelsesloven (§ 6) er sket en koordinering af byfornyelsesforanstaltninger og planlægningsbestemmelserne i kommuneplanloven, har jeg ikke fundet grundlag for at foretage videre vedrørende dette spørgsmål.

I den foreliggende sag har styrelsen anset kravet om nabohøring for opfyldt ved saneringsselskabets forespørgsel til formanden for ejerlejlighedsforeningen.

Boligstyrelsen synes hermed at have lagt til grund, at der generelt kan regnes med en formodning for, at formænd for ejerlejlighedsforeninger, lejerforeninger o.lign. kan anses for repræsentanter for medlemmerne ved udøvelsen af rettighedsinteresser, jf. forvaltningslovens § 8. Denne opfattelse, der hverken har støtte i lovgivningen eller i almindelige synspunkter vedrørende partsmedvirken, kan efter min mening ikke anses for holdbar, jf. herved også Peter Blok, *Ejerlejligheder*, 2. udgave, 1982, s. 509, for så vidt angår forholdet mellem ejerforeningen og de enkelte medlemmers privatretlige positioner.

I den foreliggende sag er der ingen holdpunkter for at antage, at foreningen eller dens formand var bemyndiget af de ejere, der umiddelbart blev berørt af ændringen, til at udtale sig på deres vegne, og jeg er derfor ikke enig med styrelsen i, at der blev foretaget fornøden nabohøring ved saneringsselskabets forelæggelse af ændringen for ejerlejlighedsforeningens formand. Boligstyrelsen burde, da den blev opmærksom på, hvorledes ejerne var blevet inddraget i ændringsbeslutningen, have bedt saneringsselskabet afklare, om foreningens formand var repræsentant for de øvrige ejere i den foreliggende sag, og i benægtende fald sørge for den fornødne forelæggelse for de umiddelbart berørte rettighedshavere. «

### **3. Energiministeriets sagsområde**

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 14, er der i beretningsåret realitetsbehandlet 3 sager inden for Energiministeriets sagsområde. Alle sagerne angik afgørelser.

#### 4. Finansministeriets sagsområde

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 14, er der i beretningsåret realitetsbehandlet 4 sager inden for Finansministeriets sagsområde. 2 sager vedrørte henholdsvis en afgørelse og et sagsbehandlingsspørgsmål; 2 sager angik sagsbehandlingstiden. 2 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Af de 4 sager vedrørte 2 sager *Administrations- og Personaledepartementet*.

De 2 øvrige sager vedrørte *Budgetdepartementet*. Den ene sag, der gav anledning til kri-

tik, angik sagsbehandlingstiden og manglende besvarelse af rykkerskrivelser. Den anden sag vedrørte aktindsigt i en tillægsbevillingssag. Sagen, som er omtalt nedenfor som sag nr. 4-1, gav anledning til kritik og henstilling.

#### 4-1. Forvaltningsret 116.1. – 1161.2. – 29.11.

**Budgetdepartementet afslog forenings anmodning om aktindsigt i henhold til undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 7 og § 10, nr. 2.**

*A anmodede Budgetdepartementet (B) om aktindsigt i »de sager, der må være i B« vedrørende tillægsbevillingsforslagene i 1984, 1985, 1986 og 1987. Sagerne blev senere præciseret til forskellige konti.*

*B afslog anmodningen under henvisning til offentlighedslovens § 10, nr. 2, og § 7, nr. 1 og 2. B anførte, dels at nogle dokumenter var ministeriets interne notater om de modtagne bidrag, dels at andre dokumenter var sendt af Arbejdsministeriet som bidrag til de pågældende års tillægsbevillingslovforslag; endelig var andre dokumenter modtaget fra Statens Regnskabsdirektorat og dermed udvekslet inden for samme myndighed.*

*De dokumenter, der var udarbejdet i B vedrørende bevillingskonti alene til B's eget brug, måtte efter ombudsmandens mening anses for interne og således ikke undergivet aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 7.*

*De dokumenter, der var modtaget fra Arbejdsministeriet, måtte anses for eksterne og ikke omfattet af § 7. Da dokumenterne angik lovgivning – tillægsbevillingslove – og var udvekslet mellem ministerier, kunne dokumenterne dog undtages i henhold til § 10, nr. 2.*

*Denne del af B's afgørelse gav derfor ikke ombudsmanden grundlag for kritik.*

*Statens Regnskabsdirektorat måtte efter ombudsmandens mening anses for en myndighed med almindelig direktoratsstatus og i lighed med centraladministrationens øvrige direktorater og styrelser anses som en selvstændig myndighed i forhold til det pågældende departement. De dokumenter, der var sendt fra direktoratet til B, måtte derfor anses for eksterne og kunne ikke undtages i henhold til § 7. Dokumenterne var ej heller omfattet af § 10, nr. 2, da der her var tale om brevveksling mellem et ministerium og et direktorat. Ombudsmanden henstillede til B at træffe ny afgørelse vedrørende disse dokumenter på grundlag af det anførte.*

*For såvel de dokumenter, der kunne undtages fra aktindsigt i henhold til § 7, som de dokumenter, der kunne undtages efter § 10, nr. 2, gælder ekstraheringspligten, jf. § 11, stk. 1. Denne bestemmelse måtte antages ikke at have været taget i betragtning ved behandlingen af A's anmodning om aktindsigt, hvilket ombudsmanden betragtede som en fejl. Ombudsmanden henstillede, at B i forbindelse med fornyet behandling af anmodningen tog stilling til, om dele af dokumenterne skulle udleveres i henhold til § 11, stk. 1. (J. nr. 1989-416-23).*

Foreningen A klagede over Finansministeriet, Budgetdepartementets afslag i skrivelse af 9. februar 1989 på foreningens anmodning om aktindsigt i en række sager vedrørende tillægsbevillingslovforslagene for årene 1984-87.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at A i et brev af 10. januar 1989 anmodede Budgetdepartementet om aktindsigt i »de sager, der må være i Budgetdepartementet i relation til tillægsbevillingsforslagene 1984, 1985, 1986 og 1987«. Foreningen præciserede, at foreningen især havde interesse i materiale i forbindelse med nogle bestemte konti under Arbejdsministeriet.

Budgetdepartementet afslog ansøgningen i et brev af 9. februar 1989 og henviste til offentlighedslovens § 10, navnlig nr. 2, og § 7, nr. 1 og 2. I en skrivelse af 28. februar 1989 til foreningen og i udtalelsen til mig har departementet

uddybet begrundelsen. I skrivelsen af 28. februar 1989 anførte ministeriet blandt andet:

»De akter, der således er undtaget fra aktindsigt, vedrører Arbejdsministeriets fremsendelse af bidrag til de pågældende års tillægsbevillingslovforslag, og de dokumenter, hvorom der er nægtet aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7 nr. 1, er ministeriets interne notater om de modtagne bidrag. Der ses ikke efter Finansministeriets opfattelse at være nogen relevans i sagen med hensyn til den af Dem anførte ekstraheringspligt efter offentlighedslovens § 11.

De anfører, at henvisningen til offentlighedslovens § 7 stk. 2 (om brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed) er uforståelig. Finansministeriet skal her til oplyse, at henvisningen sigter til de edb-udskrifter af tillægsbevillingsbidragene, der lø-

bende fremsendes mellem Budgetdepartementet og Regnskabsdirektoratet.«

I en udtalelse til mig i anledning af klagen henviste departementet yderligere til følgende:

- »1. (A) har ikke krav på at se »brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove« (offentlighedslovens § 10 nr. 2). Derfor er breve med bidrag til tillægsbevillingslovforslag og totalrammedegørelser udeladt.
2. Der er ikke krav på at se »dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug« (offentlighedslovens § 7 nr. 1). Derfor er Budgetdepartementets notater om de modtagne bidrag til tillægsbevillingslovforslag udeladt.
3. Der er ikke »krav på at se brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed« (offentlighedslovens § 7 nr. 2). Derfor er oversendelser af edb-udskrifter mellem Budgetdepartementet og Statens Regnskabsdirektorat udeladt.

Herefter er der ikke andre akter at give (A) indsigt i.«

A gjorde under sagen gældende, at det hensyn der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i § 10, nr. 2 – hensynet til den politiske beslutningsproces – ikke gør sig gældende i forbindelse med de sager, hvori foreningen har søgt om aktindsigt. Desuden påberåbte foreningen sig, at der er ekstraheringspligt i henhold til lovens § 11, og at i hvert fald dele af dokumenterne er undergivet aktindsigt. Endelig anførte foreningen, at offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., åbner mulighed for, at der ydes »meroffentlighed«, og at der kunne være anledning til at yde aktindsigt efter denne regel, idet der ikke var betænkeligheder forbundet med udlevering af dokumenterne.

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

»Ifølge offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., kan enhver med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med de dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

I 2. pkt. i samme stykke er der bestemt, at »en forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt.«

I den foreliggende sag er spørgsmålet, om Budgetdepartementet kunne afslå foreningens ansøgning i henhold til undtagelsesbestemmelserne i § 7 og 10, nr. 2.

Disse bestemmelser har følgende indhold:

»§ 7. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

- 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug.
- 2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed.«

...

»§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

...

- 2) Brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove.

...«

Endvidere rejser sagen spørgsmål om anvendelsen af lovens § 11, stk. 1, der har følgende indhold:

»§ 11. Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1-5, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler.«

1) Det følger af bestemmelsen i § 7, at dokumenter, der er udarbejdet i Budgetdepartementet vedrørende de nævnte bevillingskonti alene til departementets eget brug, ikke er undergivet aktindsigt. Derimod er dokumenter, departementet har afgivet til eller modtaget fra andre myndigheder eller private, eksterne og således ikke omfattet af denne undtagelsesbestemmelse.

En del af dokumenterne i de sager, foreningen har søgt aktindsigt i, er udvekslet mellem Budgetdepartementet og Arbejdsministeriet. Disse dokumenter er eksterne og følger ikke omfattet af § 7. Dokumenterne angår imidlertid lovgivning – tillægsbevillingslove – og er desuden alene udvekslet mellem ministerier. Uanset dokumenternes eksterne karakter kunne disse dokumenter derfor undtages i henhold til bestemmelsen i § 10, nr. 2. Denne del af Budgetdepartementets afgørelse kan derfor ikke give mig grundlag for kritik. Det tilføjes, at der hverken i lovteksten eller forarbejderne til bestemmelsen er holdepunkt for at antage, at det er en forudsætning for at undtage dokumenter i medfør af denne bestemmelse, at



myndigheden i det enkelte tilfælde kan godt gøre en offentlig interesse i at undtage dokumenterne fra aktindsigt.

2) Blandt materialet i de sager, foreningen bad om aktindsigt i, er nogle oversigter, der er udarbejdet af Statens Regnskabsdirektorat over udgifter afholdt på de nævnte konti og sendt til Budgetdepartementet. Budgetdepartementet afslog at udlevere disse dokumenter under henvisning til § 7, nr. 2, og har således lagt til grund, at Budgetdepartementet og Regnskabsdirektoratet er forskellige enheder inden for samme myndighed.

Statens Regnskabsdirektorat er oprettet som institution under Finansministeriet, Budgetdepartementet, og ledes af en direktør. Direktoratet administrerer statens centrale regnskabssystem, statens centrale lønssystem, samt står for opstillingen af statens regnskab og de dermed forbundne administrative opgaver, jf. Kongelig Dansk Hof- og Statskalender, pkt. 573. Der er således tale om en myndighed med almindelig direktoratsstatus, og direktoratet må i lighed med centraladministrationens øvrige direktorater og styrelser anses for en selvstændig myndighed i forhold til det pågældende departement. Brevveksling mellem Budgetdepartementet og Statens Regnskabsdirektorat kan herefter ikke antages at være foregået inden for samme myndighed og således heller ikke for omfattet af § 7. Da der ikke er tale om brevveksling mellem ministerier – men mellem et ministerium og et direktorat – er disse dokumenter heller ikke omfattet af § 10, nr. 2.

Jeg har gjort Finansministeriet, Budgetdepartementet bekendt med min opfattelse og samtidig henstillet til departementet at træffe ny afgørelse i forhold til Dem på grundlag af det, jeg har anført ovenfor.

3) For såvel dokumenter, som må anses for internt arbejdsmateriale og som derfor kan undtages i henhold til § 7, som for dokumenter, der kan undtages efter § 10, nr. 2, gælder ifølge § 11, stk. 1, den modifikation, at den del af dokumentet, der består i oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, alligevel er undergivet aktindsigt.

I forarbejdsbemærkningerne til bestemmelsen anførtes blandt andet følgende om bestemmelsens formål og rækkevidde:

»Bestemmelsen, der er ny, lovfæster den

såkaldte »ekstraheringspligt«, der i et vist omfang er blevet indfortolket i den gældende lovs § 4.

Ekstraheringspligten efter stk. 1 omfatter således enhver konkret oplysning om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet, der ikke fremgår af de dokumenter, der er undergivet aktindsigt efter de almindelige regler.

Ekstraheringspligten omfatter ikke blot oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, som myndigheden har været forpligtet til at gøre notat om efter lovforslagets § 6, men også oplysninger, som myndigheden har tilført sagen fra sine interne arbejdsdokumenter i andre sager eller fra registre og lignende.

I modsætning til notatpligten i lovforslagets § 6 gælder ekstraheringspligten som udgangspunkt alle de sagstyper, der er omfattet af loven, d.v.s. også administrative sager, der indgår i faktisk forvaltningsvirksomhed. Ikke enhver oplysning, der er nedskrevet, er omfattet af ekstraheringspligten, idet den kun gælder for oplysninger af væsentlig betydning for sagsforholdet. Det forhold, at en oplysning på et tidspunkt nedfældes i et dokument, der indgår i sagen, må i nogle tilfælde tages som udtryk for, at oplysningen i hvert fald på dette tidspunkt ikke blev anset for betydningsløs. Imidlertid kan det senere vise sig, at oplysninger, der oprindeligt blev anset for at være af betydning, og som derfor blev noteret på sagens akter, på et senere stadium i sagsbehandlingen er betydningsløse. Omfanget af ekstraheringspligten kan derfor afhænge af, på hvilket tidspunkt begæring om aktindsigt fremsættes.«

(Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 225).

Bestemmelsen synes i første række at tage sigte på dokumenter, der indgår i konkrete sager. Bestemmelsen gælder imidlertid ifølge sin ordlyd også dokumenter, der kan undtages i henhold til § 10, nr. 1-5, herunder den i denne sag relevante undtagelse i § 10, nr. 3, vedrørende lovgivning – det vil sige dokumenter, der i almindelighed indgår i sager af generel art. Bestemmelsen er udtrykkeligt begrænset til ikke at omfatte § 10, nr. 6, der omhandler »materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser«, det vil sige materiale, som indgår i sa-

ger, der ligesom de her omhandlede typisk er af generel karakter. Lovgiver har således været opmærksom på, at det kan give anledning til problemer at foretage ekstrahering fra dokumenter, der primært kommer fra talmateriale og udgør grundlaget for almene sager, men ikke fundet anledning til undtage sådanne dokumenter fra ekstraheringspligten i § 11, stk. 1. Det må således lægges til grund, at § 11, stk. 1 skal anvendes både på internt materiale efter § 7 og på dokumenter vedrørende lovgivning (§ 10, nr. 3).

I skrivelsen af 28. februar 1989 til Dem afslog Budgetdepartementet at foretage ekstrahering i henhold til § 11 med følgende bemærkning: »Der ses ikke efter Finansministeriets opfattelse at være nogen relevans i sagen med hensyn til den af Dem anførte ekstraheringspligt efter offentlighedslovens

§ 11«. Jeg må herefter lægge til grund, at § 11, stk. 1, slet ikke har været taget i betragtning ved bedømmelsen af foreningens ansøgning om aktindsigt, og at der således ikke har været foretaget en gennemgang af dokumenterne med henblik på at vurdere i hvilken udstrækning, der skulle foretages ekstrahering af de undtagne dokumenter med henblik på meddelelse af aktindsigt.

Dette må jeg betragte som en fejl.

Jeg har samtidig hermed gjort Finansministeriet, Budgetdepartementet, bekendt med min opfattelse samt henstillet, at departementet i forbindelse med en fornyet behandling af foreningens ansøgning tager stilling til, om dele af de omhandlede dokumenter skal udleveres i henhold til § 11, stk. 1.«

### **5. Fiskeriministeriets sagsområde**

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 14, er der i beretningsåret realitetsbehandlet 1 sag inden for Fiskeriministeriets sagsområde. Sagen angik en afgørelse.

## 6. Forsvarsministeriets sagsområde

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 14, er der i beretningsåret realitetsbehandlet 3 sager inden for Forsvarsministeriets sagsområde. 2 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

2 sager angik *departementet*. 1 sag, der angik en kvindelig ansøger til stillingen som dirigent ved Den kgl. Livgarde, gav anledning til kritik af sagsbehandlingen. 1 sag vedrørende honorering af merarbejde til en ansat gav anledning til, at jeg henstillede til Forsvarsministeriet at

genoptage sagen, ligesom jeg kritiserede sagsbehandlingen.

En sag vedrørende *Forsvarskommandoen* var af generel karakter.

## 7. Indenrigsministeriets sagsområde

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 14, er der i beretningsåret realitetsbehandlet 14 sager inden for Indenrigsministeriets sagsområde. 4 sager angik generelle spørgsmål, 8 sager angik myndighedernes afgørelser, medens 2 sager angik sagsbehandlingsspørgsmål. 5 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

8 sager vedrørte *departementet*. Heraf vedrørte 4 sager generelle spørgsmål. En af disse sager angik kommunalbestyrelses adgang til at meddele repræsentanter i et fællesorgan bundet mandat. En anden generel sag, der er omtalt neden for som sag nr. 7-1, vedrørte klagevejledning i Civilforsvaret. Sagen gav anledning til kritik. 3 sager angik afgørelser, medens 1 sag, der er omtalt nedenfor som sag nr. 7-2, vedrørte Indenrigsministeriets besvarelse af en

henvendelse fra en japansk statsborger. Sagen gav anledning til kritik.

6 sager angik tilsynsrådenes virksomhed. Af disse gav 2 sager anledning til kritik. 1 sag gav anledning til både kritik og henstilling. Sagen, som vedrørte et spørgsmål om aktindsigt i en kommunal licitation, er omtalt nedenfor som sag nr. 7-3.

## 7-1. Forvaltningsret 11.8. – 29.20. Klagevejledning for Civilforsvarets værnepligtige.

*Indenrigsministeriet har i henhold til § 25, stk. 2, i forvaltningsloven udstedt bekendtgørelse nr. 564 af 23. september 1988 om klagevejledning for Civilforsvarets værnepligtige. Herefter gives vejledningen om værnepligtiges mulighed for at klage over afgørelser i deres grundbøger.*

*A klagede til ombudsmanden over ordningen og gjorde gældende, at bekendtgørelsen savnede hjemmel, samt at den ordning, der var gennemført som alternativ til kravet om individuel klagevejledning i forvaltningslovens § 25, stk. 1, ikke var tilstrækkeligt betryggende.*

*Ombudsmanden anså det for utvivlsomt, at forvaltningslovens § 25, stk. 2, indeholder bemyndigelse for indenrigsministeren til at fravige § 25, stk. 1, og at fravigelsen kan gå ud på, at der i stedet for individuel klagevejledning gives en generel klagevejledning i tjenestebøger eller lignende.*

*Den generelle vejledning i grundbøgerne om klagemulighederne vedrørende uddannelsesforløb og foresattes optræden måtte efter ombudsmandens mening anses for lige så betryggende som en individuel vejledning. Ombudsmanden pegede dog på, at afsnittet om forebyggelse af klager var holdt i en sådan stil, at det kunne virke hæmmende på også berettigede klager. Desuden anså ombudsmanden det for uheldigt og misvisende, at det var anført, at menige, der ikke selv var genstand for behandling, ikke må være med til at klage. Ombudsmanden henstillede til Indenrigsministeriet at søge de pågældende vendinger omformuleret i forbindelse med en kommende revision af grundbøgerne.*

*Det fremgik af sagen, at der i praksis gives individuel vejledning udover den generelle klagevejledning vedrørende muligheden for at påklage afgørelser om disciplinarmidler. Da der ikke i praksis syntes at være behov for at fravige forvaltningslovens § 25, stk. 1, i denne henseende, henstillede ombudsmanden til Indenrigsministeriet at overveje at lade disse afgørelser udgå af bekendtgørelse nr. 564. (J. nr. 1989-704-45).*

A rettede henvendelse om Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 564 af 23. september 1988 om klagevejledning for civilforsvarets værnepligtige. Bekendtgørelsen har følgende indhold:

»I henhold til § 25, stk. 2, i forvaltningsloven, lov nr. 571 af 19. december 1985, og efter forhandling med justitsministeren fastsættes følgende:

§ 1. Vejledning om værnepligtiges mulighed for at klage over afgørelser, truffet af civilforsvarskorpsets afdelinger og af det kommunale civilforsvar, gives i deres grundbøger.

§ 2. Bekendtgørelsen træder i kraft den 1. november 1988.«

Bekendtgørelsen er udstedt i henhold til forvaltningslovens § 25, stk. 2. Lovens § 25 indeholder følgende bestemmelser:

»§ 25. Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Det

gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at klagevejledning på nærmere angivne sagsområder, hvor særlige forhold gør sig gældende, kan undlades eller ske på anden måde end nævnt i stk. 1.«

I bemærkningerne til forvaltningslovens § 25, stk. 2, (Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 166 med henvisning til s. 59 og 60 i betænkning nr. 657, 1972 om begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs m.v.) peges der på muligheden for, at der i medfør af bestemmelsen indføres en ordning, hvorefter klagevejledning gives i reglements-bøger og lign., når det kan give anledning til praktiske vanskeligheder at give individuel klagevejledning, og det samtidig er muligt at give fyldestgørende klagevejledning generelt.

Indenrigsministeriet bad i en skrivelse af 15. marts 1988 Justitsministeriet om bemærkninger til, at en bekendtgørelse som den gennemførte blev udstedt og redegjorde i denne forbindelse

på følgende måde for behovet for fastsættelse af en særlig ordning:

»Ifølge § 25, stk. 1, i forvaltningsloven skal negative, skriftlige afgørelser, der kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, være ledsaget af en klagevejledning.

Efter denne bestemmelse skal en stor del af de afgørelser, der træffes af CF-korpsets afdelinger og af det kommunale civilforsvar vedrørende ansøgninger fra værnepligtige, ledsages af en klagevejledning i hvert enkelt tilfælde. Som eksempler herpå kan nævnes afgørelser, der ikke fuldt ud imødekommer værnepligtiges ansøgninger om friheder, om helbredsbedinget fritagelse i den daglige tjeneste, herunder for at skulle bære bestemte munderingsgenstande, samt om særlige uddannelsesfunktioner.

Denne fremgangsmåde er administrativt besværlig og tung i forbindelse med den daglige uddannelse af de værnepligtige.

Indenrigsministeriet finder derfor, at det vil være mere praktisk, at klagevejledningen gives i de værnepligtiges grundbøger, der er de værnepligtiges ejendom og udleveres i forbindelse med det første fremmøde på kasernen. Det er samtidig ministeriets opfattelse, at hensynet til de værnepligtige tilgodeses fuldtud ved denne fremgangsmåde.

. . . .«

Justitsministeriet svarede i skrivelse af 22. august 1988 og bemærkede bl.a.:

» . . . .

Det er en forudsætning for at fravige kravet om individuel klagevejledning, at klagevejledningen gives til alle, der efter forvaltningslovens regler har krav herpå.

I den forbindelse kan der være grund til at pege på, at forvaltningslovens regler om klagevejledning kun gælder for sager, hvori der træffes afgørelse, det vil sige udfærdiges retsakter, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde, jf. Folketingsstidende 1985/86, tillæg A, sp. 115. Beslutninger, der er led i udøvelsen af faktisk forvaltningsvirksomhed, som f.eks. bestemmelse om på hvilke tjenesteområder den pågældende først skal gøre tjeneste, er efter Justitsministeriets opfattelse ikke afgørelser i forvaltningslovens forstand og er derfor ikke omfattet af reglerne om klagevejledning. Det samme gælder beslutninger om, hvor på kasernen den pågældende skal bo, og andre beslutninger, der ikke har karakter af retlige afgørelser, truffet efter en konkret, individuel vurdering, men er et led i

den almindelige ledelse og fordeling af arbejdet m.v. på kasernen. Der er dog ikke efter forvaltningslovens regler noget til hinder for, at vedkommende myndighed af egen drift fastsætter almindelige regler for personalet om, at der tillige gives klagevejledning i forbindelse med visse beslutninger inden for faktisk forvaltningsvirksomhed.

På den baggrund har Justitsministeriet ingen indvendinger mod de foreslåede regler.

. . . .«

Ifølge de oplysninger, der var forelagt for mig, blev der i praksis givet klagevejledning til Civilforsvarets værnepligtige efter følgende retningslinier:

Grundbog for CF-korpsets menige (Grundbogen) udfærdiget af Civilforsvarsstyrelsen i 1985, som udleveres til de værnepligtige i forbindelse med fremmøde på kaserne, indeholder side 15-16 følgende beskrivelse af klagemulighederne:

#### »2.5. Klager

Er en værnepligtig utilfreds med en afgørelse, der træffes efter ansøgning, eller med en foresat, kan han klage.

##### A. Klage over afgørelser

Får en værnepligtig afslag på en ansøgning, eller imødekommes hans ansøgning ikke fuldt ud, skal afgørelsen, når den meddeles skriftligt, være begrundet i medfør af forvaltningsloven. Meddeles afgørelsen mundtligt, kan han inden for en frist på 14 dage forlange en skriftlig begrundelse. Er den værnepligtige ikke tilfreds med afgørelsen, og ønsker han at klage, kan han gøre dette ved at skrive til: *Civilforsvarsstyrelsen*, Vordingborggade 18, 2100 København Ø. Når Civilforsvarsstyrelsen har truffet sin afgørelse i sagen, vil den værnepligtige blive underrettet herom.

Ønsker den værnepligtige at klage over Civilforsvarsstyrelsens afgørelse, kan han gøre dette ved at skrive til: *Indenrigsministeriet*, Christiansborg Slotsplads 1, 1218 København K, der er den øverste administrative myndighed for Civilforsvaret. Når Indenrigsministeriet har truffet sin afgørelse, vil den værnepligtige blive underrettet herom.

Hvis den værnepligtige heller ikke er tilfreds med Indenrigsministeriets afgørelse, er der endelig mulighed for at klage til *Folketingets ombudsmand* i henhold til ombudsmandsloven. Ombudsmanden kan kun realitetsbehandle en klage, hvis klagemulighederne i øvrigt er udtømte.

Er den værnepligtige i tvivl om, hvorledes en sag kan indbringes for en højere myndighed, vil han kunne søge oplysning herom hos sine foresatte.

#### B. Klage over en foresat

Hvis en værnepligtig er utilfreds med en foresat, kan han klage over ham.

En klage kan fremføres mundtligt eller skriftligt for *tjenestestedets chef*. Såfremt flere ønsker at klage i forening, skal 2 af dem på de øvriges vegne fremføre den fælles klage. Klages der skriftligt, skal klagen indeholde oplysning om samtlige klageres numre og navne.

Klageren (klagerne) har ret til at drøfte klagen med sin talsmand. Såfremt talsmanden er indforstået hermed, kan denne sammen med eller i stedet for klageren fremføre klagen.

Er klageren ikke tilfreds med chefens afgørelse, og ønsker han at klage, kan han gøre dette ved at skrive til Civilforsvarsstyrelsen.

Ønsker den værnepligtige at klage over Civilforsvarsstyrelsens afgørelse, kan han gøre dette ved at skrive til *Indenrigsministeriet*.

Hvis den værnepligtige heller ikke er tilfreds med denne afgørelse, er der endelig mulighed for at klage til *Folketingets ombudsmand*. Men det er vigtigt altid at huske, at en sag ikke kan behandles af ombudsmanden, før den minister, som har med sagen at gøre, har truffet en afgørelse.

**2.6. Forebyggelse af klager over en foresat**  
Det er naturligvis bedst, hvis den værnepligtige prøver at få sagen afsluttet på en for alle parter tilfredsstillende måde, inden han fremsætter en klage.

Tror den værnepligtige, at der sker uret ved en befaling, kan han derfor, hvis det ikke sinker tjenesten, gøre den foresatte opmærksom på det, således at der bliver mulighed for at få sagen udjævnet. En sådan henvendelse må ikke ske ved, at den værnepligtige på stedet svarer igen eller viser misstemning over for den foresatte. Om nødvendigt kan han på et senere tidspunkt henvende sig til befalingsmanden og bede om en forklaring. Hvis denne forklaring ikke tilfredsstillter ham, kan han derefter indgive klage.

Det er vigtigt, at den værnepligtige, som tænker på at klage, overvejer sagen grundigt og gør sig klart, om han ikke selv ved sin egen opførsel har givet anledning til det, der er sket. Har den værnepligtige besluttet sig til at klage, må man selvfølgelig nøje holde sig til sandheden. Menige, der ikke selv har været genstand for den til-

tale eller den behandling, som omtales i klagen, må ikke være med til at klage, men kan naturligvis blive afhørt som vidner.

Er den menige i tvivl om klagereglerne, vil han altid kunne søge oplysning hos sine foresatte, der har ansvaret for, at der ydes korrekt vejledning.

Værnepligtige talsmænd, der handler på andre værnepligtiges vegne, kan, før klagen indgives, søge vejledning hos den stedlige socialkonsulent, som har pligt til at yde vejledning, eventuelt efter at han – uden udgift for den, der søger råd – har fået juridisk bistand.«

I tjenestevejledning for K-værnepligtige i det kommunale civilforsvar (Tjenestevejledning) udfærdiget af Civilforsvarsstyrelsen i 1987 er som rettelsesblad af april måned 1988 indlagt en beskrivelse af klagemulighederne, som i alt væsentligt svarer til beskrivelsen af den ovenfor citerede grundbog – dog er afsnittet om forebyggelse af klage udeladt.

Vejledning for anvendelse af disciplinarmidler på de til civilforsvarstjeneste indkaldte værnepligtige m.fl. udfærdiget af Civilforsvarsstyrelsen i 1978 indeholder side 12-13 en generel beskrivelse af mulighederne for at påklage afgørelser om disciplinarmidler til henholdsvis Disciplinarnævnet og Ankenævnet. Under punkterne 8 og 10 om henholdsvis »Disciplinarsagens gennemførelse« og »Disciplinarnævnet« er det udtrykkeligt anført, at disciplinarmyndigheden skal sikre sig, at klageren er bekendt med reglerne om klage.

Klagemulighederne vedrørende anvendelse af disciplinarmidler er generelt beskrevet side 57 i Grundbogen og side 78 i Tjenestevejledningen.

A gjorde i klagen til mig gældende, dels at bekendtgørelse nr. 564 af 1988 savner hjemmel, dels at den ordning, der er gennemført som alternativ til forvaltningslovens § 25, stk. 1, ikke var tilstrækkeligt betryggende.

Indenrigsministeriet afviste i en udtalelse i anledning af klagen – under henvisning til oplysningerne ovenfor om baggrunden for udstedelse af bekendtgørelsen og den måde, klagevejledning gives i praksis – begge indsigelser.

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

»Idet jeg henviser til det, der er anført ovenfor om forarbejdsbemærkningerne til forvaltningslovens § 25, stk. 2, skal jeg først bemærke, at der ikke er tvivl om, at bestem-



nelsen indeholder bemyndigelse for indenrigsministeren til efter forhandling med justitsministeren administrativt at fravige bestemmelsen i stk. 1, samt at afvigelsen kan gå ud på, at der i stedet for individuel klagevejledning gives en generel klagevejledning i reglementsboøger eller lignende, dvs. netop sådanne ordninger, som er gennemført inden for Civilforsvarets område.

Den generelle vejledning om klagemulighederne i henholdsvis Grundbogen og Tjenestevejledningen vedrørende afgørelser om uddannelsesforløbet samt over foresattes optræden må efter min mening anses for lige så betryggende som individuel vejledning i forbindelse med meddelelse af den enkelte afgørelse. Når det samtidig tages i betragtning, at vejledningen også omfatter faktisk optræden og dermed går videre end pligten i forvaltningslovens § 25, stk. 1, har jeg for så vidt ikke bemærkninger til denne del af klagevejledningsordningen.

Jeg finder dog at burde pege på, at afsnittet om »Forebyggelse af klager« s. 16 i Grundbogen i visse passager er holdt i en formanende stil, som kan befrygtes at virke hæmmende også i forhold til berettigede klager.

Bemærkningen det anførte sted om, at menige, der ikke selv har været genstand for den tiltale eller behandling, som omtales i klagen, ikke »må være med til at klage«, finder jeg uheldig og misvisende. Jeg skal her ved henvise til, at der ikke i øvrigt ses at være støtte i lovgivningen for den opfattelse, at vidner til en episode, som ønskes påklaget, generelt skulle være afskåret fra at stå som

medunderskrivere af klagen. Hertil kommer, at det i forvaltningslovens § 8, stk. 1, er bestemt, at »den, der er part i en sag, kan på ethvert tidspunkt af sagens behandling lade sig repræsentere eller bistå af andre.« Formuleringen i Grundbogens s. 16 kan give det indtryk, at en sådan repræsentation er begrænset til talsmænd for så vidt angår de der omtalte klagesager.

Jeg har samtidig hermed henstillet til Indenrigsministeriet at søge den pågældende vending omformuleret i forbindelse med en kommende revision af Grundbogen, samt bedt ministeriet underrette mig om resultatet af min henstilling.

For så vidt angår klager over disciplinarmidler må jeg forstå ordningen således, at der udover den generelle klagevejledning i henholdsvis Grundbogen og Tjenestevejledningen gives individuel klagevejledning i forbindelse med meddelelsen af afgørelsen. I forhold til disse afgørelser er der således i praksis ikke gennemført en fravigelse af forvaltningslovens § 25, stk. 1, og denne del af klageordningen kan derfor ikke give mig grundlag for kritik. Da der i praksis ikke synes at være behov for at fravige pligten i forvaltningslovens § 25, stk. 1, til at give individuel klagevejledning for så vidt angår afgørelser om disciplinarmidler, har jeg henstillet til Indenrigsministeriet at overveje at lade klage over disse afgørelser udgå af bekendtgørelse nr. 564 af 23. september 1988. Jeg har udbedt mig underretning om resultatet af ministeriets overvejelser.«

**7-2. Forvaltningsret 11.3. – 29.18. – Statsforfatningsret 1.  
Partsrepræsentation og partsudtalelser i indfødsretssag.**

*A blev i 1977 gift med den japanske statsborger B. A emigrerede i 1979 og fik i 1980 en datter C med B. I 1984 ophævede A og B samlivet og i 1987 blev de skilt.*

*D forespurgte på vegne af C og B, hvorvidt C ville miste sit danske statsborgerskab, hvis hun ansøgte om fremmed statsborgerskab. Indenrigsministeriet afgav en fejlagtig erklæring, men rettede og beklagede senere fejlen.*

*A klagede bl.a. over, at udtalelsen var blevet afgivet til en uvedkommende person D, samt at hans anmodning om at fremføre sin sag direkte og personligt i et møde inden afgørelsen ikke blev imødekommet.*

*Ombudsmanden fandt, at ministeriet naturligt havde måttet opfatte situationen på den måde, at D som repræsentant for B bad om vejledning, jf. forvaltningslovens § 7, og at en forudsætning for imødekommelse af hendes begæring var, at hun dokumenterede repræsentationsforholdet. En sådan dokumentation blev fremsendt, og det gav derfor ikke grundlag for kritik, at ministeriet afgav erklæringen.*

*Ombudsmanden fandt endvidere, at A som part i henhold til forvaltningslovens § 21 havde krav på at få sagen udsat, samt at en anmodning om en personlig samtale måtte opfattes som en sådan anmodning. Ministeriet mente, at A havde frafaldet kravet under en telefonsamtale, og ombudsmanden fandt derfor ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at antage, at § 21 var tilsidesat. Det havde imidlertid været bedst stemmende med principperne for god forvaltningsskik, om denne opfattelse havde været nedfældet skriftligt og bekræftet over for A. (J. nr. 1989-1353-41).*

A klagede over Indenrigsministeriets afgivelse af en erklæring vedrørende hans datters indfødsretsforhold samt over, at hans anmodning om at fremføre sin sag direkte og personligt i et møde inden afgørelsen ikke blev imødekommet.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at A i 1977 blev gift her i landet med den japanske statsborger B. I 1979 emigrerede A til Japan. I 1980 fik A og B datteren C. I 1984 flyttede B sammen med C fra det fælles hjem, og i 1987 blev A og B skilt ved en afgørelse, der blev truffet af en familieret.

I en skrivelse af 1987 til Indenrigsministeriet anmodede D på vegne af B ministeriet om at oplyse, om C ville miste sit danske statsborgerskab, såfremt hun fik japansk indfødsret. Ministeriet bad telefonisk D om at indsende identifikationspapirer vedrørende A, B og C, hvilket hun gjorde med brev af 1987.

Herefter afgav Indenrigsministeriet i 1987 en erklæring, der havde følgende ordlyd:

»The Danish Ministry of the Interior hereby confirm that (C), born in a marriage between a Danish and a Japanese citizen on ... 1980, has acquired Danish citizenship.

This citizenship is not forfeited by the fact that the child has also acquired Japanese citizenship.

The Danish citizenship can only be forfeited according to the rules in Section 7, 8 and 9 in the enclosed Promulgation Order, and none of these are applicable to the actual situation.

Section 8 may be used, when the child attains the age of 22 years.«

Under et møde i 1987 mellem A og lederen af ministeriets indfødsretskontor bad A ministeriet om at afgive en ny erklæring, idet han mente, at erklæringen var fejlagtig. Derpå udstedte ministeriet følgende erklæring:

»Additional statement to the one given on 1987 concerning a child, born in a marriage between (B) and (A):

The Ministry of the Interior has taken it for granted that (C) *automatically* has acquired Japanese citizenship by being born by a Japanese mother. If the Danish father has to express his explicit consent or the parents have to apply as a condition for the child's acquisition of Japanese citizenship, the child will lose its Danish citizenship.«

A klagede til indenrigsministeren over ministeriets behandling af sagen. Som et P.S. på brevet skrev A:

»Jeg forventer ligeledes at fremføre min sag direkte og personligt i et møde, før jeg modtager det endelige svar.«

Ministeren svarede og beklagede, »at Indenrigsministeriet ved afgivelsen af erklæringen af

21.7.87 har lagt en forkert forståelse af japansk lovgivning til grund.« Samtidig oplyste han, at han havde draget omsorg for, at lignende fejl ikke skulle kunne ske igen inden for hans ansvarsområde.

I klagen til mig gjorde A – udover at kritisere, at ministeriet afgav en erklæring med et urigtigt indhold – gældende, at det var en fejl, at ministeriet overhovedet afgav en erklæring vedrørende A's barns personlige forhold til en uvedkommende person. Desuden henviste A til, at han havde bedt om et møde i ministeriet, inden Indenrigsministeriets endelige stillingtagen til A's klage, men at ministeriet havde svaret, uden at et sådant møde havde været holdt.

I en udtalelse til mig kommenterede Indenrigsministeriet A's klage på følgende måde:

»...

Med hensyn til udleveringen af oplysninger til (D) om den danske indfødsretslovgivnings regler i relation til (C), bemærkes, at Indenrigsministeriet ikke anser sig for at være berettiget til at gøre udleveringen af sådanne oplysninger til en forældremyndighedsindehaver, eller en repræsentant for denne, afhængig af, at den anden forældremyndighedsindehaver samtykker i udleveringen. Dette gælder uanset, at det fremgår, at oplysningerne skal anvendes i forbindelse med forældrenes skilsmisse. Det tilføjes, at ministeriet ikke ved afgivelsen af erklæringen af 21. juli 1987 havde kendskab til klagerens adresse. Ministeriet var derfor afskåret fra at orientere klageren om afgivelsen af den pågældende erklæring.

Indenrigsministeriet må imidlertid beklage, at ministeriet har lagt en forkert forståelse af indholdet af den japansk statsborgerretslovgivning til grund ved afgivelsen af erklæringen af 1987.

Det kan tilføjes, at sagen har givet anledning til, at ministeriet i fremtiden vil være mere tilbageholdende med direkte eller forudsætningsvis at udtale sig om indholdet af fremmede landes statsborgerretslovgivning.

...

Klageren har i skrivelse af 1989 til ....(medarbejder) anmodet om et møde før ministeriet afgav endeligt svar. (Medarbejder) ... fik imidlertid under telefonsamtalen af 2. august 1989 med klageren det indtryk, at klageren frafaldt dette ønske, jfr. referatbemærkning på den nævnte skrivelse.«

Den omtalte referatbemærkning havde følgende ordlyd:

»Jeg har ringet til klageren. Han faldt noget til ro under samtalen, og er vist godt klar over, at det er meget begrænset, hvad han kan opnå gennem denne klage.«

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

»Indenrigsministeriets afgivelse af de to erklæringer vedrørende Deres datters indfødsretsforhold skal ses på baggrund af bestemmelserne i §§ 7 og 8 i forvaltningsloven.

Bestemmelserne har følgende indhold:

»§ 7. En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. ...«

»§ 8. Den, der er part i en sag, kan på ethvert tidspunkt af sagens behandling lade sig repræsentere eller bistå af andre. Myndigheden kan dog kræve, at parten medvirker personligt, når det er af betydning for sagens afgørelse.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt. gælder ikke, hvis partens interesse i at kunne lade sig repræsentere eller bistå findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, eller hvor andet er fastsat ved lov.«

Ministeriet var således ikke alene berettiget til, men også i en vis udstrækning forpligtet til på anmodning fra Deres tidligere hustru at vejlede om de retlige konsekvenser i Danmark af en anmodning om, at der blev tillagt (C) japansk statsborgerskab. Af § 8 følger, at (B) var berettiget til at lade sig repræsentere af en anden under sagen.

(D's) henvendelser i maj og juli 1987 til Indenrigsministeriet skete på vegne af (B), og ministeriet måtte derfor naturligt opfatte situationen på den måde, at hun som repræsentant for (B) bad om vejledning i henhold til § 7. Da der var tale om en stillingtagen til et personligt anliggende vedrørende Deres datter, og da (D) blot henviste til, at hun var veninde til Deres tidligere hustru, måtte det efter min mening være en forudsætning for imødekomme af hendes begæring, at hun dokumenterede repræsentationsforholdet.

En sådan dokumentation blev imidlertid fremsendt i forbindelse med (D's) brev, og det kan derfor ikke give mig grundlag for kritik, at ministeriet herefter fandt at kunne afgive den ønskede erklæring.

Jeg kan naturligvis tilslutte mig Deres kritik af, at ministeriets erklæring var ukorrekt. Under hensyn til, at fejlen blev korrigeret i forbindelse med udsendelse af en supplerende erklæring, og til, at ministeriet både i en skrivelse til Dem og i en udtalelse til mig har beklaget dette forhold samt sørget for en ændring af proceduren med henblik på at undgå fremtidige gentagelser, finder jeg ikke at have grundlag for at foretage videre vedrørende dette spørgsmål.

For så vidt angår Deres klage over, at indenrigsministeren tog stilling til Deres klage, uden at De forinden fik lejlighed til at drøfte sagen under et møde, skal jeg bemærke følgende:

Ifølge forvaltningslovens § 21 kan den, der er part i en sag på ethvert tidspunkt af sagens behandling forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil parten har afgivet en udtalelse til sagen. Princippet i bestemmelsen må antages også at finde anvendelse i tilfælde som det foreliggende.

Deres anmodning om en personlig samtale måtte efter min mening opfattes som en begæring i henhold til denne bestemmelse. Ministeriet har i en udtalelse til mig henvist til, at den pågældende medarbejder i Indenrigsministeriet havde forstået en telefonsamtale med Dem således, at De havde frafaldet kravet. På denne baggrund finder jeg ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at antage, at der forelå en tilsidesættelse af princippet i § 21. Det havde imidlertid efter min mening været bedst stemmende med god forvaltningsskik, om denne opfattelse af samtalen var blevet nedfældet skriftligt og bekræftet skriftligt over for Dem i en særskilt skrivelse til Dem eller i den afsluttende skrivelse. Jeg har herved lagt til grund, at den ovenfor citerede referatbemærkning ikke var tilstrækkelig dokumentation for, at De havde frafaldet Deres begæring. Jeg har samtidig hermed gjort Indenrigsministeriet bekendt med min opfattelse.«

### 7-3. Forvaltningsret. 1161.3. – Entrepriseret 1.9.

#### Aktindsigtsbegæring i en entreprenørs tilbudsliste ved en offentlig licitation.

*A anmodede en kommune om at få aktindsigt i den lavestbydende entreprenørs tilbudsliste ved en kommunal licitation. Kommunen afslog under henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Afslaget blev indbragt for tilsynsrådet, som ikke fandt grundlag for at kritisere kommunens handlemåde i sagen.*

*Ombudsmanden fandt, at kommunen ikke havde foretaget en konkret vurdering af risikoen for, at entreprenørvirksomheden ville lide tab som følge af aktindsigten. På den baggrund fandt ombudsmanden det beklageligt, at tilsynsrådet ikke havde udtalt kritik af kommunens handlemåde.*

*Ombudsmanden henstillede til tilsynsrådet at undergive klagen en fornyet behandling. (J. nr. 1989-1836-42).*

A klagede over, at Tilsynsrådet for Århus Amt ikke fandt anledning til at kritisere en kommunes afslag på at give A aktindsigt i lavestbydendes tilbudsliste i forbindelse med en licitation, som kommunen havde afholdt.

Det fremgik af sagen, at kommunen i 1989 havde afholdt licitation over anlægsarbejder i forbindelse med et kommunalt projekteret og finansieret erhvervsområde. De indleverede tilbud skulle bl.a. indeholde en samlet sum for det beskrevne anlægsarbejde, specificeret i stipulerede ekstraydelser, forarbejder til vejarbej-

de, færdiggørelsesarbejder til vejarbejder og kloakarbejder. Udover entreprisensummen, som beskrevet, skulle tilbudet indeholde en detaljeret redegørelse for og en specifikation af, hvorledes nævnte tilbudssum ville fremkomme. Der skulle endvidere oplyses om hvilke underentreprenører, der agtedes benyttet.

Af specifikationskravene fremgik det bl.a., at de enkelte positioner skulle opgives i enheder, mængde og enhedspriser.

A rettede henvendelse til kommunen for at få

aktindsigt i den lavestbydende entreprenørs tilbudsliste i entreprisen.

Kommunens afslag herpå påklagede A til Tilsynsrådet for Århus Amt.

Under tilsynsrådets behandling af sagen udtalte kommunen bl.a. følgende:

»...

Kommunaldirektøren i ... – der af byrådets økonomiudvalg er bemyndiget til at afgøre sager i henhold til offentlighedsloven – afviste denne anmodning om aktindsigt i tilbudslisterne fra licitationen, idet kommunaldirektøren fandt, at en imødekommelse ville stride imod reglerne i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

...«

Kommunen uddybede dette ved en senere skrivelse:

»...

Det skal hertil bemærkes, at tilbudslisterne i sin helhed i udfyldt stand skønnes at indeholde oplysninger om drifts- og forretningsforhold, idet de enkelte tilbudsgivende firmaer påfører deres specifikationer, priser m.v. på forud producerede standardformularer.

Det vil efter kommunens opfattelse kun være de forud producerede standardformularer – der kan rekvireres af alle interesserede firmaer og personer – der skønnes omfattet af bestemmelserne i offentlighedslovens § 12, stk. 2.

...«

Forinden kommunens sidste skrivelse havde den lavestbydende entreprenør modsat sig den ønskede aktindsigt, idet entreprenøren skrev:

»... vi (kan) ikke ... acceptere, at vores tilbudsliste kommer til offentligt kendskab, da der er opgivet enhedspriser på næsten samtlige positioner, og det vil af konkurrencemæssige hensyn være af betydning for virksomheden, at disse ikke offentliggøres.

...«

På den baggrund udtalte tilsynsrådet, at rådet ikke fandt grundlag for at kritisere kommunens handlemåde i sagen.

Herefter klagede A til mig.

Det var i sagen oplyst, at entreprisen er afsluttet, og at A ikke var part i denne.

Jeg forstod As klage således, at A for så vidt var bekendt med størrelsen af lavestbydendes tilbud, men yderligere ønsker at blive gjort bekendt med de bagvedliggende tilbudsliste.

»Tilsynsrådet beslutning om, at det ikke fandt grundlag for at kritisere ... (kommunens) handlemåde i sagen, er truffet på baggrund af § 61, stk. 1, i den kommunale styrelseslov.

Tilsynsrådet skal efter denne bestemmelse påse, at kommunalbestyrelsen ikke træffer beslutninger, »der strider mod lovgivningen«.

Kommunens afgørelse om at nægte Dem aktindsigt i den lavestbydende entreprenørs tilbudsliste ved licitationen er truffet med henvisning til § 12, stk. 1, nr. 2, jf. stk. 2, i offentlighedsloven.

§ 12, stk. 1, nr. 2 og stk. 2, har følgende indhold:

»Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

...

2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Stk. 2. Omfattes kun en del af et dokument af bestemmelsen i stk. 1, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.«

Som det fremgår af § 12, stk. 1, nr. 2, kan oplysninger om forretningsforhold eller lignende kun undtages fra de almindelige regler om aktindsigt, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den virksomhed, oplysningerne angår, at begæringen om aktindsigt ikke imødekommes.

Efter forarbejderne er bestemmelsen kun anvendelig, hvis indrømmelsen af aktindsigten efter et konkret skøn må antages at medføre en nærliggende risiko for, at der - typisk af konkurrencemæssige grunde - påføres den pågældende virksomhed et økonomisk tab af nogen betydning. Jf. Folketingstidende 1984/85, tillæg B, sp. 3088.

Som begrundelse for ... (kommunens) fastholdelse af at nægte Dem aktindsigt er, jf. kommunens skrivelse, alene anført, at tilbudslisterne skønnedes at indeholde oplysninger om drifts- og forretningsforhold.

Der forelå for kommunen oplysning om, at entreprenørvirksomheden »af konkurrencemæssige hensyn« ikke ønskede tilbudslisterne offentliggjort, men kommunen har, så

| I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

vidt ses, ikke selv vurderet disse hensyn, og der foreligger ikke nærmere oplysning om, hvilket økonomisk tab der er tale om, herunder på hvilken måde aktindsigten vil kunne påføre virksomheden tab af konkurrencemæssige grunde.

Kommunen har således – efter det for tilsynsrådet oplyste – ikke foretaget en konkret vurdering af risikoen for, at entreprenørvirksomheden vil lide tab som følge af aktindsigten.

Jeg finder det på den baggrund beklageligt, at tilsynsrådet ikke fandt grundlag for at kritisere kommunens handlemåde i sagen.

Jeg har gjort Tilsynsrådet for Århus Amt bekendt med min opfattelse. Jeg har samtidig henstillet til tilsynsrådet at undergive Deres klage over kommunens aktindsigtsafgørelse en fornyet behandling.«

Tilsynet oplyste efterfølgende, at sagen nu var genoptaget over for kommunen.

## 8. Industriministeriets sagsområde

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 15, er der i beretningsåret realitetsbehandlet 9 sager inden for Industriministeriets sagsområde. 8 vedrørte afgørelser, medens 1 sag gav anledning til kritik af et sagsbehandlingsspørgsmål.

Af de 9 sager vedrørte 4 sager *departementet*. 3 af disse angik afgørelser, medens 1 sag, som gav anledning til kritik over sagsbehandlingen, vedrørte et afslag på godkendelse af et skibsprojekt.

De øvrige 5 sager vedrørte henholdsvis *Forbrugerombudsmanden*, *Eksportkreditrådet*,

*Egnsudviklingsrådet*, *Erhvervsankenævnet* og *Udviklingsfonden*. Den sidstnævnte sag vedrørte Udviklingsfondens afslag på en støtteansøgning. Sagen er omtalt nedenfor som sag nr. 8-1.

### 8-1. Forvaltningsret 11.3. – 114.3. – 11.7. – 11.12.

**Afslag på aktindsigt i relation til forvaltningslovens regler om tavshedspligt m.v.**

*Et fond under Industriministeriet afslog A's begæring om aktindsigt i dele af et internt notat (en indstilling til fondets bestyrelse). Afslaget blev givet under henvisning til forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Ombudsmanden fandt ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere afslaget. Men sagen gav ombudsmanden anledning til at fremsætte nogle bemærkninger om adgangen til at udveksle oplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder, der sekretariatsbetjenes af samme myndighed - især vedrørende bestemmelsen i forvaltningslovens § 28, stk. 3. (J. nr. 1989-1328-39).*

A klagede over, at Udviklingsfondet, jf. lov om »Fondet til fremme af teknisk og industriel udvikling«, havde afslået en begæring om aktindsigt i dele af et notat, fondets sekretariat udarbejdede i forbindelse med en ansøgning om en udviklingskontrakt. I anledning af A's klage anmodede jeg først Industri- og Handelsstyrelsen om en udtalelse og om udlån af sagens akter. Denne udtalelse modtog jeg den 25. september 1989. Den 19. februar 1990 anmodede jeg Udviklingsfondet om at tage stilling til forskellige spørgsmål, som var af betydning for min nærmere stillingtagen til sagen.

Det fremgik af sagen, at aktieselskabet – hvori A var direktør – den 28. april 1989 indsendte ansøgning til Udviklingsfondet om en udvik-

lingskontrakt med henblik på finansiering til udvikling af en ny type inddampningsanlæg til fremstilling af tørret biologisk slam fra renseanlæg.

Den 15. juni 1989 udarbejdede en medarbejder i fondets sekretariat en indstilling, og på et møde den 29. juni 1989 besluttede fondets bestyrelse at meddele aktieselskabet afslag på ansøgningen.

Under en telefonsamtale den 30. juni 1989 begærede A indsigt i sagens akter – herunder den omtalte indstilling af 15. juni 1989. Sagsbehandleren bad om en skriftlig begæring, som blev afsendt samme dag.

Med brev af 3. juli 1989 fremsendte fondet kopier af fondets sagsakter med undtagelse af

det materiale, der var modtaget fra firmaet. Om notatet (indstillingen) af 15. juni 1989 hed det i brevet:

»Notatet af 15. juni 1989 til fondets bestyrelse er et internt arbejdsdokument, jævnfør Forvaltningslovens paragraf 12, og den vedlagte kopi omfatter derfor kun dets »oplysninger vedrørende faktiske omstændigheder af væsentlig betydning«, idet teksten vedrørende punkterne 2. Indstilling og 6. Kommentarer er udeladt ved kopieringen.«

Den 5. juli 1989 klagede aktieselskabets bestyrelsesformand til fondet over, at der ikke var givet indsigt i notatets punkter 2 og 6. Bestyrelsesformanden anførte i sin klage, at der var tale om et endeligt dokument, der forelå i sin helhed, og som var sendt til enkeltpersoner uden for ministeriet i disses egenskab af eksterne bestyrelsesmedlemmer i Udviklingsfondet, og at man uopfordret burde have sendt udkast til indstillingen til firmaet, således at eventuelle misforståelser eller fejltagelser kunne rettes.

I udtalelsen til mig af 25. september 1989 anførte Industri- og Handelsstyrelsen, at notatet var et internt arbejdsdokument, som i henhold til forvaltningslovens § 12 ikke er omfattet af retten til aktindsigt. Notatets oplysninger vedrørende faktiske omstændigheder af væsentlig betydning var der dog givet aktindsigt i.

I min høringskrivelse af 19. februar 1990 til Udviklingsfondet pegede jeg på nogle faktiske oplysninger i de udeholdte afsnit fra indstillingens punkt 6, og jeg henledte opmærksomheden på bestemmelserne i forvaltningslovens § 19 og § 12, stk. 2. Jeg bad på den baggrund fondet om nærmere at begrunde afslaget. Endvidere bad jeg fondet oplyse, hvorfor A blev opfordret til at indsende en skriftlig begæring om aktindsigt. I svaret af 12. marts 1990 fastholdt og begrundede Udviklingsfondet, at de omhandlede oplysninger ikke havde været af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Fondet skrev endvidere:

» ...

Anmodningen om, at begæringen om aktindsigt også blev fremsat skriftligt, var fra den pågældende medarbejders side alene ment som en formalitet for den gode ordens skyld. Alle Udviklingsfondets medarbejdere er nu bekendt med, at en telefonisk fremsat anmodning om aktindsigt er tilstrækkelig i sig selv.

...«

I et brev til A udtalte jeg blandt andet følgende:

» ...

Afslaget på aktindsigt i notatet af 15. juni 1989, punkterne »2. Indstilling« og »6. Kommentar«, er givet under henvisning til bestemmelserne i forvaltningslovens § 12.

Forvaltningslovens (lov nr. 571 af 19. december 1985) § 12 er formuleret således:

»Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

- 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag,
- 2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed og
- 3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes.

Stk. 2. Oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i interne arbejdsdokumenter, skal uanset bestemmelsen i stk. 1 meddeles i overensstemmelse med reglerne i dette kapitel.«

Efter min gennemgang af sagen – og idet jeg særlig har lagt vægt på Udviklingsfondets udtalelse af 12. marts 1990 – mener jeg ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at anfægte Udviklingsfondets oplysning om, at de faktiske forhold, som der var refereret til i indstillingens punkt 6, var uden væsentlig betydning for sagens afgørelse. Jeg kan derfor ikke kritisere, at fondet har afslået at give aktindsigt i de pågældende afsnit af notatet.

Jeg har noteret mig fondets bemærkninger om, at alle Udviklingsfondets medarbejdere nu er bekendt med, at en telefonisk fremsat anmodning om aktindsigt er tilstrækkelig i sig selv.

...«

I en samtidig skrivelse til Industri- og Handelsstyrelsen og Udviklingsfondet udtalte jeg følgende:

»...«

Som det fremgår, finder jeg ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at fondet under henvisning til forvaltningslovens §



12 har nægtet at give aktindsigt i notatet af 15. juni 1989, punkterne 2 og 6. Jeg har således – særlig efter Udviklingsfondets udtalelse af 12. marts 1990 til mig – fundet at måtte lægge til grund, at de faktiske oplysninger i notatets punkt 6.1 ikke har været af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Afslaget var, efter det for mig oplyste, alene motiveret af selskabets svage økonomiske grundlag.

Uanset dette er det dog en kendsgerning, at de omhandlede oplysninger blev noteret ned og taget med i indstillingen til brug for Udviklingsfondets behandling af sagen.

Der opstår herved spørgsmål om forholdet til bestemmelserne i forvaltningslovens kapitel 8, der regulerer udveksling af oplysninger mellem forskellige myndigheder inden for den offentlige forvaltning.

Som sagen foreligger for mig, har jeg ikke mulighed for en nærmere stillingtagen til, om bestemmelserne er overholdt og mine bemærkninger i det følgende skal derfor alene ses som en påpegning – med udgangspunkt i den konkrete sag – af de problemer en sagsbehandling, som den omhandlede, rejser.

Dele af oplysningerne i notatets punkt 6.1. er efter min mening af fortrolig karakter. Det fremgår af sagen, at de omtalte oplysninger er tilført denne sag, efter de er kommet til kendskab i Industri- og Handelsstyrelsen i forbindelse med behandlingen af tidligere ansøgninger fra direktør A. Jeg må, ud fra de givne oplysninger, lægge til grund, at der er tale om ansøgninger, indgivet til andre myndigheder end Udviklingsfondet.

Udviklingsfondet er i forhold til Industri- og Handelsstyrelsen (og andre råd og fonde mv. under Industriministeriet) en selvstændig myndighed. Fondet betjenes af et sekretariat, hvis medarbejdere er ansat i Industri- og Handelsstyrelsen, men stillet til rådighed for fondet. Som medarbejdere i fondets sek-

retariat handler de på fondets vegne og som en del af denne myndighed.

Medarbejderne i fondet har således »skaffet sig« oplysninger af fortrolig karakter, som var – eller viste sig at være – uden væsentlig betydning for sagens afgørelse. Jeg henviser til forvaltningslovens § 32.

Set fra Industri- og Handelsstyrelsens perspektiv har styrelsen »videregivet« fortrolige oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed, selv om oplysningerne var – eller viste sig at være – uden væsentlig betydning for fondets afgørelse eller virksomhed. I henhold til forvaltningslovens § 28, stk. 3, må fortrolige oplysninger kun videregives (såfremt betingelserne i § 28, stk. 2, er opfyldt, eller), såfremt det må antages, at oplysningerne vil være af væsentlig betydning for modtagermyndighedens virksomhed eller afgørelse.

Det fremgår af Udviklingsfondets udtalelse af 12. marts 1990 til mig, at de omhandlede oplysninger ikke tidligere blev tillagt væsentlig betydning og det må for så vidt undre, at de alligevel blev noteret ned (videregivet) til brug for Udviklingsfondets behandling af denne sag.

Jeg er opmærksom på den særlige »videregivelses-situation«, der foreligger, når der er tale om samme medarbejdere, der udfører funktioner for forskellige myndigheder. Jeg har tidligere haft lejlighed til at udtale mig om det tilsvarende problem i relation til reglerne om aktindsigt – sagen omtalt i Folketings Ombudsmands Beretning 1988, s. 150 ff, samt den i kopi vedlagte udtalelse af 9. februar 1990, navnlig s. 11 ff. Som det fremgår, er det min opfattelse, at den principielle sontring i offentlighedsloven og forvaltningsloven mellem forskellige myndigheder må fastholdes, uanset personsammenfaldet.«

## 9. Justitsministeriets sagsområde

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 15, er der i beretningsåret realitetsbehandlet 340 sager inden for Justitsministeriets sagsområde. 8 sager vedrørte generelle spørgsmål, og 44 sager vedrørte sagsbehandlingsspørgsmål. Resten af sagerne vedrørte afgørelser.

Af de 185 sager vedrørende *departementet* angik 4 sager generelle spørgsmål. Den ene sag angik politiets hjemmel til at fjerne en uindregistreret bil og gav anledning til en henstilling til Justitsministeriet.

156 sager angik afgørelser. Heraf angik 30 sager forskellige procesbevillinger. 27 sager angik sager inden for strafferetsplejen, heraf 18 afviste anmeldelser. 77 sager angik afgørelser i henhold til udlændingelovgivningen, heraf 41 sager afslag på anmodninger om opholdstilladelse i henhold til udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2 (opholdstilladelse af humanitære grunde). 20 sager vedrørte afgørelser inden for andre områder end de anførte. Heraf gav 1 sag anledning til kritik. En anden sag, der gav anledning til både kritik og henstilling, vedrørte dispensation fra registreringspligten for et rallykøretøj, og er gengivet neden for som sag nr. 9-1.

25 sager angik forskellige sagsbehandlingsspørgsmål, heraf 17 sager sagsbehandlingstiden. 3 sager angående sagsbehandlingsspørgsmålene gav anledning til kritik. Heraf vedrørte 2 sager mangelfuld begrundelse. De 14 sager, der gav anledning til kritik af sagsbehandlingstiden, vedrørte alle Justitsministeriets og Direktoratet for Udlændinges tidsmæssige behandling af ansøgninger og familiesammenføring for tamilske flygtninge i Danmark, jf. den i min beretning for 1988 på s. 100 ff refererede sag.

67 sager vedrørte *Civilretsdirektoratet*, hvoraf 5 sager angik afgørelser om fri proces.

1 sag som angik udformning af en socialrapport, er gengivet nedenfor som sag nr. 9-2.

60 sager vedrørte afgørelser. 1 af sagerne, der vedrørte en navneforandring, er omtalt nedenfor som sag nr. 9-3. En anden af sagerne, der angik et afslag på erstatningsansvar for en periode med suspenderet samvær, gav anledning til en henstilling. En tredje af sagerne, der vedrørte samværsret, gav anledning til en henstilling. Sagen er omtalt nedenfor som sag nr. 9-4.

2 sager vedrørte generelle spørgsmål om henholdsvis udbetaling af livs- og ulykkesforsikring til umyndige direkte til værger, og titelangivelse på bekendtgørelser og cirkulærer om ægteskabets indgåelse og opløsning. 2 sager vedrørte sagsbehandlingen. Begge disse sager, der angik henholdsvis ændring af ægtefællebidrag med tilbagevirkende kraft og manglende besvarelse og rykkerskrivelse, gav anledning til kritik. 3 sager vedrørte sagsbehandlingstiden, hvoraf 1 sag, der angik størrelse og udmåling af uddannelsesbidrag, når barnet modtager Statens Uddannelsesstøtte, gav anledning til kritik.

6 sager vedrørte *Adoptionsnævnet*. 5 af sagerne angik afgørelser. 1 sag, der vedrørte sagsbehandlingstiden i forbindelse med afslag på adoption, gav anledning til kritik.

2 sager vedrørende *Direktoratet for Udlændinge* angik begge sagsbehandlingstiden. Ingen af sagerne gav anledning til kritik. Sagerne om behandlingen i Justitsministeriet og direktora-

tet af ansøgerne om familiesammenføring af tamilske flygtninge er nævnt ovenfor under Justitsministeriets departementet.

Af de 38 sager vedrørende *Flygtningenævnet* angik 7 sager sagsbehandlingen, heraf 4 sagsbehandlingstiden. Ingen af Flygtningenævnets sager gav anledning til kritik.

Af de 34 sager vedrørende *Direktoratet for Kriminalforsorgen* angik de 26 afgørelser, heraf 8 sager benådning og/eller udsættelse med strafudståelsen, 7 sager angik udgang og/eller strafudståelsessted (bl.a. overførsel til anden anstalt), 2 sager angik spørgsmålet om prøveløsladelse. 1 sag var en personalesag. 1 sag gav anledning til kritik og vedrørte spørgsmålet om videregivelse af fortrolige oplysninger vedrørende en indsat ved fremsendelse af fortrolige oplysninger til en politimyndighed, der havde nærmere kendskab til sagen. Sagen er gengivet neden for som sag nr. 9-5.

8 sager vedrørte sagsbehandlingen, heraf 4 sagsbehandlingstiden. 3 sager vedrørende sagsbehandlingsspørgsmål gav anledning til kritik. I en sag kritiserede jeg, at direktoratet havde meddelt en ikke dækkende begrundelse for at tilbageholde et brev fra en indsat. I en anden sag, der er omtalt nedenfor som sag nr. 9-6, og som vedrørte et dødsfald i en celle i politigårdens fængsel, kritiserende jeg fængslets overvågningsordning og henstillede ændringer i fængslets regler for overvågning af indsatte.

1 sag angik et sagsbehandlingsspørgsmål vedrørende *politiet* og gav ikke anledning til kritik.

5 sager vedrørte *Nævnet vedrørende Erstatning fra Staten til Ofre for Forbrydelser*. 2 af disse sager vedrørte afslag fra nævnet på at behandle ansøgninger under henvisning til, at po-

litianmeldelse var blevet indgivet for sent; 1 sag angik spørgsmålet om, hvorvidt den pågældendes skade var en følge af den forbrydelse, som klageren havde været udsat for, og 1 sag vedrørte spørgsmålet om fradrag for sociale ydelser i voldsoffererstatningen. Den sidste sag vedrørte afslag på ydelse af erstatning under henvisning til, at ansøgning herom først blev indgivet efter 2 år.

På baggrund af 4 af sagerne (samt 1 endnu ikke afsluttet sag) afholdt jeg møde med Erstatningsnævnet. På mødet drøftedes muligheden for på skadestuerne at give vejledning om betingelserne for at få erstatning i henhold til voldsofferloven, kravet om hurtig indgivelse af politianmeldelse (og muligheden for at dispensere fra dette krav), spørgsmålet om fradrag for visse sociale ydelser i voldsoffererstatningen m.m. På baggrund af forarbejderne til voldsofferloven og på baggrund af en højesteretsdom afsat den 1. december 1989 kunne det ikke give mig anledning til kritik, at kravet om hurtig indgivelse af politianmeldelse i nævnets praksis – som den blev beskrevet for mig – håndhæves strengt. En af de 2 sager, som vedrørte spørgsmålet om politianmeldelse, gav mig dog anledning til at kritisere nævnets sagsoplysning og henstille, at sagen blev taget op til revurdering. Sagen er omtalt neden for som sag nr. 9-7. De resterende 4 sager gav ikke anledning til kritik. Med hensyn til spørgsmålet om vejledning på skadestuerne modtog jeg efter mødet med nævnet oplysning om, at Forsikringsoplysningen primo 1990 har udarbejdet en folder, som bl.a. indeholder oplysninger om voldsofferloven. På denne baggrund satte jeg vejledningsspørgsmålet i bero indtil videre.

1 sag, der vedrørte en afgørelse truffet af *Registertilsynet*, gav ikke anledning til kritik.

1 afgørelse, der er gengivet neden for som sag nr. 9-8, angik et *lokalnævns* kompetence til at behandle en klage og medførte en henstilling.

**9-1. Forvaltningsret 12.2. – 123.1. – Færdselsret 2.  
Dispensation fra registreringspligten.**

*A, der havde bopæl i Danmark, lånte en tysk ejet og tysk registreret bil til rallykørsel i Vesttyskland. A søgte rigspolitichefen om tilladelse til at benytte bilen til prøvekørsel her i landet i forbindelse med reparation af bilen. Rigspolitichefen afslog ansøgningen under henvisning til, at der ikke forelå ganske særlige grunde til at meddele dispensation. Rigspolitichefen tilføjede senere, at der efter fast praksis ikke gives tilladelse til privat kørsel i Danmark, bortset fra egentransport mellem grænsen og bopælen i de tilfælde, hvor den pågældende opholder sig i udlandet i erhvervsøjemed flere dage ad gangen og herunder skal anvende køretøjet. Justitsministeriet stadfæstede afslaget.*

*Ombudsmanden udtalte, at bestemmelsen i § 106 i registreringsbekendtgørelsen indeholder hjemmel for, at der i to tilfældegrupper kan dispenseres fra registreringspligten. Myndighedernes anførte praksis syntes udelukkende at afspejle den ene tilfældegruppe. Ombudsmanden fandt dette uforeneligt med indholdet af registreringsbekendtgørelsens § 106. Han henstillede til Justitsministeriet at genoptage sagens behandling. (J. nr. 1988-1452-611).*

A klagede over en afgørelse fra Justitsministeriet om afslag på ansøgning om tilladelse til at benytte et tysk registreret køretøj til prøvekørsel her i landet i forbindelse med reparationer af køretøjet.

Af sagens akter fremgik det, at A i 1987 ansøgte rigspolitichefen, Centralregisteret for Motorkøretøjer, om tilladelse til at prøvekøre en tysk registreret bil, mærket Ford Sierra, efter reparation ca. 2 gange pr. måned i omegnen af hans bopæl i Næstved og til kørsel til og fra færgen i Rødby eller Gedser. A oplyste, at den pågældende bil er tysk ejet, og at han lånte bilen af ejeren til rallykørsel, som udelukkende fandt sted i Vesttyskland. Endelig oplyste A, at det antal kilometer, køretøjet forventedes at tilbagelægge i det kommende år, var ca. 10.000 kilometer, heraf 100 kilometer i Danmark.

I en skrivelse meddelte Centralregisteret for Motorkøretøjer A, at centralregisteret ikke kunne imødekomme det ansøgte, da der ikke forelå ganske særlige grunde til ikke at kræve køretøjet indregistreret i Danmark, jf. § 106 i Justitsministeriets bekendtgørelse om registrering af motorkøretøjer m.v.

A tilbagesendte centralregisterets skrivelse med supplerende oplysninger. A oplyste således bl.a., at han ikke – efter hans opfattelse – kunne anses som egentlig bruger af køretøjet i registreringsbekendtgørelsens forstand, idet han i Danmark kun benyttede bilen til nødvendig kørsel til og fra færgen i Rødby og til prøvekørsel efter reparation. A gjorde gældende, »at der ikke alene foreligger ganske særlige grunde til ikke at kræve køretøjet indregistreret her i landet (også og allerede fordi køretøjets ejer af

forståelige grunde modsætter sig noget sådant), men ... (også), at køretøjet ganske overvejende skal anvendes udenfor landets grænser, begge dele, jf. RB § 106, 1. pkt., jf. § 105, stk. 1«.

I den anledning meddelte centralregisteret A i en skrivelse følgende:

»... man...betragter Dem (fortsat) som bosat her i landet i forbindelse med spørgsmålet om registreringspligt, jf. registreringsbekendtgørelsens § 105, stk. 1, og...Centralregisteret...finder (ikke), at der foreligger sådanne særlige grunde til ikke at kræve køretøjet registreret her i landet, at man kan tillade, at De benytter køretøjet her i landet uden dansk registrering, jf. registreringsbekendtgørelsens § 106.

Det tilføjes, at tilladelse til kørsel her i landet i medfør af § 106 i almindelighed kun gives til personer, der i forbindelse med deres erhverv regelmæssigt opholder sig i udlandet i flere dage ad gangen, hvor de ved erhvervsudøvelsen skal anvende et køretøj de ejer, eller som de af deres arbejdsgiver har fået stillet til vedvarende disposition. Tilladelse gives ifølge fast praksis kun til direkte kørsel fra grænsen til de pågældendes bopæl og retur i forbindelse med weekend- og ferieophold samt ved sædvanlige højtidere.

...«

Ved en påtegning på centralregisterets skrivelse meddelte A, at han agtede at lade bilen transportere på lad fra og til færgen i Rødby, hvilket medførte, at hans ansøgning nu alene omfattede tilladelse til prøvekørsel efter reparationer.

Centralregisteret meddelte A i en skrivelse,

at registeret måtte fastholde sine tidligere afgørelser.

A klagede til Justitsministeriet over centralregisterets afgørelse. A bemærkede, at hans ansøgning fortsat alene omfattede tilladelse til prøvekørsel efter reparation som anført i hans seneste påtegningsskrivelse til centralregisteret.

I anledning af A's klage udtalte rigspolitichefen i en skrivelse til Justitsministeriet, Færdselssikkerhedsafdelingen, følgende:

»...

Vedrørende spørgsmålet om tilladelse til kørsel i Danmark med udenlandsk registreret køretøj, uagtet klageren har bopæl her i landet, er der ved de nævnte skrivelser meddelt ham, at han i medfør af registreringsbekendtgørelsens § 106 ikke kan få tilladelse til at benytte køretøjet til den ansøgte kørsel her i landet. Denne afgørelse er efter min opfattelse i overensstemmelse med sædvanlig praksis, hvorefter der ikke gives tilladelse til privat kørsel i Danmark, bortset fra egentransport mellem grænsen og bopælen, såfremt pågældende opholder sig i udlandet i erhvervsøjemed i flere dage ad gangen.

Det af klageren i skrivelse af... oplyste giver mig ikke anledning til yderligere bemærkninger.

Det skal herefter indstilles, at min afgørelse fastholdes.«

Justitsministeriet, Færdselssikkerhedsafdelingen, meddelte A, at ministeriet efter en gennemgang af sagen ikke havde fundet grundlag for at ændre rigspolitichefens afgørelse. Ved afgørelsen havde Justitsministeriet lagt til grund, at det antal kilometer, som bilen forventedes at tilbagelægge i det kommende år, var ca. 10.000 kilometer, heraf ca. 100 kilometer i Danmark. Som begrundelse for afgørelsen anførte Justitsministeriet bl.a. følgende:

»...

Justitsministeriet finder...ikke grundlag for i medfør af registreringsbekendtgørelsens § 106 at give Dem tilladelse til at benytte en udenlandsk registreret bil til kørsel her i landet. Denne afgørelse er i overensstemmelse med fast praksis, hvorefter der ikke gives tilladelse til privat kørsel i Danmark, bortset fra egentransport mellem grænsen og bopælen i forbindelse med weekend- og ferieophold samt ved nødvendige højtider, såfremt den pågældende opholder sig i udlandet i erhvervsøjemed i flere dage ad gangen.

...«

I en skrivelse fremsendte A sine bemærkninger til Justitsministeriets afgørelse. A anmodede samtidig Justitsministeriet om at oplyse, hvorvidt han havde pligt til at lade køretøjet indregistrere på danske nummerplader, såfremt køretøjet aldrig befandt sig med egne hjul på offentlig vej. A anførte endvidere, at køretøjet alene anvendes til rallykørsel og på grund af sin konstruktion og udrustning er uanvendelig til fornøjelseskørsel med familie og venner eller til ærindekørsel m.v., og at han derfor ikke mente, at den ansøgte kørsel kunne betragtes som privatkørsel.

I den anledning meddelte Justitsministeriet A i en skrivelse følgende:

»... Justitsministeriet (finder) efter en fornyet gennemgang af sagen ikke grundlag for at ændre afgørelsen... . Afgørelsen er i overensstemmelse med fast praksis, hvorefter der ikke i medfør af registreringsbekendtgørelsens § 106 gives tilladelse til privat kørsel i Danmark udover de tilfælde, der er nævnt i Justitsministeriets skrivelse af..., og hvorefter der kun i helt specielle tilfælde gives en yderst begrænset tilladelse til erhvervsmæssig kørsel i Danmark. Justitsministeriet finder ikke grundlag for at fravige praksis i denne sag.

...«

I klagen til mig anførte A, at han fandt det utilfredsstillende, at myndighederne blot havde henholdt sig til en fast praksis og ikke behandlet hans sag konkret og meddelt ham, hvilke konkrete momenter der var lagt til grund for den trufne afgørelse.

I en skrivelse til Justitsministeriet anførte jeg følgende:

»...

Den bil, der er tale om i det foreliggende tilfælde, anvendes til kørsel af ca. 10.000 km i udlandet om året, og der er ansøgt om tilladelse til i forbindelse med prøvekørsel at køre 10 x 10 km her i landet om året.

Betingelsen i bekendtgørelsens § 106 »overvejende anvendes« synes således at være opfyldt. Justitsministeriet har begrundet sin afgørelse med, at det er fast praksis, at der ikke gives tilladelse til »privat kørsel« i Danmark bortset fra egentransport mellem grænsen og bopælen ved bestemte lejligheder, såfremt den pågældende opholder sig i

udlandet i erhvervsøjemed i flere dage ad gangen.

Umiddelbart forekommer den foreliggende sag at være en atypisk sag i forhold til den beskrevne praksis. Jeg henviser til, at der er tale om korte prøvekørsler fra (A's) bopæl og således ikke om »privat kørsel« i sædvanlig forstand.

Forudsætningen for, at et afslag kan meddeles med henvisning til den fast fulgte praksis, er efter min opfattelse, at det ansøgte kan relateres til denne praksis og ikke er et atypisk tilfælde i forhold til det område, inden for hvilket den faste praksis er etableret. Således som sagen foreligger oplyst, må jeg stille mig tvivlende overfor, hvorvidt et afslag kan meddeles blot med henvisning til, at det ansøgte ikke falder inden for det område, hvor der efter fast praksis gives tilladelse.

Jeg anmoder om, at Justitsministeriet på baggrund af det anførte på ny overvejer sagen.

Hvis ministeriet efter den fornyede overvejelse af sagen fortsat afslår ansøgningen, anmoder jeg om en udtalelse i anledning af (A's) klage med en redegørelse for, hvilke hensyn ministeriet har lagt vægt på ved afgørelsen.

...«

I den anledning indhentede Justitsministeriet en udtalelse fra rigspolitichefen, der i en påtegningsskrivelse anførte følgende:

»...

Meddelelse af tilladelse i medfør af reglen i registreringsbekendtgørelsens § 106 må efter Centralregisterets opfattelse kræve, at der foreligger et tilfælde, hvor ganske særlige grunde til ikke at kræve køretøjet registreret her i landet gør sig gældende med en vis vægt, samtidig med at en eventuel tilladelse må kunne udformes således, at i hvert fald en vis praktisk politimæssig kontrol er mulig.

Ved afgørelsen af den foreliggende sag har Centralregisteret indledningsvis bemærket, at der ikke er tale om et tilfælde, som ligger inden for det område, hvor der efter årelang fast praksis kan gives tilladelse, jf. nærmere Justitsministeriets skrivelse af... Derefter har Centralregisteret vurderet, om de af ansøgeren fremførte omstændigheder alligevel kunne føre til en tilladelse.

Når Centralregisteret har fundet, at dette ikke er tilfældet, skyldes det såvel baggrunden for det ansøgte som de kontrolmæssige hensyn og konsekvenser af en eventuel tilladelse.

Herved finder Centralregisteret at måtte tillægge de sidstnævnte hensyn afgørende betydning under hensyn til, at det i praksis – uden indsættelse af uforholdsmæssige ressourcer – ville være helt umuligt for politiet at føre kontrol med, om vilkårene for en tilladelse som den ansøgte overholdes.

Såvel spørgsmålet om, hvorvidt et konkret tilfælde kan betragtes som en »prøvekørsel efter reparation« som vilkåret om en maximalgrænse på f. eks. 10 x 10 km, er efter Centralregisterets mening praktisk talt helt umulige for politiet at anvende og ville reelt medføre, at der her i landet åbnedes for ukontrollabel lystkørsel med udenlandsk indregistrerede rallybiler.

På den baggrund har Centralregisteret ved afgørelsen af sagen fundet, at der ikke foreligger sådanne særlige omstændigheder som nævnt i registreringsbekendtgørelsens § 106.

...«

I en skrivelse henholdt Justitsministeriet sig til rigspolitichefens udtalelse.

Jeg udtalte følgende i en skrivelse til A:

»§§ 105 og 106 i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 678 af 6. oktober 1986 om registrering af motorkøretøjer m.v. har følgende indhold:

§ 105.

»Hvis ejeren (brugeren) af et fra udlandet indført køretøj, der er registreringspligtigt efter § 1, har bopæl her i landet, skal køretøjet registreres eller samtlige nummerplader afleveres til politiet inden 14 dage, efter at det er indført. Med bopæl sidestilles, at den pågældende har opholdt sig her i landet i 1 år, eller, hvis han har opholdt sig her i afbrudte perioder, at han inden for de sidste 24 måneder eller derunder har været her i landet tilsammen 365 dage.

Stk. 2. Tager en ejer (bruger), der ikke har bopæl her i landet, efter køretøjets indførelse bopæl her i landet, eller overgår køretøjet fra ham til en ejer (bruger), der har bopæl her i landet, skal køretøjet registreres eller nummerpladerne afleveres til politiet inden 14 dage derefter. Stk. 1, 2. pkt., finder tilsvarende anvendelse.«

## § 106.

»Hvis et køretøj, der skal registreres efter § 105, ganske overvejende anvendes uden for landets grænser, eller hvis der i øvrigt foreligger ganske særlige grunde til ikke at kræve et udenlandsk køretøj registreret her i landet, kan centralregisteret tillade, at køretøjet benyttes her i landet uden dansk registrering. Centralregisteret fastsætter i hvert enkelt tilfælde vilkårene for tilladelsen, herunder eventuelt en tidsbegrænsning af tilladelsen. Tilladelsen skal medbringes under kørsel her i landet og på forlangende forevises for politiet.«

Bestemmelsen i § 106 indeholder således hjemmel for, at der kan dispenseres for registreringspligten efter § 105 i følgende to tilfælde:

- 1) Tilfælde, hvor et køretøj ganske overvejende anvendes uden for landets grænser, eller
- 2) tilfælde, hvor der i øvrigt foreligger ganske særlige grunde til ikke at kræve et udenlandsk køretøj registreret her i landet.

Bestemmelsen omtaler ikke i øvrigt forhold, der skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om tilladelse kan gives.

Ved Justitsministeriets afgørelse lagde ministeriet til grund, at køretøjet i den heromhandlede sag forventedes at køre ca. 10.000 kilometer det kommende år, heraf 100 kilometer i Danmark. Betingelsen i § 106, l. led, »overvejende anvendes uden for landets grænser«, er således utvivlsomt opfyldt.

I (rigspolitichefens seneste) udtalelse, hvortil Justitsministeriet har henholdt sig, har rigspolitichefen henvist til, at meddelelse af tilladelse i medfør af § 106 må »kræve, at der foreligger et tilfælde, hvor ganske særlige grunde til ikke at kræve køretøjet registreret her i landet gør sig gældende med en vis vægt, samtidig med at en eventuel tilladelse må kunne udformes således, at i hvert fald en

vis praktisk politimæssig kontrol er mulig«. Myndighederne har ikke fundet, at tilladelse på baggrund heraf kunne meddeles i det foreliggende tilfælde.

Denne beskrivelse af praksis synes ikke at afspejle de to ovennævnte tilfældegrupper i registreringsbekendtgørelsens § 106, der hver især kan give anledning til dispensation. Beskrivelsen er i øvrigt formuleret på en måde, der i vidt omfang svarer til den ovenfor under 2) nævnte betingelse. Medmindre der ikke er tale om en udtømmende beskrivelse af praksis, må jeg forstå det således, at den under 1) nævnte fritagelsesadgang nærmest har mistet sin betydning som selvstændigt dispensationsgrundlag. Dette forekommer ikke foreneligt med indholdet af registreringsbekendtgørelsens § 106, hvor der udtrykkeligt er fastsat to alternative grundlag for at meddele fritagelse.

Centralregisteret har endvidere anført nogle kontrolmæssige hensyn. Jeg er for så vidt ikke uenig i, at sådanne hensyn kan inddrages i vurderingen af, om fritagelse bør meddeles. De nærmere krav, der stilles til mulighederne for at føre politimæssig kontrol, må imidlertid sammenholdes med de tilsvarende krav i tilfælde, hvor tilladelse gives efter den praksis, der er beskrevet i sagen, d.v.s. i tilfælde af egentransport mellem grænsen og bopælen ved bestemte lejligheder. Således som sagen foreligger oplyst, kan jeg ikke anse det for godtgjort, at de kontrolmæssige muligheder er bedre inden for det område, hvor tilladelse efter praksis gives, end i det foreliggende tilfælde.

På baggrund af de synspunkter, som jeg har anført, har jeg samtidig hermed henstillet til Justitsministeriet at genoptage sagens behandling og meddele Dem en fornyet afgørelse.

Samtidig har jeg udbedt mig underretning om Justitsministeriets fornyede afgørelse til Dem. . . .«

## 9-2.

## Familiernet 3.2.

## Efterfølgende udarbejdelse af socialrapport til brug for adoptionsformidling.

*Et ægtepar klagede til ombudsmanden over indholdet af en socialrapport udfærdiget af Århus Amtskommune til brug for adoptionsformidling.*

*Ægteparret havde i 1986 fået afslag på adoption fra det lokale adoptionssamråd. Afslaget byggede på materiale udarbejdet af amtskommunens socialcenter. Materialet gav et temmelig negativt indtryk af hustruens psykiske ressourcer.*

*På foranledning af Adoptionsnævnet blev der udarbejdet en psykologisk erklæring, som anbefalede en godkendelse af ægteparret. Samrådet fastholdt dog sit afslag, men blev herefter tilsidesat af Adoptionsnævnet, som besluttede at godkende parret i overensstemmelse med psykologerklæringen.*

*Til brug for adoptionsformidlingen udarbejdede samrådet en socialrapport på baggrund af det tidligere materiale om ansøgerne. Rapportens konkluderende afsnit var i forhold til det oprindelige materiale ikke ændret væsentligt – dvs. det negative billede af hustruen var fastholdt.*

*Dette afskar i realiteten parret fra at få anvist et barn til adoption.*

*Efter at ombudsmanden havde anmodet de implicerede myndigheder om et møde i sagen, tilbød Civilretsdirektoratet og Adoptionsnævnet at udarbejde nye generelle retningslinier. Herefter kunne de adoptionsformidlende organisationer i sager, hvor Adoptionsnævnet havde underkendt de lokale samråds afslag på godkendelse, forelægge spørgsmålet om udformningen af socialrapporten for Adoptionsnævnet.*

*Den konkrete sag blev også omfattet af disse nye retningslinier.*

*Adoptionsnævnet udfærdigede herefter en ny socialrapport, som fremtrådte som en forståelig og rimelig begrundelse for nævnets godkendelse af parret som adoptanter.*

*(J. nr. 1989-506-64).*

Ægteparret A og B klagede til mig over en rapport udfærdiget af socialcentret i en amtskommune angående ansøgning om adoption af et udenlandsk barn.

Det fremgik af sagen, at Århus Amtskommune i 1985 modtog en ansøgning fra ægteparret om at blive godkendt som adoptivforældre til et udenlandsk barn.

I forbindelse med forundersøgelsen udarbejdedes en socialrapport af Social- og Sundhedsforvaltningen ved Århus Amtskommune. Rapporten bestod dels af referater af samtaler, som amtets sagsbehandlere - to socialrådgivere - havde haft med ægteparret, dels af en beskrivelse af de indtryk, som sagsbehandlerne havde dannet sig vedrørende ansøgernes egnethed som adoptanter.

Rapporten (der var på ca. 20 maskinskrivne sider) indeholdt ikke nogen samlet konklusion, men opsummerede i afsluttende afsnit efter hver af de 3 førte samtaler sagsbehandlernes indtryk af henholdsvis manden, kvinden og de to sammen (i forbindelse med hjemmebesøg). Indtrykket var relativt positivt for mandens vedkommende, men temmelig negativt for kvindens vedkommende. Det negative indtryk byggede hovedsagelig på betragtninger af psy-

kologisk tilsnit. Socialrapporten lagde op til, at parret ikke burde godkendes som adoptanter.

I maj 1986 meddelte Adoptionssamrådet ægteparret afslag på at blive godkendt som adoptanter. Dette afslag ankede ægteparret til Adoptionsnævnet, som besluttede, at der burde foretages en psykologisk undersøgelse, forinden der blev truffet endelig afgørelse i sagen.

Den psykologiske rapport konkluderede således:

»...

Der er ud fra undersøgelsen som helhed tale om et normalt til velbegavet andragerpar, som fremstår med en tæt og ligelig indbyrdes balance.

De fremstår begge som forsigtige, følelsesmæssigt blufærdige mennesker for hvem undersøgelsessituationen aktiverer betydelig selvusikkerhed. De fremstår samtidig i besiddelse af en - ikke fordækt og strategisk betinget - åbenhed, med hvilken de i tillid til en redelig behandling, giver sig over til undersøgerne.

Den for begge andragerne beskrevne udviklingsproces fylder stadig meget, men viser også, at parret hver for sig og sammen rummer de potentialer af indlevelseshed og følelsesmæs-



sig karakter, der må forudsættes, for at kunne varetage et eventuelt adoptivbarns tarv. ...«

Herefter meddelte Adoptionssamrådet på ny ægteparret afslag på at blive godkendt som adoptanter. Denne afgørelse indankede ægteparret til Adoptionsnævnet, som besluttede at godkende dem som adoptanter.

Århus Amtskommune orienterede den adoptionsformidlende organisation om Adoptionsnævnets beslutning. Samtidig vedlagdes en socialrapport.

Ved min behandling lagde jeg til grund, at denne socialrapport var udarbejdet efter Adoptionsnævnets godkendelse til brug for selve adoptionsformidlingen gennem den adoptionsformidlende organisation. Udarbejdelsen skete på baggrund af det tidligere udarbejdede materiale om ansøgerne, men således at der var sket en betydelig nedkortning af materialet (5 sider mod oprindeligt ca. 20 sider), dvs. der var foretaget en selektion. Der var endvidere foretaget en vis omredigering, og oplysningerne var ajourført fra 1985/86 til juli 1988 bl.a. med omtale af adoptionssagens forløb.

De konkluderende afsnit var ikke ændret væsentligt. For det meste var det ordret gentagelse af den oprindelige socialrapport, dvs. med et temmelig negativt billede af kvindens psykologiske ressourcer. Som eksempel kunne anføres følgende:

»...

Det fremgår direkte, at andragerinden er vokset op som midtpunkt i forældrenes tilværelse og mere eller mindre direkte, at hun ret tidligt fandt ud af sin magt over dem og brugte den bl.a. til at danne interessegruppe med sin far og samtidig mistede noget af respekten for sin moder, hver gang det lykkedes.

...

På det følelsesmæssige område er det derimod langt mindre enkelt at overse andragerindens evner, idet træk som modenhed og tolerance ikke ses tilstrækkeligt dokumenteret i journalmaterialet til umiddelbart at kunne indstille andragerinden til godkendelse som adoptant.

...

Efter en ret lang samtale med andragerne er jeg i tvivl om, at andragerinden ønsker at adoptere og være moder. Hun er meget lidt deltagende under hele forløbet, men kan specielt ikke tale med om kendskab til børn eller forventning til det at være forældre. Hun synes ikke at have oplevet særlig glæde ved børn eller har be-

hov for at være i kontakt med børn. Hun synes stadig at være mest optaget af at være sin egen faders datter. Andrageren derimod har et tydeligt og stort behov for at have børn. Han synes ganske anderledes varm og indsigtfuld end andragerinden og har meget at fortælle om de børn, han kender og holder af. På baggrund af dette indtryk er det svært at anbefale andragerne til godkendelse.

...«

Man kunne desuden af socialrapporten danne sig et indtryk af ægteparrets politiske overbevisning, idet der bl.a. var oplysninger om medlemskab af en bestemt venskabsforening og oplysning om ophold i visse lande.

Afslutningsvis var konklusionen fra den psykologiske undersøgelse gengivet og herefter ganske kort Adoptionssamrådets fornyede (negative) afgørelse og Adoptionsnævnets omgørelse heraf.

Herefter skrev den adoptionsformidlende organisation til Familieretsdirektoratet (nu Civilrettsdirektoratet) og anførte:

»...

(navn) finder det ikke rimeligt, at man over for en udenlandsk adoptionsmyndighed demonstrerer så stor uenighed i opfattelse af et ansøgerpars egnethed, som der her er tale om. Man bør vel heller ikke overlade til en sådan myndighed selv at skulle bestemme, hvilken af erklæringerne der bør lægges mest vægt på. Ansøgerne vil formentlig ikke få anvist barn på de foreliggende oplysninger.

...«

Familieretsdirektoratet svarede, at organisationen ikke kunne afslå at sende ægteparrets adoptionspapirer til udlandet med henblik på anvisning af et barn. Samtidig meddelte direktoratet, at man ikke havde mulighed for at ændre udformningen af den af Århus Amtskommunes Socialcenter udfærdigede socialrapport.

Den adoptionsformidlende organisation henvendte sig på ny til Familieretsdirektoratet og vedlagde en skrivelse fra Bombay. I denne hed det bl.a.:

»...

Reading Through the Home Study, I have made the following observations due to which I feel it will not be possible to place a child with them from any of our institutions in ..... .

...

Please note these comments are based on the Home Study placed before, me. Please refer to

my earlier letter dated 17/5/89, where I had to reject another application for reasons cited therein. Such cases if placed before the courts and ICSW is bound to give a negative picture of Danish Cases. Thus please refrain from sending such applications in the future.

...«

I følgeskrivelsen anførte organisationen:

»...

Da det vil være udelukket at fremsende denne ansøgning til kontakter i de lande, hvor vi på forhånd ved, at man har en velstruktureret holdning til visse politiske forhold, skal vi tillade os at forespørge, hvorledes vi skal forholde os i sagen.

På dette tidspunkt havde ægteparret klaget til mig over socialrapportens udformning og anførte, at socialrådgiverne ved Århus Amtskommune »fortsætter ... med at fremhæve deres negative indtryk af os.«

I sin udtalelse til mig anførte Civilretsdirektoratet:

»...

En socialrapport som den omhandlede optages til brug for samrådenes godkendelse af adoptanter. Indholdet af den rapport, der forelå på det pågældende tidspunkt, er indgået i såvel samrådets som nævnets afgørelsesgrundlag, og man finder ikke, at det efterfølgende kan pålægges samrådet at foretage ændringer i selve den oprindelige rapport. Civilretsdirektoratet har ikke fundet at have tilstrækkelig hjemmel i den gældende lovgivning til på baggrund af nævnets godkendelse at pålægge det pågældende socialcenter eller et andet amts socialcenter at udarbejde en ny socialrapport.

...«

I ægteparrets bemærkninger til mig skrev de, at det efter deres opfattelse ikke kunne være intentionen i dansk adoptionslovgivning, at de efter at være godkendt, fortsat skulle forhindres i at adoptere på grund af, at Socialcentret ved Århus Amtskommune havde udformet en så negativ socialrapport og dermed i realiteten havde tilsidesat Adoptionsnævnets godkendelse af dem som adoptivforældre.

Jeg anmodede herefter Civilretsdirektoratet, Adoptionsnævnet, den adoptionsformidlende organisation samt Adoptionssamrådet i Århus Amtskommune om et møde.

Umiddelbart inden mødets afholdelse tilbød Civilretsdirektoratet og Adoptionsnævnet at udarbejde nye generelle retningslinjer, hvorefter

ter de formidlende organisationer i sager, hvor Adoptionsnævnet havde underkendt de lokale samråds afslag på godkendelse, kunne forelægge spørgsmålet om udformningen af socialrapporten for Adoptionsnævnet.

På denne baggrund bortfaldt mødet.

Den 30. november 1989 udsendte Civilretsdirektoratet følgende skrivelse til de adoptionsformidlende organisationer:

»På baggrund af en verserende sag skal Civilretsdirektoratet efter aftale med Adoptionsnævnets formand meddele, at de formidlende organisationer i tilfælde, hvor godkendelse som adoptant er sket i Adoptionsnævnet, efter aftale med ansøgerne kan forelægge socialrapporten for Adoptionsnævnet, hvis rapporten efter organisationens opfattelse ikke afspejler den afgørelse, som Adoptionsnævnet har truffet.

Adoptionsnævnet vil herefter tage stilling til socialrapportens udformning.«

Samtidig meddelte Civilretsdirektoratet mig, at socialrapporten i den konkrete sag var blevet forelagt for Adoptionsnævnet efter aftale med ægteparret.

I slutningen af 1989 udfærdigede Adoptionsnævnet en ny socialrapport for ægteparret. I rapporten var udeladt det negative billede af hustruens psykologiske ressourcer. Oplysninger om ægteparrets politiske overbevisning var ligeledes fjernet. Socialrapporten fremtrådte i det hele nu som en forståelig og rimelig begrundelse for Adoptionsnævnets godkendelse af parret som adoptanter.

Herefter meddelte jeg Civilretsdirektoratet, at jeg havde taget det passerende til efterretning for så vidt angik ægteparrets adoptionssag og de udsendte retningslinier for eventuel ændring af socialrapporter.

Jeg forbeholdt mig senere generelt at rejse spørgsmål vedrørende eventuel udstedelse af retningslinier for indhentelse af oplysninger om private forhold, som ikke vil være relevante for behandlingen af sagen om adoptionsgodkendelse. Jeg ønskede eventuelt også en drøftelse af, hvornår man i en undersøgelsessituation bevæger sig over i faglige vurderinger, som kræver særlig sagkyndig bistand.

Disse spørgsmål er nu rejst generelt over for Civilretsdirektoratet.

**9-3. Almindelige emner 1.1. – 1.2. – Forvaltningsret 123.2. – Personspørgsmål 2. Navnebevis til en del af et flerleddet efternavn som selvstændigt efternavn.**

*Familieretsdirektoratet havde afslået en ansøgning om tilladelse til at ændre navnet Allesen de Fine Bunkeflod til Allesen. Direktoratet henviste til, at et forbeholdt, flerleddet efternavn på samme måde som et bindestregsefternavn ikke er opsplitteligt, medmindre der foreligger en sådan særlig tilknytning til det ønskede navn, at det efter navneloven kan tillades som selvstændigt efternavn.*

*Ombudsmanden udtalte, at navneloven og de hensyn, den bygger på, efter hans mening ikke gav tvingende grunde til at afslå navneønsket i et tilfælde som det foreliggende. Ombudsmanden anførte herved, at det for personer, der bar et flerleddet efternavn, som havde været i familien gennem generationer, måtte forekomme uforståeligt, at tilknytningen til navnets enkelte led ikke kunne betegnes som »ganske særlig«, jf. navnelovens § 8, nr. 5. Det blev efter ombudsmandens opfattelse ikke mere forståeligt, når myndighederne som forklaring henviste til, at indehaverne af de forbeholdte sammensatte navne, hvori Allesen indgik, herunder den pågældendes egen familie, havde krav på navnebeskyttelse også over for personer, der i forvejen bar navnet som en del af deres efternavn.*

*Ombudsmanden henstillede til Civilretsdirektoratet at overveje sagen på ny i lyset af de af ham anførte betragtninger. (J. nr. 1988-1353-69).*

Et statsamt og Familieretsdirektoratet (nu Civilretsdirektoratet) havde afslået en ansøgning om tilladelse til at føre navnet Allesen som efternavn.

Det fremgik af sagens akter, at ansøgeren var døbt Allesen de Fine Bunkeflod til efternavn (navnet er gengivet med tilladelse fra ansøgeren). Allesen (alene) havde været anvendt som efternavn i ansøgerens slægt i perioden fra ca. 1500 til ca. 1740, men ikke senere.

I skrivelse af 7. januar 1988 afslog statsamtet at meddele ansøgeren tilladelse til at føre efternavnet Allesen. Statsamtet henviste til, at navnet ikke havde været båret af den personkreds, der er angivet i navnelovens § 8, nr. 1, ligesom statsamtet ikke havde fundet grundlag for at tillade navnet efter navnelovens § 8, nr. 5.

I skrivelse af 29. september 1988 tiltrådte Familieretsdirektoratet statsamtets afgørelse og begrundelse herfor. Direktoratet anførte:

»...

Et sammensat forbeholdt efternavn er ikke opsplitteligt, medmindre der foreligger en sådan tilknytning til det ønskede navn, at det efter loven kan tillades som et selvstændigt efternavn.

Der kan som af statsamtet nævnt ifølge navnelovens § 8, nr. 1, meddeles tilladelse til at føre et navn som efternavn, såfremt navnet – uden at være erhvervet ved ægteskab – bæres eller har været båret som efternavn af en af ansøgers forældre, bedsteforældre eller oldeforældre.

De opfylder ikke betingelserne i denne bestemmelse for at få navnet Allesen.

Efter navnelovens § 8, nr. 5, kan der gives navnebevis på et efternavn, som ansøgeren »i øvrigt påviser en ganske særlig tilknytning til«. Efter fast praksis er den tilknytning, som De har til navnet, ikke tilstrækkelig til at give Dem navnebevis efter denne bestemmelse, hvorfor De ikke kan opnå navnet som efternavn.

...«

I forbindelse med min behandling af sagen anmodede jeg Familieretsdirektoratet om en nærmere redegørelse for afslaget på at meddele ansøgeren tilladelse til at føre navnet Allesen som efternavn. Direktoratets udtalelse forelå i skrivelse af 1. september 1989. Heri er anført:

»... adgangen til at anmelde forbehold for sammensatte efternavne og bindestregsnavne blev indført ved lov nr. 89 af 22. april 1904, hvor der i § 2, litra a, blev adgang til for danske statsborgere at anmelde slægtsnavne som forbeholdte slægtsnavne og således, at forbeholdet tillige var gældende for sammensatte navne og disses bestanddele.

Adgangen til at opretholde forbehold for de i henhold til denne bestemmelse anmeldte efternavne er gentaget i § 7 i navneloven af 17. maj 1961 og i § 7 i navneloven af 29. april 1981.

Bestemmelserne i navneloven tilsigter blandt andet at yde bestående slægtsnavne en effektiv beskyttelse, jf. betænkning nr. 254/1960 om en ny lovgivning om personnavne, s.10. Den om-

stændighed, at en person har ret til at føre et navn, der har en lighed med et forbeholdt navn, vil i almindelighed ikke i sig selv kunne medføre, at der gives ham navnebevis på det forbeholdte navn. Dette gælder efter praksis uanset, om forskellen mellem de 2 navne består i afvigelser i stavemåden, i, at det forbeholdte navn – før navneloven af 1961 – er erhvervet som mellemnavn, eller i, at det ene af de 2 navne – med eller uden bindestreg – indgår som en del af det andet navn.

Synspunktet er således det, at indehaveren af et forbeholdt navn har et vist krav på beskyttelse, ikke blot over for personer, der ønsker at antage dette eller et lignende navn, jf. navnelovens § 6, nr. 1 og 3, men også over for personer, der med rette fører et lignende navn, og som nu ønsker at antage det forbeholdte navn.

Justitsministeriet og Civilretsdirektoratet har ved administrationen af de skiftende navnelove sidestillet flerleddede efternavne og bindestregsnavne med hensyn til adgangen til at opsplitte navnet i dets enkelte bestanddele. Denne praksis har fundet udtryk i de til de enkelte navnelove udstedte cirkulærer, senest Justitsministeriets cirkulære af 1. marts 1982, § 6, stk. 2.

Tilsvarende hensyn tages efter praksis i de øvrige ovennævnte situationer, hvor der efter cirkulærets § 22 kræves forelæggelse for Justitsministeriet.

...«

Jeg udtalte følgende i en skrivelse til klageren:

»...

Efter § 6 i navneloven (lov nr. 193 af 29. april 1981 om personnavne) kan navnebevis på et nyt efternavn udfærdiges, medmindre navnet er forbeholdt eller har en sådan lighed med et forbeholdt navn, at forveksling let kan ske (nr. 1 og nr. 3).

Allesen er ikke optaget selvstændigt på den af Justitsministeriet udgivne fortegnelse over forbeholdte navne. Navnet må dog alligevel anses som forbeholdt, idet det indgår som en bestanddel af de forbeholdte navne Allesen-Vernø, Allesen-Holm og Allesen de Fine Bunkeflod. Jeg henviser til § 2a i lov nr. 89 af 22. april 1904 om navneforandring, hvorefter de forbeholdte slægtsnavne indbefatter såvel enkelte navne som sammensatte navne og disses bestanddele. Bestemmelsen

er videreført i § 7 i navnelovene af 1961 og 1981.

Efter navnelovens § 8 kan der – uanset § 6 – udfærdiges navnebevis på et efternavn, som bæres eller har været båret af en af ansøgerens forældre, bedsteforældre eller oldeforældre (nr. 1) eller som ansøgeren i øvrigt påviser en ganske særlig tilknytning til (nr. 5).

Allesen har været anvendt som selvstændigt efternavn i Deres slægt, men ikke af den personkreds, der er nævnt i § 8, nr. 1. Den slægtsmæssige tilknytning til Allesen kan derfor ikke begrunde tilladelse efter denne bestemmelse.

Spørgsmålet er herefter, om der på andet grundlag er eller bør være mulighed for, at indehavere af et sammensat efternavn kan få tilladelse til at bære en del af det sammensatte navn som selvstændigt efternavn.

Familieretsdirektoratet har lagt til grund, at efternavne bestående af flere selvstændige led (flerleddede efternavne), må sidestilles med bindestregsefternavne. For disse navne er i Justitsministeriets cirkulære nr. 30 af 1. marts 1982, § 6, stk. 2, bestemt følgende:

»Der kan ... ikke meddeles navnebevis på det ene navn i et bindestregsefternavn, medmindre der foreligger en sådan tilknytning til det ønskede navn, at der efter loven kan udfærdiges navnebevis herpå som et selvstændigt efternavn.«

Om baggrunden for denne bestemmelse, der udtrykker en praksis, som har været fulgt længe, har Civilretsdirektoratet i udtalelsen af 1. september 1989 anført:

»...

Bestemmelserne i navneloven tilsigter blandt andet at yde bestående slægtsnavne en effektiv beskyttelse, jf. betænkning nr. 254/1960 om en ny lovgivning om personnavne s. 10. Den omstændighed, at en person har ret til at føre et navn, der har en lighed med et forbeholdt navn, vil i almindelighed ikke i sig selv kunne medføre, at der gives ham navnebevis på det forbeholdte navn. Dette gælder efter praksis uanset, om forskellen mellem de 2 navne består i afvigelser i stavemåden, i, at det forbeholdte navn – før navneloven af 1961 – er erhvervet som mellemnavn, eller i, at det ene af de 2 navne – med eller uden bindestreg – indgår som en del af det andet navn.

Synspunktet er således det, at indehaveren af et forbeholdt navn har et vist krav på beskyttelse, ikke blot over for personer, der ønsker at antage dette eller et lignende navn, jf. navnelovens § 6, nr. 1 og 3, men også over for personer, der med rette fører et lignende navn, og som nu ønsker at antage det forbeholdte navn.

...«

I den konkrete sag indebærer Familieretsdirektoratets standpunkt, at indehaverne af de sammensatte navne Allesen-Holm, Allesen-Vernø og Allesen de Fine Bunkeflod antages at have et sådant krav på beskyttelse af disse navne, at en person, der som medlem af en af de nævnte familier i forvejen bærer (bl.a.) navnet Allesen ikke kan få navnebevis på Allesen som selvstændigt efternavn.

Særligt hvor det ønskede navn er en del af et flerleddet efternavn, som i dette tilfælde, kan der efter min mening rejses spørgsmål om holdbarheden af Familieretsdirektoratets standpunkt.

Jeg bemærker i den forbindelse, at selv om reale grunde kan tale for sidestilling af flerleddede navne med bindestregsnavne, er der dog den ikke uvæsentlige forskel, at der gennem lang tid har været fastsat en udtrykkelig regel om bindestregsnavne, jf. navne-cirkulærets § 6, stk. 2, og forud herfor navne-cirkulæret nr. 237 af 13. november 1974, § 6, stk. 2. Hertil kommer den rent sproglige forskel, hvorefter de enkelte led i bindestregsefternavne i højere grad er knyttet sammen til et hele, end tilfældet er i de flerleddede navne; en indskrænkning af navnet til enkelte af dets led er derfor alt andet lige mindre nærliggende ved bindestregsefternavne end ved flerleddede navne.

For personer, der med rette bærer et flerleddet efternavn, som har været i familien

igennem generationer, må det forekomme uforståeligt, at tilknytningen til navnets enkelte led ikke kan betegnes som »ganske særlig«, jf. navnelovens § 8, nr. 5. Det bliver efter min opfattelse ikke mere forståeligt, når myndighederne som begrundelse henviser til, at indehaverne af de forbeholdte, sammensatte navne, herunder den pågældendes egen familie, har krav på beskyttelse også over for personer, der i forvejen bærer navnet (som en del af et flerleddet navn).

Navneloven og de hensyn, den bygger på, giver efter min mening ikke tvingende grunde til at afslå navneønsket i sådanne tilfælde.

Når der herefter skal foretages en afvejning mellem på den ene side hensynet til ansøgeren og på den anden side hensynet til indehaverne af de forbeholdte navne, må det spille en rolle, om der i det konkrete tilfælde foreligger særlige momenter, som taler for eller imod imødekomme af ansøgningen. Efter min opfattelse taler det i denne sag for en imødekomme af ansøgningen, at navneønsket indebærer tilpasning af et noget fremmedartet og vidtløftigt efternavn til sædvanlig dansk navnebrug (jf. reglen i navnelovens § 8, nr. 3). Det må endvidere spille en vis rolle, at navnet Allesen ikke er selvstændigt forbeholdt, men alene er forbeholdt i kraft af reglen i navneloven fra 1904 om, at forbeholdet for sammensatte navne også omfatter navnets enkelte bestanddele. Hertil kommer, at ønsket er i overensstemmelse med praksis gennem mange år om ikke at anerkende (nye) flerleddede efternavne.

Jeg har henstillet til Civilretsdirektoratet at overveje sagen på ny i lyset af de ovenfor anførte betragtninger.

...«

**9-4. Familieret 3.3. – Forvaltningsret 12.3. – 29.27.  
Vilkår om religionsforhold ved fastsættelse af samværsret.**

*En resolution om samværsret indeholdt vilkår om, at barnet under besøg hos samværsberettigede ikke måtte oplæres i Jehovas Vidners tro og ikke måtte deltage i Jehovas Vidners stævner, møder, missioner og lignende aktiviteter.*

*Ombudsmanden udtalte, at der efter myndighedsloven ikke er noget til hinder for at fastsætte vilkår med hensyn til barnets religiøse forhold under forudsætning af, at vilkåret i det konkrete tilfælde er nødvendigt ud fra hensynet til, hvad der er bedst for barnet. Hensynet til den samværsberettigedes frie religionsudøvelse – jf. bl.a. grundlovens § 70 – måtte på den anden side føre til, at myndighederne udviser særlig påpasselighed med ikke at stille strengere vilkår end nødvendigt.*

*Da navnlig udtrykkene »oplæres« og »lignende aktiviteter« måtte skabe tvivl om vilkårets rækkevidde, og da vilkåret faktisk var blevet forstået således, at samværsret var udelukket, henstillede ombudsmanden til Civilretsdirektoratet at søge vilkåret præciseret. (J. nr. 1989-632-63).*

A klagede over, at Civilretsdirektoratet (tidligere Familieretsdirektoratet) havde tiltrådt et statsamts afgørelse om at tillægge ham samværsret på vilkår, at han ikke oplærte sin og B's søn C i Jehovas Vidners tro.

Det fremgik af sagens akter, at A i skrivelse af 12. maj 1988 anmodede statsamtet om fastsættelse af samværsret med C, der da var 4 år gammel. B erklærede sig enig i A's forslag om, hvorledes og i hvilket omfang samvær skulle foregå. Af telefonnotat af 8. juli 1988 fremgik det, at A og B ville indgå en aftale om omfanget af A's samvær med C og derefter sende underskrevet samværskontrakt til statsamtet.

I skrivelse af 2. august 1988 anmodede B statsamtet om at fastsætte samværsret med vilkår. Baggrunden for anmodningen var, at A havde taget C med til et Jehovas Vidners stævne. B ønskede ikke, at C skulle opdrages i Jehovas Vidners tro og var af den opfattelse, at A's tro ville sætte C i en loyalitetskonflikt.

B mente på trods af dette, at det var bedst for C, at samværet blev opretholdt, men stillede følgende som betingelse:

1. At A ikke opdragede C i Jehovas Vidners tro.
2. At C ikke deltog i Jehovas Vidners stævner, møder, missioner m.v.

A protesterede mod B's skrivelse af 2. august 1988. A mente, at C havde ret til samvær med ham uanset hans tro. Indholdet af B's skrivelse var derfor efter A's opfattelse i strid med grundlovens § 70.

I telefonsamtale den 2. september 1988 oplyste A bl.a., at han ikke mente, at det var muligt, at han kunne skjule eller tilbageholde sin tro

for C, da Jehovas Vidners tro var en del af hans hverdag.

Den 13. oktober 1988 mødte A og B til rådgivning i statsamtet. Følgende fremgik af notatet fra mødet:

»...

Det er hendes (B's) absolutte opfattelse, at (C) på grund af faderens religiøse indstilling og påvirkning af sin søn, stiller denne i en meget alvorlig konfliktsituation.

Efter sommerferieopholdet, hvor faderen mod hendes vidende medtog drengen til et sommerstævne (3 dage), var denne så påvirket af de religiøse impulser han havde fået der, at han ikke kunne tilpasse sig de vante omgivelser.

Han uddybede, hvad der var blevet ham fortalt, og kunne ikke forstå, at moderen ikke uden videre kunne acceptere de ting, han havde lært. Hun prøvede at forklare, at der findes forskellige trosopfattelser – og at hun og faderen ikke tror det samme. Han blev i den forbindelse opbidset og kom med afskrækkende eksempler på de ting, der sker de mennesker, der ikke tror på det, Jehova siger. Dette forskrækkede moderen – ligesom hun var foruroliget over, at man i børnehaven havde observeret, at der var sket en stor ændring i hans adfærd. Han var blevet en vred, sur og uglad dreng. Efter 14 dage bedredes hans tilstand, men hun føler, at han har en fjendtlig indstilling mod hende. Han var modvillig over for et forslag om at lave en gave til hendes fødselsdag i september måned. (Efter faderens tro må man ikke fejre fødselsdag).

Han fortalte, at faderen hver dag beder om, at moderen må komme tilbage til ham, og at der står senge parat til ham og moderen.

....  
Faderen oplyser, at han altid har været troende, men først i februar 1988 blev han indført i Jehovas Vidners tro.

Foreholdt moderens krav i pkt. 2 meddeler faderen, at han, selv om det falder ham svært, vil undlade at tage sønnen med til stævner, møder, missioner m.v.

Efter en uddybning af kravet trækker faderen dog sit løfte tilbage. Han mener ikke, at hans religiøse indstilling kan forenes med et sådant løfte. Han mener, sønnens opfattelse af faderen kun vil »blive halv«, hvis barnet ikke får lov til at opleve den verden, faderen lever i.

....  
Pkt. 1 om opdragelse i troen blev drøftet indgående. Han føler sig meget bundet af sin tro, og tilknytningen til sønnen bevirker, at han umuligt kan undgå at tale religion med denne.

Hvis sønnen kommer i en konflikt, vil han løse denne ved hjælp af sin tro.

Han er godt klar over, at moderen, der har forældremyndigheden over barnet, kan bestemme, hvilken tro dette skal opdrages i, men han kan umuligt gå imod sin egen overbevisning.

Han er ikke imod moderens påvirkning, men han vil selv »på lige fod« med hende have lov til åbent og ærligt at fortælle sin søn, hvad han står for. Det har ikke været hans mening at fordømme moderen – da en sådan fordømmelse ville stride mod hans religion.

Moderen anfører hertil, at det for hende er klart, at drengen opfatter hende som fortabt. Hun så gerne forbindelsen til faderen opretholdt, men er kommet til det resultat, at samværet er til så stor skade for barnet, at dette nødvendigvis må afbrydes. Hun tør ikke lade besøgene fortsætte.

....  
I skrivelse af 13. december 1988 fastsatte statsamtet samværsret med C i et nærmere angivet omfang. Som betingelse for fastsættelsen af samværsret fremhævede statsamtet dog følgende:

»...  
Det er en forudsætning for den fastsatte samværsret, at (C) under besøg hos faderen ikke oplæres i Jehovas Vidners tro og at (C) ikke deltager i Jehovas Vidners stævner, møder, missioner og lignende aktiviteter. ...«

Som begrundelse for afgørelsen anførte statsamtet:

»...  
Generelt er (B) betænkelig ved samvær, idet faderen, der er Jehovas Vidne, påvirker barnet med sin trosopfattelse, der er forskellig fra hendes egen. På den måde stilles barnet uundgåeligt i en konfliktsituation mellem sine forældre. Således oplyser hun, at (C) har været med faderen til stævne og at faderen har påvirket (C's) holdning vedrørende afholdelse af fødselsdage.

Som betingelse for at der gives faderen samvær har moderen derfor fremsat krav om, at (C) ikke opdrages i Jehovas Vidners tro, og at (C) ikke deltager i Jehovas Vidners stævner, møder, missioner m.v. Såfremt disse krav ikke overholdes, må samvær gennemføres f.eks. hos farmoderen, der ikke er Jehovas Vidne.

Faderen har protesteret overfor moderens krav, da de strider mod hans religiøse indstilling. Han er klar over, at eventuel religiøs opdragelse er et forældremyndighedsanliggende, men han finder ikke at kunne undgå at tale om religion eller undgå at løse eventuelle problemer ved hjælp af sin tro.

Statsamtet har ved afgørelsen lagt vægt på disse forhold og har lagt særligt vægt på det af parterne oprindeligt aftalte, barnets alder og forældrenes forskellige trosopfattelse. ...«

A påklagede afgørelsen til Familieretsdirektoratet. A henviste bl.a. til, at der ikke efter grundlovens § 70 må forekomme brud på almindelige borgerlige rettigheder på grund af religiøst tilhørsforhold. Endvidere gjorde A gældende, at ordene i sidste led i vilkårene for samværet »...lignende aktiviteter« ikke var særlig præcise og spurgte, om det f.eks. indebar et forbud mod at omgås A's venner og disses børn, som også var af Jehovas Vidners tro.

I skrivelse af 16. januar 1989 henvendte A sig til fogedretten med henblik på tvangsfuldbyrdelse af samværsretten med C, idet B nægtede ham samvær med C.

Den 3. februar 1989 afsagde fogedretten kendelse og bestemte, at fogedforretningen skulle udsættes, indtil Familieretsdirektoratet havde truffet afgørelse. Følgende fremgår af udskriften af fogedbogen:

»...  
Rekvisita (B) oplyste, at barnet ikke var blevet udleveret som anført i Statsamtets afgørelse, fordi rekvisita befrygtede, at rekvisirenten vil udsætte barnet for religiøs påvirkning, og således ikke overholde det vilkår for samværsretten, som er anført i Statsamtets skrivelse af 13. december 1988.

Rekvirenten påstod forretningen fremmet i henhold til rekvisitionen.

Rekvisita påstod forretningen nægtet fremme under henvisning til det af hende netop anførte.

Rekvirenten oplyste, at han har indbragt Statsamtets afgørelse for Familieretsdirektoratet bl.a. for så vidt angår den del af Statsamtets stillede betingelse om, at barnet under besøg hos ham ikke oplæres i Jehovas Vidners tro og ikke deltager i Jehovas Vidners aktiviteter. Han anfører hertil, at han ikke ser sig i stand til at undlade at besvare barnets eventuelle spørgsmål i overensstemmelse med sin overbevisning.

Fogedretten tilkendegav, at Statsamtets betingelse, indtil afgørelsen fra Familieretsdirektoratet er truffet og i den foreliggende sammenhæng, måtte forstås således, at rekvirenten under udøvelsen af samværsretten skal forholde sig absolut neutral over for barnet med hensyn til religiøse spørgsmål.

Rekvirenten oplyste, at han ikke ser sig i stand til over for fogedretten ubetinget og utvetydigt at erklære, at han ville forholde sig i overensstemmelse med fogedrettens tilkendegivelse vedrørende indholdet af Statsamtets forudsætning.

Fogedretten tilkendegav, at forretningen under disse omstændigheder burde udsættes, indtil Familieretsdirektoratets afgørelse foreligger.

Rekvirenten protesterede herimod, medens rekvisita tiltrådte en sådan løsning.

...«

I skrivelse af 5. februar 1989 anmodede A Familieretsdirektoratet om at fremskynde afgørelsen og henviste til fogedrettens kendelse. A oplyste endvidere direktoratet om, hvorledes fogedretten havde fortolket vilkåret for samværet.

I skrivelser af 12., 21. og 25. februar 1989 rykkede A på ny Familieretsdirektoratet for svar, idet B fortsat nægtede ham samvær med C.

I skrivelse af 30. marts 1989 tiltrådte Familieretsdirektoratet statsamtets afgørelse samt begrundelsen herfor uden yderligere bemærkninger.

Herefter begærede A på ny fogedretten om at tvangsfuldbyrde samværsretten. A tilkendegav, at han ikke ville lade B afkræve noget løfte om at overholde en aftale, når ingen ville fortælle ham nøjagtigt, hvad den indebar.

Den 19. maj 1989 afsagde fogedretten ken-

delse. Følgende fremgår af udskriften af fogedbogen:

»...

Rekvisita (B) oplyste, at grunden til, at (C) ikke udleveres til samvær er den, at rekvirenten overfor hende flere gange har givet udtryk for, at han ikke vil efterkomme betingelserne for gennemførelsen af samværet, ligesom han fremsender materiale om JEHOVA, f.eks. bånd, til drengen.

Rekvirenten blev forespurgt, om han ville overholde vilkåret for samværsretten, idet fogeden henviste til formuleringen i denne fogedrets kendelse af 3. februar 1989, om utvetydig og uforbeholden erklæring.

Rekvirenten oplyste, at han fandt formuleringen af vilkåret vag og upræcis, og at det havde været umuligt for ham, at få en uddybning af ordvalget hos Statsamtet eller Familieretsdirektoratet.

Han oplyste, at han vil gøre sit bedste for at overholde vilkåret, herunder undlade selv at bringe Jehova-tro op overfor barnet eller indlede samtale om Jehova, undlade at spille bånd eller læse bøger om Jehova for drengen, samt iøvrigt undlade at oplære drengen i Jehovas Vidners tro, og undlade at lade (C) deltage i Jehovas Vidners stævner, møder, missioner og lignende aktiviteter.

Han ville ikke udtrykkeligt erklære dette, da han fandt, at det var en strid om ord udtrykkeligt at skulle erklære noget sådant, men han lovede i en positiv ånd at gøre sit bedste som ovenfor anført.

Rekvirenten ønskede tilført retsbogen, om det at læse bøger om Jehova også omfattede bibellæsning, hvilket fogeden på udtrykkelig forespørgsel tilkendegav, hvorefter rekvirenten nævnte noget om religiøs forfølgelse.

Rekvisita erklærede sig indforstået med herefter at efterkomme samværsresolutionen. Første ordinære samværs-weekend er førstkommande weekend, altså d.d., men hun modsatte sig samvær i denne weekend, idet hun af hensyn til, at der var gået næsten 1 år siden, at barnet havde været hos sin far, ønskede lidt længere tid til at forberede ham på, at han skulle på samværs-weekend, ligesom hun ikke fandt det praktisk gennemførligt straks efter dette møde eller senere denne eftermiddag at skulle udlevere ham til samvær.

Rekvirenten ønskede barnet udleveret nu under hensyn til den lange tid, der var gået si-



den, han havde set ham, og under hensyn til, at han var rejst hertil med tog fra sin bopæl.

Rekvirenten begærede kendelse afsagt, både om samværstidspunktet og om fortolkningen. Fogedretten afsagde straks pålydende

### KENDELSE

Fogedretten finder ikke at skulle fortolke vilkåret for samværsretten, således som dette er opstillet i statsamtets afgørelse af 13. december 1988, udover, hvad der er præciseret overfor rekvirenten under nærværende møde. Af hensyn til barnet's (C's), født den ... (fødselsdato), tarv, finder retten ikke at ville gennemtvinge samværet allerede d.d., idet der henvises til at samværet ifølge samværsresolution allerede skal gennemføres igen den 2. - 4. juni 1989 i næste ordinære samværs-weekend.

...«

A oplyste telefonisk, at han havde samvær med B weekenden den 2. - 4. juni 1989, men at B herefter på ny havde nægtet ham samvær. A oplyste endvidere, at han og B mødte i fogedretten den 27. juni 1989, men at hans begæring om tvangsfuldbyrdelse af samværet ikke blev imødekommet. A har ikke modtaget udskrift af fogedbogen vedrørende dette møde.

A gjorde i klagen til mig navnlig gældende, at statsamtets og Familieretsdirektoratets afgørelser var i strid med grundlovens § 70.

I et brev til A udtalte jeg følgende:

»Statsamtets og Familieretsdirektoratets afgørelser er truffet efter myndighedslovens §§ 23 og 24, som har følgende ordlyd:

§ 23. »Barnets forbindelse med begge forældre søges bevaret ved, at den, der ikke har del i forældremyndigheden, har ret til samvær med barnet.«

§ 24. »Statsamtet træffer efter anmodning afgørelse om omfanget og udøvelsen af samværsretten og kan fastsætte de nødvendige bestemmelser i forbindelse hermed.

Stk. 2. Statsamtet kan afslå at fastsætte samværsret og kan ændre eller ophæve en afgørelse eller aftale om samværsret, hvis hensynet til, hvad der er bedst for barnet, taler derfor. Ved afgørelsen tages navnlig hensyn til den pågældendes hidtidige forbindelse med barnet.«

Der har udviklet sig en praksis i statsamterne og Familieretsdirektoratet med hensyn

til omfanget af samværsret. Efter denne praksis fastsættes samværsretten som udgangspunkt inden for rammen hver anden eller hver tredje weekend, 14 dage i sommerferien samt et par dage i forbindelse med jul og påske.

I sagen er der, så vidt jeg forstår, ikke tvist om omfanget af den fastsatte samværsret, men derimod om det samtidig fastsatte vilkår om, at barnet ikke under besøg hos Dem må »oplæres i Jehovas Vidners tro« og ikke må »deltage i Jehovas Vidners stævner, møder, missioner og lignende aktiviteter«.

Det fremgår af myndighedslovens § 24, stk. 1, at der kan fastsættes de nødvendige bestemmelser i forbindelse med afgørelser om omfanget og udøvelsen af samværsret. Loven og forarbejderne til bestemmelsen indeholder ingen nærmere afgrænsning af, hvilke bestemmelser – eller vilkår – der kan fastsættes. Der er for så vidt ikke noget til hinder for at fastsætte vilkår med hensyn til barnets religiøse forhold.

Det er dog en forudsætning, at vilkåret i det konkrete tilfælde er nødvendigt. Nødvendigheden må vurderes ud fra hensynet til, hvad der er bedst for barnet.

Hensynet til forældrenes religionsfrihed skal der naturligvis også lægges vægt på, men efter min opfattelse forhindrer det ikke, at der undtagesesvis – når hensynet til barnet taler klart derfor – fastsættes vilkår som griber ind i den samværsberettigedes religionsudøvelse i forbindelse med samværet.

I det foreliggende tilfælde må jeg lægge til grund, at baggrunden for det stillede vilkår er, at myndighederne har fundet, at (C) udsættes for en vanskelig loyalitetskonflikt, hvis der ikke fastsættes begrænsninger vedrørende den religiøse påvirkning, han er udsat for, medens han er på besøg hos Dem. Jeg må således lægge til grund, at vilkåret er fastsat ud fra hensynet til hvad der er bedst for barnet.

Hensynet til den samværsberettigedes frie religionsudøvelse og den vægt, der i almindelighed må lægges på dette hensyn – jf. grundlovens § 70 og tidligere praksis ved dette embede, bl.a. sagen omtalt i Ombudsmandens Beretning for 1988, s. 121 – må på den anden side føre til, at myndighederne udviser en særlig påpasselighed med ikke at stille strengere vilkår end nødvendigt.

Jeg har i den forbindelse noteret mig, at man ikke har fundet, at Deres tro udelukkede samvær med (C), uanset at Jehovas Vidners tro, som det er almindeligt kendt, griber dybt ind i de pågældendes dagligdag med særlige leveregler og holdninger til hverdagsspørgsmål, og naturligt vil medføre hyppigt socialt samvær med andre medlemmer af Jehovas Vidner.

Jeg har samtidig noteret mig, at vilkåret – selv om det i n henseende efter min opfattelse har en begrænset rækkevidde, jf. brugen af udtrykket »oplæres« i stedet for opdrages eller påvirkes – dog i praksis er blevet forstået således, at det udelukkede Deres samvær med (C). (Jeg er ikke klar over de nærmere omstændigheder i forbindelse med samværsweekenden den 2. – 4. juni 1989). Udover den åbenbart noget usikre forståelse af udtrykket »oplæres« er det navnlig tilføjjelsen »og lignende aktiviteter«, som har skabt tvivl om rækkevidden.

På den baggrund har jeg fundet det rigtigt at henstille til Civilretsdirektoratet at tage skridt til at søge rækkevidden af det stillede vilkår præciseret, særlig for så vidt angår udtrykket »oplæres« og udtrykket »og lignende aktiviteter«.

Jeg har anmodet Civilretsdirektoratet om at underrette mig om, hvad der videre sker i sagen.«

Den 28. februar 1990 præciserede statsamtet vilkåret i resolutionen således:

»Det er en forudsætning for den fastsatte samværsret, at (C) under besøg hos faderen ikke oplæres i Jehovas Vidners tro.

Dette betyder, at faderen skal undlade at bringe Jehovas Vidners tro op over for barnet eller at indlede samtaler herom. Endvidere skal faderen undlade at afspille bånd, vise film og læse litteratur om Jehovas Vidners tro samt undlade bibellæsning og fremsigelse af bøn i overensstemmelse med denne tro i barnets nærværelse.

Den anden forudsætning for den fastsatte samværsret er, at (C) ikke deltager i Jehovas

Vidners stævner, møder, missioner og lignende aktiviteter. Udtrykket »lignende aktiviteter« betyder, at (C) ikke må deltage i sammenkomster iøvrigt – private eller arrangerede af Jehovas Vidner – hvor der læses/fortolkes bibeltjekter og fremsiges bøn i overensstemmelse med Jehovas Vidners tro eller læses litteratur, vises film eller afspilles bånd om Jehovas Vidners tro.«

Civilretsdirektoratet tiltrådte i skrivelse af 10. maj 1990 til A statsamtets præcisering, idet direktoratet bl.a. anførte:

»For så vidt angår spørgsmålet om vilkårets nærmere forståelse har Civilretsdirektoratet navnlig lagt vægt på, at vilkårets funktion ikke er udtømmende at opregne, hvilke handlinger der kan medføre begrænsning eller ophævelse af samværsretten, men derimod at give parterne – og navnlig den samværsberettigede – et grundlag for at undgå visse handlinger som på nuværende tidspunkt kan forudses at ville kunne bringe en sådan reaktion på tale. Efter Civilretsdirektoratets opfattelse bør De – selvom vilkåret ikke er og ikke kan være *helt* præcist formuleret – uden større vanskelighed i den enkelte situation kunne vurdere, om De med Deres handlinger loyalt overholder reglen om, at det tilkommer (B) at vælge (C's) religion, således at De undgår at bringe (C) i en konfliktsituation mellem dette valg og Deres egen overbevisning. Civilretsdirektoratet finder ikke, at vilkåret er for vidtgående i forhold til Deres trosfrihed.

Civilretsdirektoratet har på denne baggrund fundet, at statsamtet korrekt og så nøjagtigt, som det med rimelighed kan forlanges, ved indsættelsen af dette vilkår har angivet en række i denne sag specielt relevante handlinger, som De bør afholde Dem fra. Baggrunden for, at disse handlinger er beskrevet i resolutionen, er, at man har skønnet, at de vil skabe en særlig risiko for, at statsamtet eller Civilretsdirektoratet vil finde grundlag for – af hensyn til, hvad der er bedst for (C) – at imødekomme en ansøgning om begrænsning eller ophævelse af samværet.«

Jeg meddelte Civilretsdirektoratet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.

## 9-5. Forvaltningsret 11.7. – 29.25. – Strafferet 3.9.

**Brevkontrol inden for kriminalforsorgen i et tilfælde, hvor der tillige verserer en efterforskningssag hos politiet.**

*A, der afsonede en straf i X-by Arrest, var i en periode undergivet brevkontrol. I den samme periode verserede der hos kriminalpolitiet i Y-by en efterforskningssag om A's undvigelse fra et statsfængsel. Som et led i brevkontrollen overlod arrestinspektøren Politimesteren i Y-by at foretage en gennemlæsning af korrespondancen. Baggrunden herfor var, at arrestinspektøren fandt det nødvendigt at anmode om bistand fra det politimesterembede, der foretog efterforskningen i undvigelsessagen, bl.a. under hensyn til undvigelsesrisici, og til at A tidligere havde været mistænkt for at sende »skjulte« budskaber på forskellig vis.*

*A klagede til Direktoratet for Kriminalforsorgen over, at hans korrespondance blev sendt til Politimesteren i Y-by. Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte A, at den anvendte fremgangsmåde ikke sås at være i strid med reglerne i direktoratets cirkulære om indsattes adgang til brevveksling og besøg, §§ 1 og 5.*

*Ombudsmanden udtalte, at han var enig med Direktoratet for Kriminalforsorgen i, at fremgangsmåden ikke var i strid med bestemmelserne i cirkulæret; bestemmelserne angik slet ikke dette spørgsmål. Derimod fandt ombudsmanden, at spørgsmålet skulle vurderes efter bestemmelserne i forvaltningslovens § 28, stk. 1, og 2. Ombudsmanden fandt imidlertid ikke at have fuldt tilstrækkeligt grundlag for at tilbagesende sagen til Direktoratet for Kriminalforsorgen med henblik på, at direktoratet kunne træffe en ny afgørelse i forhold til A. Dette skyldtes, at videregivelsen af korrespondancen til Politimesteren i Y-by efter ombudsmandens opfattelse måtte antages at have været et nødvendigt led i arrestinspektørens behandling af sagen, jf. forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 4. (J. nr. 1989-381-615).*

A klagede over Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgens svar på hans anmodning om en begrundelse for, at breve til og fra ham i perioden fra den 16. september til den 6. oktober 1988, da han befandt sig i arresten i X-by, var undergivet kontrol, herunder at arrestinspektøren i X-by som et led i kontrollen af korrespondancen sendte denne til kriminalpolitiet i Y-by til gennemlæsning.

Af sagens akter fremgik det, at A blev indsat i Statsfængslet i S-by til udståelse af en straf af fængsel i 12 år idømt A ved Østre Landsret. Den 14. september 1988 undveg A fra Statsfængslet i S-by sammen med to medindsatte. A og hans to medindsatte var under flugten i besiddelse af en pistol, med hvilken han truede fængselspersonalet. A blev i sagens anledning sigtet for overtrædelse af straffelovens §§ 119 og 261.

Den 16. september 1988 blev A anholdt og overført samme dag til arresthuset i X-by. A blev varetægtsfængslet den 7. oktober 1988.

A klagede til Direktoratet for Kriminalforsorgen over, at hans breve ikke straks blev viderebefordret, og at breve til og fra ham blev gennemlæst.

Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte ham i den anledning følgende:

» . . .

I en henvendelse af . . . har De bl.a. klaget over

- 1) at Deres breve ikke straks blev viderebefordret, og
- 2) at breve til og fra Dem bliver gennemlæst.

*ad 1):*

Arrestinspektøren ved Arresthuset i X-by har over for direktoratet oplyst, at man ved samtale den 19. september 1988 har gjort Dem bekendt med baggrunden for, at Deres breve ikke blev ekspederet omgående. Det fremgår af udtalelsen, at De ikke ønsker videre foretaget vedrørende dette klagepunkt.

*ad 2):*

Af arrestinspektørens udtalelse fremgår, at De ligeledes den 19. september 1988 blev gjort bekendt med, at breve til og fra Dem bliver gennemlæst. Afgørelsen er truffet i medfør af § 1, og § 5, i direktoratets cirkulære af 18. december 1980 om de indsattes adgang til brevveksling og besøg m.v.

Direktoratet kan henholde sig hertil.

. . . «

Senere klagede A til Direktoratet for Kriminalforsorgen bl.a. over, at arrestforvareren afleverede hans post til arrestinspektøren med henblik på censur, og han anmodede Direkto-

ratet for Kriminalforsorgen om en begrundelse for, at breve til og fra ham, der var undergivet kontrol, blev sendt til Politimesteren i Y-by til gennemlæsning.

I anledning af A's klage over at arrestforvareren afleverede hans post til arrestinspektøren, bemærkede arrestforvareren i et notat af 7. december 1988 følgende:

» . . . jeg (har) i.h. t. Justitsministeriets cirkulære af 18.12.1980, § 1 samt § 5 . . . gennemlæst indsattes breve. Endvidere . . . (har) jeg over for indsatte i forbindelse med hans enrumssanbringelse den 19.9.1988, bl.a. . . . tilkendegivet ham, at hans brevveksling censureres i.h.t. Justitsministeriets cirkulære af 18.12.1980, § 1 samt § 5.

Yderligere kan jeg bemærke, at indsattes breve er forelagt arrestinspektør . . . med anmodning om en vurdering af, hvorvidt brevenes indhold evt. kunne give anledning til tilbageholdelse under henvisning til arresthusets sikkerhed samt forebyggelse af evt. strafbart forhold.

. . . «

Vedrørende A's klage udtalte Politimesteren i X-by følgende:

» . . . jeg skal oplyse, at spørgsmålet om brevkontrol telefonisk blev drøftet med kontorchef . . . , som tilsluttede sig, at jeg under de foreliggende omstændigheder kunne bemyndige (Y-by) politi, som forestår efterforskningen af flugtsagen m.v. og eftersøgningen af medgerningsmænd, til på mine vegne at gennemlæse brevene med henblik på at forebygge yderligere strafbare forhold.

. . . «

Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte herefter A følgende:

» . . .

For så vidt angår spørgsmålet om brevkontrol meddeler man, at den anvendte fremgangsmåde ikke ses at være i strid med reglerne i direktoratets cirkulære af 18. december 1980 om de indsattes adgang til brevveksling og besøg.

. . . «

A rettede på ny henvendelse til Direktoratet for Kriminalforsorgen, hvilken henvendelse direktoratet oversendte til Politimesteren i X-by/arrestinspektøren til videre foranstaltning.

Politimesteren i X-by besvarede henvendelsen, idet han meddelte A følgende:

» . . .

De er i tilslutning til Deres enrumssanbringelse her den 19.9.1988 blevet gjort bekendt med,

at Deres breve blev gennemlæst. Dette skønnes påkrævet for at forebygge strafbart forhold, og (Y-by) politi, der stod for efterforskningen i forbindelse med Deres undvigelse fra (Statsfængslet) den 14.9.1988, er blevet bemyndiget til på mine vegne at foretage gennemlæsningen.»

I klagen til mig anførte A, at arrestforvareren i X-by i perioden fra den 16. september til den 6. oktober 1988 sendte al hans korrespondance, herunder også breve til hans advokat .... til Kriminalpolitiet i Y-by til censur. A gjorde gældende, at Direktoratet for Kriminalforsorgens cirkulære af 18. december 1980 om indsattes adgang til brevveksling og besøg m.v. ikke giver arrestforvareren hjemmel til at bemyndige Kriminalpolitiet i Y-by til at foretage brevkontrol.

I en udtalelse i anledning af klagen henholdt Politimesteren i X-by sig til sine tidligere udtalelser i sagen. Han vedlagde til orientering fotokopi af sin skrivelse til Direktoratet for Kriminalforsorgen samt af sin skrivelse til A.

Politimesteren i Y-by anførte i en udtalelse følgende:

» . . . jeg (må) for så vidt angår de af sigtede rejste klager over gennemsyn af hans brevveksling i den omhandlede periode dels . . . afvise, at gennemlæsning er sket med breve til og fra advokat . . . , som varetager/tog klagerens interesser i (T-by) politikreds i en sag, som er vedlagte sagskompleks uvedkommende, dels kan henholde mig til indholdet af mit svar af dags dato til klageren.

. . . «

I politimesterens samtidige svar til A anførte han følgende:

» . . .

For så vidt angår spørgsmålet om politiets gennemsyn af Deres korrespondance i den omhandlede periode kan jeg bekræfte, at (Y-by) politi efter bemyndigelse fra arrestinspektøren i (X-by), som er den stedlige politimester i henhold til justitsministeriet, direktoratet for kriminalforsorgens cirkulære af 18. december 1980 har kontrolleret breve sendt til og fra Dem, dog fraset Deres korrespondance med advokat . . . , som er videresendt uåbnet. Jeg henviser i den forbindelse til politimesteren i (X-by's) skrivelse af 15. marts 1989 til Dem.

. . . «

Direktoratet for Kriminalforsorgen anførte i en udtalelse følgende:

» . . .

Den 19. september 1988 orienteredes (A) af den fungerende arrestforvarer i (X-by) om, at breve til og fra ham ville blive gennemlæst, ligesom man ville vurdere, om brevenes indhold kunne give anledning til tilbageholdelse, jfr. §§ 1 og 5 i Kriminalforsorgens cirkulære af 18. december 1980 om de indsattes adgang til brevveksling og besøg m.v.

Den 26. september 1988 blev direktoratet telefonisk af Arrestinspektøren ved Arresthuset i (X-by) anmodet om at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt kontrollen af den indsattes breve kunne udøves af Politimesteren i (Y-by). Baggrunden for forespørgslen var, at (A) adskillige gange tidligere er undveget og har for søgt herpå, at der ved flere lejligheder, herunder ved undvigelsen den 14. september 1988, er ydet ham bistand hertil samt, at (A) tidligere har været mistænkt for at sende »skjulte« budskaber på forskellig vis, hvorfor arrestinspektøren fandt det hensigtsmæssigt at anmode om bistand fra det politimesterembede, som foretog efterforskning i anledning af undvigelsen den 14. september 1988.

Direktoratet fandt ikke, at de gældende regler er til hinder for en sådan udøvelse af kontrollen med den indsattes breve, jfr. § 5, stk. 1, i cirkulære om de indsattes adgang til brevveksling og besøg m.v., hvoraf det alene fremgår, at bestemmelsen om gennemlæsning træffes af institutionens leder.

. . . «

I en udtalelse gav Politimesteren i X-by sagen følgende yderligere kommentarer:

» . . .

Der er efter min opfattelse hjemmel til den skete kontrol i brevvekslingscirkulærets § 5. I forbindelse med det her afholdte forhør den 19.9.1988 om undvigelsen den 14.9.1988 fra (S-by) Statsfængsel er (A) blevet gjort bekendt med, at der foretoges kontrol af hans breve.

Han var straks efter indsættelsen her gået i gang med en omfattende korrespondance, og brevene blev overgivet til mig med henblik på, hvordan der skulle forholdes.

Jeg noterede, at der forelå 28 breve til eksterne adressater, og at disse gruppevis fordelte sig således:

Pressen . . . . .	3
Statsfængslet i Ringe . . . . .	2
Anstalten ved Herstedvester . . . . .	1
Statsfængslet i Vridsløselille . . . . .	10

Advokat . . . . .	2
Private (kvinder) . . . . .	7
Private (mænd) . . . . .	2
Vicepolitimester . . . . .	1
I alt . . . . .	28

Da der på dette tidspunkt var 2 medundvegne på fri fod, som eftersørgtes af (Y-by) politi, der i øvrigt forestod efterforskningen i forbindelse med flugten fra (S-by) Statsfængsel, fandt jeg det efter drøftelse af sagen med direktoratet mest hensigtsmæssigt, at (Y-by) politi varetog brevkontrollen på mine vegne.

(A) var på dette tidspunkt utvivlsomt stærkt opsat på påny at søge at undvige, hvad bl.a. gav sig udslag i forsøg på intern skriftlig kommunikation med andre indsatte og i en mislykket plan om flugt i forbindelse med et ophold i sikringscelle i (Z-by) arresthus, . . . .

Blandt andet under hensyn hertil, til kredsen af adressater og til at (A) efter det for mig oplyste var kendt for at kunne udtrykke sig i codesprog fandt jeg, at betingelserne for at gennemføre brevkontrollen var til stede, og jeg mener ikke, at jeg i denne sammenhæng hverken i min egenskab af politimester eller arrestinspektør for (X-by) arresthus har overskredet min kompetence.

Efter min mening foreskriver bestemmelserne ikke i denne situation en udførlig journaliserings- eller noteringspligt, og der er ikke sket tilbageholdelse af noget brev, idet brevene efter kontrol er afgivet til almindelig postal befordring, hvorfor (A's) henvisning til brevvekslingscirkulærets § 6, stk. 3, synes at være misvisende.

Til slut kan jeg oplyse, at de 2 breve til advokat ... var afgivet til mig i lukket kuvert, at jeg ikke har læst dem, at (Y-by) politi mig bekendt heller ikke har læst dem, og at øvrige breve fra (A) i den omhandlede periode er afleveret direkte til (Y-by) politi til kontrol.

. . . «

Direktoratet for Kriminalforsorgen henholdt sig i udtalelsen af 1. maj 1989 til udtalelsen fra Politimesteren i X-by samt til Direktoratet for Kriminalforsorgens tidligere udtalelse i sagen. Direktoratet tilføjede, at A den 28. september 1988 blev overført til sikringscelle i arresthuset i Z-by efter at have beskadiget sig selv samt fremsat trusler over for personalet i arresthuset i X-by, og at han blev tilbageført samme dag kl. 12.

Jeg udtalte følgende i en skrivelse til A:  
 »I den omhandlede periode fra den 16. september til den 6. oktober 1988 var De indsat i arresthuset i X-by; De var i denne periode ikke varetægtsfængslet. Med hjemmel i Justitsministeriets bekendtgørelse af 21. juni 1973 om fuldbyrdelse af frihedsstraf, som ændret ved bekendtgørelse af 12. december 1980, har Direktoratet for Kriminalforsorgen i cirkulære af 18. december 1980 fastsat nærmere regler om indsattes adgang til brevveksling og besøg m.v. Cirkulæret indeholder i § 1 og § 5 følgende bestemmelser om brevkontrol:

§ 1:

»Institutionens leder kan fastsætte begrænsninger med hensyn til, hvem indsatte må brevveksle med, såfremt det i det enkelte tilfælde skønnes påkrævet af ordens- eller sikkerhedshensyn, for at forebygge strafbart forhold eller af hensyn til beskyttelse af den forurettede ved lovovertrædelsen.

Stk. 2. Om eventuelle begrænsninger skal der ske fornødent notat med oplysning om grunden hertil.«

§ 5:

»Breve til og fra indsatte gennemlæses ikke, medmindre det i det enkelte tilfælde af institutionens leder skønnes påkrævet af ordens- eller sikkerhedshensyn eller for at forebygge strafbart forhold.

Stk. 2. Såfremt omstændighederne taler derfor, kan institutionens leder dog bestemme, at der skal foretages stikprøvevis gennemlæsning med henblik på kontrol med, at adgangen til ukontrolleret brevveksling ikke misbruges.

Stk. 3. Om eventuel gennemlæsning skal der ske fornødent notat med oplysning om grunden hertil.

...«

Den 19. september blev De gjort bekendt med, at Deres breve blev gennemlæst af hensyn til arresthusets sikkerhed samt for at forebygge eventuelt strafbart forhold, jf. cirkulærets § 1 og § 5.

Beslutningen om at foretage kontrol af Deres brevveksling i den omhandlede periode giver mig ikke anledning til bemærkning. Efter det oplyste i udtalelserne af 22. marts og 19. april 1989 fra henholdsvis Politimesteren i (Y-by) og Politimesteren i (X-by) må jeg lægge til grund, at der ikke er sket gen-

nemlæsning af Deres korrespondance med advokat . . .

I forbindelse med gennemførelsen af brevkontrollen »bemyndigede« arrestinspektøren/Politimesteren i (X-by) efter forud indhentet udtalelse fra Direktoratet for Kriminalforsorgen Politimesteren i (Y-by) til at foretage gennemlæsningen af brevene til og fra Dem. Baggrunden for »bemyndigelsen« var, at arrestinspektøren fandt det fornødent at anmode om bistand fra det politimesterembede, som foretog efterforskningen i anledning af Deres undvigelse den 14. september 1988 fra Statsfængslet i (S-by) under henvisning til, at De adskillige gange tidligere er undveget og har forsøgt herpå, at der ved flere lejligheder, herunder ved undvigelsen den 14. september 1988 er ydet Dem bistand hertil, samt til, at De tidligere har været mistænkt for at sende »skjulte« budskaber på forskellig vis.

Jeg kan for så vidt være enig med Direktoratet for Kriminalforsorgen i, at de ovennævnte bestemmelser om brevkontrol i direktoratets cirkulære om de indsattes adgang til brevveksling og besøg m.v. ikke er til hinder for, at institutionens leder (Politimesteren i X-by) søgte ekstern bistand fra det politimesterembede, som foretog efterforskningen i anledning af Deres undvigelse den 14. september 1988; bestemmelsen angår slet ikke dette spørgsmål.

Forvaltningslovens § 28, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

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

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

1) den, oplysningen angår, har givet samtykke,

2) det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives,

3) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår, eller

4) videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling eller er nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver.«

Jeg har ikke modtaget genparter af Deres skrivelser i den nævnte periode. Jeg finder imidlertid på det foreliggende grundlag at kunne lægge til grund, at skrivelserne indeholdt oplysninger »om enkeltpersoners rent private forhold« - sådanne oplysninger må, som det fremgår af den gengivne bestemmelse i § 28, stk. 1, ikke videregives til anden forvaltningsmyndighed.

Videregivelse af Deres breve fra arrestinspektøren/Politimesteren i (X-by) til Politimesteren i (Y-by) var derfor kun berettiget, hvis en af de i stk. 2 nævnte undtagelsesbestemmelser kunne finde anvendelse.

Arrestinspektøren/Politimesteren i (X-by) og Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, ses ikke at have overvejet sagen på det anførte retlige grundlag. Jeg har derfor overvejet at tilbagesende sagen til direktoratet med henblik på, at direktoratet i forhold til Dem kan træffe en ny afgørelse. Jeg har imidlertid ikke fundet at have fuldt tilstrækkeligt grundlag for at henstille til direktoratet at træffe en sådan ny afgørelse i forhold til Dem. Dette skyldes, at videregivelse af oplysningerne (brevene) til Politimesteren i (Y-by) efter min opfattelse må antages at have været et nødvendigt led i arrestinspektørens behandling af sagen. Jeg finder således, at den gengivne undtagelsesbestemmelse i § 28, stk. 2, nr. 4, kunne anvendes ved

afgørelsen af, om oplysningerne i Deres breve kunne videregives til anden forvaltningsmyndighed (her Politimesteren i (Y-by)).

Direktoratet for Kriminalforsorgen modtager en genpart af denne skrivelse. Herudover foretager jeg ikke videre. Jeg skal dog tilføje følgende:

I den omhandlede periode fra den 16. september til den 6. oktober 1988, da Deres brevveksling blev sendt til og gennemlæst af Politimesteren i (Y-by), efterforskede politimesteren sagen om Deres undvigelse den 14. september 1988 fra Statsfængslet i (S-by).

Bestemmelserne i kapitel 71 i retsplejeloven om indgreb i meddelelsesfriheden indeholder regler om, i hvilke tilfælde politiet kan foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden bl.a. ved at tilbageholde, åbne og gøre sig bekendt med indholdet af breve m.v. Afgørelsen om indgreb i meddelelseshemmeligheden sker efter rettens kendelse (retsplejeloven § 783).

Der kan rejses det spørgsmål om afgørelsen af, om Deres breve kunne sendes til Politimesteren i (Y-by) – på grund af den samtidig verserende efterforskningssag hos politiet i (Y-by) – (tillige) skulle træffes efter de ovenævnte regler i retsplejeloven. Jeg har ikke ved min stillingtagen til den foreliggende klage over Direktoratet for Kriminalforsorgen fundet at have fuldt tilstrækkelig anledning til at gå ind på dette (generelle) spørgsmål. Jeg overvejer imidlertid af egen drift efter ombudsmandslovens § 6, stk. 5, at iværksætte en undersøgelse af spørgsmålet.«

**9-6. Forvaltningsret 11.5. – 11.99. – 29.25.  
Notatpligt vedrørende en indsats helbredstilstand.**

*En 45-årig mand blev anholdt af politiet og indbragt til Københavns Fængsler. Forud for afleveringen havde politiet telefonisk oplyst det vagthavende personale i fængslet om, at anholdte »var stærkt deprimeret, og at de skulle være opmærksomme på dette«. På en rød blanket »Følgeseddel til Arresten« havde politiet i rubrikken »Oplysninger om særlige forhold (sygdom, selvmordsrisiko, undvigelsesrisiko, farlighed, særlige forhold ved anholdelsen etc.)« anført: »Er dybt deprimeret« – med streg under. Denne oplysning var ikke blevet anført på Københavns Fængsles indsættelsespapirer (en gul blanket).*

*Kompetencen til at træffe beslutning om »Lys og Tilsyn« er tillagt »den tjenstgørende leder af Politigårdens Fængsel«. I det foreliggende tilfælde var en beslutning om, at der ikke skulle iværksættes »Lys I« eller »Lys II«, truffet af en fængselsoverbetjent. Der forelå modstridende forklaringer fra fængselsoverbetjenten og overvagtimesteren om, hvorvidt overvagtimesteren i forbindelse med sin overtagelse af tjenesten var blevet orienteret af fængselsoverbetjenten om den anholdtes forhold.*

*Ombudsmanden fandt, at der utvivlsomt bør gøres notat om en telefonisk henvendelse af den karakter, som politiet rettede til det vagthavende personale i Københavns Fængsler. Ombudsmanden bad Justitsministeriet om at overveje, om der måtte være anledning til at indskærpe over for Politigårdens Fængsel, at der skal gøres notat om væsentlige oplysninger, der modtages.*

*Endvidere fandt ombudsmanden, at det bør sikres, at en oplysning som den foreliggende på den røde blanket angives på (overføres til) den gule blanket på en sådan måde, at den er umiddelbart tilgængelig for det på et ethvert tidspunkt vagthavende personale. Ombudsmanden bad Justitsministeriet om at oplyse, om der på den givne anledning var behov for, at der blev tilrettelagt en særlig ordning, der sikrer, at relevante oplysninger vedrørende indsatte gøres tilgængelige for det til enhver tid vagthavende personale.*

*Under henvisning til, at der forelå modstridende forklaringer om, hvorvidt overvagtimesteren i forbindelse med sin overtagelse af tjenesten var blevet orienteret om den anholdtes forhold, bad ombudsmanden Justitsministeriet om at oplyse, om der var behov for, at der blev tilrettelagt en ordning, der sikrer, at relevante oplysninger – udover de oplysninger der fremgår af den røde/gule blanket – videregives fra den tjenstgørende leder af Politigårdens Fængsel til den afløsende tjenstgørende (skriftlige notater om iagttagelser m.v. af særlig betydning under en vagtperiode). (J. nr. 1989-804-611).*

Under henvisning til et udklip fra et dagblad for den 5. maj 1989 vedrørende et dødsfald, der fandt sted i Politigårdens Fængsel den 4. maj 1989, anmodede jeg Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, om underretning om resultatet af den undersøgelse, som jeg gik ud fra, at dødsfaldet gav anledning til. Jeg anmodede endvidere om udlån af sagens akter.

Sagen drejede sig om en 45 årig mand, der selv havde henvendt sig til politiet den 3. maj 1989 for at tilstå nogle begåede røverier. Den pågældende blev anholdt og den 4. maj 1989 kl. 4.40 indsat i fængslet. Den 4. maj 1989 kl. 11.15 blev han fundet død hængende i sine snøreband, der var fastgjort til en vandhane.

Genstanden for min undersøgelse var navnlig spørgsmålet om, i hvilket omfang det havde været sikret, at oplysninger om den anholdtes tilstand havde været gjort tilgængelige for det

til enhver tid vagthavende personale på Københavns Fængsler.

Det blev under sagen oplyst, at personalet ved Politigårdens Fængsel i forbindelse med, at en person blev modtaget til indsættelse i fængslet, udfærdigede (gule) indsættelsespapirer. Politiet orienterede som regel personalet på Politigårdens Fængsel om en indsat forhold i forbindelse med, at politiet afleverede den pågældende til personalet. Denne orientering skete enten mundtligt og/eller på en rød blanket »Følgeseddel til Arresten«. Denne blanket indeholder bl.a. en rubrik om »Oplysninger om særlige forhold (sygdom, selvmordsrisiko, undvigelsesrisiko, farlighed, særlige forhold ved anholdelsen etc.)«. Personalet noterede mundtlige oplysninger fra politiet, som af personalet skønnedes at have interesse, således at oplysningerne gøres tilgængelige for persona-



let, der har med den indsatte at gøre. Personalet noterede videre relevante oplysninger fra den af politiet udfærdigede røde indsættelsesseddel. Notatet vedhæftedes de gule indsættelsespapirer og blev derved tilgængelige for det forannævnte personale, der har med den indsatte at gøre. Underretning kunne også ske mundtligt.

På grundlag af de foreliggende oplysninger om en indsats helbredstilstand blev der truffet beslutning om »Lys og Tilsyn«. Kompetencen til at træffe denne beslutning er tillagt »den tjenstgørende leder af Politigårdens Fængsel«.

Efter gennemgang af akterne i den konkrete sag anførte jeg følgende i en skrivelse af 20. december 1989 til Justitsministeriet:

»...

1. Til rapport oplyste kriminalassistent (K), at han den 4. maj 1989 (ved 3-4 tiden) telefonisk gjorde Politigårdens arrest opmærksom på, at (anholdte) »var stærkt deprimeret, og at de skulle være opmærksomme på dette«.

Fængselsoverbetjent (F) har til rapport... oplyst, at det formentlig var ham, der passede telefonen den nat. Han har imidlertid ingen erindring om telefonsamtalen med (K).

Jeg må forstå, at der ikke foreligger et notat om telefonsamtalen.

En telefonisk anmeldelse af denne karakter bør der efter min opfattelse utvivlsomt gøres notat om.

Jeg beder Justitsministeriet om at overveje, om der måtte være anledning til at indskærpe over for Politigårdens arrest, at der skal gøres notat om væsentlige oplysninger, der modtages.

2. På den røde blanket »Følgeseddel til Arresten« var der i rubrikken »Oplysninger om særlige forhold (sygdom, selvmordsrisiko, undvigelsesrisiko, farlighed, særlige forhold ved anholdelse etc.)« anført: »Er dybt deprimeret« – med streg under.

Denne oplysning er ikke blevet anført på Københavns Fængsels indsættelsespapirer (en gul blanket).

Overvagtimester (O) har til rapport ... anført, at han ikke var i tvivl om, at oplysningen på den røde følgeseddel burde have været overført på den gule blanket. (O) har her ved henvist til, »at det er vigtigt, at persona-

let på etagen er vidende om særlige bemærkninger omkring de indsatte«.

Jeg har ikke nærmere kendskab til, hvorledes der forholdes med henholdsvis følgeseddel og indsættelsespapirer. Jeg henviser imidlertid til (O's) oplysning om, at det »ikke er normalt, at Politigårdens Fængsels personale gennemgår de røde indsættelsessedler, idet man udelukkende henholder sig til de indsættelsespapirer, der er udfyldt i Politigårdens Fængsel«.

Efter min opfattelse bør det sikres, at en oplysning som den foreliggende på den røde blanket angives på (overføres til) den gule blanket på en sådan måde, at den er umiddelbart tilgængelig for det på ethvert tidspunkt vagthavende personale.

Jeg beder Justitsministeriet oplyse, om der på den givne anledning er behov for, at der tilrettelægges en særlig ordning, der sikrer, at relevante oplysninger vedrørende indsatte gøres tilgængelige for det til enhver tid vagthavende personale. Jeg bemærker i den forbindelse tillige følgende:

3. Efter det oplyste er kompetencen til at træffe beslutning om »Lys I« eller »Lys II« tillagt »den tjenstgørende leder af Politigårdens Fængsel«.

I det foreliggende tilfælde er beslutningen om, at der ikke skulle iværksættes »Lys I« eller »Lys II« truffet af fængselsoverbetjent (H). Der foreligger modstridende forklaringer fra (H) og (O) om, hvorvidt (O) i forbindelse med sin overtagelse af tjenesten blev orienteret af (H) om (anholdtes) forhold.

(H) har oplyst, at han ikke gav oplysninger om (anholdtes) tilstand til (O). (O) har oplyst, at han modtog sådanne oplysninger fra (H). Jeg må efter de afgivne forklaringer under alle omstændigheder lægge til grund, at (H) ikke orienterede (O) om, at der på den røde følgeseddel var anført en særlig bemærkning om (anholdtes) forhold.

Jeg beder Justitsministeriet oplyse, om der er behov for, at der tilrettelægges en ordning, der sikrer, at relevante oplysninger – udover de oplysninger der fremgår af den røde/gule blanket, jf. ovenfor – videregives fra den tjenstgørende leder af Politigårdens Fængsel til den afløsende tjenstgørende (skriftlige notater om iagttagelser m.v. af særlig betydning under en vagtperiode).

...«

Københavns Fængsler anførte i en udtalelse til mig følgende:

»...

*ad 1.*

Såfremt Politigårdens Fængsel modtager opbringning med oplysning om, at en aktuel indsat er deprimeret, ude af balance eller lignende, bør der foretages notat eller ske anden underretning af det relevante personale. Kriminalassistent (K's) opbringning til Politigårdens Fængsel blev imidlertid efter de foreliggende forklaringer foretaget på et tidspunkt, hvor (anholdte) endnu ikke var indsat på Politigården. Opbringningen må således opfattes blot som en forespørgsel til eller underretning af fængslet, foretaget af pladsmæssige hensyn. Den pågældende medarbejder, som må have modtaget opbringningen, har således formentlig betragtet sagen som afsluttet, i og med at han har tilkendegivet, at Politigårdens Fængsel havde mulighed for at modtage en deprimeret indsat. Orientering om en indsats forhold vil typisk blive givet mundtligt af politifunktionærerne i forbindelse med aflevering af den pågældende på Politigårdens Fængsel og/eller på det røde indsættelsesblad, således som det også skete i den aktuelle sag. Jeg finder ikke, at den omhandlede telefonopbringning giver anledning til at indskærpe notatpligt over for personalet på Politigårdens Fængsel, idet den formentlig alene er blevet opfattet som en forespørgsel eller foreløbig orientering.

*ad 2.*

Bl.a. på baggrund af ovenstående begrundelse for, at oplysningen fra det røde indsættelsesblad om den pågældendes tilstand ikke blev noteret, finder jeg ikke behov for at etablere nye rutiner på Politigårdens Fængsel. Det synes at fremgå af de foretagne afhøringer af personalet, at man ikke er i tvivl om, at oplysninger bl.a. om depression m.v. skal noteres, hvis de vurderes som aktuelle. Det kan tilføjes, at der i tilfælde, hvor en indsat tildeles «lys og tilsyn», udfyldes en særlig blanket, hvorpå også årsagen til tildelingen anføres.

Afslutningsvis bemærkes ad 3), at den nu gældende praksis er således, at oplysninger, der af den fratrædende fængselsfunktionær skønnes relevante, videregives til den afløsende funktionær enten skriftligt eller mundtligt alt efter oplysningens karakter. Jeg finder ikke anledning til at fastsætte en ufravigelig regel

om, at der i alle tilfælde skal foreligge skriftlige notater.«

Direktoratet for Kriminalforsorgen anførte i en udtalelse til mig følgende:

»...

*ad 1.*

Anstalten har oplyst, at der foretages notat eller sker anden underretning af det relevante personale, såfremt Politigårdens Fængsel modtager opbringning med oplysning om, at en *aktuel* indsat er deprimeret eller lignende.

Endvidere fremgår det af anstaltens udtalelse, at politiet som regel vil orientere personalet på Politigårdens Fængsel om en indsats forhold i forbindelse med, at politiet afleverer den pågældende til personalet. Denne orientering sker enten mundtlig og/eller på den røde følgeseddel, således som det også er sket i denne sag.

Endvidere er det oplyst, at når der ikke er foretaget notat i forbindelse med den omhandlede telefonsamtale, skyldes det, at opbringningen formentlig alene er blevet opfattet som en forespørgsel eller foreløbig orientering, som politiet har foretaget af pladsmæssige hensyn.

Som følge heraf finder direktoratet ikke, at den omhandlede telefonsamtale giver anledning til at indskærpe over for personalet på Politigårdens Fængsel, at de har pligt til at foretage notat om sådanne henvendelser.

*ad 2.*

Københavns Fængsler har oplyst, at man ikke finder behov for at etablere nye rutiner på Politigårdens Fængsel i anledning af denne sag.

Anstalten har herved lagt vægt på, at det fremgår af de personaleafhøringer, der er foretaget i anledning af dødsfaldet, at personalet ikke er tvivl om, at oplysninger om bl.a. indsat-tes depression m.v. skal noteres, hvis de vurderes som aktuelle, således at oplysningerne gøres tilgængelige for det personale, der har med den indsatte at gøre.

Dette hensyn tilgodeses bl.a. ved, at personalet laver et notat om de relevante oplysninger, som fremgår af politiets (røde) følgeseddel, der herefter vedhæftes anstaltens (gule) indsættelsespapirer. Underretningen kan også ske mundtlig.

Når der i denne sag ikke er foretaget notat eller sket anden underretning om politiets oplysning om, at den indsatte skulle være deprimeret, skyldes dette ifølge anstalten hverken manglende retningslinier for, hvorledes perso-

nalet skal forholde sig med hensyn til sådanne oplysninger, eller at personalet har tilsidesat de gældende retningslinier.

Baggrunden for, at politiets oplysning ikke blev noteret på anstaltens (gule) indsættelsepapirer, skyldes derimod, at den vagthavende skønnede, at den indsattes tilstand ved indsættelsen nu var således, at politiets oplysning ikke (længere) var relevant.

Direktoratet kan tilslutte sig anstaltens udtalelse om, at det må være personalets konkrete vurdering af indsattes tilstand ved indsættelsen, der må være afgørende for, om den indsattes tilstand eventuelt nødvendiggør særlige tilsynsforanstaltninger over for den indsatte - »Lys I« eller »Lys II«.

Da denne konkrete vurdering imidlertid bl.a. bygger på de oplysninger om indsattes sindstilstand m.v., som anstalten bliver gjort bekendt med af politiet, sundhedsmyndigheder eller andre, finder direktoratet, at det bør fremgå af den indsattes indsættelsepapirer, såfremt anstalten modtager sådanne oplysninger, således at det fremgår, hvilke præmisser, der har indgået i anstaltens beslutning om iværksættelse af særlige tilsynsforanstaltninger eller ej.

Det fremgår af anstaltens udtalelse, at der i tilfælde, hvor en indsat tildes »lys og tilsyn« udfyldes en særlig blanket, hvorpå bl.a. årsagen hertil anføres.

Som det fremgår af det ovenfor anførte, finder direktoratet, at der også bør foretages notat om oplysninger om indsattes depression m.v. i de tilfælde, hvor personalet skønner, at oplysningerne ikke nødvendiggør tildeling af lys og tilsyn, herunder de tilfælde, hvor personalet skønner, at oplysningerne ikke længere er relevante/aktuelle ved indsættelsen. Direktoratet lægger herved bl.a. vægt på, at det ikke kan udelukkes, at sådanne oplysninger vil kunne få betydning på et senere tidspunkt, hvis den indsatte på ny virker deprimeret/påfaldende.

På baggrund af ovenstående har direktoratet derfor anmodet anstalten om at foranledige, at der iværksættes en ordning, der sikrer, at relevante oplysninger vedrørende de indsatte, herunder vedrørende de indsattes sindstilstand, som anstalten bliver gjort bekendt med ved indsættelsen eller senere, og som eventuelt indgår i anstaltens konkrete vurdering af, hvorvidt den indsattes tilstand nødvendiggør særlige tilsynsforanstaltninger, gøres tilgængelige for det tjenestgørende personale.

*ad 3.*

Københavns Fængsler har oplyst, at ifølge den nugældende praksis videregiver den fratrædende fængselsfunktionær de oplysninger, som den pågældende finder relevante til den afløsende funktionær. Videregivelsen er enten skriftligt eller mundtlige alt efter funktionærens eget skøn, oplysningens karakter, og efter hvor travlt der er i anstalten ved afløsningen.

Endvidere har anstalten oplyst, at man på baggrund af denne sag har besluttet, at der fremover skal føres en døgnrapport i anstalten.

Direktoratet finder, at indførelsen af en døgnrapport i anstalten vil sikre, at væsentlige oplysninger og iagttagelser vedrørende de indsatte under en vagtperiode videregives til det afløsende personale.

...«

Jeg udtalte følgende i en skrivelse til Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen:

*»ad 1.*

I min skrivelse af 20. december 1989 anførte jeg, at der utvivlsomt bør gøres notat om en telefonsamtale som den, der efter det oplyste fandt sted den 4. maj 1989 ved 3-4 tiden mellem kriminalassistent (K) og Politigården.

Ved de undersøgelser, der er foretaget efter min skrivelse af 20. december 1989, ses der ikke at være bragt større klarhed over, hvad der faktisk passerede ved telefonsamtalen.

Således som sagen foreligger oplyst, er det fortsat min opfattelse, at der burde have været foretaget notat om telefonsamtalen.

Jeg anmoder direktoratet om at gøre Københavns Fængsler bekendt med min opfattelse.

Det, som direktoratet har anført om dette punkt, giver mig i øvrigt anledning til at bemærke følgende:

Jeg forstår Københavns Fængsler og Direktoratet for Kriminalforsorgens udtalelser således, at der alene foretages notat eller sker anden underretning af det relevante personale vedrørende telefoniske henvendelser, når det drejer sig om personer, der allerede er indsat. I forbindelse med aflevering af personer til fængslet kan der være tale om en orientering fra politiet enten mundtligt eller på den røde følgeseddel.

Selv om den her beskrevne praksis formentlig er tilstrækkelig i langt de fleste tilfælde, illustrerer den foreliggende sag imidlertid, at der også i tilfælde, der falder uden for den beskrevne praksis, kan være behov for, at der sker notat om væsentlige oplysninger, der modtages. I øvrigt forekommer den beskrevne praksis med hensyn til i hvilke tilfælde, der foretages notering, og i hvilke tilfælde, der blot gives en underretning, noget tilfældig.

Jeg henstiller til Direktoratet for Kriminalforsorgen over for Københavns Fængsler at indskærpe, at der skal gøres skriftligt notat om væsentlige oplysninger, der modtages.

ad 2.

Jeg har taget det oplyste til efterretning.

ad 3.

Jeg har taget det oplyste til efterretning.

...«

I skrivelse af 18. juni 1990 meddelte Direktoratet for Kriminalforsorgen, at direktoratet havde taget mine henstillinger ad pkt. 1 til efterretning, og at direktoratet samtidig havde underrettet Københavns Fængsler herom.

Jeg meddelte Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.

## 9-7. Erstatning uden for kontraktforhold 32.2. – forvaltningsret 11.5. Voldsofferlovens krav om hurtig indgivelse af politianmeldelse.

*A henvendte sig på skadestuen med et knivstik i venstre side af maven. Ca. 3 måneder senere søgte han Erstatningsnævnet om erstatning i henhold til voldsofferloven. Nævnet afslog ansøgningen under henvisning til, at politianmeldelse ikke var indgivet »uden unødigt ophold«. Nævnet fandt ikke grundlag for at dispensere fra dette krav. Ifølge de da foreliggende oplysninger havde A først indgivet politianmeldelse knap 3 måneder efter det passerede.*

*Ved en anmodning om revurdering af sagen oplyste en speciallæge, at A 5 dage efter det passerede straks efter udskrivelsen fra hospitalet havde henvendt sig til Nyropsgade Politistation. A var imidlertid for udmattet til at følge politiets opfordring til at henvende sig til en anden politistation. Nævnet fastholdt afslaget på erstatning.*

*Ombudsmanden udtalte, at nævnets praksis, hvorefter kravet om hurtig indgivelse af politianmeldelse håndhæves strengt, er i overensstemmelse med lovens forarbejder og retspraksis. Ombudsmanden fandt således ikke grundlag for at kritisere, at nævnet afslog A's ansøgning om erstatning, når nævnet lagde til grund, at politianmeldelse først var indgivet efter 3 måneder.*

*Ombudsmanden måtte imidlertid lægge til grund, at nævnet ikke nærmere havde undersøgt oplysningen om, at A forgæves henvendte sig til Nyropsgade Politistation straks efter udskrivelsen. Ombudsmanden fandt, at nævnet burde have undersøgt denne oplysning nærmere. Han henstillede til nævnet at genoptage sagens behandling og foretage en ny vurdering, hvor denne oplysning blev inddraget. (J. nr. 1988-596-66).*

A klagede over, at Nævnet vedrørende Erstatning til Ofre for Forbrydelser (Erstatningsnævnet) havde afslået hans ansøgning om erstatning. Nævnet havde henvist til § 10 i lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser, hvorefter der kun kan tildeles erstatning, såfremt forholdet uden unødigt ophold er anmeldt til politiet.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at A den 29. marts 1987 henvendte sig på skadestuen på Kommunehospitalet på grund af et knivstik i venstre side af maven.

Den 26. juni 1987 anmeldte A det passerede til politiet, og ansøgte Erstatningsnævnet om erstatning i henhold til lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser.

I en skrivelse til A afslog Erstatningsnævnet ansøgningen om erstatning. I nævnets begrundelse var anført:

» . . .

Nævnets afgørelse er truffet i medfør af § 10 i lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser. Efter denne bestemmelse er erstatning fra staten betinget af, at lovovertrædelsen uden unødigt ophold er anmeldt til politiet. Nævnet har ikke fundet, at der er tale om et sådant særligt tilfælde, at nævnet kan se bort fra den sene politianmeldelse.«

Herefter anmodede en speciallæge på A's vegne nævnet om at tage sagen op til fornyet overvejelse. Speciallægen henviste navnlig til, at den sene politianmeldelse skyldtes, at A i tiden efter hændelsen havde været psykisk uligevægtig som følge af det skete. Speciallægen fandt det endvidere af betydning, at A ved henvendelse til Nyropsgade Politistation den 3. april 1987 faktisk havde forsøgt at indgive politianmeldelse ret hurtigt. Endelig gav speciallægen udtryk for, at det burde være lægens pligt at sørge for, at der blev indgivet politianmeldelse.

I en skrivelse til A fastholdt Erstatningsnævnet sin tidligere afgørelse. I begrundelsen for afgørelsen anførte nævnet:

» . . .

Nævnet finder fortsat ikke, at der foreligger et sådant særligt tilfælde, at nævnet kan bortse fra den meget sene politianmeldelse.

. . . «

I sin klage til mig anførte A, at han faktisk forsøgte at anmelde forholdet til Nyropsgade Politistation, men blev henvist til en anden politistation, og at han efter det passerende var i en stærkt svækket tilstand, dels som følge af chok, dels fordi han fik morfin som smertestillende middel. I øvrigt mente han, at lægen burde have ansvaret for at indgive politianmeldelse.

I udtalelsen, som nævnet afgav i anledning af A's klage til mig, henholdt nævnet sig til de truffene afgørelser. Nævnet henviste endvidere til en redegørelse om baggrunden for kravet om snarlig politianmeldelse, samt den praksis, der følges ved administrationen af reglen. Af redegørelsen fremgik det, at kravet om politianmeldelse ikke kan fraviges, blot fordi skadelidte frygter for repressalier fra gerningsmændene eller tror, at forbrydelsen ikke kan opklares. Kravet om politianmeldelse er bl.a. begrundet i, at der ved en politiundersøgelse tilvejebringes grundlag for at vurdere, om det, der er sket, medfører, at offeret er berettiget til erstatning i

henhold til voldsofferloven; f. eks. skal det klarlægges, om der er tale om en overtrædelse af straffeloven. Endvidere skal kravet om snarlig politianmeldelse modvirke misbrug af ordningen.

Jeg udtalte følgende i en skrivelse til A:

»Voldsofferlovens § 10, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

»Erstatning er betinget af, at lovovertrædelsen uden unødigt ophold er anmeldt til politiet, og at skadelidte under en eventuel straffesag mod skadevolderen nedlægger påstand om erstatning.

Stk. 2. I særlige tilfælde kan erstatning dog ydes, selv om betingelsen i stk. 1 ikke er opfyldt.«

Som Erstatningsnævnet har anført i sin udtalelse til mig, har bestemmelsen til formål dels at sikre et grundlag for nævnets vurdering af, om betingelserne for at yde erstatning i henhold til voldsofferloven er opfyldt, dels at modvirke at ordningen misbruges.

Nævnet har i forbindelse med en tidligere sag her ved embedet over for mig redegjort for baggrunden for bestemmelserne i lovens § 10, stk. 1 og 2, og nævnets praksis i henhold til disse bestemmelser. Nævnet anførte i den forbindelse følgende:

»I bemærkningerne (betænkning nr. 751/1075, side 37) til § 10, stk. 1, i lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser hedder det:

»Erstatning vil i almindelighed være betinget af, at forbrydelsen uden unødigt ophold anmeldes til politiet. Behandlingen af ansøgning om erstatning vil blive væsentlig lettere, når politiets efterforskning kan bruges som grundlag. Et krav om politianmeldelse kan formentlig også medvirke til at hindre misbrug af ordningen.

Efter stk. 2 kan kravet om anmeldelse i særlige tilfælde fraviges. Der kan f. eks. tænkes tilfælde, hvor skadelidte med føje, men fejlagtig, tror, at han ikke har lidt noget tab, eller at tabet kun er bagatelagtigt. I så fald må fristen efter stk. 1 regnes fra det tidspunkt, skadelidte bliver klar over sin fejltagelse. Kravet kan også tænkes fraveget, hvis skadelidte med rimelighed kunne gå ud fra, at forbrydelsen ville blive anmeldt fra anden side. Endelig kan peges på tilfælde, hvor gerningsmanden og ofret står hinanden nær, og

hvor det derfor kan virke urimeligt at kræve politianmeldelse.

Derimod vil skadelidtes frygt for repressalier i almindelighed ikke kunne betragtes som undskyldningsgrund. Tilsvarende gælder, hvis skadelidte har undladt anmeldelse, fordi han regnede med, at politiet alligevel ikke kunne opklare sagen.

Kravet om politianmeldelse vil efter omstændighederne kunne fraviges i tilfælde, hvor afgørelse om erstatning træffes af institutionen, jf. § 12, stk. 1, vedrørende krav under det minimumsbeløb, der fastsættes efter § 9, stk. 1. Det vil i disse tilfælde dreje sig om småskader forvoldt i institutionens nabolag, og det kan være hensigtsmæssigt at kunne udbetale erstatning uden at være nødsaget til at forlange politianmeldelse. Herved spares politiet også med arbejde med sådanne småsager.«

Som det fremgår af de gengivne motivudtalelser, er det kun undtagelsesvis, at anmeldelse til politiet kan undlades, hvis erstatning efter loven ønskes. Udover det i motiverne anførte skal fremhæves, at loven alene giver adgang til erstatning hos det offentlige, såfremt skaden er forvoldt ved en overtrædelse af straffeloven. Dette betyder, at der gennem en politiuundersøgelse – og evt. en straffesag ved domstolene – skal skaffes klarhed over de nærmere omstændigheder ved en konkret hændelse. Politiets undersøgelser eller rettens afgørelse kan således afklare, om der foreligger en overtrædelse af straffeloven, eller der f. eks. alene er tale om uagtsom skadeforvoldelse, der vel kan udløse civilretligt erstatningsansvar for skadevolderen, men ikke et strafferetligt ansvar. Tilsvarende kan det belyses, om der er tale om nødværge, eller om skadevolderens erstatningsansvar bør nedsættes eller bortfalde på grund af skadelidtes medvirken til skaden eller accept af risikoen for skade, jf. offererstatningslovens § 6 a.

I forbindelse med behandling i Folketinget i 1984/85 af justitsministerens lovforslag til ændring af loven blev der fra Socialpædagogernes Landsforbund rettet henvendelse til Folketingets Retsudvalg. Socialpædagogernes Landsforbund rejste bl.a. spørgsmål, om der kan ses bort fra offererstatningslovens § 10, stk. 1, ved vold begået af personer anbragt på institution oprettet i henhold til bistandsloven, hvis pædagogiske og behand-

lingsmæssige hensyn taler for at undlade politianmeldelse. Henvendelsen gav anledning til, at Folketingets Retsudvalg stillede spørgsmål om emnet til justitsministeren. Justitsministeren besvarede den 14. marts 1985 disse spørgsmål (spørgsmål 4, 5 og 6). . . .

I betænkning af 9. maj 1985 fra Folketingets Retsudvalg er bl.a. anført:

»Udvalget har under behandling af lovforslaget drøftet lovens § 10, hvorefter erstatning er betinget af politianmeldelse af lovovertrædelsen og kun i særlige tilfælde kan ydes, uanset at politianmeldelse ikke har fundet sted. Udvalget finder, at erstatningsnævnet i forbindelse med nævnets samlede vurdering af, om kravet om politianmeldelse i § 10 bør fraviges i de konkrete sager, som måtte blive forelagt for nævnet til afgørelse, bør være opmærksom på, at pædagogiske og behandlingsmæssige hensyn kan tale imod en politianmeldelse.«

Efter nævnets opfattelse er der ikke grundlag for at antage, at Folketinget ved ændringen af offererstatningsloven i 1985 i andre henseender end det ovenfor citerede har ønsket ændring af nævnets tilbageholdende praksis vedrørende offererstatningslovens § 10, stk. 1 og stk. 2. Der kan i denne forbindelse henvises til betænkning nr. 1019/1984 om Retskrav på erstatning til ofre for forbrydelser, side 60, 2. afsnit, hvor arbejdsgruppen udtrykkelig anfører, at der ikke foreslås ændringer for så vidt angår lovens § 10, stk. 2. Endvidere henvises til, at Folketingets Retsudvalg i besvarelsen af de ovennævnte spørgsmål er gjort bekendt med nævnets meget restriktive praksis i henseende til undtagelsesreglen i § 10, stk. 2, jf. besvarelsen side 5.

. . . «

Den 1. december 1989 afsagde Højesteret dom i en sag, som netop vedrørte kravet om indgivelse af politianmeldelse »uden unødigt ophold« og muligheden for i medfør af § 10, stk. 2, at dispensere fra kravet. I den konkrete sag tiltrådte Højesteret landsrettens afgørelse om, at der ikke var forhold, som kunne begrunde tilsidesættelse af nævnets afgørelse om, at anmeldelse ikke var indgivet til politiet uden unødigt ophold. Højesteret fandt – ligesom landsretten – heller ikke grundlag for at tilsidesætte nævnets skøn efter lovens § 10, stk. 2, som åbenbart urimeligt. Uanset at dommen er konkret be-

grundet, må den siges at støtte nævnets praksis. Dommen er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1990, s. 145.

Erstatningsnævnets praksis, hvorefter kravet om hurtig indgivelse af politianmeldelse håndhæves strengt, er således i overensstemmelse med forarbejder og retspraksis.

Jeg finder herefter ikke at have grundlag for at kritisere, at nævnet afviste Deres ansøgning om erstatning, når nævnet lagde til grund, at politianmeldelsen først var indgivet ca. 3 måneder efter, at De kom til skade.

Speciallæge . . . har oplyst over for Erstatningsnævnet, og De har oplyst over for mig, at De straks efter udskrivelsen fra Bispebjerg Hospital den 3. april 1987 henvendte Dem til Nyropsgade Politistation for at

indgive politianmeldelse. Imidlertid blev De henvist til en anden politistation.

Således som sagen foreligger for mig, må jeg lægge til grund, at nævnet ikke ved behandlingen af Deres sag søgte dette nærmere belyst.

Efter min opfattelse burde nævnet have undersøgt denne omstændighed nærmere.

Jeg har gjort Erstatningsnævnet bekendt med min opfattelse og henstillet, at nævnet genoptager sagens behandling og foretager en ny vurdering af sagen, hvorved Deres oplysning om henvendelsen til Nyropsgade Politistation inddrages.

Jeg har anmodet nævnet om underretning om, hvad der videre sker i sagen.

. . . «

## 9-8. Forvaltningsret 11.1. – 2.6. Lokalnævns kompetenceområde.

*Advokat A klagede til et lokalnævn over, at politiet udtalte sig til et lokalt dagblad om hans klients sag. Hans klient og dennes fraseparerede hustru havde på det tidspunkt fælles forældremyndighed over børnene, der opholdt sig hos hustruen her i landet. Manden havde bopæl i udlandet, og hustruen frygtede, at han ville tage børnene med til udlandet. Dagbladet redegjorde nærmere for sagens hidtidige forløb. Ved henvendelse til det lokale politi oplyste en polititjenestemand dagbladet om, at politiet ikke havde været impliceret i sagen, idet forældremyndigheden ikke var fastsat, men at politiet havde rådet hustruen til hurtigst muligt at få fastsat en midlertidig forældremyndighed. Når forældremyndigheden først var tillagt hustruen, ville et forsøg fra mandens side på at medtage børnene til udlandet være ulovligt, og politiet kunne da gribe ind.*

*Lokalnævnets formand fandt ikke, at sagen henhørte under lokalnævnets kompetence, idet den alene vedrørte politiets sagsbehandling og materielle dispositioner og ikke politiets adfærd, jf. Justitsministeriets vejledning nr. 7 af 18. januar 1982 A, pkt. 5.*

*Ombudsmanden fandt, at den udtalelse, der var afgivet af polititjenestemanden, indeholdt dels en generel orientering, dels en tilkendegivelse vedrørende et bestemt sagsforhold. Således som den samlede udtalelse fremtrådte, måtte ombudsmanden imidlertid lægge til grund, at den generelle orientering var foranlediget af – og dannede baggrund for – tilkendegivelsen vedrørende det konkrete sagsforhold. Ombudsmanden fandt herefter, at udtalelsen som helhed måtte anses for omfattet af lokalnævnets kompetence på grund af den anførte sammenhæng mellem den generelle orientering og den konkrete tilkendegivelse.*

*Ombudsmanden henstillede til lokalnævnet at tage A's klage op til fornyet behandling. (J. nr. 1988-1578-611).*

Advokat A klagede over, at Lokalnævnet for Vordingborg Politikreds havde afslået at behandle en klage, som A havde indgivet. Nævnet henviste til, at klagen ikke henhørte under lokalnævnets kompetence.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at A havde klaget til Justitsministeriet over, at Politimesteren i Vordingborg havde meddelt A's klient en advarsel i medfør af straffelovens § 265.

I en skrivelse til Lokalnævnet for Vordingborg Politikreds klagede A over:

»... politiets fremfærd i den givne sag, herunder at politiet tidligere har udtalt sig til Vordingborg Dagblad om, at politiet nok skulle være tilstede, hvis min klient kom til Danmark for at kontakte sine børn. På det givne tidspunkt var der fælles forældremyndighed efter Dansk Ret, og min klient havde yderligere en på det tidspunkt utvivlsom gyldig Schweizisk afgørelse om, at han midlertidig havde forældremyndigheden over et af børnene, som hustruen med detektiver havde hentet i Schweiz.«

Den omhandlede artikel i Vordingborg Dagblad havde følgende indhold:

»Bedsteforældre holder børnebørn skjult.

Vordingborg. To børn på tre og to år er i øjeblikket hovedpersoner i et drama mellem en kvinde fra Vordingborg og hendes fraseparerede schweiziske mand.

I nat hjemsøgte manden og tre af hans venner Vordingborg-egnen i to biler for at finde frem til, hvor hans tidligere svigerforældre og hans tidligere kone har skjult de to børn – en dreng og en pige.

Manden har tidligere fjernet drengen fra Danmark, men svigerforældrene hyrede privatdetektiver, som har været i Schweiz for at hente drengen tilbage til moderen.

Nu frygter den danske familie, at schweizeren igen skal fjerne drengen. Hans bil er set i området ved svigerforældrenes bolig i nat.

Politiet i Vordingborg har ikke været involveret i sagen endnu, for så længe forældremyndigheden ikke er fastsat, er faderen ifølge loven lige så meget forældre, som moderen er, siger politikommissær ...

Derfor har politiet rådet moderen til så hurtigt som muligt at få fastsat en midlertidig forældremyndighed. Har hun den, vil schweizeren overtræde loven, hvis han forsøger at hente børnene til Schweiz.

Og så kan politiet skride til spærring af grænser og lufthavne og medvirke i en eftersøgning, hvis børnene fjernes.

Men vi har også sagt til bedstefaderen, at hvis de får mistanke om, at der igen er noget under optrapning fra schweizerens side, må de kontakte os og vi vil være oppe på tæerne, siger politikommissæren.«

I anledning af A's klage vedrørende den meddelte advarsel til hans klient modtog Justitsministeriet en udtalelse fra Politimesteren i Vordingborg. Politimesteren anførte vedrøren-

de spørgsmålet om politiets udtalelser til pressen bl.a. følgende:

»Det er ikke politiet, der har henledt pressens opmærksomhed på sagen. I det omfang advokaten måtte hentyde til en artikel i Vordingborg Dagblad ... med gengivelser af udtalelser fra politikommissær ... bemærkes, at jeg intet ukorrekt finder i, at der i en sag, som er pressen bekendt, orienteres om politiets muligheder for indgriben ved fjernelse af et barn, fra indehaveren af forældremyndigheden.«

Med henblik på at kunne vurdere A's klage anmodede formanden for lokalnævnet A om følgende:

- »– en nøjere beskrivelse af hvad De mener med politiets fremfærd,
- rettes anklage mod en bestemt politimand?
- er der en bestemt avisartikel, der kan henvises til?«

Formanden meddelte samtidig, at han, så fremt A ønskede det, var indstillet på at holde et møde med A, forinden sagens behandling i lokalnævnet.

I skrivelse af 12. juli 1988 meddelte A formanden for lokalnævnet:

»... at min klient klager over, at politiet i pressen tager stilling til en sag uden sagligt kendskab, tilkendegiver at man er villig til at iværksætte sanktioner, som i givet fald ville have været retsstridige, og hermed bidrager til at oppiske en stemning. Det er videre min opfattelse, at dette sker på baggrund af private henvendelser og kontakter.«

Politimesteren i Vordingborg meddelte A, at hans klage til lokalnævnet var blevet afvist fra behandling af nævnets formand. Politimesteren oplyste, at nævnets formand havde henvist til, at klagen ikke henhører under lokalnævnets kompetenceområde. Politimesteren henlede A's opmærksomhed på Justitsministeriets vejledning nr. 7 af 18. januar 1982 omhandlede klagesager, der henhører under lokalnævnene vedrørende politiets virksomhed A pkt. 5, jf. nedenfor.

I en udtalelse i anledning af klagen til mig anførte formanden for Lokalnævnet for Vordingborg Politikreds, at sagen efter hans vurdering ikke henhørte under lokalnævnets kompetence, men alene vedrørte politiets sagsbehandling og materielle dispositioner og ikke politiets adfærd. Formanden henviste herved til Justitsministeriets vejledning nr. 7 af 18. januar 1982 A.5.



I en udtalelse til mig anførte Justitsministeriet følgende:

»I medfør af retsplejelovens § 1019, stk. 1, træffer lokalnævnene bestemmelse om undersøgelse af politipersonalets adfærd under udførelsen af tjenesten.

Begrebet »adfærd« er nærmere beskrevet i Justitsministeriets vejledning af 18. juni 1982 om behandling af klagesager, der henhører under lokalnævnene vedrørende politiets virksomhed. Det fremgår således af vejledningens pkt. 5, at lokalnævnene skal behandle »klager over vold og hårdhændet behandling i forbindelse med anholdelse eller ransagning«. Herudover skal lokalnævnene behandle »klager over anden ukorrekt fremgangsmåde under udførelse af tjenesten«, samt »klager over uhøflig tiltale eller anden ukorrekt personlig optræden«.

Det fremgår endvidere af vejledningens pkt. 5, at lokalnævnene ikke har kompetence til at behandle klager over materielle afgørelser og politipersonalets dispositioner i forbindelse med sagsbehandlingen.

Afgørelsen af, hvorvidt en given klage falder under lokalnævnenes kompetenceområde, træffes af lokalnævnene på baggrund af en samlet skønsmæssig vurdering af klagens karakter ud fra de anførte retningslinjer. Lokalnævnets afgørelse herom er endelig og kan derfor ikke påklages til en anden administrativ myndighed, jf. herved vejledningens pkt. 9C.

Spørgsmålet om, hvorvidt en klage over, at en polititjenestemand vælger at udtale sig til pressen om en konkret sag, eller over udtalelsens indhold, er omfattet af lokalnævnets kompetence, vil i overensstemmelse med det førnævnte skulle afgøres ud fra en samlet skønsmæssig vurdering af klagens karakter sammenholdt med de anførte retningslinjer vedrørende lokalnævnenes kompetence.

Justitsministeriet finder på den anførte baggrund ikke at burde udtale sig nærmere om rigtigheden af den af lokalnævnet i den konkrete sag foretagne vurdering af kompetencespørgsmålet.

Det er imidlertid ministeriets indtryk, at de udtalelser, som politikommissæren har fremsat over for Vordingborg Dagblad, nærmest har karakter af en generel orientering om, hvilke muligheder politiet har for at hjælpe forældremyndighedsindehaveren i sager, hvor det må befrygtes, at den anden af forældrene agter at medtage barnet til udlandet. Det bemærkes i

den forbindelse, at parternes navne ikke er nævnt i avisartiklen.«

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

»Punkt A.5 i Justitsministeriets vejledning af 18. januar 1982 vedrørende behandlingen af klagesager, der henhører under lokalnævnene vedrørende politiets virksomhed, har følgende indhold:

»Klagen skal vedrøre politipersonalets adfærd. Det centrale område for en sådan adfærd omfatter følgende sagsgrupper:

- a. Klager over vold og hårdhændet behandling i forbindelse med anholdelse, under opløb og lignende.
- b. Klager over myndighedsmisbrug, f.eks. i forbindelse med anholdelse eller ransagning.
- c. Klager over anden ukorrekt fremgangsmåde under udførelsen af tjenesten.
- d. Klager over uhøflig tiltale eller anden ukorrekt personlig optræden.

Uden for bestemmelsen falder klager over materielle afgørelser og politipersonalets dispositioner i forbindelse med sagsbehandlingen. Dette gælder således klager, der alene vedrører, at en anholdelse er foretaget, at der er sket ransagning, at nogen er bortvist fra en lokalitet, at en sag er utilstrækkeligt eller urigtigt oplyst, at en rapport indeholder en ukorrekt gengivelse af en afgivet forklaring, eller at behandlingen af en sag er forhalet unødvendigt.«

Den udtalelse, politikommissæren afgav til Vordingborg Dagblad, indeholder dels en generel orientering, dels en tilkendegivelse vedrørende et bestemt sagsforhold. Der er efter min opfattelse således tale om en generel orientering fra politikommissærens side, for så vidt angår hans redegørelse for betydningen af, at forældremyndigheden i tilfælde som det foreliggende ikke er fastsat, og i den forbindelse politiets muligheder for at gribe ind ved en midlertidig eller endelig fastsættelse af forældremyndigheden. Derimod indeholder den sidste del af udtalelsen fra politikommissæren en tilkendegivelse vedrørende et bestemt sagsforhold.

Således som den samlede udtalelse fremtræder, må jeg lægge til grund, at den generelle orientering er foranlediget af – og danner baggrund for – tilkendegivelsen vedrørende det konkrete sagsforhold.

Efter min opfattelse må det forhold, at en polititjenestemand, således som i det foreliggende tilfælde, fremsætter en bestemt udtalelse til pressen vedrørende en konkret sag, karakteriseres som »adfærd under udøvelse af tjenesten« i den forstand, dette begreb er anvendt i retsplejeloven og er nærmere beskrevet i Justitsministeriets vejledning af 18. juni 1982. Udtalelsen har ikke direkte sammenhæng med advarselssagen og en mulig perifer tilknytning til advarselssagen, kan efter min opfattelse ikke karakteriseres som »dispositioner i forbindelse med sagsbehandlingen«, således som dette begreb er anvendt i Justitsministeriets vejledning.

På grund af den anførte sammenhæng mellem den generelle orientering og den konkrete tilkendegivelse, må udtalelsen som helhed anses for omfattet af lokalnævnets kompetence. Hertil kommer imidlertid, at hverken forarbejderne til retsplejelovens regler om lokalnævnenes virksomhed eller Justitsministeriets vejledning af 18. juni 1982 om behandlingen af klagesager, der henhører under lokalnævnenes kompetence, giver grundlag for at antage, at sådanne generelt holdte udtalelser – hvad enten de som i det foreliggende tilfælde er afgivet til dagspressen eller er fremført på anden måde – i al-

mindelighed skulle være undtaget fra begrebet »adfærd under udøvelsen af tjenesten«. Der kan vel undtagelsesvis forekomme tilfælde, hvor sådanne generelle udtalelser ikke er omfattet af lokalnævnets kompetence, navnlig hvor den fremsatte udtalelse åbenbart falder uden for politiets egentlige tjenesteområde, såsom generelt holdte udtalelser om politiets faglige eller tjenstlige forhold. Dette er imidlertid som anført ikke tilfældet i den foreliggende sag.

På denne baggrund har jeg henstillet til Lokalnævnet for Vordingborg Politikreds at tage Deres klage op til fornyet behandling og ved vurderingen af spørgsmålet om lokalnævnets kompetence lade de synspunkter, jeg har fremhævet ovenfor, indgå i lokalnævnets overvejelser.«

I skrivelse af 8. juni 1990 meddelte lokalnævnet mig, at lokalnævnet havde taget sagen op til fornyet behandling og i sit møde den 5. maj 1990 havde afsluttet sagen, idet nævnet fandt, at sagen var tilstrækkeligt oplyst.

Jeg meddelte herefter lokalnævnet, at jeg havde taget lokalnævnets meddelelse til efterretning.

## 10. Kirkeministeriets og kommunikationsministerens sagsområder

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 15, er der i beretningsåret realitetsbehandlet 13 sager indenfor Kirkeministeriets og kommunikationsministerens sagsområder.

6 sager angik *Kirkeministeriets departement*. 5 af disse angik afgørelser. 1 sag angik sagsbehandlingen og vedrørte genopslag af en stilling som præst. Sagen, som gav anledning til kritik, er omtalt neden for som sag nr. 10-1.

7 sager vedrørte *Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet*. 4 sager angik afgørelser, medens 3 sager vedrørte generelle spørgsmål.

Det første af de generelle spørgsmål vedrørte erstatningskrav for bortkomne forsendelser. Den anden generelle sag angik spørgsmålet om, hvorvidt TV-2 er omfattet af lov om offentlighed i forvaltningen. Sagen, som er omtalt neden for som sag nr. 10-2, gav anledning til kritik. Den tredje generelle sag angik spørgsmålet om afvisning af et foreningsblad som postbesørget blad; sagen gav anledning til både kritik og henstilling.

# **10-1. Forvaltningsret 114.1. – 11.5. – 2.8. – 29.12. – Ansættelses- og arbejdsret 1.1. Mindretals indstilling om ansættelse af sognepræst.**

*Ved opslag af en ledig stilling som sognepræst indstillede et flertal af menighedsrådet B til ansættelse i stillingen. To medlemmer med tilknytning til organisationen A indstillede E under henvisning til, at A ellers ikke ville være repræsenteret blandt sognets præster. Provsten i Y by indstillede, at B blev ansat, biskoppen over Z stift anbefalede E og henviste herved til lov om menighedsråd § 41, stk. 2.*

*Kirkeministeren meddelte, at det forekom ham ønskeligt at lade stillingen genopslå. Stillingen blev genopslået, og efter et nyt indstillingsmøde indstillede flertallet i menighedsrådet, provsten og biskoppen, at G blev ansat. E var denne gang indstillet som nr. 2. Mindretallet anbefalede på ny kirkeministeren at ansætte E og anmodede om aktindsigt samt om en forhandling med ministeren, inden der blev truffet afgørelse i sagen. Ministeren gav aktindsigt i en vis udstrækning, men afslog forhandlingen og ansatte G som sognepræst.*

*A gjorde i en klage til ombudsmanden gældende, at lov om menighedsråd, § 41, stk. 2, burde have været anvendt i sagen, og at såvel ministerens beslutning om at genopslå stillingen som afgørelsen om at ansætte G stred mod den mindretalsbeskyttelse, der er indeholdt i bestemmelsen.*

*Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere Kirkeministeriets afgørelse om henholdsvis genopslag og besættelse af stillingen med G.*

*Retten til at forlange en sags afgørelse udsat, indtil der er afgivet en udtalelse, tilkommer kun »parter«.*

*Ombudsmanden anså hverken A eller mindretallet i menighedsrådet for at være parter i sagen og fandt således heller ikke grundlag for at kritisere, at kirkeministeren ikke havde behandlet A's henvendelse som en anmodning efter forvaltningslovens § 21. Ombudsmanden fandt dog, at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik, hvis mindretallet i menighedsrådet havde fået forelagt provstens og biskoppens udtalelser med henblik på, at mindretallet fik lejlighed til at kommentere dem, inden Kirkeministeriet traf afgørelse i sagen. (J. nr. 1989-842-72).*

En kirkelig forening, A, i Y by klagede over Kirkeministeriets afgørelse og sagsbehandling i forbindelse med besættelsen af en stilling som sognepræst.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at stillingen som sognepræst ved X kirke i Y by blev opslået ledig i januar 1989. Menighedsrådet for X sogn holdt den 9. februar samme år indstillingsmøde, og et flertal indstillede B som nr. 1, mens 2 medlemmer, C og D, begge med tilknytning til A i Y by, indstillede E, som derpå blev indstillet som nr. 2.

I et brev af 12. februar 1989 til kirkeministeren anbefalede C og D, at E blev ansat, idet A ellers ikke ville være repræsenteret blandt sognets præster. De henviste herved til § 41, stk. 2, i lov om menighedsråd. De oplyste samtidig, at der er en næsten 100-årig tradition for, at en af sognets præster har sæde i A's Samfundsråd i Y by, og at B ikke ville kunne tilgodesee mindretallets særlige kirkesyn. E ville derimod kunne besætte den ledige plads i A's Samfundsråd.

Provsten for Y by provsti indstillede i en skrivelse af 11. februar 1989 til kirkeministeren, at B blev ansat og anførte i denne forbindelse følgende:

»Begge de indstillede forekommer i det væsentlige at være af samme teologiske observans. Det – i forhold til menighedsrådets samlede størrelse – meget lille mindretal, der manifesterede sig ved afstemningen og indstillede nr. 2, skønnes på denne baggrund også at få deres interesser tilgodeset samtidig med, at der tages et rimeligt hensyn til det flertal, der indstillede nummer 1.«

Biskoppen over Z stift anbefalede i en skrivelse af 14. februar 1989, at E blev ansat og bemærkede herved følgende:

»... idet jeg i medfør af lov om menighedsråd § 41, stk. 2 skal oplyse, at de to stemmer, der er faldet på (E) repræsenterer et af mindretallene i (Y) by menighedsråd. Da dette mindretal ikke forekommer at være tilgodeset ved nogle af de tre nuværende præster, skal jeg tillade mig at henlede ministeriets opmærk-

somhed herpå, idet jeg kan anbefale, at den som nr. 2 indstillede bliver udnævnt.

Til orientering for ministeriet skal jeg yderligere oplyse, at (E) over for mig og over for menighedsrådet har udtalt, at han ikke har følt ængstelse ved at søge et embede, hvor der i forvejen er to kvindelige præster, skønt han er principielt modstander af kvinders adgang til præsteembedet. Han vil akceptere og respektere, at kvinder i henhold til dansk lov er præster i fuld forstand, og vil derfor ikke lægge hindringer i vejen for et samarbejde. Det betyder imidlertid ikke, at der ikke kan være problemer, »thi der kan være nogle konsekvenser, det bliver nødvendigt for ham at drage. Nøjagtigt hvilke har han ikke kunnet sige, men det vil i hvert fald være problematisk for ham at deltage i en gudstjeneste som præst og i præstekjole, hvor kvinder gør tjeneste som præster.« »Det vil for mig være et spørgsmål, om jeg har noget standpunkt, dersom det ikke har nogle praktiske konsekvenser«, har (E) udtalt til mig i den her omhandlede forbindelse. »Men med hensyn til samarbejde iøvrigt skal der ikke være problemer«, udtaler han – »f.eks. præstemøder, samrådsmøder, sognemøder, sognearbejde – ingen problemer«.

Som nævnt er der ansat to kvindelige sognepræster ved (X) kirke i henholdsvis 1977 og 1981.«

Kirkeministeren meddelte i skrivelse af 3. april 1989 biskoppen over Z stift, at bestemmelsen i § 41, stk. 2, i lov om menighedsråd ikke kom til anvendelse i den foreliggende sag, idet de to indstillede kandidater havde samme kirkelige retningspræg. Ministeren fandt det uheldigt, at der ikke var indstillet tre ansøgere og bad derfor menighedsrådet om at genoptage behandlingen af indstillingen og stemme om, hvorvidt der burde indstilles en tredje kandidat. Samtidig henlede han rådets opmærksomhed på muligheden for at genopslå stillingen, »idet omstændighederne synes at kunne tale herfor.«

På et møde den 11. april 1989 drøftede menighedsrådet ministerens anmodning. Der var enighed om, at rådet ikke skulle indstille en tredje ansøger. Dernæst stemte rådet om, hvorvidt der var grundlag for alene at indstille en enkelt ansøger. Afstemningen gav det resultat, at 2 medlemmer ville indstille E som eneste ansøger, 12 stemte nej, og 1 var blank. Tilsvarende stemte kun 2 for at indstille B som eneste ansøger, mens 13 stemte nej. Endelig stemte 13 med-

lemmer for at genopslå stillingen, mens 2 stemte imod.

Ved skrivelse af 12. april 1989 anmodede C og D under henvisning til en udskrift af protokollen for menighedsrådets møde den 11. april 1989 kirkeministeren om at afslå indstillingen om at genopslå stillingen og i stedet ansætte E. De anførte herved, at det var urimeligt, at flertallet skulle kunne bestemme, hvilken præst mindretallet skulle have og henviste på ny til menighedsrådslovens § 41, stk. 2.

Menighedsrådet indstillede i skrivelse af 13. april 1989 til kirkeministeren, at stillingen blev genopslået. Såvel provsten som biskoppen anbefalede i indstillinger af henholdsvis 15. april 1989 og 18. april 1989, at denne indstilling blev fulgt.

Den 2. maj 1989 meddelte kirkeministeren i et brev til D, at det forekom ham ønskeligt gennem et genopslag at afprøve, om det lod sig gøre at fremkalde de ansøgere, der tilgodeså mindretallet, »og imod hvem flertallet ikke kan have en begrundet indvending.« Han henviste desuden til, at et genopslag yderligere var indiceret gennem de afstemninger, der foretoges på mødet den 11. april 1989.

I en skrivelse af 5. maj 1989 til kirkeministeren gjorde C og D indsigelse imod beslutningen om at genopslå stillingen. A i Y by gjorde i en skrivelse af 16. maj 1989 til mig i alt væsentligt den samme indsigelse gældende. Denne skrivelse oversendte jeg til biskoppen, som videre sendte den til Kirkeministeriet. I begge skrivelser blev det gjort gældende, at beslutningen om genopslag af stillingen var begrundet i E's teologisk begrundede overbevisning om ikke at ville afholde fælles gudstjenester med de kvindelige præster ved kirken. De gjorde i denne forbindelse opmærksom på, at E havde tilkendegivet, at han ville indgå i samarbejde i øvrigt med de to kvindelige præster ved sognet, samt at han ikke havde indvendinger imod, at der deltagte kvindelige præster ved ordination og indsættelse. I begge skrivelser blev der peget på, at det måtte være legitimt for en ansøger til et præsteembede og for medlemmer af et menighedsråd at antage en holdning til kvindelige præster, »som har været Kirkens officielle syn i mere end 1.900 år.«

I skrivelse af 18. maj 1989 besvarede kirkeministeren C's og D's skrivelse. Han fandt fortsat ikke, at § 41, stk. 2, i lov om menighedsråd var anvendelig i den foreliggende situation. Han tilføjede, at »flertallet i menighedsrådet

over for mig har givet udtryk for bekymring for samarbejdet med kirken, såfremt den ansøger, der var indstillet af mindretallet, blev udnævnt«, og bemærkede, at denne oplysning var »saglig og relevant« i den givne situation. Han bemærkede afslutningsvis følgende: »Der ligger derfor ikke i de skridt, jeg har taget i sagen, nogen videregående kirkepolitisk stillingtagen.«

Den 5. juli 1989 afholdt menighedsrådet – efter at stillingen havde været genopslået – på ny indstillingsmøde. Menighedsrådet vedtog at indstille F som nr. 1, G som nr. 2 og E som nr. 3. Da F kaldte sin ansøgning tilbage, anbefalede både provsten og biskoppen i skrivelser af henholdsvis 7. juli og 8. juli 1989 kirkeministeren at ansætte G.

Provstens indstilling havde følgende indhold:

»Efter mit skøn bør der ved udnævnelsen tages tilbørlig hensyn til det mindretal, der i menighedsrådet med to medlemmer repræsenterer (A). Da såvel (E) (som angiveligt fik de to repræsentanters stemme) som (G) utvetydigt hører til i (A), vil en udnævnelse af (G) kunne tilgodese mindretalsinteresserne, samtidig med at der tages hensyn til det store flertals ønske.«

Biskoppen anførte følgende:

»Fremsendes til kirkeministeriet, idet jeg skal indstille, at sognepræst (G) bliver udnævnt til embedet. Til orientering for ministeriet skal jeg som baggrund for provstens og min indstilling oplyse, at pastor (F) samme dag blev indstillet som nr. 1 med 11 ud af 12 stemmer til embedet i (V) by. Pastor (F) har over for mig utvetydigt tilkendegivet, at han helst vil gøre tjeneste i (V) by. Hans kandidatur til (X) kirke er dermed bortfaldet. Indstillingen fra (V) by foreligger ikke her i skrivende stund, men da jeg mødte menighedsrådet i (V) by umiddelbart efter indstillingsmødet 5.ds. og blev gjort bekendt med resultatet, er jeg i stand til at inddrage denne omstændighed i nærværende indstilling.

Jeg kan – som provsten – tilføje, at mindretallet i (X) er tilgodeset på bedste måde ved en udnævnelse af pastor (G), hvem jeg gennem mange år har kendt som en endog særdeles solid (A's)-præst, der hele sin præstetid har stået og står centralt i denne kirkelige retning. Han er mig ydermere bekendt som en yderst vital og flittig præst.«

I en skrivelse af 10. juli 1989 anbefalede C og D på ny kirkeministeren at ansætte E og bad afslutningsvis om følgende:

»Hvis De ikke uden videre kan efterkomme vor anmodning om udnævnelse af (E) skal vi anmode om en forhandling, inden der træffes afgørelse i sagen.«

I skrivelse af 14. juli 1989 svarede ministeren, at han fortsat ikke fandt menighedsrådslovens § 41, stk. 2, anvendelig og tilføjede:

»Da jeg tidligere er gjort bekendt med Deres synspunkter i sagen, mener jeg ikke, at en fornyet samtale med (C) og Dem ville få betydning for sagens afgørelse.«

I skrivelse af 28. juli 1989 meddelte ministeren biskoppen, at han havde ansat G som sognepræst ved X kirke i Y by fra den 1. september 1989.

A gjorde i klagen til mig gældende, at lov om menighedsråd § 41, stk. 2, burde have været anvendt i sagen, og at såvel ministerens beslutning om at genopslå stillingen som afgørelsen om at ansætte G stred mod den mindretalsbeskyttelse, der er indeholdt i bestemmelsen.

Kirkeministeren fastholdt i en udtalelse i anledning af klagen, at § 41, stk. 2, tager sigte på den situation, at valget står mellem ansøgere af forskellige kirkelige retninger, og at bestemmelsen – da dette ikke havde været tilfældet i den foreliggende sag – derfor ikke var anvendelig.

I en skrivelse af 2. oktober 1989 til mig anmodede A om aktindsigt »i størst muligt omfang, herunder provstens og biskoppens indstillinger samt erklæringer om kirkelige tilhørsforhold.«

Denne skrivelse oversendte jeg til Kirkeministeriet, som i brev af 25. oktober 1989 sendte A kopier af provstens og biskoppens indstillinger af henholdsvis 7. og 8. juli 1989. I en skrivelse af 8. november 1989 meddelte ministeriet med henvisning til offentlighedslovens § 2, stk. 1, A, at ministeriet af principielle grunde ikke fandt, at der burde gives aktindsigt i videre omfang end sket.

A klagede herefter til mig, dels over ministeriets afgørelse 8. november 1989, dels over, at kirkeministeren havde tilsidesat forvaltningslovens § 21, stk. 1, ved at træffe afgørelse om at ansætte G uden forinden at have imødekommet C's og D's anmodning i skrivelser af 10. juli 1989 om et møde.

Kirkeministeriet fastholdt i en udtalelse afslaget på aktindsigt og bemærkede samtidig, at betingelserne i forvaltningslovens § 21 for at begære sagen udsat ikke sås at være opfyldt.

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:  
*»1) Kirkeministeriets afgørelser om at genopslå stillingen og om at ansætte (G):*

Kirkeministerens afgørelser må ses på baggrund af § 40, stk. 5, og § 41 i lov om menighedsråd (lovbekendtgørelse nr. 758 af 7. december 1987). Bestemmelserne har følgende indhold:

§ 40. *Stk. 5.* »Er der ved første afstemning faldet stemmer på færre end tre, indstilles den eller de, på hvilke stemmerne er faldet, på samme måde, medens ny afstemning foretages om, hvem der yderligere skal indstilles.«

§ 41. »Når ministeriet har modtaget mødets indstilling med biskoppens erklæring, har det frit valg med hensyn til, hvem af de indstillede det vil udnævne, dog at en ansøger, der ved første afstemning har fået alle de afgivne stemmer af ministeriet skal udnævnes.

*Stk. 2.* Ved besættelse af embeder ved kirker med flere præster skal ministeriet tage tilbørligt hensyn til mindretallene i menighedskredsen.«

Såvel afgørelser om at genopslå stillinger som afgørelser om besættelse af stillinger skal som udgangspunkt træffes med henblik på, at den bedst egnede bliver ansat i stillingen. Inden for denne ramme beror afgørelsen på en skønmæssigt præget vurdering. Sådanne afgørelser kan jeg – efter de regler, der gælder for min virksomhed – ikke kritisere, medmindre der foreligger særlige omstændigheder.

Jeg har ikke ved min gennemgang af sagen fundet, at der foreligger sådanne omstændigheder, at jeg har grundlag for at kritisere ministerens afgørelser af 2. maj 1989 og 28. juli 1989 om henholdsvis at genopslå stillingen og ansætte (G).

Der bemærkes herved, at bestemmelsen i § 41, stk. 2, efter min mening må forstås således, at ministeriet blandt de hensyn, der indgår i bedømmelsen af de indstillede ansøgere, er forpligtet til også at inddrage hensynet til særlige ønsker eller behov hos mindretal blandt menighedens medlemmer.

Kirkeministeren har både i forbindelse med genopslagsbeslutning og ved beslutningen om udnævnelsen lagt til grund, at henholdsvis (B) og (G) måtte anses at repræsentere samme kirkeretning som (E), og at der derfor ikke var anledning til på baggrund af

§ 41, stk. 2, at foretage en anden prioritering end den, der fremgik af menighedsrådets flertals indstillinger.

Denne anvendelse af § 41, stk. 2, kan ikke give mig grundlag for kritik.

(A) har under sagen endvidere henvist til, at der ikke kunne lægges vægt på, at (E) af samvittighedsmæssige grunde ikke ønsker at deltage i fællesgudstjenester med kvindelige præster, idet dette i mange år har været kirkens officielle holdning.

Hverken kirkeministerens bedømmelse af de foreliggende oplysninger om ansøgernes kirkemæssige tilhørsforhold eller betydningen af (E's) syn på kvindelige præster har jeg fundet at kunne tage stilling til. Ikke blot savner jeg den fornødne sagkundskab til at tage stilling til sådanne spørgsmål; men det er tillige i Instruksen for Folketingets Ombudsmand § 2 udtrykkeligt fastsat, at spørgsmål, der direkte eller indirekte vedrører kirkens lære eller forkyndelse, falder uden for området for min virksomhed.

2) *Aktindsigt og retten til at fremkomme med en udtalelse:*

De har under sagen begæret og i en vis udstrækning fået aktindsigt i sagens dokumenter. Kirkeministeren har imidlertid afslået at udlevere en del dokumenter, herunder ansøgningerne fra de indstillede ansøgere.

Ministerens afgørelse herom er truffet på grundlag af § 2, stk. 1, i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen. Denne bestemmelse indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

»For sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste gælder kun bestemmelsen i § 6.« (§ 6 handler om notatpligt).

Ifølge § 4, stk. 1, 2. pkt., kan en forvaltningsmyndighed dog »give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.«

Ministerens afgørelse om principielt ikke at anse Dem for berettiget til aktindsigt i en sag som den foreliggende havde, som det ses, klar støtte i § 2, stk. 1.

Ministeriets delvise imødekommelse af Deres anmodning måtte således anses for en meddelelse af meroffentlighed i henhold til § 4, stk. 1, 2. pkt. Om og i hvilken udstrækning ministeriet inden for de rammer, der er fastsat i tavshedspligtsbestemmelserne, fandt at kunne gøre brug af denne adgang, beror på

en skønmæssigt præget vurdering. En sådan afgørelse kan jeg som nævnt ovenfor under 1) ikke kritisere, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Min gennemgang af sagen har ikke givet grundlag for at antage, at der foreligger sådanne omstændigheder, og ministeriets afgørelse kan derfor ikke give mig grundlag for kritik.

Ifølge § 21, stk. 1, i forvaltningsloven kan »den, der er part i en sag« på ethvert tidspunkt forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil parten har afgivet en udtalelse i sagen. Beføjelsen tilkommer kun »parter«. (C's) og (D's) interesse i sagen byggede dels på deres medlemskab af menighedsrådet, dels på medlemskab af (A) i Y by og foreningens ønske om at få (E) ansat. Disse forhold er – på baggrund af den almindelige forvaltningsretlige forståelse af partsbegrebet – ikke tilstrækkelige til at begrunde, at (C) og (D) eller (A) i (Y) by, blev tillagt partsstatus. Jeg

har derfor ikke grundlag for at kritisere, at ministeren ikke behandlede skrivelsen af 10. juli 1989 som en begæring fremsat i henhold til § 21 i forvaltningsloven.

Det tilføjes, at (C) og (D) som medlemmer af menighedsrådet havde fuld adgang til over for kirkeministeren at udtale sig om ansøgenes forhold samt til efterfølgende at gøre sig bekendt med indholdet af provstens og biskoppens udtalelser. Da de yderligere repræsenterede et ikke ubetydeligt mindretal i menigheden og således var omfattet af det beskyttelseshensyn, bestemmelsen i menighedsrådslovens § 41, stk. 2, tager sigte på, havde det efter min opfattelse været bedst stemmende med god forvaltningsskik, hvis de havde fået provstens og biskoppens udtalelser forelagt med henblik på, at de fik lejlighed til at kommentere dem, inden Kirkeministeriet traf afgørelse i sagen.»

## 10-2. Forvaltningsret 11.6. – 29.29. – Presse og radio – 2. TV 2's placering i forhold til offentlighedsloven.

*I forbindelse med en begæring fra A om aktindsigt meddelte TV 2 sin opfattelse af institutionens placering i forhold til offentlighedsloven. Som en selvstændig, selvejende institution mente TV 2, at den ikke var en del af den offentlige forvaltning, og dermed ej heller omfattet af offentlighedsloven.*

*Da TV 2 er oprettet ved det offentliges foranstaltning, er institutionen som udgangspunkt omfattet af offentlighedsloven. Ombudsmanden udtalte, at det ved afgørelsen af, om dette udgangspunkt skulle fastholdes i forbindelse med TV 2, var naturligt at lægge vægt på de momenter, som kan føre til, at institutioner af (delvis) privatretlig karakter må anses for omfattet af offentlighedsloven. Det offentlige har afgørende indflydelse på sammensætningen af TV 2's ledelse og finansiering, og der er fastlagt særlige offentlige kontrolordninger.*

*Ombudsmanden mente derfor ikke, at der er grundlag for at fravige udgangspunktet, hvorefter TV 2 må betragtes som en del af den offentlige forvaltning og dermed omfattet af offentlighedsloven. (J. nr. 1988-1679-76).*

A klagede over, at TV 2 den 25. november 1988 nægtede Berlingske Tidende aktindsigt i en bestemt sag.

Det fremgik af sagen, at A den 15. november 1988 rettede henvendelse til TV 2. Under henvisning til lov om offentlighed i forvaltningen og Justitsministeriets vejledning hertil, punkt 9, bad han om aktindsigt med hensyn til omstændighederne og vilkårene vedrørende en tidligere programdirektør B's fratrædelse.

A skrev bl.a.:

»I den forbindelse kan jeg oplyse, at offentlighedsloven ifølge Justitsministeriets særlige vejledning, pkt. 9, også gælder for »særlige forvaltningsenheder«.

TV 2 er en særlig forvaltningsenhed, ligesom f.eks. Danmarks Nationalbank og Danmarks Radio. Jeg vil i tvivlstilfælde også gerne påpege, at offentlighedsloven gør gældende, at vi



har aktindsigt i afskedigelser/fratrædelser – i modsætning til ansættelser og forfremmelser.«

Den 25. november 1988 meddelte TV 2 A afslag på begæringen om aktindsigt. TV 2 begrundede afslaget således:

»TV 2 har den principielle opfattelse, at TV-stationen som en selvstændig, selvejende institution ikke er en del af den offentlige forvaltning og dermed ikke er omfattet af lov om offentlighed i forvaltningen.

Til orientering skal det dog yderligere nævnes, at dokumenter vedrørende programdirektør (B's) fratrædelse - uanset vurderingen af ovennævnte principielle spørgsmål - formentlig vil være unddraget retten til aktindsigt bl.a. under henvisning til lov om offentlighed i forvaltningen § 12, stk. 1 (litra 1) om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold.«

I A's klage til mig skrev han bl.a.:

»Det principielle spørgsmål om, hvorvidt TV 2 er underkastet loven om offentlighed i forvaltningen, skal i sagens natur først afgøres. Men falder den ud til vores »fordel«, vil jeg telefonisk - udover forholdene omkring (B's) fratrædelse, også gerne bede om aktindsigt i (nærmere angivne dokumenter i andre sager).

Skulle jeg have aktindsigt i en eller flere af disse sager - så vil jeg gerne henvise til, at TV-stationen har pligt til at ekstrahere relevante oplysninger i tilfælde af, at TV 2 påberåber sig lovens § 12, stk. 1, om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold.«

I en udtalelse i anledning af klagen til mig anførte TV 2, at det efter TV 2's opfattelse må anses som tvivlsomt, hvorvidt TV 2 - både som følge af institutionens organisatoriske placering og funktion - er omfattet af ombudsmandens kompetence og af offentlighedsloven.

Til støtte for dette synspunkt lagde man navnlig vægt på, at TV 2 i lov om radio- og fjernsyns virksomhed beskrives som en selvejende institution, der gennem selvstændig programvirksomhed har til formål at tilvejebringe og sprede landsdækkende og regionale fjernsynsprogrammer.

Med henvisning til lovens forarbejder fremhævede advokatfirmaet, at det har været tanken, at TV 2 også med hensyn til opbygning og organisation skal skabe et modstykke til Danmarks Radio. Den centrale bestyrelse skal - med et citat fra Mediekommisionens betænkning - have »... frihed til at lede kanalen administrativt og programmæssigt.«

I forlængelse heraf anførte TV 2, at ministeren ikke har hjemmel til at ændre beslutninger truffet af TV 2's bestyrelse eller på nogen anden måde formelt øve indflydelse på driften af TV 2, samt at TV 2 er oprettet som selvejende institution uden for det statslige budgetsystem.

Med hensyn til spørgsmålet om TV 2's stilling i forhold til offentlighedsloven bemærkede Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet i en udtalelse til mig i anledning af klagen, at justitsministeren i et brev af 24. juli 1988 til trafik- og kommunikationsministeren havde udtalt, at såvel TV 2 som Danmarks Radio er omfattet af lovens bestemmelser, herunder reglerne om aktindsigt. Generaldirektoratet havde taget denne udtalelse til efterretning.

I et brev til A udtalte jeg følgende:

»Som sagen foreligger for mig, har jeg fundet det rigtigst at koncentrere min vurdering om det principielle spørgsmål vedrørende TV 2's placering i forhold til offentlighedsloven.

Efter § 1, stk. 1, i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen gælder loven for »al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning.«

Om den nærmere afgrænsning af hvilke myndigheder, institutioner m.v., der skal henregnes til begrebet »den offentlige forvaltning«, henviser bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 1985/86, tillæg A, spalte 203) til Betænkning nr. 857/1978, s. 86 ff. Bemærkningerne fastslår samtidig, at afgrænsningen af begrebet svarer til den afgrænsning, der var fastsat i henhold til den dagældende offentlighedslov (lov nr. 280 af 10. juni 1970).

Betænkning nr. 857/1978 gennemgår s. 86 ff gældende ret efter lov nr. 280/1970. Omfattet af loven var:

»... alle typer af forvaltningsmyndigheder indenfor stat og kommune, men også de såkaldte særlige forvaltningsenheder, der har karakter af selvstændige retssubjekter, f.eks. Danmarks Nationalbank, Danmarks Radio...«

Under den nærmere afgrænsning fremhæves (s. 89):

»Som ovenfor side 86 nævnt må særlige forvaltningsenheder med selvstændig retssubjektivitet, derimod antages at være omfattet af loven. Hermed sigtes navnlig til in-

stitutioner mv., der er oprettet ved det offentliges foranstaltning eller overgået til det offentlige ved eller i henhold til lov.«

Institutioner af privatretlig karakter, der begrebsmæssigt er adskilt fra disse særlige forvaltningsenheder, er som hovedregel ikke omfattet af lovens bestemmelser, jf. herved også Folketingstidende 1985/86, tillæg A, spalte 201: »Udenfor (lovens anvendelsesområde, min bemærkning) falder endvidere som hovedregel også institutioner, foreninger og selskaber, der er organiseret på privatretligt retsgrundlag.«

Hovedreglen gennembyrdes dog, hvis de omtalte institutioner udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og i sammenhæng hermed er undergivet intensiv regulering, tilsyn og kontrol. Betænkning 857/1978 indeholder (s. 87) herom følgende bemærkninger:

»I visse tilfælde er sådanne institutioner, hvis retsgrundlag er privatretligt imidlertid helt eller delvis undergivet offentlig indflydelse eller kontrol, f.eks. i form af aktiebesiddelse eller ved det offentliges indflydelse på sammensætningen af institutionens ledelse og/eller institutionens daglige drift. Det forekommer ligeledes, at privatretligt organiserede institutioner er tillagt funktioner af klar offentligretlig karakter, samt at sådanne institutioners virksomhed helt eller delvis finansieres ved tilskud fra det offentlige.«

Afhængig af graden af offentlig indflydelse og kontrol vil institutionerne være omfattet af offentlighedsloven.

TV 2 er oprettet i henhold til lov nr. 335 af 4. juni 1986 om ændring af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed mv. (jf. nu lovbekendtgørelse nr. 559 af 20. september 1988).

Da TV 2 således er oprettet ved det offentliges foranstaltning, vil udgangspunktet (i overensstemmelse med de ovenfor gengivne fortolkningsbidrag vedrørende lovens gyldighedsområde) for den nærmere vurdering af institutionens forhold til offentlighedsloven være dette, at offentlighedsloven må antages at gælde for TV 2 som en særlig forvaltningsenhed.

Ved vurderingen af om udgangspunktet skal fastholdes, vil det efter min opfattelse være naturligt at lægge vægt på de momenter, som kan føre til, at institutioner af (delvis) privatretlig karakter må anses for omfattet af offentlighedsloven.

Det drejer sig hovedsageligt om det offentliges indflydelse på sammensætningen af institutionens ledelse og/eller institutionens daglige drift, det offentliges muligheder for kontrol med institutionens virksomhed samt institutionens finansieringsgrundlag.

Jeg skal i den forbindelse fremhæve følgende, der fremgår af retsgrundlaget for TV 2:

Efter § 15 1, i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, ledes TV 2 af en bestyrelse på 5 medlemmer, som udpeges og beskikkes af kommunikationsministeren. Beskikkelsen gælder for 4 år. Umiddelbar genbeskikkelse kan kun finde sted n gang. Ministeren udpeger formand og næstformand.

Efter bestyrelsens forslag fastsætter ministeren en vedtægt for den samlede TV 2-virksomhed.

§ 15 k fastslår, at TV 2 er en selvejende institution, der gennem selvstændig programvirksomhed har til formål at tilvejebringe og sprede landsdækkende og regionale fjernsynsprogrammer. Loven fastsætter visse kriterier, som institutionen skal lægge til grund for sin programvirksomhed, såvel den landsdækkende som den regionale programlægning. Der skal således ved programlægningen lægges afgørende vægt på kvalitet, alsidighed og mangfoldighed. Ved programlægningen i de regionale TV 2-virksomheder skal der endvidere lægges vægt på tilknytning til regionen (§ 15 k, stk. 1).

Loven bestemmer endvidere, at TV 2 skal producere nyheds- og aktualitetsudsendelser, og at øvrige programmer fortrinsvis skal tilvejebringes ved køb hos andre producenter. Med hensyn til TV 2's reklameindslag er blandt andet bestemt, at ministeren fastsætter nærmere regler for reklameindslagernes placering i programfladen (§ 15 k, stk. 3).

Radionævnet, der er en statslig forvaltningsmyndighed, kan pålægge TV 2 – såvel som Danmarks Radio – at berigtige fejlagtige oplysninger om faktiske forhold, der er udsendt af institutionen, og nævnet kan endvidere træffe afgørelse om berigtigelsens indhold, form og plads.

Om TV 2's finansieringsgrundlag og regnskabsmæssige kontrol fremgår af loven, at indtægterne, der indgår i en særlig fond, består dels af licensindbetalinger, dels af overskud fra reklamering. Størrelsen af begge

indbetalinger til TV 2-fonden fastsættes årligt af ministeren med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg.

Den centrale bestyrelse udarbejder årlige regnskaber for den landsdækkende virksomhed og for TV 2-fonden. Disse regnskaber revideres af Rigsrevisionen.

Det følger af det anførte, at det offentlige har afgørende indflydelse på sammensætningen af TV 2's ledelse og på virksomhedens finansiering. Der er herigennem, og gennem lovens særlige krav til programvirksomheden, tale om en væsentlig offentlig

indflydelse på institutionens drift, og der er fastlagt særlige offentlige kontrolordninger.

På den baggrund finder jeg ikke, at der er grundlag for at fravige det tidligere anførte udgangspunkt, hvorefter TV 2 må betragtes som en del af den offentlige forvaltning, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1.

TV 2 må således efter min opfattelse anses for omfattet af offentlighedsloven.

Jeg har gjort TV 2, Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet samt kommunikationsministeren bekendt med min opfattelse.«

### **11. Kulturministeriets sagsområde**

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 15, er der i beretningsåret inden for Kulturministeriets sagsområde realitetsbehandlet 2 sager. Begge sager angik afgørelser.

## 12. Landbrugsministeriets sagsområde

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 15, er der i beretningsåret realitetsbehandlet 14 sager indenfor Landbrugsministeriets sagsområde. 11 sager vedrørte afgørelser, og 3 sager angik sagsbehandlingen. 4 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Af de 14 sager vedrørte 10 sager *departementet*. 9 sager angik afgørelser, hvoraf den ene gav anledning til kritik og henstilling. Sagen, som er omtalt nedenfor som sag nr. 12-1, vedrørte spørgsmål om fritagelse for betaling af en produktionsafgift. 2 sager vedrørte sagsbehandlingsspørgsmål. Den ene af disse sager vedrørte partshøring i forbindelse med pålæg af statslig forkøbsret. Sagen, som er omtalt nedenfor som sag nr. 12-2, gav anledning til kritik.

1 sag vedrørte *Landinspektørnævnet* og angik et sagsbehandlingsspørgsmål.

1 sag vedrørte *Bisygdomsnævnet* og angik en afgørelse om aktindsigt. Sagen, der gav anledning til både kritik og henstilling, er omtalt nedenfor som sag nr. 12-3.

1 sag, der vedrørte *Jordbrugsdirektoratet*, angik en afgørelse om tilbagebetaling af økologisk jordbrugsstøtte. Sagen, der gav anledning til både kritik og henstilling, er omtalt nedenfor som sag nr. 12-4.

### 12-1. Forvaltningsret 12.2. – Landbrug m.v. 8. Fortolkning af dispensationsbeføjelse

*A, der ejede en bærplantage, ansøgte Landbrugsministeriet om ændring af beregningen af en afgift, der var pålagt ham i medfør af bestemmelsen i § 4 i bekendtgørelse nr. 132 af 19. marts 1987 om produktionsafgift på frugt og gartneriprodukter. Ansøgningen var begrundet med, at der ikke havde været nogen høst det pågældende år, da blomsterknopperne var blevet ødelagt som følge af en lokal snebyge, der havde sænket temperaturen. Landbrugsministeriet afslog ansøgningen under henvisning til nogle generelle synspunkter vedrørende den særlige beregningsmåde for afgifter af bær m.v.*

*Ombudsmanden udtalte, at der ikke i dispensationsbestemmelsens ordlyd var støtte for den fortolkning, som Landbrugsministeriet havde anlagt. En restriktiv fortolkning af dispensationsadgangen måtte kræve særlige holdepunkter, og ombudsmanden fandt ikke, at baggrunden for at den særlige beregningsmåde for bærafgifter - som ministeriet havde henvist til - udelukkede dispensation i et tilfælde som det foreliggende.*

*Ombudsmanden kunne herefter ikke tiltræde Landbrugsministeriets begrundelse for at afslå A's ansøgning og henstillede til ministeriet at træffe en ny afgørelse i sagen.  
(J. nr.1989-606-55)*

A klagede til mig over, at Landbrugsministeriet havde afvist at ændre beregningen af den afgift, der var pålagt ham i henhold til bekendtgørelse nr. 132 af 19. marts 1987 om produktionsafgift på frugt og gartneriprodukter.

A havde over for Landbrugsministeriet begrundet sin ansøgning om ændring af beregningen med, at en lokal snebyge den 27. april 1988 havde sænket temperaturen i hans kirsebærplantage så meget, at griflerne i blomsterknop-

perne blev ødelagt. Som følge heraf blev høsten i 1988 0 kg (så vidt jeg forstod blev høstmulighederne efter 1988 ikke påvirket af den lokale snebyge).

A mente derfor, at Landbrugsministeriet burde udnytte muligheden for at ændre beregningen i henhold til bekendtgørelse nr. 132's § 4, stk. 2, da denne bestemmelse var indsat med henblik på tilfælde som hans, hvor misforholdet mellem afgift (10 x 150,00 kr.) og produktion på 0,00 kr. ikke kunne være større.

§ 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 132 er formuleret således:

»Stk. 2. Afgiftsberegningen kan af landbrugsministeriet ændres, såfremt det over for Gartneribrugets Afsætningsudvalg godtgøres, at der er et åbenbart misforhold mellem den virksomheden pålagte afgift og produktion af afgiftspligtige varer i indbetalingsåret. Anmodning om ændring skal være fremsat inden indbetalingsårets udløb.«

Landbrugsministeriet havde i breve af 29. november 1988 og 26. januar 1989 begrundet afslaget.

Ministeriet fremhævede, at afgiftsgrundlaget for virksomheder, der producerer frugt og bær, i henhold til bekendtgørelsens § 2, stk. 3, er baseret på det til produktionen beplantede bruttoareal pr. 1. juli i det foregående kalenderår - inklusiv nyplantninger og læbælter. Med henvisning til forarbejderne til § 4 i lov om administration af Det europæiske økonomiske Fællesskabs forordninger om markedsordninger for frugt og gartneriprodukter m.v., skrev Landbrugsministeriet, at baggrunden for fastsættelsen af dette afgiftsgrundlag var, at lovgiver havde fundet det uhensigtsmæssigt, om årlige udsving i høsten skulle få indflydelse på den afgift, der skulle betales.

Med hensyn til anvendelsen af bekendtgørelsens § 4, stk. 2, anførte ministeriet, at en forudsætning for ændring af afgiftsberegningen for bær- og frugtproducerende virksomheder, måtte være, at der var sket en væsentlig ændring i produktionsapparatet - f.eks. i form af en væsentlig tilbagefrysning af træer eller buske, eller væsentlige rydninger af arealer.

I sin udtalelse om sagen til mig lagde Landbrugsministeriet igen vægt på, at afgifter for bær- og frugtproducerende virksomheder opkræves som en bruttoarealafgift i modsætning til den omsætningsafgift, der er fastsat for de af bekendtgørelsens øvrige omfattede produkter. Det fastsatte afgiftsgrundlag indebar en væ-

sentlig administrativ forenkling og udjævning over tiden af de udsving i afgiftsbetalingerne, som kendetegner netop denne produktion.

Ministeriet fremhævede endvidere, at der i bekendtgørelsens § 3, stk. 4, er fastsat samme afgiftssats pr. ha for henholdsvis kernefrugt, stenfrugt og busk- og bærfrugt.

Som en følge heraf var der ikke nødvendigvis en relation imellem areal og økonomisk udbytte af arealet.

Dispensation efter § 4, stk. 2, ville i konsekvens heraf ikke blive meddelt

»... ved væsentlige forøgelser af arealet ved nyplantninger, som er afgiftspligtige, men som i en årrække kun giver ringe udbytte, uanset det i disse tilfælde vil være let at påvise et åbenbart misforhold mellem afgiften baseret på arealet og udbyttet i indbetalingsåret.

Derimod vil ministeriet være positiv over for dispensationer, hvor en producent kan godtgøre væsentlige rydninger siden den relevante dato, 1. juli året før.

Sammenfattende gælder det for produktionsafgiften for frugt og bær, at den afgiftspligtige virksomhed betaler afgiften i forhold til det antal ha, den har beplantet. Der er hermed *ikke direkte* forbindelse til hverken det mængdemæssige eller økonomiske udbytte pr. ha.«

I A's bemærkninger til Landbrugsministeriets udtalelse understregede han, at formuleringen af bekendtgørelsens § 4, stk. 2, efter hans mening ikke kunne skabe det fornødne grundlag for Landbrugsministeriets fortolkning og praksis. A fandt, at det var i strid med bestemmelsens formulering, når Landbrugsministeriet afslog at give dispensation/ændre afgiftsberegningen i tilfælde som hans, hvor der ikke kunne høstes i indbetalingsåret.

I et brev til A udtalte jeg følgende:

»Landbrugsministeriets bekendtgørelse nr. 132 af 19. marts 1987 om produktionsafgift på frugt og gartneriprodukter er fastsat i medfør af § 4 i lov om administration af Det europæiske økonomiske Fællesskabs forordninger om markedsordninger for frugt og gartneriprodukter m.v., jf. lov bekendtgørelse nr. 72 af 11. februar 1988.

Bekendtgørelse nr. 132 afgrænser i § 1 bl.a. kredsen af afgiftspligtige virksomheder, herunder bær- og frugtproducerende virksomheder. § 2 indeholder bestemmelser om

afgiftsgrundlaget for de forskellige virksomhedstyper, og § 3 fastsætter afgiftssatserne.

§ 4, stk. 1, bestemmer, at den mindste afgift, der kan opkræves for afgiftspligtige virksomheder, er 200 kr.

§ 4, stk. 2, fastsætter i forlængelse heraf en særlig adgang for ministeriet til at ændre afgiftsberegninger. Bestemmelsen omfatter samtlige afgiftsberegninger, der er foretaget efter bekendtgørelsens bestemmelser, herunder beregninger for bær- og frugtproducerende virksomheder.

En eventuel udnyttelse af Landbrugsministeriets bemyndigelse til at ændre afgiftsberegninger er efter ordlyden af bekendtgørelsens § 4, stk. 2, kun betinget af to forhold:

- en godtgørelse af et åbenbart misforhold mellem pålagt afgift og produktionen af afgiftspligtige varer i indbetalingsåret.
- anmodning om ændring skal være fremsat inden indbetalingsårets udløb.

Det fremgår bl.a. af begrundelsen for afslaget af 26. januar 1989 over for Dem, at adgangen til ændring af afgiftsberegning efter Landbrugsministeriets opfattelse generelt skal fortolkes indskrænkende for bær- og frugtproducerende virksomheder. Ministeriet henviser som begrundelse for denne forståelse til den særlige beregningsmåde vedrørende afgiften og baggrunden for bestemmelserne herom. Ministeriet stiller derfor krav om væsentlige ændringer i selve produktionsapparatet som forudsætning for en eventuel udnyttelse af beføjelsen i § 4, stk. 2. Hermed opstiller ministeriet for så vidt en yderligere betingelse for ændring af afgiftsberegningen for bær- og frugtproducerende virksomheder end de to, der fremgår af bekendtgørelsens § 4, stk. 2.

Efter min vurdering er § 4, stk. 2, som mange lignende dispensationsbeføjelser, indsat med henblik på at give mulighed for at imødekomme atypiske tilfælde, hvor en afgørelse efter hovedreglen kunne virke stødende eller utilsigtet. Der skal derfor være særlige holdepunkter for at anlægge en restriktiv fortolkning, hvorefter visse typer af åbenbare misforhold på forhånd udelukkes fra dispensationsmuligheden.

Jeg mener ikke, den særlige beregningsmåde vedrørende afgiften for bær- og frugtproducerende virksomheder udgør et tilstrækkeligt grundlag for at fravige ordlyden af § 4, stk. 2, på en sådan måde, at kun sådanne produktionstab, der beror på væsentlige ændringer i produktionsapparatet, kan indruges og tillægges vægt.

Det bemærkes herved, at jeg udmærket forstår, at der i almindelighed ikke kan tages hensyn til ændringer af høstudbyttet, der beror på produktionsanlæggets alder, sædvanlige klimatiske forhold, almindelige prisudsving m.v. - netop sådanne variationer, som har dannet baggrund for fastsættelse af den særlige afgiftsberegningsmåde for disse produkter. Derimod er der efter min opfattelse ikke i den særlige beregningsmåde noget til hinder for, at man gennem anvendelse af dispensationsadgangen kompenserer for ekstraordinære og upåregnelige produktionstab som følge af f.eks. plantesygdom, insektangreb eller - som i det foreliggende tilfælde - særegne lokale vejrforhold.

Da jeg således ikke kan tiltræde ministeriets begrundelse for at afslå Deres ansøgning om ændring af afgiftsberegningen efter § 4, stk. 2, har jeg samtidig hermed henstillet til Landbrugsministeriet at træffe en ny afgørelse i sagen.

...«

## 12-2. Forvaltningsret 11.3. – 1.7. – Landbrug m.v. 1. Pålæggelse af statslig forkøbsret/partshøring.

*A klagede til ombudsmanden over, at Jordbrugsdirektoratet i 1989 havde ladet tinglyse en statslig forkøbsret for så vidt angår et stykke »frijord« på hans ejendom i Sønderjylland.*

*Det fremgik af sagen, at myndighederne på grundlag af lov om Statens fremskaffelse af jord og udlån til jordbrugsmæssige formål m.m. i ganske vidt omfang tinglyste statslig forkøbsret på »frijord«. Formålet var at imødegå opkøb i spekulationsøjemed.*

*Den omhandlede praksis havde været oplyst og forelagt for Folketingets Finansudvalg på en sådan måde, at ombudsmanden af kompetencemæssige grunde fandt sig afskåret fra at foretage en nærmere bedømmelse af dens indhold og grundlag.*

*Landbrugsministeriet oplyste over for ombudsmanden, at afgørelsen om at tinglyse forkøbsret efter praksis ikke afventede høring af ejeren. Ministeriet henviste til, at formålet med tinglysningen kunne blive forspildt, hvis ejendommen i mellemtiden blev afhændet.*

*Ombudsmanden udtalte, at en generel risiko for videresalg ikke i sig selv kunne bevirke, at Jordbrugsdirektoratet undlod at foretage partshøring i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19. Efter en nærmere gennemgang af partshøringsspørgsmålet henstillede ombudsmanden til Landbrugsministeriet at tage skridt til at ændre praksis.*

*(J. nr. 1989-1291-54)*

A klagede over, at Jordbrugsdirektoratet i 1989 havde ladet tinglyse en forkøbsret på hans ejendom i Sønderjylland. Afgørelsen blev senere stadfæstet af Landbrugsministeriet.

Af sagen fremgik det, at Jordbrugsdirektoratet i 1989 underrettede A om, at direktoratet havde ladet tinglyse en forkøbsret for staten på A's ejendom i Sønderjylland. Ejendommen, som A ejede en ideel andel af, var såkaldt »frijord«, idet arealet lå i det åbne land uden at være omfattet af landbrugspligten i landbrugsloven.

Jordbrugsdirektoratet skrev bl.a. følgende til A:

»...

Forkøbsretten kan anvendes for som led i strukturrationaliseringen at fremskaffe jord til supplering af bestående jordbrug eller for at tilvejebringe en bedre jordfordeling mellem jordbrug. Endvidere kan forkøbsretten anvendes, hvis det i særlige tilfælde skønnes hensigtsmæssigt af hensyn til bevarelse af landskabet eller det landbrugsmæssige miljø eller for vedligeholdelsen og udbygningen af forlandsarealer i forbindelse med digesikring.

Med henblik på at sikre de frie jorder til ovennævnte formål har Jordbrugsdirektoratet på landbrugsministerens vegne besluttet at gøre brug af den bestående adgang til at pålægge disse jorder forkøbsret for staten. Forkøbsretten kan forventes gjort gældende i alle tilfælde, hvor formålet med erhvervelsen af et frijordsareal er af ikke-landbrugsmæssig karakter, og

hvor arealet ikke indgår i et naturligt tilhørsforhold til en landbrugsejendom.

...«

A var ikke, forinden han modtog denne skrivelse, bekendt med, at Jordbrugsdirektoratet overvejede at pålægge hans ejendom en forkøbsret.

A påklagede afgørelsen til Landbrugsministeriet. I klagen redegjorde han for ejernes planer med ejendommen, og han fremkom med nogle faktiske oplysninger om benyttelsen.

Senere supplerede A klagen. Han knyttede i den forbindelse nogle kommentarer til en udtalelse, Jordbrugskommissionen havde afgivet til Jordbrugsdirektoratet, forinden der blev truffet beslutning om tinglysning af forkøbsretten. I denne udtalelse redegjorde kommissionen bl.a. for karakteren af arealerne og deres udnyttelse.

Landbrugsministeriet stadfæstede efterfølgende Jordbrugsdirektoratets afgørelse. Ministeriet anførte bl.a.:

»...

Det fremgår af sagen, at lodsejerne inden for en tidsramme på 3-5 år vil tilplante resten af ejendommen. Det fremgår videre, at lodsejerne har forsøgt at mageskifte jord med ejeren af ... matr.nr. ...., men at ejeren, der er landmand, ikke har vist synderlig interesse i dette. Det er endvidere oplyst, at ca. 1/4 af ejendommen er en slugt med spredt træbevoksning, hvor der tidligere fandt en landbrugsmæssig udnyttelse sted. Endelig anfører De, at retableringen af dette areal som et stykke uberørt natur vil med-



virke til, at den tilstødende sø forurenes mindre.

De har i skrivelse af 12. januar 1989 til Jordbrugsdirektoratet anmodet om aktindsigt i sagen og i skrivelse af 3. marts 1989 fremført en række supplerende bemærkninger til Deres klage af 12. januar 1989.

Den supplerende klageskrivelse knytter sig til jordbrugskommissionens udtalelse over sagen. De anfører bl.a. med hensyn til arealets beskrivelse, at der ikke er tale om eng, men om bakket sandjord. Desuden finder De det ejendommeligt, at spørgsmålet om muligheder for supplerende af landbrugsejendomme i området er besvaret bekræftende, når en gård i nabola- get har været til salg i over et år.

Jordbrugsdirektoratet har i skrivelse af 24. januar 1989 meddelt, at man på baggrund af klagen ikke finder anledning til at ændre afgørelsen.

Landbrugsministeriet skal i den anledning meddele, at man ikke finder grundlag for at ændre Jordbrugsdirektoratets afgørelse.

Landbrugsministeriet finder ikke grundlag for at anfægte det af jordbrugskommissionen udøvede skøn over jordens egnethed som suppleringsjord for ejendomme i området. Landbrugsministeriet finder det i den forbindelse uden betydning, at en landbrugsejendom i nabola- get har været til salg i længere tid. Endelig bemærkes, at den tinglyste forkøbsret ikke er til hinder for, at ejendommen tilplantes, således som De har planlagt det sammen med de andre lodsejere.

Ifølge loven kan staten pålægge såvel landbrugsejendomme som landbrugsjord og udrykede arealer, der ikke udgør en del af en landbrugsejendom, forkøbsret for staten, med henblik på bl.a. at sikre videresalg til sammenlægning med nærliggende landbrugsejendomme.

Det kan oplyses, at forkøbsretten ikke umiddelbart medfører begrænsninger i Deres rådhedsret, men betyder, at staten, hvis ejendommen sælges, har ret til at indtræde i handlen i stedet for den køber. De har truffet aftale med på de vilkår, der er aftalt med køberen. Dog vil købesummen altid blive erlagt kontant.

Landbrugsministeriet stadfæster herved den af Jordbrugsdirektoratet truffede afgørelse, der har hjemmel i § 20 i Landbrugsministeriets lov- bekendtgørelse nr. 61 af 14. februar 1983 om statens fremskaffelse af jord og udlån til jordbrugs- mæssige formål m.v.

...«

Herefter klagede A til mig. A gjorde især gæl- dende, at Jordbrugsdirektoratet systematisk tinglyser forkøbsret på al frijord i Danmark, og at dette ikke kan være i overensstemmelse med intentionerne i den pågældende lov. A stillede sig ligeledes uforstående overfor, at han ikke forinden tinglysningen af forkøbsretten blev kontaktet af myndighederne og orienteret om, at der verserede en sag om eventuelt pålæg af forkøbsret.

Landbrugsministeriet anførte i sin redegørel- se i anledning af klagen følgende:

»...

Beslutningen er truffet i medfør af § 20 i lov om statens fremskaffelse af jord og udlån til jordbrugsmæssige formål m.m. (»udlånslo- ven« – lov nr. 181 af 28. april 1971 med senere ændringer, jf. lovbekendtgørelse nr. 61 af 14. fe- bruar 1983 med de ændringer, der følger af lov nr. 381 af 7. juni 1989).

Det fremgår af sagen, at Jordbrugsdirekto- ratet ved skrivelse af 6. januar 1989 underrettede klagerne om, at direktoratet havde ladet tingly- se forkøbsret til staten på den pågældende ejendom. Beslutningen herom blev begrundet med hensynet til at sikre de frie jorder til de for- mål, der ifølge loven kan begrunde anvendelse af forkøbsretsinstittuttet. Jordbrugsdirektoratet oplyste, at forkøbsretten kan forventes gjort gældende i alle tilfælde, hvor formålet med erhvervelsen fra anden side er af ikke-landbrugs- mæssig karakter, og arealet ikke indgår i et na- turligt tilhørsforhold til en landbrugsejendom. Herudover rummede Jordbrugsdirektoratets skrivelse oplysning om de gældende generelle regler vedr. statens forkøbsret i medfør af ud- lånsloven.

Jordbrugsdirektoratets afgørelse blev ved skrivelse af 12. januar 1989 fra (A) på vegne af de tre lodsejere påklaget til Landbrugsministe- riet. Som begrundelse for klagen var anført, at resten af ejendommen inden for en tidshorisont på 3-5 år vil blive beplantet, når et anlagt læ- hegn er vokset op,

at ejerne har forsøgt et mageskifte med en na- bolandmand, der ikke har vist synderlig in- teresse, og

at ca. 1/4 af ejendommen er en slugt med spredt træbevoksning, der tidligere har væ- ret landbrugsmæssigt udnyttet med kreatu-

rer, men som af de nuværende ejere er retableret som naturareal, hvilket har modvirket forureningen i området.

I skrivelse af samme dato til Jordbrugsdirektoratet kritiserer (A) på vegne af lodsejerne, at Jordbrugsdirektoratet ikke har fremsendt et eksemplar af den lov, der hjemler forkøbsretten, og han anfører, at det ikke vil være muligt at indgå i realistiske forhandlinger om en handel med ejendommen, når staten til enhver tid kan indtræde i en købers sted. Han finder, at Jordbrugsdirektoratet inden lysning af forkøbsretten burde have forhørt sig om ejernes planer med ejendommen. Han opfordrer endvidere direktoratet til eventuelt at effektuere det mageskifte, hvorom der har været forhandlet med en nabo.

I skrivelse af 24. januar 1989 oversendte Jordbrugsdirektoratet klagen til Landbrugsministeriets departement bilagt udtalelse af 19. oktober 1988 fra jordbrugskommissionen for Viborg amt v/viceformand(en).... Viceformanden har bedømt arealet som ikke dyrkbar vandlidende eng, som er delvis egnet til græsning og egnet som suppleringsjord for en landbrugsejendom. Han har på dette grundlag indstillet tinglysning af forkøbsret. Den pågældende udtalelse er også tilsendt klagerne.

Ved skrivelse af 3. marts 1989 har (A) på vegne af lodsejerne kommenteret viceformandens udtalelse. Ifølge (A) er den korrekte beskrivelse af ejendommen ikke eng, men bakket sandjord. Han minder om, at ca. 1/4 af ejendommen er bevokset. Med hensyn til mulighederne for at anvende ejendommen som suppleringsjord i området henviser han til, at en gård i nabolaget har været til salg i over et år.

Ved skrivelse af 5. maj 1989 stadfæstede Landbrugsministeriets departement Jordbrugsdirektoratets afgørelse. Landbrugsministeriet fandt ikke grundlag for at anfægte det af jordbrugskommissionen udøvede skøn over jordens egnethed som suppleringsjord for ejendomme i området. Landbrugsministeriet fandt det i den forbindelse uden betydning, at en landbrugsejendom i nabolaget havde været til salg i længere tid. Landbrugsministeriet anførte, at staten ifølge loven kan pålægge såvel landbrugsejendomme som landbrugsjord og udyrkede arealer, der ikke udgør en del af en landbrugsejendom, forkøbsret for staten med henblik på bl.a. at sikre videresalg til sammen-

lægning med nærliggende landbrugsejendomme.

I klagen af 20. august 1989 til Folketingets Ombudsmand henvises til de i skrivelserne af 12. januar 1989 anførte argumenter. Desuden anfører man, at Jordbrugsdirektoratet efter eget udsagn systematisk tinglyser forkøbsret på al frijord i Danmark. Klagerne finder ikke, at dette er hjemlet ved udlånsloven. Man henviser herved til, at lovgiver i givet fald ville have tilvejebragt en klarere hjemmel eller ved lov fastsat en forkøbsret for staten ved salg af frijord.

....

Landbrugsministeriet skal bemærke følgende:

Lov nr. 181 af 28. april 1971 om statens udlån til jordbrugsmæssige formål m.m. afløste statshusmandsloven af 1948. Lovforslaget hvilede på det arbejde, der var udført af den af Landbrugsministeriet den 24. februar 1960 nedsatte landbokommission, jf. dennes 10. betænkning af 13. januar 1971. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget anføres vedr. statens erhvervelse af jord bl.a.: »Selv om de nugældende bestemmelser i statshusmandsloven om forkøbsret for staten kun har været anvendt i nogle ganske få tilfælde, har flertallet dog ment, at bestemmelserne bør opretholdes.« Der henvises til Folketingstidende 1970-71, tillæg A, spalte 2866. Det har således ved lovens gennemførelse i 1971 været forudsat, at forkøbsretten kun skulle anvendes i begrænset omfang.

Ved den første ændring af loven, som skete ved lov nr. 223 af 26. april 1973, blev lovens hjemmel til erhvervelse af jord og pålæg af forkøbsret udvidet. Dette blev understreget ved ændringen af lovens titel til den nuværende, hvor »fremskaffelse af jord« blev indsat. I lovens § 18, stk. 1, blev således som nr. 4 indsat hjemmel til i særlige tilfælde at erhverve jorder af hensyn til bevarelse af landskabet eller det landbrugsmæssige miljø, og også hjemlen til pålæg af forkøbsret i § 20 blev udvidet til at omfatte denne erhvervelsesmulighed. Det hedder om disse ændringer i de almindelige bemærkninger til lovforslaget bl.a.: »Ved administrationen af §§ 18, 20-26 og 28, stk. 2, har det hidtil i princippet været forudsat, at statens jordlovsudvalg kun erhverver jord, der straks eller inden for et kortere tidsrum vil kunne afhændes til de i § 18, stk. 1, nævnte formål.

Det er tanken i forbindelse med gennemførelsen af nærværende lovforslag at ændre praksis på dette punkt, således at erhvervelse kan

ske, selv om jorden ikke straks kan afhændes til de i loven omhandlede formål.« (Der henvises til Folketingstidende 1972-73, tillæg A, spalte 5441).

Finansudvalget tiltrådte ved aktstykket 194 af 25. januar 1978 en forhøjelse af bevillingen til jordkøb i finansåret 1977-78, idet det var oplyst, at en forhøjelse af bevillingen ligeledes ville blive ansøgt på finanslovene for de følgende finansår. I aktstykket redegøres der for hjemmelen til jordkøb i udlånsloven, og det hedder: »Det er Landbrugsministeriets opfattelse, at de frie jorder må anses for at være et spekulationsobjekt, og det må være rigtigt at sikre de frie jorder mod såvel inden- som udenlandske spekulationsopkøb. (...) Jordlovsudvalget vil her ved sættes i stand til at sikre de frie jorder, dels ved erhvervelse af sådanne arealer, der måtte komme ud i handelen, dels ved pålæggelse af forkøbsret på de frie jorder. Forkøbsretten vil blive anvendt i tilfælde, hvor formålet med købet er andre end landbrugsmæssige formål, og hvor arealerne ikke indgår i et naturligt tilhørsforhold til en landbrugsejendom.«

Ved aktstykket 368 af 13. maj 1981 tiltrådte Finansudvalget påny en forhøjelse af bevillingen til erhvervelse af fast ejendom efter udlånsloven, denne gang for finansåret 1981, idet det blev oplyst, at der også på finanslovene for 1982 og 1983 ville blive ansøgt om en forhøjelse. Det hedder i aktstykket bl.a.: »Arbejdet med pålæggelse af forkøbsret på de frie jorder fortsætter, og forkøbsretten omfatter nu mere end 600 ha frie jorder i Sønderjylland. Arbejdet er nu blevet udstrakt til den øvrige del af landet med grundlag i en registrering af frijordsarealerne der. Det har i de forløbne år kun i beskedent omfang været nødvendigt at trække på de afsatte beløb til køb af frijordsarealer, og den givne bevilling har således snarest haft karakter af beredskabsbevilling. Imidlertid nødvendiggør den interesse for spekulationsprægede jorderhvervelser fra såvel uden- som indenlandsk side, der stadig er til stede, at statens muligheder for opkøb fortsat sikres gennem de fornødne bevillinger. Da den statslige forkøbsret til frijordsarealerne kommer til at omfatte stadig større arealer, vil der kunne opstå behov for en udvidelse af bevillingsrammerne i de kommende år.«

Udlånslovens regler om erhvervelse af jord og pålæg af forkøbsret er senest ændret ved lov nr. 699 af 21. december 1982. Ved denne ændring af loven, blev erhvervelsesmulighederne

udvidet til også at omfatte forlandsarealer i forbindelse med digesikring, ligesom adgangen til pålæg af forkøbsret blev udvidet til dette område. De i 1974 og 1989 gennemførte ændringer af loven berørte derimod ikke reglerne om forkøbsret.

Sammenfattende skal Landbrugsministeriet anføre, at man finder, at udlånslovens § 20, jf. § 18 efter sin ordlyd rummer den fornødne hjemmel til, at Landbrugsministeriet kan pålægge statslig forkøbsret på ejendomme, der er velegnede til supplerende af bestående jordbrug samt i særlige tilfælde på ejendomme, hvor en statslig erhvervelse må skønnes hensigtsmæssigt af hensyn til bevarelse af landskabet eller det landbrugsmæssige miljø.

Det fremgår imidlertid af lovens forarbejder, jf. det ovenfor anførte, at pålæg af forkøbsret som udgangspunkt kun sker, når særlige forhold taler herfor. En undtagelse herfra er dog den såkaldte frijord, det vil sige parceller i det åbne land, som ikke er omfattet af nogen landbrugsejendom, og som derfor ikke er omfattet af landbrugspligten i medfør af landbrugsloven. Det fremgår af forarbejderne til 1973-loven sammenholdt med de to ovenfor refererede aktstykker, at lovgiver har tilsigtet en mere vidtgående anvendelse af reglerne om erhvervelse og forkøbsret på dette område. Dette er primært sket for at imødegå fjerneje og spekulative opkøb, idet frijorderne i modsætning til landbrugspligtig jord ikke omfattes af landbrugslovens bestemmelser om bopælspligt, begrænsninger med hensyn til størrelsen af den enkelte persons besiddelse m.v.

I overensstemmelse hermed har Jordbrugsdirektoratet fulgt den praksis, at frijorder efter en konkret vurdering pålægges en forkøbsret for statskassen, dog som hovedregel kun, hvis det pågældende areal kan anses for omfattet af udlånslovens § 18, stk. 1, nr. 1. Der vil således normalt ikke blive pålagt forkøbsret på et areal, der er uegnet til supplerende af en landbrugsejendom. Det skal i denne forbindelse fremhæves, at også engarealer og andre arealer, som alene er egnet til en relativt ekstensiv landbrugsmæssig udnyttelse, samt parceller, der delvis består af mose, hede eller lignende, ofte vil blive vurderet som velegnede til supplerende af en landbrugsejendom.

Udover det generelle hjemmelsspørgsmål vedrører klagen også de konkrete forhold på klagerens ejendom. Landbrugsministeriet finder imidlertid ikke, at klagerne bestrider, at

arealet i meget vidt omfang er velegnet som suppleringsjord for en landbrugsejendom, og Landbrugsministeriet kan tilslutte sig Jordbrugsdirektoratets synspunkt, hvorefter der ikke lægges vægt på, hvorvidt der aktuelt findes landmænd i området med ønske om erhvervelse af suppleringsjord. Det sidste spørgsmål kan derimod være relevant i forbindelse med vurderingen af, hvorvidt forkøbsretten ved en given lejlighed skal anvendes.

Landbrugsministeriet finder, at sagen formelt er behandlet korrekt af Jordbrugsdirektoratet, der i standardskrivelsen af 6. januar 1989 giver en ret omfattende vejledning vedr. forkøbsretten. Landbrugsministeriet finder ikke, at denne skrivelse burde have været vedlagt et eksemplar af loven.

Tinglysning af forkøbsret beror efter praksis ikke på en høring af ejeren og stillingtagen – evt. i flere instanser – til eventuelle indsigelser, idet formålet med denne sikringsakt kunne blive forspildt, hvis ejendommen i mellemtiden blev afhændet. Derimod underrettes ejere altid ved tinglysningen, lige som der gives klagevejledning, jf. de i denne sag foreliggende skrivelser af 6. januar 1989, og hvis oplysninger fra ejeren efterfølgende medfører, at forkøbsretten frafaldes, aflyses deklarationen uden vanskelighed eller omkostning for ejeren.

»...«

Af Jordbrugsdirektoratets erklæring i anledning af klagen fremgik følgende:

»...«

Jordbrugsdirektoratet kan tilslutte sig kommissionens udtalelse og iøvrigt meddele, at direktoratet i overensstemmelse med lovbekg. nr. 61 af 14. februar 1983 §§ 18 m.fl. kun pålægger forkøbsret på frijordslodder, der skønnes at være anvendelige i landbrugssektoren. Såfremt jordbrugskommissionen skønner, at jorden ikke er egnet til såvel agerbrug som til græsning bliver der ikke pålagt forkøbsret.

I nærværende tilfælde er en stor del af ejendommen anvendelig ..... og forkøbsretten er derfor i overensstemmelse med gældende praksis pålagt ejendommen.

»...«

Forinden direktoratet havde afgivet nævnte erklæring, havde direktoratet indhentet en udtalelse fra jordbrugskommissionen, der oplyste følgende om ejendommen:

»...«

Jeg har besøgt arealerne igen d 30 sep, og skal herved nærmere beskrive området.

Ca 2-3 tdl er lavere liggende engarealer, der bruges til afgræsning.

Ca 5-6 tdl er en kratbevokset slugt, der skærer sig ind i arealet.

Resten ca 15 tdl er agerjord, hvorpå der i dag står en god roemark på en del af arealet, resten er tilsået med græs.

Om der er suppleringsbehov i området kan jeg ikke udtale mig om, men det er jo heller ikke relevant i forbindelse med forkøbsret.

Jeg fastholder min tidligere udtalelse om at arealet er egnet til suppleringsjord.

...«

Der var vedlagt fotografier af ejendommen.

A fremsatte herefter sine afsluttende bemærkninger til sagen.

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

»I loven om statens fremskaffelse af jord og udlån til jordbrugsmæssige formål m.m. (lovbekendtgørelse 1983 02 14 nr. 61) fremgår følgende af § 18:

»Landbrugsministeren kan ved aftale med ejeren erhverve fast ejendom

- 1) for som led i strukturudviklingen at fremskaffe jord til supplerings af bestående jordbrug eller at tilvejebringe en bedre jordfordeling mellem jordbrug,
- 2) for at fremskaffe jord til oprettelse af gartnerier,
- 3) for at fremskaffe jord til oprettelse af havekolonier,
- 4) hvis det i særlige tilfælde skønnes hensigtsmæssigt af hensyn til bevarelse af landskabet eller det landbrugsmæssige miljø,
- 5) hvis det i særlige tilfælde skønnes hensigtsmæssigt for vedligeholdelsen og udbygningen af forlandsarealer i forbindelse med digesikring.

Stk. 2. Til de i stk. 1, nr. 1, 4 og 5, nævnte formål kan fast ejendom endvidere erhverves ved anvendelse af statens forkøbsret efter §§ 20-26.«

For at sikre statens erhvervelse er der i § 20 givet regler om, at visse ejendomme kan blive pålagt en forkøbsret for staten.

§ 20 har følgende indhold:

»Til fremskaffelse af jord til de i § 18, stk. 1, nr. 1, 4 og 5, omhandlede formål kan forkøbsretten for staten pålægges såvel landbrugsejendomme som landbrugsjord og

udyrkede arealer, der ikke udgør en del af en landbrugsejendom.

*Stk. 2.* Beslutning om pålæggelse af forkøbsret træffes af landbrugsministeren og tinglyses på landbrugsministerens begæring på ejendommen. Forkøbsretten respekterer private forkøbsrettigheder og køberettigheder, der er tinglyst før 21. april 1967, men går i øvrigt forud for andre rettigheder over ejendommen, uanset hvornår disse er stiftet. Landbrugsministeren underretter ejeren af den pågældende ejendom om beslutningen.

*Stk. 3.* Forkøbsretten gælder ved enhver erhvervelse af ejendommen eller en del af denne. Forkøbsretten kommer dog ikke til anvendelse,

- 1) når den overvejende del af ejendommen ikke er beliggende i landzone, jfr. loven om by- og landzoner,
- 2) når erhververen er staten eller en kommune,
- 3) når ejendommen erhverves af en person ved arv, ved overtagelse til hensiddet i uskiftet bo eller ved deling af fællesbo, eller
- 4) når erhververen er den hidtidige ejers ægtefælle eller er beslægtet eller besvogret med den hidtidige ejer i op- eller nedstigende linje eller i hans sidelinje så nær som søskende eller disses børn.

*Stk. 4.* I tilfælde som omhandlet i stk. 3, nr. 1 og 2, skal forkøbsretten af landbrugsministeren begæres aflyst.

Som det fremgår af ovennævnte bestemmelse kan myndighederne som led i strukturudviklingen for at skaffe jord til supplerende af bestående jordbrug eller for at tilvejebringe en bedre jordfordeling mellem jordbrugene pålægge såvel landbrugsejendomme som landbrugsjord og udyrkede arealer m.v. en forkøbsret til staten.

Landbrugsministeriet har over for mig generelt redegjort for ministeriets praksis vedrørende pålæggelse af statslig forkøbsret – specielt med hensyn til »frijord«.

Efter ministeriets praksis er udgangspunktet, at pålæg af statslig forkøbsret kun sker, når arealerne er velegnede til suppleringsjord til bestående jordbrug, og såfremt der i øvrigt er særlige forhold, der taler herfor.

Dette kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

Landbrugsministeriet pålægger dog statslig forkøbsret på de såkaldte frijorder i videre omfang end på andre ejendomme. Baggrunden for dette er et ønske om at imødegå opkøb i spekulationsøjemed. Som jeg forstår, administreres dette ved, at myndighederne for disse jorders vedkommende anlægger en mere lempelig vurdering af, om arealerne er velegnede til supplerende af en landbrugsejendom.

Det fremgår af udtalelsen til mig, at Landbrugsministeriet over for Finansudvalget har redegjort for denne praksis vedrørende frijorderne.

Efter de regler, der gælder for min virksomhed, kan jeg ikke tage stilling til Folketingets, herunder Finansudvalgets virksomhed og – som følge heraf – heller ikke til forhold fra forvaltningens side, når disse forhold er behandlet eller bedømt af Folketinget (eller Finansudvalget).

Den omhandlede praksis har været oplyst og forelagt for Finansudvalget på en sådan måde, at jeg finder at måtte afstå fra at foretage en nærmere bedømmelse af dens indhold og grundlag.

Den konkrete beslutning om at pålægge Deres ejendom en statslig forkøbsret beror herefter især på en vurdering af, om arealerne er velegnede til supplerende af en landbrugsejendom. Vurderingen er af skønsmessig karakter, og det er forudsat, at den skal være baseret på landbrugsfaglig indsigt.

En sådan vurdering kan jeg efter de regler, der gælder for min virksomhed, ikke kritisere, medmindre der foreligger særlige omstændigheder.

Jeg har ikke ved min gennemgang af sagen fundet, at der foreligger sådanne særlige omstændigheder, at jeg har grundlag for at kritisere selve den truffede afgørelse.

Jordbrugsdirektoratets sagsbehandling i forbindelse med afgørelsen giver mig imidlertid anledning til at bemærke følgende:

De har klaget over, at De ikke, forinden afgørelsen om pålæggelsen af forkøbsretten var truffet, blev orienteret om, at sagen verserede, således at De eventuelt kunne udtale Dem herom.

Det er ikke reguleret i loven om statens fremskaffelse af jord og udlån til jordbrugsmæssige formål m.m., om Jordbrugsdirektoratet har en pligt til at orientere ejere om, at

myndighederne overvejer at pålægge deres ejendom en statslig forkøbsret.

Spørgsmålet må efter min opfattelse ses i sammenhæng med forvaltningslovens regler om partshøring.

§ 19 i forvaltningsloven har følgende ordlyd:

»Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

*Stk. 2.* Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag,
- 2) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
- 3) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse,
- 4) parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger,
- 5) den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, virksomheder m.v., eller hvis forelæggelsen af oplysningerne for parten i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, eller
- 6) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.

*Stk. 3.* Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne sagsområder, hvor bestemmelserne i stk. 2, nr. 1 eller 5, i almindelighed vil finde anvendelse, ikke skal være omfattet af bestemmelsen i stk. 1.«

Partshøringspligten giver vedkommende part adgang til at kommentere det faktiske

oplysningsgrundlag, inden en afgørelse træffes.

Det indebærer selvsagt også, at parten herved (i det omfang der er partshøringspligt) bliver orienteret om, at myndighederne påtænker at træffe en bebyrdende afgørelse.

Som det fremgår af ovenstående, indgik oplysninger om Deres ejendoms stand og benyttelse (den indhentede udtalelse fra jordbrugskommissionen) som en betydelig del af Jordbrugsdirektoratets beslutningsgrundlag. Disse oplysninger dannede grundlag for direktoratets skøn over arealernes egnethed som suppleringsjord for en landbrugsejendom.

Efter min opfattelse følger det herefter af forvaltningslovens § 19, stk. 1, at Jordbrugsdirektoratet som udgangspunkt havde pligt til at gøre Dem bekendt med disse oplysninger og give Dem lejlighed til at fremkomme med en udtalelse herom.

Landbrugsministeriet har over for mig oplyst, at myndighederne efter praksis ikke foretager en høring af ejerne forinden tinglysning af en eventuel statslig forkøbsret. Baggrunden herfor er, at formålet med forkøbsretten kunne blive forspildt, hvis ejendommen i mellemtiden blev afhændet.

Som det fremgår af § 19, stk. 2, gælder reglerne om partshøring ikke, hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige interesser.

Anvendelsen af denne undtagelsesbestemmelse forudsætter, at der foretages en konkret vurdering af på den ene side partens interesse i at blive hørt over oplysningerne og på den anden side vedkommende offentlige interesse. Jeg henviser til Den kommenterede Forvaltningslov v. Asbjørn Jensen m.fl., (København 1987), s. 195.

Efter min opfattelse kan Jordbrugsdirektoratet således ikke generelt undlade at inddrage parten, forinden afgørelsen om pålægelse af forkøbsret træffes, alene under henvisning til den generelle risiko for, at ejendommen kunne blive solgt, mens sagen verserer.

Noget andet er, at der efter omstændighederne kan være grundlag for en konkret formodning om, at ejendommen ville blive solgt, såfremt parten blev bekendt med sagens eksistens. Dette forhold vil efter en

konkret vurdering kunne begrunde, at myndighederne i den enkelte sag kan undlade at foretage partshøring.

I Deres sag ses der ikke at være foretaget en sådan konkret vurdering som grundlag for beslutningen om ikke at foretage partshøring. Jeg bemærker herved, at der efter min umiddelbare opfattelse ikke i sagen synes at være konkrete holdepunkter for at antage, at øjemedet med eventuel pålæggelse af forkøbsret ville blive forspildt som følge af en mellemkommende afhændelse af ejendommen.

Det må således betragtes som en fejl, at myndighederne ikke foretog en konkret vurdering af partshøringsspørgsmålet – og at De dermed under alle omstændigheder blev afskåret fra at udtale Dem om det faktiske

afgørelsesgrundlag – inden afgørelsen blev truffet.

Jeg har gjort Landbrugsministeriet bekendt med min opfattelse.

Samtidig hermed har jeg henstillet til ministeriet at tage skridt til at ændre praksis vedrørende partshøring i overensstemmelse med mine generelle bemærkninger herom ovenfor.

Da jeg efter min gennemgang af sagen, herunder de oplysninger, som er fremkommet i forbindelse med min behandling af Deres klage, må lægge til grund, at (korrekt) partshøring af Dem ikke ville have medført et andet udfald af sagen, foretager jeg ikke videre i den konkrete sag.«

## 12-3. Forvaltningsret 1161.3. – Landbrug m.v. 6.

### Redaktørs anmodning om aktindsigt i oplysninger om bistationers driftsforhold.

*Statens Planteavlskontor, som er sekretariat for Statens Bisygdomsnævn, afslog A's anmodning om aktindsigt i Bisygdomsnævns sager om importører af bidronninger samt godkendte renavlsstationer. Som begrundelse for afslaget anførte planteavlskontoret bl.a., at importørerne af konkurrencemæssige grunde ikke ønskede de pågældende oplysninger udleveret, og at oplysningerne var undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.*

*Ombudsmanden fandt at måtte lægge til grund, at planteavlskontoret fortolkede offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, således, at selve den omstændighed, at en ansøgning vedrører private virksomheders driftsmæssige forhold, berettiger til, at der gøres undtagelse efter bestemmelsen. – Denne forståelse var efter ombudsmandens mening urigtig.*

*Bestemmelsen finder efter lovens forarbejder kun anvendelse, hvis indrømmelse af aktindsigt efter en konkret vurdering må antages at indebære en nærliggende risiko for skadevirkninger. I tvivlstilfælde bør der indhentes en udtalelse fra den, hvis interesse kan være til hinder for, at begæringen om aktindsigt imødekommes, og udtalelsen må indgå som et blandt flere momenter i myndighedens konkrete vurdering af hvorvidt oplysningerne bør undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 12.*

*Ombudsmanden henstillede til Statens Bisygdomsnævn at tage A's sager op til fornyet overvejelse. (J. nr. 1989-265-56).*

A klagede over Statens Planteavlskontors afslag på aktindsigt i Statens Bisygdomsnævns sager om importører af bidronninger samt godkendte renavlsstationer.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at A var redaktør af et blad, som udgives for en landsforening. Som et led i denne virksomhed havde A jævnligt anmodet Statens Planteavlskontor, som er sekretariat for Statens Bisyg-

domsnævn, om oplysninger til brug for bladet og landsforeningen. Som et led heri anmodede A planteavlskontoret om at modtage »kopi af bilagene for indbetalingerne fra importører af Hawaiiidronninger i 1987:

- 1) (navn)
- 2) (navn)
- 3) (navn)
- 4) (navn).«

Statens Planteavlskontor meddelte A i skrivelse af 3. august 1988, at kontoret havde forelagt hans begæring for de pågældende importører, og at kontoret ville tage stilling til anmodningen på grundlag af importørernes svar. Samme dag sendte kontoret følgende høringskrivelser til de 4 importører:

»I skrivelse af 23. juli 1988 har (A) anmodet om at modtage kopi af bilagene for (A's) indbetalinger vedrørende import af Hawaiiidronninger i 1987.

Således foranlediget anmoder man Dem om inden 14 dage at returnere vedlagte kopi af denne skrivelse i udfyldt stand i vedlagte frankererede svarkuvert.

Af konkurrencemæssige grunde ønsker jeg ikke oplysningerne udleveret til (A).

Jeg er indforstået med, at oplysningerne udleveres til (A).

. . . .«

Tre af importørerne tilkendegav i svarene, at de ikke ønskede oplysningerne udleveret, mens n ingen indvendinger havde.

Herefter meddelte planteavlskontoret A følgende:

»I fortsættelse af planteavlskontorets skrivelse af 3. august 1988 til Dem meddeles, at samtlige importører, bortset fra . . . ., har tilkendegivet, at man af konkurrencemæssige grunde ikke ønsker de pågældende oplysninger udleveret til Dem.

Da planteavlskontoret herefter er af den opfattelse, at de pågældende oplysninger er undtaget fra retten til aktindsigt i medfør af § 12, stk. 1, nr. 2, og § 13, stk. 1, nr. 6, i lov nr. 572 af 19.12.1985 om offentlighed i forvaltningen, kan Deres anmodning i skrivelse af 23. juli 1988 samt 26. juli 1988 til landbrugsministeren derfor ikke imødekommes.

. . . .«

I skrivelse af 4. februar 1989 anmodede A planteavlskontoret om at modtage følgende oplysninger:

- »1) Hvor mange dronninger er sendt til paring på de forskellige parringsstationer?
- 2) Hvor mange af disse stammer fra »den ansvarlige for parringsstationen«?
- 3) Hvor mange fra (navn) avlerforeningen?
- 4) Hvor mange fra andre biavlere?

. . . .

7) Kort over parringsstationernes placering.«  
I den anledning meddelte planteavlskontoret A følgende afgørelse:

»I skrivelse af 4. februar 1989 har De gentaget Deres anmodning om, i henhold til § 5, stk. 1, i Lov om offentlighed i forvaltningen, at besvare en række spørgsmål vedrørende godkendte parringsstationer.

Således foranlediget skal man herved søge at gøre det forståeligt for Dem, hvorfor man ikke finder, at Statens Bisygdomsnævn har yderligere at tilføje til sin skrivelse af 31. januar 1989 vedrørende Deres gentagne anmodning:

Generelt bør De vide, at retten til aktindsigt i henhold til Lov om offentlighed i forvaltningen er en ret til, med de undtagelser, der følger af loven, at blive gjort bekendt med dokumenter, der indgår i en forvaltningsmyndigheds sag.

Aktindsigtsretten er således ikke en ret til at fordre, at myndigheden på grundlag af sagens akter ofrer tid og penge på at producere nye sagsakter på Deres begæring.

Konkret betyder dette, at Deres spørgsmål ikke umiddelbart kan besvares ved udlevering af et givet dokument i sagen.

Deres spørgsmål nr. 1.-4. og 7. er derfor besvaret med oplysning om navn og adresse på lederen af hver enkelt godkendt renavlsområde i sæsonen 1988, hvortil De henvises for yderligere information, idet indberetningerne fra områderne er af en sådan karakter, at de er undtaget fra retten til aktindsigt i medfør af lovens § 12. Kort over parringsstationernes placering indgår ikke som et dokument i sagen og kan derfor ikke tilsendes Dem.

. . . .«

A gjorde i flere skrivelser til mig gældende, at planteavlskontoret ikke havde været berettiget til at undtage de ønskede oplysninger i henhold til offentlighedslovens § 12.

Planteavlskontoret fastholdt i en udtalelse til mig afgørelserne og henviste til, at samtlige renavlsstationer drives privat, »og man er derfor af den opfattelse, at udlevering til private af oplysning om stationernes driftsforhold af konkurrencemæssige grunde er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 12 i offentlighedsloven.«

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

»Statens Bisygdomsnævns afgørelser er truffet på grundlag af lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen.

Lovens hovedbestemmelse er indeholdt i § 4, som har følgende ordlyd:



»§ 4. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.«

Ifølge lovens § 5 omfatter retten til aktindsigt følgende:

»1) alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder genpart af de skrivelser, der er udgået fra myndigheden, når skrivelserne må antages at være kommet frem til adressaten, og

2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.«

Undtagelse kan bl.a. gøres ifølge § 12, stk. 1, nr. 2, som indeholder følgende bestemmelse:

»§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.«

Det følger af lovens § 5, at adgangen til aktindsigt alene vedrører eksisterende dokumenter, og jeg har derfor ikke bemærkninger i anledning af planteavlskontorets meddelelse i skrivelsen af 13. februar 1989 til Dem om, at retten til aktindsigt »ikke er en ret til at forde, at myndigheden . . . . produce(r) nye sagsakter. . . .«

For så vidt angår kontorets anvendelse af § 12, stk. 1, nr. 2, skal jeg bemærke følgende:

Jeg må på baggrund af planteavlskontorets skrivelser af 1. september 1988 og 13. februar 1989 til Dem og kontorets høringskrivelse af 3. august 1988 til importørerne lægge til grund, at kontoret fortolker bestemmelsen således, at selve den omstændighed, at en ansøgning om aktindsigt vedrører private virksomheders driftsmæssige forhold,

berettiger til, at der gøres undtagelse efter bestemmelsen.

Denne forståelse af bestemmelsen er urigtig.

Efter forarbejderne til såvel den tidligere lov som den gældende lov er bestemmelsen kun anvendelig, hvis indrømmelse af aktindsigt efter et konkret skøn må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der påføres den pågældende person eller virksomhed skade, navnlig et økonomisk tab af nogen betydning, jf. Folketingstidende 1984/85, tillæg B, spalte 3088 f. Som eksempel på sådanne vurderinger og grundlaget for dem henviser jeg navnlig til de sager, der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for året 1979, s. 294, og for 1983, s. 175.

I tvivlstilfælde bør der indhentes en udtalelse fra den, hvis interesse kan være til hinder for, at begæringen om aktindsigt imødekommes, jf. pkt. 42 i Justitsministeriets vejledning fra 1986 om lov om offentlighed i forvaltningen.

En udtalelse, hvorefter den pågældende virksomhed modsætter sig, at oplysningerne bliver udleveret, er ikke i sig selv tilstrækkelig til, at aktindsigt nægtes. En sådan udtalelse må indgå som et blandt flere momenter i myndighedens konkrete vurdering af, hvorvidt oplysningerne er af den type, der er omhandlet i § 12, samt af om det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Jeg har samtidig hermed gjort Statens Bisygdomsnævn bekendt med min opfattelse samt henstillet, at nævnet tager de to sager op til fornyet overvejelse på grundlag af det, jeg har anført. Jeg har udbedt mig underretning om nævnets fornyede afgørelse.

Samtidig har jeg gjort nævnet opmærksom på, at det standardkoncept, planteavlskontoret benytter ved forelæggelse af aktindsigtsbegæring for den berørte virksomhed, bør ændres således, at det sikres, at kontoret modtager de oplysninger, der er nødvendige for en stillingtagen til, om der kan gøres undtagelse i henhold til § 12, stk. 1, nr. 2.«

## 12-4. Forvaltningsret 13.3. – Landbrug m.v. 2.

### Tilbagebetaling af omlægningsstøtte til økologisk jordbrugsproduktion.

*A havde i januar 1989 modtaget 37.030 kr. i støtte til omlægning af sin bedrift til økologisk jordbrugsproduktion.*

*Jordbrugsdirektoratet havde ved udbetalingen været af den - fejlagtige - opfattelse, at A var berettiget til at modtage støtten. Da direktoratet efterfølgende blev opmærksom på fejltagelsen, krævede direktoratet støtten tilbagebetalt under henvisning til § 13, stk. 1, i bekendtgørelsen til fremme af økologisk jordbrugsproduktion.*

*Ombudsmanden fandt, at A ved ansøgningen ikke havde givet urigtige eller vildledende oplysninger, som anført i § 13, stk. 1, i bekendtgørelsen. Der var derfor ikke hjemmel i bestemmelsen til at kræve de udbetalte 37.030 kr. tilbagebetalt.*

*Da tilbagebetalingskravet heller ikke kunne støttes på andet grundlag, henstillede ombudsmanden til Jordbrugsdirektoratet at frafalde kravet. (J. nr. 1989-1042-57).*

Det fremgik af sagens akter, at A den 30. april 1987 indmeldte sig i Landsforeningen Økologisk Jordbrug (LØJ). I løbet af sommeren ansøgte A om dispensation fra 1-års-reglen, således at hun kunne få økologisk godkendelse for en del af sit landbrugsareal for året 1987.

Ved skrivelse af 13. oktober 1987 modtog A godkendelsen fra LØJ, idet foreningen bl.a. skrev:

» . . .

Du har søgt om dispensation fra 1-års-reglen og om godkendelse af en del af dit areal fra 87. Bestyrelsen har behandlet din ansøgning og imødekommet den, idet du har været med i den økologiske konsulentordning i 86 og er driftsbeskrevet af . . . (en konsulent) . . . som har tilsendt os sin konsulentrapport.

D.v.s. mark 1, 5 og 6 er godkendt fra og med vækstsæsonen 87. Det er ialt 10,4 ha. Resten af dit areal, mark 2, 3 og 4 er indstillet til godkendelse i 88. Den endelige godkendelse for dette jord får du juni 88.«

I 1988 ansøgte A Statens Plantetilsyn om autorisation af sin jordbrugsbedrift til økologisk jordbrugsproduktion.

Ved skrivelse af 7. oktober 1988 anmodede Statens Plantetilsyn A om at indsende bl.a. godkendelsen fra LØJ for 1987 samt godkendelsesbeviset.

Af det indsendte godkendelsesbevis fremgik det, at A's marker 1, 5 og 6 i alt 10,4 ha var blevet godkendt for produkter avlet i vækstsæsonen 1987.

Ved skrivelse af 9. november 1988 meddelte Statens Plantetilsyn, at der var uoverensstemmelse med det areal, som LØJ godkendte i 1988 og omlægningsplanen for planteavl. A blev i den forbindelse anmodet om at indsende yderligere oplysninger.

Den 15. november 1988 skrev A til Statens Plantetilsyn:

» . . .

Som vi aftalte per telefon fredag 11/1 sender jeg de papirer, som du ønskede. Det fremgår af dem, at jeg har fået dispensation fra 1 års omlægningsreglen på mark 1, 5 og 6. Disse har kun ligget i omlægning fra maj til august 1987. Jeg meldte mig ind i LØJ i maj 1987, men da jeg skulle have lavet ensilage på mark 1 og 5 i august 87 søgte jeg dispensation og fik den. Så jeg har ikke ligget i omlægning i 1986, da jeg ikke var medlem af LØJ på det tidspunkt. Alle mine marker er godkendt fra i år, 1988. Håber alt er i orden nu.«

Den 17. november 1988 blev A's jordbrugsbedrift autoriseret til økologisk jordbrugsproduktion fra 1988.

I december 1988 ansøgte A Jordbrugsdirektoratet om at komme i betragtning ved tildeling af omlægningsstøtte til økologisk landbrug. Ansøgningen bortkom, og A udfærdigede en ny ansøgning af 3. januar 1989.

Det fremgår af § 4, stk. 2, i bekendtgørelsen om støtte til fremme af økologisk jordbrugsproduktion, at der ikke ydes omlægningsstøtte til arealer, der er omlagt til økologisk jordbrug inden ansøgningens indsendelse. Dette kunne dog fraviges, jf. stk. 3, hvis omlægningen var påbegyndt tidligst i 1987.

I den nye ansøgning oplyste A, under pkt. g, 1, at hun begyndte omlægningen i maj 1987, og at denne var afsluttet i juni 1988. A anførte som forklaring følgende:

» . . .

Jeg har været medlem af LØJ siden maj 87. I oktober 87 ansøgte jeg og fik dispensation fra 1 års omlægningsreglen på markerne 1, 5 og 6. Det var græsmarker, som skulle bruges til ensi-

lage som foder til mit godkendte dyrehold. De relevante papirer har været tilsendt Statens Plantetilsyn, som har godkendt dette.

...«

Den 5. januar 1989 fik A udbetalt 37.030 kr. i støtte. Jordbrugsdirektoratet skrev bl.a. i en følgeskrivelse:

»...«

På baggrund af oplysningerne i Deres ansøgning samt kontroloplysningerne fra Statens Plantetilsyn har Jordbrugsdirektoratet beregnet, at De i 1988 er berettiget til at modtage følgende støtte i henhold til Landbrugsministeriets bekendtgørelse nr. 4 af 7. januar 1988 om støtte til fremme af økologisk jordbrugsproduktion.

...«

Jordbrugsdirektoratet kan bestemme, at tilsagn om omlægningsstøtte bortfalder, og at udbetalte tilskud skal tilbagebetales, hvis

- tilskudsmodtageren ikke længere opfylder betingelserne for at få tilskud,
- tilskudsmodtageren har givet urigtige eller vildledende oplysninger eller fortiet oplysninger af betydning for tildeling af tilskud, eller
- vilkårene for tildeling af tilskud ikke opfyldes.

Den 31. marts 1989 bad Jordbrugsdirektoratet Statens Plantetilsyn om en redegørelse omkring den tildelte omlægningsstøtte. Baggrunden for skrivelsen var tilsyneladende nogle afvigende arealangivelser.

Den 5. april 1989 skrev Statens Plantetilsyn til Jordbrugsdirektoratet:

»...«

*Vedrørende omlægningsstøtte, reg.nr. 20040*

Størrelse af areal »påbegyndt omlægning« i 1987 er beregnet ud fra omlægningsplan - plan-teavl.

Det viser sig dog at avleren har oplyst *godkendelsesår*. Der er således tale om at de 10,4 ha reelt er påbegyndt omlægning i 1986. De 10,4 ha er kontrolleret og godkendt af L.Ø.J.. Det drejer sig om en mark 1 på 0,5 ha, mark 5 på 3,3 ha og mark 6 på 5,6 ha.

Det kan yderligere oplyses, at mark nr. 6 er vedvarende lynghede og græs som afgræsses. En del af marken planlægges tilsået med rug i 1990.

Det nævnte areal på 16,1 ha har ingen mening for os. Gårdens samlede areal er på 17,1 ha.

...«

Ved skrivelse af 9. maj 1989 oplyste Statens Plantetilsyn videre til Jordbrugsdirektoratet:

»...«

*Bedriftens areal:*

Ialt udgør arealet til ejendommen 17,1 ha, heraf ca. 6,6 ha gammelt brunkulsleje med sø, bakker, lyng, træer og buske. Kopi af omlægningsplan og kortskitse vedlagt.

Landsforeningen Økologisk Jordbrug har i oktober 1987 godkendt følgende arealer som økologiske:

Mark 1: 0,5 ha

Mark 5: 3,3 ha

Mark 6: 6,6 ha (bemærk gammelt brunkulsleje)

Godkendelsen bygger på dispensation, der forudsætter, at nævnte arealer i 1986 har været under økologisk drift. 1986 er således omlægningsåret for nævnte arealer.

Tilsynet har tiltrådt afgørelsen truffet af Landsforeningen Økologisk Jordbrug.

Vedrørende en afgrænsning - reduktion af arealerne med henblik på udbetaling af støtte til omlægning, kan oplyses, at ejeren overfor tilsynet har oplyst, at disse er foretaget efter drøftelsen med Jordbrugsdirektoratet. Reduktionen omfatter efter det oplyste 1 ha.

Denne sag må karakteriseres som en af de mere komplicerede. Som tidligere meddelt vil tilsynet under kontrollen i 1989 foretage en vurdering af arealernes størrelse i forhold til omlægningsplan.

...«

Samtidig hermed blev A anmodet om en redegørelse, som hun afgav den 17. maj 1989. A skrev bl.a.:

»...«

Jeg blev indmeldt i LØJ maj 87. For at få ensilage til min husdyrproduktion, søgte jeg om dispensation fra 1-års omlægningsreglen, og fik denne.

Hvis jeg havde begyndt omlægningen i 86, havde det ikke været nødvendigt med en dispensation.

...«

Den 8. juni 1989 krævede Jordbrugsdirektoratet den udbetalte omlægningsstøtte tilbagebetalt. Direktoratet begrundede kravet således:

»...«

Jordbrugsdirektoratet kan bestemme, at tilsagn om omlægningsstøtte bortfalder, og at udbetalte tilskud skal tilbagebetales, hvis

- tilskudsmodtageren ikke længere opfylder betingelserne for at få tilskud,

- tilskudsmodtageren har givet urigtige eller vildledende oplysninger eller fortiet oplysninger af betydning for tildeling af tilskud, eller
- vilkårene for tildeling af tilskud ikke opfyldes.

Jordbrugsdirektoratet har efterfølgende med skrivelse af 9. maj 1989 fra Statens Plantetilsyn fået meddelelse om, at omlægningen af Deres bedrift er påbegyndt tidligere end 1987.

Under henvisning hertil kan Jordbrugsdirektoratet ikke yde omlægningsstøtte jævnfør Landbrugsministeriets bekendtgørelse nr. 4 af 7. januar 1988 sammenholdt med Landbrugsministeriets bekendtgørelse nr. 16 af 12. januar 1989.«

Den 28. juni 1989 erklærede LØJ følgende, uden at dette gav Jordbrugsdirektoratet anledning til at ændre sin holdning:

» . . .

Hermed erklæres, at . . . (A) startede omlægningen til økologisk jordbrug i 1987. Den første mark fik hun godkendt af LØJ samme år på baggrund af skriftlige oplysninger fra Fællesudvalgets økologikonsulent Ingvar Kristensen, som kunne bekræfte at pågældende mark i 1986 ikke var blevet kunstgødet eller pesticidbesprøjet.

Hensigten med denne erklæring er at give ovennævnte avler mulighed for at blive sidestillet med de øvrige økologiske avlere, der startede omlægningen til økologisk jordbrug i 1987, hvoraf en del glædeligvis benyttede sig af Fællesudvalgets konsulenter og/eller som (A) også i 1986 havde en mindre mark, som hverken blev kunstgødet eller pesticidbehandlet (fx. lucerne, kløvergræs eller anden bælgfrugtsafgrøde).

. . . .«

Forinden havde A ved skrivelse af 23. juni 1989 klaget til mig.

A gjorde i klagen gældende, at hun i relation til tildelingen af omlægningsstøtten først i 1987 havde omlagt sin ejendom til økologisk drift.

I Jordbrugsdirektoratets udtalelse af 21. juli 1989 anførte direktoratet bl.a. følgende:

» . . .

På baggrund af oplysninger fra (A) samt kontroloplysninger fra Statens Plantetilsyn vurderede Jordbrugsdirektoratet med brev af 5. januar 1989, at (A) var berettiget til at modtage omlægningsstøtte for året 1987 i henhold Landbrugsministeriets bekendtgørelse nr. 4 af 7. januar 1988 om støtte til økologisk jordbrugsproduktion.

Rapporteringer fra Statens Plantetilsyn gav efterfølgende anledning til tvivl om beregningsgrundlaget samt de afgivne oplysninger om tidspunktet for påbegyndelse af omlægning til økologisk jordbrugsproduktion.

Statens Plantetilsyn har efterfølgende meddelt, at omlægningen var påbegyndt i 1986. Der henvises til skrivelser fra Statens Plantetilsyn.

Jordbrugsdirektoratets udbetaling af omlægningsstøtte, forudsætter i almindelighed, jf. § 3, stk. 1 i Landbrugsministeriets bekendtgørelse nr. 4 af 7. januar 1988, at bedriften er autoriseret efter bestemmelsen i bekendtgørelse nr. 830 af 15. december 1987. (Autorisationsbekendtgørelsen).

Jordbrugsdirektoratets udbetaling den 5. januar 1989 af omlægningsstøtte for året 1987 byggede således på urigtige oplysninger om tidspunktet for omlægningen af bedriften til økologisk jordbrugsproduktion.

Det er Jordbrugsdirektoratets vurdering, at Landbrugsministeriets bekendtgørelse nr. 4 af 7. januar 1988, nr. 16 af 12. januar 1989 sammenholdt med nr. 830 af 15. december 1987 (Autorisationsbekendtgørelsen) ikke under de foreliggende omstændigheder indeholder hjemmel til udbetaling af omlægningsstøtte for året 1987.

Jordbrugsdirektoratet har derfor med skrivelse af 8. juni 1989 anmeldt krav om tilbagebetaling af den udbetalte omlægningsstøtte på kr. 37.030,00. Der henvises til de i udbetalingskravet af 5. januar 1989 anførte forbehold angående krav om tilbagebetaling.

. . . .«

Under et møde, som A havde med to af mine medarbejdere, stillede hun sig bl.a. uforstående overfor, hvilke oplysninger der »efterfølgende« gav Statens Plantetilsyn anledning til tvivl. A mente, at hun i forbindelse med ansøgningen havde givet alle oplysninger vedrørende omlægningsforløbet.

På den baggrund stillede jeg Jordbrugsdirektoratet følgende spørgsmål i en supplerende høring:

» . . .

Jeg skal anmode Jordbrugsdirektoratet om at oplyse, hvilke »efterfølgende« oplysninger der rejste tvivl om tidspunktet for påbegyndelse af omlægning for den økologiske jordbrugsproduktion.

Samtidig skal jeg anmode direktoratet om at redegøre for, hvorledes begrebet »omlagt til økologisk jordbrug«, jf. bekendtgørelse nr. 4 af

7. januar 1988, § 4, stk. 2 og stk. 3, skal forstås, særlig for så vidt angår den i sagen omhandlede 1 års omlægningsperiode og mulighederne for at fravige denne.

Det fremgår endvidere af sagen, at et af klageren tidligere indsendt skema vedrørende omlægningsstøtte til økologisk jordbrug er bortkommet i direktoratet. Jeg skal derfor udbede mig oplysninger om, hvilke papirer der i den forbindelse bortkom.

...«

Til dette anførte Jordbrugsdirektoratet følgende:

»...

*Ad. bortkomne papirer.*

Jordbrugsdirektoratets afgørelser vedrørende tildeling af omlægningsstøtte træffes på baggrund af ansøgerens egne oplysninger samt den af Statens Plantetilsyn udførte kontrol.

I forbindelse med behandlingen af (A's) sag opdagede direktoratet i begyndelsen af 1989, at hendes ansøgningsskema, indkommet den 6. december 1988, var bortkommet.

Jordbrugsdirektoratet orienterede med skrivelse af 2. januar 1989 (A) herom og fremsendte nyt ansøgningsskema.

På baggrund af ansøgerens oplysninger samt den af Statens Plantetilsyn udarbejdede kontrolrapport, fremsendte Jordbrugsdirektoratet den 5. januar 1989 en skrivelse angående udbetaling af omlægningsstøtte til (A).

Der er ingen oplysninger i sagen, der peger i retning af, at det bortkomne materiale består af andet end det omtalte ansøgningsskema, og det er Jordbrugsdirektoratets opfattelse, at det ikke har haft nogen indflydelse på sagens behandling.

*Ad. efterfølgende oplysninger.*

Af (A's) ansøgningsskema af 3. januar 1989 fremgik bl.a., at omlægningen af ejendommen var påbegyndt i 1987.

Den 30. marts 1989 modtog Jordbrugsdirektoratet fra Statens Plantetilsyn en samlet oversigt over »Bedrifter påbegyndt omlægning i 1987«. Det fremgik bl.a. heraf, at (A) havde påbegyndt omlægningen af 10,4 ha. i 1987.

Jordbrugsdirektoratet rettede henvendelse til Statens Plantetilsyn den 31. marts 1989 vedrørende denne uoverensstemmelse.

Statens Plantetilsyn har den 5. april 1989 meddelt, at (A) har lagt begrebet godkendelsesår til grund, jfr. nye oplysninger i sagen, således, at omlægningen af jordbrugsbedriften er påbegyndt i 1986, jfr. skrivelser af ...

På baggrund af disse efterfølgende oplysninger vedrørende omlægnings påbegyndelse, der ikke var overensstemmende med de af (A) oprindelig givne oplysninger, fandt Jordbrugsdirektoratet i henhold til økologilovens § 6 og støttebekendtgørelses § 13, at den udbetalte støtte skulle tilbagebetales.

*Ad. begrebet omlagt til økologisk jordbrug.*

Begrebet omlagt til økologisk jordbrug i bekendtgørelse nr. 4. af 7. januar 1988 § 4, stk. 2 og stk. 3, skal sammenholdes med bekendtgørelse nr. 830 af 15. december 1987 med tilhørende bilag.

Det fremgår af bekendtgørelse nr. 830 § 1, stk. 1, at Statens Plantetilsyn kan autorisere en jordbrugsbedrift til produktion af økologiske produkter.

Af bilaget, betingelser for autorisation, punkt 4, fremgår, at »et areal under omlægning noteres som »økologisk areal«, efter 1. års økologisk drift og fra den 1. januar 1991 efter 2 års økologisk drift.«

Det er en betingelse for ydelse af omlægningsstøtte, at bedriften er autoriseret i henhold til bekendtgørelse nr. 830, jf. støttebekendtgørelsens § 3.

Det fremgår af bekendtgørelse nr. 4 af 7. januar 1988, jfr. §4, stk. 3, at Jordbrugsdirektoratet kun kan fravige støttebestemmelsen for så vidt angår omlægnings påbegyndelse i 1987.

Der henvises iøvrigt til vedlagte erklæring fra Statens Plantetilsyn.

*Ad. begrebet begunstigende forvaltningsakt.*

Jordbrugsdirektoratets udbetaling den 5. januar 1989 af omlægningsstøtte for årene 1987 og 1988 byggede på urigtige oplysninger om tidspunktet for omlægningen af bedriften til økologisk jordbrugsproduktion.

Det fremgår af LØJ's skrivelse af 28. juni 1989, at omlægningsåret for ejendommen er 1987, men samtidig anføres som begrundelse for godkendelsen konsulent(ens) ... bekræftelse af, at arealet i 1986 har været underkastet den økologiske driftsform.

Det er Jordbrugsdirektoratets vurdering, at (A) på ansøgningstidspunktet måtte være vidende herom. LØJ's godkendelse af 13. oktober 1987 har som forudsætning, at arealet er påbegyndt omlagt til økologisk driftsform i året 1986, jfr. Statens Plantetilsyns redegørelse m.v. ... (nedenfor gengivet).

Direktoratet finder, at det må antages, at (A) har været vidende om regelgrundlaget for støt-  
teudbetalingen.

I Direktoratets udbetalingskrivelse af 5. januar 1989 er taget forbehold om tilbagebetaling, såfremt der foreligger en situation som beskrevet i økologilovens § 6.

Jordbrugsdirektoratet finder det således godtgjort, at (A) på ansøgningstidspunktet har været vidende om omlægningstidspunktet.

Ifølge Statens Plantetilsyns skrivelse af 5. april 1989 har avleren på ansøgningstidspunktet oplyst godkendelsesår hos LØJ i stedet for omlægningsår.

De på ansøgningsskemaet angivne oplysninger er afgivet i form af en tro og love erklæring.

(A's) interesse i at fastholde den oprindelige afgørelse om udbetaling er efter Jordbrugsdirektoratets vurdering mindre beskyttelsesværdig, fordi hun på udbetalingstidspunktet må have været vidende om, at de i ansøgningen afgivne oplysninger om omlægningstidspunktet var ukorrekte.«

Til brug for Jordbrugsdirektoratets udtalelse havde Statens Plantetilsyn den 29. september 1989 bl.a. givet følgende bemærkninger til sagen:

» . . .

Uoverensstemmelserne i sagen omhandler tidspunktet for arealernes omlægning - overgang til økologisk driftsform. Ifølge reglerne vil avlen *ikke* have økologisk status, såfremt avlen er foretaget på et areal, der i avls-året overgår til den økologiske driftsform - omlægningsåret.

LØJ har i henhold til skrivelse af 13.10.87 godkendt 10,4 ha som omlagt fra og med vækstsæsonen 1987. Det vil sige, at afgrøderne fra 10,4 ha, ud af ejendommens samlede areal på 16,1 ha, er godkendt som økologiske.

Af nævnte skrivelse fremgår, at begrundelsen for beslutningen findes i konsulent(ens) . . . driftsbeskrivelse af ejendommen i 1986 samt af konsulentrapporten.

Den 28.06.88 skriver LØJ til Statens Plantetilsyn, at omlægningsåret for ejendommen er 1987, men samtidig anføres, at begrundelsen for godkendelsen af 10,4 ha som økologiske i 1987 findes i konsulent(ens) .... bekræftelse af, at nævnte arealer i 1986 har været underkastet den økologiske driftsform.

Til skrivelserens bemærkning om, at den økologiske driftsform i 1986 kun omfattede en mindre mark, skal tilsynet anføre, at 16,1 ha idag er en mindre ejendom, men 10,4 ha kan ikke for denne ejendom være en »mindre mark«.

Tilsynet er ikke bekendt med tilfælde, hvor

dispensationer er givet for manglende omlægningsår.

Det er også opfattelsen, at dispensationen i dette tilfælde omfatter den manglende kontrol i omlægningsåret - derfor er konsulentrapporten afgørende.«

I et brev til A udtalte jeg følgende:

»Jordbrugsdirektoratets tildeling af 5. januar 1989, hvorefter De fik 37.050 kr. i støtte til omlægning af Deres bedrift til økologisk jordbrugsproduktion, er truffet på baggrund af lov om økologisk jordbrugsproduktion (nr. 363 af 10. juni 1987).

Efter lovens § 3 kan der ydes offentlig støtte til fremme af økologisk jordbrugsproduktion bl.a. gennem tildeling af omlægningsstøtte.

Loven om økologisk jordbrugsproduktion er udarbejdet på grundlag af Landbrugsministeriets »Redegørelse om Økologisk Jordbrugsproduktion« (december 1986).

Ifølge denne redegørelse er omlægningsstøtten anset for at skulle være et incitament for overgang til økologisk jordbrug. Omlægningsstøtten skal ifølge redegørelsen både kompensere for, at merprisen for produkterne ikke kan opnås det første år efter omlægningen, samt for, at udbyttet erfaringsmæssigt kan falde meget de første år.

De nærmere vilkår for ydelse og udbetaling m.v. af tilskud til økologisk landbrug var fastsat i Landbrugsministeriets nu ophævede bekendtgørelse af 7. januar 1988 om støtte til fremme af økologisk jordbrugsproduktion.

Af bekendtgørelsen fremgik bl.a., at det var en betingelse for ydelse af omlægningsstøtte, at bedriften var autoriseret efter § 1 i bekendtgørelse nr. 830 af 15. december 1987 om økologisk jordbrugsproduktion (autorisation af jordbrugsbedrifter). Omlægningen, der skulle omfatte hele bedriften, skulle være gennemført inden 4 år.

De nærmere regler for tildeling af omlægningsstøtte fremgik af § 4 i bekendtgørelsen, der havde følgende ordlyd:

»Omlægningsstøtte ydes med 1.500 kr. pr. omlagt ha det første år, 800 kr. pr. omlagt ha det andet år og 300 kr. pr. omlagt ha det tredje år fra omlægningen til økologisk jordbrug.

Stk. 2. Der yde ikke omlægningsstøtte til arealer, der

- 1) ikke indgår i omdriften,
- 2) er omlagt til økologisk jordbrug inden ansøgningens indsendelse.

Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 2, nr. 2, kan fraviges, hvis omlægningen af jordbrugsbedriften påbegyndes i 1987.«

Som anført i § 4, stk. 2, nr. 2, kunne der som udgangspunkt ikke ydes omlægningsstøtte til arealer, der var omlagt til økologisk jordbrug inden ansøgningens indsendelse. Dette kunne dog efter stk. 3 fraviges, hvis omlægningen af jordbrugsbedriften påbegyndtes i 1987.

Der var således ikke i loven om økologisk jordbrugsproduktion med nævnte bekendtgørelse hjemmel til at udbetale omlægningsstøtte, såfremt omlægningen til økologisk jordbrug allerede var påbegyndt i 1986 eller tidligere.

Det fremgår af sagen, at De indmeldte Dem i LØJ i maj 1987, og at markerne 1, 5 og 6 fra dette tidspunkt lå i kontrolleret omlægning. Samme år ansøgte De LØJ om dispensation, således at de nævnte arealer kunne få økologisk status allerede i 1987.

Af LØJ's erklæring af 28. juni 1989 fremgår, at baggrunden for godkendelsen i 1987 bl.a. var, at De kunne fremlægge en erklæring fra en økologisk konsulent om, at arealet i 1986 ikke var blevet kunstgødet eller pesticidbesprøjet.

Det kan på den baggrund ikke give mig anledning til bemærkninger, at Statens Plantetilsyn (og Jordbrugsdirektoratet) nu er af den opfattelse, at omlægningen af det pågældende areal set i relation til § 4, stk. 2, og stk. 3 i bekendtgørelsen om støtte til fremme af økologisk jordbrugsproduktion må anses som påbegyndt allerede i 1986.

Jeg har ved min vurdering heraf også lagt vægt på, at De ved dispensationen (fra den 1-årige kontrollerede omlægning) netop opnåede at kunne anvende afgrøderne som foder til Deres godkendte økologiske dyrehold allerede i 1987. Et af formålene med tildelingen af omlægningsstøtten - nemlig som motiverende økonomisk kompensation for, at merprisen for afgrøderne ikke kunne opnås det første år - har således ikke været til stede i Deres tilfælde.

Imidlertid fik De ved skrivelse af 5. januar

1989 faktisk udbetalt 37.030 kr. i støtte til omlægning for året 1988.

Det fremgår af følgeskrivelsen, at Jordbrugsdirektoratet fandt Dem berettiget til udbetalingen, dels på baggrund af oplysningerne i Deres ansøgning, dels på baggrund af kontroloplysningerne fra Statens Plantetilsyn.

Ved udbetalingen af omlægningsstøtten blev der taget forbehold om, at pengene i visse situationer kunne kræves tilbagebetalt. Tilbagebetalingsforbeholdet var identisk med § 13, stk. 1, i den tidligere nævnte bekendtgørelse.

§ 13, stk. 1, havde følgende ordlyd:

»Jordbrugsdirektoratet kan bestemme, at tilsagn om omlægnings- og udviklingsstøtte bortfalder, og at udbetalte tilskud skal tilbagebetales, jf. lovens § 6, hvis

- 1) tilskudsmodtageren ikke længere opfylder betingelserne for at få tilskud,
- 2) tilskudsmodtageren har givet urigtige eller vildledende oplysninger eller fortiet oplysninger af betydning for tildeling af tilskud, eller
- 3) vilkårene for tildeling af tilskud ikke opfyldes.«

Som jeg forstår Jordbrugsdirektoratets udtalelser til mig, har tilbagebetalingskravet baggrund i § 13, stk. 1, nr. 2, idet direktoratet er af den opfattelse, at De har givet urigtige eller vildledende oplysninger om tidspunktet for omlægningen af Deres bedrift til økologisk jordbrug.

Jordbrugsdirektoratet har specielt i sin supplerende udtalelse af 21. november 1989 anført, at De på ansøgningstidspunktet måtte være vidende om, at LØJ's godkendelse af 13. oktober 1987 havde som forudsætning, at arealet var påbegyndt omlagt til økologisk driftsform i 1986.

Efter en gennemgang af sagen er det min vurdering, at De ved Deres ansøgning loyalt har givet alle oplysninger vedrørende omlægningsforløbet både over for Statens Plantetilsyn og over for Jordbrugsdirektoratet.

Da De i 1988 ansøgte Statens Plantetilsyn om autorisation af Deres jordbrug til økologisk jordbrugsproduktion, indsendte De bl.a. LØJ's godkendelsesskrivelse af 13. oktober 1987. Det fremgik heraf, at De havde ansøgt om dispensation fra den 1-årige omlægningsregel, og at De rent faktisk havde fået denne dispensation. Der stod udtrykke-

ligt i brevet, at baggrunden for godkendelsen var, at De havde været med i en økologisk konsulentordning i 1986.

Den 15. november 1988 redegjorde De på ny for omlægningsforløbet over for Statens Plantetilsyn. I den forbindelse oplyste De om, hvorfor De efter Deres opfattelse ikke kunne antages at have ligget i omlægning allerede i 1986.

I Deres ansøgning af 3. januar 1989 om at komme i betragtning ved tildeling af omlægningsstøtte oplyste De over for Jordbrugsdirektoratet, at omlægningen var påbegyndt i maj 1987.

Under ansøgningsskemaets særlige bemærkninger redegjorde De nærmere for omlægningsforløbet – herunder for den modtagne dispensation fra LØJ vedrørende den 1-årige omlægningsregel. De henviste til, at de relevante papirer havde været tilsendt Statens Plantetilsyn.

De har som før nævnt efter min opfattelse loyalt over for myndighederne redegjort for et faktisk omlægningsforløb, som De mente kvalificerede Dem til økonomisk støtte.

Forskellen mellem Deres og myndighedernes opfattelse består i den måde, hvorpå de faktiske oplysninger blev vurderet. De mente, at der på grund af den »dispensation«, LØJ havde meddelt, var tale om et særlig kort omlægningsforløb (fra maj 1987 til oktober 1987) og altså således, at omlægningen både var påbegyndt og godkendt om lagt i 1987. Myndighederne lagde til grund,

at der ikke kunne gives dispensation fra 1-års-kravet, men alene fra kontrollen med omlægningen i denne periode – og at konsulentrapporten vedrørende 1986 for så vidt måtte være afgørende.

Der er således ikke grundlag for at antage, at De ved Deres ansøgning om omlægningsstøtte har givet urigtige eller vildledende oplysninger som anført i bekendtgørelsens § 13, stk. 1, nr. 2.

På den baggrund finder jeg ikke, at der i § 13, stk. 1, nr. 2, var hjemmel til at kræve de udbetalte 37.030 kr. i omlægningsstøtte tilbagebetalt.

Det tilføjes, at myndighedernes egen vurdering og anvendelse af de af Dem loyalt meddelte oplysninger ikke i sig selv kan danne grundlag for tilbagebetalingskravet.

Jeg har gjort Jordbrugsdirektoratet bekendt med min opfattelse. Jeg har samtidig henstillet til Jordbrugsdirektoratet at frafalde tilbagebetalingskravet over for Dem.

. . . «

Efterfølgende modtog jeg underretning om, at Jordbrugsdirektoratet havde frafaldet tilbagebetalingskravet over for A.

Jeg meddelte herefter, at jeg på det foreliggende grundlag ikke foretog videre i sagen.



### 13. Miljøministeriets sagsområde

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 16, er der i beretningsåret realitetsbehandlet 39 sager inden for Miljøministeriets sagsområde. 30 sager vedrørte afgørelser. 6 sager angik sagsbehandlingsspørgsmål, og 3 vedrørte sagsbehandlingstiden. 8 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

5 af sagerne vedrørte afgørelser fra *departementet*.

9 sager angik *Miljøstyrelsen*. Af disse sager vedrørte 3 sager afgørelser, hvoraf den ene sag gav anledning til kritik og henstilling. Sagen, der er omtalt neden for som sag nr. 13-1, vedrørte en tilbagekaldelse af en miljøtilladelse. 4 sager angik sagsbehandlingsspørgsmål og gav i 3 tilfælde anledning til kritik. Sagerne vedrørte henholdsvis en vandafledningsafgift, offentlig annoncering i henhold til miljøbeskyttelsesloven og pligt til at gøre notat om væsentlige ekspeditioner. De 2 sidst nævnte sager er omtalt nedenfor som henholdsvis sag nr. 13-2 og sag 13-3. 2 sager vedrørte sagsbehandlingstiden, hvoraf den ene gav anledning til kritik.

9 sager vedrørte *Miljøankenævnet*. 8 af disse sager angik afgørelser, hvoraf en, der er omtalt neden for som sag nr. 13-4, vedrørte Miljøankenævnets afvisning af en klage over en »overordnet miljøgodkendelse«. 1 sag, der angik sagsbehandlingen, gav anledning til kritik.

10 sager vedrørte *Planstyrelsen*. 8 af disse sager angik afgørelser, medens 2 sager vedrørte henholdsvis sagsbehandlingstiden og sagsbehandlingen. Den ene af de 2 sager gav anledning til kritik. Den anden sag, der angik en klage over en lokalplansvedtagelse, gav anledning til en henstilling.

2 sager vedrørte afgørelser fra *Skov- og Naturstyrelsen*.

4 sager vedrørte afgørelser i *Overfredningsnævnet*.

### 13-1. Forvaltningsret 12.1 – 13.3. – Miljøret 1.9.

**Tilbagekaldelse af tilladelse til etablering af faskine, jf. miljøbeskyttelseslovens § 11, stk. 3.**

*A fik i 1965 tilladelse af en kommune til udførelse af en faskine (bortledning af regnvand) på sin ejendom. I de følgende år klagede en nabo B over vandgener i sin kælder angiveligt forårsaget af vand fra den pågældende faskine.*

*Under henvisning til miljøbeskyttelseslovens § 11, stk. 3, pålagde Miljøstyrelsen i 1987 kommunen at tilbagekalde tilladelsen og stadfæstede i 1988 kommunens afgørelse herom.*

*Ombudsmanden udtalte, at han ikke anså det for godtgjort, at betingelserne for tilbagekaldelsen efter § 11, stk. 3, i miljøbeskyttelsesloven var opfyldte. Afgørende efter denne bestemmelse var hensynet til beskyttelsen af grundvandsinteresser, og Miljøstyrelsen havde ikke foretaget en konkret vurdering af risikoen for grundvandsforurening.*

*Miljøstyrelsen annullerede herefter sin afgørelse om tilbagekaldelse.*

*(J. nr. 1988-364-11).*

A klagede over en kommunes afgørelse, hvor efter en tidligere tilladelse til en faskine på hans ejendom tilbagekaldtes i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 11, stk. 3. Miljøstyrelsen stadfæstede kommunens afgørelse.

Det fremgik af sagen, at A i 1965 fik tilladelse af kommunen til udførelse af en faskine på sin ejendom. I 1968 klagede A's nabo B over, at hans kælder i forbindelse med kraftigt regnvejr stod under vand. B var af den opfattelse, at vandindtrængningen skyldtes A's faskine. Sagen endte dengang med, at B - under protest - anlagde et dræn på sin ejendom. Efter etablering af dette dræn forsvandt vandgenerne i en årrække.

I 1981 klagede B på ny til kommunen, idet han oplyste, at der atter var vandproblemer. Efter en del korrespondance om sagen afviste kommunen i 1982 klagen. Samme år fik B tilladelse til installation af en pumpebrønd på sin ejendom.

B klagede i 1982 over kommunens afgørelse til det lokale amtsråd, der i 1983 meddelte, at sagen ikke henhørte under amtsrådets forretningsområde og henviste til Miljøstyrelsen.

I 1985 klagede B til Miljøstyrelsen, der anmodede amtsrådet om efter aftale med de implicerede at foretage en besigtigelse sammen med embedslægeinstitutionen til vurdering af, om der var overfladegener eller andre hygiejniske ulemper omkring anlægget. Samtidig anmodede Miljøstyrelsen om, at der blev foretaget en vurdering af jordbundsforhold og grundvandsretning.

A modtog kopi af denne anmodning.

Besigtigelsen fandt sted, uden at A modtog rettidig indkaldelse til denne.

Af amtsrådets rapport fremgik bl.a.:

» . . .

Vandgenerne hævdes af ejeren at være forårsaget af en regnfaskine på den tilgrænsende og højere beliggende ejendom (A's ejendom). . . . Generne er nu afhjulpnet ved etablering af en pumpebrønd i 1984. Brønden er omgivet af stenmateriale, således at overfladevandet opsamles og overpumpes til det offentlige kloaknet. Anlægget fungerer, og der er ikke længere vandindtrængning i kælderen, tidligere primært ved det nordvestlige bygningshjørne mod skel mod . . . (A's ejendom) . . .

Der blev ved besigtigelsen ikke konstateret hverken overfladegener eller andre hygiejniske ulemper.

Ifølge Hovedstadsrådet 1979-kort over det primære og sekundære grundvandsreservoir er det primære grundvandspejl beliggende i kote ca. 30 m, og det sekundære i kote ca. 35 m. Terrænet ved . . . (A's og B's ejendomme) er beliggende fra kote ca. 57,5-56,5 m.

Den afstrømning, der finder sted fra . . . (A's ejendom) . . . til . . . (B's ejendom) . . . må antages at være udelukkende overfladevand, og primært regnvand fra den tagflade, der afvandes til faskinen.

Med hensyn til jordbundsforholdene henvises til de på ejendommen udtagne prøver, der viser at jorden er permeabel.

Den nedbørsmængde, der falder på . . . (A's ejendom) . . . , er naturligvis uafhængig af, om ejendommen er bebygget eller ej - men afløbskoefficienten - der er et udtryk for hvor stor en del af nedbøren der afstrømmer - er afhængig af bl.a. overfladens beskaffenhed, faldforholdene og nedbørens intensitet og varighed. Erfaringstal viser, at afløbskoefficienten for tætte overflader, f.eks. en tagflade, er 1,0, og for

f.eks. græsmarker, havejord m.v. er 0,1. Det betyder, at den regnmængde, der falder på naboens tag, og i sin helhed strømmer til en faskine, er en ti gange større vandmængde end den, der naturligt ville strømme af, hvis ikke bygningen var opført og terrænet reguleret ved en havemur i skel.

Det må antages, at det først og fremmest er det naturligt afstrømmende vand man beskytter sig imod ved udførelse af berapning, asfaltering af yderkældervægge/fundamenter og etablering af omfangsdræn og ikke de naturligt/kunstigt tilførte vandmængder.

Antages tagfladen vandret projiceret på . . . (A's ejendom) . . . at være ca. 70-100 m<sup>2</sup> (ikke opmålt) vil et 10 min. regnskyl med en intensitet på 130 l/sek ha totalt give en afstrømning på max.  $1,0 \times 0,01 \times 130 \times 600 = 780$  l vand, der med den korte afstand fra tag til faskine straks opsamles og afledes via de permeable jordlag til . . . (B's ejendom) . . . Ved et eksperiment i tørvejr med tilførsel af vand fra en haveslange til faskinen gik der 5 timer fra vandet førtes til faskinen til det trængte ind i kælderen.

Ved en afstrømningskoefficient på 0,1 er resultatet af samme beregning en vandmængde på 78 l, - 700 l til forskel for samme regnskyl.

Det må antages, at kvaliteten af ydervæggen i kælderen: zenitblokke med porøs overflade og eventuel utætte fuger, ved manglende tæthedsforanstaltninger, er medvirkende til vandindtrængning, når vandet har frit løb, og ikke opsamles i dræn, eller som nu i en pumpebrønd.

Den måde, som kældervæggen er udført på uden omfangsdræn m.v., vil ikke kunne godkendes med de nugældende bestemmelser for udførelse af kældervægge.

På baggrund af ovenstående bemærkninger er det konkluderet, at regnvandet, der bortpumpes via pumpebrønden på . . . (B's ejendom) . . . til de offentlige regnvandsledninger, i væsentlig grad hidrører fra faskinen på . . . (A's ejendom) . . .

Hvorvidt der stadig vil være restgener, hvis regnvandet fra faskinen blev afskåret til det offentlige spildevandsnet må anses for at være umuligt at svare på på nuværende tidspunkt.

Såvel faskinanlægget som den etablerede pumpebrønd er lovligt etableret, ligesom det er konstateret, at anlæggene fungerer miljømæssigt forsvarligt.

Det er bistsandsenhedens opfattelse, at den etablerede pumpebrønd må anses for at være et fælles privat spildevandsanlæg, idet det synes

godtgjort, at en del af de oppumpede vandmængder hidrører fra den ovenfor beliggende . . . (A's ejendom) . . . Udgiften til udførelse, drift og vedligeholdelse af fælles private anlæg m.v. er reguleret i miljølovens § 27, og fordeles efter regler, der fastsættes af kommunalbestyrelsen.

. . . «

I 1986 traf Miljøstyrelsen sin afgørelse i sagen.

Styrelsen konkluderede:

» . . .

Miljøstyrelsen . . . (har) . . . d.d. bedt . . . kommunalbestyrelse(n) om enten at tilbagekalde den meddelte tilladelse til etablering af faskine efter bestemmelserne i miljøbeskyttelseslovens § 11, stk. 3, eller alternativt at opnå en frivillig ordning, således at pumpebrønden betragtes som et fælles spildevandsanlæg, og udgifterne ved anlæggets etablering og drift fordeles efter regler, der fastsættes af kommunalbestyrelsen, jfr. miljøbeskyttelseslovens § 27, stk. 1, og 3.

. . . «

Samme år anmodede kommunen Miljøstyrelsen om at genoptage sagen, idet kommunen fandt, at der ikke var hjemmel til at tilbagekalde tilladelsen til faskinen under henvisning til miljøbeskyttelseslovens § 11, stk. 3. I forbindelse hermed skrev A til Miljøstyrelsen og klagede over, at han ikke havde været inddraget i sagen.

I 1987 meddelte Miljøstyrelsen, at styrelsen fastholdt sit tidligere standpunkt.

På den baggrund vedtog kommunen at tilbagekalde tilladelsen til den nævnte faskine og pålagde A at føre tagvandet til offentligt anlæg.

Denne afgørelse klagede A over til Miljøstyrelsen.

I 1988 stadfæstede Miljøstyrelsen kommunens afgørelse.

Herefter rettede A henvendelse til mig. Det fremgik af sagen, at han var utilfreds med den trufne afgørelse, idet han navnlig gjorde gældende, at afgørelsen ikke havde hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 11, stk. 3.

Af Miljøstyrelsens udtalelse i anledning af klagen fremgik bl.a.:

» . . .

På baggrund af . . . amtsråd(ets) vurdering af den foretagne undersøgelse, der konkluderede, at regnvandet, der bortpumpes via den af (B) etablerede pumpebrønd, i væsentlig grad hidrører fra naboens faskine, bad Miljøstyrelsen . . . kommune(n), om enten at tilbagekal-

de den meddelte tilladelse til etablering af faskine efter bestemmelserne i miljøbeskyttelseslovens § 11, stk. 3, eller at opnå en frivillig ordning, således at pumpebrønden betragtes som et fælles spildevandsanlæg. (K)ommune(n) anmoder herefter . . . Miljøstyrelsen om igen at se på sagen, og fastholder sin indstilling fra 1968 om den uhensigtsmæssige kælderkonstruktion hos (B).

Miljøstyrelsen fastholder, at en tilladelse til en faskine gives efter en konkret vurdering og dette kun, hvor bebyggelsesforholdene og jordbundens beskaffenhed måtte skønnes egnet hertil, og anmoder igen .... kommune(n) om at forsøge at opnå en frivillig ordning imellem partene i denne sag, der har verseret siden 1968. Hvis dette ikke er muligt, må ... kommunalbestyrelse(n) enten trække tilladelsen til faskinen tilbage med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 11, stk. 3, eller med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 27, stk. 1 og 3, pålægge parterne en fordeling af udgifterne ved det fælles spildevandsanlægs etablering og drift.

Miljøstyrelsen har ikke kunnet tage stilling til sagen før 1985, hvor den første gang bliver forelagt for styrelsen. At både (A) og kommune(n) gennem årene har fastholdt,

at der er tale om en godkendt og forskriftsmæssig udført faskine gør ikke op med spørgsmålet, om tilladelsen skulle være givet i 1965.

Det andet af (A's) to hovedkritikpunkter er at når der ikke ved besigtigelsen . . . (i) 1985 blev konstateret overfladegener eller andre hygiejniske ulemper, er der ikke hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 11, stk. 3, til at trække tilladelsen til faskinen tilbage,

at der ikke ved besigtigelsen . . . blev konstateret overfladegener eller andre hygiejniske ulemper, forklares ved den etablerede pumpebrønd. Der henvises til . . . amtsråd(ets) rapport . . . , hvori der udtales, at regnvandet, der bortpumpes via pumpebrønden på (B's) ejendom, i væsentlig grad hidrører fra faskinen på (A's) ejendom. Miljøstyrelsen mener, at generne har sin forklaring ved etablering af faskinen i 1965, og at der er hjemmel til at trække tilladelsen tilbage.

Miljøstyrelsen og . . . kommune(n) har under sagen orienteret (A) og ... kommune(n) indkaldte, inden påbudets udstedelse, begge parter til forligsmøde . . . . (A) mødte ikke op, men blev telefonisk orienteret fra kommunens side om mulighederne i sagen, når et eventuelt forlig ikke kunne opnås.

Dette er baggrunden for . . . . kommune(ns) påbud . . . om at tilbagekalde tilladelsen til faskinen. Påbudet er stadfæstet af Miljøstyrelsen . . . . .

. . . . «

Om det retlige grundlag for den trufne afgørelse anførte Miljøstyrelsen endvidere:

»I henhold til Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 139 af 15. april 1980 om afledning af spildevand til jorden kan kommunalbestyrelsen, jfr. § 8 give tilladelse til, at tagvand afledes til nedsivningsanlæg, når følgende betingelser overholdes:

- a) Afledningen skal ske til nedsivningsanlæg, hvortil der ikke tilledes husspildevand.
- b) Nedsivningsanlægget skal udføres, dimensioneres og placeres således, at der ikke opstår overfladegener eller andre hygiejniske ulemper omkring anlægget.
- c) Afstanden fra nedsivningsanlægget til nærmeste vandindvindingsanlæg skal være mindst 25 m.

Med hensyn til konstruktionen af nedsivningsanlægget henvises til Dansk Ingeniørforenings norm for mindre afløbsanlæg med nedsivning, hvorefter nedsivningsanlægget skal udformes og placeres således, at det tilledte vand kan bortledes uden ulemper for terræn, installationer og bygninger. Nedsivningsanlægget skal ligeledes dimensioneres ud fra den tilledte vandmængde og jordbundens beskaffenhed. Der må således i hvert enkelt tilfælde tages hensyn til ovennævnte forhold.

Miljøstyrelsen har i sin afgørelse lagt vægt på . . . amtsråd(ets) vurdering, hvorefter vandgenerne på (B's) ejendom/kælder antages at være udelukkende overfladevand og primært regnvand fra den tilgrænsende og højere beliggende naboejendom, . . . . der ejes af (A). Der henvises iøvrigt til . . . amtsråd(ets) rapport, . . . .

Amtsrådet konkluderede, at den af (B) etablerede pumpebrønd var et fælles privat spildevandsanlæg for . . . . (A's og B's ejendomme).

Miljøstyrelsen finder således, at der ved den af kommunalbestyrelsen givne tilladelse ikke er taget de hensyn, der stilles krav om i nedsivningsbekendtgørelsen, og som stort set er en videreførsel af de i sundhedsvedtægterne gældende bestemmelser.

Miljøstyrelsen bad derfor . . . kommune(n) om at forsøge enten at opnå en frivillig ordning mellem parterne i en sag, der er startet i 1965 eller under henvisning til ovenstående, at træk-

ke tilladelsen tilbage efter miljøbeskyttelseslovens § 11, stk. 3 eller pålægge parterne en fordeling af udgifterne ved det fælles spildevands etablering og drift.

Miljøstyrelsen har ikke yderligere bemærkninger til klagerens skrivelse.«

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

»I miljøbeskyttelseslovens kap. 3 er indeholdt regler til beskyttelse af »grundvands- og vandforsyningsinteresser.« (Kapiteloverskriften). § 11, stk. 1 og stk. 3, har følgende indhold:

»Væsker og stoffer, der kan forurene grundvandet, må ikke uden tilladelse fra miljøministeren nedgraves i jorden, udledes eller oplægges på denne eller afledes til undergrunden gennem nedsivningsanlæg, borer eller på anden måde. Beholdere med væsker og stoffer, der kan forurene grundvandet, bortset fra tætte beholdere, som alene anvendes til ajle eller ensilagesaft, må ikke uden tilladelse fra ministeren være nedgravet i jorden.

Stk. 3. Tilladelser meddelt efter stk. 1 og 2 kan til enhver tid ændres eller tilbagekaldes uden erstatning, når dette måtte vise sig ønskeligt af hensyn til fare for forurening af vandforsyningsanlæg, gennemførelsen af en ændret spildevandsafledning i overensstemmelse med en plan efter § 21, eller når hensynet til miljøbeskyttelsen i øvrigt gør det ønskeligt. Tilsvarende gælder for forhold, som med eller uden tilladelse var lovlige ved lovens ikrafttræden.«

Som det fremgår af § 11, stk. 1, må væsker og stoffer, der kan forurene grundvandet, ikke uden tilladelse afledes til undergrunden gennem bl.a. nedsivningsanlæg.

Beskyttelsesobjektet er - efter bestemmelsens ordlyd og placering i lovens kap. 3 - grundvandet. Bestemmelsen fik sin nuværende udformning ved en ændring i 1982 (lov nr. 204 af 18. maj 1982). Den oprindelige bestemmelse i § 11, stk. 1, fandt efter sin ordlyd anvendelse på »overfladevand, drænvand, spildevand og andre væsker, der kan forurene grundvandet«. Det følger af forarbejderne til lovændringen (Folketingstidende 1981-82, 2. saml., tillæg A, sp. 345), at den nye formulering ikke indebar nogen ind-

skrænkning i bestemmelsens anvendelsesområde.

Også bortledning af tagvand kan herefter som udgangspunkt reguleres efter miljøbeskyttelseslovens § 11.

Miljøministeriet har ved bekendtgørelse nr. 139 af 15. april 1988 bl.a. med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 11, stk. 2, givet regler om afledning af spildevand til jorden. I bekendtgørelsens kap. 3 om afledning af andet spildevand end husspildevand til nedsivningsanlæg m.v. er der givet detaljerede forskrifter om betingelserne for, at tagvand kan udledes til nedsivningsanlæg.

Af bekendtgørelsens § 8, stk. 1, følger:

»Kommunalbestyrelsen kan meddele tilladelse til, at tagvand afledes til nedsivningsanlæg, når følgende betingelser overholdes:

- a) Afledningen skal ske til nedsivningsanlæg, hvortil der ikke tilledes husspildevand.
- b) Nedsivningsanlægget skal udføres, dimensioneres og placeres således, at der ikke opstår overfladegener eller andre hygiejniske ulemper omkring anlægget.
- c) Afstanden fra nedsivningsanlægget til nærmeste vandindvindingsanlæg skal være mindst 25 m.«

Det følger af bekendtgørelsens § 3, stk. 1, at reglerne finder anvendelse på anlæg, der udføres eller ændres væsentligt efter bekendtgørelsens ikrafttræden. Anlæg, der er lovligt etableret, kan efter § 3, stk. 2, fortsat benyttes, idet der dog henvises til miljøbeskyttelseslovens § 11, stk. 3, om tilbagekaldelse af tilladelser.

Af § 11, stk. 3, fremgår, at en tilladelse - også tilladelser givet før miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden - til enhver tid kan tilbagekaldes, når det måtte vise sig ønskeligt af hensyn til

- fare for forurening af vandforsyningsanlæg
- gennemførelsen af en ændret spildevandsafledning i overensstemmelse med en plan efter § 21
- når hensynet til miljøbeskyttelsen i øvrigt gør det ønskeligt.

Jeg må efter det foreliggende lægge til grund, at Deres faskine, der blev anlagt med tilladelse fra Allerød Kommune i 1965, er lovligt etableret.

Afgørende for, om den meddelte tilladelse til etablering af faskinen kan tilbagekaldes

efter § 11, stk. 3, er, om en eller flere af de i bestemmelsen anførte tilbagekaldelsesgrunde foreligger.

I mangel af nærmere oplysninger herom må jeg gå ud fra, at der ikke er tale om hensyn til beskyttelse af vandforsyningsanlæg og heller ikke er tale om hensyn til gennemførelsen af ændret spildevandsafledning efter samlet plan, jf. § 21.

Den sidste tilbagekaldelsesbeføjelse »hensynet til miljøbeskyttelsen« må efter min opfattelse forstås på baggrund af det beskyttelsesobjekt, som er anført i § 11, stk. 1, og i kapiteloverskriften. Hovedhensynet bag en beslutning om at tilbagekalde tilladelsen må således være, at der sker forurening af grundvandet, eller at der er en ikke uvæsentlig risiko herfor.

Også andre kriterier kan efter omstændighederne inddrages i beslutningsgrundlaget, men hensynet til grundvands- (og vandforsynings)interesserne må normalt være afgørende. Såfremt der ikke foreligger noget afgørende hensyn til grundvandsinteresserne, vil en tilbagekaldelse efter § 11, stk. 3, efter min mening kun kunne ske, hvis andre hensyn til miljøbeskyttelsen vejer ganske særligt til.

Som sagen foreligger for mig, ses der ikke fra Miljøstyrelsens side at være foretaget en

(konkret) vurdering af risikoen for grundvandsforurening. Vurderingen af tilbagekaldelsens ønskelighed og selve afgørelsen om tilbagekaldelse fremstår efter det oplyste som en simpel konsekvens af, at tilladelsen i sin tid efter Miljøstyrelsens opfattelse, ikke burde være givet.

På den baggrund kan jeg ikke anse det for godtgjort, at betingelsen for tilbagekaldelse efter § 11, stk. 3, er opfyldt.

For en ordens skyld bemærker jeg, at det under sagen oplyste om vandgener i naboens kælder efter min umiddelbare opfattelse ikke indebærer eller indicerer nogen risiko for forurening af grundvandet.

Jeg har gjort Miljøstyrelsen bekendt med min opfattelse og samtidig henstillet til styrelsen at undergive sagen en ny vurdering på baggrund af det, jeg har anført ovenfor.«

I en senere skrivelse meddelte Miljøstyrelsen, at styrelsen tog min udtalelse til efterretning, og annullerede sin afgørelse om at tilbagekalde tilladelsen til faskinen på A's ejendom.

Jeg meddelte efterfølgende, at jeg tog dette til efterretning og på det foreliggende grundlag ikke foretog videre i sagen.

## 13-2. Forvaltningsret 11.10. – Miljøret 1.9.

**Kravene til offentlig annoncering i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 65, stk. 2.**

*A klagede over, at Hovedstadsrådet i forbindelse med en godkendelse af en kloakplan ikke havde givet korrekt underretning om rådets afgørelse.*

*Forinden klagen til ombudsmanden havde Miljøstyrelsen meddelt A, at styrelsen fandt underretningen fyldestgørende.*

*Kloakeringsplanen omfattede et område bestående af 454 ejendomme, hvoraf 70% anvendtes til sommerhusbeboelse. Annonceringen af Hovedstadsrådets godkendelsesbeslutning havde fundet sted i en lokal ugeavis, hvis udbredelse i øvrigt var baseret på husstandsomdeling, men som ikke uddeltes til sommerhusene i området.*

*På baggrund af en generel redegørelse for kravene i miljøbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, – om underretning af (bl.a.) de privatpersoner, som må antages at have en individuel, væsentlig interesse i at få kundskab om beslutningen – fandt ombudsmanden, at den foretagne annoncering i dette tilfælde ikke havde været tilstrækkelig til opfyldelse af den informationspligt, som fremgik af bestemmelsen. (J. nr. 1988-720-11).*

A klagede over, at Miljøstyrelsen havde godkendt en kloakeringsplan vedrørende Buresø-området.

Det fremgik af sagen, at en landvæsenskommission i 1974 afsagde kendelse om, at Buresø-området skulle kloakeres. I 1980 ansøgte Stenløse Kommune om en generel tilladelse til nedsivning af spildevand fra sommerhuse og helårsboliger i Buresø-området. I 1984 meddelte Hovedstadsrådet Stenløse Kommune afslag på ansøgningen og pålagde samtidig kommunen at fremsende et tillæg til den gældende spildevandsplan indeholdende planer for den fremtidige spildevandsafledning i Buresø-området.

Afgørelsen blev stadfæstet af Miljøstyrelsen.

I 1987 ansøgte Stenløse Kommune om godkendelse af et tillæg til kommunens spildevandsplan omhandlende kloakering af Buresø-området m.v.

Hovedstadsrådet godkendte ansøgningen.

Det fremgår af godkendelsen, at Buresø-området består af 454 ejendommen, hvoraf 30% anvendes til helårsbeboelse, de øvrige 70% til sommerhusbeboelse. Spildevandsafledningen foregår til henholdsvis samletanke (25%) og nedsivningsanlæg (75%).

Ved planen ønskede kommunen at kloakere området for husspildevand med afledning til Slagslunde Rensningsanlæg. Regnvandet skulle fortsat ledes til faskiner.

Af Hovedstadsrådets afgørelse fremgik det, at denne skulle offentliggøres ved annoncering i Stenløse/Ølstykke Nyt i uge 49, 1987.

A påklagede godkendelsen til Miljøstyrelsen. I klagen gjorde A gældende, at der ikke i forbindelse med Hovedstadsrådets afgørelse havde fundet korrekt underretning sted. Herudover gjorde A visse indsigelser gældende over for selve spildevandsplanen.

Ved Miljøstyrelsens afgørelse stadfæstede Hovedstadsrådets godkendelse. Miljøstyrelsen fandt, at annonceringen (i Stenløse/Ølstykke Nyt) af Hovedstadsrådets afgørelse havde været fyldestgørende.

Under min behandling af sagen anmodede jeg Miljøstyrelsen om en udtalelse vedrørende den stedfundne annoncering. Jeg anførte bl.a.:

»...

Efter bestemmelsen (miljøbeskyttelseslovens § 65, stk. 2) er udgangspunktet, at privatpersoner, som må antages at have en individuel væsentlig interesse i at få kundskab om den pågældende beslutning (blandt andet med henblik på klageadgangen), skal underrettes skriftligt om den trufne beslutning. Underretning til de nævnte privatpersoner kan dog eventuelt finde sted ved offentlig annoncering.

Jeg går ud fra, at Miljøstyrelsen i den foreliggende sag har lagt til grund, at samtlige grundejere i området, som berøres af tillægget til spildevandsplanen, har en individuel, væsentlig interesse i Hovedstadsrådets godkendelsesbeslutning.

På den baggrund anmoder jeg om Miljøstyrelsens stillingtagen til oplysningerne om, at 70% af de berørte grundejere er fritidshusejere med fast bopæl andet sted. Over for mig er henvist til, at (næsten) ingen af fritidshusejerne benytter deres huse i vintermånederne og dermed heller ikke modtager lokaluddelte blade.

Jeg udbeder mig i den forbindelse nærmere oplysninger om det blad, »Lokalavisen for Stenløse og Uggeløse«, hvori Hovedstadsrådets beslutning blev offentliggjort i uge 49, 1987, herunder oplysninger om bladets udbredelse (i vintermånederne) samt oplysning om, hvorvidt bladet normalt benyttes til offentlige bekendtgørelser af den pågældende art.

...«

Miljøstyrelsens svar til mig var vedlagt en udtalelse fra Stenløse Kommune, hvoraf bl.a. fremgik følgende:

» ...

Det skal oplyses, at annonceringen er sket i »Stenløse/Ølstykke Nyt«, som dækker kommunerne Stenløse, Ølstykke, Gundsø og Slangerup. Bladet har senere skiftet navn til det nuværende »Ugenyt«, men har fortsat den samme udbredelse.

Det er en ugeavis, som husstandsomdeles.«

...

»Det skal endvidere oplyses, at Stenløse Kommune ikke fremsender særlig underretning til sommerhusbeboere om afgørelser, der

specielt henvender sig til sommerhusbeboere.  
...«

Ved en senere skrivelse bad jeg Miljøstyrelsen om at tage stilling til følgende:

» ...

- 1) Blev det pågældende blad faktisk omdelt til alle huse i området, herunder til sommerhusene, som efter det oplyste udgør 70% af de berørte ejendomme.
- 2) (Såfremt det kan lægges til grund, at der også er sket omdeling til sommerhusene i vinterhalvåret.) Finder Miljøstyrelsen det acceptabelt, at annonceringen efter miljøbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, sker på en sådan måde, at kun sommerhusejere, der jævnligt benytter deres sommerhuse i vinterhalvåret, får underretning om beslutningen.

...«

Af Miljøstyrelsens svar fremgik følgende:

» ...

Ad 1) Redaktionen på det pågældende blad har ved telefonisk henvendelse fra Miljøstyrelsen oplyst, at bladet omdeles af postvæsenet til alle husstande med postadresser, men ikke til sommerhuse, hvor der ikke er personer med fast bopæl. Bladet sendes endvidere til dem, der abonnerer på det, og der lægges et antal blade til fri afhentning hos lokale købmænd, kiosker m.v. for personer, der ikke modtager bladet med posten.

Ad 2) Det har været almindelig praksis ved behandling af spildevandsplaner og deres godkendelse herunder revision og tillæg til disse planer, at indkaldelser til offentlige møder og underretning om afgørelser for såvidt angår privatpersoner er sket ved offentlig annoncering. Undtagen herfra har alene været personer, der under sagens behandling har rettet direkte henvendelse til den godkendende myndighed.

Miljøstyrelsen har i overensstemmelse med denne praksis tilkendegivet, at man anser en annoncering efter miljøbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, som gyldig underretning, når annonceringen sker i dagblade og/eller ugeaviser, som i almindelighed benyttes til offentlige bekendtgørelser, idet borgerne må kunne forvente, at

der anvendes en ensartet offentliggørelsesmåde for alle offentlige bekendtgørelser.

Da den i denne sag anvendte underretning af sommerhusejerne ikke væsentlig afviger fra den af Stenløse kommune anvendte underretning til sommerhusbeboere om afgørelser, der specielt henvender sig til dem, finder Miljøstyrelsen den anvendte annoncering acceptabel, uanset at den er sket i vinterhalvåret, hvor sommerhusejere ikke jævnlig benytter deres sommerhuse.

...«

I A's afsluttende bemærkninger til sagen anførte han bl.a. følgende:

» ...

Den eneste herværende købmand (i Slagslunde) får om onsdagen ca. 10 eksemplarer af det omhandlede blad, og af de få sommerhusejere på sporadiske vinter (week-end) -besøg ved Buresø er ifølge sagens natur kun et fåtal på kundeBesøg i denne butiks åbningstid og kan, om der er resterende blade, da skaffe sig et eksemplar for den uge.

I Hovedstadsrådets skrivelse af ... meddeles, at dets afgørelse vil blive annonceret i »Stenløse/Ølstykke Nyt« i uge 49, 1987. Dette blad skiftede i uge 19, 1987 navn til »Uge-Nyt« og annoncen fandtes i det nummer, der udkom den 8. december 1987 med bl.a. det indhold, at klagefristen var 4 uger fra 1. december 1987. Alene disse forhold viser, at Hovedstadsrådet ikke behandlede sin underretningspligt omhyggeligt og seriøst.

Hverken »Uge-Nyt« eller de øvrige 4-5 gratis lokalblade (samt reklameblade m.m.) omdeles til sommerhusbeboere; ej heller om sommeren. Dette er Stenløse kommune vel vidende om. Bladet har en abonnementspris på 280 kr./år og har mindre end 5 abonnenter af os 300 mulige i området, formentlig mest ikke-private. Annoncen kostede ca. ½ af hvad brevporto til alle ville have kostet.

...«

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

» ...

Ved min behandling af sagen har jeg lagt til grund, at De og samtlige berørte grundejere i det pågældende område havde en væsentlig og individuel interesse i Hovedstadsrådets godkendelsesbeslutning og således var klageberettiget i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 74. De har i klagen til mig op-



lyst, at hver enkelt grundejer vil komme til at betale omkring 50.000 kr. til kloakeringen.

Beslutninger i sager om miljøbeskyttelse skal efter § 65 i loven meddeles adressaten og andre interesserede.

§ 65 har følgende indhold:

»Stk. 1. Kommunalbestyrelsens, amtsrådets og hovedstadsrådets beslutninger meddeles skriftligt til den eller de for de pågældende forhold ansvarlige, jfr. dog § 11, stk. 4. I tilfælde af overhængende alvorlig fare for sundheden samt i tilfælde, hvor øjeblikkelig indgriben er påkrævet for at afværge væsentlig forurening eller forureningens udbredelse, kan beslutninger om påbud eller forbud meddeles mundtligt. En mundtlig beslutning skal snarest muligt tillige meddeles skriftligt.

Stk. 2. Underretning om den trufne beslutning meddeles samtidigt skriftligt til embedslægeinstitutionen og andre berørte myndigheder. Endvidere underrettes skriftligt privatpersoner, som må antages at have en individuel, væsentlig interesse i at få kundskab om beslutningen, samt organisationer, som må antages at være klageberettiget efter § 74, stk. 2-5. Underretning til de nævnte privatpersoner og organisationer kan eventuelt finde sted ved offentlig annoncering. Ved meddelelse af godkendelse efter §§ 35-38 skal der altid foretages offentlig annoncering.«

Bestemmelsen i stk. 2 skal sikre, at alle særligt interesserede – ud over afgørelsens adressat – får underretning om den trufne beslutning. Afgrænsningen af, hvilke privatpersoner der skal underrettes, er foretaget i overensstemmelse med kredsen af klageberettigede, jf. lovens § 74.

Formålet med § 65, stk. 2, er således navnlig at sikre, at de personer, som i henhold til miljøbeskyttelsesloven har klageadgang, bliver informeret om den trufne beslutning og således kan tage stilling til eventuel udnyttelse af klageadgangen.

Efter § 65, stk. 2, pålægges myndighederne som udgangspunkt at give den nævnte personkreds (individuel) skriftlig underretning om den trufne afgørelse. Underretningen kan dog eventuelt finde sted ved offentlig annoncering.

Det er ikke i loven angivet, under hvilke betingelser offentlig annoncering kan erstatte den individuelle meddelelse, eller hvilke krav der stilles for at anse annonceringen for

fyldestgørende. Det er i forarbejderne til bestemmelsen forudsat, at offentlig annoncering navnlig kan anvendes, hvor kredsen af personer, der skal underrettes, er meget stor, og på forhånd er vanskelig at afgrænse.

Offentlig annoncering, eventuelt som supplement til individuel underretning, er en nødvendighed, hvor det ikke er muligt på forhånd at afgrænse kredsen af berørte privatpersoner.

Hvis kredsen af berørte på forhånd er identificerede, er offentlig annoncering ikke nogen nødvendighed. Der foreligger alene spørgsmål om, hvorvidt den individuelle ret til information efter lovens hovedregel – af administrative, praktiske grunde – kan erstattes af en offentlig annoncering.

Forudsætningen for, at dette spørgsmål kan besvares bekræftende, må efter min opfattelse være, at der findes, og faktisk anvendes, en offentlig annonceringsform, der er egnet til at give i hvert fald hovedparten af de berørte kundskab om den trufne beslutning. (Jeg lægger til grund, at der er tale om en større kreds, der berøres på nogenlunde ensartet måde).

Om en offentlig annoncering opfylder denne forudsætning, afhænger af meddelelsesmidlets udbredelse og redaktionelle (indholdsmæssige) karakter.

Det forhold, at det valgte meddelelsesmiddel, f.eks. et lokalt blad, normalt bruges til offentlige bekendtgørelser, kan have betydning for vurderingen af, om den nævnte hovedbetingelse er opfyldt. Derimod er det efter min opfattelse ikke i sig selv tilstrækkeligt til at anse informationspligten for opfyldt.

I den konkrete sag har jeg lagt til grund, at beslutningen om godkendelse af tillægget til Stenløse Kommunes spildevandsplan, for så vidt angår Buresø-området, berører en bestemt afgrænset kreds af privatpersoner, nemlig de grundejere, hvis ejendomme var omfattet af spildevandsplanen. Der var tale om i alt 454 grundejere, hvoraf de 320 – ca. 70% af de berørte – var sommerhusejere med fast bopæl andet sted. Jeg går ud fra, at kommunen var i besiddelse af samtlige bopælsadresser.

Den offentlige annoncering af beslutningen fandt sted i en lokal ugeavis, der overvejende indeholder reklamer. Avisen omdeles ikke til sommerhusene i området. Udbredel-

sen er efter det oplyste baseret på husstands-omdeling, og kun i meget begrænset omfang på faste abonnemeter.

Som bestemmelsen i § 65, stk. 2, er udformet, har jeg ikke grundlag for at kritisere selve beslutningen om at vælge offentlig annoncering i stedet for individuel underretning (uanset at kredsen af berørte var klart identificerede).

Efter det oplyste om udbredelsen og den redaktionelle karakter af det lokale ugeblad, hvori annonceringen skete, finder jeg imidlertid ikke, at annonceringen i dette tilfælde

har været tilstrækkelig til opfyldelse af den informationspligt over for de berørte, som fremgår af miljøbeskyttelseslovens § 65, stk. 2.

Jeg har gjort Miljøstyrelsen bekendt hermed.

Da godkendelsesbeslutningen i det foreliggende tilfælde faktisk blev påklaget til Miljøstyrelsen, og klagerne undergivet realitetsbehandling her, finder jeg ikke at have tilstrækkelig anledning til at foretage videre i anledning af den mangelfulde underretning i dette tilfælde.«

### 13-3. Forvaltningsret – 11.5. – 11.99. – Miljøret – 1.9. Notatpligt vedrørende væsentlige ekspeditioner.

*A ansøgte Miljøstyrelsen om tilskud til et genanvendelsesprojekt. Ansøgningen blev efter nogle telefonsamtaler sat i bero på indsendelse af yderligere oplysninger om projektet. Da styrelsen ikke modtog oplysningerne, anså styrelsen ansøgningen for bortfaldet. A protesterede og hævdede, at han ikke under telefonsamtalen var blevet gjort bekendt med, at yderligere oplysninger var en forudsætning for, at ansøgningen kunne behandles. Miljøstyrelsen havde ikke taget notat om telefonsamtalerne og deres indhold.*

*Ombudsmanden udtalte, at offentlighedslovens § 6, stk. 1, må ses som udslag af en almindelig retsgrundsætning om, at offentlige myndigheder har pligt til at gøre notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag - herunder telefonsamtaler, som ikke fremgår af brevvekslingen i sagen eller af sagens øvrige dokumenter. Notatpligten er en forudsætning for gennemførelse af retten til aktindsigt, men er normalt også forudsætningen for en effektiv kontrol med, om myndigheden har handlet korrekt. (J. nr. 1988-1148-11).*

Den 29. august 1988 rettede A henvendelse om bl.a. Rådet vedrørende genanvendelse og mindre forurenende teknologis afslag af 20. oktober 1987 på ansøgning om tilskud til udvikling af et sorteringudstyr for flasker.

Det fremgik af sagen, at A den 3. april 1987 indsendte ansøgning om tilskud til et projekt, som bestod i et komplet anlæg til genanvendelse af flasker. A skrev bl.a.:

»Vi forventer at have de sidste tekniske undersøgelser klar i løbet af de næste par uger, og derefter vil anlægget være solgt i sin helhed, og vi forhandler om salg af yderligere 2 anlæg.«

Ansøgningen blev modtaget den 7. april 1987 af Miljøstyrelsen, og den 14. april 1987 bekræftede styrelsen modtagelsen af ansøgningen. Miljøstyrelsen meddelte samtidig, at styrelsen senere ville vende tilbage til sagen.

Der var enighed imellem Miljøstyrelsen og A

om, at der i den efterfølgende tid var telefonisk kontakt imellem styrelsen og A.

Den 27. august 1987 skrev Miljøstyrelsen bl.a. således til A:

»De har den 3. april 1987 søgt om tilskud til et projekt til ca. 3 mill. kr.

Miljøstyrelsen har efterfølgende anmodet om at få tilsendt yderligere beskrivelse af projektets indhold, dets effekt på genanvendelsen og den forventede økonomi.

Da vi ikke har modtaget materialet betragtes ansøgningen som trukket tilbage. De er velkommen til at henvende Dem, såfremt ansøgningen på et senere tidspunkt skulle blive aktuel.«

På baggrund heraf skrev A til Miljøstyrelsen og anførte, at det aldrig var blevet meddelt ham, at myndighederne krævede yderligere oplysninger til beskrivelse af projektets indhold. A kunne derfor ikke anerkende, at ansøgnin-

gen var bortfaldet. En beskrivelse af projekt, virksomhed, ejerforhold etc. blev vedlagt, idet A bad om nu at få en afgørelse på ansøgning om tilskud. Om projektet skrev A bl.a.:

»Såfremt vi ikke får tilskud, må vi se i øjne, at det kan blive nødvendigt at sælge virksomheden. Vi har været tvunget til at sælge anlægget, inden vi gik i gang, og søgte også tilskud inden vi startede, i håb om en forventet bevilling gik vi så i gang, da kunden sendte en halv million i startkapital.«

Miljøstyrelsen udarbejdede den 8. oktober 1987 en indstilling til ansøgningen. Den 20. oktober 1987 meddelte styrelsen, at Rådet vedrørende genanvendelse og mindre forurenende teknologi (i overensstemmelse med indstillingen) på sit møde den 15. oktober 1987 havde besluttet at afslå A's ansøgning. Begrundelsen var formuleret således:

»Afgørelsen er begrundet i, at projektet er igangsat, uden at der er givet meddelelse om tilsagn, og idet projektet således er uafhængig af tilskud.«

Den 2. juni 1989 anmodede jeg Miljøstyrelsen om en supplerende udtalelse. Der fandtes ikke notater i de medsendte akter om de telefonsamtaler, Miljøstyrelsen refererede til i et brev af 17. oktober 1988 til A. I henhold til disse telefonsamtaler skulle A være oplyst om kravet om yderligere oplysninger for videre behandling af ansøgningen.

Miljøstyrelsen svarede bl.a. således den 21. september 1989:

»Miljøstyrelsen's bemærkninger til (A) i skrivelse af den 17. oktober 1988 samt til Ombudsmanden den 13. marts 1989 vedrørende anmodning om yderligere oplysninger, er baseret på udtalelser fra den sagsbehandler, som har behandlet sagen. Beklageligvis findes der ikke på sagen referat af telefonsamtaler til dokumentation for, at der har fundet telefoniske samtaler sted samt indholdet heraf.

(A) omtaler imidlertid i sine skrivelser til Ombudsmanden telefonsamtaler, hvorfor det må anses for bevist, at der har været telefonisk kontakt mellem Miljøstyrelsen og (A).

For såvidt angår indholdet af disse telefonsamtaler må det konstateres, at der er uoverensstemmelse imellem Miljøstyrelsen's og (A's) oplysninger herom.

I mangel på dokumentation herfor skal Miljøstyrelsen henlede opmærksomheden på indholdet af (A's) ansøgning af den 3. april 1987. Ansøgningen er så åbenbart mangelfuld, at det

med til vished grænsende sandsynlighed må antages, at anmodning om yderligere oplysninger er sket første gang, der har været telefonisk kontakt.

Antagelsen bestyrkes endvidere af følgende forhold:

Miljøstyrelsen's skrivelse af den 27. august 1987, hvori (A) underrettes om, at ansøgningen betragtes som trukket tilbage, slutter således »De er velkommen til at henvende Dem, såfremt ansøgningen på et senere tidspunkt skulle blive aktuel«. Da (A) ved skrivelse af den 10. september 1987 fremsender supplerende oplysninger, tages ansøgningen under behandling i sekretariatet, hvorefter sagen behandles på Genanvendelsesrådets møde den 15. oktober 1987. Tilskudsansøgningen afslås herefter af formelle grunde, idet det, jfr. bekendtgørelse om tilskud til genanvendelse og mindre forurenende teknologi § 3, stk. 1, er en betingelse for ydelse af tilskud, at projektet først påbegyndes, når tilsagn om tilskud er meddelt.

Som det vil fremgå af sagens akter kan den telefonsamtale, som (A) i sin skrivelse af den 28. oktober 1988 til Ombudsmanden henviser til som have fundet sted »sidst i maj måned«, ikke have haft det i skrivelserne anførte indhold. ...

I øvrigt skal Miljøstyrelsen fastholde de i skrivelser af henholdsvis den 17. oktober 1988 til (A) og den 13. marts 1989 til Ombudsmanden anførte oplysninger.

Miljøstyrelsen skal beklage, at man i denne sag ved en fejltagelse har undladt at opfylde forvaltningslovens referatpligt, idet det dog er Miljøstyrelsen's opfattelse, at Miljøstyrelsen's bemærkninger til sagen sammenholdt med samtlige sagens akter, som vedlagt, gør det muligt at få klarlagt den række misforståelser, som desværre har givet anledning til den verserende klagesag.«

I et brev til A udtalte jeg følgende:

»Som det fremgår, beklager Miljøstyrelsen den manglende iagttagelse af pligten til at tage notat om de førte telefonsamtaler med Dem og om indholdet af disse samtaler.

Der er en grundlæggende forskel på Deres og Miljøstyrelsen's opfattelse af, hvad der er meddelt telefonisk forud for Miljøstyrelsen's brev af 27. august 1987. Yderligere undersøgelser fra min side i form af fornyet høring af styrelsen vil næppe kunne medføre en afkla-

ring. Jeg tager derfor ikke stilling til, hvad der må antages at have været det nærmere indhold af de pågældende telefonsamtaler.

Sagen og dens forløb giver mig derimod anledning til at fremhæve bestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, der er affattet således:

*»Notatpligt m.v.*

§ 6. I sagen, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne. Det gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.«

Om § 6, stk. 1, indeholder forarbejderne følgende bemærkninger:

»Bestemmelsen i stk. 1 svarer til den gældende lovs § 4, idet notatpligtens rækkevidde dog er søgt præciseret på to punkter.

Efter den gældende lov omfatter notatpligten »faktiske oplysninger«. Efter forslaget omfatter notatpligten »oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder«. Ændringen betyder, at notatpligtens udstrækning ikke i første række er afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men i højere grad beror på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Afgørende for, om en oplysning skal noteres ned, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. Tilkendegivelse af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse vil derimod ikke, lige så lidt som efter den gældende lov, være omfattet af notatpligten. Det samme gælder oplysninger, der isoleret set gengiver objektive kendsgerninger som f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.

Efter formuleringen af den gældende lovs § 4 omfatter notatpligten kun oplysninger, »der mundtligt meddeles en myndighed«. Bestemmelsen er imidlertid blevet fortolket udvidende i praksis, bl.a. fordi partens interesse i at blive gjort bekendt med en oplysning er den samme, uanset hvordan myndigheden er kommet i besiddelse af den. Også af hensyn til myndighedernes egen interne sagsbehandling og til en eventuel senere klagebehandling er det af betydning at have et sikkert kendskab til, hvilke oplysninger myndigheden er eller har været i besiddelse af. Det er derfor nu udtrykkeligt fastsat, at notatpligten gælder alle oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der ikke allerede fremgår af sagens dokumenter, uanset på hvilken måde oplysningerne er tilgået sagen. Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der udveksles mundtligt inden for samme myndighed, f.eks. mellem tjenestemænd, nævnsmedlemmer eller kommunalbestyrelsesmedlemmer indbyrdes. Også oplysninger, der hidrører fra andre af myndighedens sager eller fra registre, som noteres på sagen, eventuelt i form af en henvisning.

Bestemmelsen i stk. 1 finder også anvendelse i sager, hvor der kun er én part, således som typisk er tilfældet i ansøgnings- og klagesager. Der skal derfor også gøres notat om oplysninger, der mundtligt meddeles af den pågældende selv.«

(Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 217-218).

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, må efter min opfattelse ses som udslag af en almindelig retsgrundsætning om, at offentlige myndigheder har pligt til at gøre notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag, herunder telefonsamtaler, som ikke fremgår af brevvekslingen i sagen eller af sagens dokumenter i øvrigt.

En sådan notatpligt vil ikke blot være en forudsætning for gennemførelse af retten til aktindsigt, men vil normalt også være en forudsætning for, at det efterfølgende kan klarlægges, hvad der er sket i en sag og herved også give mulighed for en effektiv kontrol med, om myndigheden har handlet korrekt.

Sagen her viser betydningen af, at myndighederne sikrer sig imod, at der efterfølgende opstår tvivl om, hvilke krav der er stillet og meddelt ansøger. Denne bevissikring kan fo-

retages på mange måder, men meddeles ansøger telefonisk, at der stilles yderligere krav for ansøgningens videre behandling, (og det ikke fremgår af sagens dokumenter i øvrigt) følger det af det ovenfor anførte, at der skal gøres notat om telefonsamtalen og dens indhold.

Jeg kan med denne begrundelse tilslutte mig Miljøstyrelsens udtalelse til mig om, at det er beklageligt, at der fra styrelsens side ikke blev taget notat om de førte telefonsamtaler med Dem i foråret og sommeren 1987.

Jeg har gjort Miljøstyrelsen bekendt med min opfattelse.

Afgørelsen af Deres ansøgning af 15. oktober 1987 er truffet i henhold til bekendtgørelse nr. 475 af 20. september 1984, der er udstedt i henhold til lov nr. 297 af 8. juni 1978

om genanvendelse af papir og drikkevareemballage samt begrænsning af affald, jf. lovbekendtgørelse nr. 532 af 16. oktober 1984.

Afslaget var begrundet i, at projektet var igangsat, uden at der var givet meddelelse om tilsagn, og idet projektet således var uafhængigt af tilskud.

I efterfølgende brev af 17. oktober 1988 til Dem og i udtalelsen til mig, har Miljøstyrelsen nærmere redegjort for baggrunden for afslaget, herunder også for forholdet mellem Deres ansøgning og ansøgningen fra B.

Efter min gennemgang af sagen finder jeg ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at kritisere Miljøstyrelsens afslag og begrundelsen herfor.«

#### 13-4. Forvaltningsret 12.1.-13.1. – Miljøret 1.3. Miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven.

*Miljøankenævnet havde afslået at realitetsbehandle en klage over Miljøstyrelsens stadfæstelse af en af Fyns Amtskommune meddelt »overordnet godkendelse« af en udvidelse af I/S Fynsværket. Nævnet henviste til, at det lå uden for nævnets beføjelser og pligter efter miljøbeskyttelseslovens kap. 12 at behandle klager over afgørelser, der ikke forelå i endelig form.*

*Ombudsmanden udtalte, at nævnets standpunkt ikke kunne give ham anledning til kritik. I tilslutning hertil fremsatte ombudsmanden nogle almindelige bemærkninger om hjemmelsgrundlaget for meddelelse af godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kap. V. Ombudsmanden udtalte blandt andet, at hverken den gældende miljøbeskyttelseslov eller forskrifter, udstedt i medfør heraf, indeholdt hjemmel for meddelelse af »overordnede« eller »foreløbige« godkendelser. Efter ombudsmandens opfattelse faldt den omhandlede godkendelse klart uden for de rammer, der hidtil havde været anerkendt i praksis med hensyn til anvendelse af ubestemte vilkår mv. Ombudsmanden bemærkede i tilslutning hertil, at godkendelsesbegrebet i miljøbeskyttelsesloven er forholdsvis klart og entydigt, hvilket også er nødvendigt af hensyn til de retsvirkninger, der er knyttet til en godkendelse.*

*Ombudsmanden anmodede Miljøstyrelsen om en redegørelse for adgangen til at meddele »foreløbige godkendelser« - således som spørgsmålet forelå efter Miljøankenævnets afvisning af at behandle en klage herover, og ombudsmandens bemærkninger hertil - samt om en redegørelse for konsekvenserne i den konkrete sag.*

*(J. nr. 1989-1087-11).*

Danmarks Naturfredningsforening klagede over proceduren i en sag vedrørende meddelelse af en »overordnet« miljøgodkendelse af en udvidelse af I/S Fynsværket. Anledningen til naturfredningsforeningens klage var, at Miljøankenævnet havde afvist at realitetsbehandle foreningens klage over Miljøstyrelsens stadfæ-

stelse (med nærmere angivne ændringer og tilkendegivelser) af Fyns Amtsråds »overordnede« godkendelse af udvidelsesplanerne.

Miljøankenævnet afviste at behandle sagen under henvisning til, at nævnet ikke havde »beføjelse til eller praktiske muligheder for at meddele tilkendegivelser eller »foreløbige« el-

ler »overordnede« godkendelser eller forholde sig til afgørelser, som er betegnet eller beskrevet som sådan af forudgående instanser«, jf. nærmere nedenfor.

I klagen til mig anførte naturfredningsforeningen:

» ...

Det, der efter foreningens vurdering er betænkeligt, og det, der får foreningen til at rette henvendelse til Folketingets Ombudsmand, er proceduren i denne sag, sådan som den foreligger efter Miljøankenævnets afgørelse – en afgørelse foreningen i øvrigt er enig i.

...

Danmarks Naturfredningsforening kan med andre ord ikke få realitetsbehandlet ankesagen i Miljøankenævnet, da der ikke foreligger en endelig miljøgodkendelse. Denne godkendelse foreligger endnu ikke medio 1989 – 3 år efter Fynsværkets ansøgning. Derimod har dispensationen for bygge- og anlægsarbejdet, jfr. Mbl. § 72 stk. 3 medført, at byggeriet nu har været igang i 2 år – ligeledes uden en endelig miljøgodkendelse.

Foreningens betænkelighed ved proceduren er således, at den lovhjemlede klageadgang bliver illusorisk.

...«

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at amtsrådets overordnede godkendelse blev meddelt i skrivelse af 21. juli 1987 på grundlag af en ansøgning fra I/S Fynsværket om en godkendelse i henhold til miljøbeskyttelseslovens kapitel V af en udvidelse af værket med en ekstra blok. Amtsrådet skitserede en række vilkår, som amtsrådet fandt kunne ligge til grund for en godkendelse af udvidelsen, men tilkendegav samtidig at den endelige fastlæggelse af vilkårene først ville finde sted senere i en detailgodkendelse.

Samtidig meddelte amtsrådet, med henvisning til miljøbeskyttelseslovens § 72, stk. 3, værket dispensation til påbegyndelse af bygge- og anlægsarbejder til udvidelsen. Den 9. november 1987 krævede amtsrådet byggeriet standset, men den 18. november 1987 meddelte Miljøstyrelsen dispensation til fortsættelse af bygge- og anlægsarbejderne. Styrelsen lagde ved afgørelsen herom til grund, »at virksomhedsudvidelsen umiddelbart kunne etableres i overensstemmelse med gældende planlægningsmæssige bestemmelser, og at forureningen fra virksomheden ved hjælp af vilkår i godkendelsen kunne begrænses på en sådan måde,

at der ikke opstår væsentlige gener for omgivelserne.«

Den 18. juli 1988 tog Miljøstyrelsen stilling til klager fra blandt andet naturfredningsforeningen over amtsrådets overordnede godkendelse. Styrelsen anførte blandt andet:

» ...

Ved sagens behandling og afgørelse finder Miljøstyrelsen at burde lægge følgende generelle antagelser til grund:

### *Overordnet godkendelse.*

Miljøbeskyttelsesloven indeholder ingen bestemmelser, der nævner begrebet overordnet godkendelse. Miljøstyrelsen finder imidlertid ikke, at loven er til hinder for, at amtsrådet som sket i det foreliggende tilfælde har meddelt en foreløbig godkendelse, der indeholder myndighedernes vurdering af en række principielle vilkår, hvis overholdelse kunne vise sig prohibitive for den valgte udvidelse (lokalisering) af værket. Specielt ved så store virksomhedstyper, som der her er tale om, og hvis etablering strækker sig over en længere tidshorizont, kan Miljøstyrelsen acceptere en sådan fremgangsmåde. Retsvirkningen af den overordnede eller foreløbige miljøgodkendelse er bl.a., at der efter den ved lov nr. 329 af 4. juni 1986 gennemførte ændring af miljøbeskyttelseslovens § 72, stk. 3-4, kan meddeles dispensation til påbegyndelse af bygge- og anlægsarbejder, dog på ansøgerens egen risiko.

..«

Styrelsen redegjorde dernæst udførligt for de miljømæssige forhold og styrelsens vurdering heraf, og anførte på denne baggrund:

» ...

### *Miljøstyrelsens afgørelse.*

Efter en vurdering af sagen på det foreliggende grundlag er det Miljøstyrelsens opfattelse, at den ansøgte udvidelse af Fynsværket I/S vil kunne godkendes efter miljøbeskyttelsesloven, idet det ved vilkårsfastsættelsen vil kunne sikres, at driften af værket efter udvidelsen ikke medfører en uacceptabel forurening.

Miljøstyrelsen stadfæster derfor amtsrådets afgørelse af 16. juli 1987 om godkendelse af udvidelse af værket med blok 7 samt dele af det eksisterende værk, nemlig blok 2 og blok 3.

Det forudsættes, at amtsrådet herefter træffer afgørelse om den endelige udformning af vilkårene under hensyntagen til Miljøstyrel-

sens foranstående vurderinger og nedenstående betingelser:

...«

Herefter skitserede styrelsen de vilkår, som styrelsen fandt kunne stilles ved den endelige miljøgodkendelse. Styrelsens redegørelse herom indeholder en stillingtagen til de af amtsrådet stillede – foreløbige – vilkår (opdelt i 37 punkter).

Afslutningsvis bemærkede styrelsen:

» ...

Det skal understreges, at Miljøstyrelsens vurdering af vilkårene i amtsrådets afgørelse er foreløbig, og at man forbeholder sig Miljøstyrelsens stillingtagen til amtsrådets endelige udformning af vilkårene, såfremt disse måtte blive påklaget til Miljøstyrelsen.

Nærværende afgørelse kan påklages til Miljøankenævnet.

...«

I anledning af klage fra blandt andet Danmarks Naturfredningsforening til Miljøankenævnet over styrelsens afgørelse indhentedes nævnet udtalelser fra Miljøstyrelsen, herunder en udtalelse af 10. februar 1989, hvori styrelsen efter anmodning fra nævnet nærmere redegjorde for karakteren af styrelsens afgørelse. Heri udtalte styrelsen:

» ...

Miljøstyrelsens afgørelse af 18. juli 1988 skal betragtes som en tilkendegivelse af, at det efter styrelsens opfattelse er miljømæssigt forsvarligt at meddele godkendelse af en udvidelse af værket med den valgte lokalisering (og i forbindelse hermed godkendelse af dele af det eksisterende værk), idet det ved vilkårsfastsættelsen vil kunne sikres, at driften af værket efter udvidelsen ikke medfører en uacceptabel forurening.

Miljøstyrelsen stadfæstede derfor amtsrådets afgørelse om godkendelsen som sådan, og styrelsens afgørelse i forvaltningsretlig forstand er begrænset hertil, idet styrelsen ligesom amtsrådet har forudsat, at den endelige fastlæggelse af vilkårene finder sted i en senere fase (detailgodkendelse). Som anført i Miljøstyrelsens afgørelse har styrelsen ikke anset en sådan fremgangsmåde i form af meddelelse af en foreløbig eller overordnet godkendelse for uforenelig med miljøbeskyttelsesloven.

Efter Miljøstyrelsens opfattelse bør genstanden for den administrative rekurs i anledning af den nu foreliggende klage til Miljøankenævnet afgrænses i overensstemmelse hermed.

Amtsrådets og evt. Miljøstyrelsens afgørelser om den endelige fastlæggelse af vilkårene vil til sin tid kunne påklages i overensstemmelse med de almindelige regler herom.

Når Miljøstyrelsen i sin skrivelse af 18. juli 1988 desuagtet har fremført en række bemærkninger, der vedrører vilkårsfastsættelsen, skyldes dette dels den givne foranledning, dels at styrelsen har fundet det nødvendigt at foretage en præliminær, miljømæssig vurdering af spørgsmålet om, hvorvidt det principielt gennem fastsættelsen af passende vilkår vil være muligt at sikre miljømæssigt acceptable forhold efter værkets udvidelse, idet en sådan vurdering selvsagt er en nødvendig forudsætning for en stillingtagen til spørgsmålet om en stadfæstelse af amtsrådets overordnede godkendelse af udvidelsen som sådan.

Disse bemærkninger er ikke i egentlig forvaltningsretlig forstand en del af Miljøstyrelsens afgørelse, selv om Miljøstyrelsen har forudsat, at de tillægges betydning ved den videre sagsbehandling i amtsrådet, og uanset at bemærkningerne på visse punkter er meget konkret udformet. At sidstnævnte er tilfældet, skyldes, at bemærkningerne delvis refererer sig til eller er inkorporeret i de i amtsrådets afgørelse indeholdte tilkendegivelser med hensyn til, hvilke vilkår der vil kunne forventes meddelt ved amtsrådets detailgodkendelse. Opmærksomheden skal i denne forbindelse henledes på, at det i Miljøstyrelsens afgørelse (side 22) er understreget, at Miljøstyrelsens vurdering heraf er foreløbig, og at man forbeholder sig Miljøstyrelsens stillingtagen til amtsrådets endelige udformning af vilkårene, såfremt disse måtte blive påklaget til Miljøstyrelsen.

...«

Om baggrunden for Miljøankenævnets afvisning af at behandle sagen anførte nævnet følgende i sin afgørelse af 25. maj 1989:

»På baggrund af Miljøstyrelsens redegørelse af 10. februar 1989 må nævnet være af den opfattelse, at der med Miljøstyrelsens afgørelse af 18. juli 1988 er tale om en række tilkendegivelser over for Fyns Amt om Miljøstyrelsens foreløbige vurderinger af, på hvilke vilkår og under hvilke forudsætninger amtet bør meddele den af såvel amtet som Miljøstyrelsen forudsatte detailgodkendelse i medfør af miljøbeskyttelseslovens kapitel 5.

...

Miljøstyrelsens afgørelses foreløbige karakter understreges af bl.a. punkterne 9, 10, 11, 13

og 14, der, ligesom de øvrige punkter, af styrelsen er betegnet som «betingelser». Ifølge disse punkter skal I/S Fynsværket inden 1. oktober 1988 til Fyns Amt indsende en række konkrete redegørelser og forslag vedrørende bl.a. de forhold, der har givet Danmarks Naturfredningsforening anledning til at indbringe sagen for nævnet.

Nævnet må således, som sagen er oplyst, være af den opfattelse, at nævnet ikke kan behandle den foreliggende klagesag.

En nævnbehandlings efter reglerne i miljøbeskyttelseslovens kapitel 12 må forudsætte, at den påklagede afgørelse foreligger i en sådan endelig form, jf. lovens § 41, herunder navnlig denne bestemmelses stk. 2, at nævnet kan træffe en endelig afgørelse i godkendelsessagen med retsvirkninger som eksempelvis indeholdt i lovens §§ 42, 44 og 83.

Nævnet har derimod ikke beføjelse til eller praktiske muligheder for at meddele tilkendegivelser eller «foreløbige» eller «overordnede» godkendelser eller forholde sig til afgørelser, som er betegnet eller beskrevet som sådanne af forudgående instanser.

Nævnet finder i den forbindelse at måtte pege på, at en antagelse af, at nævnet som 3. instans havde en sådan beføjelse, ville medføre konsekvenser for 1. og 2. instansens efterfølgende stillingtagen til detailgodkendelsens indhold, som ikke forekommer umiddelbart overskuelige. Uoverskueligheden forekommer særlig udtalt i nærværende sag, hvori, som foran anført, der såvel fra amtets som Miljøstyrelsens side er tale om væsentlige reservationer og forbehold samt om behov for yderligere undersøgelser og redegørelser, hvis konsekvenser for såvel ansøger som den godkendende myndighed vil kunne få indflydelse på den endelige godkendelse.

...«

I en udtalelse til mig i anledning af naturfredningsforeningens klage henholdt Miljøankenævnet sig til sin afgørelse. Med hensyn til naturfredningsforeningens bemærkninger om dispensation til bygge- og anlægsarbejder anførte Miljøankenævnet:

» ...

Som det fremgår af nævnets afgørelse, har nævnet ikke taget stilling til indhold og retsvirkninger af Miljøstyrelsens afgørelse af 18. juli 1988. Det bemærkes herved, at Fyns Amts afgørelse af 16. juli 1987 om dispensation i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 72, stk. 3 til udførelse af bygge- og anlægsarbejder samt Miljøstyrelsens afgørelse af 18. november 1987 om dispensation til fortsættelse af bygge- og anlægsarbejder ikke kan påklages til nævnet, jf. lovens § 72, stk. 4 in fine.«

I en skrivelse til Danmarks Naturfredningsforening udtalte jeg følgende:

»Jeg er opmærksom på, at naturfredningsforeningen har klaget over sagens behandling i sin helhed og over for mig udtrykkeligt har erklæret sig enig i Miljøankenævnets afvisning af (bl.a.) foreningens klage. Alligevel har jeg anset det for rigtigst i første omgang alene at koncentrere mig om ankenævnets behandling af sagen. Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger nedenfor og til vedlagte kopi af min samtidige skrivelse til Miljøstyrelsen.

Miljøankenævnet afviste realitetsbehandling af klagen under henvisning til, at det lå uden for nævnets beføjelser og pligter efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 12 at behandle klage over afgørelser, som ikke foreligger i endelig form.

Jeg forstår ankenævnets standpunkt således, at nævnet ikke mener, at den påklagede »overordnede« godkendelse af I/S Fynsværkets udvidelse var en afgørelse om godkendelse i miljøbeskyttelseslovens (kapitel 5.s) forstand og således heller ikke en afgørelse, der efter lovens § 76 kan påklages til Miljøankenævnet.

Dette standpunkt kan ikke give mig anledning til kritik. Jeg kan herved i hovedsagen tilslutte mig den begrundelse, som nævnet har anført i sin afgørelse af 25. maj 1989, og skal yderligere bemærke følgende:

Miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 omhandler alene afgørelser om *godkendelse* af særligt forurenende virksomheder. Godkendelse skal være meddelt, før virksomheden påbegyndes eller udvides, eventuelt ændres bygningsmæssigt, jf. § 35, stk. 1.

Miljøbeskyttelsesloven eller forskrifter udstedt i medfør heraf indeholder ikke



hjemmel for udstedelse af »overordnede« eller »foreløbige« godkendelser.

Til en godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 er knyttet visse retsvirkninger. Blandt andet følger det af miljøbeskyttelseslovens § 44, stk. 4, at miljømyndighederne, så længe virksomheden udøves i overensstemmelse med de fastsatte vilkår, har forholdsvis begrænsede muligheder for at gribe ind over for virksomheden med nye miljøkrav inden for en periode af 8 år efter godkendelsen. Overtrædelse af vilkårene kan efter lovens § 42 medføre forbud mod fortsat drift af virksomheden og eventuelt krav om fjernelse af denne. Vilkårsovertrædelser kan endvidere straffes efter lovens § 83, stk. 1, nr. 3. Det samme gør sig gældende, hvis en godkendelsespligtig virksomhed påbegyndes uden tilladelse, jf. § 83, stk. 1, nr. 4.

Miljøbeskyttelseslovens § 72, stk. 3, indeholder endvidere hjemmel til, at den myndighed, som har givet en miljøgodkendelse, kan give dispensation fra lovens almindelige regel om, at bygge- og anlægsarbejder ikke må påbegyndes, før klagefristen på 4 uger er udløbet. Klagemyndigheden har efter § 72, stk. 4, en tilsvarende beføjelse med hensyn til spørgsmålet om påbegyndelse af bygge- og anlægsarbejder, der er omfattet af en (påklaget) miljøgodkendelse.

En afgørelse om kapitel 5 godkendelse kan påklages i overensstemmelse med reglerne i miljøbeskyttelseslovens kapitel 11 og 12 til Miljøstyrelsen og senere eventuelt til Miljøankenævnet.

Kravene til indholdet af en kapitel 5 godkendelse fremgår af miljøbeskyttelseslovens § 41. Godkendelsen skal for det første angive de omstændigheder, der er lagt til grund for godkendelsen, jf. stk. 1. Efter stk. 2 skal de fastsatte vilkår med hensyn til virksomhedens etablering og drift endvidere være anført i godkendelsen.

Godkendelsen skal i almindelighed fastlægge de endelige vilkår, og vilkårenes indhold må have en vis bestemt karakter, jf. den kommenterede miljøbeskyttelseslov ved Jørgen Bjerring og Gorm Møller, 2. udgave 1986, s. 292. Kravene herom har, som det nævnes anførte sted, ikke kun betydning for virksomheden i relation til de ovenfor nævnte retsvirkninger, herunder navnlig retsbeskyttelse efter lovens § 44, stk. 4, men også for omboende og organisationer med hen-

syn til vurderingen af forureningen og dermed også af grundlaget for at klage over en godkendelse.

Det er i praksis antaget, at en godkendelse kan rumme en vis ubestemthed med hensyn til den nærmere fastlæggelse af vilkårene, eventuelt at der tages forbehold om en senere revision (endelig fastsættelse) af vilkårene. Jeg henviser til den kommenterede miljøbeskyttelseslov, s. 292ff og til Miljøankenævnets afgørelse refereret i Kendelser om fast ejendom 1981, s. 105. Ubestemtheden har dog alene vedrørt omfanget af nødvendige afhjælpende foranstaltninger i enkelte henseender, og der har været en særlig begrundelse for ikke at præcisere vilkårene nærmere.

Den foreløbige godkendelse og vilkårsangivelse i denne sag – der alene rummer en endelig stillingtagen til lokaliseringsspørgsmålet (eventuelt prohibitive vilkår) og som reelt alene er begrundet i ønsket om at påbegynde bygge- eller anlægsarbejder – går efter min opfattelse klart ud over de rammer, som hidtil har været anerkendt i praksis.

Godkendelsesbegrebet i miljøbeskyttelsesloven er relativt entydigt. Efter min opfattelse må det nødvendigvis også være det af hensyn til de retsvirkninger, der er knyttet til en godkendelse, jf. ovenfor.

Jeg vil naturligvis ikke bestride, at der kan være et praktisk behov for foreløbige godkendelser som anvendt i denne sag, d.v.s. afgørelser om at en forurenende virksomhed kan placeres et bestemt sted uden væsentlige miljøgener (som ikke vil kunne afhjælpes under en senere vilkårsfastsættelse), og jeg kan for så vidt henvise til det nu verserende lovforslag til ny miljøbeskyttelseslov, lovforslag nr. L 164, fremsat den 18. januar 1990, § 33, stk. 3.

Det afgørende er imidlertid, at det følger af det for forvaltningen almindeligt gældende legalitetsprincip, at en sådan beføjelse kræver en hjemmel i loven.

Da en sådan hjemmel ikke findes i den gældende miljøbeskyttelseslov – der kun giver hjemmel for meddelelse af godkendelser i den ovenfor nævnte forstand – må jeg betragte den meddelte »overordnede godkendelse« som ulovhjemlet og som en disposition, Miljøankenævnet efter reglerne om ankenævnets kompetence ikke er forpligtet til at tage stilling til.

Jeg kan derfor ikke kritisere Miljøankenævnets afvisning af at realitetsbehandle naturfredningsforeningens klage.

Som sagen foreligger for mig, kan jeg ikke foretage noget over for amtsrådet og Miljøstyrelsen i anledning af de trufne afgørelser om »overordnet godkendelse« af Fynsværkets udvidelse.

Da jeg imidlertid går ud fra, at Miljøankenævnets afvisning af at behandle klager over en sådan godkendelse, samt mine bemærk-

ninger ovenfor om hjemmelsspørgsmålet, må give anledning til overvejelser, har jeg samtidig hermed anmodet Miljøstyrelsen om en redegørelse for, hvorledes styrelsen nu ser på adgangen til at meddele »foreløbige godkendelser« og i tilslutning hertil, en redegørelse for konsekvenserne i den konkrete sag.

Når jeg har modtaget svar fra Miljøstyrelsen, vil jeg vende tilbage til sagen.«

#### 14. Skatteministeriets sagsområde

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 16, er der i beretningsåret realitetsbehandlet 80 sager inden for Skatteministeriets sagsområde. 29 sager gav anledning til kritik og/eller henstilling.

62 sager vedrørte *departementet*. Heraf angik 48 sager det egendrift-projekt, der er omtalt neden for under IV. 22 af disse sager gav anledning til kritik. Endvidere gav undersøgelsen anledning til 2 generelle henstillinger.

Af de resterende 14 sager vedrørende departementet angik 12 afgørelser, hvoraf 6 angik skatteområdet og 3 told- og afgiftsområdet. 1 sag vedrørte spørgsmålet om aktindsigt i Ligningsrådets protokol. 2 sager angik sagsbehandlingen, heraf 1 sagsbehandlingstiden. Ingen af sagerne gav anledning til kritik.

3 sager angik afgørelser truffet af *Direktoratet for toldvæsenet (nu Told- og Skattestyrelsen)*.

1 sag, der vedrørte opkrævning af importmoms og registreringsafgift ved indregistrering af en bil her i landet, gav anledning til kritik.

15 sager angik *Landsskatteretten*. 3 af sagerne vedrørte sagsbehandlingen og gav alle anledning til kritik. 1 sag vedrørte sagsbehandlingen i forbindelse med Landsskatterettens behandling af en klage over et skyldråds vurdering af en fast ejendom ved 16. almindelige vurdering. Sagen gav anledning til både kritik og henstilling. 12 sager vedrørte afgørelser, og heraf gav en, der angik en EF-ansats betaling af bunden opsparing, anledning til en henstilling om at genoptage sagen. Sagen er gengivet nedenfor som sag nr. 14-1.

**14-1. Forvaltningsret 11.1. – 12.2. – 13.1. – 1.7. – International ret 1.1. – Skatter 1.1. – 1.9. EF-ansats pligt til at betale bunden opsparing.**

*A, der siden 1974 havde været ansat i EF med bopæl i Bruxelles, klagede over Landsskatterettens stadfæstelse af et skatteråds afgørelse om, at han skulle betale bunden opsparing. A bestred ikke, at han var indkomstskattepligtig her i landet i henhold til kildeskattelovens § 1, nr. 1, sammenholdt med art. 14 i den til »Traktat om oprettelse af et fælles råd og en fælles kommission for EF« hørende protokol om EF's privilegier og immuniteter; denne artikel vedrører imidlertid kun indkomstskat, formueskat og arveafgift.*

*Skatterådets fastholdelse af beregningsgrundlaget for den opkrævede bundne opsparing påklagedes til Landsskatteretten, der imidlertid videresendte den til ligningskommissionen som en klage over selve opsparingspligten. Ligningskommissionen meddelte A, at kommissionen fastholdt hans skatteansættelse uændret. Da A herefter anførte, at hans klage alene vedrørte det forhold, at han var blevet pålagt byrder, udover hvad art. 14 i 1965-protokollen berettigede til, meddelte ligningskommissionen ham, at kommissionen ikke havde bemyndigelse til at træffe afgørelse vedrørende opsparingspligten og dennes retsgrundlag. Denne afgørelse indbragte A for Landsskatteretten, som stadfæstede skatterådets afgørelse.*

*Ombudsmanden fandt, at det havde været med urette, at Landsskatteretten, da denne fik sagen forelagt første gang, havde henvist den til behandling ved ligningskommissionen efter reglerne om klage over indkomstansættelser. Ombudsmanden anførte, at Landsskatteretten i den indklagede kendelse alene havde taget stilling til det spørgsmål, A havde rejst om, hvorledes § 1 i lov om bunden opsparing retteligt skulle fortolkes, og anførte, at Landsskatterettens fortolkning vedrørende dette spørgsmål ikke forekom ham helt utvivlsom. Ombudsmanden fandt dog ikke anledning til at gå ind i en nærmere vurdering heraf, men henstillede til Landsskatteretten at genoptage sagen, idet han fandt, at Landsskatteretten i kendelsen burde have taget stilling til, om bunden opsparing kan anses som »beskatning« efter art. 14 i den forannævnte traktat.*

*Ombudsmanden henviste klageren til, såfremt Landsskatteretten herefter traf en afgørelse, som klageren ikke var enig i, at indbringe Landsskatterettens afgørelse for domstolene inden 6 måneder efter kendelsens afsigelse. Ombudsmanden anførte herved, at ombudsmandsembedet efter hans opfattelse i almindelighed må anses for et mindre egnet forum for afklaring af tvivlsspørgsmål om rækkevidden af EF-retlige regler, fordi det alene er domstolene, som kan forelægge sådanne spørgsmål for EF-Domstolen til præjudiciel afgørelse. (J. nr. 1989-621-223).*

A klagede over, at Landsskatteretten i en kendelse stadfæstede et skatteråds afgørelse om, at han var pligtig at betale bunden opsparing i henhold til lov nr. 137 af 6. april 1985.

Det fremgik af sagen, at A siden 1974 havde været ansat i EF's tjeneste i Bruxelles, og at han havde bopæl der.

A bestred under sagen, at han var omfattet af lov nr. 137 af 6. april 1985 om bunden opsparing, hvorimod det under sagen var ubestridt, at han var indkomstskattepligtig her i landet i henhold til kildeskattelovens § 1, nr. 1, sammenholdt med art. 14 i den til »Traktat om oprettelse af et fælles råd og en fælles kommission for EF« hørende protokol fra 1965 om EF's privilegier og immuniteter.

Efter § 1 i lov om bunden opsparing gælder denne lov alene for personer, som ved udløbet

af indkomståret 1984 var fuldt skattepligtige efter kildeskattelovens § 1.

Efter kildeskattelovens § 1, nr. 1, omfatter skattepligten personer, der har bopæl her i landet.

Efter art. 14 i den ovennævnte protokol skal ansatte i Fællesskaberne, som på grund af deres ansættelse har taget ophold på en anden medlemsstats område med hensyn til beskatning af indkomst og formue, arveafgift og anvendelse af overenskomster om dobbeltbeskatning betragtes, som om de havde bevaret deres tidligere bopæl, forudsat at denne var beliggende i en medlemsstat.

A klagede første gang over, at han var pålagt at betale bunden opsparing, i skrivelse af 3. oktober 1985 til et amtsskatteinspektorat, idet han henviste til, at bunden opsparing ikke kunne si-

destilles med skat, og at hans skattepligtig her i landet, hvor han ikke havde bopæl, ikke var baseret på kildeskattelovens § 1, men derimod på 1965-protokollens art. 14, som imidlertid kun vedrører indkomstskat, formueskat og arveafgift.

Efter en brevveksling mellem A og sekretariatet for et skatteråd meddelte skatterådet ham, at beregningsgrundlaget for den opkrævede bundne opsparing fastholdtes, hvilket han kunne klage over til Landsskatteretten. A blev samtidig vejledt om, at en eventuel klage over, at han fortsat ansås for fuldt skattepligtig efter kildeskattelovens § 1, skulle indsendes til X kommunes ligningsmyndighed.

Efter at A havde indbragt skatterådets afgørelse for Landsskatteretten, som han anmodede om at tage stilling til hans indsigelse om, at der manglede det fornødne retsgrundlag for at kunne pålægge ham pligt til at betale bunden opsparing, meddelte Landsskatteretten ham, at retten havde videresendt hans klage til ligningskommissionen, da retten ikke fandt, at der forelå en klage over beregningen af den bundne opsparing, men derimod en klage over, at A var anset for at være opsparingspligtig. Landsskatteretten anførte i den forbindelse, » . . . og da klager over indkomstansættelsen pr. 1984 (herunder skattepligtsspørgsmålet), som danner grundlag for beregningen af den bundne opsparing, følger skattestyrelseslovens almindelige regler om klager over indkomstansættelsen, har man dags dato videresendt (A's) brev til Ligningskommissionen i (X) Kommune«.

Efter en brevveksling imellem A og skattemyndighederne i en kommune meddelte skattevæsenet ham, at hans klage over skatteansættelsen for indkomståret 1984 havde været behandlet i ligningskommissionen, som havde fastholdt hans skatteansættelse uændret. Der henvistes samtidig til cirkulære nr. 137 af 20. juni 1973 om kildeskatteloven, hvorefter personer ansatte i EF betragtes som havende bevaret deres bopæl i Danmark, hvorfor ligningskommissionen havde anset A for skattepligtig efter kildeskattelovens § 1, stk. 1.

I en skrivelse til ligningskommissionen anførte A, at kommissionen havde behandlet en klage, som han ikke havde fremsat, idet hans klage alene gik på, at skattemyndighederne havde pålagt ham byrder, udover hvad art. 14 i 1965-konventionen berettigede til.

Denne henvendelse blev besvaret af skattevæsenet i X kommune, som var tiltrådt af lig-

ningskommissionen, og hvori bl.a. redegjordes for, at man ikke havde været helt enig i Landskatterettens henvisning af A's klage til ligningskommissionen, men at man havde været nødt til at behandle sagen som anvist af Landskatteretten. Der redegjordes samtidig for grundlaget for ligningskommissionens afgørelse, herunder at denne ikke havde bemyndigelse til at træffe afgørelse, for så vidt angår den bundne opsparing samt retsgrundlaget herfor. Endelig henvistes til, at yderligere behandling af sagen måtte foregå i Skatterådet.

A indbragte ligningskommissionens afgørelse for skatterådet, som stadfæstede ligningskommissionens afgørelse med bemærkning om, at også skatterådet fandt ham fuldt skattepligtig til Danmark med kildeskattelovens § 1 som hjemmelsgrundlag.

Denne afgørelse indbragte A for Landsskatteretten, som efter en korrespondance med Statsskattedirektoratet stadfæstede afgørelsen, hvis præmisser er sålydende:

»Da klageren ifølge artikel 14 i den til »Traktat om oprettelse af et fælles råd og en fælles kommission for EF« hørende protokol om EFs privilegier og immuniteter betragtes, som om han har bevaret sin tidligere bopæl i Danmark, finder Landsskatteretten, at klageren fortsat må anses for fuldt skattepligtig til Danmark i medfør af kildeskattelovens § 1, nr. 1, jf. cirkulære nr. 137 af 20. juni 1973 om kildeskatteloven. Da klageren således ved udløbet af indkomståret 1984 var fuldt skattepligtig efter kildeskattelovens § 1, finder Landsskatteretten, at det er med rette, at klageren er anset for pligtig at indbetale bunden opsparing.«

A anførte i sin klage til mig, at der i kendelsen ikke reelt var taget stilling til det af ham påberåbte manglende retsgrundlag.

Landsskatteretten henholdt sig i en udtalelse til mig til sin kendelse og den deri angivne begrundelse.

A fremsendte til min orientering en udtalelse fra hans advokat om sagen, ligesom han anmodede mig om at foranledige indhentet en præjudiciel afgørelse fra Europa-domstolen.

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

»1. § 7, 1. pkt., i lov om bunden opsparing bestemmer, at klage over beregning af bunden opsparing indgives til Skatterådet. For klagen gælder efter § 7, 2. pkt., i øvrigt sam-

me regler som for klage over indkomstansættelser.

Lovmoterne til § 7, jf. Folketingstidende 1984-85, tillæg A, sp. 4198, tyder på, at der med § 7, 2. pkt., primært er tænkt på klager over størrelsen og opgørelsen af den skattepligtige indkomst for 1984, som danner grundlag for beregningen, idet det nævnes, at sådanne klager følger skattestyrelseslovens almindelige regler om klager over indkomstansættelsen.

Da De ikke har klaget over Deres indkomstansættelse for 1984, men alene over, at skattemyndighederne ikke har den fornødne hjemmel til at pålægge Dem at betale bunden opsparing, finder jeg, at det har været med urette, at Landsskatteretten, da denne fik sagen forelagt første gang, har henvist den til behandling ved ligningskommissionen efter reglerne om klage over indkomstansættelser.

2. Af den ovenfor refererede korrespondance mellem Dem og skattemyndighederne fremgår, at De til støtte for Deres standpunkt har gjort gældende, *dels* at den af skattemyndighederne anlagte fortolkning af § 1 i lov om bunden opsparing er urigtig, *dels* at art. 14 i 1965-protokollen om EF's privilegier og immuniteter er til hinder for, at medlemsstaterne kan pålægge EF-ansatte byrder af ikke-skattemæssig karakter, idet De i den forbindelse har gjort gældende, at bunden op-

sparing ikke kan sidestilles med en skattemæssig forpligtelse.

I den indklagede kendelse er alene taget stilling til det af Dem rejste spørgsmål om, hvorledes § 1 i lov om bunden opsparing rettelig skal fortolkes. Den af Landsskatteretten anlagte fortolkning vedrørende dette spørgsmål forekommer mig ikke helt utvivlsom. Jeg har dog ikke fundet anledning til at gå ind i en nærmere vurdering heraf, da jeg samtidig hermed har henstillet til Landsskatteretten at genoptage sagen, idet jeg finder, at Landsskatteretten i kendelsen burde have taget stilling til, om bunden opsparing kan anses som »beskatning« efter art. 14 i ovennævnte traktat.

Skulle Landsskatteretten herefter træffe en afgørelse, som De ikke er enig i, skal jeg henvise Dem til eventuelt at indbringe Landsskatterettens afgørelse for domstolene inden 6 måneder efter kendelsens afsigelse, jf. hermed skattestyrelseslovens § 29, stk. 2. Ombudsmandsembedet må således efter min opfattelse i almindelighed anses for et mindre egnet forum for afklaring af tvivlsspørgsmål om rækkevidden af EF-retlige regler, fordi det alene er domstolene, som kan forelægge sådanne spørgsmål for EF-Domstolen til præjudiciel afgørelse. Der kan herom bl.a. henvises til Ombudsmandens Beretning for 1985, s. 97.«

## 15. Socialministeriets sagsområde

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 16, er der i beretningsåret realitetsbehandlet 202 sager inden for Socialministeriets sagsområde. 2 sager angik generelle spørgsmål, 185 sager angik myndighedernes afgørelser, medens de resterende 15 sager angik sagsbehandlingsspørgsmål.

Af de 202 sager vedrørte 1 sag *departement*. Den angik et generelt spørgsmål og gav hverken anledning til kritik eller henstilling.

2 sager vedrørte *Arbejdsskadestyrelsen* (tidligere *Sikringsstyrelsen*). De gav hverken anledning til kritik eller henstilling.

152 sager vedrørte *Den Sociale Ankestyrelse*. Heraf gav 13 anledning til kritik og/eller henstilling. 139 sager angik afgørelser, 12 sager angik sagsbehandlingsspørgsmål, og 1 sag angik en generelt spørgsmål om arbejdsgiverens klageberettigelse i arbejdsskadesager; denne sag gav anledning til kritik og henstilling og er omtalt nedenfor som sag nr. 15-1.

Af de 139 afgørelsessager angik 60 arbejdsskedeforsikring, 48 sager førtidspension, 23 sager bistandsloven, 3 sager børnetilskud og 5 sager andre spørgsmål. Nedenfor er som sag nr. 15-2 omtalt en sag om aktindsigt i et internt mødereferat i en førtidspensionssag, og som sag nr. 15-3 er omtalt en afgørelse om opsættende virkning, i et tilfælde hvor en kommune havde påklaget et revaliderings- og pensionsnævns afgørelse om at bevilge en ansøger støtte til køb af bil.

Af de 12 sagsbehandlingssager angik 7 sager spørgsmål om begrundelse, 2 sager sagsbehandlingstid, og 3 sager andre spørgsmål. 9 af de 12 sager gav anledning til kritik eller henstilling. Nedenfor er som sag nr. 15-4 omtalt en sag om ankestyrelsens afvisning af en parts an-

modning om, at der blev foretaget yderligere undersøgelser forud for styrelsens afgørelse.

Min kritik af sagsbehandlingen i Den Sociale Ankestyrelse har navnlig vedrørt tilfælde, hvor den ledsagende begrundelse i ankestyrelsens afgørelser ikke har kunnet anses for fyldestgørende i forhold til de gældende krav til begrundelsens indhold, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24. Dette spørgsmål har jeg generelt drøftet med ankecheferne på et møde i ankestyrelsen i december 1989. På mødet var der enighed om, at ankestyrelsen ville fortsætte bestræbelserne på at forbedre begrundelserne.

På det samme møde drøftedes ankestyrelsens hidtidige praksis hvorefter navnet på den læge- eller tandlægekonsulent, der har medvirket under styrelsens behandling af sagen ikke meddeles klageren. Under mødet tilkendegav jeg, at denne praksis forekom mig vanskeligt forenelig med udviklingen i forvaltningsprocessen, som i stigende grad er karakteriseret ved åbenhed, jf. navnlig forvaltningslovens principper om partshøring, partsaktindsigt og udtaleret for parten. Endvidere tilsiger reglerne om speciel inhabilitet, at parten får eller vil kunne få kendskab til, hvilken person der deltager i sagens behandling. Efter mødet besluttede ankestyrelsen som en forsøgsordning at oplyse ansøgeren om lægens eller tandlægekonsulentens navn, såfremt der blev fremsat begæring herom. Herefter meddelte jeg ankestyrelsen, at jeg fortsat var mest tilbøjelig til at mene, at navnet på en medvirkende lægekonsulent som hovedregel bør oplyses af ankestyrelsen i afgørelsesskrivelsen til klageren, men at jeg dog var indstillet på at afvente styrelsens er-

faringer med forsøgsordningen og vende tilbage til spørgsmålet efter 1 års forløb.

47 sager angik *amtsankenævn*. 8 sager gav anledning til kritik og/eller henstilling. 44 sager angik afgørelser og 3 sager angik sagsbehandlingsspørgsmål.

Af de 44 afgørelsessager angik 15 sager bistandsloven. 10 sager tilbagebetaling m.v., 3 sager boligstøtte, 3 sager børnefamilieydelse, 2 sager personligt tillæg til pension, 2 sager sygedagpenge og 8 sager andre spørgsmål. 5 sager gav anledning til kritik og/eller henstilling. Neden for er som sag nr. 15-5 omtalt en sag om,

hvorvidt en person kunne anses for »enlig forsørger« i henhold til børnetilskudsloven. Som sag nr. 15-6 er omtalt en sag om manglende vejledning om retten til ordinært og ekstra børnetilskud.

Af de 3 sagsbehandlingssager angik 2 klagefrister og 1 begrundelse. Alle sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling. Den ene er omtalt nedenfor som sag nr. 15-7. Den vedrørte et spørgsmål om suspension af klagefristen i et tilfælde, hvor klagerens anmodning om at få en nærmere begrundelse fra første instans ikke var blevet ekspederet.

## 15-1. Forvaltningsret. 13.1 – 251.3.

**Arbejdsgiveres klageberettigelse i forhold til Arbejdsskadestyrelsens afgørelser om anerkendelse af arbejdsskader.**

*A klagede over, at Den Sociale Ankestyrelse anså arbejdsgivere for klageberettigede vedrørende Arbejdsskadestyrelsens afgørelser om at anerkende eller afvise forhold som arbejdsskader.*

*Ombudsmanden havde i en tidligere afgørelse udtalt betænkelighed ved at anerkende, at en arbejdsgiver, der har tegnet lovpligtig arbejdsskadeforsikring, i almindelighed måtte anses for part i forhold til den dagældende offentlighedslov i sager om erhvervssygdomme efter arbejdsskadeforsikringsloven.*

*Ved en ændring i 1987 af arbejdsskadeforsikringslovens § 53, stk. 2, blev det præciseret, at arbejdsgivere, der har tegnet lovpligtig arbejdsskadeforsikring, ikke anses for parter i Arbejdsskadestyrelsens sager vedrørende arbejdsskader. En anerkendelse af arbejdsgivere som klageberettigede måtte derfor efter ombudsmandens mening bero på, om der kunne påvises særlige momenter, som talte for alligevel at anse dem som klageberettigede.*

*Ombudsmanden fandt ikke, at hensynet til arbejdsgivernes interesse i at skaffe sig indsigt i oplysninger vedrørende samt påvirke udfaldet af afgørelser, der relaterer sig til arbejdets tilrettelæggelse, var tilstrækkeligt tungtvejende. Ombudsmanden henviste også til, at arbejdsgiveren ville være part i en eventuel senere arbejdstilsynssag, samt til, at arbejdsgiveren i medfør af offentlighedslovens § 4 kunne opnå aktindsigt og egenaccess vedrørende for dem relevante dele af sager vedrørende arbejdsskader.*

*Det var herefter ombudsmandens opfattelse, at arbejdsgivere, der har tegnet lovpligtig arbejdsskadeforsikring, ikke kan antages at være klageberettigede i forhold til Arbejdsskadestyrelsens afgørelse om at anerkende eller afvise tilfælde som omfattet af arbejdsskadeforsikringsloven. Ombudsmanden henstillede til Den Sociale Ankestyrelse at ændre sin praksis i overensstemmelse hermed. (J. nr. 1989-230-030).*

Advokat A klagede over, at Den Sociale Ankestyrelse fulgte den praksis at anse arbejdsgivere som klageberettigede vedrørende Arbejdsskadestyrelsens afgørelser om at anerkende eller afvise forhold som arbejdsskade.

Det fremgik af sagen, at Den Sociale Ankestyrelse ikke anså arbejdsgivere som klageberettigede i forhold til styrelsens afgørelser om fastsættelse af ydelser i henhold til arbejdsskadeforsikringsloven.



Ankestyrelsens praksis skal ses på baggrund af, at ombudsmanden i en skrivelse af 3. februar 1986 til ... (3 forbund) (omtalt i Folketingets Ombudsmands Beretning for 1985, side 153) tilkendegav betænkelighed ved at anerkende, at en forsikringspligtig arbejdsgiver i almindelighed måtte anses for part i forhold til den dagældende offentlighedslov i sager om erhvervssygdomme efter arbejdsskadeforsikringsloven. Ombudsmanden anførte i udtalelsen bl.a.:

»Anvendelsesområdet for de særlige regler om partsoffentlighed er i lovens § 10, stk. 1, 1. pkt., angivet som »Ansøgere, klagere og andre parter i en sag ...«. Loven indeholder ikke nogen nærmere stillingtagen til spørgsmålet om, hvilken personkreds der herefter må anses for at være parter.

Med støtte i forarbejderne til den tilsvarende bestemmelse i den tidligere gældende partsoffentlighedslov (Folketingstidende 1963/64, tillæg A, spalte 1351) er det dog almindeligt antaget i den juridiske litteratur og i praksis, at der ved afgørelsen af, om en person kan anses for part i en sag, »navnlig (må) lægges vægt på, hvor væsentlig den pågældendes interesse i sagen er, ... og hvor nært denne interesse er knyttet til sagens udfald«.

Specielt for så vidt angår fastlæggelsen af begrebet »klagere« er det på baggrund af en udtalelse i bemærkningerne til partsoffentlighedslovforslaget (Folketingstidende 1963/64, tillæg A, spalte 1350) fast antaget, at partsstatus alene tilkommer personer, der klager »i en dem vedkommende sag«, jfr. herved Betænkning om offentlighedslovens revision (nr. 857/1978), side 414. Efter min opfattelse må en tilsvarende begrænsning indfortolkes i partsbegrebet også i andre relationer.

Sikringsstyrelsen og Socialministeriet er hverken i den forudgående brevveksling med forbundene eller i de udtalelser, der er afgivet i anledning af klagen til mig, kommet nærmere ind på karakteren af de interesser, der efter myndighedernes opfattelse skulle begrunde, at den forsikringspligtige arbejdsgiver i almindelighed anses som part i Sikringsstyrelsen (og den sociale ankestyrelses) behandling af sager om erhvervssygdomme.

Afgørende for vurderingen af dette spørgsmål er, om arbejdsgiveren har den fornødne (retlige) interesse i forhold til Sikringsstyrelsens *sag* og den *afgørelse*, der træffes om erstatning i henhold til arbejdsskadeforsikringsloven. Det forhold, at arbejdsgiveren måtte have

en væsentlig (retlig) interesse – ikke i Sikringsstyrelsens afgørelse – men i at kende *oplysningerne* i sagen med andet formål for øje, f.eks. fordi arbejdstageren har anlagt civil erstatningssag eller påtænker sådant søgsmål – kan efter min opfattelse ikke begrunde, at arbejdsgiveren anses som part i Sikringsstyrelsens sag om erstatning i medfør af arbejdsskadeforsikringsloven.

For den forsikringspligtige arbejdsgiver (der har opfyldt forsikringspligten) synes der ikke at bestå nogen væsentlig direkte retlig interesse i udfaldet af Sikringsstyrelsens afgørelse. Kun i de formentlig sjældne tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om regresansvar for arbejdsgiveren (jfr. herved lovens § 55, stk. 1) består en sådan interesse. I så fald må arbejdsgiveren anses som part i hvert fald i forhold til selve sagen om regresansvar, men formentlig også i forhold til sagen om erstatning til arbejdstageren. I øvrigt synes en arbejdsgivers interesse i udfaldet af »almindelige« erstatningssager kun at være indirekte; forsikringspræmiernes størrelse inden for den pågældende branche, eller virksomhedens henførelse til en bestemt præmieklasse, vil være påvirket af skadesfrekvensen i branchen eller virksomheden. En sådan indirekte økonomisk interesse kan efter min opfattelse ikke i sig selv antages at begrunde partsstatus for arbejdsgiveren i den enkelte erstatningssag, der vedrører en ansat i den pågældendes virksomhed.

Det anførte synes også at finde en vis bekræftelse i bestemmelsen i arbejdsskadeforsikringslovens § 53, stk. 2. Efter denne bestemmelse påhviler det Sikringsstyrelsen, forinden der træffes afgørelse om erstatning, at »... give skadelidte eller de efterladte, forsikringsselskabet samt andre vedkommende lejlighed til at gøre sig bekendt med de foreliggende oplysninger og til at udtale sig om sagen«.

Jeg må forstå Sikringsstyrelsens skrivelse af 8. februar 1983 således, at Sikringsstyrelsen ikke i almindelighed anser forsikringspligtige arbejdsgivere for at tilhøre den kreds, der (som »andre vedkommende«) skal underrettes i medfør af bestemmelsen i lovens § 53, stk. 2. Denne opfattelse kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

Arbejdsskadeforsikringslovens § 53, stk. 2, går videre end offentlighedslovens regler om partsoffentlighed m.v., idet det påhviler Sikringsstyrelsen at tage initiativet til gennemførelsen af aktindsigt og kontradiktion, sammen-

lign offentlighedslovens §§ 10 og 12, hvis anvendelse forudsætter, at parten har fremsat begæring der. Selv om afgrænsningen af kredsen af parter efter arbejdsskadeforsikringslovens § 53, stk. 2, derfor næppe er ubetinget afgørende for spørgsmålet om, hvem der må anses som part i offentlighedslovens forstand i erhvervs- sygdomssager, kan bestemmelsen og dens praktisering dog efter min opfattelse tillægges en vis vejledende betydning ved afgørelsen af, hvem der som »part« i offentlighedslovens forstand er berettiget til at udøve partsbeføjelser. Jeg bemærker herved, at arbejdsskadeforsikringslovens § 53, stk. 2, er en videreførelse af bestemmelsen i ulykkesforsikringslovens § 9, stk. 2. Omtalen af denne bestemmelse i Betænkning om offentlighed i forvaltningen (nr. 325/1963) side 22 f., side 133 f. og side 199 f. efterlader ikke det indtryk, at det var tilsigtet at give de foreslåede bestemmelser om partsoffentlighed og kontradiktion efter begæring et væsentligt videregående anvendelsesområde.

At den forsikringspligtige arbejdsgiver ikke i almindelighed anses for at have partsstatus i sager i medfør af arbejdsskadeforsikringsloven, støttes efter min opfattelse også af overgangsbestemmelsen i lovens § 67, stk. 1. Det er her fastsat, at arbejdsgivere, der har opnået fritagelse (der fortsat har gyldighed) for at afgive risikoen efter ulykkesforsikringsloven, har samme retsstilling efter arbejdsskadeforsikringsloven som et forsikringsselskab.«

Ombudsmanden henstillede til Sikringsstyrelsen og Socialministeriet at undergive spørgsmålet en fornyet overvejelse i lyset af de synspunkter, han havde anført.

Ved lov nr. 142 af 25. marts 1987 blev arbejdsskadeforsikringslovens § 53, stk. 2, ændret til følgende:

»Forinden Sikringsstyrelsen træffer afgørelse efter §§ 27-28 og 30-33, skal den give sagens parter lejlighed til at gøre sig bekendt med de foreliggende oplysninger og til at udtale sig om sagen.«

I forarbejdsbemærkningerne til bestemmelsen anførtes følgende:

»Efter lovens § 53, stk. 2, skal Sikringsstyrelsen forinden den træffer afgørelse om erstatning give skadelidte eller de efterladte, forsikringsselskabet samt andre vedkommende lejlighed til at gøre sig bekendt med de foreliggende oplysninger og til at udtale sig om sagen. I styrelsens tidligere praksis er den forsikringspligtige arbejdsgiver anset omfattet af ordene

»andre vedkommende«, dvs. anset som part i arbejdsskadesagen. En række fagforbund har i 1984 klaget til Folketingets ombudsmand over styrelsens praksis. I februar 1986 har Folketingets ombudsmand givet udtryk for betænkelighed ved at tilslutte sig Socialministeriets og Sikringsstyrelsens opfattelse, hvorefter en forsikringspligtig arbejdsgiver i almindelighed må anses som part i forhold til offentlighedsloven og har henstillet, at spørgsmålet overvejes på ny i lyset af ombudsmandens synspunkter. Spørgsmålet har herefter være forelagt Justitsministeriet, som med ombudsmanden er enig i, at en arbejdsgiver ikke i almindelighed kan anses for at være part i en sag efter arbejdsskadeforsikringsloven undtagen i de tilfælde, hvor en arbejdsgiver har undladt at opfylde sin forsikringspligt, eller hvor arbejdsgiveren ikke har forsikringspligt og dermed samme stilling som et forsikringsselskab. Det foreslås i lovens § 53, stk. 2, at præcisere styrelsens i overensstemmelse hermed ændrede praksis, hvorefter kun parter i sagen har krav på aktindsigt. Det vil sige, at som hovedregel har arbejdsgiveren ikke længere krav på aktindsigt, da pågældende i almindelighed ikke kan anses for sagspart.«, jf. Folketingstidende 1986/87, Lovforslag nr. L 113, Blad nr. 264, side 5, 2. spalte.

Dansk Arbejdsgiverforening bad mig i skrivelse af 6. november 1987 om bl.a. at udtale mig om, hvorvidt den praksis, som Sikringsstyrelsen havde påbegyndt på baggrund af ombudsmandens ovenfor citerede udtalelse, var for restriktiv i forhold til retstilstanden, der blev indført med virkning fra 1. april 1987 ved ændringen af § 53, stk. 2, i arbejdsskadeforsikringsloven.

Jeg oversendte henvendelsen til Sikringsstyrelsen, som i brev af 6. januar 1988 besvarede spørgsmålet på følgende måde:

»I et brev af 19. november 1987 har Folketingets Ombudsmand orienteret Sikringsstyrelsen om sit svar på Dansk Arbejdsgiverforenings skrivelse af 6. november 1987 om arbejdsgiverens stilling i arbejdsskadesager. Ombudsmanden har samtidig fundet det rettest, at Sikringsstyrelsen – eventuelt efter forudgående kontakt med Arbejdstilsynet – tager stilling til spørgsmålet om, hvorledes det sikres, at virksomhederne får kendskab til de forhold vedrørende arbejdsmiljø m.v. på den enkelte virksomhed, som fremgår af en arbejdsskadesag, og som har betydning for virksomhedens mulighed for at sikre et forsvarligt arbejdsmiljø.

Arbejdstilsynet har herefter telefonisk oplyst, at arbejdsgiveren som part i miljøsager mellem pågældende virksomhed og Arbejdstilsynet/kredsen, herunder sager, som måtte blive rejst på grund af en arbejdsulykke eller en til Arbejdstilsynet anmeldt erhvervssygdom, har almindelig aktindsigt med forbehold for de undtagelser, der er nævnt i offentlighedslovens § 4.

Sikringsstyrelsen følger den praksis at give arbejdsgiveren aktindsigt i arbejdsskadesager i det omfang, der er tale om oplysninger, som alene relaterer sig til virksomheden og arbejdsmiljøet på denne.

Det er styrelsens opfattelse, at denne praksis er i overensstemmelse med de i § 4, stk. 2, i lov om offentlighed i forvaltningen indførte nye bestemmelse om egenaces, hvorefter den (ikke-part), hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, med visse undtagelser kan forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det bemærkes, at spørgsmålet om arbejdsgiverens partsstatus og omfanget af arbejdsgiverens aktindsigt vil blive nærmere overvejet i udvalget til revision af arbejdsskadeforsikringsloven.«

Udvalget til revision af arbejdsskadeforsikringsloven afgav betænkning i 1988 (nr. 1142) og behandlede i kapitel 9 spørgsmålet om arbejdsgiverens partsstatus.

Den Sociale Ankestyrelse traf den 24. oktober 1988 afgørelse i den konkrete sag, som gav A anledning til at henvende sig til mig. Sagen angik et medlem af Husligt Arbejder Forbund, som under ansættelse hos B var kommet til skade ved at få vabler på fingrene på grund af manglende brug af handsker samt rygsmerter efter et fald på det glatte gulv. Sikringsstyrelsen traf den 9. februar 1988 afgørelse om at henhøre forholdene under arbejdsskadeforsikringsloven, og denne afgørelse blev af arbejdsgiveren påklaget til ankestyrelsen under henvisning til, at det ikke kunne anses for tilstrækkeligt godtgjort, at de påståede skader var sket i arbejdstiden. Ankestyrelsen optog klagen til realitetsbehandling og stadfæstede ved afgørelsen af 24. oktober 1988 Sikringsstyrelsens afgørelse.

A klagede på baggrund af den ovennævnte sag over Den Sociale Ankestyrelsens praksis med hensyn til at anerkende arbejdsgivere som klageberettigede i forhold til Arbejdsskadestyrelsens afgørelser i henhold til arbejdsskadeforsikringsloven. A fremhævede i den forbindelse, at arbejdsgiveren vil blive betragtet som

part i *klagesagen* og således på dette grundlag kan opnå videregående adgang til aktindsigt (hos klageinstansen) end forudsat i ombudsmandens udtalelse af 3. februar 1986 og ved lovændringen af § 53, stk. 2, i arbejdsskadeforsikringsloven.

Den Sociale Ankestyrelse uddybede i udtalelser af 11. april og 16. august 1989 til mig baggrunden for sin praksis. I skrivelser af 11. april 1989 anførte ankestyrelsen bl.a.:

»Ankestyrelsen er fortsat af den opfattelse, at en arbejdsgiver må anses at have en sådan retlig interesse i Sikringsstyrelsens afgørelser vedrørende anerkendelse af en arbejdsskade, at arbejdsgiveren må være *klageberettiget* i sådanne sager. I det tilfælde, hvor en arbejdsgiver indbringer Sikringsstyrelsens afgørelse vedrørende anerkendelse for Ankestyrelsen, må arbejdsgiveren således anses for at være part i den i Ankestyrelsen verserende sag med deraf følgende ret til aktindsigt. Aktindsigtens omfang vil dog kunne begrænses under hensyn til den anden parts (skadelidtes) private interesser, jf. forvaltningslovens § 15, stk. 1, således at arbejdsgiveren alene vil få aktindsigt vedrørende oplysninger, som vedrører virksomheden og arbejdsmiljøet på denne. Heraf følger, at arbejdsgiveren ikke vil få adgang til oplysninger om den skadelidtes personlige forhold.

Som det fremgår af SM U-10-87, finder Ankestyrelsen, at arbejdsgivere, der har tegnet lovpligtig forsikring, ikke kan anses for ankeberettigede med hensyn til Sikringsstyrelsens afgørelser om erstatningsfastsættelsen, og arbejdsgiverne vil derfor ikke være part i disse sager i Ankestyrelsen, ligesom de heller ikke vil have ret til aktindsigt.«

I skrivelser af 16. august 1989 uddybede ankestyrelsen spørgsmålet således:

»Med hensyn til spørgsmålet om klageret skal Ankestyrelsen indledningsvis henvise til § 1, stk. 1, i lov om Den Sociale Ankestyrelse, hvorefter Ankestyrelsen er klageinstans for administrative afgørelser i det omfang, det fastsættes i lovgivningen.

Ifølge § 54, stk. 1, i arbejdsskadeforsikringsloven kan Arbejdsskadestyrelsens afgørelser indbringes for Den Sociale Ankestyrelse.

Kredsen af klageberettigede er ikke afgrænset i lovgivningen, men i pkt. 5 i Socialministeriets cirkulære af 7. juni 1973 om Den Sociale Ankestyrelse hedder det, at afgørelser i sociale og dermed beslægtede sager kan påklages af den, hvem afgørelsen vedrører (eller hans re-

præsentant), og i øvrigt af enhver, der har en retlig interesse i sagen.

Ankestyrelsens praksis, hvorefter arbejdsgivere anses for klageberettigede i sager om anerkendelse af arbejdsskade, hviler på en antagelse om, at arbejdsgiveren har en individuel retlig interesse i sagen.

Hvadenten det som i den foreliggende sag drejer sig om et ulykkestilfælde og skadelige påvirkninger af højst nogle få dages varighed, eller det drejer sig om en erhvervssygdom, kan en sag om anerkendelse af en arbejdsskade indeholde nogle særdeles væsentlige oplysninger om, og herunder også kritik af, forholdene på arbejdspladsen både med hensyn til sikkerhed og arbejdsmiljø, som arbejdsgiveren har en væsentlig interesse i at blive gjort bekendt med og udtale sig om. Arbejdsgiverens evt. udtalelse i sagen bidrager til sagens oplysning og herunder til afklaring af evt. tvivlsspørgsmål om årsagssammenhængen mellem det anmeldte tilfælde og arbejdsforholdene. Oplysningerne vil f.eks. også kunne få væsentlig betydning i tilfælde, hvor der bliver spørgsmål om at anlægge erstatningssag mod arbejdsgiveren ved domstolene med henblik på tilkendelse af erstatning, der ikke er omfattet af arbejdsskadeforsikringsloven.

En arbejdsgiver, der påklager Arbejdsskadeanstyrelsens afgørelse om anerkendelse, anses som part i sagen med deraf følgende ret til aktindsigt, dog med de begrænsninger, der følger af forvaltningslovens § 15, stk. 1. Med hensyn til sidstnævnte punkt følger Ankestyrelsen Arbejdsskadeanstyrelsens praksis, hvorefter aktindsigt til arbejdsgiveren begrænses til de oplysninger, der alene relaterer sig til virksomheden og arbejdsmiljøet på denne.

Med hensyn til det rejste spørgsmål om, hvorvidt den antagne klageret for arbejdsgivere er mere vidtgående end den klageret, der i almindelighed er gældende inden for administrativ rekurs, finder Ankestyrelsen, at det ligger uden for styrelsens kompetence at udtale sig om dette spørgsmål.

Til støtte for Ankestyrelsens praksis skal man dog henvise til »Forvaltningsret – Almindelige Emner« v/Carl Aage Nørgaard, Institut for Offentlig Ret ved Århus Universitet, 1979, s. 296, hvorefter praksis i tilfælde, hvor der ikke er tale om varetagelse af almene interesser, men om varetagelse af individuelle, væsentlige interesser, synes at gå ret vidt med hensyn til kredsen af klageberettigede.

...«

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

»Lov om arbejdsskadeforsikring (lovbekendtgørelse nr. 450 af 25. juni 1987 med senere ændringer) § 54 indeholder følgende:

»§ 54. Sikringsstyrelsens afgørelser kan indbringes for Den Sociale Ankestyrelse.

...«

Det er ikke i bestemmelsen nærmere angivet, hvilke personer der anses for klageberettiget, og det må således antages, at afgrænsningen heraf skal ske i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper vedrørende administrativ rekurs.

Klageberettigede er herefter som udgangspunkt den eller de, der er parter i sagen, d.v.s. personer, der har en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald. Kredsen af klageberettigede kan dog efter omstændighederne på visse forvaltningsområder være noget videre.

Ved vurderingen af, om der bør anerkendes en sådan udvidelse, må det tages i betragtning, at rekursordninger i almindelighed har til formål at tjene som en særlig retssikkerhedsgaranti for de umiddelbart berørte personer. En udvidelse af kredsen af klageberettigede til at omfatte personer med afledede interesser vil til dels kunne modvirke denne funktion – især i tilfælde som det foreliggende, hvor klageinstansen har adgang til at ændre afgørelser til skade for adressaten (reformatio in pejus). En udvidelse af kredsen af klageberettigede til andre end parterne kan i sådanne tilfælde efter min mening kun anerkendes, såfremt der kan påvises klare retlige holdepunkter herfor.

Ved ændringen i 1987 af § 53, stk. 2, i arbejdsskadeforsikringsloven blev det afklaret, at arbejdsgivere, der har tegnet lovpligtig arbejdsskadeforsikring, ikke anses for parter i Arbejdsskadeanstyrelsens sager vedrørende arbejdsskader, og en anerkendelse af arbejdsgivere som klageberettigede må derfor efter min mening bero på, om der kan påvises særlige momenter, som taler for alligevel at anse dem som klageberettigede.

Den Sociale Ankestyrelse har til støtte for sin praksis henvist til arbejdsgivernes interesse i at skaffe sig indsigt i oplysninger vedrørende samt påvirke udfaldet af afgørelser,

der relaterer sig til arbejdets tilrettelæggelse på den pågældende virksomhed.

Disse hensyn blev overvejet af ombudsmanden i forbindelse med udtalelsen af 3. februar 1986 og ikke anset for tilstrækkeligt tungtvejende til at anse arbejdsgivere for parter i de pågældende sager. Det må videre lægges til grund, at Folketinget i forbindelse med vedtagelsen af lovændringen i 1987 har tilsluttet sig denne vurdering, og at der således foreligger en lovgivningsmæssig stillingtagen vedrørende parts-spørgsmålet. Det vil ikke være holdbart at tillægge de samme hensyn en ganske anden vægt ved vurderingen af det nært beslægtede spørgsmål om klageberettigelse.

Arbejdsgiverens interesse i at sikre, at arbejdet tilrettelægges og arbejdspladsen indrettes på grundlag af en afvejning mellem de arbejdsmiljømæssige hensyn og de driftsøkonomiske hensyn, vil desuden kunne varetages på en rimelig måde, også uden at arbejdsgivere tillægges klageret i forhold til

enkeltafgørelser i henhold til arbejdsskade-forsikringsloven. Jeg sigter herved til, at arbejdsgiveren vil være part i en eventuel arbejdstilsynssag, der rejses på baggrund af en arbejdsskadesag, samt til, at *lov om offentlighed i forvaltningen* – som oplyst af Sikringsstyrelsen i den ovenfor citerede skrivelse af 6. januar 1988 til Dansk Arbejdsgiverforening – giver arbejdsgivere mulighed for at opnå aktindsigt og egen access vedrørende de for dem relevante dele af sager vedrørende arbejdsskader.

Det er herefter min opfattelse, at arbejdsgivere, der har tegnet lovpligtig arbejdsskade-forsikring, ikke kan antages at være klageberettigede i forhold til Arbejdsskadestyrelsens afgørelser om at anerkende eller afvise tilfælde, som er omfattet af arbejdsskade-forsikringsloven. Jeg har samtidig hermed gjort Den Sociale Ankestyrelse bekendt med min opfattelse og henstillet til ankestyrelsen at ændre sin praksis i overensstemmelse hermed.«

## 15-2. Forvaltningsret 114.2. Aktindsigt i mødereferat.

*A's førtidspensionssag blev afgjort i Den Sociale Ankestyrelse.*

*A anmodede om aktindsigt i ankestyrelsens referat af mødet i hans pensionssag, men fik afslag under henvisning til, at der var tale om et internt arbejdsdokument.*

*Mødereferatet i A's sag indeholdt – ud over oplysninger, som tjente til at identificere sagen – alene oplysninger om ankestyrelsens beslutning om afgørelsen af sagen.*

*Det var således ombudsmandens opfattelse, at mødereferatet var omfattet af retten til aktindsigt efter forvaltningslovens § 13, nr. 1. Ombudsmanden gjorde ankestyrelsen bekendt med sin opfattelse og henstillede til styrelsen at træffe en ny afgørelse vedrørende A's anmodning om aktindsigt. Herefter sendte ankestyrelsen A en kopi af mødereferatet. (J. nr. 1989-729-040).*

A klagede over, at Den Sociale Ankestyrelse havde afslået at give ham aktindsigt i referatet af et møde i ankestyrelsen om A's pensionssag.

Den Sociale Ankestyrelse meddelte A, at han ikke kunne få aktindsigt i referatet. Ankestyrelsens afgørelse var truffet med henvisning til, at retten til aktindsigt ikke omfatter internt arbejdsdokumentation, og at ankestyrelsen ikke havde fundet grundlag for at udlevere referatet til A.

I anledning af A's klage til mig henviste ankestyrelsen bl.a. til, at referatet fra mødet alene refererede til den trufne beslutning.

Jeg udtalte følgende i en skrivelse til A:

»Det kan ikke give mig anledning til bemærkninger, at ankestyrelsen har anset det pågældende dokument for et internt arbejdsdokument i forvaltningslovens forstand, (jf. forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1).

Det er imidlertid ikke ethvert internt arbejdsdokument, der kan undtages fra retten til aktindsigt. En del interne arbejdsdokumenter er således efter bestemmelserne i for-

valtningslovens § 12, stk. 2, og § 13 omfattet af retten til aktindsigt.

Forvaltningslovens § 13 indeholder bl.a. følgende bestemmelse:

»Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelserne i § 12 interne arbejdsdokumenter, som foreligger i endelig form, når

1) dokumenterne alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,

...«

I bemærkningerne til forvaltningslovens § 13 henvises der til den tilsvarende bestemmelse i offentlighedslovens § 8. I bemærkningerne hertil er bl.a. anført følgende om bestemmelsen:

»...

Bestemmelsen i nr. 1 omfatter dokumenter, der alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse.

Det forudsættes herved, at dokumentet ikke tillige indeholder oplysning om myndighedens overvejelser vedrørende beslutningen eller i øvrigt er af foreløbig karakter, som f.eks. koncepter, der først udarbejdes, efter at vedkommende – typisk kollegiale – myndighed har truffet sin afgørelse. F.eks. vil en beslutningsprotokol – i modsætning til vote-rings- og forhandlingsprotokoller – være omfattet af bestemmelsen i nr. 1. Såfremt be-

slutningen alene består i tiltrædelser af en indstilling, vil adgangen til aktindsigt også omfatte denne, i det omfang det er nødvendigt for at få kendskab til beslutningens indhold. Det vil formentlig i praksis navnlig sige indstillingens konklusion...«

Mødereferatet i Deres sag indeholder ingen oplysninger om ankestyrelsens overvejelser i sagen. Som også anført af styrelsen indeholder referatet – udover oplysninger, der tjener til at identificere sagen – alene oplysning om ankestyrelsens beslutning om afgørelsen af Deres sag.

Mødereferatet i Deres sag er således omfattet af retten til aktindsigt efter forvaltningslovens § 13, nr. 1.

Jeg har gjort ankestyrelsen bekendt med min opfattelse. Samtidig har jeg henstillet til styrelsen af træffe en ny afgørelse vedrørende Deres anmodning om aktindsigt.

...«

I et brev af 4. maj 1990 meddelte ankestyrelsen mig, at ankestyrelsen nu havde sendt A en kopi af mødereferatet.

Jeg meddelte Den Sociale Ankestyrelse, at jeg ikke foretog videre i sagen.

**15-3. Forvaltningsret 11.10. – 13.1. – 251.4. – 251.7. – Pengevæsen 5.5.  
Opsættende virkning af en offentlig myndigheds klage.**

*En kommune (K) klagede til Den Sociale Ankestyrelse (DSA) over, at et revaliderings- og pensionsnævn havde besluttet at imødekomme en ansøgning fra A om støtte til køb af en bil, jf. bistandslovens § 58, stk. 3. Forinden havde nævnet besluttet, at klagen skulle tillægges opsættende virkning.*

*DSA afviste i første omgang at realitetsbehandle klagen, da nævnets beslutning om støtte ikke var blevet meddelt A. Dette skete herefter, men A krævede ikke støtten udbetalt. Senere blev også beslutningen om opsættende virkning meddelt A, som indbragte beslutningen for DSA.*

*DSA realitetsbehandlede herefter K's og A's klager. Ankestyrelsen ændrede nævnets afgørelse til et afslag, men tiltrådte afgørelsen om opsættende virkning. A var herefter afskåret fra at få støtten udbetalt.*

*Under henvisning til, at der efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger kun undtagelsesvis kan tillægges opsættende virkning i sager af denne karakter, til tidligere ombudsmandspraksis om ophør af adgang til at tillægge opsættende virkning, når ydelsen er forfalden, og til kravet om, at afgørelser, herunder afgørelser om opsættende virkning, skal bekendtgøres for parten for at få retsvirkninger, havde nævnet efter ombudsmandens opfattelse været uberettiget til at tillægge afgørelsen opsættende virkning. A burde stilles, som om klagen ikke var tillagt opsættende virkning. Endvidere var det ombudsmandens opfattelse, at DSA ville have været uberettiget til at opsiges lånet, dersom det var blevet udbetalt til A i overensstemmelse med nævnets afgørelse. A måtte herefter anses for berettiget til at få udbetalt støtten til bil.*

*Ombudsmanden henstillede til ankestyrelsen at ændre sin afgørelse.  
(J. nr. 1988-1025-056).*

A klagede til mig over, at Den Sociale Ankestyrelse i brev af 6. juli 1988 ikke fandt hende berettiget til støtte til køb af bil efter bistandslovens § 58. Ved afgørelsen ændrede Den Sociale Ankestyrelse en afgørelse truffet af et revaliderings- og pensionsnævn i K Kommune. A klagede endvidere over, at ankestyrelsen ikke havde fundet tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at revaliderings- og pensionsnævnet tillagde Det sociale udvalgs klage over nævnets afgørelse opsættende virkning.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at A er født uden venstre hånd og underarm. Ved 2 tidligere lejligheder, i 1966 og i 1977, modtog hun støtte til køb af bil på grund af sit handicap. A er uddannet journalist og arbejdede som informationschef. Hun var på ansøgningstidspunktet 49 år gammel.

I 1987 ansøgte A revaliderings- og pensionsnævnet om støtte efter bistandslovens § 58 til udskiftning af sin bil.

Revaliderings- og pensionsnævnets flertal besluttede den 11. januar 1988 at imødekomme A's ansøgning. Nævnets afgørelse blev truffet bl.a. på grundlag af en udtalelse fra A's arbejdsgiver om nødvendigheden af at have rådighed over en bil i hendes stilling. Endvidere indgik i

nævnets beslutningsgrundlag udtalelser fra 3 læger, som havde behandlet A i forbindelse med overbelastning af hendes højre arm og skulder.

Beslutningen blev meddelt Socialdirektoratet, som er sekretariat for revaliderings- og pensionsnævnet.

Socialdirektoratet underrettede ikke A om nævnets afgørelse.

Nævnets afgørelse blev herefter drøftet i Det sociale udvalgs møde den 9. februar 1988. Udvalget traf beslutning om at indbringe nævnets afgørelse for Den Sociale Ankestyrelse samt om at anmode om, at klagen blev tillagt opsættende virkning.

Den 3. marts 1988 besluttede nævnet at give socialudvalgets klage opsættende virkning, og i brev af 4. marts 1988 til Den Sociale Ankestyrelse anførte nævnet bl.a. følgende:

»...

Det sociale udvalg har begrundet sit ønske om suspensiv virkning med, at man ikke finder at betingelserne efter bilbekendtgørelsen for tilkendelse på erhvervsmæssig indikation, er til stede.

Det skal bemærkes, at ansøgeren ikke har modtaget meddelelse om revaliderings- og pen-

sionsnævnets afgørelse, idet udvalget har ønsket, inden dette sker, at få ankestyrelsens afgørelse af, om udvalgets anke vil kunne tillægges opsættende virkning . . . «

I brev af 24. marts 1988 til revaliderings- og pensionsnævnets sekretariat meddelte ankestyrelsen, at styrelsen fandt, at nævnets afgørelse burde have været meddelt A, og at styrelsen ikke kunne tage stilling til Det sociale udvalgs klage, før dette var sket.

I brev af 30. marts 1988 meddelte revaliderings- og pensionsnævnets sekretariat herefter A, at nævnet havde besluttet, at der efter bistandslovens § 58 kunne bevilges hende støtte til køb af bil på nærmere angivne vilkår.

I et følgebrev meddelte nævnet følgende:

»Idet der henvises til vedlagte kendelse, hvor De anses for berettiget til bil i henhold til bekendtgørelsens § 2, stk. 1, 1. pkt. og § 8 samt § 9 med fradrag af provenu jf. § 5, kan det oplyses, at det sociale udvalg har besluttet, at indbringe denne afgørelse for Den sociale ankestyrelse. Udvalget har samtidig anmodet ankestyrelsen om at tage stilling til, om anken kan få opsættende virkning. D.v.s. at sætte udbetalingen af lånet m.v. i bero, indtil Den sociale ankestyrelse har udtalt sig.«

I et samtidigt brev til Den Sociale Ankestyrelse bad nævnet ankestyrelsen om nu at vurdere »sagens realitet, herunder om den af revaliderings- og pensionsnævnet trufne afgørelse kan gives opsættende virkning«.

A anførte bl.a. følgende i en klage til Den Sociale Ankestyrelse:

». . . Det er vanskeligt for mig at forstå, at jeg ikke umiddelbart har ret til den ydelse, som revaliderings- og pensionsnævnet har tilkendt mig . . . «

I et brev af 20. april 1988 til revaliderings- og pensionsnævnet anførte Den Sociale Ankestyrelse bl.a. følgende:

». . .

Med hensyn til anmodningen om, at Ankestyrelsen skal tage stilling til, om Revaliderings- og Pensionsnævnets afgørelse kan tillægges opsættende virkning, bemærkes, at dette er et spørgsmål, som skal afgøres af den myndighed, som i øvrigt har truffet afgørelse om sagens realitet. Herefter er der mulighed for at indanke afgørelsen efter de gældende klageregler.

Det fremgår da også af sagen, at Nævnet faktisk har taget stilling til spørgsmålet, idet Næv-

net på sit møde den 3. marts 1988 har besluttet at tillægge Det Sociale Udvalgs anke opsættende virkning. Denne beslutning er blot ikke meddelt (A).

Da Nævnet ved sin afgørelse om opsættende virkning har imødekommet Det Sociale Udvalg, kan dette spørgsmål kun behandles af Ankestyrelsen, dersom det indklages af (A).

Ankestyrelsen må derfor påny anmode Nævnet om at underrette (A) om afgørelsen og herunder give klagevejledning. Indtil en sådan underretning foreligger har klage over sagens realitet ikke opsættende virkning, det vil sige at udbetalingen ikke kan sættes i bero.

. . . «

I et samtidigt brev til A redegjorde Den Sociale Ankestyrelse tilsvarende for styrelsens opfattelse af kompetenceforholdene med hensyn til spørgsmålet om opsættende virkning.

Revaliderings- og pensionsnævnet meddelte herefter i et brev af 22. april 1988 A, at nævnet havde besluttet at give Det sociale udvalgs klage opsættende virkning. Nævnet vejledte A om hendes klageadgang.

I et brev af 3. maj 1988 klagede A til Den Sociale Ankestyrelse over nævnets afgørelse med hensyn til spørgsmålet om den opsættende virkning af Den Sociale Ankestyrelsens klage. A anførte bl.a. følgende:

». . .

Revaliderings- og Pensionsnævnet meddelte mig i brev af 30. marts 1988, at nævnet havde besluttet at yde mig støtte til køb af bil, men først i brev af 22. april meddeler man mig, at nævnet har besluttet at efterkomme det sociale udvalgs ønske.

Jeg mener at have krav på nu at kunne købe ny bil efter de retningslinier, Revaliderings- og Pensionsnævnet meddelte mig i brev af 30. marts. Jeg går derfor ud fra, at ankestyrelsen tager meget hurtigt skridt til at Revaliderings- og Pensionsnævnets afgørelser kan effektueres.

...«

Endvidere redegjorde A for, hvorfor hun fandt, at hun var berettiget til at modtage støtte efter bistandslovens § 58. A kritiserede endelig, at nævnet havde underrettet Det sociale udvalg om nævnets afgørelse, før hun som ansøger blev orienteret om afgørelsen.

Den Sociale Ankestyrelsens afgørelse af 6. juli 1988 havde følgende indhold:

»Efter de foreliggende oplysninger om (A's) helbredsmæssige og øvrige forhold finder Ankestyrelsen ikke, at der er tale om en sådan ned-



sættelse af funktionsevnen, at det i væsentlig grad forringer evnen til at færdes eller i væsentlig grad vanskeliggør muligheden for at opnå eller fastholde et arbejde.

(A) findes derfor ikke berettiget til støtte til køb af bil.

Ankestyrelsen ændrer således Revaliderings- og Pensionsnævnets afgørelse af 30. marts 1988.

Ankestyrelsen har ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at Revaliderings- og Pensionsnævnet har tillagt Det Sociale Udvalgs anke opsættende virkning.«

I klagen til mig anførte A bl.a. følgende:

»...«

Mit handicap – manglende venstre hånd og underarm – bliver ikke mindre med årene. Et sådant handicap betyder voldsom overbelastning af hele den højre side – en belastning der med årene betyder nedslidning og ikke genopbygning. Jeg er i dag 49 år og ikke 27 år, som jeg var, da man første gang ydede mig støtte.

Jeg finder det ganske urimeligt, at man fra myndighederne indhenter erklæring fra egne læger, men bygger afslaget på udtalelse fra læger, som end ikke har set mig.

Efter min mening er det en mangelfuld besked at få, når man blot fortæller mig, at det lægelige skøn er, at jeg ikke har brug for bil i mit arbejde. Hvad så? Hvordan har man tænkt sig, at jeg skal udføre mit arbejde, så jeg kan »holde« tiden ud uden bil?

Det er vanskeligt for mig at forstå, at min kommune har investeret i ombygning af mit køkken, diverse hjælpemidler i hjemmet, når kommunen samtidig giver mig afslag til støtte af køb af bil.

Kommunen anerkender altså mit handicap i hjemmet, men ikke når det gælder arbejdet.«

I en udtalelse til mig anførte Den Sociale Ankestyrelse bl.a. følgende:

»...«

Ved sin realitetsbehandling af spørgsmålet om opsættende virkning har Ankestyrelsen været opmærksom på de synspunkter, der er fremført i Ombudsmandens beretning for 1978, sag nr. 85, herunder specielt vedrørende spørgsmålet om forfaldstidspunktet for engangsydelser. Ankestyrelsen har dog samtidig ment at måtte lægge vægt på den situation, der ville opstå, hvis et revaliderings- og pensionsnævns bevilgning af bilstøtte efterfølgende underkendes af

Ankestyrelsen uden, at der havde været mulighed for at tillægge – eller ikke var blevet tillagt – en anke fra kommunen opsættende virkning. I denne situation ville Ankestyrelsens efterfølgende afgørelse indebære, at det bevilgede lån til anskaffelse af bil måtte opsiges, og gælden betragtes som forfalden til indfrielse med den sandsynlige virkning, at det anskaffede køretøj måtte tilbageleveres. (A) var i forbindelse med sagens behandling i Ankestyrelsen opmærksom på, at en sådan situation ville kunne indtræde. Hun var yderligere – som anført foran – blevet gjort opmærksom på, at Det Sociale udvalgs klage over nævnets afgørelse ikke havde opsættende virkning, før en meddelelse herom forelå fra nævnet, ledsaget af den fornødne klagevejledning, jf. Ankestyrelsens brev af 20. april 1988 i.f.

Ankestyrelsen skal endelig pege på, at en revision af amsankenævnenes forretningsorden i 1985 bl.a. medførte, at anke over disse nævns afgørelser ikke kunne tillægges opsættende virkning, hvorimod en lignende bestemmelse ikke blev indføjet i forretningsordenen for revaliderings- og pensionsnævn.

Når Ankestyrelsen i sin afgørelse af 29. juni 1988 udtalte, at man ikke havde fundet tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at Revaliderings- og Pensionsnævnet havde tillagt Det Sociale Udvalgs anke opsættende virkning, havde dette alene relation til sagens realitet. Ankestyrelsens vurdering af det forudgående hændelsesforløb var allerede blevet tilkendegivet i Styrelsens tidligere brev til nævn, kommune og (A).«

Jeg udtalte følgende i en skrivelse til A:

»Sagen rejser for det første spørgsmålet om, hvorvidt revaliderings- og pensionsnævnet var berettiget til ved afgørelsen af 22. april 1988 at tillægge kommunens klage opsættende virkning.

Hverken i Socialministeriets bekendtgørelse nr. 121 af 28. marts 1985 om forretningsordenen for revaliderings- og pensionsnævne eller i den sociale lovgivning i øvrigt findes bestemmelser om, hvorvidt og hvornår en afgørelse fra et revaliderings- og pensionsnævn kan tillægges opsættende virkning.

Efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger har en klage som udgangspunkt ikke opsættende virkning, og en afgø-

relse skal normalt efterkommes uanset klage. I et vist omfang antages det dog, at der på ulovbestemt grundlag efter en konkret vurdering kan træffes afgørelse om opsættende virkning. Det gælder i alt fald, hvor det drejer sig om bebyrdende forvaltningsakter. Her vil den udstedende myndighed normalt kunne udsætte forvaltningsaktens fuldbyrdelse, indtil klagesagen er afgjort. Anderledes stiller sagen sig med hensyn til tvangsfuldbyrdelse i partsforhold, hvor den berettigede ikke skal affinde sig med, at den bistand, som loven giver ham til at få gennemtvunget sin ret over for den forpligtede, forholdes ham i længere tid, jf. bet. 657/1972, s. 70, 2. sp.

Den foreliggende sag vedrører en begunstigende forvaltningsafgørelse i et partsforhold, hvor den ene part er en offentlig myndighed. I en sådan sag bør der efter min opfattelse kun undtagelsesvis være adgang til at tillægge myndighedens klage opsættende virkning.

Om kommuners klage over amtsanfølgelsesafgørelser om tildeling af sociale ydelser er det antaget i tidligere ombudsmandspraksis, at adgangen til at tillægge en klage opsættende virkning ophører, når den sociale ydelse er forfalden. Medmindre der foreligger ganske særlige omstændigheder, kan der således ikke træffes afgørelse om opsættende virkning fra det tidspunkt, hvor klienten og kommunen har henholdsvis et udbetalingskrav og en udbetalingspligt. Den nævnte praksis, der er omtalt i Folketingets ombudsmands beretning 1978.619 og Folketingets ombudsmands beretning 1983.216, bør efter min opfattelse gælde tilsvarende for et revaliderings- og pensionsnævn. Herefter indtræder forfaldstid med hensyn til engangsydelser normalt »i det øjeblik, klienten får meddelelse om afgørelsen, og at udbetaling derfor straks kan kræves – med den modifikation, der følger af, at der må kræves tid til den rent tekniske ekspedition.« (Folketingets ombudsmands beretning 1978.627).

Det er almindeligt antaget, at en afgørelse – herunder en afgørelse om opsættende virkning – skal bekendtgøres for at få retsvirkninger over for parten, jf. f.eks. Carl Aage Nørgaard, Sagsbehandling, 3. udg., s. 228.

Revaliderings- og pensionsnævnets afgørelse af 3. marts 1988 om at tillægge kommunens afgørelse opsættende virkning blev

meddelt Dem ved nævnets brev af 22. april 1988. I forhold til Dem kan afgørelsen således først tillægges retsvirkninger fra dette tidspunkt.

Afgørelsen om støtte til bil blev meddelt Dem ved nævnets brev af 30. marts 1988. Fra dette tidspunkt var kommunen forpligtet til på begæring at udbetale hovedydelsen (lånet), forudsat at bevillingsbrevets (let konstaterbare) betingelser var opfyldt. Med hensyn til vægtafgiftsfritagelse bemærker jeg, at den efter min opfattelse må anses som et tillæg til hovedydelsen.

På den baggrund er det min opfattelse, at nævnet var uberettiget til ved brev af 22. april 1988 at tillægge afgørelsen opsættende virkning. De bør derfor efter min opfattelse stilles, som om kommunens klage ikke var tillagt opsættende virkning.

Spørgsmålet er herefter, om et lån efter bistandslovens § 58 kan kræves tilbagebetalt, hvis afgørelsen underkendes af ankestyrelsen, efter at lånet er udbetalt til den berettigede.

Det fremgår af Den Sociale Ankestyrelses brev af 30. november 1988, at styrelsen er af den opfattelse, at »det bevilgede lån til anskaffelse af bil måtte opsiges og gælden betragtes som forfalden til indfrielse med den sandsynlige virkning, at det anskaffede køretøj måtte tilbageleveres.«

I den anledning bemærker jeg følgende:

Den sociale Ankestyrelses adgang efter ankestyrelseslovens § 9, stk. 1, til bl.a. at ophæve den påklagede afgørelse omfatter principielt også afgørelser, der er til gunst for adressaten.

Af forarbejderne til ankestyrelseslovens § 9 fremgår imidlertid, at »den, der har modtaget en hjælp, som han efter ankestyrelsens afgørelse ikke er berettiget til, vil ikke komme til at tilbagebetale hjælpen, medmindre de almindelige betingelser herfor, dvs. normalt at hjælpen er modtaget »mod bedre vidende« er til stede.« (Folketingstidende 1972/73, tillæg B, sp. 626).

De almindelige regler om tilbagebetaling i bistandslovens kapitel 6 finder ikke anvendelse på lån efter bistandslovens § 58. Der er endvidere ikke i Socialministeriets bekendtgørelse om støtte til køb af bil efter bistandslovens § 58 (bekendtgørelse nr. 886 af 11. december 1986 med senere ændringer) hjemlet adgang til opsigelse i en situation som den

foreliggende. Opsigelsesadgang forudsætter efter almindelige formueretlige regler, at der foreligger en væsentlig misligholdelse, jf. i øvrigt Jørgen Graversen, Tilbagebetaling af sociale ydelser, s. 82.

På denne baggrund er det min opfattelse, at Den Sociale Ankestyrelse ville have været uberettiget til at opsiges lånet, dersom det var udbetalt til Dem i overensstemmelse med revaliderings- og pensionsnævnets afgørelse af 30. marts 1988.

Derfor må De – uanset Den Sociale Ankestyrelses senere afgørelse – anses for berettiget til at få udbetalt støtten til bil, og jeg har samtidig hermed henstillet til ankestyrelsen at ændre sin afgørelse i overensstemmelse hermed. Endvidere har jeg gjort revaliderings- og pensionsnævnet bekendt med min opfattelse.

Sagen giver mig i øvrigt anledning til følgende bemærkninger om spørgsmålet om kommuners klageadgang:

Den sociale lovgivning indeholder ikke lovbestemmelser, der tillægger kommuner en klageret. Med udgangspunkt i praksis forud for socialreformens gennemførelse forudsattes det imidlertid ved ankestyrelseslovens gennemførelse, at kommunerne er klageberettigede, jf. Folketingstidende, tillæg B 1972/73, s. 624-628. Klageretten er senere

lagt til grund i adskillige ombudsmandsudtalelser, bl.a. Folketingets ombudsmands beretning 1978.619 og Folketingets ombudsmands beretning 1983.216.

Foruden kommuners klage over amtsankenævns afgørelser omfatter den refererede praksis tillige kommunernes adgang til at påklage revaliderings- og pensionsnævnets afgørelser (om tildeling af sociale ydelser) til Den Sociale Ankestyrelse, jf. Lars Nordskov Nielsen, Prøvelse (1986), s. 17. Det særlige ved disse sager er, at der er tale om ydelser, som kommunerne enten ikke eller kun delvis bidrager til betalingen af.

Uden særlig hjemmel kan det i almindelighed ikke antages, at en offentlig myndighed er klageberettiget med hensyn til en anden myndigheds afgørelser, jf. Lars Nordskov Nielsen, Prøvelse, s. 17, og Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 5. udgave, s. 532.

På denne baggrund og på baggrund af den konkrete sag kan der efter min opfattelse rejses det generelle spørgsmål, om der ikke i den sociale lovgivning bør tilvejebringes udtrykkelig lovhjemmel for en så usædvanlig klageadgang. Jeg har samtidig hermed bedt om Socialministeriets bemærkninger til dette spørgsmål.«

**15-4. Forvaltningsret 11.10 – 251.3.**

**Orientering af parten i tilfælde af afvisning af anmodning om indhentning af yderligere oplysninger.**

*Efter at Sikringsstyrelsen havde afslået at anerkende A's lidelse efter arbejdsskadeforsikringsloven, klagede hun til Den Sociale Ankestyrelse og anmodede ankestyrelsen om at afvente en undersøgelse af A på et arbejdsmedicinsk ambulatorium. Ankestyrelsen traf afgørelse uden at afvente denne undersøgelse, idet styrelsen ikke fandt, at der ved undersøgelsen ville fremkomme nye oplysninger, der kunne ændre grundlaget for ankestyrelsens afgørelse. I en udtalelse til ombudsmanden henviste ankestyrelsen yderligere til, at der ville være gået lang tid, inden afgørelse kunne træffes, såfremt man skulle have afventet undersøgelsen.*

*Ombudsmanden udtalte, at det er et almindeligt forvaltningsretligt princip, at det påhviler en forvaltningsmyndighed at drage omsorg for sagernes oplysning, og at det er fast antaget i praksis, at pligten til at søge en sag oplyst kun kan udstrækkes til at omfatte oplysninger, der må antages at være af betydning for sagens afgørelse. Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere, at ankestyrelsen traf afgørelse uden at afvente den arbejdsmedicinske undersøgelse.*

*Efter ombudsmandens opfattelse ville det være god forvaltningsskik i tilfælde, hvor en myndighed afviser en parts udtrykkelige anmodning om at indhente yderligere oplysninger, at orientere parten herom, inden der træffes afgørelse i sagen. Dette vil navnlig være af betydning, hvis der er rimelig grund til at antage, at parten i så fald vil have væsentlige supplerende bemærkninger til sagen.*

*Ombudsmanden orienterede Den Sociale Ankestyrelse om sin opfattelse.  
(J. nr. 1988-1315-030).*

Et fagforbund klagede over Den Sociale Ankestyrelsens afgørelse. Ved afgørelsen tiltrådte ankestyrelsen Sikringsstyrelsens (nu Arbejdsskadenstyrelsen) afslag på at anerkende, at A's håndledslidelse kunne give hende ret til ydelser efter arbejdsskadeforsikringsloven. Ankestyrelsens afgørelse blev truffet, uanset at forbundet havde anmodet styrelsen om at afvente en undersøgelse af A på en arbejdsmedicinsk klinik. Ankestyrelsen oplyste hertil, at styrelsen ikke fandt, at der »... under hensyntagen til den givne begrundelse for afgørelsen ... ved undersøgelsen på Arbejdsmedicinsk Klinik vil fremkomme nye oplysninger, der kan ændre grundlaget for Ankestyrelsens afgørelse«.

Forbundet havde i klagen til ankestyrelsen og i et senere brev orienteret styrelsen om, at A var indkaldt til undersøgelse på arbejdsmedicinsk afdeling, og forbundet gik ud fra, at ankestyrelsen afventede denne undersøgelse.

I klagen til mig anførte forbundet, at Den Sociale Ankestyrelse burde have afventet undersøgelsen på Arbejdsmedicinsk Klinik. Jeg modtog en udtalelse og kopi af journal fra klinikken.

I anledning af klagen til mig udtalte ankestyrelsen, at styrelsen ikke havde fundet, at der ved undersøgelse på Arbejdsmedicinsk Ambu-

latorium ville fremkomme nye lægelige oplysninger, som kunne ændre grundlaget for ankestyrelsens afgørelse. Under hensyn hertil og til, at der ville gå lang tid (i august 1988 orienterede ambulatoriet Den Sociale Ankestyrelse om, at A ikke kunne forventes at komme til før i februar 1989) før A ville blive undersøgt på ambulatoriet, behandlede ankestyrelsen sagen. Samtidig henviste ankestyrelsen til, at det er muligt at rejse en ny sag, hvis der fremkom nye oplysninger.

Jeg udtalte følgende følgende i en skrivelse til forbundet:

»Det er et almindeligt forvaltningsretligt princip, at det påhviler forvaltningsmyndigheden at drage omsorg for sagernes oplysning, official- eller undersøgelsesprincippet.

Om omfanget af undersøgelsesprincippet er det fast antaget i praksis, at myndighedens pligt til at søge en sag oplyst, kun kan udstrækkes til at omfatte oplysninger, der må antages at være af betydning for sagens afgørelse.

Ankestyrelsens begrundelse for ikke at udsætte behandlingen af (A's) sag på resultatet af en arbejdsmedicinsk undersøgelse er

bl.a., at styrelsen – ud fra de foreliggende lægelige oplysninger – ikke fandt, at yderligere undersøgelser kunne føre til et andet resultat.

Hvorvidt der allerede foreligger et forsvarligt oplysningsgrundlag, afhænger bl.a. af, hvilken type sag der er tale om, hvilke oplysninger myndigheden allerede er i besiddelse af, samt myndighedens praksis på det pågældende område.

Efter min gennemgang af sagen finder jeg ikke grundlag for at tilsidesætte Den Sociale Ankestyrelses vurdering af, at der forelå et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag på afgørelsestidspunktet. Jeg kan derfor ikke kritisere, at ankestyrelsen traf afgørelse uden at afvente den arbejdsmedicinske undersøgelse.

I tilfælde, hvor en myndighed afviser en parts udtrykkelige anmodning om at indhente yderligere oplysninger vil det efter min opfattelse være god forvaltningsskik, at myndigheden orienterer parten herom, inden der træffes afgørelse i sagen. Dette vil navnlig være af betydning, hvis der er rimelig grund til at antage, at parten i så fald vil have væsentlige supplerende bemærkninger til sagen. Myndigheden kan eventuelt fastsætte en frist for parten til at komme med bemærkninger.

Jeg har orienteret Den Sociale Ankestyrelse om min opfattelse.

Herefter foretager jeg ikke videre i sagen.«

## 15-5. Forvaltningsret 12.2. – 251.5.

### Bofællesskab ikke ægteskabslignende forhold i relation til børnetilskudsloven.

*A, der var ugift og havde en datter, meddelte social- og sundhedsforvaltningen, at hun havde købt hus sammen med B, men at der ikke var etableret samlivsforhold, idet huset var opdelt i 2 lejligheder. Socialudvalget afslog at yde A ordinært og ekstra børnetilskud som enlig forsørger. Amsankenævnet stadfæstede afgørelsen og lagde herved vægt på, at A havde købt ejendommen i lige sameje med B, at parterne beboede ejendommen sammen, at ejendommen kun har én lejlighed, og at parterne ved at købe og bebo ejendommen sammen havde etableret fælles husførelse.*

*Ombudsmanden fandt, at omstændighederne i sagen skabte en vis formodning for, at der forelå gensidig forsørgelse, og der således var etableret et »ægteskabslignende forhold« som omtalt i forarbejdsbemærkningerne til § 2 i børnetilskudsloven. A's udtrykkelige benægtelse heraf samt – da amsankenævnet traf afgørelse i sagen – en oplysning om, at E var flyttet sammen med B på adressen, skabte dog efter ombudsmandens opfattelse en sådan sandsynlighed for, at der alene var tale om et bofællesskab, at amsankenævnet burde have betragtet A som enlig forsørger. Ombudsmanden henstillede, at sagen blev genoptaget til fornyet behandling. Kommunen tilkendte herefter A ordinært og ekstra børnetilskud for den pågældende periode. (J. nr. 1989-951-041).*

A klagede over, at amsankenævnet for Y amt havde stadfæstet X kommunes afslag på at yde hende ekstra og ordinært børnetilskud.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at A var ugift og havde en datter. Den 1. august 1988 flyttede A og hendes datter, der var født den 28. juni 1978, fra en kommune til adressen, X kommune. Den 12. september 1988 blev A og hendes datter tilmeldt på adressen X kommune. Samme dag mødte A personligt i kommunens social- og sundhedsforvaltning og ansøgte om udbetaling af ordinært og ekstra børnetil-

skud vedrørende hendes datter. Hun oplyste, at hun havde købt hus sammen med B på den sidstnævnte adresse, samt at der ikke var tale om et samlivsforhold, idet huset er opdelt i to lejligheder.

Den 15. september samme år blev B tilmeldt på adressen.

Socialforvaltningen indhentede oplysning fra kommunens ejendomsskattekontor om, at ejendommen ikke var registreret med to lejligheder, samt at A og B havde erhvervet ejendommen til lige sameje.

I et brev af 11. oktober 1988 meddelte kommunen A, at kommunen som følge af, at hun var flyttet sammen med B på adressen . . . , ikke fandt, at hun opfyldte betingelserne for at modtage ordinært og ekstra børnetilskud. Såfremt oplysningerne fra Folkeregisteret ikke var korrekte, bad kommunen A om at indsende en skriftlig erklæring herom.

I et brev af 13. oktober 1988 skrev A derpå således til kommunen:

»Det er korrekt, at (B) og jeg har købt hus sammen. Det er fejlagtigt, at vi har et samlivslignende forhold. Vi har hver vor adskilte økonomi og husholdning. Jeg er stadig eneforsørger for min datter. Hvis dette ophører, skal jeg nok meddele det.«

Socialudvalget i X kommune vedtog på møde den 24. oktober 1988 at afslå A's ansøgning om børnetilskud. Social- og Sundhedsforvaltningen gav A meddelelse herom i et brev af 27. oktober 1988. Kommunen henviste til de oplysninger, den havde modtaget fra ejendomsskattekontoret og Folkeregisteret, samt til, at social- og sundhedsforvaltningen ved en fornyet henvendelse til ejendomsskattekontoret havde fået oplyst, at der kun findes et køkken i huset, og at der derfor ikke kunne blive tale om en opdeling af huset i to lejligheder.

Denne afgørelse påklagede A til amtsankenævnet for Y amt.

Under amtsankenævnets behandling af sagen oplyste A nævnet om, at E, den 1. februar 1989 var tilflyttet adressen. Nævnet videregav denne oplysning til X kommune, som i den anledning besluttede med virkning fra april kvartal s.å. at udbetale A ordinært og ekstra børnetilskud. Udbetalingen ophørte på ny med virkning fra den 1. juli 1989, da A den 1. juni 1989 flyttede sammen med C på adressen . . . X kommune.

Amtsankenævnet stadfæstede ved afgørelse af 29. marts 1989 kommunens afslag.

I sin klage til mig gjorde A det samme gældende, som hun anførte i klagen til amtsankenævnet.

I en udtalelse i anledning af klagen til mig uddybede X kommunes social- og sundhedsforvaltning baggrunden for afslaget på følgende måde:

»I besvarelsen af ovenstående kan Det sociale udvalg oplyse, at man ved afgørelsen har lagt vægt på, at der, uanset om der var tale om et ægteskabslignende samlivsforhold eller ej,

har været tale om et forhold af bofællesskabslignende karakter, hvor begge vurderes at have bidraget til en fælles husførelse, enten økonomisk eller ved arbejdspræstationer.

Man har i denne forbindelse lagt til grund, at der er tale om et enfamiliehus med kun 1 køkken.

At der pr. 1.2.89 er indflyttet endnu en person i huset bestyrker opfattelsen af det bofællesskabslignende forhold.

Det er Det sociale udvalgs opfattelse, at når 2 personer køber en fast ejendom, i dette tilfælde en beboelsesejendom, hvor begge parter hæfter solidarisk, såvel på ydelserne på den faste ejendom som på forbrugsafgifter m.m., må der nødvendigvis foreligge et økonomisk fællesskab, der gør, at (A) ikke kan betegnes som reel enlig forsørger.«

I en udtalelse til mig redegjorde amtsankenævnet for Y amt på følgende måde for afgørelsen af 29. marts 1989:

»Der er ved ankenævnets tilslutning til det sociale udvalgs skøn lagt vægt på  
at klageren i fællesskab med (B) har købt den faste ejendom matr. . . . . beliggende . . . . . til lige sameje,  
at parterne sammen beboede ejendommen,  
at ejendommen ifølge kommunens oplysning kun har een lejlighed,  
at parterne allerede ved at købe og bebo ejendommen har bidraget til fælles husførelse, samt  
at der skønnes at være tale om et samlivsforhold, der kan føre til ægteskab efter dansk ret.

(B's) tilflytning til adressen den 1. februar 1989 har ikke givet ankenævnet anledning til at ændre det af socialudvalget ved afgørelsen udøvede skøn, og oplysningen herom er ikke tilagt særlig betydning for tiden forud for april kvartal 1989.«

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

»(X) kommune og amtsankenævnet for (Y) amts afgørelser blev truffet på grundlag af §§ 2 og 3 i lov nr. 350 af 4. juni 1986 om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag. Bestemmelserne har følgende indhold:

»§ 2. Ordinært børnetilskud udgør 3.640 kr. årligt for hvert barn. Det ydes: 1) når den, der alene har forældremyndigheden, eller

som har del i forældremyndigheden over et barn, er enlig forsørger,

...«

»§ 3. Der ydes endvidere et ekstra børnetilskud, som udgør 2.784 kr. årlig, hvis der ydes ordinært børnetilskud efter § 2, nr. 1, eller nr. 2, og indehaveren af forældremyndigheden har barnet hos sig. Der ydes kun eet ekstra børnetilskud uanset antallet af børn.«

I forarbejdsbemærkningerne til § 2 (jf. Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 5993.) er udtrykket »enlig forsørger« uddybet på følgende måde:

»Ved afgrænsningen af, om den af forældrene, som barnet opholder sig hos, er enlig forsørger, må det – ligesom det er tilfældet efter § 2, stk. 2, nr. 1, i den gældende lov – lægges til grund, om pågældende lever i et ægteskabslignende forhold med den anden af barnets forældre eller med en anden person.

Ansøgeren må dokumentere sin ret til ydelsen ved en erklæring om, at pågældende ikke lever i et ægteskabslignende forhold. Inddragelse af ordinært og eventuelt ekstra børnetilskud bør kun finde sted, når der er begrundet formodning for, at pågældende lever i et ægteskabslignende forhold.«

Udtrykket er yderligere præciseret i pkt. 8 i Sikringsstyrelsens vejledning af 18. december 1986 om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag. Heri er bl.a. anført følgende:

»...«

En person, der ikke er gift, anses kun for enlig, hvis pågældende ikke lever i ægteskabslignende forhold med den anden af forældrene, eller med en anden person. Der foreligger et ægteskabslignende forhold, når parterne gennem kontante bidrag, arbejde i hjemmet eller på anden måde bidrager til den fælles husførelse, og der er tale om et samlivsforhold, der kan føre til ægteskab efter dansk ret. Det vil i almindelighed være en forudsætning, at parterne har samme bopæl, men den formelle tilmelding til folkeregistret er ikke afgørende.

Afgørelsen om udbetaling af ordinært børnetilskud må således træffes ud fra en konkret vurdering af, om der består et ægteskabslignende forhold.

Det udelukker ikke retten til ordinært børnetilskud, at den, der har forældremyndigheden, bor i samme kollektiv som den anden

af barnets forældre. Det er dog en betingelse, at den, der har forældremyndigheden, ikke lever i ægteskabslignende forhold med den anden af forældrene eller med en anden person.

...«

Som det ses, er det i loven forudsat, at en ansøger for at miste sin status som enlig forsørger har etableret et »ægteskabslignende forhold«. Omvendt kan det ikke anses for tilstrækkeligt, at vedkommende har etableret et bofællesskab med en eller flere andre personer.

I den foreliggende sag har kommunen og amtsankenævnet ved bedømmelsen af, om De måtte anses for at have etableret et sådant forhold, lagt afgørende vægt på, at De erhvervede ejendommen (adresse) ... , samt at huset ikke er indrettet som to boliger og heller ikke uden videre lader sig indrette på denne måde.

Det må imidlertid ved vurderingen af disse forhold tages i betragtning, at det, uanset at huset ikke er opdelt i to selvstændige boliger, ikke af den grund kan anses for udelukket, at De og (B) havde indrettet Dem med selvstændige og uafhængige husholdninger, og at sådanne boligarrangementer baseret både på leje og samejevilkår ikke er usædvanligt forekommende.

Den omstændighed, at De og (B) erhvervede ejendommen i fællesskab og flyttede ind på adressen samtidig sammenholdt med de ovennævnte oplysninger, skabte dog en vis formodning for, at der forelå en gensidig forsørgelse, og at der således var etableret et ægteskabslignende forhold. Heroverfor stod imidlertid dels Deres udtrykkelige benægtelse heraf, samt – da amtsankenævnet traf afgørelse den 29. marts 1989 – oplysningen om, at (E) var flyttet sammen med (B) på adressen.

Den sidste oplysning kunne vel ikke i sig selv anses for helt afgørende for bedømmelsen af (A's) og (B's) forhold i perioden 1. oktober 1988 – 1. februar 1989, men skabte dog efter min opfattelse en sådan sandsynlighed for, at der alene var tale om et bofællesskab, at den sammenholdt med Deres udtrykkelige skriftlige benægtelse af, at der forelå et egentligt samliv, burde have ført til, at amtsankenævnet betragtede Dem som enlig forsørger.

Jeg skal yderligere henvise til, at (X) kommune i udtalelsen af 8. september 1989 til mig har bemærket, at »uanset om der var tale om et ægteskabslignende samlivsforhold eller ej, har været tale om et forhold af bofællesskabslignende karakter«, og at kommunen dermed synes at have baseret sin vurdering af de foreliggende oplysninger på en

snævrere forståelse af udtrykket »enlig forsørger« end forudsat i børnetilskudsloven.

Jeg har samtidig hermed gjort (X) kommune og amsankenævnet for (Y) amt bekendt med min opfattelse samt henstillet til amsankenævnet at genoptage sagen til fornyet behandling på baggrund af det, jeg har anført ovenfor.«

## 15-6. Forvaltningsret 11.8. – 251.5. Manglende vejledning vedrørende ret til børnetilskud.

*A blev separeret i juli 1987 og fik forældremyndigheden over et barn født i 1972. Efter separationen flyttede A til en anden kommune. I november 1987 havde hun en samtale med kommunens socialforvaltning og fik bevilget økonomisk hjælp til behandling hos psykolog af psykiske problemer i forbindelse med separationen. Under en samtale i juli 1988 i social- og sundhedsforvaltningen fik hun underretning om, at hun siden juli 1987 havde været berettiget til ordinært og ekstra børnetilskud, såfremt hun havde indgivet ansøgning herom. Under henvisning hertil anmodede hun kommunen om børnetilskud med tilbagevirkende kraft, men fik afslag.*

*Denne afgørelse klagede hun over til amsankenævnet, som stadfæstede afslaget under henvisning til, at der ikke er hjemmel i børnetilskudsloven til at yde tilskud med tilbagevirkende kraft. Samtidig udtrykte nævnet beklagelse over, at A ikke havde modtaget relevant rådgivning ved henvendelser i socialforvaltningen.*

*Ombudsmanden fandt ligesom ankenævnet, at det var en fejl, at muligheden for, at hun var berettiget til ordinært og ekstra børnetilskud, ikke blev undersøgt eller inddraget i en samtale, som A i november 1987 havde med en medarbejder i socialforvaltningen. Ombudsmanden udtalte endvidere, at det følger af almindelige forvaltningsretlige principper, at manglende eller mangelfuld vejledning efter omstændighederne får den retlige virkning, at den pågældende bør stilles på den måde, som behørig vejledning ville have medført. Amsankenævnet måtte herefter anses for at have truffet afgørelse på grundlag af en urigtig retsopfattelse, og ombudsmanden henstillede til ankenævnet at genoptage sagen til fornyet behandling på baggrund af det anførte. (J. nr. 1989-703-041).*

A klagede over Amsankenævnet i Y Amts afslag på en begæring om ekstra og ordinært børnetilskud.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at A blev separeret i juli 1987 og fik forældremyndigheden over et barn født den 13. marts 1972. Efter separationen flyttede A til X Kommune. Den 25. november 1987 rettede A efter samtale med sin praktiserende læge henvendelse til Socialforvaltningen i X Kommune for at søge om økonomisk hjælp til konsultationer hos en psykolog til behandling af psykiske problemer i tilknytning til separationen. A oplyste, at hun under samtalen orienterede sagsbehandleren om sin økonomiske situation, herun-

der at hun udover sit mindreårige barn havde et voksent hjemmeboende barn, der var under uddannelse. A oplyste endvidere, at hun arbejdede på halv tid som lærer på Børnehaveseminariet i X by og derudover modtog supplerende arbejdsløshedsdagpenge fra en arbejdsløshedskasse og i alt havde ca. 7.000 kr. netto pr. måned.

Social- og sundhedsforvaltningen besluttede at yde A hjælp i henhold til bistandslovens § 46 a til betaling af 10 timers psykologbehandling. Senere blev bevillingen udvidet til at omfatte halvdelen af maksimalt 12 timers yderligere psykologbehandling.



Under en samtale den 12. juli 1988 i social- og sundhedsforvaltningen fik A underretning om, at hun siden juli 1987 havde været berettiget til ordinært og ekstra børnetilskud, såfremt hun havde indgivet ansøgning herom.

I et brev af 7. august 1988 anmodede A under henvisning hertil socialforvaltningen om at få børnetilskud med virkning fra juli kvartal 1987. A anførte, at kommunen burde have vejledt hende på et tidligere tidspunkt om, at hun havde mulighed for at indgive ansøgning om børnetilskud.

Socialforvaltningen afslog det ansøgte i skrivelse af 20. oktober 1988 til A og henviste til, at kommunen ikke havde haft anledning til at oplyse A om hendes adgang til at søge børnetilskud. Kommunen pegede på, at samtalen den 25. november 1987 drejede sig om transbestemt hjælp i henhold til bistandslovens § 46 a, og at børnetilskud ikke indgår i beregningen af hjælp efter denne bestemmelse.

Denne afgørelse klagede A over til Amtsankenævnet for Y Amt, som i skrivelse af 21. marts 1989 meddelte A, at der hverken i lov om børnetilskud eller bistandsloven er hjemmel til at pålægge det sociale udvalg at udbetale ordinært eller ekstra børnetilskud med tilbagevirkende kraft, uanset at A klart havde været berettiget til disse tilskud.

Nævnet beklagede samtidig, »at De ikke har modtaget relevant rådgivning ved Deres henvendelser til socialforvaltningen.«

I klagen til mig fastholdt A, at kommunen burde have vejledt hende om hendes adgang til at søge børnetilskud, og at hun derfor burde have børnetilskud udbetalt med tilbagevirkende kraft.

X Kommune fastholdt i en udtalelse i anledning af klagen af 5. juli 1989 til mig afslaget og uddybede baggrunden for afgørelsen på følgende måde:

» . . .

Den 25.11.1987 rettede pågældende, efter samtale med sin praktiserende læge, henvendelse til socialforvaltningen i (X) by, hvor hun søger om økonomisk hjælp til betaling af psykologbehandling hos psykolog (B) i (Y) by på grund af psykiske problemer i forbindelse med separationen. Pågældende arbejdede på daværende tidspunkt på halvtid som timelærer på Børnehaveseminariet i (X) by, og modtager ud over lønnen som lærer supplerende understøttelse fra A-kassen, ialt kr. 7.000,00 netto pr. måned.

Der foretages en beregning i henhold til bistandslovens § 37, stk. 5, for udmåling af eventuel supplerende underhold i henhold til bistandslovens bestemmelser. Beregningen viser, at pågældendes indtægt overstiger en udmåling efter bistandsloven, og pågældende vil således ikke umiddelbart være berettiget til økonomisk hjælp til betaling af psykologbehandling.

Ud fra en vurdering af lægens henvisning, drøftes sagen med afdelingsleder (C), hvor det besluttes at yde pågældende økonomisk hjælp til betaling af 10 timers psykologbehandling i henhold til bistandslovens § 46a.

Efterfølgende den 18.3.1988 søges der fra psykolog (B), (Y) by, på pågældendes vegne, om økonomisk hjælp til yderligere 12 timers psykologbehandling, da man anser disse yderligere behandlinger som en væsentlig begrundelse for, at pågældende fremover vil kunne klare sin dagligdag og sit daglige arbejde.

Det besluttes efter aftale med afdelingsleder (C), at der bevilges halvdelen af max. 12 timers yderligere psykologbehandling, da pågældende i henhold til en beregning efter bistandslovens § 37, stk. 5, selv har en vis betalingsevne i form af månedlig deltidsløn og supplerende understøttelse, ialt kr. 7.000,00 pr. måned, hvilket accepteres af pågældende.

Det kan for en ordens skyld nævnes, at udbetaling af ordinær og ekstra børnetilskud ikke indgår i, eller har nogen indflydelse på udmåling af økonomisk hjælp efter bistandslovens bestemmelser i det konkrete tilfælde eller i andre sammenhænge i bistandsloven.

Ved en henvendelse i børnetilskudsafdelingen bliver pågældende opmærksom på, at hun ved ansøgning efter børnetilskudsloven ville være berettiget til ordinær og ekstra børnetilskud fra førstkomende kvartal efter separationen, hvorefter hun søger socialforvaltningen om efterbetaling af ordinær og ekstra børnetilskud med tilbagevirkning fra separationstidspunktet i juli 1987. Da der efter bistandsloven ikke er hjemmel til efterbetaling af disse ydelser, gives der afslag på ansøgningen, da man efter socialforvaltningens vurdering ikke har til sidesat de almindelige regler om rådgivning i henhold til bistandslovens § 28, da det i henhold til bistandslovens § 28 fremgår, at målet for vejledningsarbejdet er at hjælpe de pågældende over øjeblikkelige vanskeligheder, og på længere sigt sætte dem i stand til at løse opstående problemer ved egen hjælp, hvilket i pågældendes tilfælde vil sige psykologbehand-

ling, og man måtte herfra på daværende tidspunkt i november måned med rimelighed gå ud fra, at spørgsmålet omkring det økonomiske i forbindelse med separationen i juli ville være afklaret.»

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

»Lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag (lov nr. 350 af 4. juni 1986 med senere ændringer) §§ 2, 3 og 6 indeholder følgende bestemmelser:

»§ 2. Ordinært børnetilskud udgør 3.640 kr. årlig for hvert barn. Det ydes:

1) når den, der alene har forældremyndigheden, eller som har del i forældremyndigheden over et barn, er enlig forsørger, . . . «

»§ 3. Der ydes endvidere et ekstra børnetilskud, som udgør 2.784 kr. årlig, hvis der ydes ordinært børnetilskud efter § 2, nr. 1, eller nr. 2, og indehaveren af forældremyndigheden har barnet hos sig. Der ydes kun eet ekstra børnetilskud uanset antallet af børn.«

»§ 6. Ordinært børnetilskud efter § 2, nr. 1 og 2, og ekstra børnetilskud efter § 3 udbetales efter ansøgning herom.

*Stk. 2.* Betingelserne for retten til at modtage børnetilskud skal være opfyldt ved begyndelsen af det første døgn i kvartalet.«

§ 28 i lov om social bistand (lovbekendtgørelse nr. 637 af 27. september 1989 med senere ændringer) har følgende indhold:

»§ 28. Kommunalbestyrelsen kan tilbyde enlige og familier vederlagsfri løbende vejledning og rådgivning og er forpligtet til ved opsøgende virksomhed at rette sådant tilbud til enhver, som må antages at trænge hertil. Målet for vejledningsarbejdet er at hjælpe de pågældende over øjeblikkelige vanskeligheder og på længere sigt sætte dem i stand til at løse opstående problemer ved egen hjælp. Vejledningen kan ydes alene eller i forbindelse med anden hjælp eller bistand.«

Bestemmelsen må betragtes som en lovfæstelse og samtidig en skærpelse på det sociale område af en almindelig pligt for forvaltningsmyndigheder til at vejlede parterne om deres rettigheder, jf. herved forvaltningslovens § 7 og Justitsministeriets Vejledning om Forvaltningsloven (1986) pkt. 29-31.

Socialministeriet har i cirkulære nr. 145 af 12. december 1986 om rådgivning og tilsyn efter bistanndsloven uddybet rækkevidden af

rådgivningsforpligtelsen i bistanndslovens § 28.

I cirkulærets pkt. 33 er bl.a. anført følgende:

»§ 33. Som eksempler på hyppigt forekommende problemer inden for området for vejledning og rådgivning kan nævnes:

*a. Økonomiske problemer.*

Hvis der er tale om klienter, der er kørt fast i økonomiske vanskeligheder, kan vejlederen være behjælpelig med at opstille et budget og eventuelt optage forhandlinger med de forskellige kreditorer med henblik på at opnå holdbare afdragsordninger – eventuelt vil bistand fra en juridisk konsulent være hensigtsmæssig. Giver klientens egne indtægtsforhold ikke mulighed for at opstille et realistisk budget, vil hjælp til sanering af gælden eventuelt kunne ydes i medfør af bistanndslovens § 40, stk. 1, men det må herved påses, at klienten herefter så vidt muligt selv klarer forpligtelserne.

Med hensyn til økonomiske problemer, der vedrører familiens børn eller unge, må vejlederen være opmærksom på de særlige hjælpebestemmelser i bistanndslovens §§ 32 og 33, jfr. § 46, stk. 2, § 40, stk. 2, om hjælp, der bevirker, at børns anbringelse uden for hjemmet kan undgås, eller deres hjemgivelse kan fremskyndes, og § 48 om hjælp til den, der i hjemmet forsørger et handicappet barn, hvis forsørgelse medfører særlige udgifter.

. . . «

Ombudsmanden har i flere sager givet udtryk for, at det følger af den almindeligt gældende vejledningspligt, at de sociale myndigheder har pligt til, når en sags omstændigheder peger i retning af, at en klient kan være berettiget til at modtage en ydelse, der forudsætter indgivelse af en ansøgning, underretter klienten om denne mulighed, jf. herved Folketingets Ombudsmands Beretning 1976.245 og Folketingets Ombudsmands Beretning 1978.564 og 649. Jeg skal i denne forbindelse også henvise til Sociale Meddelelser SM O-44-88 og B-meddelelse nr. 1/1989.

Ved bedømmelsen af den foreliggende sag må det lægges til grund, at De først i juli 1988 i forbindelse med en henvendelse i (X) Kommunes børnetilskudsafdeling blev gjort opmærksom på, at De ved indgivelse af ansøgning ville være berettiget til ordinært og ekstra børnetilskud, og at der således ikke blev

givet Dem underretning herom under samtalen den 25. november 1987.

I betragtning af, at samtalen den 25. november 1987 drejede sig om hjælp i henhold til § 46 a til betaling af psykologkonsultationer, dvs. trangsbestemt hjælp, at der i denne forbindelse blev foretaget en mere almindelig gennemgang af Deres økonomiske situation, herunder foretaget en beregning af, om der kunne ydes Dem supplerende hjælp i henhold til bistandslovens § 37, samt at baggrunden for Deres henvendelse var psykiske problemer i tilknytning til Deres separation, må det efter min mening anses for en fejl, at muligheden for, at De var berettiget til ordinært og ekstra børnetilskud ikke blev undersøgt eller dog inddraget i samtalen.

Jeg må forstå amsankenævnets bemærkning i skrivelsen af 21. marts 1989 således, at nævnet for så vidt er enig i, at kommunen ikke ydede Dem fornøden vejledning, men at det på baggrund af børnetilskudslovens § 6

ikke kunne tillægges betydning for Deres ret til at modtage børnetilskud, idet De først indgav ansøgning herom i juli 1988.

Hertil skal jeg bemærke, at det følger af almindelige forvaltningsretlige principper, at manglende eller mangelfuld vejledning efter omstændighederne får den retlige virkning, at den pågældende stilles, som om behørig vejledning var givet. Jeg skal herved udover til de ovenfor anførte afgørelser henvise til min sag Folketingets Ombudsmands Beretning 1986.99 og Østre Landsrets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1990 s. 263 Ø.

Amsankenævnets afgørelse må herefter anses for truffet på grundlag af en urigtig retsopfattelse, og jeg har samtidig hermed henstillet til amsankenævnet at genoptage sagen til fornyet behandling på baggrund af det, jeg har anført ovenfor. Jeg har udbedt mig underretning om amsankenævnets fornyede afgørelse.«

## 15-7. Forvaltningsret 11.9-13.1. Suspension af klagefrist.

*A modtog den 30. januar 1987 B kommunes mundtlige afgørelse om tilbagebetaling af kontanthjælp. Han bad om en skriftligt begrundet afgørelse for at kunne udforme en skriftlig klage til amsankenævnet. Kommunen besvarede ikke A's anmodning om en efterfølgende begrundelse, og A foretog herefter ikke videre, før han efter 1½ år blev opmærksom på, at tilbagebetalingskravet delvis var inddrevet ved modregning i overskydende skat. Herefter indgav A klage over B kommunes afgørelse om tilbagebetalingspligtig kontanthjælp.*

*Formanden for amsankenævnet afviste at behandle klagen med henvisning til, at klagefristen i bistandslovens § 15 var overskredet, og til, at der ikke forelå særlig grund til at se bort fra fristoverskrivelsen. Ankenævnet lagde vægt på, at A havde modtaget klagevejledning, at han ikke senere havde rykket kommunen for den lovede skriftlige afgørelse, og at der var forløbet 1½ år fra den mundtlige afgørelse, da A indgav klage til nævnet.*

*Ombudsmanden udtalte, at det også forud for forvaltningslovens ikrafttræden var fast antaget, at en part på begæring kunne forlange at få meddelt en skriftlig begrundelse efterfølgende. Han fandt A's ønske om at modtage en begrundelse rimeligt og velbegrundet, og udtalte, at den manglende efterkommelse af ønsket burde bevirke suspension af klagefristen i bistandsloven.*

*Ombudsmanden henstillede til nævnet at tage A's klage over B kommunes afgørelse af 30. januar 1987 under realitetsbehandling.*

*Amsankenævnet meddelte senere, at nævnet havde truffet beslutning om at realitetsbehandle A's klage. Ombudsmanden tog denne meddelelse til efterretning.  
(J. nr. 1989-368-051).*

A klagede over, at formanden for et amsankenævn afviste at behandle hans klage i et brev af 30. juni 1988 over en afgørelse, socialforvaltningen i B kommune meddelte ham mundtligt den 30. januar 1987. Formandens afgørelse var begrundet i, at A's klage var indgivet efter udløbet af klagefristen i bistandslovens § 15. Formanden fandt heller ikke, at der forelå særlig grund til at se bort fra fristoverskridelsen.

A anførte, at han den 30. januar 1987 over for sin sagsbehandler mundtligt påklagede afgørelsen, og at han meddelte, at han ønskede en skriftlig begrundelse for bedre at kunne udforme en skriftlig klage. A anførte endvidere, at han to gange forgæves havde rykket forvaltningen for den skriftligt begrundede afgørelse, og at han til slut gik ud fra, at forvaltningen havde frafaldet kravet. A foretog sig derfor ikke yderligere, før han i juni 1988 blev opmærksom på, at kravet delvis var inddrevet ved modregning i overskydende skat.

I en udtalelse til amsankenævnet oplyste kommunen, at A i forbindelse med afgørelsen anmodede om »efterfølgende at få tilsendt en skriftlig meddelelse om afgørelsen, hvilket beklageligvis ikke er sket«.

I et brev til amsankenævnet anførte jeg bl.a. følgende:

»Sagen rejser efter min opfattelse det spørgsmål, om det manglende svar på (A's) anmodning om en skriftlig redegørelse kan antages at have suspenderet klagefristen. Jeg henviser herved til, at det er almindeligt antaget, at manglende begrundelse kan bevirke suspension af en klagefrist, jf. nærmere side 290 i Forvaltningsret, Almene Emner, 2. udgave 1989.«

Amsankenævnet anførte herefter bl.a. følgende:

»...

Det kan oplyses, at ved sagens afgørelse er der lagt vægt på kommunens fremstilling af sagsforløbet, hvorefter klagen (jeg formoder, at nævnet mener »afgørelsen« og ikke »klagen«; min bemærkning) er meddelt mundtligt den 30. januar 1987 tillige med behørig klagevejledning. (A) anmodede om en skriftlig begrundelse, som han dog aldrig modtog. I kommunens redegørelse for sagen nævnes, at der også efter

at afgørelsen er meddelt klageren har været kontakt med pågældende uden at han har rykket for en skriftlig afgørelse og uden at tilbagebetalingskravet har været drøftet nærmere.

Med udgangspunkt i denne fremstilling af sagens forløb og i betragtning af at der er forløbet ca. 1½ år fra afgørelsen blev meddelt klageren og til klagen blev indgivet, findes der ikke grundlag for at realitetsbehandle sagen.

...«

I en skrivelse til mig bestred A rigtigheden af kommunens oplysning om, at han under de senere kontakter ikke skulle have rykket for den skriftlige redegørelse.

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

»For mundtligt meddelte afgørelser gælder efter forvaltningslovens § 23, stk. 1, at parten kan forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen. Skriftlige afgørelser skal ledsages af begrundelse, jf. § 22.

For kommunerne trådte forvaltningslovens bestemmelser om begrundelse først i kraft den 1. januar 1989. Socialforvaltningens afgørelse i Deres sag, der blev meddelt den 30. januar 1987, er derfor ikke omfattet af forvaltningslovens begrundelsesregler.

Forud for forvaltningslovens ikrafttræden var det imidlertid fast antaget, at en part på begæring kunne forlange at få meddelt en skriftlig begrundelse efterfølgende. Denne grundsætning gjaldt både for mundtligt og skriftligt meddelte afgørelser, jf. forvaltningsloven med kommentarer, 1987, s. 207.

Efter Socialministeriets vejledning nr. 82 af 30. juni 1983 om reglerne for klage til amsankenævnene og Den Sociale Ankestyrelse på det sociale område, pkt. 5, »er det af betydning, at de myndigheder, der træffer afgørelse i 1. instans, i meddelelser til pågældende omtaler de bestemmelser, der danner grundlag for afgørelsen, og de forhold, der er afgørende for sagens udfald. Det henstilles derfor, at afgørelser af indgribende betydning forsynes med skriftlig begrundelse«.

På den baggrund er jeg enig med (B) kommune i, at det er beklageligt, at De ikke efterfølgende modtog en skriftlig begrundelse for afgørelsen.

Som nævnt i mit brev er det almindeligt antaget, at bl.a. manglende begrundelse kan bevirke klagefristens suspension, jf. herved

Bent Christensen, Forvaltningsret, Domstolsprøvelse af forvaltningsakter, 1988, s. 162 med note 17, samt Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, pkt. 137.

(B) kommunes manglende efterkommelse af Deres anmodning om en skriftlig meddelelse vedrørende afgørelsen om tilbagebetalingspligt for kontanthjælp bør efter min opfattelse bevirke suspension af klagefristen. Deres ønske om at modtage en skriftligt udformet begrundelse som grundlag for Deres indgivelse af klage til amtsankenævnet er efter min mening rimeligt og velbegrundet. Endvidere må det lægges til grund, at De ikke på noget tidspunkt har frafaldet anmodningen om at modtage en skriftligt udformet

begrundelse, såfremt kommunen fastholdt kravet om tilbagebetalingspligt.

På den baggrund har jeg samtidig hermed henstillet til amtsankenævnet at tage Deres klage af 30. juni 1988 op til realitetsbehandling.«

Amtsankenævnet meddelte mig senere, at nævnet havde truffet beslutning om at realitetsbehandle A's klage over B kommunes beslutning af 30. januar 1987.

Jeg meddelte amtsankenævnet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.

### **16. Statsministeriets sagsområde**

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 16, er der i beretningsåret realitetsbehandlet 2 sager inden for Statsministeriets sagsområde. Begge sager vedrørte afgørelser. Den ene sag, som angik afslag på en anmodning om aktindsigt i et udkast til Brundtlandrapporten, er omtalt neden for som sag nr. 16-1.

## 16-1. Forvaltningsret 1161.2. – Miljøret 1.9.

### Afslag på aktindsigt i »Brundtlandudvalgets« og dets underudvalgs dokumenter.

*I 1987 nedsatte statsministeren et departementschefsudvalg (»Brundtland-udvalget«) og to underudvalg (også bestående af embedsmænd) til at udarbejde en handlingsplan til opfølgning af Brundtland-rapporten og FN's såkaldte Miljøperspektiv frem til år 2000. I november 1988 forelå et udkast til en redegørelse for regeringens handlingsplan.*

*En journalist bad Statsministeriet om aktindsigt i de dokumenter vedrørende Brundtland-udvalgets arbejde, der var udarbejdet af forskellige ministerier til brug for de to underudvalgs arbejde. Ministeriet afslog med henvisning til offentlighedslovens § 7, § 10, nr. 1 og § 10, nr. 4.*

*Ombudsmanden udtalte, at de tre nedsatte embedsmandsudvalg måtte betragtes som en selvstændig myndighed med en emne- og tidsmæssigt begrænset opgave. De breve, der blev udvekslet mellem Brundtland-udvalget og andre myndigheder måtte anses for eksterne og således ikke undtaget fra aktindsigt i medfør af bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 om internt arbejdsmateriale.*

*Da de personer, der var knyttet til Brundtland-udvalget, også havde ansættelse hos nogle af de ministerier og styrelser, som udvalget brevvekslede med, forelå der et særligt problem med hensyn til, hvilke dokumenter der var henholdsvis eksterne og interne. Afgørende i denne henseende var efter ombudsmandens mening, om den pågældende medarbejder ved dokumentets udarbejdelse er undergivet instruktion af og ansvar over for ledelsen af den myndighed, hvor medarbejderen normalt er ansat; eller om dokumentet er tilblevet som en del af arbejdet for den særligt oprettede myndighed, alene under instruktion af og ansvar over for denne myndigheds ledelse. Ombudsmanden pegede på, at der ofte kan være grund til at træffe rent praktiske foranstaltninger til klargørelse af sådanne forhold.*

*Offentlighedslovens § 10, nr. 4, måtte efter ombudsmandens opfattelse forstås således, at den først og fremmest tager sigte på de relativt sjældne tilfælde, hvor det i lovgivningen er bestemt eller forudsat, at sekretariatsfunktionerne for en myndighed varetages af en anden myndighed. Skal man ud over disse lovbestemte tilfælde anerkende, at en myndighed fungerer som sekretariat for en anden myndighed (hovedmyndigheden), forudsætter det, at sekretariatsmyndighedens funktioner faktisk har karakter af sekretariatsvirksomhed, og at hovedmyndigheden har mulighed for gennem instruktion og tilsyn mv. at styre sekretariatsarbejdet.*

*Ombudsmanden fandt det betænkeligt at anerkende, at offentlighedslovens § 10, nr. 1, benyttes på dokumenter, som ikke er udarbejdet direkte med henblik på møder mellem ministre, men i første række er tilvejebragt til brug for en ren embedsmandsmæssig bearbejdning.*

*Det fremgik ikke, i hvilken udstrækning de ovenfor anførte synspunkter havde været anvendt ved Statsministeriets stillingtagen til anmodningen om aktindsigt. I lyset af problemstillingens karakter formulerede ombudsmanden ikke sin opfattelse som en kritik af den konkrete sagsbehandling, men tog i stedet skridt til, at den gennemgang af problemstillingen og de vurderinger, der er indeholdt i hans udtalelse, formidles til den øvrige del af centraladministrationen med henblik på fremtidige tilfælde. (J.nr. 1988-1779-49).*

A klagede over Statsministeriets afslag i skrivelse af 15. december 1988 på hans anmodning om aktindsigt i det tværministerielle Brundtland-udvalgs arbejde.

Den 9. marts 1988 udsendte Statsministeriet en pressemeddelelse om tilrettelæggelsen af arbejdet med opfølgning af den såkaldte Brundtland-rapport. Pressemeddelelsen havde følgende indhold:

»På forslag af statsministeren har regeringen nedsat et departementschefsudvalg, som skal forestå udarbejdelsen af en handlingsplan for opfølgning af anbefalingerne i Brundtland-rapporten og FN's såkaldte Miljøperspektiv frem til år 2000 og derudover. Regeringen meddelte den 21. januar 1988 i Folketinget, at den ville fremlægge handlingsplanen til debat i Tinget i løbet af efterårssamlingen 1988.

Brundtland-rapporten er afgivet af Verdenskommissionen for Miljø og Udvikling, under formandskab af Norges statsminister Gro Harlem Brundtland. Miljøperspektivet er en langsigtet global strategi for miljø og udvikling udarbejdet i FN-systemet. Miljøperspektivet bygger i vid udstrækning på indholdet af Brundtland-rapporten.

Begge tekster har været drøftet under FN's 42. generalforsamling i efteråret 1987, hvor statsministeren afgav et indlæg på de tolv EF-landes vegne.

Et centralt begreb i Brundtland-rapporten er princippet om bæredygtig udvikling, det vil sige en udvikling, som tilfredsstiller den nuværende generations behov uden at ødelægge fremtidige generationers muligheder for at tilfredsstille deres behov.

Departementschefsudvalget ledes af Statsministeriets departementschef. Departementschefer fra følgende ministerier er iøvrigt faste medlemmer af udvalget: Udenrigsministeriet, Miljøministeriet, Industriministeriet, Energi ministeriet, Landbrugsministeriet, Fiskeriministeriet og Finansministeriet. Andre ministerier og myndigheder vil blive inddraget efter behov.

Departementschefsudvalget har i dag konstitueret sig og nedsat to undergrupper, som skal bistå med arbejdet, således at både de nationale og de internationale aspekter bliver dækket. De to undergrupper ledes af henholdsvis Miljøministeriet og Udenrigsministeriet. Grupperne skal udarbejde de forslag til initiativer, der tilsammen skal udgøre handlingsplanen. De vil derfor arbejde tæt sammen med henblik på at forelægge departementschefsudvalget et samlet forslag.«

I november 1988 forelå et udkast til redegørelse for regeringens handlingsplan. Udkastet indeholdt følgende beskrivelse af den fremgangsmåde, der var benyttet ved planens udarbejdelse:

»Et departementschefsudvalg under Statsministeriets ledelse har haft det overordnede ansvar for handlingsplanens udarbejdelse. 2 underudvalg med formandsskab i henholdsvis Udenrigsministeriet og Miljøministeriet har ledet arbejdet. Handlingsplanen bygger på de berørte sektorministeriers gennemgang af anbefalingerne i Verdenskommissionens rapport og miljøperspektivet. Planen omfatter nationale og internationale forhold og sammenhængen mellem disse.

Udover Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Miljøministeriet har følgende ministerier ydet bidrag til udarbejdelse af handlingsplanen: Finansministeriet, Skatteministeriet, Undervisnings- og Forskningsministeriet, Sundhedsministeriet, Fiskeriministeriet, Arbejdsministeriet, Trafik- og Kommunikationsministeriet, Industriministeriet, Boligministeriet, Landbrugsministeriet og Energi ministeriet.«

Om den nærmere tilrettelæggelse af arbejdet (for så vidt angår det nationale aspekt) fremgik følgende af et notat udarbejdet af Miljøministeriet den 18. marts 1988:

»Arbejdet forventes tilrettelagt således, at der frem til sommerferien skal stræbes imod at etablere en fælles opfattelse af

- 1) hvad Brundtland-kommissionen rent faktisk anbefaler inden for sektorerne landbrug, industri, energi, fiskeri og trafik i relation til den nationale politik, herunder vurdere den fremtidige udvikling inden for sektorerne og
- 2) beskrive hvordan anbefalingerne bør afspejles i den nationale politik, herunder vurdere behovet for ændringer i de enkelte sektorpolitikker.

Rent praktisk lægges op til, at hver enkelt sektorministerium foretager en gennemgang af 1) og 2) inden for deres sektorområde frem til 1. maj.

Arbejdet med opfølgningen af Brundtland-rapporten vil i efteråret koncentrere sig om den anden del af arbejdet: »at vurdere behovet for ændringer og justeringer i den administrative proces, herunder udvikle redskaber, som sikrer, at sektorministerierne tilrettelægger deres aktiviteter og politik med princippet om bæredygtig udvikling.«

...

Der er enighed om, at departementschefsudvalgets møder skal være få og af formel karakter, og at det egentlige arbejde skal foregå i de to undergrupper og evt. ad hoc grupper.«

Den 15. november 1988 anmodede A telefonisk Statsministeriet om aktindsigt i de dokumenter vedrørende Brundtland-udvalgets arbejde, der var udarbejdet af forskellige ministerier til brug for de to underudvalgs arbejde. Den 23. november 1988 bekræftede A på anmodning fra ministeriet skriftligt ansøgningen.

Statsministeriet afslog ansøgningen ved brev af 15. december 1988 og anførte herved:



»I lighed med det telefoniske svar meddeles afslaget under henvisning til offentlighedslovens paragraf 7 vedrørende interne arbejdsdokumenter samt paragraf 10, nr. 1 vedrørende dokumenter, der udarbejdes til brug for møder mellem ministre, hvorved bemærkes, at departementschefsudvalgets udkast til handlingsplan for miljø og udvikling har været drøftet såvel i regeringens koordinationsudvalg som i ministermøde.«

A gjorde i sin klage til mig gældende, at afslaget måtte anses for uberettiget. Til støtte for sit synspunkt anførte A bl.a. følgende:

»I afslaget henviser statsministeriet til offentlighedslovens paragraf 7 (interne arbejdsdokumenter) og paragraf 10, nr. 1 (bl.a. vedr. dokumenter til møder mellem ministre). Det er givet, at visse af dokumenterne i udvalgets arbejde kan henføres til disse paragraffer, men som generel begrundelse for et afslag, er det ikke tilstrækkeligt. Af følgende grunde:

Brundtland-udvalget har som faste medlemmer haft repræsentanter for syv ministerier under ledelse af Statsministeriet. Som det fremgår af pressemeddelelse af den 9. marts d.å. er udvalget nedsat på forslag af statsministeren med det formål at fremlægge en handlingsplan i Folketinget i efteråret 1988.

Udvalget har i hele sit arbejde haft karakter af forvaltningsmyndighed. Kontorchef ... har selv mundtligt bekræftet dette over for mig .. lige som det fremgår af afslaget, idet der ikke henvises til en eventuel klageinstans, som det udtrykkeligt kræves i offentlighedslovens paragraf 15, stk. 2.

I arbejdet har udvalget modtaget udkast til enkelt-afsnit af den senere fremlagte handlingsplan fra forskellige relevante styrelser og ministerier. Udkastene har været diskuteret i udvalget, hvorefter de enkelte instanser selv har udarbejdet de endelige afsnit til planen. Som det fremgår af vedlagte eksempler fra Energiministeriet og Boligministeriet er de enkelte udkast forfattet som de respektive myndigheders bidrag til udvalgets arbejde. Der er altså tale om, at en myndighed (f.eks. Energiministeriet) forfatter og tilsender en anden myndighed (udvalget) sit bidrag til planen. Dokumenter som disse er omfattet af offentlighedslovens bestemmelser om aktindsigt, jvf. lovens paragraf 4, stk. 1.

Statsministeriets henvisning til paragraf 7 kan således udelukkende omfatte dokumenter, som udvalget selvstændigt udarbejder, f.eks. en

sammenfatning på grundlag af bidragene fra de enkelte ministerier. Samme forhold gør sig gældende med Statsministeriets henvisning til paragraf 10, nr. 1: Det er kun udvalgets eget, selvstændige bidrag, der kan henføres til denne bestemmelse, og ikke bidragene fra de øvrige myndighedsinstanser.

...

I den forbindelse må man være opmærksom på, at regeringen kun har givet tilsagn til Folketinget om at udarbejde en handlingsplan – der er hverken tale om en lovmæssig pligt eller lovforberedende arbejde. Efter min overbevisning vil det ikke påvirke regeringens handlingsplan, at der ydes aktindsigt til de dokumenter, der danner grundlag for udvalgets og dermed regeringens handlingsplan. Regeringens konklusioner på disse dokumenters anbefalinger, må selvfølgelig stå for regeringens regning, offentligheden må have lejlighed til at danne sin konklusion på grundlag af de samme dokumenter.«

Statsministeriet bekræftede i en udtalelse af 17. marts 1989 til mig, at departementschefudvalget vedrørende udarbejdelse af handlingsplanen i forhold til de berørte myndigheder måtte betragtes som en selvstændig forvaltningsmyndighed, hvis interne dokumenter ikke var omfattet af retten til aktindsigt. Ministeriet anførte videre:

»... Som det fremgår af den af Statsministeriet den 9. marts 1988 udsendte pressemeddelelse, har Miljøministeriet og Udenrigsministeriet ledet to undergrupper om henholdsvis de nationale og internationale aspekter af arbejdet. De to undergrupper har i praksis arbejdet i fællesskab og forelagt departementschefsudvalget udkast til regeringens handlingsplan, som efter drøftelse i departementschefsudvalget er forelagt regeringens koordinationsudvalg.

Det er Statsministeriets opfattelse, at også de af undergrupperne til departementschefsudvalgets fremsendte udkast til handlingsplan efter offentlighedslovens paragraf 10, nummer 1 og 4, er undtaget fra aktindsigt, idet de er udarbejdet som led i regeringens interne beslutningsproces med henblik på forelæggelse for og faktisk forelagt regeringens koordinationsudvalg.

De af (A) vedlagte eksempler på udkast eller bidrag fra Energiministeriet og Boligministeriet er ikke fremsendt til departementschefsudvalget, men til de af Miljøministeriet og Udenrigsministeriet ledede underudvalg. Underud-

valgenes papirer er ikke journaliserede i Statsministeriet; de findes alene som rundsendelser fra underudvalgenes sekretariat eller – i nogle tilfælde – underudvalgenes medlemmer til de øvrige medlemmer. Med andre ord er de kun modtaget som arbejds-papirer for den medarbejder i Statsministeriet, der har repræsenteret ministeriet i underudvalgene.

Statsministeriets afslag på aktindsigt gælder for departementschefsudvalgets materiale. Henvendelse om aktindsigt i underudvalgenes materiale må som følge af arbejdsformen – sådan som den også er beskrevet i Statsministeriets førnævnte pressemeddelelse af 9. marts 1988 – rettes til henholdsvis Miljøministeriet og Udenrigsministeriet.

Man skal beklage den sene skriftlige besvarelse af (A's) henvendelse, idet man dog samtidig skal gøre opmærksom på, at der ikke i det skriftlige afslag er meddelt noget, som ikke allerede var meddelt telefonisk.»

I skrivelse af 24. april 1989 kommenterede A Statsministeriets udtalelse på følgende måde:

»Ministeriet anfører, at afslaget udelukkende omfatter aktindsigt hos departementschefsudvalget og ikke hos de to underudvalg, der blev ledet af henholdsvis Miljøministeriet og Udenrigsministeriet. Et eventuel ønske om aktindsigt hos underudvalgene måtte jeg altså fremføre over for de to nævnte ministerier.

Det kan ikke være korrekt, idet Statsministeriet henviser til offentlighedslovens paragraf 10, nummer 4 – om myndigheder med sekretariatsfunktion – som begrundelse for, at underudvalgenes udkast til handlingsplan også er undtaget aktindsigt. Hvis de to underudvalg havde udført sekretariatsopgaver for departementschefsudvalget, vil afgørelsen om aktindsigt alene tilkomme departementschefsudvalget, jvf. Ombudsmandens beretning for 1979, p. 263.

Statsministeriet tillægger altså undergrupperne to, vidt forskellige statuser som støtte for afslaget – 1) på den ene side underlagt de respektive ministerier, 2) på den anden side underlagt udvalget som sekretariat. Logisk kan kun en af dem være korrekt, og jeg må formode, at det er 2), idet de i »praksis har arbejdet i fællesskab« og forelagt udvalgets udkast til handlingsplanen. Hvis de ikke fungerede som sekretariat ville der være tale om korrespondance mellem ligestillede myndigheder, og derved ville offentlighedsloven kunne gøres gældende over for udkastene.

Konklusionen er, at de to undergrupper har varetaget sekretariatsopgaver for departementschefsudvalget, og at departementschefsudvalget alene har haft afgørelsen i spørgsmålet om aktindsigt. Det gælder således også materiale, som måtte være sendt til undergrupperne, jvf. Statsministeriets brev.

Det betyder med andre ord, at bl.a. de tidligere fremsendte eksempler på bidrag fra henholdsvis Boligministeriet og Energiministeriet må være omfattet af aktindsigt.

Bidraget fra Boligministeriet er udarbejdet af Byggestyrelsen på anmodning fra Energiministeriet, idet styrelsen ikke var repræsenteret i udvalgsarbejdet. Senere blev det indarbejdet i handlingsplanens kapitel 6, som handler om energi. Her er altså tale om en myndighed, Byggestyrelsen, som via en anden myndighed, Boligministeriet, sender sit udredningsarbejde til en tredje myndighed, Energiministeriet, der anvender det i sit udkast til en fjerde myndighed, departementschefsudvalget.

Energiministeriets bidrag er at dømme efter brevhovedet udarbejdet som et officielt dokument og ikke blot den eller de pågældende medarbejders bidrag som medlemmer af departementschefsudvalget eller undergrupperne. Dermed vil det umiddelbart være underlagt aktindsigt.

Det fremgår af Statsministeriets svar, at begge de nævnte eksempler er sendt til »de af Miljøministeriet og Udenrigsministeriet ledede underudvalg«. Jvf. tidligere må de to undergrupper betragtes som sekretariat for departementschefsudvalget, og de pågældende bidrag må derfor også siges at være sendt til udvalget.

Jeg skal derfor fastholde, at mit ønske om aktindsigt omfatter departementschefsudvalget og altså undergrupperne, og at aktindsigten må omfatte materiale, som er tilgået udvalget fra andre myndigheder.

...«

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

»Sagen rejser følgende fire spørgsmål:

- 1) Myndighedernes adgang til at oprette selvstændige myndigheder til varetagelse af internt præget samarbejde.
- 2) Om der er aktindsigt i brevvekslingen mellem en særligt oprettet myndighed og andre myndigheder, jf. offentlighedslovens § 7.

- 3) Om der er adgang til aktindsigt i brevsvekslingen mellem en særligt oprettet myndighed og myndighedens sekretariat, jf. offentlighedslovens § 10, nr. 4.
- 4) Adgangen til i henhold til offentlighedslovens § 10, nr. 1, at undtage dokumenter udarbejdet til brug for møder mellem ministre.

Forud for revisionen af den nugældende offentlighedslov blev det grundigt overvejet, om der var anledning til at udvide undtagelsen fra aktindsigt vedrørende interne arbejdsdokumenter, bl.a. med henblik på dokumenter, der sendes til eller afgives af administrative enheder, hvortil er henlagt koordinerende funktioner.

Det udvalg, der afgav betænkningen om offentlighedslovens revision (betænkning nr. 857/1978), 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 den gældende lovs 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 tidligere lovforslags § 11 er derfor ikke medtaget i det nu foreliggende lovforslag. Den tidligere praksis på dette område foreslås i stedet videreført.«

I stedet gennemførtes de væsentligt snævrere specielle bestemmelser om undtagelse af dokumenter, der udarbejdes i forbindelse med behandlingen af forslag til EF-vedtagelser, eller som vedrører spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelsen af fællesskabsretlige regler samt om dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed (§ 10, nr. 3 og nr. 4).

Bedømmelse af de nedenfor behandlede spørgsmål må ske på baggrund af ovenstående.

#### ad 1: *Oprettelse af en særlig myndighed.*

Udøvelsen af koordinerende funktioner i centraladministrationen, herunder varetagelse af interministerielt samarbejde i særlige henseender, er og bliver i et vist omfang henlagt til organer, som specielt er oprettet i dette øjemed. Sådanne organer må i relation til offentlighedsloven ofte anses for selvstændige myndigheder i forhold til andre myndigheder, jf. bl.a. FOB 1979.257 og 1980.760. Det er forudsat i lovens forarbejder, at den hidtidige praksis bl.a. med hensyn til oprettelse af særlige myndigheder på denne måde kan fortsætte. Det må herefter antages, at der er forholdsvis fri adgang til etablering af sådanne selvstændige myndigheder til løsning af tværministerielle opgaver.

Gennemførelsen af en undtagelsesbestemmelse, der generelt omfattede »internt præget samarbejde« ville utvivlsomt have omfattet dokumenter, der udarbejdes som led i et sådant samarbejde. Da denne bestemmelse, som omtalt ikke blev gennemført, er konsekvensen, at dokumenter, der udveksles mellem en særligt oprettet myndighed og andre myndigheder, må anses for eksterne og dermed omfattet af adgangen til aktindsigt i henhold til lovens § 4, men til gengæld også at dokumenter, der alene udveksles inden for myndigheden, er af intern karakter.

Af de foreliggende oplysninger om organiseringen af arbejdet med udfærdigelsen af en samlet handlingsplan på grundlag af Brundtlandkommissionens anbefalinger fremgår, at opgaven blev henlagt til et særligt departementschefudvalg. Der blev nedsat to undergrupper bestående af embedsmænd fra de berørte ministerier til varetagelse af det praktiske arbejde under ansvar over for departementschefudvalget.

Jeg kan på den baggrund tilslutte mig Statsministeriets opfattelse, hvorefter departementschefudvalget og de to undergrupper tilsammen udgjorde en særlig, selvstændig myndighed med en emne- og tidsmæssigt begrænset opgave som anført i Statsministeriets pressemeddelelse af 9. marts 1988.

ad 2: *Brevveksling mellem den særligt oprettede myndighed og andre myndigheder.*

Offentlighedslovens § 7 har følgende indhold:

»§ 7. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

- 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug.
- 2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed og
- 3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes.«

Som anført ovenfor må det antages, at dokumenter, der udarbejdes af og alene til brug for en særligt oprettet myndighed samt brevveksling mellem myndighedens forskellige dele og medlemmer må anses for internt arbejds materiale og således som udgangs-

punkt undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7. Omvendt følger det af den særlige myndighedskonstruktion, at brevveksling mellem på den ene side den særlige (samarbejds-) myndighed og dele af denne og på den anden side de ministerier eller andre myndigheder, der er repræsenteret i samarbejdet, må betragtes som eksternt i relation til offentlighedsloven og dermed som udgangspunkt undergivet aktindsigt.

Et særligt problem foreligger, når der fremsendes oplysninger, udarbejdes udkast, forslag og lignende af personer, der både er tilknyttet den særlige myndighed og en anden myndighed (den pågældendes normale ansættelsessted). Afgørende for, om sådanne dokumenter er interne eller eksterne må være, i hvilken egenskab den pågældende har udarbejdet dokumentet.

Besvarelsen af dette spørgsmål afhænger principielt af, om den pågældende medarbejder ved dokumentets udarbejdelse er undergivet instruktion af ledelsen for den myndighed, der er medarbejderens normale ansættelsessted, således at dokumentet må siges at være afgivet på denne myndigheds vegne og ansvar – eller om dokumentet er blevet som en del af arbejdet for den særlige myndighed, alene under instruktion af og ansvar over for denne myndigheds ledelse.

Der er en risiko for, at det i praksis vil være vanskeligt at afgøre ovennævnte spørgsmål, og der kan derfor ofte være grund til at træffe praktiske foranstaltninger til klargørelse af forholdet. En sådan præcisering kan eksempelvis ske ved anvendelse af særligt brevpapir for den særligt oprettede myndighed samt – om nødvendigt – ved, at det udtrykkeligt fastlægges, hvilke personer der er knyttet til den særlige myndighed. Uklarhed i denne henseende kan meget vel få som konsekvens, at det ikke kan godtgøres, i hvilken egenskab et dokument er udfærdiget. Udgangspunktet må da være, at dokumentet betragtes som eksternt.

ad 3: *Beskyttelse af sekretariatsfunktionen, § 10, nr. 4.*

Offentlighedslovens § 10, nr 4, har følgende indhold:

»Retten til aktindsigt omfatter ikke:....

- 4) Dokumenter, der udveksles i forbindelse

se med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.

...«

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget er bestemmelsens formål følgende:

»Reglen i nr. 4 tager sigte på tilfælde, hvor én forvaltningsmyndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden forvaltningsmyndighed. Som eksempel herpå kan nævnes den kommunale skatteforvaltnings forberedelse af sager for ligningskommissionen. Undtagelsesadgangen vil også kunne finde anvendelse i tilfælde, hvor en myndighed i forbindelse med en bestemt sags behandling udøver sekretariatsmæssige funktioner i forhold til en anden myndighed, uden at betingelserne for at anse organerne for én og samme myndighed af den grund er opfyldt, f.eks. hvor et direktorat eller en anden styrelse til brug for vedkommende minister udarbejder et udkast til besvarelse af et folketings-spørgsmål eller en ansøgning til finansudvalget.« Jf. Folketingstidende 1985/86, til-læg A, sp. 224.

Bestemmelsen sigter på at undtage dokumenter, der har *karakter af* internt arbejds-materiale, men som på grund af udviklingen af organisationsstrukturen navnlig inden for kommunalforvaltningen måtte anses for eksterne og dermed ikke omfattet af lovens undtagelse i § 7 vedrørende internt arbejds-materiale.

Offentlighedslovens § 4 tager udgangspunkt i, at dokumenter i den offentlige forvaltning skal være undergivet aktindsigt, og at der kun kan gøres undtagelse, for så vidt der er udtrykkelige holdepunkter i loven herfor. Dette forhold mellem lovens hovedregel og undtagelsesbestemmelserne samt det ovenfor under 1) anførte om de lovgivningsmæssige overvejelser om eventuel undtagelse af hensyn til internt præget samarbejde taler efter min mening for, at § 10, nr. 4, ikke fortolkes udvidende.

Bestemmelsen må herefter forstås således, at den navnlig tager sigte på de relativt sjældne tilfælde, hvor det er *bestemt eller forudsat i lovgivningen*, at sekretariatsfunktionerne for en myndighed varetages af en anden myndighed.

Uden for området for § 10, nr. 4, falder de tilfælde, som er ganske almindeligt forekommende i praksis, hvor personer ansat i en myndighed udlånes til en anden myndighed,

eventuelt blot på deltid, med henblik på varetagelse af sekretariatsopgaver for den anden myndighed. Under forudsætning af at de pågældende ved udførelsen af sekretariatsopgaverne er undergivet den anden myndigheds instruktions- og tilsynsbeføjelser, må forholdet normalt opfattes således, at sekretariatsarbejdet udføres som en del af denne myndighed, og dokumentudveksling i den forbindelse er da omfattet af offentlighedslovens § 7 om internt arbejdsmateriale.

Når der ses bort fra de særlige tilfælde, hvor det fremgår af lovgivningen, at sekretariatsfunktionen skal udøves af en anden myndighed, stemmer det efter min opfattelse bedst med de ovenfor anførte almindelige fortolkningssynspunkter at gå ud fra, at sekretariatsopgaverne varetages af særligt udpeget personale, der i den forbindelse indgår som en del af den sekretariatsbetjente myndighed.

For at undgå tvivl i den henseende vil det være hensigtsmæssigt på forhånd at udpege de personer, der skal udføre sekretariatsopgaver og så vidt muligt definere indholdet af disse opgaver (til forskel fra de opgaver, de pågældende personer varetager som led i deres normale ansættelse).

Motiverne til § 10, nr. 4, forudsætter, at der også uden for de lovbestemte tilfælde kan være tale om, at en myndighed som sådan udfører sekretariatsfunktionen for en anden myndighed og angiver herved et par eksempler.

Udover de anførte eksempler kan der ikke anerkendes nogen almindelig adgang til ved konkret beslutning at udpege en myndighed som sekretariat for en anden myndighed med den konsekvens, at samarbejdet mellem myndighederne bliver undtaget fra aktindsigt. Det vil indebære en risiko for omgåelse af offentlighedslovens hovedregel om aktindsigt i brevveksling mellem myndigheder samt en tilsidesættelse af Folketingets afvisning af generelt at udvide undtagelsesområdet til alt internt præget samarbejde.

En forudsætning for at anerkende en myndighed som sekretariat for en anden myndighed må i hvert fald være 1) at funktionerne faktisk har karakter af sekretariatsvirksomhed, dvs. praktisk bistand samt udarbejdelse af oplæg m.v. til den anden myndigheds udførelse af sine opgaver, 2) at den anden myndighed har mulighed for gennem instruktion

og tilsyn m.v. at styre sekretariatsarbejdet. Også i disse tilfælde vil det være hensigtsmæssigt på forhånd at sørge for, at sekretariatsfunktionerne relativt klart lader sig udskille fra myndighedens øvrige funktioner.

Under disse forudsætninger vil bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 4, efter omstændighederne kunne finde anvendelse på dokumentudveksling mellem sekretariatsmyndigheden og hovedmyndigheden, men alene for så vidt angår sekretariatsarbejdet. Dokumentudveksling mellem myndighederne i øvrigt er som udgangspunkt undergivet aktindsigt. Også den dokumentudveksling, som sker mellem på den ene side sekretariatsmyndigheden som sekretariat og på den anden side samme myndighed i anden (normal) funktion er som udgangspunkt undergivet aktindsigt, jf. herved den sag, som er omtalt i ombudsmandens beretning for 1988, s. 150.

I forbindelse med nedsættelsen af det særlige departementschefudvalg og de to undergrupper blev det bestemt at arbejdet skulle ledes af Statsministeriet (Statsministeriets departementschef) og, for så vidt angår undergrupperne, af henholdsvis Miljøministeriet og Udenrigsministeriet. Jeg går ud fra, at det herved er forudsat, at de pågældende ministerier skulle levere den fornødne sekretariatsbistand til udvalgenes arbejde.

Der foreligger imidlertid ikke nærmere oplysninger om, hvorledes sekretariatsarbejdet har været organiseret, herunder om hvilke dele af de pågældende ministerier med tilhørende styrelser, der har deltaget i arbejdet. Sekretariatsfunktionernes nærmere indhold er heller ikke oplyst.

På den baggrund må jeg efter de ovenfor anførte grundsynspunkter være mest tilbøjelig til at betragte forholdet således, at sekretariatsarbejdet har været varetaget af personer ansat i de pågældende ministerier, men således at personerne – for så vidt angår sekretariatsarbejdet – har været tilknyttet den særlige Brundtlandsmyndighed på en sådan måde, at arbejdet må siges at være udført som en del af denne myndighed. Konsekvensen heraf er, at dokumentudveksling i forbindelse med sekretariatsarbejdets udførelse omfattes af offentlighedslovens § 7. Dokumentudveksling mellem Brundtlandmyndigheden (inclusive sekretariatspersonalet) og de pågældende ministerier er derimod

hverken omfattet af § 7 eller § 10, nr. 4, og er således som udgangspunkt undergivet aktindsigt.

Da jeg går ud fra, at aktindsigtsspørgsmålet i forbindelse med udarbejdelsen af Brundtlandhandlingsplanen nu ikke længere har praktisk interesse, har jeg ikke søgt at få nærmere oplysninger om sekretariatsarbejdets tilrettelæggelse med henblik på en endelig stillingtagen. Som det fremgår, har jeg koncentreret mig om de generelle fortolkningsspørgsmål i sagen.

#### ad 4): *Dokumenter til brug for møder mellem ministre.*

For en del af dokumenternes vedkommerende er undtagelse gjort i henhold til § 10, nr. 1.

Bestemmelsen lyder således:

»§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

1) Statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder.«

I det foreliggende tilfælde er kun sidste led af bestemmelsen »dokumenter, der udarbejdes til brug for sådanne møder« (møder mellem ministre) relevant. Bestemmelsen er i praksis blevet forstået på den måde, at den undtager dokumenter, uanset hvilken myndighed der udarbejder dem, blot udarbejdelsen er sket til brug for et møde mellem ministre. Det er uden betydning for anvendelsen af bestemmelsen, om der er tale om egentlige ministermøder med deltagelse af samtlige regeringens medlemmer eller om et møde i et ministerudvalg eller en mere uformel drøftelse mellem to eller flere ministre, jf. s. 229, 2. sp., i betænkning nr. 857 om offentlighedslovens revision.

Det er klart, at dokumenter, som blev udarbejdet på grundlag af en drøftelse i departementschefudvalget (og departementet) med henblik på forelæggelse i regeringens koordinationsudvalg, måtte anses for omfattet af bestemmelsen. Derimod må det anses for usikkert, om bidrag fra andre ministerier, som blev sendt til underudvalgene med henblik på teknisk bearbejdelse og koordinering, kunne anses omfattet af bestemmelsen.

Bestemmelsens ordlyd og forarbejder giver ingen klar besked om dette spørgsmål. Sammenhængen mellem lovens hovedprincip – offentlighed – og undtagelsesbestem-

melserne taler efter min mening for, at der ved administrationen af loven følges det almindelige princip, at undtagelsesbestemmelserne ikke udstrækkes videre, end hensynet bag bestemmelserne nødvendiggør. Jeg finder det derfor betænkeligt at anerkende, at bestemmelsen benyttes på dokumenter, som ikke er udarbejdet direkte med henblik på møder mellem ministre, men i første række er tilvejebragt til brug for en ren embedsmandsmæssig bearbejdning, (og som kun muligvis ville blive forelagt på møder mellem ministre.)

Det ses ikke af de foreliggende oplysninger, i hvilken udstrækning og på hvilken måde de ovenfor under 1) – 4) anførte synspunkter har været anvendt i forbindelse med

Statsministeriets stillingtagen til Deres anmodning om aktindsigt.

Under hensyn både til, at en del af de anførte betragtninger ikke kan anses for helt utvivlsomme og til, at problemstillingen må anses for særdeles kompleks, har jeg ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at formulere min opfattelse som en kritik i anledning af den konkrete sagsbehandling.

Med henblik på at de synspunkter, der er indeholdt i denne skrivelse, bliver formidlet til den øvrige del af centraladministrationen, har jeg samtidig hermed indbudt Statsministeriet og Justitsministeriet til en nærmere drøftelse.«

## 17. Sundhedsministeriets sagsområde

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 16, er der i beretningsåret realitetsbehandlet 21 sager inden for Sundhedsministeriets sagsområde. 14 sager vedrørte afgørelser medens 1 sag angik et generelt spørgsmål. 3 sager vedrørte sagsbehandlingen, og 3 sager angik sagsbehandlingstiden. 4 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

10 sager vedrørte *departementet*. 7 sager angik afgørelser, medens 1 sag vedrørte et generelt spørgsmål om aktindsigt i sygehusjournaler. 2 sager vedrørte sagsbehandlingen, hvoraf 1 sag gav anledning til kritik.

1 sag vedrørte *Levnedsmiddelstyrelsen* og angik sagsbehandlingstiden.

7 sager vedrørte *Sundhedsvæsenets Patientklagenævn*. 6 af sagerne vedrørte afgørelser, medens 1 sag angik sagsbehandlingen. 1 af sagerne, som gav anledning til kritik og henstilling vedrørte en sent indgivet klage til patient-

klagenævnet og er omtalt neden for som sag nr. 17-1. En anden af sagerne vedrørte et spørgsmål om parthøring med hensyn til Sundhedsstyrelsens udtalelse til patientklagenævnet. Sagen er omtalt neden for som sag nr. 17-2.

2 sager, der begge angik sagsbehandlingstiden, vedrørte *Sundhedsstyrelsen*. Sagerne gav anledning til kritik. Den ene er omtalt neden for som sag nr. 17-3.

1 sag, der angik en afgørelse, vedrørte *Rigshospitalet*.

### 17-1. Forvaltningsret 2.4. – Pengevæsen 5.8.

**Den 2-årige forældelsesfrist for indgivelse af klager til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn.**

*A klagede til ombudsmanden over, at Sundhedsvæsenets Patientklagenævn afviste at behandle hans klage over en operation foretaget i 1981. Afvisningen skete under henvisning til den 2-årige forældelsesfrist i § 22 i lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse. Patientklagenævnet fandt, at der var forløbet mere end 2 år fra det tidspunkt, da A var eller burde være bekendt med det forhold, han klagede over.*

*Ombudsmanden fremsatte nogle generelle synspunkter om forståelsen af den nævnte forældelsesfrist (herunder forholdet til forældelsesfristen i 1908-loven). Han udtalte, at fristen tidligst kunne begynde at løbe fra det tidspunkt, hvor klageren efter en konkret vurdering havde et rimeligt grundlag for at henvise de konstaterede gener m.v. til en eventuel fejl i forbindelse med den tidligere behandling.*

*På den baggrund henstillede ombudsmanden til patientklagenævnet på ny at tage stilling til, om A's klage var forældet. (J. nr. 1989-1048-43).*

A klagede over, at Sundhedsvæsenets Patientklagenævn i 1989 afviste at behandle hans klage over en operation foretaget på Odense Sygehus i 1981. Patientklagenævnets afvisning skete

under henvisning til, at klagen ikke var indgivet rettidigt, idet der var forløbet mere end 2 år fra det tidspunkt, da A var eller burde være bekendt med det forhold, han klagede over.



Det fremgik af sagen, at A i 1981 blev opereret for diskusprolaps på Odense Sygehus.

I 1989 klagede A til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn over operationen.

Patientklagenævnet afviste at behandle klagen, idet nævnet bl.a. anførte:

» . . . «

Da det forhold, De ønsker at klage over, ligger mere end 2 år tilbage i tiden, og da der ikke i Deres brev er anført særlige grunde til at se bort fra klagefristen, kan Patientklagenævnet på det foreliggende grundlag ikke behandle Deres klage.

Patientklagenævnet har herved lagt særlig vægt på Deres egen oplysning om, at De umiddelbart efter operationen fik smerter, og derved var eller burde være bekendt med det De nu klager over. Til orientering vedlægges Patientklagenævnets klagevejledning.

. . . «

Herefter klagede A til mig, idet han gjorde gældende, at han først i sommeren 1987 fik kendskab til sin situation. Det var A's opfattelse, at han først på dette tidspunkt via nogle røntgenbilleder fik en formodning for, at han var blevet fejlopereret i 1981.

I Sundhedsvæsenets Patientklagenævns udtalelse anførte nævnet bl.a. følgende om forældelsesproblemet:

» . . . «

Som følge af nævnets korte funktionsperiode og forholdsvis beskedne antal sager, hvori forældelsesproblemet har givet anledning til tvivl, kan det oplyses, at Patientklagenævnet fortsat søger at samle erfaringer til brug for en praksis eller snarere til brug for udskillelsen af typetilfælde, hvor forældelsesreglen henholdsvis kan/ikke kan anvendes.

Udgangspunktet for fastlæggelse af forældelsens indtræden vil som altovervejende hovedregel være datoen for den behandling/undersøgelse, der klages over. Nævnet har i sager, hvor der ikke hersker tvivl om, at klager i umiddelbar tilknytning til den pågældende behandling bliver bekendt med, at der er begået en fejl eller, hvor det er åbenbart, at klager først på et senere tidspunkt bliver klar over, at der er begået en fejl (f.eks. graviditet trods sterilisation) fortolket centralstyrelseslovens § 22 efter sin ordlyd. Patientklagenævnet har således afvist at behandle klager, hvor der forekommer selv små fristafvigelse.

I nogle sager har fastlæggelsen af forældelsesfristens begyndelsestidspunkt som nævnt

givet anledning til nærmere overvejelser. Der er her typisk tale om sager, hvor der er beskrevet et langvarigt behandlingsforløb og/eller, hvor patienten selv på et sent tidspunkt angiver, f.eks. i forbindelse med undersøgelse eller anden behandling, at være blevet bekendt med, at der er begået en faglig fejl.

Der kan formentlig her udskilles en række typetilfælde.

Et typetilfælde er den situation, hvor klager i umiddelbar tilknytning til en behandling – typisk en operation – konstaterer, at resultatet ikke er som lovet/forventet eller at der er opstået gener m.v. Dokumentationen for at klager på dette tidspunkt er opmærksom på forholdet, kan være klagers egen oplysning herom eller journalmaterialet, som medfølger klagen. Hvor faglige spørgsmål giver anledning til tvivl indrager patientklagenævnet Sundhedsstyrelsen i vurderingen.

I det ovenfor beskrevne typetilfælde konstateres forældelsen indtrådt 2 år efter behandlingen/journalnotatet eller lignende. Det er tilstrækkeligt, at patienten var eller burde være bekendt med, at der er sket en fejl. Det vil derimod normalt være uden betydning, at de nærmere omstændigheder, hvorunder fejlen er begået, først bliver klager bekendt på et senere tidspunkt.

Et andet typetilfælde er den situation, hvor klager føler sig fejldiagnosticeret for mere end 2 år siden og først på et senere tidspunkt, som ligger indenfor forældelsesfristen, får stillet en diagnose, som kan forklare de oprindelige symptomer. Den omstændighed, at en behandling som iværksættes på grundlag af den fejlagtige diagnose viser sig resultatløs, bevirker efter nævnets opfattelse ikke, at klager efter var eller burde være bekendt med, at der var tale om en fejldiagnosticering.

. . . «

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

»Patientklagenævnets afgørelse er truffet i henhold til § 22 i lov nr. 397 af 10. juni 1987 om Sundhedsvæsenets Centralstyrelse m.v., som har følgende ordlyd:

»Klager skal være indgivet inden 2 år efter det tidspunkt, hvor klageren var eller burde være bekendt med det forhold, der klages over. . . . «

Det følger af bemærkningerne til bestemmelsen (Folketingstidende 1986/87, tillæg

A, sp. 1180), at fristen på 2 år er begrundet i efterforskningsmæssige forhold, idet sager, der ligger flere år tilbage, vanskeligt lader sig oplyse, og i ressourcemæssige forhold.

Det præciseres dog, at forældelsesfristen – i overensstemmelse med lovens ordlyd – først løber fra det tidspunkt, hvor klageren var eller burde være bekendt med det forhold, der klages over.

Herudover giver lovens ordlyd eller dens forarbejder ikke nogen vejledning om, hvornår en klager skal anses for at være eller burde være bekendt med det forhold, der klages over.

Patientklagenævnet har i udtalelsen til mig redegjort for forældelsesbestemmelsens anvendelse i forskellige tilfældegrupper, som har foreligget i praksis. Jeg finder ikke at have grundlag for at kommentere disse tilfælde nærmere, men skal – mere generelt om fortolkningen af forældelsesregler – udtale følgende:

Bestemmelsen må efter min opfattelse ses i sammenhæng med et af hovedformålene med at oprette patientklagenævnet, nemlig at sikre den enkelte borgers retssikkerhed (Folketingstidende 1986/87, tillæg A, sp. 1165).

Selv om det fremgår udtrykkeligt af bemærkningerne til centralstyrelsesloven, at patientklagenævnet ikke kan tage stilling til erstatningsspørgsmål, har nævnets udtalelser ofte afgørende betydning for klagere, der mener sig berettiget til erstatning. Dette fremgår bl.a. af patientklagenavnets årsberetning for 1988, hvor der anføres følgende:

» . . .

Det fremgår udtrykkeligt af bemærkningerne til centralstyrelsesloven, at Patientklagenævnet ikke kan tage stilling til erstatningsspørgsmål. På denne baggrund henvises klagere, som ønsker erstatning for fejlbehandling, til at rette henvendelse til den pågældende ansvarlige sundhedsperson eller dennes arbejdsgiver.

Indirekte har nævnets virksomhed imidlertid væsentlig betydning for klagere, som mener sig berettigede til erstatning.

I en række tilfælde kræver sygehuskommunerne, privat praktiserende sundhedspersoner eller deres forsikringsselskaber dokumentation for, at der er sket en ansvarspådragende fejl, før der udbetales erstatning. Patienten har i disse situationer – udover at

gå til domstolene – alene den mulighed at få Patientklagenævnet til at vurdere, om der ud fra en faglig vurdering er sket en fejl.

Nævnets sammensætning og de sagsoplysninger, som fremskaffes til brug for nævnets afgørelser, sætter, som også loven foreskriver, nævnet i stand til at vurdere, om en faglig virksomhed er kritisabel, dvs. ansvarspådragende i forhold til de normer, som gælder for den pågældende faggruppe. Nævnet ville iøvrigt også kunne vurdere om, det ansvarsgrundlag er til stede, som har været drøftet i forbindelse med lovforslaget om patientforsikring.

Det er . . . Patientklagenavnets indtryk, at nævnets afgørelser accepteres som ansvarsgrundlag af de erstatningsansvarlige og deres forsikringsselskaber.

. . . «

Et eventuelt erstatningskrav f.eks. som følge af fejlagtig udført lægebehandling forældes ifølge § 1, stk. 1, nr. 5, i forældelsesloven af 1908 på 5 år regnet fra kravets forfaldstid, jf. § 2. Spørgsmålet om, hvornår denne forældelsesfrist begynder at løbe, må ses i sammenhæng med § 3 i loven. Fristen suspenderes, såfremt skadelidte på grund af utilregnelig uvidenhed om sit krav ikke har kunnet gøre dette gældende. Herefter regnes forældelsesfristen først fra den tid, da skadelidte var eller ved sædvanlig agtpågivenhed ville have været i stand til at kræve sit krav betalt.

Som det fremgår af ovenstående er der en nær sammenhæng mellem patientklagenavnets faglige vurdering af, om en given behandling er ansvarspådragende, og patientens reelle mulighed for erstatning.

Det må derfor efter min opfattelse antages, at begyndelsestidspunktet for 2-års fristen for indgivelse af klage til patientklagenævnet – i mangel af nærmere vejledning i motiverne – må forstås i overensstemmelse med § 2 og § 3 i forældelsesloven af 1908.

Fristen kan således først regnes fra det tidspunkt, hvor klageren (patienten) ved sædvanlig agtpågivenhed må antages at have haft en sådan viden, at han med rimelighed var i stand til at sætte sine gener i forbindelse med en mulig fejlbehandling. Først på dette tidspunkt har patienten anledning til at indgive en klage til nævnet.

I de situationer, hvor der ikke hersker tvivl om, at klageren i umiddelbar tilknytning til en given behandling bliver bekendt med, at

der muligvis er begået en fejl, vil udgangspunktet for fastlæggelsen af begyndelsestidspunktet for forældelsesfristen være datoen for den behandling, der klages over.

Såfremt behandlingen først på et senere tidspunkt har vist sig at medføre skadevirkninger, vil klagefristen normalt tidligst begynde at løbe fra skadens konstatering – under forudsætning af, at patienten nu med rimelighed kunne forventes at sætte skaden i forbindelse med den tidligere behandling og eventuelle fejl i forbindelse hermed.

I situationer som den foreliggende, hvor en klager konstaterer, at en behandling ikke er som forventet, eller der i tilslutning til behandlingen er opstået komplikationer eller gener, f.eks. i form af smerter, kan beregningen af forældelsesfristen give anledning til særlige vanskeligheder.

Man kan ikke i denne situation tage udgangspunktet i behandlingens dato, ligesom forekomsten af gener eller komplikationer ikke altid er afgørende. Det, at en behandling har vist sig at give komplikationer eller genevirkninger for patienten – eller ikke har medført det forventede resultat – er ikke i sig selv ensbetydende med, at klager med rimelighed bør formode, at der kan være begået fejl.

Fristen kan tidligst begynde at løbe fra det tidspunkt, hvor klageren efter en konkret vurdering havde et rimeligt grundlag for at henhøre de konstaterede gener m.v. til en eventuel fejl i forbindelse med den tidligere behandling.

Grundlaget for den nævnte vurdering kan – som patientklagenævnet anfører – bl.a. væ-

re klagerens egne oplysninger eller journalmaterialet, som medfølger klagen.

Hvor faglige spørgsmål giver anledning til tvivl, kan Sundhedsstyrelsen inddrages.

Sundhedsvæsenets Patientklagenævn har i sin udtalelse . . . bemærket, at baggrunden for afvisningen af at realitetsbehandle Deres klage var Deres oplysninger om, at De allerede 2-3 måneder efter operationen på Odense Sygehus fik smerter.

Som jeg har forstået Deres henvendelse til mig, er det Deres opfattelse, at De først i sommeren 1987 i forbindelse med nogle røntgenbilleder fik grundlag for at formode, at De var blevet fejlopereret i 1981.

Under hensyn til at patientklagenævnet alene har begrundet sin afvisning af Deres klage med, at De kort tid efter operationen fik smerter, finder jeg det ikke godtgjort, at nævnet har foretaget en konkret vurdering af Deres påstand om, at De først i 1987 havde rimeligt grundlag for at henhøre generne til en mulig fejl begået i 1981.

Jeg har gjort patientklagenævnet bekendt med min opfattelse og henstillet til nævnet på ny at tage stilling til, om Deres klage er forældet i henhold til § 22 i centralstyrelsesloven.«

Efterfølgende modtog jeg underretning om, at Sundhedsvæsenets Patientklagenævn havde oversendt sagen til Sundhedsstyrelsen og anmodet om en udtalelse om, om sagen efter styrelsens opfattelse og på det nu foreliggende grundlag kunne anses for rettidigt indbragt for nævnet.

## 17-2. Forvaltningsret 11.3. – 2.4.

### Partshøring vedrørende Sundhedsstyrelsens udtalelser til brug for patientklagenævnet.

*Sundhedsvæsenets Patientklagenævn traf afgørelse i sager om klage over tandlæge A's behandling af patienter, uden at A forinden havde fået lejlighed til at gøre sig bekendt med og udtale sig om indholdet af Sundhedsstyrelsens udtalelser i sagerne.*

*Efter lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse træffer patientklagenævnet afgørelse vedrørende klagerne efter at have indhentet en udtalelse fra Sundhedsstyrelsen. Ifølge nævnets forretningsorden skal styrelsens udtalelser indeholde en faglig og juridisk/administrativ vurdering af sagen, herunder en redegørelse for de faktiske forhold, der er tillagt betydning ved Sundhedsstyrelsens vurdering af sagen, samt forslag til eventuel sanktion.*

*Ombudsmanden udtalte, at både udtalelsens faktuelle oplysninger og styrelsens lægelige/juridiske bedømmelse heraf vedrørte sagens faktiske omstændigheder, hvorfor hele styrelsens indstilling til nævnet var omfattet af partshøringspligten i forvaltningslovens § 19, stk. 1.*

*Ombudsmanden fandt yderligere, at styrelsen besad en selvstændig funktion ved sagsbehandlingen af sagerne og afgav udtalelserne på grundlag af et særligt sagkyndigt ansvar. Styrelsens funktion kunne således ikke betegnes som udøvelse af sekretariatsopgaver for nævnet, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4, jf. § 14, stk. 1, nr. 2.*

*Ombudsmanden konkluderede herefter, at der var partshøringspligt med hensyn til Sundhedsstyrelsens udtalelser. (J. nr. 1989-88-43).*

A klagede over, at Sundhedsvæsenets Patientklagenævn havde udtalt kritik i forbindelse med hans behandling af tre patienter, uden at han forinden havde fået lejlighed til at gøre sig bekendt med og udtale sig om indholdet af Sundhedsstyrelsens udtalelser i de tre sager.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at forældrene til tre børn, B, C og D indgav klage til Sundhedsstyrelsen over den behandling, som børnene havde modtaget i en kommunal tandpleje. Klagerne blev for B's og C's vedkommende indgivet i november 1986 og for D's vedkommende i februar 1987. Styrelsen indledte undersøgelse af alle tre sager. Da ingen af sagerne var afsluttet den 1. januar 1988, overgik kompetencen til at bedømme sagerne til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn. Sundhedsstyrelsen afgav udtalelser til nævnet i skrivelser af 30. juni 1988. Af skrivelserne fremgik, at styrelsen havde indhentet journalmateriale, røntgenbilleder, modeller og lignende fra en tandplejeklinik samt desuden modtaget erklæringer fra A. Yderligere havde styrelsen indhentet udtalelser fra privatpraktiserende tandlæger, hos hvem børnene var blevet behandlet. Styrelsens udtalelser, som i alle tre sager konkluderede, at A ikke havde udvist den i tandlægelovens § 12 omhandlede omhu og samvittighedsfuldhed ved behandlingen af patienterne, bestod hovedsageligt i en redegørelse for styrelsens tandlægefaglige og juridiske bedømmelse af det indhentede materiale.

Sundhedsvæsenets Patientklagenævn traf afgørelse i skrivelser af 21. september 1988 til henholdsvis A og klagerne og tiltrådte i alle tre sager Sundhedsstyrelsens indstilling. I sagen vedrørende B fandt nævnet dog, at A's adfærd var udtryk for grov forsømmelse eller skødesløshed, jf. tandlægelovens § 19. Nævnet overgav sagerne til Politimesteren i x-by til vurdering af, om der var grundlag for at rejse tiltale mod A.

Statsadvokaten for ..... meddelte i brev af 13. oktober 1988, at han ikke fandt grundlag for at indlede efterforskning, da forholdene måtte anses for forældede. Dette gav nævnet A besked om i et brev af 5. december 1988.

A gjorde over for mig gældende, at patientklagenævnet burde have sendt ham kopier af styrelsens udtalelser af 30. juni 1988 og givet ham lejlighed til at udtale sig herom, inden nævnet traf en afgørelse den 21. september 1988.

Patientklagenævnet anførte i en redegørelse af 15. februar 1989 til Sundhedsministeriet følgende om dette synspunkt:

»Når patientklagenævnet modtager en patientklage, som efter centralstyrelsesloven skal undergives nærmere behandling, sendes sagen indledningsvis til Sundhedsstyrelsen med anmodning om en udtalelse. I de foreliggende tilfælde, er klagerne indgivet til Sundhedsstyrelsen før nævnets oprettelse, hvorfor denne indledende fase ikke har fundet sted.

Sundhedsstyrelsen videregiver klagen til embedslægeinstitutionerne/stadslægeembedet, som indhenter de fornødne udtalelser og journalmateriale m.v. Praktisk sker det ved, at den/de indklagede sundhedspersoner, samt øvrige sundhedspersoner som formodes at kunne bidrage til sagens oplysning, modtager kopi af klageskrivelsen, sammen med en anmodning om at fremkomme med en udtalelse i sagen.

Når udtalelserne foreligger returneres sagen til Sundhedsstyrelsen, vedlagt embedslægeinstitutionens eventuelle kommentarer. I de aktuelle sager, har den indklagede (A) i alle 3 tilfælde modtaget kopi af klageskrivelserne, med opfordring til at fremkomme med en udtalelse - en opfordring, som i alle tilfælde er fulgt.

Sundhedsstyrelsen vurderer herefter sagen. I overensstemmelse med nævnets forretningsorden § 7, stk. 2, som bygger på Forvaltningslovens § 19, tager Sundhedsstyrelsen stilling til, om der i sagen er fremkommet sådanne nye og væsentlige oplysninger, at sagen på ny skal forelægges sagens parter til udtalelse. Sundhedsstyrelsen afgør desuden, om der skal indhentes udtalelser fra de til styrelsen knyttede særligt sagkyndige eller fra retslægerådet. I de aktuelle sager er indhentet udtalelser fra andre sundhedspersoner end den indklagede, men Sundhedsstyrelsen har vurderet, at disse ikke rummer sådanne væsentlige, nye oplysninger, at de har skullet tilsendes (A) til kontradiktion. Nævnet har i ingen af sagerne fundet anledning til at tilsidesætte styrelsens vurdering heraf. Patientklagenævnet orienteres ikke om eventuelle udtalelser fra Sundhedsstyrelsens særligt sagkyndige, idet styrelsen anser disse for internt arbejdsmateriale.

Når sagen er færdigbehandlet i Sundhedsstyrelsen, modtager nævnet fra styrelsen (i overensstemmelse med forretningsordenens § 7, stk. 3.) sagens akter og en udtalelse. Efter forretningsordenen skal udtalelsen »indeholde en faglig og juridisk/administrativ vurdering af sagen herunder en redegørelse for de faktiske forhold, der er tillagt betydning ved Sundhedsstyrelsens vurdering af sagen samt et forslag til hvilken sanktion, der efter Sundhedsstyrelsens opfattelse eventuelt bør komme på tale.«

Det er denne udtalelse, der efter nævnets opfattelse i medfør af Forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2, er undtaget fra retten til aktindsigt, indtil nævnet har truffet sin afgørelse. Begrundel-

sen herfor er, at Sundhedsstyrelsen udfører sekretariatsfunktioner for nævnet.

Argumentationen i udvalgets bilag I er, at en indklaget skal kende Sundhedsstyrelsens juridiske og faglige overvejelser, inden afgørelsen træffes. At en indklaget skal modtage aktindsigt i Sundhedsstyrelsens udtalelse følger ikke af Forvaltningslovens § 19. Det er nemlig nævnets opfattelse, at styrelsens udtalelse alene rummer en faglig og juridisk/administrativ vurdering i kraft af, at styrelsen udfører sekretariatsfunktioner for nævnet. Aktindsigt og adgang til at udtale sig som part i en sag gives, som foran nævnt, af Sundhedsstyrelsen, inden indstillingen til patientklagenævnet udarbejdes.

Nævnet skal bemærke, at Forvaltningslovens § 19 vedrører en sags »faktiske omstændigheder«. Det er nævnets opfattelse, at Sundhedsstyrelsens udtalelse til nævnet alene rummer en faglig og juridisk/administrativ vurdering, og at den derfor ikke er omfattet af Forvaltningslovens § 19.«

Sundhedsministeriet rejste i foråret 1989 det generelle spørgsmål om partshøring vedrørende Sundhedsstyrelsens udtalelser til patientklagenævnet og indhentede i forbindelse hermed en udtalelse af 15. juni 1989 fra Justitsministeriets lovfdeling. Justitsministeriet udtalte bl.a. følgende:

»1. Efter forvaltningslovens § 19 er der pligt for en myndighed til at foretage partshøring med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Begrebet »faktiske omstændigheder« skal forstås på samme måde, som begrebet anvendes vedrørende ekstraherings- og notatpligten i forvaltningslovens § 12, stk. 2, og § 14, stk. 2, og offentlighedslovens § 6 og § 11. I modsætning til offentlighedsloven af 1970, hvor begrebet »faktiske oplysninger« blev anvendt, anvendes nu det bredere udtryk »oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder«. Ændringen betyder, at notat-, ekstraherings- og partshøringspligtens udstrækning ikke i første række er afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men i højere grad beror på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Afgørende for, om en oplysning skal undergives partshøring, er herefter, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øv-

rigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Høringspligten vil derfor også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. Som eksempel kan nævnes udtalelser fra sagkyndige, der har afgivet en vurdering af et forhold, som skal indgå i grundlaget for myndighedens afgørelse, jf. Kommenteret Offentlighedslov, s. 94.

2. Efter § 19 i lov nr. 397 af 10. juni 1987 om sundhedsvæsenets centralstyrelse m.v. skal patientklagenævnet indhente en udtalelse fra Sundhedsstyrelsen, før nævnet træffer afgørelse i en sag. I lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen anføres blandt andet følgende, jf. Folketingstidende 1986/87, tillæg A, sp. 1179:

»Det præciseres i § 20, at nævnets behandling skal ske på grundlag af en undersøgelse og vurdering af sagen fra sundhedsstyrelsen, herunder af, hvilken sanktion der efter styrelsens opfattelse eventuelt bør komme på tale. Hermed sikres dels en sundhedsfaglig bedømmelse af sagerne, dels en hensigtsmæssig ressourceudnyttelse, idet nævnsekretariatet bl.a. ikke forudsættes at anvende særlige ressourcer på sagerne faglige undersøgelse. Sundhedsstyrelsens udtalelse er ikke bindende for nævnet, men forudsættes at fremgå af nævnets endelige afgørelse til klager m.fl. Hvis nævnet ønsker at træffe en beslutning, der væsentligt afviger fra indstillingen, vil de faglige aspekter heraf kunne belyses ved en supplerende undersøgelse, typisk i form af en fornyet høring af sundhedsstyrelsen.

Endvidere præciseres det, at sundhedsstyrelsen ved sin oplysning af sagen som hidtil har adgang til at forelægge særlige spørgsmål for retslægerådet.

Sundhedsstyrelsen vil i øvrigt ved sin undersøgelse af sagerne være forpligtet til at følge almindelige forvaltningsretlige regler, således som disse bl.a. har fundet udtryk i forvaltningsloven, lov nr. 571 af 19. december 1985 (ikrafttræden 1. januar 1987).«

Der er efter Justitsministeriets opfattelse ikke i lovteksten eller i bemærkningerne tilstrækkelig klar støtte for at antage, at Sundhedsstyrelsen alene har en sekretariatsmæssig funktion i forhold til patientklagenævnet af den karakter, der sigtes til i forvaltningslovens § 14, nr. 2.

3. På den baggrund er Justitsministeriet enig med Sundhedsministeriet i, at der er tillagt Sundhedsstyrelsen en selvstændig kompetence, og at Sundhedsstyrelsens opgaver i forbindelse med behandlingen af en konkret klagesag ikke kan betragtes som sekretariatsopgaver i forvaltningslovens forstand.

En part, der begærer aktindsigt i Sundhedsstyrelsens udtalelse til nævnet, vil derfor i almindelighed have krav herpå, ligesom parten uopfordret normalt har ret at få udtalelsen med tilhørende indstilling forelagt, såfremt denne indeholder oplysninger, som er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1.

Justitsministeriet er også enig med Sundhedsministeriet i, at partshøringspligten omfatter hele Sundhedsstyrelsens udtalelse, herunder styrelsens vurdering af sagen og forslaget til sanktion.

Partshøringspligten påhviler efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, Patientklagenævnet, der efter centralstyrelsesloven har kompetencen til at træffe afgørelse i klagesagen. Forvaltningslovens § 19, stk. 1, udelukker imidlertid ikke, at der etableres en ordning, hvorefter Sundhedsstyrelsen iværksætter den fornødne partshøring på nævnets vegne, inden udtalelsen afgives til Patientklagenævnet.«

Under henvisning til denne udtalelse fra Justitsministeriet bad Sundhedsministeriet i et brev af 29. juni 1989 Sundhedsstyrelsen om fremtidigt at sørge for, at styrelsens udtalelser bliver sendt til partshøring.

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

»Spørgsmålet om Sundhedsvæsenets Patientklagenævns pligt til at forelægge Sundhedsstyrelsens udtalelser af 30. juni 1988 for Dem må bedømmes på grundlag af forvaltningslovens § 19, stk. 1 og stk. 2, nr. 4. Bestemmelserne har følgende indhold:

»§ 19. Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens

afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

....

- 4) parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger,

...«

Pligten til partshøring er i § 19, stk. 1, afgrænset til at omfatte »bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder.« Patientklagenævnet har henvist til, at styrelsens udtalelser hovedsageligt bestod i vurderende bemærkninger om det indhentede faktiske materiale og derfor ikke var omfattet af høringpligten.

§ 19's formulering går igen i flere af forvaltningslovens bestemmelser og er også benyttet i den samtidig med forvaltningsloven vedtagne offentlighedslov, bl.a. § 6. I forarbejdsbemærkningerne til denne bestemmelse (Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 217) er udtrykkets rækkevidde blevet præciseret på følgende måde:

»Efter den gældende lov omfatter notatpligten »faktiske oplysninger«. Efter forslaget omfatter notatpligten »oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder«. Ændringen betyder, at notatpligtens udstrækning ikke i første række er afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men i højere grad beror på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Afgørende for, om en oplysning skal noteres ned, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. Tilkendegivelse af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse vil derimod ikke, lige så lidt som efter den gældende lov, være omfattet af notatpligten. Det samme gælder oplysninger, der isoleret set gengiver objektive kendsgerninger som f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.«

Det er min opfattelse - idet jeg også henviser til Justitsministeriets bemærkninger herom i den ovenfor citerede udtalelse af 15. juni 1989 - at Sundhedsstyrelsens udtalelse i dens helhed (både de faktuelle oplysninger og styrelsens lægelige/juridiske bedømmelse heraf) vedrører »sagens faktiske omstændigheder«. Styrelsens indstilling til nævnet må således anses for omfattet af forvaltningslovens § 19, stk. 1.

Det følger af § 19, stk. 2, nr. 4, at pligten til partshøring begrænses i samme udstrækning, som partens adgang til aktindsigt efter kapitel 4 i forvaltningsloven er begrænset. Lovens § 14, stk. 1, nr. 2, undtager følgende dokumenter fra partsaktindsigt:

»Dokumenter der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.«

Bestemmelsen er enslydende med offentlighedslovens § 10, nr. 4. I forarbejdsbemærkningerne til denne bestemmelse (Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 224) er anført følgende:

»Reglen i nr. 4 tager sigte på tilfælde, hvor én forvaltningsmyndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden forvaltningsmyndighed. Som eksempel herpå kan nævnes den kommunale skatteforvaltnings forberedelse af sager for ligningskommissionen. Undtagelsesadgangen vil også kunne finde anvendelse i tilfælde, hvor en myndighed i forbindelse med en bestemt sags behandling udøver sekretariatsmæssige funktioner i forhold til en anden myndighed, uden at betingelserne for at anse organerne for én og samme myndighed af den grund er opfyldt, f.eks. hvor et direktorat eller en anden styrelse til brug for vedkommende minister udarbejder et udkast til besvarelse af et folketings-spørgsmål eller en ansøgning til finansudvalget.«

Reglerne om Sundhedsvæsenets Patientklagenævns og Sundhedsstyrelsens behandling af klager over sundhedspersonale er fastsat i lov nr. 397 af 10. juni 1987 om sundhedsvæsenets centralstyrelse m.v. og i bekendtgørelse nr. 257 af 19. april 1988 om forretningsordenen for Sundhedsvæsenets Patientklagenavn.

Ifølge lovens §§ 13, 15 og 19 træffer patientklagenævnet afgørelse vedrørende klagerne, efter at have indhentet en udtalelse fra Sundhedsstyrelsen. Denne udtalelse skal

ifølge forretningsordenens § 7, stk. 3, indeholde en faglig og juridisk/administrativ vurdering af sagen, herunder en redegørelse for de faktiske forhold, der er tillagt betydning ved Sundhedsstyrelsens vurdering af sagen, samt et forslag til, hvilken sanktion der efter styrelsens opfattelse eventuelt bør komme på tale, jf. herved også Folketingstidende 1986/87, tillæg A, 1. samling, sp. 1179, samt det, Justitsministeriet har anført i udtalelsen af 15. juni 1989. Styrelsen er således blevet tillagt en selvstændig funktion ved behandlingen af sagerne og forudsættes at afgive udtalelserne på grundlag af et særligt sagkyndigt ansvar. På denne baggrund er jeg enig med Justitsministeriet og Sundhedsministeriet i, at styrelsens funktion ikke kan betegnes som udøvelse af sekretariatsopgaver for nævnet, i den forstand udtrykket er blevet anvendt i forvaltningslovens § 14, nr. 4.

I den forbindelse skal jeg også henvise til, at Sundhedsministeriet ifølge forretningsordenens § 5 udpeger en sekretær for nævnet. Det særlige nævnssekretariat er ved forret-

ningsordenen tillagt en række typiske sekretariatsopgaver såsom mødeforberedelse samt tilrettelæggelse af sagsoplysningen på nævnets vegne.

Det må herefter antages, at der var parts-høringspligt med hensyn til Sundhedsstyrelsens udtalelser af 30. juni 1989, og at der for så vidt blev begået en fejl ved, at nævnet traf afgørelse i de tre sager uden forinden at have forelagt Dem udtalelserne.

Under hensyn til, at denne forståelse af bestemmelsen i § 19, stk. 2, nr. 4, ikke kunne betragtes som aldeles utvivlsom, samt til at tvivlen med hensyn til forståelsen af reglen først kunne betragtes som afklaret i forbindelse med Sundhedsministeriets skrivelse af 29. juni 1989 til henholdsvis nævnet og styrelsen, har jeg ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at formulere min opfattelse som en kritik af nævnets sagsbehandling, og heller ikke i øvrigt fundet grundlag for at foretage noget over for patientklagenævnet.«

### 17-3. Forvaltningsret 11.11. - 2.4.

#### Sundhedsstyrelsens sagsbehandlingstid (2 1/4 år) i en klagesag.

*A klagede i november 1986 gennem Embedslægeinstitutionen over den behandling, hans hustru fik på et sygehus i forbindelse med en indlæggelse samme efterår. Klagen var specielt rettet mod en navngiven overlæge.*

*Under Sundhedsstyrelsens behandling af klagesagen overgik kompetencen til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn. Også klager, som ikke var færdigbehandlet i Sundhedsstyrelsen skulle behandles af patientklagenævnet, der dog måtte afvente en udtalelse fra styrelsen.*

*Fra embedslægeinstitutionen modtog A's klage, til Sundhedsstyrelsen afgav sin udtalelse, forløb der mere end 2 1/4 år. Den pågældende overlæges eventuelle strafansvar efter lægelovens § 18, var herefter forældet.*

*Ved ombudsmandens vurdering af, om der var grundlag for at kritisere Sundhedsstyrelsens sagsbehandling, lagde han især vægt på, at sagen ved en fejl henlå uekspederet i styrelsen i mere end 7 måneder, og at styrelsen efter at have foretaget et udsigtsløst og unødvendigt oplysningsskridt tilsyneladende lod sagen henligge uekspederet i yderligere 4 måneder. Dette burde efter ombudsmandens opfattelse have ført til, at Sundhedsstyrelsen havde gjort sig særlig umage for at fremskynde sagens afsluttende behandling.*

*Ombudsmanden fandt det på den baggrund stærkt kritisabelt, at Sundhedsstyrelsen brugte yderligere 10 måneder til afgivelsen af udtalelsen over for patientklagenævnet, hvorefter nævnet på grund af forældelsesfristen var afskåret fra at tage stilling til eventuel titalerejsning efter lægelovens § 18. (J. nr. 1989-1675-43).*



A klagede over Sundhedsstyrelsens sagsbehandlingstid i en klagesag. A rejste i 1986.

A indgav den 16. november 1986 en klage til Embedslægeinstitutionen for Sønderjylland over den behandling, hans hustru fik på sygehus S i forbindelse med en indlæggelse i oktober/november 1986 på Kirurgisk afdeling. Klagen var specielt rettet mod en navngiven overlæge.

Sundhedsstyrelsen afgav den 7. marts 1989 en udtalelse til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn. Den 28. september 1989 meddelte patientklagenævnet, at den pågældende overlæge havde udvist manglende omhu, jf. lægelovens § 6. Nævnet konstaterede samtidig, med beklagelse, at et eventuelt ansvar efter lægelovens § 18 var forældet.

A stillede sig i klagen til mig uforstående overfor, at sagsbehandlingstiden i Sundhedsstyrelsen kunne trække så længe ud, at et eventuelt strafansvar efter lægelovens § 18 kunne nå at blive forældet.

Om sagens forløb var følgende oplyst:

A supplerede sin klage af 16. november 1986 med endnu en skrivelse til embedslægen.

Embedslægeinstitutionen bekræftede modtagelsen af begge skrivelser den 18. november 1986 og oplyste, at sagen skulle forelægges Sundhedsstyrelsen til endelig afgørelse, og at der kunne hengå op til 4-6 måneder, før sagen kunne forventes afsluttet.

Samme dag anmodede embedslægeinstitutionen den pågældende overlæge om en redegørelse for sagen. Det fremgik, at overlægen skulle flytte til Norge pr. 1. december 1986.

Embedslægeinstitutionen rykkede overlægen for svar den 26. november 1986 samtidig med, at sygehusets inspektør blev inddraget i sagen.

Overlægen afgav sin redegørelse den 8. december 1986.

Den 16. december 1986 anmodede embedslægeinstitutionen Sønderborg Sygehus (A's hustru blev efterfølgende indlagt på kirurgisk afdeling, Sønderborg Sygehus) om en udtalelse samt om sygehusets journaler m.v.

Sønderborg Sygehus afgav sin redegørelse den 6. januar 1987.

Den 12. januar 1987 blev sagen af embedslægeinstitutionen fremsendt til Sundhedsstyrelsen. Forinden havde embedslægeinstitutionen indhentet sygehusjournaler fra sygehus S. Den

21. januar 1987 fremsendte embedslægeinstitutionen et udskrivningsbrev til styrelsen.

Den 13. marts 1987 anmodede Sundhedsstyrelsen embedslægeinstitutionen om at fremsende røntgenbilleder fra sygehus S.

Samme dag anerkendte Sundhedsstyrelsen sagens modtagelse over for A. Om sagsbehandlingstiden oplyste styrelsen:

»...

Det er desværre ikke muligt at oplyse, hvornår sundhedsstyrelsens afgørelse foreligger. Helt enkle sager går naturligvis hurtigst, men selv for disse vil behandlingstiden oftest være mindst 3 måneder. Hvis sagen er mere omfattende kan der gå mellem 6 og 12 måneder, i nogle tilfælde mere end 1 år.

...«

Den 16. marts 1987 anmodede A om aktindsigt i sagens dokumenter, således at A fik lejlighed til at udtale sig om disse.

Den 23. marts 1987 sendte embedslægeinstitutionen de ønskede røntgenbilleder fra sygehus S.

Ved skrivelse af 24. marts 1987 meddelte Sundhedsstyrelsen A, at sagens akter var fremsendt til embedslægeinstitutionen med henblik på indhentelse af yderligere oplysninger. Sundhedsstyrelsen ville vende tilbage til spørgsmålet om aktindsigt, når akterne var returneret. (Det var disse akter og røntgenbilleder, som embedslægen dagen forinden havde returneret til Sundhedsstyrelsen).

Den 6. november 1987 fik A aktindsigt i de lægelige oplysninger og lejlighed til at udtale sig til sagen. Sundhedsstyrelsen beklagede over for A meget den sene besvarelse.

Ved skrivelse af 25. november 1987 fremsatte A bemærkninger til sagen.

A's skrivelse blev den 29. januar 1988 sendt til embedslægen, idet styrelsen anmodede om den pågældende overlæges kommentarer her til.

Den 1. februar 1988 meddelte embedslægeinstitutionen, at overlægen for mere end et år siden var flyttet til Nordnorge, og at adressen var ubekendt.

Den 30. maj 1988 blev sagen returneret til embedslægeinstitutionen med henblik på indhentelse af en lægelig udtalelse fra en underordnet læge fra sygehus S.

A blev orienteret herom ved en skrivelse af samme dag, idet styrelsen anførte:

»I fortsættelse af tidligere korrespondance vedrørende Deres klage over .... (sygehus S), hvor Sundhedsstyrelsen har modtaget Deres brev af 25. november 1987 med kommentarer til aktindsigten, skal det oplyses, at Sundhedsstyrelsen har fundet det nødvendigt at indhente en yderligere udtalelse fra ... (sygehus S). Når denne foreligger vil De få aktindsigt.

Det bemærkes, at Sundhedsstyrelsen på det foreliggende ikke finder anledning til at indhente yderligere oplysninger fra overlæge ... (navn)... «

Den 28. juni 1988 blev sagen tilbagesendt til Sundhedsstyrelsen med den ønskede udtalelse fra den underordnede læge. (Den pågældende læge arbejdede ikke længere på sygehus S).

Sundhedsstyrelsen rykkede telefonisk for en manglende journal fra sygehus S den 8. august 1988. Journalen blev fremsendt den 17. august 1988.

A blev den 31. august 1988 gjort bekendt med det seneste materiale, og det fremgik af skrivelser, at A var »velkommen til at fremkomme med ... (sine) kommentarer hertil«.

Den 7. marts 1989 afgav Sundhedsstyrelsen sin udtalelse i sagen.

Den 6. september 1989 traf Sundhedsvæsenets Patientklagenævn afgørelse i sagen, idet nævnet anførte:

»Patientklagenævnet finder, at Deres hustru (B) fra og med 31. oktober 1986 havde galde i bughulen, og Patientklagenævnet finder derfor, at overlæge ... (navn) ... har udvist manglende omhu, jfr. lægelovens § 6 ved, på trods af Deres hustrus kliniske tilstand sammenholdt med resultatet af kontrastundersøgelsen og ultralydsundersøgelsen, at have undladt at foretage videre behandling, hvilket Patientklagenævnet har beklaget overfor overlæge ... (navn)... .

Det er med beklagelse, at Patientklagenævnet må konstatere, at et evt. ansvar efter lægelovens § 18 må anses for forældet.

Patientklagenævnet har meddelt overlæge ... (navn)... ovenstående.

...«

Afgørelsen blev meddelt ved skrivelse af 28. september 1989.

Om sagens behandling i Sundhedsstyrelsen har styrelsen i sin udtalelse af 7. marts 1990 til mig oplyst følgende:

»...

Til brug ved vurdering af den sagsbehandlingstid der er medgået til Sundhedsstyrelsens sagsbehandling, skal Sundhedsstyrelsen frem-

hæve følgende forhold: Sundhedsstyrelsen modtog ved brev af 12. januar 1987 fra Embedslægeinstitutionen for Sønderjyllands Amt, (A's) brev af 16. november 1986 samt sagens akter, og modtog efterfølgende med brev af 21. januar 1987 fra Embedslægeinstitutionen supplerende akter. Efter en vurdering af det fremsendte materiale blev sagen tilbagesendt til Embedslægeinstitutionen, med henblik på at indhente yderligere oplysninger.

(A) blev samtidig ved brev af 13. marts 1987 underrettet om den daværende og fremtidige sagsbehandlingsrutine.

Ved brev af 16. marts 1987 anmodede (A) om aktindsigt, hvilket Sundhedsstyrelsen besvarede ved brev af 24. marts 1987, hvor man meddelte at sagens akter var fremsendt til Embedslægeinstitutionen med henblik på indhentelse af yderligere oplysninger, men når akterne blev returneret ville man vende tilbage til spørgsmålet om aktindsigt.

Samme dag den 24. marts 1987 modtog Sundhedsstyrelsen sagens akter retur fra Embedslægeinstitutionen for Sønderjyllands Amt, men p.g.a. en ekspeditionsfejl blev der først ved brev af 6. november 1987 fremsendt kopi af sagens akter til (A). Sundhedsstyrelsen skal beklage den sene fremsendelse og skal i den anledning oplyse, at man er overgået til en ny procedure, således at der i størst muligt omfang skulle være sikret mod lignende fejl.

(A) kommenterer ved brev af 25. november 1987 de fremsendte akter og brevet blev den 29. januar 1988 sendt til Embedslægeinstitutionen for Sønderjyllands Amt, med henblik på at anmode overlæge ... (navn) ... om at komme med eventuelle kommentarer til brevet.

Efter at have modtaget oplysninger om at overlæge ... (navn) ... var flyttet til Nordnorge, blev sagen forelagt for Sundhedsstyrelsens sagkyndige rådgivere. Efterfølgende blev det besluttet, ved internt møde i maj 1988 i Sundhedsstyrelsen at der i sagen ikke kunne være grundlag for at anmode om taltalerejsning, jf. Lægelovens § 18.

Det skal tilføjes at såfremt Sundhedsstyrelsen havde skønnet, at der evt. kunne være grundlag for at anmode om taltalerejsning, jf. Lægelovens § 18, ville man – i lighed med sædvanlig procedure, i alvorlige sager, have prioriteret sagens behandling, således at man kunne have afgivet sin udtalelse i sagen til Patientklagenævnet i så god tid, at Patientklagenævnet havde rimelig tid til at træffe afgørelse i

sagen, herunder evt. at afgive indstilling til anklagemyndigheden.

Styrelsen fandt imidlertid – forinden udarbejdelse af udtalelse til PKN, behov for at indhente yderligere oplysninger i form af en udtalelse fra en læge, hvis initialer, ifølge journalen var SR, med henblik på vurdering af denne læges mere underordnede ansvar i sagen. Sagen blev tilbagesendt til Embedslægeinstitutionen den 30. maj 1987, hvilket blev meddelt (A) i brev af samme dato.

Ved modtagelsen af Embedslægeinstitutionens tilbagesendelse af sagen blev man opmærksom på, at journalen fra sygehus S manglede, hvorfor man rykkede for denne telefonisk den 8. august 1988.

Ved brev af 31. august 1988 blev kopi af de senest indhentede oplysninger sendt til (A) og man afventede eventuelle kommentarer fra denne. Da der imidlertid i oktober 1988 ikke var modtaget kommentarer fra (A) til det fremsendte materiale, blev sagen behandlet på det foreliggende.

Da Sundhedsstyrelsen fandt at sagen var tilstrækkelig belyst blev den fremsendt til Sundhedsstyrelsens sagkyndige rådgivere, der herefter voterede på sagen. Herefter udfærdigede Styrelsen udtalelse i sagen, men grundet sagens karakter ønskede man påny at høre Sundhedsstyrelsens sagkyndige rådgivere. Sundhedsstyrelsen fremsendte herefter sin udtalelse i sagen ved brev af 7. marts 1989 til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn.

Sundhedsstyrelsen har efterfølgende modtaget brev af 17. april 1989 fra (A), hvori han forespørger til sagen. Sundhedsstyrelsen har besvaret dette brev af 18. maj 1989, hvor man oplyser, at Sundhedsstyrelsen har afgivet udtalelse i sagen ved brev af 7. marts 1989 til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn.

Sundhedsstyrelsen har modtaget Sundhedsvæsenets Patientklagenævns afgørelse truffet i møde af 6. september 1989, hvor nævnet har truffet afgørelse i overensstemmelse med Sundhedsstyrelsens udtalelse, dog har Patientklagenævnet tilføjet at man med beklagelse har måttet konstatere, at et eventuelt ansvar efter Lægelovens § 18 må anses for forældet.

Idet sagens akter vedlægges skal Sundhedsstyrelsen anføre, at man ikke har yderligere bemærkninger til sagen.«

»Lægers ansvar ved udøvelse af lægegering er bl.a. reguleret i lægelovens § 6, stk. 1, hvoraf det fremgår, at en læge under udøvelsen af sin gerning er forpligtet til at udvise omhu og samvittighedsfuldhed m.v.

Overtrædelse af denne bestemmelse er ikke sanktioneret gennem fastsættelse af særlig straffebestemmelse. I tilfælde af overtrædelse kan Sundhedsstyrelsen (eller Sundhedsvæsenets Patientklagenævn) udtale sin misbilligelse.

Imidlertid kan en læge, der gør sig skyldig i »grovere eller gentagen forsømmelse eller skødesløshed i udøvelsen af sit kald«, efter lægelovens § 18, stk. 1, straffes med bøde eller hæfte.

Overtrædelse af denne bestemmelse påtales af statsadvokaten.

Efter § 92 i straffeloven, straffes en lovovertrædelse ikke, når der er indtrådt forældelse. Forældelsesfristen for overtrædelse af lægelovens § 18, stk. 1, er (jf. straffelovens § 93 og 94) 2 år, der regnes fra den dag, da den strafbare virksomhed ophørte.

Såfremt der i den konkrete sag fra den pågældende overlæges side havde været en overtrædelse af lægelovens § 18, stk. 1, i forbindelse med Deres hustrus hospitalsindlæggelse i oktober/november 1986 ville forholdet - strafferetligt - have været forældet på samme tidspunkt i 1988.

Sundhedsvæsenets Patientklagenævn fandt ved sin afgørelse den 6. november 1989, at den pågældende overlæge havde tilsidesat lægelovens § 6 ved at udvise manglende omhu.

Som jeg forstår udtalelsen, har nævnet ikke yderligere - allerede på grund af den strafferetlige forældelse - taget stilling til, om overlægens handlemåde i forbindelse med Deres hustrus indlæggelse, har været af en så grov karakter, at nævnet ville have anmodet anklagemyndigheden om tiltalerejsning for overtrædelse af lægelovens § 18, stk. 1.

På det tidspunkt (november 1986) hvor De over for Embedslægeinstitutionen for Sønderjyllands Amt klagede over den pågældende overlæges behandling af Deres hustru, blev klager over lægers faglige virksomhed afgjort i Sundhedsstyrelsen.

Dette var baggrunden for, at embedslægeinstitutionen videresendte klagen til Sundhedsstyrelsen.

| I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

Under Sundhedsstyrelsens behandling af sagen overgik kompetencen til at behandle klager over den faglige virksomhed, der udøves af personer inden for sundhedsvæsenet fra Sundhedsstyrelsen til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn. Se lov nr. 397 af 10. juni 1987 om Sundhedsvæsenets Centralstyrelse.

Efter centralstyrelseslovens § 27 begyndte Sundhedsvæsenets Patientklagenævn sin virksomhed den 1. januar 1988. Det fremgik dog af stk. 3, at klager, der var indgivet til Sundhedsstyrelsen før den 1. januar 1988, og som ikke var færdigbehandlet, nu skulle behandles af patientklagenævnet.

Forinden patientklagenævnet træffer afgørelse i sagerne, skal nævnet, jf. centralstyrelseslovens § 19, stk. 1, indhente en udtalelse fra Sundhedsstyrelsen.

Fra embedslægeinstitutionen modtog Deres klage, og indtil Sundhedsstyrelsen afgav sin udtalelse den 7. marts 1989 til patientklagenævnet, forløb der mere end 2 1/4 år.

Den lange sagsbehandlingstid – der navnlig set fra en klagers synspunkt må virke helt uacceptabel – skyldtes forskellige, sammenhængende forhold.

På grund af en erkendt (og over for Dem beklaget) fejl fra Sundhedsstyrelsens side lå sagen uekspederet i over 7 måneder i 1987.

Deres kommentarer i skrivelse af 25. november 1987 blev ca. 2 måneder senere fremsendt til embedslægeinstitutionen med henblik på at få den pågældende overlæges kommentarer. Denne ekspedition blev foretaget, uagtet at det allerede fremgik af sagens akter, at overlægen var flyttet til Norge den 1. december 1986. Den 30. maj 1988 fik De meddelelse om, at det ikke var nødvendigt at indhente yderligere oplysninger fra overlægen, men at der nu skulle indhentes en erklæring fra en underordnet læge. Der var da forløbet mere end 1/2 år, siden De havde fremsat Deres kommentarer til sagen.

Fra sagen efter Sundhedsstyrelsens vurdering var klar til at blive færdigbehandlet (oktober 1988), og til udtalelsen forelå (7. marts 1989), forløb der endnu 5 måneder. I dette tidsrum må det antages, at den pågæl-

dende overlæges eventuelle strafansvar efter lægelovens § 18 blev forældet.

Jeg er enig med Sundhedsvæsenets Patientklagenævn i, at det er beklageligt, at den pågældende overlæges eventuelle ansvar efter lægelovens § 18 blev forældet under Sundhedsstyrelsens behandling af sagen.

Ved min vurdering af, om der er grundlag for at kritisere Sundhedsstyrelsens sagsbehandling, har jeg især lagt vægt på,

- at sagen ved en fejl henlå uekspederet i Sundhedsstyrelsen i mere end 7 måneder i 1987
- at Sundhedsstyrelsen efter i januar 1988 at have foretaget et udsigtsløst og unødvendigt oplysningsskridt tilsyneladende lod sagen ligge uekspederet indtil maj 1988.

Fejlekspeditionerne og den tid, som hidtil var medgået til Sundhedsstyrelsens sagsbehandling burde efter min opfattelse have ført til, at styrelsen – da sagen blev taget frem igen i maj 1988 – havde gjort sig særlig umage for at fremskynde sagens afsluttende behandling i Sundhedsstyrelsen.

Sundhedsstyrelsen har i sin udtalelse af 7. marts 1990 til mig anført, at baggrunden for, at sagen ikke blev fremskyndet var, at det på et »internt møde i maj 1988, i Sundhedsstyrelsen (blev besluttet), at der i sagen ikke kunne være grundlag for at anmode om tiltalerejsning, jf. lægelovens § 18«. Jeg bemærker hertil, at det var patientklagenævnet, som på dette tidspunkt var afgørelsesmyndighed i klagesagen, og at Sundhedsstyrelsens opgave alene var at afgive en udtalelse til brug for nævnet.

Det er på den baggrund efter min opfattelse stærkt kritisabelt, at Sundhedsstyrelsen brugte yderligere ca. 10 måneder (fra maj 1988 til marts 1989) til afgivelse af udtalelsen over for patientklagenævnet og med den konsekvens, at nævnet på grund af forældelsesfristen var afskåret fra at tage stilling til spørgsmålet om eventuel tiltalerejsning efter lægelovens § 18.

Jeg har gjort Sundhedsstyrelsen bekendt med min opfattelse.»

## 18. Trafikministeriets sagsområde

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 17, er der i beretningsåret realitetsbehandlet 21 sager indenfor Trafikministeriets sagsområde. 18 sager vedrørte afgørelser. 1 sag angik et generelt spørgsmål, medens 2 sager vedrørte sagsbehandlingen. 4 sager gav anledning til kritik og/eller henstilling.

19 sager vedrørte *departementet*. 1 sag vedrørte et generelt spørgsmål om start af et anlægsarbejde før ekspropriation. 17 sager angik afgørelser. En af disse sager, som gav anledning til både kritik og henstilling, vedrørte et afslag på aktindsigt i forbindelse med licitation vedrørende Storebæltsbroen. Sagen er omtalt neden for som sag nr. 18-1. En anden sag vedrørende sagsbehandling gav anledning til kritik.

1 sag vedrørte *Generaldirektoratet for Statsbanerne*. Sagen, der gav anledning til både kritik og henstilling, vedrørte en afgørelse.

1 sag, der vedrørte *Persontrafikrådet*, angik en afgørelse. Sagen, der angik bortfald af tilladelse til buskørsel, gav anledning til både kritik og henstilling og er omtalt neden for som sag nr. 18-2.

### 18-1. Forvaltningsret 1161.2. – Entrepriseret 1.9.

**Aktindsigt i brevveksling om EF-spørgsmål mellem offentlige myndigheder og private.**

*En privat organisation rettede i august 1989 henvendelse til Trafikministeriet og begærede aktindsigt i en skrivelse fra et fransk entreprenørfirmas danske advokat til ministeriet. Det pågældende dokument indgik i sagen om EF's indsigelser mod licitationen vedrørende den faste storebæltsforbindelse.*

*Ministeriet afslog begæringen under henvisning til, at det ønskede dokument var omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 10, nr. 3, i offentlighedsloven og således ikke var undergivet aktindsigt.*

*Ombudsmanden udtalte, at såvel almindelige juridiske fortolkningsprincipper som reelle hensyn efter offentlighedslovens § 10, nr. 3, måtte føre til, at der ikke var hjemmel i bestemmelsen til at afslå en begæring om aktindsigt i brevveksling om EF-spørgsmål mellem offentlige myndigheder og private.*

*Ombudsmanden henstillede til Trafikministeriet at træffe en ny afgørelse.*

*Ministeriet udleverede herefter det pågældende dokument til organisationen og meddelte i en senere skrivelse, at ministeriet tog ombudsmandens fortolkning af bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 3, til efterretning. (J. nr. 1989-1249-519).*

A klagede over, at Trafikministeriet – under henvisning til § 10, nr. 3, i lov om offentlighed i forvaltningen – afslog at meddele ham aktindsigt i en skrivelse af 22. juni 1989, sendt af advokat B til trafikministeren.

Af sagen fremgik det, at A den 3. august 1989

over for Trafikministeriet begærede aktindsigt i en skrivelse af 22. juni 1989 fra advokat B til trafikministeren. Det pågældende brev var en del af sagen om EF's indsigelser mod licitationen vedrørende den faste storebæltsforbindelse.

Ved skrivelse af 8. august 1989 meddelte Trafikministeriet A, at det ønskede dokument var omfattet af undtagelsesbestemmelsen i lov om offentlighed i forvaltningen § 10, nr. 3, og således ikke var undergivet aktindsigt.

I en udtalelse til mig i anledning af A's klage bemærkede Trafikministeriet:

» . . .

at der efter ministeriets opfattelse er hjemmel i § 10, nr. 3, i lov om offentlighed i forvaltningen til at afslå aktindsigt. Da der i øvrigt er tale om et privatretligt retsforhold, ville bestemmelserne i lovens § 13, stk. 1, nr. 5 og 6, også kunne bringes i anvendelse. Herved bemærkes, at A/S Storebæltsforbindelsen ikke er undergivet bestemmelserne i nævnte lov. . . «

I en skrivelse til A udtalte jeg:

»Trafikministeriet har til støtte for sin afgørelse af 8. august 1989 om at afslå Deres anmodning om aktindsigt i advokat (B's) skrivelse af 22. juni 1989 henvist til, at dokumentet er omfattet af § 10, nr. 3, i offentlighedsloven. Over for mig har ministeriet yderligere henvist til bestemmelserne i § 13, stk. 1, nr. 5 og nr. 6.

Retten til aktindsigt omfatter efter offentlighedslovens § 7 ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Det følger modsætningsvis af § 7, at dokumenter, der videregives til brug for en anden myndighed, ikke – længere – kan anses for interne arbejdsdokumenter, og således som udgangspunkt er omfattet af aktindsigtsreglerne.

Som undtagelse fra reglerne om aktindsigt bestemmer offentlighedslovens § 10, nr. 3, at retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, der udarbejdes i forbindelse med behandlingen af forslag til EF-vedtagelser, eller som vedrører spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelse af fællesskabsretlige regler.

Om baggrunden for § 10, nr. 3, er i bemærkningerne til lovforslaget blandt andet anført:

(FT 1985/86, tillæg A, spalte 224).

»Justitsministeriet har fundet at burde udskille nogle af de særlige tilfælde, hvor offentlighedsudvalget har peget på, at udviklingen i den administrative struktur har medført uheldige konsekvenser. Som anført i betænkningen s. 221 har arbejdet med at koordinere den danske deltagelse i EF-samarbej-

det bl.a. medført, at der er oprettet en række tværministerielle organer, hvis kompetence er begrænset til emner af betydning for 2 eller flere departementer. For at sikre, at dette samarbejde, der bl.a. forbereder den danske holdning i forhandlinger til EF-vedtagelser, kan gennemføres, foreslås det i nr. 3, at nærmere angivne dokumenter om EF-spørgsmål generelt undtages fra aktindsigt.«

Oprindeligt var i betænkningen ikke foreslået en regel svarende til § 10, nr. 3, idet de pågældende dokumenter ansås for omfattet af en foreslået generel regel om undtagelse af dokumenter, der udveksles mellem flere forvaltningsmyndigheder som led i et »internt præget samarbejde«, jf. betænkningen, siderne 36, 46 og 220 ff. Den i betænkningen foreslåede generelle regel blev imidlertid ikke medtaget i det endelige lovforslag, der blev vedtaget af Folketinget, men som det fremgår af de ovennævnte bemærkninger til lovforslaget, skal bestemmelsen ses i sammenhæng med – og dermed fortolkes i overensstemmelse med – det oprindelige forslag.

Henvisningen i bemærkningerne til udviklingen i den administrative struktur – jf. bet. 857/1978 om offentlighedslovens revision s. 221 – skal ses på baggrund af den dagældende retstilstand, hvorefter udveksling af arbejdsdokumenter mellem forskellige myndigheder, også i EF-anliggender, medførte, at dokumenterne ikke længere kunne betragtes som interne, og derfor som udgangspunkt var undergivet aktindsigt.

Sigtet med den nye bestemmelse i § 10, nr. 3, er således at undgå denne konsekvens for så vidt angår myndighedernes samarbejde om EF-spørgsmål. Det vil sige, at dokumenterne fortsat skal betragtes som interne, selv om de er videregivet til anden myndighed.

Efter ordlyden omfatter undtagelsesbestemmelsen i § 10, nr. 3, alle »dokumenter ... som vedrører spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelsen af fællesskabsretlige regler«.

Trods den generelle formulering er der efter min opfattelse ikke grundlag for at forstå undtagelsesbestemmelsen således, at også dokumenter om EF-spørgsmål udfærdiget af *private* personer eller virksomheder, og sendt til offentlige myndigheder, er omfattet af undtagelsen fra aktindsigt.

Det beskyttelsesbehov, som motiverne peger på, omfatter alene brevveksling og anden

dokumentudveksling mellem forskellige myndigheder, jf. herved også Den kommenterede Offentlighedslov ved Asbjørn Jensen m.fl., s. 131f.

Tilsvarende angår den udvikling, der ifølge motiverne har skabt behovet, alene forholdet mellem myndigheder.

Den snævrere forståelse af bestemmelsens rækkevidde må også foretrækkes som den, der er bedst i overensstemmelse med offentlighedslovens grundprincip. Loven fastslår (§ 4, stk. 1), at hovedreglen er aktindsigt. Nægtelse af aktindsigt kræver udtrykkelig hjemmel. Det følger heraf, at lovens undtagelsesbestemmelser i almindelighed, hvis der er flere forståelsesmuligheder, må fortolkes indskrænkende.

En fortolkning af § 10, nr. 3, således at undtagelser fra aktindsigt også omfatter myndighedernes brevveksling med private i EF-spørgsmål, vil være overordentlig vidtgående. Undtagelserne i § 10, nr. 1-6, er af generel karakter på samme måde som undtagelsen for internt arbejdsmateriale i lovens § 7. Der kræves ikke, som ved anvendelsen af lovens øvrige undtagelsesbestemmelser (bortset fra § 12, stk. 1, nr. 1) en konkret påvisning af offentliggørelsens skadevirkninger. Dette, sammenholdt med EF-rettens tiltagende betydning på de forskellige forvaltningsområder, vil i realiteten gøre offentlighedsprincippet betydningsløst for væsentlige dele af den offentlige forvaltning, såfremt den vidtgående fortolkning anlægges.

Det forhold, at dokumenter om EF-spørgsmål ikke omfattes af undtagelser i § 10, nr. 3, indebærer ikke, at dokumenterne i alle tilfælde skal udleveres. Retten til aktindsigt kan begrænses, for så vidt det er nødvendigt til beskyttelse af de hensyn, som er nævnt i §§ 12 og 13.

Såvel almindelige juridiske fortolkningsprincipper som reale hensyn efter offentlighedsloven må således efter min mening føre til, at der ikke er hjemmel i offentlighedslovens § 10, nr. 3, til at afslå en begæring om aktindsigt i brevveksling om EF-spørgsmål mellem private og offentlige myndigheder.

Jeg har gjort Trafikministeriet bekendt med min opfattelse.

Trafikministeriet har i udtalelsen til mig – men ikke over for Dem – yderligere henvist til, at undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5 og 6, også vil kunne bringes i anvendelse i forhold til be-

gæringen om aktindsigt i brevet fra advokat (B).

Som nævnt ovenfor forudsætter anvendelsen af undtagelsesbestemmelserne i § 13, at der efter en konkret vurdering må antages at være (nærliggende) fare for, at de interesser, der er nævnt i bestemmelserne, vil lide skade af betydning, hvis der gives aktindsigt.

På det foreliggende grundlag kan jeg ikke anse det for godtgjort, at Trafikministeriet har foretaget en sådan vurdering.

Jeg har på denne baggrund henstillet til Trafikministeriet at træffe en ny afgørelse vedrørende Deres begæring om aktindsigt.

. . . «

Jeg bad Trafikministeriet om underretning om ministeriets nye afgørelse i sagen.

Af den underretning, som jeg herefter modtog, fremgik det, at Trafikministeriet havde besluttet at udlevere det omhandlede brev fra advokat B, da der ikke var afgørende hensyn til A/S Storebæltsforbindelsen eller til advokat B's klient, som talte imod, og da brevet for størstedelens vedkommende havde været offentliggjort i dagspressen. Ministeriet fastholdt imidlertid, at det ikke var forpligtet til at udlevere brevet og erklærede sig herved uenig i den fortolkning af offentlighedslovens § 10, nr. 3, som jeg havde lagt til grund for min henstilling. Trafikministeriet anførte herved følgende:

»I brev af 2. oktober 1989 har Trafikministeriet meddelt organisationen, at Trafikministeriet ikke er enig med Folketingets Ombudsmand i dennes fortolkning af nævnte lovbestemmelse. Trafikministeriets sagsekspedition foregår følgelig på grundlag af ministeriets forståelse af den pågældende lovbestemmelse.«

På baggrund af dette svar anmodede jeg trafikministeren om et møde med henblik på drøftelse af de forskellige retsopfattelser i sagen. Mødets formål bortfaldt, da ministeriet kort tid efter meddelte, at man efter en fornyet vurdering af sagen »tager Folketingets Ombudsmands fortolkning af den pågældende lovbestemmelse til efterretning og agter at følge den i eventuelt kommende sager.«

I en skrivelse til Trafikministeriet meddelte jeg, at jeg tog ministeriets seneste udtalelse til efterretning og herefter ikke foretog videre i sagen.

## 18-2. Forvaltningsret 11.4. – 12.2. – 123.3. – 123.4. Bortfald af tilladelse til buskørsel.

*Persontrafikrådet meddelte advokat A, at de til et selskab udstedte tilladelser til turist- og bestillingskørsel var bortfaldet, da B ikke var den, der som selskabets ansvarlige leder vedvarende og faktisk havde forestået virksomhedens transportarbejde, jf. § 11 i bekendtgørelse nr. 620 af 6. december 1978 om kvalifikationskrav til indehaverne af tilladelser til buskørsel. A klagede til ombudsmanden herover og over sagens oplysning og behandling.*

*Ombudsmanden udtalte, at det ikke var lovligt, at Persontrafikrådet, som sket, havde fastsat vilkår om, at den ansvarlige leder B skulle eje selskabets anparter helt eller delvist. Tilsidesættelse af vilkåret kunne derfor ikke tillægges vægt ved afgørelsen om tilladelsens bortfald i henhold til bekendtgørelsens § 11, stk. 2. I ombudsmandens vurdering af sagen indgik, at en begæring om aktindsigt ikke var behandlet korrekt. Ombudsmanden henstillede til Rådet, at der blev truffet en ny afgørelse.*

*Ombudsmanden fremførte samtidig nogle principielle synspunkter om det hjemmelsgrundlag, der var lagt til grund for Rådets afgørelser og henstillede, at Rådet overvejede at søge sin praksis ændret, således at formodede tilfælde af »stråmandsvirksomhed« blev bedømt efter buslovens regler om tilbagekaldelse af tilladelser. (J. nr. 1989-202-511).*

Den 26. januar 1989 klagede A over Persontrafikrådets afgørelser, hvor Rådet meddelte A's klient, at de til selskabet udstedte tilladelser til turist- og bestillingskørsel var bortfaldet i henhold til buslovens § 13, stk. 1, jf. § 11 i Ministeriet for offentlige Arbejders bekendtgørelse nr. 620 af 6. december 1978.

A klagede endvidere over, at Rådets formand afslog A's begæring om genoptagelse af sagen i Rådet, og A klagede over sagens oplysning og behandling i Direktoratet for Vejtransport og i Persontrafikrådet.

I anledning af klagen modtog jeg en udtalelse fra Direktoratet for Vejtransport sammen med sagens akter, som A kommenterede.

Det fremgik af sagen, at A i marts måned 1985 rettede henvendelse til Direktoratet for Vejtransport. A spurgte, om Persontrafikrådet ville udstede tilladelse til turist- og bestillingskørsel til et anpartsselskab, hvor B var den ansvarlige leder, og selskabets anparter ejedes af C. Direktoratet svarede A den 12. april 1985:

»I henhold til buslovens § 13, stk. 1, kan tilladelse til buskørsel alene meddeles selskaber, der opfylder de krav til økonomisk baggrund, som er opstillet i ministeriet for offentlige arbejders bekendtgørelse (nr. 620 af 6. december 1978) vedrørende kvalifikationskrav til indehaver af tilladelser til buskørsel, og hvis ansvarlige leder, der vedvarende faktisk og effektivt skal forestå virksomhedens transportarbejde, i faglig og vandelsmæssig henseende er kvalificeret hertil.

Der vil kunne udstedes tilladelse til turist- og bestillingskørsel til et anpartsselskab med (B) som ansvarlig leder, og hvor anparterne ejes af (C), såfremt det kan godtgøres, at (B) er selskabets reelle ansvarlige leder, og såfremt selskabet opfylder buslovens krav til økonomisk baggrund.«

Efter ansøgning meddelte Direktoratet for Vejtransport i september 1986 A's klient foreløbig tilladelse i 2 måneder.

Direktoratet for Vejtransport gjorde i sin udtalelse til mig opmærksom på, at direktoratet ikke på baggrund af det materiale, der var indsendt før september 1986, fandt tilstrækkeligt grundlag for at give afslag med henvisning til direktoratets formodning om stråmandsvirksomhed. Direktoratet indskærpede derfor over for selskabet reglerne om ansvarlig leder, og endelig udstedelse af tilladelse blev betinget af B's bekræftelse på, at han var indehaver af samtlige anparter i selskabet. Endvidere var endelig udstedelse betinget af indsendelse af visse attester og redegørelser.

I oktober 1986 indsendte A de ønskede erklæringer, attester og redegørelser, herimellem erklæring afgivet den 10. oktober 1986 af B, der erklærede, at han var indehaver af samtlige anparter i selskabet.

Endelig tilladelse blev udstedt den 4. november 1986.

Søndersø Kommune bad senere på måneden direktoratet om at oplyse, hvorvidt det var en betingelse for opretholdelse af tilladelsen til



selskabet, at B var indehaver af samtlige anparter i selskabet, eller om det var tilstrækkeligt, at B var ansat som direktør. Kommunen begrundede henvendelsen med, at C havde oplyst, at han havde overtaget 90% af anparterne i selskabet. C havde endvidere i forbindelse med en ansøgning til kommunen oplyst, at han var ansvarlig leder af selskabet.

I anledning af oplysningerne fra Sønder sø Kommune bad direktoratet selskabet om en udtalelse. Direktoratet henviste til tilsagnet om udstedelse af tilladelser til selskabet og understregede, at man havde modtaget erklæring fra B om, at han var indehaver af samtlige anparter i selskabet.

B skrev i begyndelsen af 1987 til direktoratet og oplyste, at han var ansvarlig leder og direktør, og at C over for ham bestred at have givet Sønder sø Kommune oplysning om, at han var ansvarlig leder af selskabet.

Direktoratet besvarede så vidt ses ikke Sønder sø Kommunes henvendelse. Kommunen rettede på ny henvendelse med forespørgsel om, hvorvidt tilladelsen af 4. november 1986 fortsat var gældende på baggrund af oplysningerne om, at B (kun) ejede 10% af selskabet og var kontraktligt ansat som ansvarlig leder af dette.

Direktoratet har i sin udtalelse til mig anført, at denne henvendelse blev besvaret telefonisk den 15. juni 1987. Direktoratet bekræftede, at selskabets tilladelser fortsat var gyldige.

Et konkurrerende firma indsendte i marts måned 1988 selskabets regnskab for perioden 1. juni - 31. december 1986 samt tegningsudskrift fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen af 24. marts 1988.

Firmaet bad direktoratet om at gennemgå A's klients forhold med henblik på at vurdere, om grundlaget for udstedelse af tilladelserne fortsat var til stede. Firmaets indehaver mente ikke, at B var den ansvarlige leder af selskabet og henlede direktoratets opmærksomhed på flere forhold i forbindelse med regnskabet og tegningsudskriftet.

Direktoratet anmodede i maj måned 1988 Sønder sø Kommunes arbejdsgiverkontrol oplyse, om selskabet havde udbetalt løn til B i årene 1986 og 1987, og i bekræftende fald beløbets størrelse.

I skrivelse af 17. juni 1988 meddelte direktoratet, at spørgsmålet om, hvorvidt der var grundlag for at lade selskabets tilladelse af 4. november 1986 bortfalde i medfør af buslovens

§ 13, stk. 1, jf. § 11 i bek. nr. 620 ville blive forelagt Persontrafikrådet. Som begrundelse herfor henviste direktoratet til følgende:

- tidligere modtagne oplysninger om, at C havde overtaget 90% af selskabets anparter.
- at det af selskabets regnskab for 1986 (udarbejdet april 1987) fremgik, at hele selskabskapitalen ejedes af C.
- at det af oplysninger fra arbejdsgiverkontrollen i Sønder sø Kommune fremgik, at B, der stod anført som direktør for selskabet, ikke havde modtaget løn eller vederlag i 1986. I 1987 havde han modtaget 7.048 kr. i løn for ansættelsesperioden 5. maj til 31. december.
- at selskabet i februar 1988 havde meddelt adresseændring fra B's adresse til C's adresse.

Direktoratet anmodede selskabet om at fremsætte eventuelle kommentarer hertil inden en måned.

Den 13. juli 1988 svarede A på vegne af selskabet bl.a. følgende:

»Jeg kan meddele Dem, at det er oplyst overfor mig, at (B) stadig er selskabets ansvarlige leder. Han er af selskabet antaget som direktør, og det er oplyst overfor mig, at han får udbetalt løn hver fjortende dag og har fået det hele tiden. Han er stadig indehaver af 10 % af anparterne i selskabet, og det må være en fejl, når det i selskabets regnskab for 1986 er anført, at hele selskabskapitalen ejes af (C).

At selskabet har meddelt direktoratet adresseændring til (C's adresse) har naturligvis intet at gøre med, at (B) ikke er ansvarlig leder, men beror alene på, at selskabets busser samt forrettningens kontor befinder sig på (C's adresse).

Den ansvarlige leder er således ikke fratrådt, og der er derfor intet grundlag for at fragte selskabet tilladelsen.

Vedrørende overdragelsen af anparterne fandt dette sted i november/december 1986, hvor (C) fik overdraget for pålydende kr. 90.000,00 af anparterne, og i forbindelse med overdragelsen blev der oprettet en direktørkontrakt mellem selskabet og (B). At (B) derfor ikke har fået løn i 1986, hvor han jo i stort set hele perioden selv ejede alle anparterne, må være uden betydning.«

I august 1988 sendte A kopi af direktørkontrakt, dateret den 21. november 1986. § 1 i kontrakten bestemmer, at det påhviler direktøren at lede selskabets drift og forestå virksomhedens transportarbejde, og § 2 bestemmer, at den årlige gage andrager 10.000 kr.

Persontrafikrådet behandlede sagen på møde den 2. september 1988. Direktoratet meddelte herefter i brev af 20. september 1988, at selskabets tilladelser til turist- og bestillingskørsel var bortfaldet. Direktoratet skrev, at Rådet på grundlag af de foreliggende oplysninger om selskabet fandt, at B siden november 1986 ikke havde været den, der som selskabets ansvarlige leder vedvarende og faktisk havde forestået virksomhedens transportarbejde.

Afgørelsen blev endvidere sendt til Sønder sø Kommune og til det konkurrerende firma, der i marts måned samme år havde rettet henvendelse.

I brev af 29. september 1988 bad A direktoratet om genoptagelse af sagen i Persontrafikrådet, idet han fandt, at afgørelsen af 20. september 1988 var truffet på et urigtigt grundlag. A gjorde i denne forbindelse opmærksom på, at direktoratet den 12. april 1985 havde meddelt, at tilladelse ville kunne udstedes til et anpartsselskab, hvor B var ansvarlig leder, og hvor C ejede anparterne, såfremt det blev godtgjort, at B var selskabets reelle leder, og såfremt selskabet opfyldte buslovens krav til økonomisk baggrund. Som følge heraf fandt A intet ulovligt eller bemærkelsesværdigt i, at C i forbindelse med berigtigelsen af købesummen endelig havde overtaget 90% af anparterne.

A understregede, at B stadig virkede som selskabets ansvarlige leder. A påpegede herved, at B var registreret som direktør i Aktieselskabsregistret, at B havde modtaget løn som direktør siden januar 1987, at det bl.a. af selskabets brevpapir og konvolutter fremgik, at henvendelse kunne ske til såvel B som C, og at talrige henvendelser var sket til B, samt at B havde underskrevet for selskabet i forbindelse med pantsætninger m.v.

Der var tale om en fejl i regnskabet for 1986, når dette viste, at C ejede hele anpartskapitalen, og A vedlagde erklæring for selskabets revisor, der bekræftede, at der var tale om en fejl.

A understregede, at hans klient nu ejede 6 busser, hvor afdrag og forrentning beløb sig til ca. 2,5 mill. kr. om året. A begærede endvidere aktindsigt i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen.

På baggrund af A's begæring om aktindsigt sendte direktoratet den 17. november 1988 A forskellige aktstykker.

Den 22. november 1988 afholdt Persontrafikrådet møde, og den 24. november 1988 meddelte direktoratet A Rådets afgørelse.

Rådet fandt ikke, at der var fremkommet oplysninger, der kunne danne grundlag for en ændring af beslutning om at lade tilladelsen bortfalde.

A protesterede over Rådets afgørelse i brev af 26. november 1988, og A begærede atter sagen genoptaget til fornyet behandling i Rådet. A fremførte en række betragtninger i anledning af sagens oplysning og behandling, vedlagde erklæringer og gjorde opmærksom på det sene tidspunkt direktoratet havde opfyldt hans begæring om aktindsigt. A havde endvidere konstateret, at der fandtes akter i sagen, som ikke var blevet sendt til ham.

Den 23. januar 1989 meddelte direktoratet, at A i brev af 26. november 1988 var fremkommet med følgende nye oplysninger:

»- (C) og hans hustru har ikke fået udbetalt løn i 1987. Parterne har været enige om at vise tilbageholdenhed med lønkrav i den første periode, da der er tale om et ny-startet selskab.

- Erklæringer fra to chauffører om, at de er blevet ansat af (B). Den ene chauffør oplyser, at han var i næsten daglig kontakt med (B) om arbejdet.

- Erklæring fra en rejseleder om, at han har modtaget 90% af sine ordrer fra (B).«

Direktoratets brev indeholdt herefter en gennemgang af A's anbringender og oplyste, at begæringen om aktindsigt var overset ved en fejl.

Direktoratet anførte, at materiale fra Rådets møder og referater fra disse møder er internt arbejdsmateriale, der ikke er omfattet af offentlighedslovens regler. Det eneste dokument, der herefter ikke var fremsendt til A, var kopi af direktoratets brev til Sønder sø Kommune af 16. maj 1988. De eneste nye oplysninger, som A havde fået i forbindelse med aktindsigten, var dele af brevet af 28. marts 1988 fra det konkurrerende firma til direktoratet. Brevet havde ikke været forelagt Rådet, og direktoratet citerede, hvad der var oplyst om brevet i rådsnotatet. Rådets formand fandt på denne baggrund ikke, at de nye oplysninger eller henvisninger til den manglende rettidige imødekomme af begæring om aktindsigt under de foreliggende omstændigheder kunne begrunde en genoptagelse af sagen.

I A's klage til mig henviste han til sine redegørelser for sagen i brevene af 13. juni 1988, 29. september 1988 og 26. november 1988 til direktoratet, og A fremhævede især:

- at der ikke var grundlag for at lade tilladelsen bortfalde

- at de trufne afgørelser var baseret på et utilstrækkeligt oplysningsgrundlag, herunder at partshøringen forud for afgørelsen af 20. september 1988 var utilstrækkelig i henhold til forvaltningslovens § 19, stk. 1, og
- at bestemmelsen om sagens udsættelse i forvaltningslovens § 11 blev tilsidesat forud for afgørelsen af 24. november 1988.

I sin udtalelse til sagen af 22. februar 1989 gennemgik direktoratet sagens forløb og redegjorde herunder for sine formodninger om B's rolle som stråmand i selskabet.

A kommenterede i brev af 4. april 1989 direktoratets udtalelse og redegørelse for sagen, og fremhævede igen, at mødereferaterne efter hans mening ikke kan undtages fra forvaltningslovens regler om aktindsigt med henvisning til, at de er internt arbejdsmateriale.

I et brev til A udtalte jeg følgende:

»Persontrafikrådet har anført § 11 i Ministeriet for Offentlige Arbejders bekendtgørelse nr. 620 af 6. december 1978 som hjemmel til at lade selskabets tilladelse til turist- og bestillingskørsel bortfalde.

Bekendtgørelsen er udstedt i medfør af § 13, stk. 1, i lov nr. 115 af 29. marts 1978 om buskørsel, der er formuleret således:

»§ 13. Ministeren for offentlige arbejder fastsætter nærmere regler om de kvalifikationskrav, en ansøger skal opfylde for at få en tilladelse i henhold til denne lov, herunder de krav, der kan stilles til den ansvarlige leder af et selskab mv, såfremt dette er ansøger, jfr § 12.«

Da tilladelser i henhold til lovens § 12 kan udstedes til selskaber m.v., og der i disse tilfælde opstår en opsplitning af de krav, der stilles til selskabet om økonomisk baggrund, og de krav om vandel og faglig egnethed, der skal opfyldes af en fysisk person, har det været nødvendigt i loven at fastslå, at bemyndigelsen i § 13, stk. 1, også rækker til at fastsætte krav, der skal opfyldes af selskabers ansvarlige ledere.

Bekendtgørelse nr. 620, § 11, stk. 1, bestemmer som følge heraf:

»§ 11. Er ansøgeren et selskab eller en anden juridisk person, skal kravet om faglig egnethed og vandelskravet opfyldes af den fysiske person, der vedvarende og faktisk som ansvarlig leder forestår virksomhedens transportarbejde. De i § 9 omhandlede op-

lysninger og den i § 10 nævnte dåbsattest (navnebevis) skal derfor vedrøre denne person.«

§ 11, stk. 2, i bekendtgørelsen regulerer tilfælde, hvor den ansvarlige leder *fratræder*. § 11, stk. 2, er formuleret således:

»Stk. 2. Fratræder den ansvarlige leder, som opfylder de i stk. 1 nævnte krav, virksomheden, bortfalder tilladelsen, såfremt virksomheden ikke inden udløbet af 6 måneder efter hans fratræden over for den tilladelsesudstedende myndighed har dokumenteret, at virksomheden har ansat en ny ansvarlig leder, der opfylder kravene i stk. 1.«

Det er efter min opfattelse tvivlsomt, om tilfælde som det foreliggende, hvor selskabet bestrider, at den ansvarlige leder er fratrådt, skal bedømmes efter reglerne i stk. 2 om bortfald af tilladelsen. Jeg henviser til mine bemærkninger herom i vedlagte kopi af min skrivelse til Persontrafikrådet. I den aktuelle sag skal jeg dog indskrænke mig til at bedømme forholdet ud fra det af myndighederne påberåbte hjemmelsgrundlag.

Det afgørende er herefter, om der foreligger tilstrækkeligt grundlag for at antage, at B er »fratrådt« sin stilling som ansvarlig leder - i betydningen, ikke er den der faktisk og vedvarende forestår transportarbejdet, jf. bekendtgørelsens § 11, stk. 1 - med den konsekvens, at selskabets tilladelse er bortfaldet efter reglerne i § 11, stk. 2.

Det fremgår af Rådets afgørelse fra den 20. september 1988, at konstateringen af tilladelsens bortfald skete på baggrund af de for Rådet da foreliggende oplysninger.

I brev af 17. juni 1988 meddelte Direktoratet for Vejtransport, at man var blevet bekendt med nogle nærmere beskrevne omstændigheder, som her er gengivet ovenfor. Rådet har således ved sin afgørelse lagt vægt på oplysningerne om:

- at (C) havde overtaget 90% af selskabets anparter
- at det af selskabets regnskab for 1986 (udarbejdet i april 1987) fremgik, at hele selskabskapitalen ejedes af (C). - Denne oplysning var dog bestridt i Deres brev af 13. juli 1988
- at selskabet skiftede adresse
- (B's) lønforhold i 1986 og 1987.

Om de 2 første led i begrundelsen skal jeg bemærke følgende:

Myndighederne fandt oprindeligt ikke en formodning om stråmandsvirksomhed tilstrækkelig til at nægte udstedelse af tilladelse til selskabet. I stedet knyttede man et vilkår til den endelige tilladelse gående ud på, at (B) skulle eje samtlige anparter i selskabet.

Adgang til at fastsætte vilkår i forbindelse med udstedelse af tilladelser til turist- og bestillingskørsel er omhandlet i lovens § 10, der giver udtrykkelig hjemmel til fastsættelse af visse vilkårstyper. Der kan formentlig også herudover fastsættes særlige vilkår for tilladelse i de enkelte tilfælde. Det er dog herved en forudsætning, at sådanne vilkår ikke strider mod lovens ordning i øvrigt.

Af betydning for den foreliggende sag er, at bekendtgørelse nr. 620, jf. lovens §§ 12 og 13, stk. 1, stiller krav til selskabet om økonomisk baggrund og krav til selskabets ansvarlige leder om vandel og faglig egnethed. Myndighederne kan på den baggrund efter min opfattelse ikke lovligt fastsætte vilkår om, at den ansvarlige leder skal eje selskabets anparter helt eller delvist. Vilkåret er endvidere fastsat i strid med direktoratets brev til Dem af 12. april 1985.

Når der ikke lovligt kan fastsættes vilkår om, at den ansvarlige leder skal eje selskabets anparter helt eller delvist, kan eventuel tilsidesættelse af vilkåret heller ikke tillægges vægt ved en afgørelse om tilladelsens bortfald efter bekendtgørelsens § 11, stk. 2.

Da en væsentlig del af grundlaget for Persontrafikrådets konstatering af, at (B) var »fratrådt« stillingen som ansvarlig leder, herefter ikke kan anses som bæredygtigt, må jeg allerede af den grund nære betænkelighed ved at tilslutte mig afgørelsen om bortfald af selskabets tilladelse.

De øvrige omstændigheder, som Persontrafikrådet har tillagt betydning for afgørelsen, udgør efter min opfattelse ikke i sig selv tilstrækkeligt grundlag for at anse det for godtgjort, at (B) var fratrådt som faktisk og vedvarende leder af selskabets transportarbejde.

Jeg har på den baggrund samtidig hermed henstillet til Persontrafikrådet at træffe en ny afgørelse i sagen.

Det er herved også indgået i min vurdering, at Deres anmodning om aktindsigt i skrivelse af 29. september 1988 ikke blev behandlet korrekt.

Deres anmodning blev først besvaret med direktoratets skrivelse af 17. november 1988, kort tid forud for Persontrafikrådets møde den 22. november 1988, hvor rådet afviste at genoptage sagen.

Direktoratet har i udtalelsen til mig erkendt, at det var en fejl, at anmodningen »ikke (blev) imødekommet inden for den i forvaltningsloven fastsatte frist.«

Jeg går ud fra, at direktoratet henviser til 10-dages-fristen i forvaltningslovens § 16, stk. 2.

Fejlen har imidlertid efter min opfattelse navnlig betydning i relation til reglen i forvaltningslovens § 11, hvorefter fremsættelse af en begæring om aktindsigt, som efter loven skal imødekommes, medfører en pligt for vedkommende myndighed til at udsætte sagens afgørelse, indtil der er givet den pågældende adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne.

Reglen skal ses i sammenhæng med forvaltningslovens partshøringsregler, herunder reglen i § 21 om, at parten kan forlange sagens afgørelse udsat, indtil han har afgivet en udtalelse om sagen.

Der er for så vidt efter min mening ikke blot tale om en fristoverskridelse, men om en – noget mere alvorlig – tilsidesættelse af forvaltningslovens partshøringsprincip.«

I min samtidige skrivelse til Persontrafikrådet skrev jeg:

»Sagen har herudover givet mig anledning til nogle principielle overvejelser vedrørende det hjemmelsgrundlag, Persontrafikrådet har anvendt i sagen, og – så vidt jeg er orienteret – i andre sager om »stråmandsvirksomhed«.

Som nævnt i skrivelsen til (A) finder jeg det tvivlsomt, om reglen i bekendtgørelse nr. 620, § 11, stk. 2, kan finde anvendelse i sager som denne. Der er efter min vurdering ikke den tætte sammenhæng imellem reglerne i bekendtgørelsens § 11, stk. 1, og § 11, stk. 2, som rådet synes at lægge til grund.

Medens § 11, stk. 1, med udtrykkelig hjemmel i lovens § 13 angiver de krav, der stilles til den ansvarlige leder, når tilladelse-sindehaveren er et selskab, regulerer § 11, stk. 2, en situation (bortfald), der ikke er pegt på i § 13, men som derimod er nærmere omhandlet i lovens § 16, der er formuleret således:

»§ 16. Hvis indehaveren af en tilladelse givet i henhold til denne lov afgår ved døden eller bliver fysisk eller retligt ude af stand til at udøve virksomheden, bortfalder tilladelsen. Dødsboet, konkursboet eller den, der i øvrigt handler på tilladelsesindehaverens vegne, kan dog efter anmeldelse til den myndighed, der har givet tilladelsen, midlertidigt fortsætte den virksomhed, som har været udøvet i henhold til den bortfaldne tilladelse, med henblik på afvikling, afhændelse eller lignende af virksomheden. Adgangen hertil gælder kun i indtil 1 år, men denne frist kan, når særlig motivering herfor foreligger, forlænges af den pågældende myndighed, dog kun i yderligere 6 måneder.

Stk. 2. En afgørelse begrundet i fysiske forhold hos tilladelsesindehaveren kan af den, afgørelsen vedrører, eller den, der handler på hans vegne, forlanges indbragt for domstolene. § 15, stk. 1, 2. og 3. pkt. finder tilsvarende anvendelse.«

Efter min opfattelse er der meget, der taler for, at bortfaldsreglen i bekendtgørelsens § 11, stk. 2, må forstås således, at den kun omfatter tilfælde, hvor lederens fratræden – og dermed tilladelsens bortfald efter 6 måneder – kan konstateres på grundlag af enten virksomhedens meddelelse herom eller på grundlag af relativt nemt konstaterbare, retlige eller faktiske omstændigheder svarende til dem, der er angivet i lovens § 16. Det bemærkes herved, at § 16 ikke udtrykkeligt omfatter tilfælde, hvor tilladelsesindehaveren er et selskab, og de faglige og vandelsmæssige krav derfor må stilles den ansvarlige leder af selskabet.

De tilfælde, der i praksis betegnes som stråmandsvirksomhed, er, så vidt jeg forstår gennemgående karakteriseret ved, at selskabet bestrider, at den anmeldte ansvarlige leder, som opfylder de faglige og vandelsmæssige krav, er fratrådt – og det beror på en efter omstændighederne ganske vanskelig bevismæssig vurdering at godtgøre, at den pågældende alligevel må siges at være fratrådt i bekendtgørelsens forstand.

Rent sprogligt finder jeg det ikke særligt nærliggende at tale om fratræden, når såvel den pågældende som selskabet bestrider, at der er sket afgørende ændringer i ledelsesforholdet.

Bortfaldsreglerne i lovens § 16 indeholder en let adgang til domstolsprøvelse i de tilfæl-

de (fysisk svækkelse), hvor afgørelsen i særlig grad kan give anledning til tvivl. Denne adgang findes ikke, når forholdet bedømmes efter reglerne i bekendtgørelsens § 11, stk. 2.

Når »stråmandsvirksomhed« bedømmes efter bortfaldsreglerne gælder en ubetinget minimumsfrist på 6 måneder fra lederens fratræden til tilladelsens bortfald, inden for hvilken selskabet kan afværge tilladelsens bortfald ved at indsætte en ny ansvarlig leder. Rent bortset fra problemerne ved at fastsætte begyndelsestidspunktet for 6 måneders fristen, går jeg ud fra, at det jævnligt må forekomme utilfredsstilende, at selskabet således kan afværge videregående konsekvenser af selv grove tilfælde af stråmandsvirksomhed.

Bortfaldsreglerne er udformet således, at tilladelsens bortfald (efter 6 måneder) indtræder som obligatorisk, automatisk følge af konstateret fratræden. Reglerne levner ikke plads for en nuanceret bedømmelse med hensyntagen til forholdets grovhed og valg mellem forskellige reaktioner, som jeg går ud fra, der i praksis kan være behov for. Endvidere må det efter min opfattelse give anledning til processuelle problemer at søge en afgørelse om at anse en tilladelse for bortfaldet gennemtvunget i praksis.

Hvor myndighederne mod indehaverens ønske inddrager en gyldig udstedt tilladelse, anvender lovgivningen og den forvaltningsretlige terminologi sædvanligvis begrebet tilbagekaldelse.

Adgangen til at tilbagekalde tilladelser er normeret i buslovens § 14, jf. § 15.

Myndighederne kan i henhold til § 14 administrativt tilbagekalde tilladelser, hvis indehaveren af tilladelsen:

- groft eller i ofte gentagne tilfælde har overtrådt lovligt fastsatte vilkår (§ 14, stk. 1, 2. led),
- groft eller i ofte gentagne tilfælde har overtrådt busloven eller forskrifter udstedt i medfør af busloven, (§ 14, stk. 1, 2. led),
- har gjort sig skyldig i andre forhold, der giver grund til at antage, at han ikke fremtidig vil drive virksomhed på forsvarlig måde (§ 14, stk. 2). I sådanne tilfælde er der i henhold til § 15 åbnet en særlig let adgang til domstolsprøvelse, hvorefter den, afgørelsen vedrører, ved at fremsætte anmodning over for den tilbagekaldende

myndighed, kan foranledige, at sagen indbringes for domstolene.

Bemærkningerne til lovforslaget, som fremsat den 18. oktober 1977 af ministeren for offentlige arbejder, beskriver lovens tilbagekaldelsesadgang således:

»Til §§ 14 og 15.

Efter lovforslaget vil en tilladelse kunne tilbagekaldes af den myndighed, der har udstedt den, hvis indehaveren gør sig skyldig i grov eller oftere gentagen overtrædelse af vilkårene for tilladelsen eller af bestemmelser i loven eller i bekendtgørelser udstedt i medfør af loven. En tilbagekaldelse på dette grundlag er underkastet domstolskontrol efter de almindelige regler om domstolskontrol med forvaltningen i grundlovens § 63.

Endvidere vil tilbagekaldelse kunne ske administrativt, hvis indehaveren gør sig skyldig i andre forhold, der giver grund til at antage, at han ikke fremtidig vil drive virksomheden på forsvarlig måde. En tilbagekaldelse på dette grundlag er underkastet en kvalificeret domstolskontrol efter de særlige regler i § 15.«

Buslovens § 14 rummer efter min opfattelse den nødvendige og tilstrækkelige hjemmel til at tilbagekalde en tilladelse udstedt til et selskab, hvis det viser sig, at den person, der over for myndighederne er opgivet som selskabets ansvarlige leder – og som opfylder kravet om faglig egnethed og vandelskravet – ikke er den, der faktisk og vedvarende forestår virksomhedens transportarbejde, jf. bekendtgørelsens § 11, stk. 1.

»Stråmandsvirksomhed« vil således efter min opfattelse i almindelighed kunne betragtes som overtrædelse af de gældende regler om kravene til den ansvarlige leder. Efter omstændighederne vil det endvidere kunne betragtes som overtrædelse af lovligt fastsatte vilkår for den meddelte tilladelse.

Tilbagekaldelsesreglerne er – i hvert fald for en retlig betragtning – generelt set mere dækkende og mere hensigtsmæssige som grundlag for den indskriden, som jeg må gå ud fra er nødvendig over for »stråmandsvirksomhed«. Tilbagekaldelsesreglerne rummer, bl.a. på grund af deres pønale karakter, på den ene side den nødvendige smidighed i retsanvendelsen og på den anden side en rimelig retsbeskyttelse af tilladelse-sindehaveren. Jeg henviser til, at tilbagekaldelse af tilladelsen ikke er nogen nødvendig følge af en konstateret overtrædelse, jf. at loven bruger udtrykket »kan«. Der skal anlægges en grovhedsvurdering, herunder om der er tale om en oftere gentagen overtrædelse, og det følger af det for forvaltningen almindeligt gældende proportionalitetsprincip, at der skal være et rimeligt forhold mellem den begåede forseelse og den valgte sanktion. Eventuelt kan man foreløbig nøjes med en advarsel. Modsat rummer tilbagekaldelsesreglerne mulighed for øjeblikkelig indskriden i tilfælde af grove overtrædelser.

På baggrund af disse betragtninger skal jeg henstille til Persontrafikrådets overvejelse at søge praksis ændret, således at »stråmandsvirksomhed« som udgangspunkt bedømmes efter buslovens regler om tilbagekaldelse.«

Rådet meddelte efter en fornyet gennemgang af sagen, at selskabets tilladelser kunne opretholdes. Rådet havde endvidere taget ombudsmandens principielle betragtninger til efterretning, således at fremtidige sager om »stråmandsvirksomhed« ville blive behandlet efter reglerne om tilbagekaldelse.

Jeg tog det oplyste til efterretning og foretog herefter ikke videre i sagen.

### **19. Udenrigsministeriets sagsområde**

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 17, er der i beretningsåret realitetsbehandlet 1 sag inden for Udenrigsministeriets sagsområde. I sagen kritiserede jeg, at Udenrigsministeriet – selv om offentlighedslovens § 6 ikke direkte fandt anvendelse på tilfældet – ikke havde foretaget notat om nogle ekspeditioner i en sag.

## 20. Undervisnings- og Forskningsministeriets sagsområde

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 17, er der i beretningsåret realitetsbehandlet 29 sager inden for Undervisnings- og Forskningsministeriets sagsområde. Ministeriet blev omstruktureret med virkning fra den 1. januar 1989. Herved blev de hidtidige direktorater sidestillet med departementets afdelinger. Den ulovbestemte ret til at rekurere afgørelser fra de hidtidige direktorater bortfald som en konsekvens af strukturændringen. De følgende tal er angivet i forhold til ministeriets nye struktur, jf. herved ombudsmandslovens § 6, stk. 3.

Af de 29 sager vedrørte 22 sager *departementet*. 2 af disse drejede sig om generelle spørgsmål. Den ene gav anledning til kritik og henstilling. Den er omtalt nedenfor som sag nr. 20-1 og angik spørgsmålet om et fakultetsråds kompetence med hensyn til intern fordeling af finanslovsbevillinger.

18 sager angik afgørelser, hvoraf 4 gav anledning til kritik og/eller henstilling. Neden for er omtalt tre af disse sager. Den ene sag drejede sig om ministeriets annullation af samtlige karakterer ved en eksamen på Ribe Katedralskole (sag nr. 20-2). Den anden sag angik et bedømmelseskollegiums fremgangsmåde i forbindelse med en karaktergivning på Skolen for Brugs-kunst (sag nr. 20-3). Den tredje sag angik en af-

gørelse om tilbagebetaling af for meget udbetalt løn (sag nr. 20-4). 2 sager angik sagsbehandlingsspørgsmål, hvoraf den ene gav anledning til kritik.

3 sager vedrørte *Ankenævnet for Uddannelsesstøtten*. 2 af disse angik afgørelser og 1 sagsbehandlingsspørgsmål. 1 af sagerne gav anledning til en henstilling.

4 sager angik afgørelser, som *Ankenævnet for tilskud til Statsgaranterede Studielån* havde truffet.



## 20-1. Forvaltningsret 11.1. – 2.3.

**Budgetkompetenceforholdet imellem et fakultetsråd og dets forretnings- og budgetudvalg.**

*Institut A ved B universitet klagede over Undervisningsministeriets opfattelse af budgetkompetenceforholdet imellem et fakultetsråd og dets forretnings- og budgetudvalg. Efter ministeriets opfattelse er der i lov om styrelse af højere uddannelsesinstitutioner hjemmel til i statuten for B universitet at tillægge et budget- og forretningsudvalg en selvstændig kompetence til at fordele finanslovsbevillinger imellem de fag, der hører under fakultetet og til at påse budgetternes overholdelse.*

*Institut A bestred, at der i styrelsesloven er hjemmel til i statuten for B universitet at fastsætte bestemmelser, der tillægger et budget- og forretningsudvalg en sådan selvstændig kompetence.*

*Sætteombudsmanden udtalte uenighed i ministeriets retsopfattelse og henviste herved til styrelseslovens § 11, stk. 4, hvorefter det enkelte fakultetsråd har kompetencen til at tage stilling til spørgsmålet om fordeling af de tildelte ressourcer og til at påse budgetternes overholdelse. Med henvisning til styrelseslovens § 11, stk. 5 anførte sætteombudsmanden, at kompetencen kan henlægges til et budget- og forretningsudvalg, hvis fakultetsrådet meddeler bemyndigelse til det. Sætteombudsmanden fandt ikke i styrelseslovens forarbejder holdepunkter for at antage, at budgetkompetencen ved universitetsstatuten – som udarbejdes af konsistorium og godkendes af Undervisningsministeriet – kan henlægges til budget- og forretningsudvalget. Sætteombudsmanden udtalte, at budgetkompetencen efter styrelsesloven tilkommer fakultetsrådet, og at kun rådet kan træffe bestemmelse om at overføre kompetencen til budget- og forretningsudvalget.*

*På denne baggrund henstillede sætteombudsmanden til Undervisningsministeriet, at ministeriet foretog det fornødne, herunder med henblik på ændring af statuten. (J. nr. 1989-808-711).*

A institut ved B Universitet klagede til Folketingets ombudsmand over Undervisningsministeriet, departementets afgørelse om et fakultetsråds og dets forretnings- og budgetudvalgs kompetence med hensyn til intern fordeling af finanslovsbevillinger.

Under henvisning til bestemmelsen i § 16, stk. 2, i instruksen for Folketingets ombudsmand anmodede Folketingets Retsudvalg landsdommer Torben Plessing om at udøve ombudsmandens funktioner i sagen.

Det fremgik af sagen, at instituttet i skrivelse af 29. marts 1988 anmodede rektor ved B Universitet om en udtalelse i anledning af, at det lægevidenskabelige fakultetsråds forretnings- og budgetudvalg havde meddelt instituttet, at »budgetkompetencen er forretnings- og budgetudvalgets alene«.

Herefter meddelte rektor i skrivelse af 12. april 1988 til instituttet, at det i § 20, stk. 3, 4 og 5, i statuten for B Universitet generelt er fastsat for samtlige fakulteter, at deres budget- og forretningsudvalg udover at udarbejde budgetforslag også fordele de tildelte ressourcer, kontrollerer deres anvendelse og påser budgettets overholdelse. Udvalgene har således en selv-

stændig kompetence i budgetspørgsmål. Rektor henviste endvidere bl.a. til § 11, stk. 5, i styrelsesloven.

Efter en yderligere brevveksling med instituttet forelagde rektor spørgsmålet for Direktoratet for de videregående Uddannelser, som herefter meddelte rektor, at direktoratet kunne tilslutte sig bl.a. det, der var anført i rektors skrivelse af 12. april 1988.

Instituttet forelagde herefter spørgsmålet for Undervisningsministeriet, departementet. Instituttet anførte bl.a.:

»Statuttens § 21, stk. 3, lyder sådan: »Budget- og forretningsudvalget udarbejder fakultets samlede budgetforslag og fordele de tildelte ressourcer mellem de under fakultetet hørende fag, institutter og studienævn«. Styrelseslovens § 11, stk. 4, bestemmer: »Rådene træffer afgørelse om fordelingen af de tildelte ressourcer imellem de enkelte fag, institutter og studienævn«. I § 11, stk. 5, bestemmes det, at budget- og forretningsudvalget udarbejder budgetforslag (som er noget andet end at fordele de vedtagne finanslovsbevillinger) og efter rådets bemyndigelse i øvrigt kan handle på rådets vegne.

Efter styrelseslovens § 3, stk. 2, fastsættes de *nærmere* ... regler om institutionernes styrelse i en statut, der godkendes af Undervisningsministeriet.

Bestemmelsen giver ikke adgang til at fastsætte regler, hvorefter f.eks. styrelseslovens § 11, stk. 4, *fraviges*, således at lovens ordning erstattes af en anden administrativ fastsat ordning.

Efter at have indhentet en udtalelse fra Direktoratet for de videregående Uddannelser besvarede departementet den 10. marts 1989 instituttets henvendelse. Departementet anførte bl.a.:

»Departementet er imidlertid enig med direktoratet og (B) Universitet i, at der har kunnet tillægges fakultetsrådenes budget- og forretningsudvalg en selvstændig kompetence til at fordele ressourcer. Departementets synspunkter er følgende:

Styrelsesloven kan i vid udstrækning karakteriseres som en rammelov, der bl.a. skal udfyldes ved den enkelte institution med en statut under hensyn til institutionens særlige forhold.

Statutten, som Konsistorium i henhold til styrelseslovens § 9, stk. 2, udarbejder udkast til, og som i henhold til lovens § 3, stk. 2, skal godkendes af Undervisningsministeriet, kan alene udfylde lovens ramme. Statutten skal selvsagt holde sig inden for denne – vide – ramme og må ikke være i strid med lovens bestemmelser. Det er det, og alene det, som Undervisningsministeriet skal påse ved godkendelsen af statutten.

Departementet opfatter forholdet mellem lovens bestemmelser i § 11, stk. 4 og stk. 5, og § 20, stk. 3 og stk. 4, i den godkendte statut for (B) Universitet således:

I henhold til § 11, stk. 4, træffer fakultetsrådene afgørelse om fordelingen af de tildelte ressourcer imellem de enkelte fag, institutter og studienævn.

I henhold til § 11, stk. 5, kan hvert fakultetsråd nedsætte et budget- og forretningsudvalg og skal nedsætte et sådant udvalg, hvis rådet består af 12 medlemmer eller derover.

Bestemmelsen i stk. 5 tildeler budget- og forretningsudvalget den opgave at udarbejde hovedområdets budgetforslag og tilføjer, at udvalget efter rådets bemyndigelse i øvrigt kan handle på rådets vegne.

§ 11, stk. 4 og stk. 5, må efter departementets opfattelse ses i sammenhæng, således at fakultetsrådets kompetence efter stk. 4 til at fordele ressourcerne kan gives til budget- og forret-

ningsudvalget, jf. note 11 til § 11, stk. 5, i den kommenterede styrelseslov.

Ved udarbejdelsen af udkastet til statut har (B) Universitet, dvs. Konsistorium – i samarbejde med bl.a. fakultetsrådene – valgt for alle universitetets fakultetsråd under ét at give rådernes budget- og forretningsudvalg kompetence til at fordele de tildelte ressourcer, jf. statutens § 20, stk. 3. I henhold til § 20, stk. 4, har udvalgene tillige den opgave at påse budgetternes overholdelse.

(B) Universitet har således i statuttens § 20, stk. 3 og 4, med hensyn til budgetområdet generelt givet fakultetsrådenes budget- og forretningsudvalg den bemyndigelse til at handle på rådernes vegne, der omhandles i styrelseslovens § 11, stk. 5. Dette forekommer – ikke mindst på en institution af (B) Universitets størrelse – hensigtsmæssigt.

I Deres (instituttets; min bemærkning) brev i sagen af 18. april 1988 til universitetets rektor har De – med henvisning til § 11, stk. 5, og specielt til § 11, stk. 4, om kompetencen til at fordele ressourcerne – udtalt, at fakultetsrådet uanset bestemmelsen i statutten til enhver tid må kunne tilbagekalde en bemyndigelse til budget- og forretningsudvalget.

Departementet har forståelse for det synspunkt, at § 11, stk. 5, skal forstås således, at bemyndigelsen alene kan tilkomme det enkelte fakultetsråd, et andet synspunkt end det, som universitetet har lagt til grund ved udarbejdelsen af statutten. Det beror efter departementets opfattelse på en fortolkning, i hvilket omfang styrelsesloven skal betragtes som en ramme, og departementet finder, at der her er tale om en udfyldning af lovens rammer under hensyntagen til universitetets forhold.

Bestemmelsen i den godkendte statuts § 20, stk. 3, kan alene ændres ved en statutændring, som godkendes af Undervisningsministeriet.

Den kompetence, som budget- og forretningsudvalgene har i henhold til statuttens § 20, stk. 3, betragtes endvidere som en selvstændig kompetence, som fakultetsrådene ikke kan røre ved. Det er i første række denne opfattelse, som De sætter spørgsmålstegn ved, når det drejer sig om fordelingen af ressourcerne, idet De mener, at den strider imod styrelseslovens § 11, stk. 4.

Det fremgår ikke af styrelsesloven, hvilket omfang budget- og forretningsudvalgets kompetence kan have. Det må herefter bero på en fortolkning af loven og bemærkningerne til lov-

forslaget, om udvalget kan få tillagt en sådan kompetence til at træffe afgørelser om ressourcspørgsmål, at fakultetsrådet ikke kan blande sig heri.

Af lovbemærkningerne til § 5 fremgår det, at »rådene kan henlægge deres afgørelser til udvalg«, et udtryk, som efter departementets opfattelse kan fortolkes således, at udvalgene, bl.a. af hensyn til effektivisering og forenkling, kan få tillagt en selvstændig uorørlig kompetence. For så vidt angår de budgetforslag, der udarbejdes af budget- og forretningsudvalget i henhold til § 11, stk. 5, er det i overensstemmelse hermed anført i note 11 i den kommenterede styrelseslov, at de ikke skal godkendes af rådet.

Departementet finder ikke, at § 11, stk. 4, der som anført må ses i sammenhæng med § 11, stk. 5, hindrer, at budget- og forretningsudvalgene også med hensyn til ressourcefordeling får en sådan kompetence.

Departementet kan derfor ikke tage Deres klage over direktoratets afgørelse til følge.

Sætteombudsmanden udtalte følgende i en skrivelse til institut A:

»Lov om styrelse af højere uddannelsesinstitutioner (lovbekendtgørelse nr. 161 af 17/3 1987) indeholder af særlig betydning for denne sag følgende bestemmelser:

»§ 3 ...

Stk. 2. De nærmere regler om hver enkelt institutions styrelse fastsættes i en statut, der godkendes af undervisningsministeriet. Statutten offentliggøres ved undervisningsministeriets foranstaltning.

§ 9 ...

Stk. 2. Konsistorium udarbejder forslag til statutten og standardforretningsordener for de kollegiale organer.

§ 11 ...

Stk. 2. Forskningen og uddannelserne inden for hvert hovedområde ledes af et råd, der afgør alle sager, som vedrører hovedområdet som helhed, samt sager, der vedrører forholdet mellem to eller flere faggrupper inden for hovedområdet, jf. § 12, eller mellem institutråd og studienævn....

Stk. 4. Rådene træffer afgørelse om fordelingen af de tildelte ressourcer imellem de enkelte fag, institutter og studienævn.

Stk. 5. Hvert råd kan nedsætte et budget- og forretningsudvalg, der dels udarbejder hovedområdets budgetforslag, dels efter rådets bemyndigelse i øvrigt kan handle på dets vegne. Består rådet af 12 medlemmer eller derover, skal der nedsættes et budget- og forretningsudvalg.

I medfør af lovens § 3, stk. 2, godkendte Undervisningsministeriet den 6. marts 1974 Statut for (B) Universitet, som nu er afløst af en af Direktoratet for de videregående Uddannelser den 14. oktober 1981 godkendt statut. Statutten fra 1981 indeholder som § 20, stk. 3 og stk. 4, følgende bestemmelser, der er uændrede i forhold til statutten fra 1974 (§ 21, stk. 3 og stk. 4):

»§ 20 ...

Stk. 3. Budget- og forretningsudvalget udarbejder fakultetets samlede budgetforslag og fordeler de tildelte ressourcer mellem de under fakultetet hørende fag, institutter og studienævn.

Stk. 4. Udvalget påser budgetternes overholdelse. Udvalget kan give retningslinier for de enkelte organers udnyttelse af de tildelte bevillinger. Udvalget kan forlange, at institutter og studienævn skal forelægge de fornødne planer for udnyttelsen af de tildelte ressourcer.

Det er Undervisningsministeriets opfattelse, at der i styrelsesloven er hjemmel til i statutten at tillægge budget- og forretningsudvalget en selvstændig kompetence til at fordele de tildelte ressourcer mellem de under fakultetet hørende fag m.v. og at påse budgetternes overholdelse.

Denne retsopfattelse er jeg ikke enig i.

Den gældende styrelseslov blev fremsat i Folketinget den 7. februar 1973 i overensstemmelse med den revisionsbestemmelse, der indeholdtes i den hidtil gældende styrelseslov (lov nr. 271 af 4/6 1970). Ved fremsættelsen anførte undervisningsministeren bl.a. følgende, Folketings Tidende 1972/73, sp. 3526:

»... det (har) vist sig at være en mangel ved den nugældende universitetsstyrelseslov, at de enkelte organers kompetence og universiteternes forhold til undervisningsministeren ikke er klart beskrevet. De forskellige styrelsesanordninger for de højere læreanstalter er i langt højere grad udførlige.

Dette har medført en lang række ankesager eller fortolkningssager fra universiteter-

ne samtidig med, at de udfyldende bestemmelser, der skal udstedes i henhold til loven, enten endnu ikke er udstedt eller kun er kommet til veje under store vanskeligheder.

Regeringens forslag er derfor langt mere udførligt end den nugældende universitetsstyrelseslov. Der er tilstræbt en klar kompetencefordeling mellem de enkelte organer, og det pålægges institutionerne at udarbejde de udfyldende bestemmelser i en statut, der indeholder styrelsesbestemmelser for vedkommende institution.«

Det samme synspunkt er også fremhævet i lovforslagets almindelige bemærkninger, Folketingstidende 1972/73, Till. A, sp. 5593, hvor det bl.a. anføres, »at universitetsstyrelsesloven har haft for få og noget uklare regler om kompetenceforhold og virkemåde ... Dette problem søges i forslaget løst igennem en uddybning af bestemmelserne«.

Om statuten anføres i lovforslagets almindelige bemærkninger, Folketingstidende 1972/73, Till. A, sp. 5597, at »lovforslaget (er) en ramme, som skal udfyldes ved den enkelte institution under hensyn til institutions særlige forhold«.

I lovforslagets særlige bemærkninger anføres til § 9, stk. 2, bl.a., Folketingstidende 1972/73, Till. A, sp. 5605-06:

»Statuten skal bl.a. indeholde nærmere regler om:

- 1) rektors, prorektors og administrationens forretninger (jfr. § 8),
- 2) opdeling af et hovedområde i faggrupper (jfr. § 12),
- 3) oprettelse af studienævn, deres kompetence m.v. (§ 14, stk. 1),
- 4) størrelsen af de kollegiale organer og deres kompetence m.v. (jfr. § 16, stk. 3),
- 5) sammensætningen af institutråd (§ 18, stk. 1),
- 6) organernes funktionsperioder (§ 21) og
- 7) standardforretningsordener (§ 22, stk. 2).«

Der er ikke i lovforslaget særlige bemærkninger til lovens § 11, stk. 4 og stk. 5.

Efter styrelseslovens § 11, stk. 4 og stk. 5, er det således det enkelte fakultetsråd, der har kompetencen til at tage stilling til spørgsmål om fordeling af de tildelte ressourcer og påse budgetternes overholdelse, men kompetencen kan henlægges til et budget- og forretningsudvalg, hvis fakultetsrådet i medfør af § 11, stk. 5, meddeler bemyndigelse hertil.

Jeg er ikke enig med Undervisningsministeriet i, at der i lovens forarbejder er holdpunkt for at antage, at denne kompetence ved statuten, der udarbejdes af konsistorium og godkendes af Undervisningsministeriet, kan henlægges til budget- og forretningsudvalget.

Selv om loven på nogle punkter har karakter af en rammelov, må jeg forstå de ovenfor citerede udtalelser i forbindelse med lovforslagets fremsættelse og i lovens almindelige bemærkninger således, at kompetencebestemmelserne i loven er udtryk for en nøje gennemarbejdelse af disse, og at der ved selve loven er tilsigtet en klar kompetencefordeling. Det kan endvidere bemærkes, at der i den ovenfor citerede opregning af statuttens indhold ikke omtales forholdet mellem fakultetsrådets og budget- og forretningsudvalgets kompetence. Selv om opregningen har karakter af en eksemplifikation, synes det under hensyn til den meget væsentlige betydning, som kompetencen med hensyn til intern fordeling af bevillinger og budgetkontrol har, at have været nærliggende i opregningen at medtage denne, hvis det havde været tilsigtet, at kompetencen ved statuten skulle kunne tillægges budget- og forretningsudvalget. Endvidere bemærkes, at de bestemmelser, hvortil der henvises i opregningen, alle – i modsætning til § 11 – indeholder en bestemmelse om, at »nærmere regler fastsættes i statuten« eller lignende formuleringer.

Jeg finder i denne forbindelse også anledning til at henlede opmærksomheden på »Lov om styrelse af højere uddannelsesinstitutioner, med kommentarer ved Lars-Erik Allin, Bent Egede Fich og Ernst Goldschmidt«, København 1973 med ændringer i 1977, hvor det i kommentarerne til § 11, stk. 5, bl.a. udtales:

»Budget- og forretningsudvalgenes budgetforslag skal ikke godkendes af § 11- og § 12-rådene. I praksis vil vel også fordelingen af de tildelte ressourcer blive foretaget af budget- og forretningsudvalget, men der er ikke i loven fastsat nogen bestemmelse herom. Såfremt rådene ikke vil delegere denne myndighed til udvalgene, vil det være hensigtsmæssigt, om rådene træffer deres afgørelse efter indstilling fra budget- og forretningsudvalgene. Det bemærkes, at udtrykket ressourcer dækker mere end de midler og

stillinger, der er stillet til rådighed for hovedområdet, idet f.eks. også lokaler, udstyr, inventar m.v. falder ind under begrebet.

... Rådenes bemyndigelse til budget- og forretningsudvalget til at handle på rådets vegne kan finde udtryk i deres forretningsordener, men kan også fastsættes i hvert enkelt tilfælde.«

Den retsopfattelse, som Undervisningsministeriet har givet udtryk for i skrivelsen til instituttet, er således efter min opfattelse forkert, idet der ikke i styrelsesloven er hjemmel

til de omhandlede bestemmelser i statuttens § 20, stk. 3 og stk. 4, da den kompetence, der i henhold til disse bestemmelser tillægges budget- og forretningsudvalget, efter styrelsesloven tilkommer fakultetsrådet og kun efter fakultetsrådets bestemmelse kan overføres til det nævnte udvalg.

Jeg har gjort Undervisningsministeriet bekendt med min opfattelse og samtidig henstillet til ministeriet, at dette foretager det i den anledning nødvendige, herunder med henblik på ændring af statutten.«

## 20-2. Forvaltningsret 13.2. – 2.3.

### Annulering af karakterer givet til studentereksamen i mundtlig tysk.

*Ved en studentereksamen i mundtlig tysk blev der givet meget høje karakterer, således fik 12 af 22 elever karakteren 13, og 3 elever fik 11. Eksamensgennemsnittet var 11,6.*

*På baggrund af en indberetning fra rektor om eksamensforløbet besluttede Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseseksamen at annullere karaktererne. Eleverne blev herefter tilbudt enten at gå til omeksamen eller at få overført deres årskarakterer.*

*Direktoratet fandt, at Undervisningsministeriets tilsynsbeføjelse over for gymnasieskolerne (jf. lov om gymnasieskoler og studenterkursus, § 20) udgjorde det tilstrækkelige grundlag for, at direktoratet kunne gribe ind over for eksamensforløbet og annullere karaktererne.*

*Ombudsmanden fandt, at det forhold, at ministeriet som sektormyndighed var tillagt en tilsynsbeføjelse, alene medførte, at ministeriet var beføjet til at holde sig underrettet om udviklingen på området og til at udtale sig vejledende om sin opfattelse af forholdene. En sektormyndigheds udøvelse af retligt bindende beføjelser måtte derimod kræve udtrykkelig lovhjemmel.*

*Da der ikke fandtes lovbestemmelser eller andre lignende retskilder, som tillagde Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseseksamen beføjelse til at annullere eksamenskarakterer, var ombudsmanden af den opfattelse, at direktoratet havde været ubeføjet til at annullere de pågældende karakterer.*

*Ombudsmanden fandt, at der var tale om en ugyldig afgørelse, hvis konsekvens var, at de oprindelige karakterer skulle stå ved magt, og at eleverne fik udleveret nye eksamensbeviser.*

*Ombudsmanden henstillede til direktoratet at genoverveje sagen.*

*Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseseksamen tilbagekaldte herefter afgørelsen om annullation af karaktererne, og eleverne fik udleveret nye eksamensbeviser. (J. nr. 1989-997-710).*

A klagede over, at Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseseksamen havde annulleret samtlige karakterer givet til studentereksamen i mundtlig tysk den 12. og 13. juni 1989 på Ribe Katedralskole.

Ved eksamen i tysk mundtlig på Ribe Katedralskole den 12. og 13. juni 1989 blev 22 elever

eksamineret. Eleverne opnåede et karaktergennemsnit på 11,6 fordelt på 12 13-taller, 3 11-taller, 5 10-taller og 2 8-taller. Elevernes årskarakterer i mundtlig tysk lå på et gennemsnit på 7,9.

Rektor indberettede forløbet af eksamen til Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseseksamen. Rektor oplyste bl.a., at

han den 13. juni havde udsat eksamen for at drøfte grundlaget for karaktergivningingen med lærer og censor. Herefter havde rektor overværet 4 eksaminationer, hvor lærer og censor fastsatte karaktererne 13, 11, 11 og 8. Rektor anførte, at der efter hans skøn var tale om gode eksaminationer, der både lod fortrin og mangler komme frem, men at alle karaktererne efter hans opfattelse var for høje. Efter de 4 eksaminationer kontaktede rektor direktoratet for at høre, om der på det foreliggende grundlag kunne fortsættes med samme censor. Direktoratet svarede, at der ikke skulle skiftes censor.

Med rektors indberetning til direktoratet var vedlagt redegørelser vedrørende eksamensforløbet mv. fra lærer og censor. Censor oplyste således i sin redegørelse, at karaktererne var usædvanlige, men at de skyldtes helt usædvanlige forhold og præstationer. Bl.a. nævnte han, at pensum- og eksamensopgivelser var af en meget høj sværhedsgrad. Eksaminator beklagede i sin indberetning den benyttede brug af karakteren 13.

Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseseksamen meddelte rektor følgende beslutning:

» . . .

Direktoratet ser med stor alvor på de meget graverende forhold ved eksamen. På grundlag af det for direktoratet foreliggende må man konstatere, at censors og eksaminators karaktergivning ikke har været i overensstemmelse med reglerne for karaktergivningingen.

Direktoratet har derfor besluttet, at de givne karakterer i mundtlig tysk må bortfalde, og at eleverne kan vælge mellem enten at overføre årskaracteren i tysk som eksamenskaracter eller at gå til en omeksamen i tysk, hvor eleverne kan vælge mellem som eksamenskaracter at få anført den ved denne omeksamen givne karakter eller årskaracteren.

For at ingen elev skal være tvunget til at gå til flere prøver end normalt, har man endvidere besluttet, at de elever, der vælger at gå til omeksamen i tysk, kan undlade at gå op til eksamen i deres sidste fag og i stedet overføre årskaracteren i dette fag som eksamenskaracter.«

I anledning af A's klage bad jeg Undervisningsministeriet om en udtalelse. Herunder bad jeg navnlig om at modtage en udtalelse om, på hvilket faktisk grundlag og på hvilket retligt grundlag afgørelsen var truffet.

Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere

re Forberedelseseksamen udtalte i den anledning følgende:

» . . . man har truffet afgørelsen om annul-  
lation af eksamen ud fra bestemmelsen i § 20,  
stk. 1, i lov om gymnasieskoler og studenterkursus,  
jfr. lovbekendtgørelse nr. 715 af 18. november  
1987, hvorefter undervisningsdirektøren  
for gymnasieskolerne og højere forberedelses-  
eksamen er tilsynsførende med gymnasiesko-  
lerne. Det er en del af direktoratets overordnede  
pædagogiske tilsyn med gymnasieskolerne,  
at direktoratet har ansvaret for, at studenterek-  
samen gennemføres på betryggende vis, herun-  
der at eksamen gennemføres på lige vilkår for  
alle elever. Afgørelsen om annullation skal ses  
som udtryk for direktoratets ønske om at sikre,  
at der er tillid til studentereksamen, hvis resul-  
tater har afgørende betydning for elevernes  
muligheder for at blive optaget på videregående  
uddannelsesinstitutioner. Man har herved  
lagt vægt på, at eleverne, hvis de høje karakterer  
bevarede, ville have fået en fortrinsret  
fremfor andre ved optagelse til videregående  
uddannelser.

For så vidt angår det faktiske grundlag har  
direktoratet ud fra det foreliggende, herunder  
især rektors indberetning og udtalelserne fra  
eksaminator, måttet konstatere, at der ikke har  
været tale om karaktergivning i overensstem-  
melse med reglerne for karaktergivning, jfr. be-  
kendtgørelse af 4. februar 1963 om karakterska-  
la og cirkulære af 6. februar 1963 om anvendel-  
sen af karakterskalaen.

Man har herved lagt hovedvægten på følgen-  
de:

1. Karaktergennemsnittet ved mundtlig eksamen i tysk blev på 11,6 mod et landsgennemsnit og gennemsnit for Ribe Amtskommune i 1988 på 8,4. Det pågældende hold opnåede et gennemsnit af årskaractererne i mundtlig tysk på 7,9, da disse karakterer blev afgivet ca. 1. maj 1989. Karaktergennemsnittet i skriftlig tysk var på 8,7 som årskaracter og 8,2 som eksamenskaracter. Antallet af 13-taller ved eksamen ligger hvert år stabilt på ca. 1 pct. af alle karakterer – i denne klasse fik ca. 55 pct. af eleverne karakteren 13 i mundtlig tysk.
2. Rektors vurdering af, at der blev givet for høje karakterer ved de 4 eksaminationer, han overværede tirsdag formiddag, herunder at der var tale om forskelsbehandling af holdet, idet der blev givet lavere karakterer efter rektors indgriben tirsdag morgen. 9 ud

af 12 elever fik således karakteren 13 om mandagen, mens »kun« 3 ud af 10 elever fik karakteren 13 om tirsdagen.

3. Fagkonsulenternes vurdering af, at der ikke var tale om særligt svært pensum, som hævdet af censor, og at censor i modstrid med det foreskrevne på forhånd havde vedtaget at lade ekstemporaltekten kun tælle positivt og have særlig vægt ved karaktergivningen.
4. Fagkonsulentens vurdering af holdet som et normalhold ved skolebesøg i foråret 1989.
5. Eksaminators indrømmelse af at have givet for høje karakterer for de leverede præstationer.

... «

De 22 elever gik til omeksamen den 21. og 22. juni 1989. Ved omeksamen opnåede de et eksamensgennemsnit på 9,3.

Efter min gennemgang af sagen udtalte jeg følgende i et brev til A:

»For mig foreligger alene spørgsmålet om, hvorvidt direktoratet har været beføjet til at foretage annullation af eksamenskaraktererne.

§ 20, stk. 1, i lov om gymnasieskoler og studenterkursus indeholder en bestemmelse, hvorefter »Undervisningsdirektøren for gymnasieskolerne og højere forberedelseseksamen er undervisningsministerens tilsynsførende med gymnasieskolernes gymnasieafdelinger og studenterkursus.«

Det er som nævnt Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseksamens opfattelse, at direktoratet som følge af denne tilsynsbeføjelse har haft hjemmel til at annullere eksamenskaraktererne.

Denne opfattelse er ikke korrekt.

Ribe Katedralskole er et amtskommunalt gymnasium, og der består ikke et egentligt over- og underordningsforhold imellem direktoratet og gymnasiet, som i sig selv indebærer beføjelser til at gribe ind over for konkrete beslutninger.

Ved statsgymnasiernes overgang til amtskommunerne (lov nr. 290 af 6. juni 1984 om amtskommuners overtagelse af statsskoler mv.) blev det fastslået, at Undervisningsministeriet skulle bevare »det pædagogiske tilsyn« med gymnasierne. Men herudover indeholder hverken lovforarbejder til denne lov eller til gymnasieskolelovens § 20 (lov nr.

165 af 7. juni 1958 om gymnasieskoler og studenterkursus) bidrag til vurderingen af, hvilken retlig betydning ministeriets tilsyn har. Den retlige betydning heraf må derfor fastlægges efter almindelige forvaltningsretlige regler. Efter disse medfører det forhold, at en sektormyndighed er tillagt en tilsynsbeføjelse, alene, at myndigheden er beføjet til at holde sig underrettet om udviklingen på området samt til at udtale sig vejledende om sin opfattelse af forholdene.

Jeg henviser herved til Folketingets Ombudsmands Beretning 1980.677, til Betænkning nr. 981.1983 om Håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen, s. 45 ff, til Bent Christensen: »Forvaltningsret – forvaltningens opgaver og organisation«, s. 183 ff, samt til Lars Nordskov Nielsen: »Forvaltningsret – administrativ rekurs og Folketingets Ombudsmand«, s. 9 f. Hæfte udgivet 1986 på Det Samfundsvidenskabelige Fakultets repro-center.

Udøvelsen af tilsynet vil naturligvis kunne give anledning til, at tilsynsmyndigheden tager initiativ til fastsættelse af (nye) generelle regler, såfremt dette må anses for påkrævet eller ønskeligt.

En sektormyndigheds udøvelse af retligt bindende beføjelser – som i dette tilfælde en annullation af eksamenskarakterer – kræver udtrykkelig lovhjemmel.

Der findes ikke lovbestemmelser eller andre lignende retskilder, som tillægger Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseksamen en beføjelse til at annullere eksamenskarakterer, som det skete den 19. juni 1989.

Samtidig må jeg konstatere, at heller ikke rektor ville have haft hjemmel til at ændre eksamenskaraktererne. Rektors beføjelser i forbindelse med eksamen er nøje reguleret i Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 265 af 25. maj 1984 om studentereksamen mv. i gymnasiet. En annullationsbeføjelse er ikke omtalt i bekendtgørelsen.

Finder sektormyndigheden, at der foreligger klar ulovlighed, vil den kunne anmode de kommunale tilsynsmyndigheder – i dette tilfælde Indenrigsministeriet – om at gribe ind efter den kommunale styrelseslovs § 61.

Det har indgået i mine overvejelser, om der ved eksaminationen kan antages at være sket så åbenbare eller grove fejl, at de givne karakterer må siges at være ugyldige (nulli-

tet). Jeg finder imidlertid ikke, at de i sagen foreliggende oplysninger støtter en sådan antagelse. Jeg henviser herved bl.a. til rektors udtalelse om eksamensforløbet.

Jeg må således være af den opfattelse, at Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseseksamen har været ubeføjet til at annullere de pågældende karakterer. Der er derfor tale om en ugyldig afgørelse, hvis konsekvens er, at de oprindelige karakterer skal stå ved magt, og at eleverne får udleveret nye eksamensbeviser.

Jeg har henstillet til Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseseksamen at genoverveje sagen i lyset af ovennævnte synspunkter. Jeg har bedt om at modtage underretning om resultaterne af direktoratets overvejelser.

... «

Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseseksamen meddelte mig senere, at direktoratet havde tilbagekaldt afgørelsen om annullation af eksamenskaraktererne, og at eleverne fik udleveret nye eksamensbeviser.

Direktoratet havde samtidig orienteret Tilmeldingskontoret ved Københavns Universitet om, at de pågældende elever, som havde søgt optagelse på videregående uddannelser og nu henvendte sig med et nyt gennemsnit, skulle behandles, som om de havde søgt på grundlag af dette gennemsnit inden ansøgningsfristen. Skulle de herefter optages på en højere prioriteret uddannelse, ville de blive optaget som over-tallige.

| Herefter foretog jeg ikke videre i sagen.

## 20-3. Forvaltningsret 11.3. – 11.12. – 2.3.

### Bedømmelseskollegies fremgangsmåde i forbindelse med karaktergivning.

*Som del af afgangseksamen fremlagde A arbejder inden for faget formgivning til bedømmelse af et kollegium bestående af 3 fremmede censorer og 3 lærercensorer. Da fremlæggelsen og drøftelsen mellem A og bedømmelseskollegiet var færdige, afgav 2 censorer skriftligt deres karakter til studielederen og forlod derpå eksamen. Der blev ikke forhandlet samlet i bedømmelseskollegiet i forbindelse med karakterfastsættelsen. 3 censorer ville give karakteren meget tilfredsstillende, og 3 ville give karakteren tilfredsstillende. Herefter fik A på baggrund af en særlig afstemningsregel ved stemmelighed karakteren tilfredsstillende. A klagede over karaktergivningen og fremgangsmåden til Direktoratet for Erhvervsuddannelserne.*

*Direktoratet for Erhvervsuddannelserne indhentede en udtalelse fra skolen, der indeholdt en detaljeret redegørelse for forløbet af den drøftelse, der fandt sted i bedømmelseskollegiet. Direktoratet fastholdt afgørelsen uden at forelægge skrivelsen fra skolen for A.*

*A klagede over afgørelsen til Undervisningsministeriet, departementet. Under departementets behandling af sagen indgik en svarskrivelse fra skolen. Denne svarskrivelse blev ikke forelagt for A til udtalelse, inden departementet traf sin afgørelse.*

*Ombudsmanden udtalte, at det måtte betragtes som en fejl, at karakterfastsættelsen ikke skete på baggrund af en samlet drøftelse blandt kollegiets medlemmer. Endvidere fandt ombudsmanden det beklageligt, at direktoratet og departementet traf afgørelse uden forinden at have forelagt samtlige de yderligere oplysninger for A til udtalelse.*

*Ombudsmanden henstillede til Undervisningsministeriet, at sagen blev taget op til fornyet overvejelse, samt at Undervisningsministeriet overvejede, om der var grund til ændring af proceduren ved fastlæggelse af karaktererne ved skolen. (J. nr. 1989-455-712).*



A klagede over en eksamensbedømmelse samt Undervisningsministeriets behandling af hans eksamensklage.

Min undersøgelse omfattede følgende to spørgsmål:

- 1) *Bedømmelseskollegiets fremgangsmåde i forbindelse med karaktergivningen.*
- 2) *Direktoratet for Erhvervsuddannelserne og Undervisningsministeriets departements behandling af A's klage.*

ad 1: *Karaktergivningen*: Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at der blev afholdt afgangseksamen i 1987 på Skolen for Brugskunst. Afgangsholdet på linien for keramik og glas bestod af 16 keramikstuderende og 1 glasstuderende – A. A's forelagte arbejder blev bedømt af et kollegium bestående af 3 fremmede censorer og 3 lærercensorer. I forbindelse med bedømmelsen af A's arbejde – et glasbygningsmodul – blev en lærer og en fremmed censor udskiftet med henholdsvis læreren i glasværkstedet og en glaskunstner. A's arbejde blev forelagt og bedømt om morgenen, og i den forbindelse skete en vis udveksling af synspunkter mellem A og nogle af kollegiets medlemmer og disse indbyrdes. Da fremlæggelsen og drøftelserne var færdig, afgav de to glascensorer skriftligt deres karakterer til studielederen og forlod derpå eksamen.

Om eftermiddagen fik A meddelelse om, at han havde fået karakteren tilfredsstillende. På baggrund af en klage fra A over karakteren redegjorde Skolen for Brugskunst i en skrivelse til Undervisningsministeriets departement på følgende måde for forløbet i forbindelse med karaktergivningen:

» . . .

I forbindelse med den procedure som har fundet sted under bedømmelsen skal endnu engang nævnes, at denne forelæggelse har karakter af en åben drøftelse, på baggrund af hvilken hvert enkelt medlem af bedømmelseskollegiet kan tage stilling til projektet og afgive sin stemme jævnfør bedømmelsescirkulæret par. 2, stk. 3. Under disse drøftelser fremgik det, at bl.a. 2 af de fremmede censorer stillede sig kritisk overfor en del af afgangsarbejderne.

(A's) påstand om, at denne afgørende fælles drøftelse af afgangsarbejderne ikke har fundet sted, afvises af studielederen på keramiklinien. En forespørgsel hos medlemmer af bedømmelsesudvalget vil, som tidligere anført, givetvis kunne bekræfte studielederens udtalelse.

2) 2 lærere og 1 censor stemte for at (A) skulle have meget tilfredsstillende. Det vil sige at 1 lærer og 2 censorer gav karakteren tilfredsstillende. I tilfælde som dette vejer censorernes stemmer tungest.«

A gjorde i klagen til mig gældende, at den fremgangsmåde, der blev fulgt ved karaktergivningen, måtte anses for uheldig, og under en telefonsamtale med en af mine medarbejdere præciserede han indholdet af sin klage på følgende måde, som jeg gengav i min høringsskrivelse til Undervisningsministeriets departement:

»Under en telefonsamtale har (A) uddybet baggrunden for sin klage til mig. Han oplyste, at han som den eneste ved afgangseksamen i faget keramisk formgivning, glas m.v. på Skolen for Brugskunst afleverede et arbejde inden for glasformgivning. 2 af de 6 censorer, der deltog i bedømmelsen af hans eksamensarbejde, havde særlige forudsætninger for at bedømme glasarbejde. De 2 nævnte censorer deltog ikke i bedømmelsen af de øvrige elevers arbejder og forlod skolen, efter at (A) havde forelagt sit arbejde. Det er (A's) opfattelse, at de 6 censorer ikke har haft tid til samlet at gennemdrøfte deres vurderinger af hans projekt, og at han således er gået glip af den mulighed, at de 2 særligt sagkyndige kunne påvirke de øvrige censorer bl.a. ved at klarlægge de særlige tekniske problemer ved et glasarbejde som det foreliggende. (A) har herved henvist til, at der kun gik ganske kort tid, inden de 4 tilbageblevne censorer gik videre til det næste eksamensarbejde. (A) er af den opfattelse, at der næppe har været tid til andet, end at de to glascensorer har afgivet deres karakterer. Han sætter spørgsmålstejn ved, om de to glascensorer var bekendt med de øvrige censorers vurderinger, da de forlod skolen.«

I en udtalelse af 1989 til mig kommenterede Undervisningsministeriet, departementet, A's klage på følgende måde:

»De 2 glascensorer (en lærer og en fremmed censor) bedømte begge (A's) glasarbejde til karakteren »meget tilfredsstillende«. Det samme gjorde yderligere en censor (en lærer), mens de andre 3 censorer (en lærer og 2 fremmede censorer) gav karakteren »tilfredsstillende«. Da stemmetallet herefter stod 3-3, og det var 2 af de fremmede censorer, der gav karakteren »tilfredsstillende«, blev denne karakter det endelige resultat.

Hver enkelt censors karakter indeholder en bedømmelse både af den tekniske fremstilling og af den kunstneriske fremstilling. På det sidste punkt er de 2 glascensorer ifølge skolen ikke mere sagkyndige end de øvrige censorer, og det var - også ifølge skolen - netop dette forhold, der førte til, at de 2 fremmede censorer ikke ville give karakteren »meget tilfredsstillende«.

Hvad angår spørgsmålet om den mundtlige forelæggelse og votering har skolen endvidere oplyst, at man følger den praksis, at der under de studerendes forelæggelse af afgangsarbejder for så vidt også finder en votering sted. Dette giver sig udtryk i, at alle censorer aktivt deltager i drøftelserne i forbindelse med en forelæggelse, og at de her også indbyrdes drøfter projektet og eventuelt afgiver kritik af det. Efter (A's) forelæggelse har der ikke fundet nogen egentlig votering sted. Alle censorer har straks afgivet deres karakter. Heller ikke efter eksaminationen af alle eleverne i faget keramisk formgivning, glas m.v. er der ifølge skolen blevet foretaget nogen votering om (A's) arbejde, dvs. at der ikke blev voteret af de 4 censorer, efter at de 2 glascensorer havde forladt eksaminationen.

Skolen oplyste imidlertid, at man i et tilfælde som (A's), hvor der medvirkede et særligt censorkollegium, nu var gået over til at meddele karakteren, så snart de særligt sagkyndige havde forladt eksaminationen.

Ministeriet fandt herefter fortsat, at der ikke var grundlag for kritik af den procedure, der havde fundet sted i forbindelse med eksaminationen, en procedure, som ministeriet ikke fandt i strid med bestemmelserne i bekendtgørelse nr. 168 af 27. april 1971 om uddannelse af kunsthåndværkere og i cirkulære nr. 201 af 6. august 1970 om bedømmelseskollegierne og ankenævnenes virksomhed ved visse af kunsthåndværkeruddannelserne. Ministeriet var dog enig i, at det sene tidspunkt for meddelelsen af karakteren til (A) kunne virke uheldigt, og har derfor med tilfredshed taget den nye procedure på dette punkt til efterretning.

Herudover havde ministeriet ikke yderligere bemærkninger i anledning af klagen over selve eksaminationen.«

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

»Eksamen på Skolen for Brugskunst afholdes på grundlag af bekendtgørelse nr. 168 af 27. april 1971 om uddannelse af kunsthåndværkere samt cirkulære nr. 201 af 6. au-

gust 1970 om bedømmelseskollegierne og ankenævnenes virksomhed ved visse af kunsthåndværkeruddannelserne.

Bekendtgørelsen indeholder i § 10 følgende bestemmelser:

»§ 10. På grundlag af en bedømmelse af et udvalgt materiale af de kursusarbejder, som den enkelte studerende har udarbejdet i studietiden, afgøres det ved afslutningen af 2. studieperiode, om der kan udstedes afgangsbetegnelse til den studerende. Den studerende kan ved denne bedømmelse ud over de udvalgte kursusarbejder fremlægge et selvvalgt eller af skolen stillet afgangsprøve. Flere studerende kan udarbejde et fælles afgangsprøve, såfremt det er muligt at bedømme den enkeltes indsats i det fælles arbejde.

Stk. 2. Ved bedømmelser i henhold til stk. 1 vurderes kursusarbejderne vedrørende almen formlære, kursusarbejderne vedrørende faglig form og teknik samt et eventuelt afgangsprøve under ét af et censorkollegium, bestående af 3 af skolen udpegede lærere inden for den pågældende studieretning og 3 af direktoratet for erhvervsuddannelserne udpegede censorer, der normalt ikke må have tilknytning til skolens undervisning.

Stk. 3. De nærmere bestemmelser om censorkollegiets virksomhed fastsættes af direktoratet for erhvervsuddannelserne.«

Cirkulæret indeholder i § 2 følgende bestemmelser:

»§ 2. Det kollegium, som i henhold til bekendtgørelsernes § 9, stk. 2 (i en bekendtgørelse fra 1970 som svarer til § 10, stk. 2 i 1971-bekendtgørelsen, min bemærkning), skal foretage en bedømmelse af elevernes kursusarbejder ved afslutningen af sidste klasse, består af 3 lærere, der udpeges af skolen blandt de lærere, der i det sidste år regelmæssigt har undervist på skolen indenfor den pågældende undervisningslinie, samt af 3 censorer, der udpeges af direktoratet for erhvervsuddannelserne.

Stk. 2. Censorerne beskikkes af direktoratet for erhvervsuddannelserne for en periode af 3 år.

Stk. 3. Bedømmelseskollegiets afgørelser træffes ved stemmeflerhed. I tilfælde af stemmelighed er flertallet blandt de af censorerne afgivne stemmer afgørende.«

Det må efter min mening antages, at det i et tilfælde som det foreliggende, hvor et kollegialt organ skal fastsætte en karakter på

grundlag af en besigtigelse af et fremlagt projekt, må kræves, at der normalt inden fastsættelsen finder en samlet rådslagning sted blandt medlemmerne, jf. herved Bent Christensen, Nævn og Råd, 1958, s. 423f.

Fastsættelsen af Deres karakter skete efter det oplyste på den måde, at der umiddelbart i tilknytning til Deres forelæggelse af arbejdet for bedømmelseskollegiet foregik en vis udveksling af synspunkter blandt kollegiets medlemmer. Hvert af medlemmerne nedfældede uafhængig af de øvrige en karakter på en seddel, og karakteren blev fastsat ved en sammentælling af sedlerne og anvendelse af den særlige afstemningsregel i § 2, stk. 3, i cirkulæret. Der blev således ikke forhandlet samlet i bedømmerkollegiet i forbindelse med karakterfastsættelsen.

Idet jeg henviser til det ovenfor anførte, skal jeg udtale, at det må betragtes som en fejl, at fastsættelsen ikke skete på baggrund af en samlet drøftelse blandt kollegiets medlemmer. Det bemærkes herved, at der efter min mening ikke forelå sådanne forhold, som i særlige tilfælde kan begrunde, at afgørelsen ikke undergives den indbyrdes påvirkningsmulighed, der er indeholdt i kravet om rådslagning. Jeg har samtidig hermed gjort Undervisningsministeriet bekendt med min opfattelse og henstillet til ministeriet at tage sagen op til fornyet overvejelse på baggrund af det, jeg har anført.

Samtidig har jeg henstillet til ministeriet at overveje, om der på baggrund af det, jeg har anført, er grund til at ændre den procedure, som efter det oplyste nu følges ved fastsættelse af karakterer ved Skolen for Brugskunst.«

ad 2): *Behandlingen af A's klage:*

I skrivelse af 25. maj 1987 til Direktoratet for Erhvervsuddannelserne klagede A over karaktergivningen og den fremgangsmåde, der blev fulgt i forbindelse hermed.

Direktoratet indhentede i den anledning en udtalelse af 5. september 1987 fra Skolen for Brugskunst. Skrivelsen indeholdt en detaljeret redegørelse for forløbet af den drøftelse, der fandt sted blandt bedømmelseskollegiets medlemmer, umiddelbart efter at A havde forelagt arbejdet.

Direktoratet traf i skrivelse af 1987 afgørelse om at fastholde karakteren uden forinden at have forelagt skolens udtalelse for A til udtalelse. Afgørelsen var vedlagt skolens udtalelse.

A påklagede afgørelsen ved skrivelse af 1988 til Undervisningsministeriets departement, som i den anledning indhentede sagens akter fra direktoratet. Direktoratet meddelte i skrivelse af 12. april 1988 departementet, at direktoratet ikke havde yderligere bemærkninger i anledning af klagen. Departementet sendte A med skrivelse af 26. april 1988 kopier af direktoratets afgørelse af 23. december 1987 samt af Skolen for Brugskunsts udtalelse af 5. september 1987 og bad A under henvisning hertil at sende eventuelle bemærkninger inden 4 uger.

I den anledning fremkom A i en skrivelse af 19. maj 1988 til departementet med en række bemærkninger. Denne skrivelse forelagde departementet for Direktoratet for Erhvervsuddannelserne, som bad Skolen for Brugskunst om at svare på nogle spørgsmål, departementet havde stillet. Skolen svarede i skrivelse af 8. juli 1988, og direktoratet videresendte s.d. svaret til departementet. Departementet meddelte A i skrivelse af 11. november 1988, at departementet ikke kunne tage A's klage til følge. Departementet havde ikke forinden forelagt skolens brev af 8. juli 1988 for A med henblik på, at A fik lejlighed til at udtale sig om det, der var anført heri, men sendte samtidig med afgørelsen A en kopi af brevet.

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

»Forvaltningsloven indeholder i § 19, stk. 1, følgende bestemmelser:

»§ 19. Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.«

Både direktoratet og departementet modtog supplerende oplysninger fra Skolen for Brugskunst i forbindelse med behandlingen af Deres klager – i skrivelserne af henholdsvis 5. september 1987 og 8. juli 1988 – og traf

afgørelse uden forinden at forelægge oplysningerne for Dem til udtalelse.

Jeg finder det beklageligt, at direktoratet og departementet på denne måde tilsidesatte

bestemmelsen i forvaltningslovens § 19, stk. 1. Jeg har samtidig hermed gjort de to myndigheder bekendt med min opfattelse.«

#### **20-4. Ansættelses- og arbejdsret 2.5. – Forvaltningsret 2.3. – Pengevæsen m.v. 5.5. Tilbagebetaling af for meget udbetalt løn (condictio indebiti).**

*A klagede over, at Undervisningsministeriet ikke fandt anledning til at kritisere, at en skole – hvor A var ansat – havde modregnet 12.759,48 kr. i hans løn. Beløbet vedrørte et særligt tillæg, der fejlagtigt var blevet udbetalt over en 9-måneders periode.*

*Til støtte for kravet om tilbagebetaling havde skolen gjort gældende, at A burde have haft kendskab til, at han ikke havde været berettiget til tillægget.*

*Ombudsmanden fandt, at der – udover en vurdering af A's subjektive forhold – skulle foretages en mere almen, objektivt præget vurdering af, hvem der var nærmest til at bære risikoen for den skete fejludbetaling.*

*Efter en angivelse af, hvilke kriterier der kunne indgå i denne vurdering, henstillede ombudsmanden til Undervisningsministeriet, at sagen blev undergivet en fornyet overvejelse. (J. nr. 1989-204-70).*

A klagede over, at Undervisningsministeriet ikke fandt anledning til at kritisere, at en købmandsskole havde tilbageholdt 12.759,48 kr. i hans løn. Beløbet vedrørte for meget udbetalt »tilsagns-tillæg« for en 9 måneders periode.

Det fremgik af sagen, at A i 1973 blev ansat som translør ved en købmandsskole.

Under A's ansættelse modtog han efter det oplyste »et tilsagnstillæg« til hans ordinære løn, som et ekstra vederlag for i givet fald at påtage sig overarbejde.

Det fremgik af Undervisningsministeriets meddelelse nr. 1-414 af 12. maj 1986, at retten til dette særlige tillæg bortfaldt for lærere, der ved det 60. år opnåede aldersreduktion i pligtigt timetal.

Pr. 1. januar 1988 fik A aldersreduktion. Han var på dette tidspunkt over 65 år gammel. Uanset dette modtog A i perioden fra den 1. januar 1988 og til og med den 31. september 1988 det nævnte tilsagnstillæg – i alt 12.759,48 kr.

Da købmandsskolen blev klar over fejltagelsen modregnede skolen beløbet i A's lønudbetaling for oktober 1988.

A protesterede over for skolen, idet han gjorde gældende, at han havde modtaget beløbet i god tro.

Købmandsskolen besvarede hans henvendelse og anførte bl.a. følgende:

»...du (har) selv pligt til at undersøge konsekvenserne af at modtage aldersreduktion. Den »gode tro« kan derfor ikke bruges som undskyldning.«

Der fulgte herefter en korrespondance mellem A og købmandsskolen, hvor også A's fagforening var indblandet.

Handelsskolen fastholdt sin modregning.

A klagede i januar 1989 til mig.

Da sagen ikke havde været forelagt Undervisningsministeriet, blev A's henvendelse oversendt til ministeriet til videre foranstaltning.

Til brug for Undervisningsministeriets behandling af sagen udtalte købmandsskolen bl.a.:

»...

Vi har begået en fejl ved fortsat at udbetale (A) tilsagnstillæg. En forklaring, men ikke en undskyldning herfor er, at vort lønsystem (SCL) pr. automatik udbetaler tilsagnstillæg indtil det modtager kode for det modsatte.

Efter at have gransket skolens personalevejledning og rådspurgt Undervisningsministeriet har vi besluttet, at der skulle finde tilbagebetaling sted. Vi måtte gå ud fra, at (A) må være klar over, at han ikke både kunne få fuld løn for reduceret timetal og samtidig oppebære honorar for tilsagn om i givet fald at tage overtimer.

...«

Undervisningsministeriet afviste herefter at kritisere den foretagne modregning, idet ministeriet bl.a. anførte:

»...

Det fremgår af de af ministeriet, som I-414 den 17. maj 1986 udsendte regler, at »tilsagnstillæg« bortfalder for lærere, der ved det 60. år opnår aldersreduktion. Det fremgår endvidere af det til skolerne udsendte, at reglen strækker sig tilbage til midten af året 1977.

På denne baggrund finder ministeriet ikke anledning til at kritisere, at skolen har foretaget modregning, idet man dog skal udtale, at modregningen burde have været delt op i mindre portioner.

...«

A klagede på ny til mig og henviste til sin tidligere henvendelse, hvori han bl.a. anførte:

»Når jeg som lønmodtager får udbetalt min løn, må det også være min gode ret at stole på, at lønningsbogholderiet, hvis specialopgave det må være at besidde alle relevante oplysninger om min aflønning, har foretaget en korrekt udbetaling, så jeg frit kan disponere i overensstemmelse dermed og ikke være tvungen til hver måned at lægge et beløb tilside til tilbagebetaling af eventuelle forkert udbetalte lønninger. Jeg kan derfor kun have været i god tro, og den blev jeg yderligere bestyrket i ved, at det varede ca. 9 måneder, inden det blev konstateret. At der er begået en fejl i dette tilfælde blev først åbenbart for mig, da jeg den 4. oktober 1988 fik bilag VI.

...«

Af Undervisningsministeriets udtalelse til brug for sagen fremgik bl.a.:

»Undervisningsministeriet har ..... til klageren gjort opmærksom på, at reglen faktisk strækker sig tilbage til midten af året 1977. Reglen må endvidere anses for almindelig kendt og forståelig uden at forudsætte særlig lønteknisk indsigt. Af denne grund finder ministeriet ikke, at klageren kan anses for at have været i begrundet god tro, da han urigtigt oppebar tilsagnstillægget, som er et ekstra vederlag for i givet fald at påtage sig overtimer, samtidig med aldersreduktionen, som skal være en reel arbejdstidsnedsættelse med bevarelse af normal løn.«

Undervisningsministeriets udtalelse var bilagt en erklæring fra købmandsskolen, hvoraf fremgik:

»...

Skolen har begået en fejl ved ikke straks at trække tilsagnstillægget fra (A's) løn, da han gik på aldersreduktion. Dette forhold har vi beklaget overfor (A), og vi har tilbudt ham, at den for meget udbetalte løn kunne afdrages efter eget forslag.

....

Diskussionen om (A's) »gode tro« har vi vurderet til at være irrelevant, da vi mener, at den ansatte som et minimum må være klar over gældende regler omkring sin egen ansættelse.

...«

I A's afsluttende bemærkninger til sagen pointerede han, at han opnåede aldersreduktion midt i et skoleår (den 1. januar 1988), og at han i forbindelse hermed skulle afgive 2 klasser til andre lærere. Skolen var således efter A's opfattelse fuldt bekendt med, at der skete ændringer i hans ansættelsesforhold.

I et brev til A udtalte jeg følgende:

»Jeg har forstået Deres henvendelse således, at De i og for sig er enig i, at De ikke var berettiget til at oppebære det nævnte tillæg efter, at De den 1. januar 1988 fik aldersreduktion i Deres pligtige ugentlige timetal.

Til min bedømmelse foreligger således alene spørgsmålet om, hvorvidt skolen – med Undervisningsministeriets accept – kunne kræve det fejlagtigt udbetalte beløb tilbagebetalt.

Spørgsmålet om arbejdsgiverens ret til at kræve tilbagebetaling af for meget udbetalt løn er ikke reguleret i lovgivningen.

Udgangspunktet for bedømmelsen af sagen er således obligationsrettens almindelige regler om tilbagesøgning (condictio indebiti). Reglerne anvendes med visse tillem্পninger for offentligt ansatte bl.a. som følge af, at aflønningsforholdene er undergivet en nøje regulering i aftaler, cirkulærer m.v.

Det er, så vidt jeg forstår, ikke til støtte for det fremsatte krav om tilbagebetaling gjort gældende, at De har modtaget beløbet mod bedre vidende. Det er derimod købmandskolens og Undervisningsministeriets opfattelse, at De burde have haft kendskab til de gældende regler, hvorefter det nævnte tillæg bortfaldt, når De på grund af alder gik ned i timetal.

Hvorvidt en »burde-viden« kan begrunde tilbagebetaling må selvsagt i nogen grad

komme an på, om uagtsomheden hos den pågældende (Dem) kan betegnes som mere eller mindre grov.

Jeg finder ikke på det foreliggende grundlag anledning til at tage stilling til skolen og Undervisningsministeriets opfattelse af Deres subjektive forhold.

Efter min mening følger det af retstilstanden på området, at der – i tillæg til vurderingen af den pågældendes rent subjektive forhold – skal foretages en mere almen, objektivt præget vurdering af, hvem der er nærmest til at bære risikoen for den skete fejludbetaling. Jeg henviser bl.a. til den sag, der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning 1981, s. 82 ff.

I det foreliggende tilfælde bør der ved denne vurdering, efter min opfattelse, bl.a. indgå den tid (ca. 9 måneder) der gik, før skolen blev opmærksom på fejlen. Endvide-

re må der henses til beløbets størrelse set i forhold til Deres samlede månedlige lønudbetaling. Det bør i den forbindelse også vurderes, om der fra skolens side generelt eller særligt i forbindelse med overgangen til aldersreduktion, burde være orienteret nærmere om de lønmæssige konsekvenser. Se i den forbindelse Ugeskrift for Retsvæsen 1989, s. 45 H og Ugeskrift for Retsvæsen 1989, s. 935 VL.

Da skolen og Undervisningsministeriet efter det oplyste har truffet afgørelse om tilbagebetaling alene ud fra en vurdering af, hvorvidt De burde have haft kendskab til de pågældende regler om tillæggets beregning og ophør, har jeg samtidig hermed henstillet til Undervisningsministeriet at undergive sagen en fornyet overvejelse på baggrund af ovennævnte.«

## **21. Økonomiministeriets sagsområde**

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 17, er der ikke i beretningsåret realitetsbehandlet sager inden for Økonomiministeriets sagsområde.

## 22. Kommunale myndigheder

Som det fremgår af oversigten ovenfor s. 17, er der i beretningsåret realitetsbehandlet 8 sager vedr. kommunale (og herunder amtskommunale) myndigheder. 2 af disse sager, der angik besøg på psykiatriske hospitaler, er omtalt nedenfor.

### 22-1. Forvaltningsret 2.4. Besøg på Amtshospitalet i Nykøbing Sjælland.

*Ombudsmanden besøgte i april og juni 1989 – efter indbydelse fra Vestsjællands Amtskommune – følgende afdelinger på Amtshospitalet i Nykøbing Sjælland: Enggården (Sikringsanstalten), Birkehus 1 (akut modtageafdeling), Birkehus 2 (Retspsykiatrisk afdeling), Skovhus (afdeling for yngre langtidspatienter) samt Elmehus, Pilehus 1 og Pilehus 2 (gerontopsykiatriske afdelinger).*

*Ombudsmanden fremhævede navnlig over for Vestsjællands Amtskommune, at beskæftigelsestilbuddene til patienterne på Enggården var for få, at Birkehus 1 og Birkehus 2 var bygningsmæssigt utilstrækkelige, samt at der var behov for forbedring af de fysiske forhold på Pilehus 1 og Pilehus 2.*

*Det var ombudsmandens generelle indtryk, at beskæftigelsesmulighederne for patienterne på amtshospitalet var for få, og at dette især skyldtes, at det ikke havde været muligt for hospitalet at få besat en række ledige ergoterapeutstillinger. (J. nr. 1988-1729-618).*

Den 7. april og den 8. juni 1989 besøgte jeg – efter invitation fra Vestsjællands Amtskommune – Amtshospitalet i Nykøbing Sjælland.

Jeg besøgte følgende afdelinger på amtshospitalet:

Sikringsanstalten, Enggården (P 1, P 2 og P 3).

Retspsykiatrisk Afdeling, Birkehus 2.

Lukket voksenpsykiatrisk Afdeling, Birkehus 1.

Gerontopsykiatrisk Modtageafdeling, Elmehus.

To gerontopsykiatriske Afdelinger, Pilehus 1 og 2.

Specialafdelingen for skizofrene/grænsepsykotiske, Skovhus.

Under besøgene havde jeg drøftelser med hospitalets ledelse og personalerepræsentanter.

Jeg havde endvidere samtaler med en række patienter, som havde ønsket at tale med mig, og jeg gennemgik et udvalg af journaler og bæltebøger (de bøger, hvori der gøres optegnelse om anvendelse af fiksering).

Ombudsmanden har tidligere (i 1972) aflagt besøg i Sikringsanstalten, da anstalten stadig var beliggende i de gamle bygninger fra 1918. Besøget havde dengang karakter af en egentlig inspektion, idet Sikringsanstalten var statslig og hørte under det daværende Direktoratet for Statshospitalerne.

Uanset at mine besøg på Amtshospitalet i Nykøbing Sjælland ikke havde karakter af egentlige inspektioner, afgav jeg efter aftale med repræsentanter for amtskommunen og hospitalet følgende rapport om besøget, jf. § 3 i instruksen for Folketingets Ombudsmand:

»...

*I. Generelt om Amtshospitalet i Nykøbing Sjælland.*

Amtshospitalet i Nykøbing Sjælland ligger meget smukt op til en skov. De enkelte afdelinger er beliggende i mindre bygninger, som ligger spredt på hospitalets område. Afdelingerne ligger i stueetage og på 1. sal. Enkelte patienter bor i værelser på 2. sal.



Der er stor spredning i henseende til kvalitet m.v. af bygningerne – strækkende sig fra helt utidssvarende afdelinger (som Pilehus 1 og 2) til nyistandsatte, flotte afdelinger (som Elmehus og Skovhus).

På den *voksenpsykiatriske afdeling* er der 12 mindre afdelinger med i alt 196 senge. Belægningsprocenten er omkring 90 i gennemsnit.

Afdelingen er delt op i 5 områder:

- 1) En akut, lukket modtageafdeling med 10 senge (Birkehus 1).
- 2) En basisafdeling for Kalundborg-distriktet med 14 senge (Poppelhus 2).
- 3) En basisafdeling for Odsherred-distriktet med 14 senge (Bøgehus 2).
- 4) Specialafdelingen for skizofrene grænsepsykotiske med 20 senge (Kastaniehus 2), fra den 1. august 1989 Skovhus.
- 5) Gerontopsykiatrisk afdeling med en modtageafdeling med 19 senge (Elmehus) samt 6 afdelinger (bl.a. Pilehus 1 og 2) med overvejende gerontopsykiatriske patienter, heraf en del, der har været indlagt på hospitalet i en længere årrække.

Til område 4) er knyttet en dagafdeling med 28 patienter, overvejende kronisk syge, der bor i nærheden af hospitalet.

Voksenpsykiatrisk Afdelings optageområde er 3 kommuner i Odsherred, 3 kommuner i Kalundborg-distriktet og den tungere psykiatri fra Holbæk-distriktet, i alt et befolkningsunderlag på 120.000. Derudover har hospitalet en aftale med Frederiksborg Amtskommune om at modtage tvangsindlæggelser og akut urolige patienter fra området. På Gerontopsykiatrisk Afdeling er der fortsat indlagt en del udenamts-patienter, som blev indlagt, da amts hospitalet havde et større optageområde på Sjælland og Færøerne.

Amtshospitalet udfører en del ambulant virksomhed for Vestsjællands Amtskommune.

De *retspsykiatriske funktioner* ved amtshospitalet varetages af Sikringsanstalten (Enggården) og af Retspsykiatrisk Afdeling (Birkehus 2).

Sikringsanstalten er landsdækkende og oprettet i henhold til særlig lov (lov nr. 123 af 29. april 1913). Sikringsanstalten modtager mandlige patienter med dom til anbringelse i anstalten, patienter med farlighedsdekret samt mentalobservander, hvor retten efter begæring fra anklagemyndigheden har bestemt indlæggelse på anstalten.

Retspsykiatrisk Afdeling, Birkehus 2, modtager navnlig mentalobservander fra hele området øst for Storebælt og fra Grønland samt domfældte med dom til anbringelse i psykiatrisk hospital hovedsagelig fra Vestsjællands Amtskommune og Frederiksborg Amtskommune.

## *II. Beskrivelse af de besøgte afdelinger.*

### *A. Sikringsanstalten, Enggården.*

Et af kriterierne for anbringelse i Sikringsanstalten er, at patienten er til fare for sig selv eller for andre. Anstalten skal således varetage den modsætningsfyldte opgave både at bevogte og overvåge patienterne samt at yde dem psykiatrisk behandling.

Sikringsanstaltens nuværende bygninger, Enggården, blev taget i brug i 1981 og fremtræder udadtil som et fængsel med ringmure, elektronisk overvågning, sluse etc.

I Enggården er der 3 afdelinger, P 1, P 2 og P 3, med hver 10 pladser, og der er en række fællesfaciliteter.

### *1. Afdelingerne – de fysiske rammer og patienternes beskæftigelsesmuligheder.*

De fysiske rammer for afdelingerne er ens. Alle afdelinger er beliggende i stueetagen: der er adgang til egne lukkede patienthaver med græsarealer og beplantning omgivet af ringmure.

Patienterne har enestuer, som vender ud mod grønne områder. Stuerne er møblerede, så de udover at være sovestuer kan fungere som opholdsrum for patienterne. Patienterne kan have stereoanlæg og TV på stuerne. Patienterne kan selv udsmykke stuerne, og de har mulighed for at have dyr, f.eks. fugle.

Af sikkerhedsmæssige grunde er patienterne på P 2 og P 3 altid låst inde, når de opholder sig på stuerne, og patienterne må ikke besøge hinanden på stuerne. På grund af patientsammensætningen er det muligt på P 1 at have de fleste døre til patientstuerne åbne i dag- og aften timerne. Alle patienter er låst inde på deres stuer fra kl. 22.45 til kl. 07.00, da der ikke er tilstrækkeligt personale om natten til at dække sikkerheden.

Der er ikke toilet på værelserne.

Af fællesarealer og -faciliteter er der på hver af de tre afdelinger udover gangarealet spise-stue, opholdsstue med TV og te-køkken, et akti-

vitetsrum bl.a. med bordtennis, og der er en patienttelefon (svartelefon).

Af sikkerhedsmæssige grunde er det normalt ikke muligt at have døren til haven åben. Patienterne kan da gå alene i patienthaven, eller de kan melde sig til en af de 2-3 daglige ledsagede ture.

Ca. halvdelen af patienterne på Enggården har tilladelse til at tage på ledsagede ture uden for Enggården. Der arrangeres således forskellige aktiviteter som f.eks. cykelture og ferieophold.

Ved uro og voldsom adfærd bliver patienterne isolerede på deres egen stue eller på »stue 0«. »Stue 0« benyttes til fiksering af patienter eller til hensættelse af patienter, der er så urolige, at de ikke kan låses inde på deres egen stue – f.eks. fordi der er fare for, at de ødelægger deres ting. »Stue 0« er uden udsmykning, og i midten af rummet står en seng fastgjort. Sengen er påmonteret bælte m.v.

To af patienterne på Enggården har en så uberegnelig og voldelig adfærd, at det er nødvendigt, at de stort set hele tiden opholder sig på deres stuer bag låste døre. Patienterne kan kun være ude i fællesarealerne, når der er ekstrapersonale. Denne form for ophold har for begge patienters vedkommende varet i flere år. Afdelingerne påpegede, at der for disse 2 patienter er et stort behov for et »Skærmafsnit« – d.v.s. en geografisk mulighed for et afskærmet område i afdelingen, hvor patienterne kan opholde sig mere frit med personalet.

Til hver afdeling er der knyttet et besøgsværelse, der er indrettet med sofagrube, spisebord, stereoanlæg, TV, kaffemaskine. Patienterne, som kommer fra hele landet, fra Grønland og enkelte fra andre europæiske lande, modtager ofte besøg af flere dages varighed. De besøgende kan derfor leje et værelse på hospitalet for 40 kr. pr. døgn, og de kan købe mad på hospitalet. De i alt 3 besøgsværelser har hidtil været tilstrækkeligt til at dække behovet for besøgsværelser.

Der er et personalerum på hver afdeling. Rummet benyttes til kontor, samtalerum, konference, stuegang etc. I rummet er der et lille køkkenafsnit. I P 1 har det været nødvendigt også at inddrage en af patientstuerne til personalerum.

For ca. ½ år siden er der på forsøgsbasis sket en omstrukturering således, at P 1 nu fungerer som en selvstændig enhed med egen ledelse og et kønsblandet personale. Forsøget blev etable-

ret på baggrund af et ønske om at tilbyde de enkelte patienter en mere individuel pleje og behandling. Inden indførelsen af den nye struktur var hele personalet på 1 måneders kursus.

P 1 er bedre normeret end P 2 og P 3, og afdelingen er nyistandsat. Den bedre normering på P 1 indebærer også, at der er mere tid til at tage sig af patienter, bl.a. kan der bages med patienterne en gang om ugen.

De fysiske rammer på P 1 forekommer venligere end på de to andre afdelinger, som ikke har været istandsat siden indflytningen i 1981. Dog fremtræder også P 1 med et klart institutionspræg.

P 1 har et nyt ventilationsanlæg og havde et mærkbart bedre indeklima end P 2 og P 3.

## 2. Fællesfaciliteter.

I Enggården er der udover afdelingerne bl.a. et centralt køkken, et værksted og en festsal.

Værkstedet har åbent kl. 9-11.30 og kl. 13-14.30 på hverdage.

Værkstedet var oprindelig beregnet til 12 patienter, men så mange er der ikke plads til under de nuværende forhold. Sædvanligvis er der kun mellem 5 og 7 patienter på værkstedet.

Patienterne kan lave hobbyarbejde efter eget ønske, og de kan lave industriarbejde (for tiden ventiler og lysarmaturer). Enkelte patienter laver industriarbejde på deres stuer. Værkstedspersonalet mener, at man kan tilbyde for lidt industriarbejde. Patienterne er mest interesserede i at lave industriarbejde, da de her har en mulighed for at tjene et vist beløb. Patienterne skal selv betale for materialer, når de laver almindeligt hobbyarbejde. Det blev oplyst, at dette kan afholde visse patienter fra at gå på værkstedet.

Når værkstedet er åbent, er der 2 værkstedsfolk og 2 plejere til stede.

Da jeg besøgte værkstedet, var der ingen patienter i gang med arbejde, og selv om der ikke var aktivitet, var indeklimaet meget dårligt. Vinduerne i værkstedet sidder så højt, at det er umuligt at kigge ud af dem.

Der er en gang bagved værkstedet, som anstalten kunne tænke sig – som nødløsning – at benytte til en udvidelse af værkstedet. En fordel ved baggangen er, at der er en række vinduer, som det er muligt at se ud af. Foran vinduerne kunne der laves en række industriarbejdspladser.

Bag værkstedet er der et lille træningskøkken – uden dagslys – hvor bl.a. de grønlandske patienter af og til sammen med ergoterapeuten laver grønlandsk mad.

Ca. 2/3 af patienterne har lov til at komme på værkstedet.

*Festsalen* er et forholdsvis stort rum, lyst og med højt til loftet. Festsalen benyttes til mange forskellige aktiviteter: 1 gang om måneden gudstjeneste ved den lokale sognepræst, 6 gange om året gudstjeneste ved en grønlandsk præst. 1 gang om måneden er der et arrangement med optræden m.v. udefra. Der arrangeres jævnligt bankospil, nogle patienter spiller musik en gang om ugen, 4 timer om ugen er der gymnastik etc.

De 4 gymnastiktimer deles mellem afdelingerne således, at den ene afdeling har de to timer, og de to afdelinger deler de to resterende timer. Mange af patienterne er i dårlig kondition. Afdelingen gav udtryk for, at der i hvert fald er behov for 15 gymnastiktimer – dette kunne også give mulighed for at lave danseterapi med patienterne. Det blev oplyst, at en besættelse af to normerede ergoterapeutstillinger ville kunne give 10 ekstra gymnastiktimer om ugen.

### 3. Patienterne.

Patienterne er alle mænd (mellem 18 og 45 år). Af de patienter, som var indlagt i henhold til dom, havde 11 været på afdelingen i 2 år eller derunder, 6 patienter havde været på afdelingen i imellem 4 og 7 år, og to patienter havde været der i henholdsvis 13½ og 14½ år. De 9 mentalobservander havde alle været i afdelingen i 1 år eller derunder.

Gennemgående er 20 % af de indlagte på Enggården grønlandere.

### 4. Personalet.

Den *lægelige* stab på det retspsykiatriske område (Enggården og Birkehus 2) omfatter 3 overlæger og 1 yngre læge (1. reservelæge). Der er hver dag patienter, som – udover planlagte samtaler – ønsker at tale med lægen. Varigheden af sådanne samtaler er forskellig, men kan blive op til 1½ time. Planlagte samtaler har typisk en varighed på ca. 45 minutter.

For nylig er der ansat 1 psykolog på Enggården. På Amtshospitalet er der i alt ansat 7 psykologer.

#### *Plejepersonalet omfatter på P 1:*

Personalekategori	Normering	Antal ansatte
Afdelingssygeplejerske	1,0	1
1. assistent	1,0	0
Plejere	26,0	22*)

\*) (9k + 13m)

Personaledækning	Dag	Aften	Nat
P 1	7-9	4-5	2

#### *Plejepersonalet omfatter på P 2 og P 3:*

Personalekategori	Normering	Antal ansatte
Afdelingssygeplejerske	2,0	1
1. assistent	2,0	0
plejere mænd	26,0	26
afløser, plejere	20,85	12

Personaledækning	Dag	Aften	Nat
På P 2 og P 3	4	3	2

Derudover mulighed for tilkald af personale til aktiviteter hver 2. dag i dag- og aften timer.

#### *Andre interne faggrupper til patientpleje:*

Personalekategori	Normering	Antal ansatte
Ergoterapeut	3,0	1
Værkstedsleder	1,0	1
Værkstedsassistent	1,0	1
Grønlandske medarbejdere	2,0	2

#### *Eksterne faggrupper til patientpleje:*

Personalekategori	Antal timer ugentlig
Skolelærer	7
Musiklærer	7
Gymnastiklærer	4

I terminalen er der ansat 6 plejere til overvågning af ekstern og intern sikkerhed.

Enggården er en særligt psykisk belastende arbejdsplads både på grund af patienternes tilstand og på grund af, at personalet er låst inde med patienterne. Personalet gav udtryk for, at det ville have betydning at kunne holde pauser uden for afsnittene, og at man derfor savnede en kantine. Frokosten spises i afdelingssygeplejerskens kontor.

I 1986 udarbejdede Arbejdstilsynet en rapport om arbejdets organisering på Enggården. Jeg har modtaget et eksemplar af rapporten.

### *5. Om forholdene på Enggården bemærker jeg følgende:*

Det var mit generelle indtryk, at Enggården har et trøstesløst institutionspræg, som til dels kan skyldes de meget skærpede sikkerhedsforanstaltninger. Den mindre gode vedligeholdelsesstandard og det forholdsvis dårlige indeklima på P 2 og P 3 forstærker institutionspræget. Jeg har dog noteret mig, at P 2 er blevet istandsat, siden jeg besøgte Enggården, og at det planlægges at istandsætte P 3 i 1990/91.

Beskæftigelsestilbuddene til patienterne er for få. På en afdeling som Enggården, hvor patienterne ofte bor i mange år, er dette et særligt problem. Netop sådanne patienter har stor brug for variation i dagligdagens rytme og miljø.

Det forekommer mig at være væsentligt, at værkstedet udbygges med mulighed for mere industriarbejde, og at der sker en forbedring af indeklimaet på værkstedet.

Som omtalt oven for er patienterne på Enggården typisk i dårlig fysisk form. Det vil derfor være i høj grad ønskeligt, at patienterne får større mulighed for at dyrke motion.

## *B. Retspsykiatrisk Afdeling, Birkehus 2.*

### *1. Afdelingen.*

Afdelingen har 10 senge på 1. sal, hvor afdelingen er beliggende, og 3 eneværelser i bygnings tagetage (2. sal), hvor tre af patienterne har lejlighed til at indrette sig mere privat end i selve afdelingen.

To af stuerne på afdelingen er to-sengsstuer og benyttes hovedsagelig af mentalobservan-

derne, som er i afdelingen i ca. 3 måneder. De øvrige er enestuer.

Jeg så flere af stuerne på afdelingen og en af stuerne i tagetagen.

Ud over standardmøblementet med seng, bord, stole, håndvask, skrivebord etc. har patienterne mulighed for at give stuerne et vist individuelt præg med fugle, TV, stereoanlæg, billeder etc.

I afdelingen er der kun en spise- og opholdsstue, som deles af en reol med grønne planter på hylderne. I stuen er der TV, sofaarrangement, spiseborde, akvarium etc. Bag stuen er der et lille patientkøkken med bl.a. kaffemaskine. Det påhviler patientkollektivet at rydde op i køkkenet.

I tilknytning til patientkøkkenet er placeret en svartelefon, så de patienter, som ikke har censur, kan tale ugenert.

Jeg talte med en af patienterne, som arbejder på et værksted om dagen med industriarbejde. Ud over industriarbejde har patienterne mulighed for at gå i skole og til ergoterapi m.v. Der arrangeres to »ferier« om året for patienterne, hvilket efter det oplyste har stor terapeutisk værdi.

Personalekontoret på afdelingen er blevet delt ved hjælp af en skillevæg, så en del af kontoret fungerer som overlægens kontor og som konferencelokale.

Der er to besøgsrum i tilknytning til afdelingen.

### *2. Patienterne.*

På besøgsdagen var der indlagt 8 patienter med dom til anbringelse i psykiatrisk hospital. Kun to af patienterne havde været indlagt på afdelingen i mindre end 1 år, og en enkelt patient havde været indlagt på afdelingen i 8 år.

Der var indlagt 4 mentalobservander; afdelingen havde endvidere tilknyttet 3 dagpatienter, førte tilsyn med en patient og havde løbende kontakt med en enkelt ambulant patient, hvis dom for længst er ophævet, men som føler sig mest tryk ved at være tilknyttet afdelingen.

Aldersmæssigt var patienterne fra 19 til 62 år, en af patienterne var kvinde.

### *3. Personalet.*

Som ovenfor nævnt består det *lægelige personale* på Retspsykiatrisk Afdeling og Enggården af 3 overlæger og 1 yngre læge.

*Plejepersonalet omfatter:*

Personalekategori	Normering	Antal ansatte
Afdelingssygeplejerske	1,0	1
1. assistent	1,0	1
Sygeplejersker	1,88	2
Plejere	19,37	19

Personaledækning	Dag	Aften	Nat
	4	2	2

*C. Birkehus 1.*

Birkehus 1 er en lukket voksenpsykiatrisk modtageafdeling med plads til 10 patienter af begge køn.

*1. Afdelingen.*

I afdelingen er der to opholdsstuer. Den ene fungerer som TV-stue, den anden fungerer som spise- og opholdsrum (med bl.a. bordtennis). Også her er stuen delt af en reol fuld af grønne planter. Der er en patienttelefon (svartelefon) på afdelingen. Telefonen er placeret, så patienterne har lejlighed til at tale ugenert.

Fra afdelingen er der direkte adgang til en lukket patienthave.

I afdelingens køkken kan patienterne frit benytte kaffemaskinen (dog med egne bønner), og de kan lave te.

De 10 senge er fordelt på 4 enestuer og 3 to-sengsstuer.

Stuerne havde ligesom i Birkehus 2 et standardmøblement med seng, skab, skrivebord, kommode, håndvask med spejl m.v. Patienterne kan have pottedplanter på stuerne, og de har aflåselige skabe, hvortil de selv har nøglerne.

Ligesom på Birkehus 2 fremgik det, at der på afdelinger med meget dårlige patienter gøres noget for at opretholde et rimeligt miljø i form af grønne planter, adgang for patienterne til selv at udsmykke deres stuer etc.

I afdelingen er der et kontor og et samtalerum, og der er tilknyttet et besøgsværelse.

Patienterne kan gå i deres eget tøj (hvilket de også kan på Retspsykiatrisk Afdeling), men skal selv vaske det. Afdelingen har en vaskemaskine til patienternes disposition. En medarbejder i afdelingen påpegede over for mig, at det ville være hensigtsmæssigt, om hospitalstøjet

til psykiatriske patienter var »almindeligt tøj«: Cowboybukser, fløjlsbukser etc. Ved en efterfølgende samtale med hospitalets ledelse blev jeg orienteret om, at der er mulighed for at låne f.eks. cowboytøj og joggingtøj af hospitalet. Det skal blot rekvireres. Ledelsen var opmærksom på, at personalet skal være oplyst om disse muligheder.

*2. Patienterne.*

På besøgsdagen var der indlagt 9 patienter, heraf 6 fra Vestsjællands Amtskommune og 3 fra Frederiksborg Amtskommune.

Patienterne har været indlagt fra 1 dag til 7 måneder.

3 af patienterne havde ingen form for terrænfrihed, 2 patienter havde fuld frihed (den ene dog kun i dagtimerne), og 4 patienter havde terrænfrihed med følge.

En patient var beskæftiget i industri og en i gartneri. De to patienter gik begge til gymnastik. Disse to patienter var dem, der havde opholdt sig i afdelingen i længst tid (henholdsvis 3 og 7 måneder). Afdelingen råder over 3 pladser i terapien. De øvrige patienter var ikke i nogen form for beskæftigelse. Afdelingen søger, så vidt der er personale til det, at arrangere gårdture eller andre aktiviteter hver dag for de patienter, som ikke har terrænfrihed. Dog oplyste sygehuset, at personaledækningen var så utilstrækkelig, at selv de, der har adgang til ledsagede ture, ikke kan komme ud på hospitalets terræn mere end en gang om ugen.

*3. Personalet.*

Afdelingen har tilknyttet 1 overlæge og to yngre læger.

*Plejepersonalet omfatter følgende:*

Personalekategori	Normering	Antal ansatte
Afdelingssygeplejerske	1	1
1. assistent	1	1
Sygeplejerske	7,68	0
Plejere	15,95	19,44*)

\*) 3 socialpædagoger

Personaledækning	Dag	Aften	Nat
	6	4	3

#### 4. Om forholdene på Birkehus 1 og 2 bemærker jeg følgende:

Afdelingerne er bygningsmæssigt utilstrækkelige, de er arealmæssigt forholdsvis små, og især er gangene meget smalle. På dage med flere urolige patienter må det være ganske svært at finde ro for dem, der måtte have behov for det.

Jeg har noteret mig, at Amtshospitalet i Nykøbing Sjælland over for amtet har fremsat ønske om bedre bygningsmæssige rammer for afdelingerne.

#### D. Elmehus.

Elmehus er en gerontopsykiatrisk modtageafdeling med 19 senge.

Den typiske opholdstid for patienterne på afdelingen er 4 måneder for dem, der venter på en plejehjemsplads, og 2 måneder for dem, der bliver udskrevet til hjemmet. Det er ca. halvdelen af patienterne, som flytter videre til plejehjem.

Afdelingen blev taget i brug i 1987 og er et eksempel på, hvor venlig en psykiatrisk afdeling kan fremtræde.

Fællesrummene er store, lyse og velindrettede med en stor smuk opholdsstue og et stort åbent areal, som benyttes som spisestue. Afdelingen ligger i stueetagen, og der er udgang til haven med terrasse med borde, stole, blomster etc.

Patienternes værelser er med en enkelt undertagelse eneværelser, og de er udstyrede med seng, bord, stol, skab og en vask. Der hænger billedsøm på væggen, men ingen billeder. Dette skyldes, at afdelingen oprindeligt havde den idé, at patienterne skulle have deres egne billeder med. Ideen har dog vist sig ikke at fungere, og afdelingen mangler stadig at få de billeder, som skal hænges op.

Der er knyttet en ergoterapeut til afdelingen næsten hele dagen, og der er et særligt ergoterapirum med køkkenafsnit, mulighed for at lave håndarbejde m.v. Rummet ligger ved indgangsdøren og er omgivet af glasvægge og kan derfor eventuelt virke som inspiration for dem, der går forbi.

Ergoterapeuten var lige gået på barselsorlov, da jeg besøgte afdelingen, men afdelingen håber på at få ansat en vikar.

På en stor opslagstavle var der billeder af de ansatte og oplysning om, hvem der kom i vagt, oplysning om dagens menu m.v. En tilsvarende opslagstavle vil snart komme i Birkehus 1.

Det tilstræbes at holde afdelingen åben. Afdelingen anvender derfor en elektronisk alarm hos de patienter, som kan forvirre sig ud uden at kunne klare sig.

Når patienter, som forstår, hvad der foregår, forlanger at komme ud, og de tilbageholdes efter sindssygeloven, låses dørene i afdelingen.

#### Personalet.

Der er to overlæger og to yngre læger tilknyttet hospitalets gerontopsykiatriske afdelinger.

Plejepersonalet på Elmehus er følgende:

Personalekategori	Normering	Antal ansatte
Afdelingssygeplejerske	1	1
1. assistent	1	0
Sygeplejeassistenter	4,16	0,74
Plejere	21,43	24,92
Andre faggrupper til patientpleje		
Ergoterapeut	1	1

Personaledækning	Dag	Aften	Nat
	7	4	3

#### E. Skovhus.

Skovhus er en nyrestaureret bygning til afdelingen for yngre langtidspatienter, som blev taget i brug den 1. august 1989. Da jeg den 8. juni 1989 besøgte Skovhus, var det under ombygning.

Specialområdet for yngre langtidspatienter omfatter dels en dagafdeling med 30 patienter, dels Skovhus med 20 patienter.

På Skovhus indlægges patienter, som vurderes at have behov for længere tids behandling, end andre afdelinger kan tilbyde, og/eller hvor patienterne har særligt behov for at genopbygge og bevare færdigheder med henblik på at komme ud af hospitalet. Indlæggelse forudsæt-

tes at skulle foregå for længerevarende perioder, typisk 1 til 2 år.

Patienterne tilbydes en integreret behandling med bl.a. psykologiske, socialpsykologiske og psykofarmakologiske elementer.

Hver patient tildeles én behandler, som har det løbende ansvar for behandlingen. Alle patienter tilbydes psykoterapeutisk behandling, fra mindst en gang om ugen til hver dag. På plejeniveau knyttes der 2-3 kontaktpersoner til hver patient.

Hospitalets øvrige afdelinger og distriktspsykiatrien kan henvise til Skovhus.

### 1. Afdelingen.

Afdelingens personale har været medinddraget ved indretningen af Skovhus, som er sket med henblik på patienternes centrale problem med at klare at have kontakt til andre mennesker. Det er derfor søgt ved den bygningsmæssige indretning at give patienterne mulighed for gradvist at øge deres kontaktflade.

Skovhus består således af to fløje med plads til hver 10 patienter. I hver fløj inddeles patienterne i mindre »familiegrupper«. Der er – foruden patienternes værelser – i hver fløj spise-stue/alrum og køkken. Hvor fløjene mødes, er der større fællesrum, ligesom der er et lille aktivitetsrum – hvor der kan laves mere individuelle ting som f.eks. tegning og maling – og der er et stort aktivitetsrum, som kan benyttes til forskellige kropslige aktiviteter, teater, møder etc.

Patienterne har eneværelser med »kollegie«-møblering i form af briks, skrivebord, TV, svartelefon. Værelserne var endnu ikke møblerede, da jeg så Skovhus.

Der er 4 fælles badeværelser på afdelingen samt sygeplejekontor, samtalerum, konferencerum og omklædning for personalet.

1 % af byggesummen er benyttet til at knytte en kunstner til projektet. Vedkommende har farvesat afdelingen under hensyntagen til psykotiske menneskers særlige behov for klarhed i farver og former.

### 2. Patienterne.

Patienterne, som skulle flytte ind i Skovhus, var mellem 25 og ca. 50 år, heraf er 1/3 af patienterne født i 1962.

### 3. Personalet.

Afdelingen har tilknyttet en overlæge.

*Plejepersonalet* omfatter:

Personalekategori	Normering	Antal ansatte
Afdelingssygeplejerske	1,0	1,0
1. assistenter	2,0	2,0
Sygeplejeassistenter	5,56	2,0
Plejere	21,58	22,8
Andre interne faggrupper til patientpleje		
Ergoterapeuter	1,0	1,0

### F. Pilehus 1 og 2.

Pilehus 1 er en lukket afdeling for ældre langtidsindlagte patienter med psykiske sygdomme. Pilehus 2 er en lukket afdeling for ældre langtidsindlagte patienter med stort plejebæhov.

### 1. Afdelingerne.

Afdelingerne er beliggende på henholdsvis 1. og 2. sal i en af de mindst velholdte bygninger på hospitalets område. Hver afdeling har plads til 18 patienter. Pilehus 1 har udover stuerne på afdelingen 4 stuer i tagetagen.

På hver etage er der tre 4-sengsstuer, to 2-sengsstuer og to enestuer.

De 4-sengsstuer, jeg så, var meget sparsomt møblerede. Patienternes egne »områder« bestod således foruden sengen alene af et garderobeskab, et sengebord, en stol og en opslagsstavle. Det var meget forskelligt, om patienterne havde gjort noget for at sætte personligt præg på deres »område«. Nogle patienter havde mange billeder hængt op, puder, tøjdyr etc. Andre havde ingen udsmykning.

Begge afdelinger var meget institutionsprægede med triste farver, gamle slidte møbler i opholdsstuerne, kedelige møbler i den lukkede patienthave etc.

Afdelingerne modtager ingen nye patienter, og hospitalet har derfor forskellige overvejelser bl.a. om, hvorvidt de to afdelinger bør sammenlægges, efterhånden som der bliver færre pati-

enter, eller om afdelingerne kan »omdannes« til plejehjem. Flere af patienternes ophold betales af Frederiksborg Amtskommune, og jeg har i forbindelse med en konkret sag om en patients eventuelle flytning bedt om at modtage underretning om, hvad der sker i sagen.

Dørene på de to afdelinger er låste. Personalet oplyste, at der var tale om en beskyttelsesforanstaltning over for visse patienter, som ikke ville kunne klare sig, hvis de kom ud alene. Andre patienter blev låst ud af afdelingerne, når de anmodede om det. Afdelingerne bekræftede, at der foretages en helt individuel bedømmelse af patienternes behov for denne form for beskyttelse.

## 2. Patienterne.

Patienternes gennemsnitsalder var 73 år – den yngste patient var 63 år.

Halvdelen af patienterne havde været indlagt siden 1930'erne, den ældste siden 1916.

## 3. Personalet.

Afdelingerne har sammen med hospitalets øvrige gerontopsykiatriske afdelinger tilknyttet en overlæge.

### Plejepersonalet omfatter på Pilehus 1:

Personalekategori	Normering	Antal ansatte
Afdelingssygeplejerske	1,0	1,0
Sygeplejeassistenter	2,5	0,53
Plejere	14,52	17,27
Eksterne faggrupper til patientpleje		
Fysioterapeut		*)
Gymnastikpædagog		**)

\*) efter henvisning.

\*\*) 1 time pr. uge.

Personaledækning	Dag	Aften	Nat
	4-5	2-3	2

### Plejepersonalet omfatter på Pilehus 2:

Personalekategori	Normering	Antal ansatte
Afdelingssygeplejerske	1,0	1,0
Sygeplejeassistenter	2,59	1,30
Plejere	19,81	21,18
Eksterne faggrupper til patientpleje		
Fysioterapeut		*)

\*) Efter henvisning.

Personaledækning	Dag	Aften	Nat
	6-7	3	2

### 4. Om forholdene på Pilehus 1 og 2 bemærker jeg følgende:

Afdelingerne er overordentlig triste, og forskellen til den meget flotte afdeling Elmelhus er iøjnefaldende: der er absolut behov for forbedring af de fysiske forhold på Pilehus 1 og 2.

Patienterne på Pilehus 1 og 2 har ingen mulighed for privatliv.

### III. Drøftelser med personalet og iagttagelser under besøget.

#### A. Udenamtslige patienter og patienter fra Grønland.

Under besøget blev hospitalets aftale om at modtage akut urolige patienter og tvangsindlæggelser fra Frederiksborg Amt nævnt flere gange. Der blev givet udtryk for, at det var synd for patienterne, at de, netop når de var dårligst, skulle indlægges på Amtshospitalet i Nykøbing Sjælland – ofte langt væk fra deres pårørende. Samtidig havde Birkehus 1 flere gange haft problemer med at klare indlæggelsespresset fra 1½ amtskommune.

De grønlandske patienter er et særligt problem. Som nævnt ovenfor er 20 % af de indlagte i Sikringsanstalten grønlandere, og på besøgsdagen havde Birkehus netop modtaget en grønlandsk mentalobservand. Patienten forstod ikke dansk.



Hjemmestyret arbejder på at oprette en lukket afdeling i Grønland, men Amtshospitalet i Nykøbing Sjælland mente ikke, at disse planer vil kunne realiseres foreløbig.

Hjemmestyret betaler to grønlandske medarbejdere, der fungerer som tolke og kulturformidlere, men der er ikke ansat en egentlig tolk. Amtshospitalet i Nykøbing Sjælland pegede på, at der er behov for at få tilknyttet professionelle tolke.

Det er også et problem, at patienternes pårørende er så langt væk.

De langtidsindlagte grønlandere får så vidt muligt besøg 1 gang om året af 14 dages varighed. Besøgene betales af patienternes hjemkommune. Denne ordning passer dog dårligt med sikringsafdelingens forhold, fordi de pårørende er isolerede med patienterne, og fordi indkvarteringsmulighederne er for trange og for dårlige.

Forrige sommer var en patient 14 dage på (ledsaget) ferie i Grønland.

#### *B. Personaleressourcer – medicin og tvangsforanstaltninger.*

Sygehuset erkendte, at der er en vis sammenhæng mellem medicinforbrug og personaleressourcer, men påpegede samtidig, at sygehusets holdning er, at psykofarmaka benyttes som led i behandlingen sammen med psykoterapeutisk behandling og miljøterapi. Sygehuset er med hensyn til psykoterapeutisk behandling inde i et udviklingsforløb.

Det blev nævnt, at Enggårdens miljø med de stramme sikkerhedsforanstaltninger er så unikt, at man af og til kan undlade at give medicin til patienter, som under andre forhold ville blive kraftigt medicinerede.

Også med hensyn til anvendelsen af tvangsforanstaltninger pegede Amtshospitalet i Nykøbing Sjælland på behovet for personaleressourcer. En fiksering vil undertiden kunne afværges, dersom blot en beskeden ekstra personalebistand kunne indsættes, f.eks. til at foretage en spadseretur med patienten.

Da de fysiske rammer på Birkehus 1 i sin tid blev ændrede (fra 16 senge til 10), mindskedes behovet for tvangsforanstaltninger.

#### *C. Personaleforhold.*

Flere af de normerede sygeplejerske- og ergoterapeutstillinger er, som det fremgår ovenfor, ubesatte. Dette beror bl.a. på, at stedtillæg

for sygeplejersker er højere i Københavns- og Roskildeområdet end i Nykøbing, og at sygeplejerskerne derfor – hvis de bor i Holbæk – hellere søger ansættelse i København og Roskilde end i Nykøbing Sjælland. Sygehuset har flere gange søgt at få stillingerne besat, uden at det er lykkedes.

Pr. 1. april 1989 var der henholdsvis normeret og ansat følgende personale dels inden for plejeområdet, dels inden for ergoterapien:

Personalekategori	Normering	Antal ansatte
Sygeplejersker	50,28	15,72
Afdelingssygeplejersker	18	16
1. assistenter	12,8	4
Plejere	283,49	313,31
Distriktssygeplejersker	3,53	3,53
Sygeplejelærere	1	1
Oversygeplejersker	3	3
Socialpædagoger	6	8,58
Aften/natsygeplejersker	6	7,09
Ergoterapeuter	8,30	4,29

På trods af hyppig annoncering i fagblade m.v. har det ikke været muligt for hospitalet at besætte en del ergoterapeutstillinger og stillinger normeret til uddannet plejepersonale. Dette er et betydeligt personalemæssigt problem, som bør søges løst. Jeg har orienteret Vestsjællands Amtskommune herom.

Det er mit generelle indtryk, at beskæftigelsesmulighederne for patienterne er for få, hvilket også i terapeutisk henseende er et alvorligt problem – herunder i henseende til patienternes muligheder for at klare sig bedre efter en udskrivning fra hospitalet. Det har derfor især betydning, at de normerede ergoterapeutstillinger besættes.

Amtshospitalet i Nykøbing Sjælland har tilknyttet i alt 6½ socialrådgiver. Der er søgt om en højere socialrådgivernormering, da det forudses, at man ikke med den nuværende normering fortsat kan betjene sygehuset tilfredsstillende.

Socialrådgiverne er ansat i amtets socialforvaltning med tilknytning til områdekontoret i Holbæk. Efter det oplyste kan det af og til give

problemer at være tilknyttet socialforvaltningen og arbejde i sygehusforvaltningen.

#### *E. Patienternes mad.*

En medarbejder lagde over for mig vægt på, at patienternes mad burde være så varieret som muligt med grøn salat, flere slags pålæg etc. Jeg fik derfor udleveret en oversigt over smørrebrødsplanen for maj måned 1989. Jeg blev samtidig orienteret om, at patienterne om aftenen har mulighed for at vælge specialkost – f.eks. vegetar-, diæt- eller grønlandsk kost. Ledelsen gav udtryk for, at smørrebrødsplanen forekom dem ganske varieret, og at patienterne så vidt vides ikke havde klaget. Jeg er i og for sig enig i, at planen er varieret i den forstand, at der er mange forskellige slags pålæg. Blot er det udpræget en smørrebrødsplan for de personer, som sætter pris på traditionelt dansk smørrebrød med ganske meget kødpålæg.

Det blev oplyst, at afdelingerne har mulighed for at invitere økonomaen til et møde og

fortælle hende om deres særlige ønsker. Jeg foretager derfor ikke videre i anledning af det rejste spørgsmål.

#### *F. Journalgennemgang m.v.*

Ved min gennemgang af journaler og bæltebøger konstaterede jeg, at disse var ført tilfredsstillende. I enkelte tilfælde var der dog ikke angivet tidspunktet for ophør af fikseringer. Dette var i et enkelt tilfælde i forvejen opdaget og påtalt af overlægen.

#### *G. Samtaler med patienterne.*

Jeg havde samtaler med patienter, som havde ønsket at tale med mig. Samtalerne vedrørte bl.a. patienternes ansøgninger i kommunerne om tøjpenge, om forbud mod besøg af en pårørende, Justitsministeriets administration af reglerne om udgang fra Sikringsanstalten o.a.

De af samtalerne, som har ført til, at jeg har rejst spørgsmålet over for Justitsministeriet, behandler jeg på sager for sig.«

## **22-2. Forvaltningsret 2.4. Besøg på Sankt Hans Hospital.**

*Ombudsmanden besøgte i december 1989 og januar 1990 følgende afsnit på Sankt Hans Hospital: Sønderhus, afsnit M 11 (afsnit for patienter med kroniske sygdomsforløb), Enghus, afsnit R 1 (retspsykiatrisk afsnit), Toftebakken, afsnit P 10 (afsnit for plejekrævende psykotiske patienter). Endvidere besøgte ombudsmanden hospitalets centrale erhvervsterapi og en sektion af den centrale ergoterapi.*

*Ombudsmanden fremhævede, at afsnit M 11 trods en stor indsats fra personalets side fremtrådte utidssvarende og nedslidt. Ombudsmanden fandt det af afgørende betydning, at en planlagt renovering/flytning af afsnittet ikke blev udsat.*

*Om afsnit R 1 udtalte ombudsmanden bl.a., at fikseringsrummets beliggenhed ud til terrænet var uheldig, og at muligheden for at udnytte et mere diskret beliggende rum på afsnittet burde undersøges.*

*Ombudsmanden fandt de centrale erhvervs- og ergoterapier væsentlige ikke mindst for patienter med lange indlæggelsestider. Han fremhævede betydningen af de varierede beskæftigelsestilbud, som kan udbydes centralt, og lagde vægt på, at patienterne kan få afveksling i hverdagen ved at opholde sig uden for patientafsnittene. (J. nr. 1989-1454-618).*

Den 31. maj 1990 afgav jeg følgende redegørelse om en inspektion på Sankt Hans Hospital:

»Den 18. december 1989 og den 29. januar 1990 besøgte jeg – efter invitation fra Københavns Kommune – Sankt Hans Hospital.

Uanset at mine besøg på Sankt Hans Hospital ikke havde karakter af en egentlig inspektion (da hospitalet er kommunalt), afgav jeg efter aftale med hospitalsledelsen en rapport om besøget, jf. § 3 i instruksen for Folketingets Ombudsmand. Rapporten vedrører alene de

afsnit og værksteder, jeg besøgte – ikke hospitalet som helhed.

Jeg besøgte følgende afsnit på hospitalet:

Sønderhus, afsnit M 11.

Enghus, afsnit R 1.

Toftebakken, afsnit P 10.

Endvidere besøgte jeg hospitalets centrale erhvervsterapi og en sektion af den centrale ergoterapi.

Lokaliteterne var udvalgt i samarbejde med hospitalsledelsen, idet jeg forud for mit besøg bl.a. havde tilkendegivet min interesse for spørgsmål som sikkerhedsforhold, magtanvendelse og beskæftigelse af patienter især på lukkede afsnit.

Under besøgene havde jeg drøftelser med hospitalsledelsen, med ledelserne af afdeling M og afdeling R og med personalet på de besøgte afsnit og værksteder.

Endvidere havde jeg samtaler med en række patienter og pårørende samt med en patientrådgiver, og jeg gennemgik et udvalg af journaler og bæltebøger (de bøger, hvori der gøres optegnelse om anvendelse af fiksering). Herudover havde jeg en samtale med repræsentanter for patientforeningen, dels om foreningen og dens arbejdsvilkår, dels om foreningens opfattelse af hospitalet, dets rammer og tilbud til patienterne.

Under mine besøg havde jeg i øvrigt lejlighed til at besøge biblioteket og kirken samt til at se et ganske nyistandsat og kunstnerisk udsmykket lukket afsnit kort før dets ibrugtagning.

Sankt Hans Hospital ligger meget smukt op til Boserup Skov og Roskilde Fjord. Hospitalet består af en lang række bygninger, hvoraf flere er mere end 100 år gamle. På hospitalets ca. 50 afsnit er indlagt omkring 800 patienter.

### *Afsnit M 11.*

Afsnittet er beliggende på 2. sal med elevator i Sønderhus, en bygning fra 1907.

Afsnittet er aflåst og har plads til 16 patienter. Patienterne er fortrinsvis kvinder med langvarige kroniske sygdomsforløb. De er plejekrævende og urolige. Patienterne optages i en sen alder og efter at have været forsøgt anbragt på andre afsnit med mindre dårlige patienter.

Afsnittet beskrev sit formål på følgende måde: »At vedligeholde de færdigheder, patienterne har, og at give dem så hjemlige forhold, som forholdene giver mulighed for i den afsluttende livsfase.«

### *Fysiske rammer.*

Der er 6 stuer på afsnittet, fordelt med 4 2-sengsstuer og 2 4-sengsstuer. Hver patient har på stuen et beskedent møblement bestående af en seng, en stol, et skab og en opslagstavle.

Af fællesarealer og -faciliteter er der ud over gangarealet en spisetue og en dagligstue, toilet- og badefaciliteter samt et køkken.

Spisestuen er aflåst uden for spisetiderne, og patienterne er for dårlige til selv at kunne benytte køkkenet, til f.eks. bagning.

I opholdsstuen er der 4 siddegrupper og et TV.

Der er ikke et besøgsværelse på afsnittet, og pårørende er derfor henvist til at være i opholdsstuen eller på stuerne sammen med patienterne.

Jeg havde lejlighed til at være på afsnittet i et par timer og måtte konstatere, at der var megen uro. Selv om en del af uroen må tilskrives vort besøg, var det tydeligt, at det er et afsnit med et ganske højt støjniveau, hvilket personalet bekræftede. På et arealmæssigt lille afsnit, som der her er tale om, er det særligt belastende, at der ikke er mange muligheder for som patient eller pårørende at finde en rolig krog.

Personalet oplyste, at når en patient bliver særlig urolig, søger man at dæmpe vedkommende f.eks. ved at gå en tur med patienten. Er der ikke tilstrækkeligt personale til dette formål, kan alternativet være, at patienten får beroligende medicin. Der benyttes ikke tvangsfiksering på afsnittet.

De to toiletter og to bruserum på afsnittet er meget smalle. Der blev givet udtryk for, at dette var u hensigtsmæssigt, da de fleste patienter skal have hjælp af personalet både ved toiletbesøg og ved badning.

Personalet har et kontor på afsnittet, som også benyttes til konference, omklædning etc.

Afsnittet er som nævnt beliggende på 2. sal. I haven uden for bygningen er der etableret en have med beskyttelsesindhegning til patienterne på M 11. Da der imidlertid ikke er direkte adgang fra afsnittet til haven, kan patienterne ikke komme udendørs mere end ca. 1½ time om dagen, når vejret er godt. Personalet går herudover tur med patienterne, når vejret er til det, og når der er tid til det. Det blev oplyst, at patienterne i gennemsnit kommer ud at gå mere end en gang om ugen.

Afsnittet står over for at skulle renoveres, hvilket er meget tiltrængt. Flere forhold er uacceptable, navnlig i betragtning af patienternes høje alder. Som et eksempel kan nævnes, at der kun er to radiatorer på gangen, hvilket betyder, at temperaturen på kolde dage med en særlig uheldig vindretning ikke kan komme over 16 grader Celsius.

Afsnittet er nedslidt, malingen skaller af, og indeklimaet er dårligt. Det er dog tydeligt, at der er gjort en indsats for på trods heraf at søge at gøre afsnittet hyggeligt. Der er således gjort en del ud af at udsmykke med billeder og planter. Afsnittets eneste mandlige patient havde en 2-sengsstue indrettet som enestue, og denne stue var med små midler gjort betydeligt hyggeligere end de øvrige stuer.

Som et særligt problem påpegede personalet, at afsnittet er utilstrækkeligt brandsikret, og at den eneste flugtvej i tilfælde af brand er en smal brandtrappe.

Patienterne er for dårlige til at gå i en almindelig ergoterapi, på værksted eller lignende. De har derfor mulighed for at hjælpe med tøjvask i afsnittets vaskeri, som ligger i kælderen i Sønderhus, eller for at være beskæftiget med samling af tøjklammer sammesteds. Kun én af patienterne benyttede denne mulighed.

#### *Patienterne.*

På besøgsdagen var der indlagt 15 patienter, heraf som nævnt kun én mand.

Patienterne, som var mellem 52 år og 85 år, havde været indlagt på afsnittet fra 1 måned til 12 år. De 5 af patienterne havde været på afsnittet i mere end 5 år.

Patienterne er overvejende skizofrene. Enkelte er demente, og enkelte er hjerneskadede. Patienterne er meget plejkrævende og skal have hjælp til stort set alt: hygiejne, spisning etc. De blev af afdelingsledelsen beskrevet som nogle af de tungeste patienter på Sankt Hans Hospital.

#### *Personalet.*

Den lægelige stab på afdeling M, som i alt indeholder 8 patientafsnit, herunder afsnit M 11, omfatter i alt 8,6 læger. Heraf er 2 overlæger, 2 første reservelæger, 4 reservelæger og 0,6 vikarierende læger.

Til M 11 er der sammen med to andre afsnit knyttet en aften/nat-sygeplejerske samt en oversygeplejerske med i alt 5 afsnit.

*Plejepersonalet omfatter på M 11:*

Personalekategori	Normering	Antal ansatte
Afdelingssygeplejerske	1	1*)
Øvrige sygeplejersker	3	1,6
Sygehjælper	0	1
Plejere	12,6	14

\*) fra 1.2.1990.

Personaledækning	Dag	Aften	Nat
Hverdage	5	2	2
Week-end	4	2	2

Det har været vanskeligt for afsnittet at få ansat sygeplejersker, og bl.a. har en førsteassistentstilling nu været ubesat i to år.

Jeg havde lejlighed til at tale med pårørende til 4 af de indlagte patienter på afsnittet. Flere gjorde opmærksom på, at personalebemandingen på afsnittet er uforsvarligt ringe, bl.a. således at der ikke er tilstrækkelige muligheder for afløsning ved sygdom eller andet fravær. Samtidig understregede de pårørende, at personalet gør en meget betydelig indsats.

*Om forholdene på M 11 bemærker jeg følgende:*

Det var mit generelle indtryk, at afsnittet – på trods af, at det er utidssvarende og nedslidt – fremtræder som venligt og imødekommende. Dette skyldes en meget stor indsats fra personalets side. Alligevel er det efter min opfattelse af afgørende betydning, at den planlagte re-novering af M 11 ikke udsettes.

Det blev oplyst, at det er tanken eventuelt at flytte afsnittet til andre bygninger, hvilket formentlig vil være det mest hensigtsmæssige, da afsnittets nuværende bygningsmæssige rammer er utilstrækkelige. Såfremt der alene skal ske en renovering af det nuværende afsnit, bør der i forbindelse med renoveringen etableres en lettere adgang for patienterne til at komme udendørs (f.eks. således, at afsnittet placeres med direkte adgang til have). Patienterne på M 11 er så dårlige, at de ikke har mange andre beskæftigelsesmuligheder uden for afsnittet end en tur i haven

eller en spadseretur. Disse adspredelsesmuligheder bør ikke som nu begrænses af, at der f.eks. ikke er personale til at hjælpe dem ned fra 2. sal og være sammen med den i haven. I øvrigt ville det være ønskeligt, om de patienter, der kunne have glæde af det, fik bedre og hyppigere mulighed for at komme udendørs, end tilfældet er nu.

#### *Afsnit R 1.*

Afsnittet er et lukket mandsafsnit, beliggende i en bygning i ét plan, opført i 40'rne. Afsnittet havde oprindeligt plads til 24 patienter, men har i sin nuværende form fungeret siden 1. april 1989, med normering til 14 patienter. Afsnittet er ét af tre på hospitalets retspsykiatriske afdeling, der modtager patienter idømt foranstaltninger efter straffelovens § 68 samt varetægtsarrestanter og fængselsafsonere med psykiatrisk behandlingsbehov.

#### *Fysiske rammer.*

På afsnittet er der 6 enestuer og 4 to-sengsstuer. Stuerne er rummelige og er således møbleret, at hver patient har en seng, en stol, et skab og en opslagstavle.

Patienterne på afsnittet har 3 fællesrum. Det drejer sig om en stor spisestue, en stor dagligstue med TV og en mindre »radiostue«. I spisestuen er opstillet en kummefryser, hvor patienterne bl.a. kan opbevare is. Patienterne færdes frit på afsnittet, når bortses fra spisestuen, som er aflåst uden for spisetiderne. Dette skyldes, at spisestuen indeholder en flugtmulighed gennem serveringslemmen til køkkenet, hvis vinduer er mindre sikrede end resten af afsnittet.

Afsnittet er generelt velholdt, møbleret med typisk institutionsmøblement. Der er gjort meget lidt med hensyn til udsmykning af afsnittet ved hjælp af billeder/plakater og planter, og det generelle indtryk af afsnittet er trist og koldt.

På afsnittet er en erhvervsterapi og en ergoterapi.

I erhvervsterapien er patienterne beskæftiget med typisk småfagsarbejde, p.t. med samling af centrifugerør. I ergoterapien er ansat en 20-timers beskæftigelsesvejleder, som gennemsnit-

ligt har 5-6 patienter beskæftiget hver dag. Patienterne har mulighed for at beskæftige sig med reparation af eget tøj, med tegning/maling og – hvad der er stærkest efterspurgt i patientgruppen – forskellige former for læderarbejde. Patienterne betaler for de materialer, de bruger.

Afsnittet har herudover et bordtennisrum. Trods det, at der på grund af rummets størrelse er meget lidt bevægelsesfrihed omkring bordet, er spillet meget ofte i brug.

Afsnittet arbejder på at få indrettet et motionsrum i kælderen.

På afsnittet er et fikseringsrum, i hvilket der kun findes en fastspændingsbriks. Rummet er beliggende i stueplan med direkte udsigt til terrænet. Langs med afsnittet løber en vej, fra hvilken forbipasserende uden vanskelighed kan se, hvad der foregår i rummet. Gardinerne for vinduet kan trækkes for og bliver det, hvis den fastspændte patient beder om det. Døren til gangen er normalt åben, men lukkes hvis patienten beder om det. Ud over en opslagstavle er der ingen udsmykning i rummet.

Når en patient er fikseret, fragår som vagt en tilstedeværende repræsentant for plejepersonalet. Vagten har ikke samtidig andre funktioner på afsnittet.

Med hensyn til varigheden oplyste personalet, at en fiksering sædvanligvis har en varighed på mellem 10 minutter og ca. 3 timer, men at det ind imellem kan være nødvendigt at holde en patient fastspændt natten over. Undtagelsesvis kan ventetider på overførsel til Sikringsanstalten føre til længerevarende eller gentagen overfiksering. Den ene af overlægerne har over for Justitsministeriet stillet forslag om en hurtigere procedure med hensyn til udstedelse af farlighedsdekret end den nuværende, som kan indebære en ekspeditionstid på indtil 4 uger. I denne ventetid er patienten på afdelingen, hvilket indebærer jævnlig anvendelse af fiksering.

Herudover indeholder afsnittet foruden konforfaciliteter for personalet, bade- og toiletfaciliteter, køkken samt besøgs/samtaleværelse for patienterne. Patienterne på afsnittet har, som overalt på hospitalets lukkede afsnit, adgang til mønttelefon.

Samtlige lokaliteter er beliggende med adgang fra en meget lang gang, for enden af hvilken der er udgang til en lukket patienthave. Haven er indhegnet af et 1,80 m højt trådhegn. Patienterne er aldrig i haven, uden at 2 personalemedlemmer er til stede. I haven er en grill, som patienterne bruger om sommeren.

### Patienterne.

På besøgsdagen var indlagt 14 patienter i alderen 21 til 58 år. De fleste er diagnosticeret som skizofrene, nogle lider af stofpsykoser, en enkelt patient er manio-depressiv, og nogle befinder sig i pseudopsykopatiske grænsetilstande. Patienternes kriminalitet/sigtelse er i alle tilfælde grov, navnlig i form af drab, ildspåsættelse, voldtægt og røveri.

Indlæggelsesårsagerne er især dom til psykiatrisk behandling efter straffelovens § 68 (behandlings- og anbringelsesdom). Herudover var på besøgsdagen enkelte patienter indlagt til mentalobservation og anbragt som fængsels-surrogat.

En enkelt patient faldt uden for kategorien retslige patienter, idet han har været frivilligt indlagt siden november 1983.

Når bortses fra en enkelt anbringelsesdomt patient, der blev indlagt i 1984, varierer indlæggelsestiden fra 14 dage til 9 måneder.

Patientgruppen er karakteriseret som særligt vanskelige og personalekrævende. Foruden at være psykotiske er de ofte tillige farlige og uberegnelige i deres adfærdsmønstre. Mange af patienterne har problemer med narkotiske stoffer.

### Personale.

Den *lægelige* stab på R (1, 3 og 4) omfatter i alt 7,5 læger. Heraf er 2 overlæger, 2 l. reserve-læger og 3 reservelæger samt 0,5 vikarierende læge.

Herudover er ansat 1 fuldtids *socialrådgiver* og 1 på 19 timer.

De 3 afsnit har en fælles *oversygeplejerske* og 1,6 fælles *natsygeplejerske*.

*Plejepersonalet* på selve afsnit R 1 omfatter herudover:

Personalekategori	Normering	Antal ansatte
Afdelingssygeplejerske	1	1
Øvrige sygeplejersker	6,7	4,0
Plejere	20	18

Personaledækning	Dag	Aften	Nat
Hverdage	7	5	3
Week-end	5	5	3

### Om forholdene på R 1 bemærker jeg følgende:

Afsnittet fremtræder velholdt, velindrettet og udstyret med gode såvel fælles som private faciliteter for patientgruppen. Det var imidlertid mit generelle indtryk, at der med forholdsvis få midler kunne gøres meget for at mindske det noget triste institutionspræg, afsnittet efter min opfattelse har. Jeg finder, at der bør tages skridt til en udsmykning, eventuelt med billeder og blomster.

I særlig grad fandt jeg fikseringsrummet unødigt koldt og trist, ligesom jeg umiddelbart fandt det stødende, at den fastspændte patient enten må tåle risikoen for at blive udsat for nysgerrige blikke eller give afkald på dagslys. Mulighederne for at udnytte et mere diskret beliggende rum på afsnittet til fikseringsrum bør efter min opfattelse undersøges.

Med hensyn til det rejste spørgsmål om ventetider i forbindelse med overførsel til Sikringsanstalten bemærker jeg, at høringsproceduren med ikrafttrædelsen pr. 1. oktober 1989 af lov om frihedsberøvelse og af tvang i psykiatrien er forenklet noget. Endvidere har afsnittet efter mit besøg oplyst, at den faktiske anvendelse af telefonisk høring er øget. Det var i øvrigt mit indtryk, at personalet på afsnittet er meget opmærksomme på, at ventetiden på overførsel til Sikringsanstalten bør søges gennemført under anvendelse af mindst mulig tvang.

### Afsnit P 10, Toftebakken.

Afsnittet, der er låst, er beliggende i en stor 2 etagers ældre villa med udsigt direkte over fjorden. Det er 7 år gammelt og har plads til 6 patienter. Der er tale om meget dårlige og plejekrævende patienter, som næsten alle har været på afdelingen i adskillige år.

### Fysiske rammer.

I villaens stueetage er 2 opholdsstuer, 1 spisestue samt et stort køkken og et mindre personalerum. De to opholdsstuer er hyggeligt møbleret med sofaarrangementer, lænestole og lave borde. Det ene af rummene er så sparsomt møbleret, at der er gulvplads til forskellige fysiske aktiviteter såsom dans og gymnastik.

Rummene er udsmykket med grønne planter og billeder/plakater på væggene.

I spisestuen er der et stort spisebord, der tillige fungerer som mødebord, samt en stor opslagstavle, der fungerer som afsnittets aktivitetsskema. Her kan man læse om hver enkelt patients såvel faste daglige som skiftende arbejdsopgaver.

På 1. sal har hver patient sit eget private værelse. Jeg fik forevist et enkelt patientværelse, som var lille og hyggeligt og med udsigt over fjorden.

Hele afsnittet fremtræder hjemligt og hyggeligt. Der er pænt malet i stuerne, som virker varme og indbydende med kulørte gardiner og møbelstoffer. Interiøret og stemningen på afsnittet leder i højere grad tankerne hen på et beboelsesmiljø end på en hospitalsafdeling.

### *Patienterne.*

For tiden er på afsnittet indlagt 6 patienter, 2 mænd og 4 kvinder i alderen 18 til 45 år. Der er tale om patienter, der har været psykotiske siden deres tidligste barndom. De fleste af patienterne er meget dårlige og klarer kun at udføre elementære arbejdsopgaver og kun under løbende instruktion.

De fleste af patienterne har været indlagt på afsnittet igennem længere tid. Generelt er der kun meget lille udskiftning i patientgruppen. Dette skyldes især, at patienterne har brug for årelang, måske livslang pleje/behandling. Personalet oplyste i øvrigt, at udslusningsmulighederne fra afsnittet er ringe, idet der er for få beskyttede boliger, der kan give mulighed for dagpatientstatus på afsnittet.

Flere af patienterne har meget tæt kontakt til deres forældre, hvoraf flere var til stede under mit besøg på afsnittet. Forældrene gav udtryk for stor tilfredshed med deres børns daglige levevilkår på afsnittet. Personalet på afsnittet arrangerer ind imellem forældreaftener.

Ingen af patienterne er beskæftiget i hospitalets erhvervs- og ergoterapier, men indgår i de daglige gøremål på afsnittet i det omfang, deres sygdom og de personalemæssige ressourcer tillader det. Afsnittet tilstræber, at patienterne i videst muligt omfang trænes i almindelige huslige funktioner. Således tilbereder patienter og personale 3 gange om ugen deres middagsmad, mens maden på de øvrige ugedage bliver bragt fra hospitalets centralkøkken. På »maddage« deltager patienterne i planlægning, indkøb, tilberedning og afrydning. I øvrigt indgår

køkkenet i stor udstrækning i den miljøterapeutiske behandling, således bager afsnittet f.eks. deres egne morgenboller.

Patientopgaverne er generelt tilpasset de enkelte patienters formåen og varierer fra ansvar for at gå ud med skraldespanden til mere eller mindre selvstændigt ansvar for f.eks. bagning.

Ud over de funktioner, der har at gøre med mad og rengøring, er patienterne beskæftiget udenfor selve huset med diverse kropslige aktiviteter såsom løb og svømning.

Afsnittets planlægningsarbejde af såvel daglige huslige gøremål som fritidsaktiviteter planlægges i fællesskab på husmøder og opnoteres på husets fælles tavle, hvor man uge for uge kan aflæse afsnittets fælles opgaver såvel som de enkelte patienters egne private arbejdsopgaver.

### *Personalet.*

Plejepersonalet omfatter på Toftebakken 4,8 sygeplejerskestillinger og 9,5 plejere. Denne normering åbner mulighed for følgende personaledekning:

Personalekategori	Dag	Aften	Nat
Hverdage	4	2	2
Week-end	2	2	2

Nattevagten er tillige ansvarlig for nabohuset (Toftebakken 9), som er et tilsvarende afsnit, dog med mindre plejekrævende patienter. Den sygeplejefaglige ledelse varetages af en oversygeplejerske, der foruden de 2 afsnit på Toftebakken yderligere har 6 afsnit.

Personalet på afsnittet har vist sig at være ret stabilt. Arbejdet beskrives som krævende, men de ansatte giver udtryk for tilfredshed med arbejdsforholdene, herunder med den tætte og særlige kontakt, der opstår imellem patienter, personale og forældregruppen på et afsnit, der fungerer som Toftebakken 10. Afdelingen har i øvrigt ansat en ergoterapeut og har derudover tilknyttet en dramaterapeut, der ca. hver 14. dag arbejder med patienterne.

Personalet modtager psykologsupervision hver anden uge. Lægen (en første reservelæge tilknyttet et andet afsnit) er til stede på afsnittet hver mandag formiddag og onsdag eftermiddag.

*Om forholdene på Toftebakken bemærker jeg følgende:*

Mit besøg på afsnittet efterlod indtryk af, at det er lykkedes at skabe varme og positive levevilkår for en gruppe mennesker, som fra deres tidlige barndom har været belastet af alvorlige psykiske lidelser.

Det var min opfattelse, at patienter, personale og forældre indgår i gode arbejds- og fritidsrelationer med hverandre, og at afsnittet giver patienterne gode udviklingsmuligheder. Det var endvidere mit indtryk, at de ekstra personalemæssige ressourcer, der er afsat til afsnittet, udnyttes optimalt, og at afsnittet fremtræder som en illustration af betydningen af en god personalenormering.

### *Centrale beskæftigelsestilbud.*

Ligesom ved tidligere besøg på psykiatriske hospitaler rettede jeg også opmærksomheden mod patienternes beskæftigelsesmuligheder. Inspektionen omfattede derfor Sct. Hans Hospitals centrale ergoterapihus og et af hospitalets erhvervsterapi-værksteder.

### *Ergoterapi.*

Den centrale ergoterapi ligger i en et-plans bygning fra 1975. I ergoterapien, som fremtræder venlig og velindrettet, er der en lang række tilbud, såsom keramikværksted, træsløjdværksted, metalværksted, værksted, hvor der arbejdes med stoftryk, collage, maleri etc., mørkekammer, træningskøkken og gymnastiksal.

Der er tilmeldt ca. 100 patienter til ergoterapien: der kommer omkring 60 patienter om formiddagen og lidt færre om eftermiddagen.

Der er lange ventelister til keramikværkstedet, hvor der er 12 fast tilmeldte. Dette betyder for mange patienter, at de ikke når at få deres ønske om at komme på værkstedet opfyldt, før de bliver udskrevet. Der er ligeledes ventelister til træningskøkkenet og i perioder til flere af de andre ergoterapier.

Den centrale ergoterapi har åbent på hverdage fra kl. 9.00 til ca. kl. 11.30 og fra kl. 13.00-16.00 (torsdag og fredag dog kun til kl. 15.00).

For de patienter, som er indlagt på de lukkede afsnit, kan deltagelsen i den centrale ergoterapi være afhængig af, om der er plejepersonale, som har tid til at følge dem til terapien.

På hele hospitalet er der ansat 43 ergoterapeuter (svarende til 38 fuldtidsstillinger). De 14 ergoterapeuter er knyttet til det centrale ergoterapihus, andre er knyttet til værksteder for afdelingerne eller til de enkelte patientafsnit (f.eks. som ovenfor nævnt om ergoterapi på det retspsykiatriske afsnit). Herudover består personalet af 8 beskæftigelsesvejledere, 2 plejehjælpere, 1 keramikker og 1 husholdningslærer.

Det blev oplyst, at der er nogle patientafsnit med meget dårlige patienter, som ikke har et tilstrækkeligt ergoterapitilbud. Dette er især et problem, fordi plejepersonalet på disse afsnit er meget belastede af rene plejearbejder og derfor ikke har mange ressourcer til at stimulere patienterne mentalt.

### *Erhvervsterapi.*

Hospitalets erhvervsterapi har i alt 200 pladser og beskæftiger både indlagte patienter og dagpatienter. Det blev oplyst, at der ikke er ventelister til erhvervsterapien.

Erhvervsterapien består af 4 sektioner (heraf en kontorterapi og et kunstcenter). Jeg så Lindegårdsparken, hvor der er 100 patienter beskæftiget.

I Lindegårdsparken er der 4 faglige værksteder (udviklings- og maskinværksted og træindustri) og 4 pakke- og montageværksteder.

Patienterne tjener mellem 5 og 25 kr i timen og er beskæftigede på halv eller fuld tid. Arbejdstiden aftales fra dag til dag. Værkstederne er åbne fra kl. 8.00-12.00 og fra kl. 12.30 til kl. 16.00.

### *Om de centrale beskæftigelsesmuligheder bemærker jeg følgende:*

For patienterne, hvoraf mange er indlagt på Sct. Hans Hospital i længere perioder, er det væsentligt, at der er gode og varierede beskæftigelsestilbud, som patienterne finder meningsfulde.

De centrale erhvervs- og ergoterapier giver patienterne større valgmuligheder end f.eks. mindre terapier på afsnittene. Samtidig får patienterne den meget væsentlige afveksling i hverdagens rytme og miljø, som følger af at kunne opholde sig uden for patientafsnittene.

Jeg finder det derfor af afgørende betydning, at disse terapier opretholdes.«



## IV. Undersøgelse angående et antal sager fra Skattedepartementet vedrørende aktindsigt

### Indholdsfortegnelse

<b>I. Indledning</b>	243
<b>II. Karakteristik af det udvalgte retsmateriale</b>	244
A. <i>Indledning</i>	244
B. <i>Offentlighedslovens og forvaltningslovens regler.</i>	
<i>Tavshedspligt</i>	245
1) Offentlighedsloven og forvaltningsloven	245
2) Undtagelse af hele sager	247
3) Undtagelse af enkelte dokumenter	248
4) Undtagelse af enkelte oplysninger	250
5) De særlige tavshedspligtsregler	252
C. <i>Ægtefællereglen i kildeskattelovens § 80</i>	254
D. <i>Forvaltningsprocessuelle regler i aktindsigtssager</i>	256
1) Almindelige forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler	256
2) Den særlige partshøringsregel i skattestyrelseslovens § 3	257
3) Særlige forvaltningsprocessuelle regler i relation til aktindsigtssager	258
E. <i>Kompetencen og klagesystemet i aktindsigtssager</i>	260
1) Kompetencen i første instans	260
2) Rekursystemet	260
<b>III. Undersøgelsens indhold</b>	261
A. <i>Partsbegrebet</i>	261
B. <i>Afgørelsesbegrebet</i>	266
C. <i>Sagsidentifikation</i>	266
D. <i>Aktindsigtens omfang (dokumentbegrebet m.v.)</i>	267
E. <i>Meroffentlighed</i>	270
F. <i>Undtagelser fra aktindsigt</i>	271
1) Hele sager	271
2) Enkelte dokumenter	274
3) Enkelte oplysninger	286
G. <i>Sagsbehandlingen m.v.</i>	299
1) Kompetencen i første instans	299
2) Sagens oplysning (officialprincippet)	299
3) Vejledning	301
4) Videresendelse	301
5) Suspension af realitetssagen	302
6) Partshøring	302
7) Afgørelsens begrundelse og formulering	302
8) Klagevejledning	304
9) 10-dages fristen	304
10) Aktindsigtens gennemførelse	305
11) Betaling	307

12) Suspension af klagefrist .....	307
13) Skattedepartementets kompetence som klagemyndighed .....	307
<b>IV. Afslutning .....</b>	<b>309</b>
A. <i>Særligt om aktindsigt i forhold til skattestraffesager</i> .....	309
B. <i>Sammenfatning og konklusion</i> .....	310
<b>Bilag Skrivelse af 8. juni 1990 fra Skatteministeriet til Folketingets Ombudsmand .....</b>	<b>312</b>

## I. Indledning

I et notat af 12. november 1987 til Folketingets Retsudvalg redegjorde jeg for de lovgivningsmæssige muligheder for, at ombudsmandens egen-drift funktion kunne styrkes, samt for, hvorledes en sådan styrkelse kunne ske. Notatet er optrykt i FOB 1988.251-253.

Den første egen drift-undersøgelse, hvor jeg har gennemgået et større antal sager af en bestemt art fra en eller flere forvaltningsmyndigheder, angik 70 sager fra Familieretsdirektoratet. Resultatet af denne undersøgelse er offentliggjort i FOB 1988.249 ff.

Efter afslutningen af den første egen drift-undersøgelse overvejede jeg at lade den næste undersøgelse angå aktindsigtsafgørelser på Skatteministeriets område. Det indgik herved i mine overvejelser, at en sådan undersøgelse dels ville angå nogle væsentlige forvaltningsprocessuelle regler, dels ville vedrøre et område, hvor retssikkerhedssynspunkter traditionelt spiller en fremtrædende rolle.

På et møde den 11. juli 1989 med Skattedepartementet redegjorde jeg for den påtænkte undersøgelse. Samtidig meddelte jeg, at jeg – forinden jeg tog endelig stilling til, hvorvidt området var egnet til en undersøgelse – ønskede at gennemføre en forundersøgelse på grundlag af et mindre antal sager.

På baggrund heraf sendte Skattedepartementet mig med skrivelse af 25. august 1989 10 sager til gennemsyn. Efter en foreløbig gennemgang heraf meddelte jeg i skrivelse af 25. september 1989 Skattedepartementet, at området ville være velegnet til en egen drift-undersøgelse. Jeg anmodede derfor departementet om at måtte modtage samtlige departementets sager vedrørende aktindsigt, oprettet i departementet efter den 1. januar 1987 og afsluttet senest den 14. juni 1989.

Skattedepartementet fremsendte herefter med skrivelse af 19. oktober 1989 en række yderligere sager. Jeg havde hermed modtaget akter fra sager journaliseret under 52 forskellige journalnumre i departementet.

I sagerne har jeg modtaget Skattedepartementets sagsomslag med samtlige ind- og udgå-

ende skrivelser og samtlige interne sagsakter (referatark m. v.).

I 4 tilfælde (sagerne nr. 3, 23, 27 og 45) er der – især fordi flere kontorer i Skattedepartementet har været involveret i sagerne – rent journalteknisk oprettet to sager på den eller de samme spørgsmål. Reelt omfatter undersøgelsen således 48 sager.

De 48 sager er omtalt i denne rapport i anonymiseret form. Skattedepartementets og andre involverede myndigheders journalnumre er erstattet med sagsnumrene fra 1 til 48, personer og selskaber, der optræder i sagerne, er benævnt ved bogstavbetegnelser og lokale myndigheder (f. eks. kommuner og skatteråd) er omtalt ved anonymiserede artsbetegnelser.

Af de 48 sager i undersøgelsen angår 3 sager (sagerne nr. 7, 17 og 37) ikke aktindsigt eller videregivelse af oplysninger efter andre regler.

I *sag nr. 7* havde en skyldner klaget til Skattedepartementet over, at ligningskommissionen og skatterådet havde nægtet ham et nærmere angivet fradrag. I den forbindelse klagede skyldneren også over ligningskommissionens begrundelse. Skattedepartementet henviste korrekt skyldneren til at få sine klager bedømt af Landsskatteretten, hvortil sagen allerede var påklaget.

*Sag nr. 17* angår en generel henvendelse fra en skyldner, som – bl.a. på baggrund af toldvæsenets administrationsrutiner – kritiserer forskellige af skattevæsenets sagsbehandlingsrutiner og foreslår ændringer heri. Skyldnerens henvendelse berører ikke aktindsigtsspørgsmål.

*Sag nr. 37* angår spørgsmålet om morarenter i forbindelse med en arbejdsgivers henstand med indberetning af indeholdt A-skat, og der er ikke i sagen rejst noget aktindsigtsspørgsmål.

Yderligere 3 af de 48 sager (sagerne nr. 34, 35 og 44) angår spørgsmålet om meddelelse af oplysning til kuratorer, skifterettens medhjælpere og midlertidige bobestyrere. Endvidere om-

handler 1 sag (nr. 29) meddelelse af oplysning til en udenlandsk myndighed. Endelig har Skattedepartementet i 1 sag (nr. 42) afgivet en udtalelse til et tilsynsråd om, hvorvidt fremsendelse af et frikort på en given måde indebar en tavshedspligtskrænkelser. Disse 5 sager har ikke skullet afgøres efter aktindsigtsreglerne. I de omtalte 5 sager har undersøgelsen ikke omfattet afgørelsen af spørgsmålet om videregivelse af oplysninger.

Endelig har jeg i relation til én sag vedrørende aktindsigt (sag nr. 16) under hensyn til bestemmelsen i ombudsmandsinstrukens § 16, stk. 2, fundet det rigtigst at lade sagen udgå af undersøgelsen.

De sager, der indgik i den første egen driftundersøgelse vedrørende samværsret og bidragspligt var af forholdsvis ensartet karakter i henseende til retsgrundlaget. I modsætning hertil udgør de nu undersøgte aktindsigtssager en mere uensartet gruppe. Dette skyldes navnlig, at aktindsigtssagerne angår et bredt udsnit af materielle skattesager indenfor såvel person- og selskabsbeskatningen som ejendomsskatteområdet. Sagernes forskelligartethed nødvendiggør forholdsvis indgående referater af sagernes faktiske grundlag samt af myndighedernes overvejelser, synspunkter og afgørelser.

I de sager, hvor Skattedepartementet har truffet afgørelse som klagemyndighed, har jeg kun i særlige tilfælde indhentet førsteinstanssagsakter. I de fleste tilfælde har min undersøgelse således været begrænset til en gennemgang af akterne i departementets sager. I 9 sager (nr. 3, 4, 5, 6, 11, 24, 25, 31 og 36) har jeg dog fundet det nødvendigt at indhente yderligere sagsakter og/eller oplysninger. Behovet for yderligere sagsakter og/eller oplysninger i disse sager blev drøftet på et møde med Skattedepartementet den 2. februar 1990.

Med henblik på, at Skattedepartementet kunne fremkomme med bemærkninger hertil, blev et udkast til rapporten den 30. april 1990 overbragt departementet. Samtidig fik departementet overbragt de sager, der indgår i undersøgelsen.

Den 22. maj 1990 blev med Skattedepartementet afholdt et møde om udkastet til rapport. Under mødet fremkom Skattedepartementet med sine bemærkninger til rapportudkastet.

I fortsættelse af mødet er Skattedepartementet i skrivelse af 8. juni 1990 fremkommet med departementets bemærkninger til rapporten. Skrivelsen er optrykt som bilag til rapporten.

## II. Karakteristik af det udvalgte retsmateriale

### A. Indledning.

Bestemmelser om aktindsigt (dokumentoffentlighed) findes i offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen) og i kapitel 4 i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985). Offentlighedslovens bestemmelser angår enhvers adgang til aktindsigt. Offentlighedsloven omfatter i modsætning til forvaltningsloven også den del af forvaltningens virksomhed, der ikke består i at behandle afgørelsessager. Bestemmelserne i forvaltningsloven angår alene en parts adgang til aktindsigt i afgørelsessager. Offentlighedslovens og forvaltningslovens bestemmelser er omtalt i afsnit B.

Offentlighedslovens og forvaltningslovens aktindsigtsbestemmelser suppleres af en særlig bestemmelse i kildeskattelovens § 80, stk. 1, (jf. nu bekendtgørelse nr. 622 af 19. oktober 1989 af lov om opkrævning af indkomst- og formueskat for personer m.v.) om ægtefællers adgang til aktindsigt i den anden ægtefælles ligningssag. Den særlige ægtefælleaktindsigtsregel er omtalt i afsnit C.

Særlige tavshedspligtsforskrifter kan have betydning for adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven. Ved en særlig tavshedspligtsforskrift forstås en tavshedspligtsbestemmelse i særlovgivningen, som ikke blot indeholder en blankethenvielse til de almindelige tavshedspligtsbestemmelser i straffelovens kapitel 16 og forvaltningslovens § 27. Særlige tavshedspligtsforskrifter findes også på skatteområdet, jf. bl.a. statsskattelovens § 44 (lov nr. 149 af 10. april 1922 om indkomst- og formueskat til staten, som senest ændret ved lov nr. 360 af 1. juli 1988), kildeskattelovens § 87, vurderingslovens § 29 A (jf. bekendtgørelse nr. 437 af 14. august 1984 af lov om vurdering af landets faste ejendomme) samt i nogle dobbeltbeskatningsoverenskomster. De særlige tavshedspligtsforskrifter er nærmere omtalt i afsnit B.5.

Endelig har en særlig parthøringsbestemmelse i skattestyrelseslovens § 3 (jf. bekendtgørelse nr. 573 af 14. november 1984 af lov om skattemyndighedernes organisation og om klageadgang m.m., som ændret ved lov nr. 363 af 1. juli 1988) en vis betydning for en parts mulighed for at få oplysning i en ligningssag. Dette forhold er nærmere beskrevet i afsnit D.2.

Undersøgelsen angår de regler, der var gældende, da Skattedepartementet behandlede og

eventuelt tillige traf afgørelse i de aktindsigts-sager, der indgår i undersøgelsen. Ligeledes angår beskrivelsen af reglerne i de følgende afsnit de regler, der var gældende på det nævnte tidspunkt. Således indgår bl.a. den ændring af myndighedsstrukturen og klagevejen på skatteområdet, der følger af den nye skattestyrelseslov (lov nr. 824 af 12. december 1989 om skattemyndighedernes organisation og opgaver m.v., trådt i kraft den 1. april 1990), ikke i undersøgelsen.

## **B. Offentlighedslovens og forvaltningslovens regler. Tavshedspligt.**

### *1) Offentlighedsloven og forvaltningsloven.*

a) Både offentlighedsloven og forvaltningsloven gælder for de organer eller myndigheder, der er en del af »den offentlige forvaltning«, jf. offentlighedsloven § 1, stk. 1, og forvaltningsloven § 1, stk. 1. Den offentlige forvaltning omfatter statslige myndigheder, som ikke er domstole eller myndigheder under Folketinget.

Offentlighedsloven indeholder i § 1, stk. 1, følgende bestemmelse: »Loven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning...«. Forvaltningslovens § 1, stk. 1, er sålydende: »Loven gælder for alle dele af den offentlige forvaltning«.

Ministeriernes departementer (f.eks. Skatte-departementet), de centrale statslige styrelser (f. eks. Statsskattedirektoratet), lokale statsforvaltninger (f.eks. amtsskatteinspektoraterne), kommunale myndigheder (f.eks. de kommunale skatteforvaltninger), lokale nævn (f. eks. ligningskommissionerne), regionale nævn (f. eks. skatterådene) og centrale nævn (f.eks. Ligningsrådet og Landsskatteretten) er omfattet af den offentlige forvaltning. Samtlige myndigheder på skatteområdet er således klart omfattet af offentlighedsloven og forvaltningsloven.

b) Offentlighedslovens og forvaltningslovens anvendelsesområder er forskellige i henseende til forvaltningsmyndighedernes funktioner.

Offentlighedsloven gælder for *al virksomhed*, en forvaltningsmyndighed udøver, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1 (er citeret ovenfor). Aktindsigtsreglerne i offentlighedsloven gælder dog kun for administrativ sagsbehandling i forbindelse med en forvaltningsmyndigheds virk-

somhed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., er sålydende: »Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.«

Offentlighedslovens aktindsigtsregler omfatter således både afgørelsessager – jf. nedenfor om forvaltningslovens § 2, stk. 1, og § 9, stk. 1, 1. pkt. – og administrativ sagsbehandling i forbindelse med forvaltningens indgåelse af kontraktsforhold (f. eks. køb eller salg af fast ejendom eller køb af driftsmateriel, driftsmidler, inventar, kontorartikler o.s.v.: se herved også forvaltningslovens § 2, stk. 2) samt administrativ sagsbehandling i forbindelse med faktisk forvaltningsvirksomhed (f. eks. skemalægningen på en offentlig skole, tjenesteplaner på offentlige sygehuse og plejehjem, køreplaner m.v. hos DSB og offentlige trafikelskaber o.s.v.).

Derimod gælder forvaltningslovens aktindsigtsregler kun i forbindelse med afgørelsessager, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1, og § 9, stk. 1, 1. pkt.

Forvaltningslovens § 2, stk. 1, indeholder følgende bestemmelse: »Loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.«

Tilsvarende fastsættes følgende i forvaltningslovens § 9, stk. 1, 1. pkt.: »Den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.«

En afgørelse i forvaltningslovens forstand er karakteriseret ved følgende forhold:

For det første skal der være tale om en beslutning, der træffes af en forvaltningsmyndighed, jf. under a.

For det andet skal denne afgørelse rette sig mod fysiske eller juridiske personer (f. eks. privatpersoner, virksomheder, selskaber m.v.) uden for forvaltningen, d.v.s. i den private sektor. Interne forvaltningsbeslutninger vedrørende forvaltningens organisation m.v. og tjenestebefalinger – såvel generelle som konkrete – falder således uden for afgørelsesbegrebet. Ansættelses- og afskedigelsesbeslutninger, der er

rettet til offentligt ansatte, og visse andre grundlæggende beslutninger vedrørende offentligt ansattes ansættelsesforhold er dog afgørelser, medens (detaljerede) beslutninger om, hvorledes grupper af ansattes eller den enkelte ansattes arbejde skal udføres, er tjenestebefalinger.

For det tredje skal beslutningen efter sit indhold fastlægge, hvad der i et retsforhold skal være gældende, på baggrund af forvaltningsmyndighedens hjemmel til på offentligretligt grundlag (eller i visse mere sjældne situationer på privatretligt grundlag, f.eks. afgørelse på grundlag af det offentliges ejendomsret) ensidigt at træffe beslutning herom. Afgørelser i forvaltningslovens forstand er således normalt ikke beslutninger, der hviler på en privatretlig kompetence, som f.eks. en aftale.

c) Offentlighedslovens og forvaltningslovens aktindsigtsregler gælder for forskellige personkredse.

Offentlighedsloven gælder for »enhver«, jf. offentlighedsloven § 4, stk. 1, 1. pkt. (citeret i afsnit b).

Forvaltningsloven gælder derimod kun for parter, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 1, 1. pkt. (citeret i afsnit b).

Parterne i en sag er sådanne personer, som har en særlig interesse i sagens afgørelse; interessen skal både være individuel og væsentlig. At interessen skal være individuel indebærer, at der ofte ikke vil være parter i forbindelse med afgørelsessager, der angår en større og/eller ubestemt gruppe af personer. Dette vil således normalt være tilfældet i forbindelse med generelle forvaltningsafgørelser (f.eks. en bekendtgørelse). Interessens væsentlighed må vurderes i forhold til den afgørelse, der er tale om, og der kan ikke angives nogen generel målestok for interessens væsentlighed. Afgørende er, at den pågældende persons interesse er nært knyttet til sagens udfald. Det kan i denne forbindelse vurderes, om den pågældende persons interesse i sagens udfald ud fra en almindelig vurdering klart har en mere kvalificeret karakter end andre personers interesse i sagens udfald. Interessen kan såvel være af økonomisk som af personlig karakter i øvrigt (f.eks. den pågældendes helbred eller familiemæssige relationer).

Begæringer om aktindsigt i sager, der ikke er afgørelsessager, skal altid afgøres efter offentlighedsloven, uanset den aktindsigtssøgendes stilling i forhold til sagen, idet forvaltningsloven kun gælder i afgørelsessager, jf. i afsnit b.

I afgørelsessager er det udslagsgivende for, om offentlighedslovens eller forvaltningslovens aktindsigtsregler skal anvendes, om den, der søger aktindsigt, er part i den underliggende (materielle) sag. Den, der begærer aktindsigt, er altid part i selve aktindsigtssagen, d.v.s. i forbindelse med afgørelsen af, om og i hvilken udstrækning der skal meddeles den ønskede aktindsigt.

Selve aktindsigtssagen er en afgørelsessag, jf. nærmere kapitel II. D. 1.

d) Både efter offentlighedsloven og forvaltningsloven skal den, der anmoder om aktindsigt, identificere den sag eller de dokumenter, der søges aktindsigt i, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 3, og forvaltningslovens § 9, stk. 1, 2. pkt.

Offentlighedslovens § 4, stk. 3, er sålydende: »Begæring efter stk. 1 og 2 skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.« Tilsvarende indeholder forvaltningslovens § 9, stk. 1, 2. pkt. følgende bestemmelse: »Begæringen skal angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.« Den forskellige formulering skyldes, at offentlighedsloven også gælder andet end afgørelsessager.

Identifikationskravet bevirker, at en borger ikke har krav på at få aktindsigt i alle sager af en bestemt type eller alle sager eller dokumenter, der er indkommet en bestemt dag eller i en bestemt periode.

Den, der anmoder om aktindsigt, må som udgangspunkt meddele myndigheden de oplysninger, det efter indretningen af myndighedens journalsystem er nødvendigt at kende for at finde frem til sagen. Sagens journalnummer er i denne forbindelse hverken en nødvendig eller tilstrækkelig oplysning.

Normalt vil identifikationskravet ikke være et praktisk problem for parter, der ønsker aktindsigt. Det vil således være klart, hvem sagen angår, ligesom myndighedens vejledningspligt i forhold til parten (jf. forvaltningslovens § 7) vil være forholdsvis vidtgående. Identifikationskravet kan derimod lettere tænkes at afskære ikke-parter fra at få aktindsigt efter offentlighedsloven.

e) Dersom sagen er tilstrækkeligt identificeret, skal den aktindsigtssøgende både efter offentlighedsloven og forvaltningsloven meddeles aktindsigt i samtlige sagens akter, med mindre der er hjemmel til at undtage fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., og forvaltningslovens § 9, stk. 1, 1. pkt., og § 10, stk. 1, citeret i afsnit b og afsnit g.

Den aktindsigtssøgende skal ikke begrunde aktindsigtsanmodningen eller i øvrigt godtgøre nogen interesse i at få aktindsigt. Den aktindsigtssøgendes hensigt med at opnå aktindsigt kan kun inddrages i afgørelsen af, om anmodningen skal imødekommes, i den udstrækning der måtte være hjemmel hertil i de udtrykkelige undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven henholdsvis forvaltningslovens kapitel 4.

I afsnit 2 – 5 er der redegjort for de tilfælde, hvor der kan undtages fra aktindsigt.

f) Sagens dokumenter omfatter alle fysiske medier, som er bærere af informationer, der kan aflæses ved hjælp af de menneskelige sanser eller ved hjælp af særlige tekniske hjælpemidler.

Dokumenter vil typisk være papirer med en skreven tekst, men der kan også være f. eks. tegninger eller fotografier, eller ikke-papirbårne informationer på f.eks. en microfilm, et lyd-bånd eller en diskette til et tekstbehandlingsanlæg, et (kemisk) præparat, en model (f. eks. af et hus, en bro eller et skib), eller en anden fysisk genstand, f. eks. en voldsmands våben i en straffesag.

g) Aktindsigtens omfang er nærmere præciseret i offentlighedslovens § 5, stk. 1, og forvaltningslovens § 10, stk. 1.

Offentlighedslovens § 5, stk. 1, indeholder følgende bestemmelser: »Retten til aktindsigt omfatter

- 1) alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder genpart af de skrivelser, der er udgået fra myndigheden, når skrivelserne må antages at være kommet frem til adressaten, og
- 2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.«

Den tilsvarende bestemmelse i forvaltningslovens § 10, stk. 1, er sålydende: »En parts ret til aktindsigt omfatter med de i §§ 12-15 nævnte undtagelser

- 1) alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder genpart af de skrivelser, der er udgået fra

myndigheden, når skrivelserne må antages at være kommet frem til adressaten, og

- 2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.«

At der ligeledes skal meddeles aktindsigt i »fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter« skyldes bl.a. hensynet til, at den, der anmoder om aktindsigt, bl. a. ved hjælp af disse fortegnelser kan kontrollere, om der er meddelt aktindsigt i samtlige ind- og udjournaliserede dokumenter i sagen.

## 2) Undtagelse af hele sager.

De mest vidtgående undtagelser fra offentlighedslovens og forvaltningslovens hovedregel om aktindsigt undtager hele sager af en bestemt art fra aktindsigt. Undtagelsen af hele sagen fra aktindsigt indebærer, at samtlige dokumenter i sagen – uanset det enkelte dokumentets art og indhold (og herunder hvilke oplysninger, dokumentet indeholder) – er undtaget fra aktindsigt uden nogen konkret vurdering.

a) Sager inden for strafferetsplejen er ikke omfattet af offentlighedsloven, jf. lovens § 2, stk. 1, 1. pkt. Ikke-parter i en straffesag har således ikke ret til aktindsigt.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt. er sålydende: »Loven gælder ikke for sager inden for strafferetsplejen.«

For så vidt angår parter i afgørelsessager gælder de almindelige aktindsigtsregler i forvaltningslovens kapitel 4 ikke i relation til sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 3. For sådanne sager gælder nogle snævrere bestemmelser i forvaltningslovens § 18 om partens adgang til aktindsigt efter straffesagens afslutning.

De nævnte bestemmelser i forvaltningsloven har følgende indhold:

»§ 9.

...

Stk. 3. Bestemmelserne i dette kapitel gælder ikke sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser, jfr. dog § 18.

...

*Aktindsigt i straffesager*

§ 18. En part i en straffesag kan, når sagen er afgjort, forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter i det omfang, dette er rimeligt begrundet af hensyn til varetagelse af den pågældendes interesser, og hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser eller særlige hensyn til beskyttelse af sigtede, vidner eller andre ikke taler herimod. Bestemmelserne i §§ 12-14 gælder tilsvarende.

*Stk. 2.* Bestemmelsen i stk. 1 omfatter ikke retsbogudskrifter vedrørende straffesagen og dokumenter, der har været fremlagt i retten i forbindelse med sagen. Det samme gælder retsbogudskrifter og i retten fremlagte dokumenter vedrørende andre straffesager, der har været benyttet under sagens behandling.

*Stk. 3.* Afgørelsen af, om og i hvilken form en begæring om aktindsigt kan imødekommes efter stk. 1, træffes af den myndighed, der har truffet den administrative beslutning i straffesagen. Afgørelsen kan påklages til vedkommende overordnede forvaltningsmyndighed. Justitsministeren fastsætter regler om betaling for afskrifter og kopier.«

Bestemmelserne i forvaltningslovens § 9, stk. 3, og § 18 har et noget snævrere anvendelsesområde end bestemmelsen i offentlighedslovens § 2. Således er bl. a. visse sager om fuldbyrdelse af straffedomme omfattet af undtagelsen i offentlighedslovens § 2, men ikke af undtagelsen i forvaltningslovens § 9, stk. 3. For så vidt angår parter er der således adgang til aktindsigt i sådanne sager efter de almindelige bestemmelser i forvaltningslovens kapitel 4.

Forvaltningslovens regler afskærer ikke en sigtet eller tiltalt fra efter andre regler at få meddelt oplysninger om sagen, medens straffesagen verserer. Bestemmelser herom findes ikke i forvaltningsloven, men i retsplejeloven, jf. bl. a. retsplejelovens § 745, stk. 1, og § 748.

b) Ansættelses- og forfremmelsessager er ikke omfattet af offentlighedslovens aktindsigtbestemmelser, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 1, 2. pkt. Ikke-parter har således ikke krav på aktindsigt i sådanne sager.

For så vidt angår parter i ansættelses- og forfremmelsessager gælder efter forvaltningslovens § 10, stk. 2, den særlige regel, at parten ikke har ret til aktindsigt i dokumenter og oplysninger, der vedrører medansørgernes forhold.

c) Offentlighedsloven indeholder i § 2, stk. 2, den særlige regel vedrørende sager om lovgivning, at disse kun er undergivet aktindsigt, for så vidt lovforslag er fremsat for Folketinget. Bestemmelsen indebærer for så vidt angår sager om lovforslag, der aldrig fremsættes, en fuldstændig undtagelse af sagen fra aktindsigt, og for så vidt angår sager vedrørende lovforslag, der faktisk bliver fremsat, en tidsbegrænset undtagelse af sagen fra aktindsigt indtil lovforslagets fremsættelse.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, lyder således: »Sager om lovgivning, herunder bevillingslove, er kun omfattet af loven, for så vidt lovforslag er fremsat for Folketinget.«

En bestemmelse svarende til bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, findes ikke i forvaltningsloven. Dette må ses på baggrund af, at lovsager ikke er afgørelsessager i forvaltningslovens forstand, idet det i sådanne sager ikke er en forvaltningsmyndighed, der træffer afgørelse, men derimod Folketinget, der »træffer afgørelse«. I øvrigt vil det kun være sjældent, at nogen kan have en partsstatus i en lovsag, idet love kun undtagelsesvis retter sig mod bestemte enkeltpersoner.

d) Endelig er sager om færøske og grønlandske anliggender undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 18 og forvaltningslovens § 37.

### *3) Undtagelse af enkelte dokumenter.*

Andre af offentlighedslovens og forvaltningslovens undtagelser fra hovedreglen om aktindsigt medfører, at enkelte dokumenter efter deres art er undtaget fra aktindsigt. Disse undtagelser indebærer, at det undtagne dokument som udgangspunkt ikke er omfattet af adgangen til aktindsigt uanset dokumentets konkrete indhold (og herunder hvilke oplysninger, dokumentet indeholder). Udgangspunktet modificeres dog bl. a. af nogle væsentlige bestemmelser, hvorefter der ud fra en konkret vurdering i relation til det enkelte dokument skal meddeles aktindsigt i visse typer af oplysninger om faktiske omstændigheder, eventuelt ved at ekstrahere (uddrage) disse fra dokumentet.

a) Interne arbejdsdokumenter er som udgangspunkt ikke omfattet af retten til aktindsigt, jf.



offentlighedslovens § 7 og forvaltningslovens § 12, stk. 1.

Offentlighedslovens § 7 indeholder følgende bestemmelser:

»Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

- 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug eller,
- 2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed og
- 3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes.«

Forvaltningslovens § 12, stk. 1, indeholder følgende bestemmelser: »Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

- 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag,
- 2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed og
- 3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes.«

Den noget forskellige formulering af offentlighedslovens § 7, nr. 1, og forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1, må ses på baggrund af, at offentlighedsloven også omfatter andet end afgørelsessager, jf. afsnit 1.b. Den ikke helt identiske formulering af offentlighedslovens § 7, nr. 3, og forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 3, dækker ikke over nogen tilsigtet realitetsforskel.

Udgangspunktet, hvorefter interne arbejdsdokumenter er undtaget fra aktindsigt, modificeres dog af 3 væsentlige undtagelser.

For det første er visse bestemte typer af dokumenter, som er omfattet af hovedreglen om interne arbejdsdokumenter i offentlighedslovens § 7 og forvaltningslovens § 12, stk. 1, ikke omfattet af aktindsigtsundtagelsen vedrørende interne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 8 og forvaltningslovens § 13. De dokumenter, der således ikke er undtaget fra aktindsigt på grund af deres karakter af interne arbejdsdokumenter, er bl. a. kollegiale organers beslutningsprotokoller, dokumenter, der udelukkende inde-

holder notater i henhold til notatpligtsreglen i offentlighedslovens § 6, besigtigelsesrapporter og afhøringsprotokoller m.v. samt forvaltningsmyndighedernes interne forskrifter for sagernes behandling (de såkaldte »skuffecirkulærer«).

Offentlighedslovens § 8 indeholder følgende bestemmelser:

»Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelsen i § 7 interne arbejdsdokumenter, som foreligger i endelig form, når

- 1) dokumenterne alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,
- 2) dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden har haft pligt til at notere efter bestemmelsen i § 6,
- 3) dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, eller
- 4) dokumenterne indeholder generelle retningslinier for behandlingen af bestemte sagstyper.«

Forvaltningslovens § 13 indeholder bestemmelser, som indholdsmæssigt svarer til bestemmelserne i offentlighedslovens § 8, nr. 1 – 3.

Forvaltningsloven indeholder ikke en bestemmelse, der svarer til bestemmelsen i offentlighedslovens § 8, nr. 4. Dette må ses på baggrund af, at sager vedrørende en forvaltningsmyndigheds udfærdigelse af generelle forskrifter vedrørende sagernes behandling ikke er en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand (jf. herved afsnit 1.b), idet de interne forskrifter retter sig til de ansatte i forvaltningen, og idet der dermed er tale om generelle tjenestebefalinger eller vejledninger mv. til de ansatte. Endvidere kan det kun undtagelsesvis tænkes, at nogen har partsstatus i forhold til interne forskrifter som de omhandlede, sammenhold herved også afsnit 2.c om lovsager.

For det andet mister interne arbejdsdokumenter deres interne karakter, hvis de udleveres til en borger eller til en anden forvaltningsmyndighed. Enhver form for afgivelse af dokumentet fra den myndighed, der har udarbejdet dokumentet, bevirker, at dokumentet i alle relationer (og altså ikke blot i relation til den, der

har fået udleveret dokumentet) mister sin interne karakter.

For det tredje indeholder offentlighedslovens § 11, stk. 1, og forvaltningslovens § 12, stk. 2, bestemmelser, hvorefter væsentlige oplysninger om faktiske forhold skal ekstraheres fra de interne arbejdsdokumenter (og på denne måde gøres tilgængelige). Ekstraheringspligten gælder dog kun i det omfang, oplysningerne udelukkende findes i et internt arbejdsdokument (og dermed ikke samtidigt i et »eksternt« dokument).

Offentlighedslovens § 11, stk. 1, indeholder følgende bestemmelser: »Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1-5, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler.«

Tilsvarende indeholder forvaltningslovens § 12, stk. 2, følgende bestemmelse: »Oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i interne arbejdsdokumenter, skal uanset bestemmelsen i stk. 1 meddeles i overensstemmelse med reglerne i dette kapitel«.

b) Efter bestemmelserne i offentlighedslovens § 10 og forvaltningslovens § 14 er forskellige andre dokumenter, som ikke er interne arbejdsdokumenter, efter deres art undtaget fra aktindsigt. Efter disse bestemmelser omfatter retten til aktindsigt bl. a. ikke statsrådsprotokoller og nogle særlige dokumenter, udarbejdet i forbindelse med møder mellem ministre, brevveksling mellem ministerier om lovgivning, visse dokumenter i forbindelse med EF-sager, sekretariats-dokumenter, brevveksling med sagkyndige i forbindelse med retssager samt i en vis udstrækning materiale, der indgår i offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.

I relation til alle de dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10 og forvaltningslovens § 14 – bortset fra de i offentlighedslovens § 10, nr. 6, omhandlede dokumenter vedrørende grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser – skal der dog efter bestemmelserne i offentlighedslovens § 11, stk. 1, og forvaltningslovens § 14, stk. 2, foretages ekstrahering af oplysninger vedrørende faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 11, stk. 1, er citeret i afsnit 3.a.

Forvaltningslovens § 14, stk. 2, er formuleret således:

»Oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i de i stk. 1 nævnte dokumenter, skal uanset bestemmelsen i stk. 1 meddeles i overensstemmelse med reglerne i dette kapitel.«

#### 4) Undtagelse af enkelte oplysninger.

Bestemmelserne i offentlighedslovens § 12 og § 13 samt forvaltningslovens § 15 angår undtagelse af enkelte oplysninger. Efter bestemmelserne skal der principielt ske en konkret vurdering af hver enkelt oplysning.

a) Både efter offentlighedsloven og forvaltningsloven kan oplysninger efter omstændighederne undtages fra aktindsigt ud fra modstående hensyn til *private interesser*.

Offentlighedslovens § 12, stk. 1, indeholder to forskellige bestemmelser: nr. 1, der omhandler oplysninger om enkeltpersoners private forhold, og nr. 2, der angår visse oplysninger om erhvervsforhold.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, undtager oplysninger om »privatlivets forhold« fra aktindsigt allerede ud fra oplysningernes art. Derimod kræves der efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, *dels* at der er tale om oplysninger af en bestemt art, *dels* at det herudover på grundlag af en konkret vurdering vil have mindst én af nogle nærmere angivne skadevirkninger for erhvervsvirksomheden, hvis der meddeles aktindsigt.

Bestemmelserne i offentlighedslovens § 12, stk. 1, er sålydende: »Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

- 1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold,
- 2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.«

Herudover vil private interesser af ganske særlig karakter efter omstændighederne kunne

bevirke undtagelse af oplysninger fra aktindsigt i medfør af opsamlingsbestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Den i denne forbindelse relevante del af bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, er sålydende: »...private ... interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.«

Bestemmelser, der svarer til offentlighedslovens § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, nr. 6, findes ikke i forvaltningsloven. De hensyn, der er omhandlet i offentlighedslovens § 12, stk. 1, vil dog efter omstændighederne kunne indgå i vurderingen i medfør af forvaltningslovens § 15. § 15 indeholder dog en langt mere snæver adgang til at undtage oplysninger fra aktindsigt end offentlighedslovens §§ 12-13, jf. nærmere nedenfor.

b) En række forskellige *offentlige interesser*, som kan bevirke undtagelse af enkelte oplysninger fra aktindsigt, er opregnet i offentlighedslovens § 13, stk. 1, og § 15, stk. 1.

Disse offentlige interesser kan kort karakteriseres som hensyn til landets sikkerhed, forsvaret og udenrigspolitiske interesser m.v., hensynet til forfølgning af lovovertrædelser m.v., kontrol- og planlægningshensyn, visse offentlige økonomiske interesser og – for så vidt angår bestemmelsen i offentlighedslovens § 13 – tillige visse særlige offentlige interesser.

Offentlighedslovens § 13, stk. 1, indeholder følgende bestemmelser: »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, straffuldbrydelse 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 offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed, eller

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

Forvaltningslovens § 15, stk. 1, er formuleret således:

»Retten til aktindsigt kan i øvrigt begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, herunder

- 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, straffuldbrydelse 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, eller
- 5) det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed.«

De i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, opregnede hensyn er ikke udtrykkeligt nævnt i forvaltningsloven. Bortset herfra er de i offentlighedslovens § 13 og forvaltningslovens § 15 udtrykkeligt opregnede hensyn ganske identiske. Forskellen på de to bestemmelser skal således særligt søges i det forskellige afvejningstema i de to bestemmelser.

Efter offentlighedslovens § 13 kan en oplysning undtages fra aktindsigt, hvis »det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn« som nævnt i bestemmelsen. Derimod kræves det efter forvaltningslovens § 15, at »partens interesse i at kunne benytte sit kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn« til de i bestemmelsen nævnte interesser.

Efter offentlighedslovens § 13 skal det således blot være nødvendigt at undtage en oplysning fra aktindsigt ud fra væsentlige modhensyn. Efter forvaltningslovens § 15 skal derimod partens kvalificerede interesse i aktindsigt afvejes overfor modhensyn, der efter bestemmelsen skal være af afgørende karakter.

c) Som ovenfor nævnt kan der efter bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 12-13 og forvaltningslovens § 15 kun ske undtagelse af enkelte oplysninger fra aktindsigt. I overensstemmelse hermed er det i de identiske bestemmelser i offentlighedslovens § 12, stk. 2, og § 13, stk. 2, samt forvaltningslovens § 15, stk. 2, fastsat, at dersom de modhensyn, der har ført til undtagelsen, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal den aktindsigtsbegærende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Denne ekstraheringspligt må dog tages med det naturlige forbehold, at der ikke er pligt til at meddele aktindsigt i dokumenter, som efter fjernelsen af de oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt, ikke længere har noget forståeligt og sammenhængende meningsindhold.

### 5) De særlige tavshedspligtsregler.

a) De almindelige tavshedspligtsbestemmelser i straffeloven, forvaltningslovens § 27 og tjenestemandsløvgivningen har hverken betydning for adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven eller efter forvaltningsloven, jf. offentlighedslovens § 14, 2. pkt., og forvaltningslovens § 9, stk. 2.

De hensyn, der efter forvaltningslovens § 27, stk. 1, kan bevirke tavshedspligt, er til dels de samme hensyn som de, der efter offentlighedslovens §§ 12 og 13 og forvaltningslovens § 15 kan bevirke, at en oplysning kan undtages fra aktindsigt. Afvejningstemaerne er imidlertid forskellige. Efter forvaltningslovens § 27, stk. 1, er en oplysning undergivet tavshedspligt, enten når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller »når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser« af den i bestemmelsen angivne art. Offentlighedslovens § 12, stk. 1, indeholder dels i nr. 1 en bestemmelse, hvorefter bestemte oplysninger er undtaget fra aktindsigt allerede ud fra deres art (jf. nærmere i afsnit 4.a), dels i nr. 2 en bestemmelse, hvorefter andre typer oplysninger ud fra en konkret afvejning angående den økonomiske betydning af oplysningens hemmeligholdelse kan undtages fra aktindsigt. Offentlighedslovens § 13 kræver for at undtage oplysninger fra aktindsigt, at »det er *nødvendigt* til beskyttelse af *væsentlige* hensyn« af den i bestemmelsen nævnte art (jf. nærmere i afsnit 4.b). Forvaltningslovens § 15 kræver, at »partens interesse i at kunne benytte kendskab til

sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv« må »vige for *afgørende* hensyn« af de i bestemmelsen nævnte arter (jf. nærmere afsnit 4.b).

Derimod har specielle tavshedspligtsforskrifter betydning for adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven, jf. lovens § 14, 1. pkt., sammenholdt med 2. pkt.

Specielle tavshedspligtsforskrifter har ingen betydning for adgangen til aktindsigt efter forvaltningsloven, jf. lovens § 9, stk. 2. Afgørelsen af, om der skal meddeles aktindsigt efter forvaltningsloven, beror således udelukkende på reglerne i forvaltningslovens kapitel 4.

Offentlighedslovens § 14 er sålydende: »Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Det gælder ikke, for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, forvaltningsloven og tjenstemandslovgivningen.«

Forvaltningsloven § 9, stk. 2, indeholder følgende bestemmelse: »Bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, begrænser ikke pligten til at give aktindsigt efter dette kapitel.«

b) På skatteområdet findes specielle tavshedspligtsforskrifter (med et bredere anvendelsesområde) i statsskattelovens § 44 og kildeskattelovens § 87.

Statsskattelovens § 44 er sålydende: »De skattelignende myndigheders og landsskatterettens medlemmer såvel som medlemmerne af de kommunale myndigheder, hvem opkrævningen og inddrivelsen af skatten påhviler, er under ansvar efter § 152 i borgerlig straffelov, forpligtet til overfor uvedkommende at iagttage ubetinget tavshed med hensyn til de oplysninger om skatteydernes indkomst- og formueforhold, som under varetagelsen af deres hverv måtte komme til deres kundskab. Det samme gælder med hensyn til de hos de nævnte myndigheder ansatte eller af dem antagne medhjælpere samt iøvrigt enhver, der som følge af et i henhold til aftale med det offentlige påtaget arbejde kommer til kundskab om sådanne forhold. Er aftalen indgået med en virksomhed, omfatter tavshedspligten alle, der under deres arbejde i virksomheden får kundskab om forhold som de ovennævnte.«

Kildeskattelovens § 87 indeholder følgende bestemmelser: »Skattemyndighederne skal under ansvar efter § 152 i borgerlig straffelov iagttage ubetinget tavshed over for uvedkommende med hensyn til de oplysninger vedrørende de skattepligtiges eller de indeholdelsespligtiges økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet vedrørende forhold, som de under varetagelsen af deres funktioner efter denne lov kommer til kundskab om. Det samme gælder de hos skattemyndighederne ansatte eller af dem antagne medhjælpere samt i øvrigt enhver, der som følge af et i henhold til aftale med det offentlige påtaget arbejde, kommer til kundskab om sådanne forhold. Er aftalen indgået med en virksomhed, omfatter tavshedspligten alle, der under deres arbejde i virksomheden får kundskab om sådanne forhold.«

Herudover findes andre, mere snævert gældende specielle tavshedspligtsforskrifter, jf. således vurderingslovens § 29 A og visse bestemmelser i dobbeltbeskatningsoverenskomster.

Bestemmelsen i vurderingslovens § 29 A er sålydende: »Medlemmer af vurderingsmyndigheden eller af landsskatteretten er under ansvar efter borgerlig straffelovs §§ 152 og 264 b forpligtet til over for alle uvedkommende at hemmeligholde, hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om. Forpligtelsen gælder tillige for sagkyndige medhjælpere og de hos de nævnte myndigheder i øvrigt ansatte og andre medhjælpere, jfr. § 39 A, samt i øvrigt enhver, der som følge af et i henhold til aftale med det offentlige påtaget arbejde kommer til kundskab om sådanne forhold. Er aftalen indgået med en virksomhed, gælder forpligtelsen alle, der under deres arbejde i virksomheden får kundskab om forhold som de ovennævnte.«

Som eksempler på tavshedspligtsbestemmelser i dobbeltbeskatningsoverenskomster kan nævnes:

Dobbeltbeskatningsoverenskomsten mellem Danmark og USA (jf. bekendtgørelse nr. 1 af 11. januar 1949 (LTC)) indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

#### »Artikel XVII.

De kontraherende Staters kompetente Myndigheder skal udveksle saadanne Oplysninger (forudsat at disse er tilgængelige i Henhold til de kontraherende Staters Skatte Lovgivning), som er nødvendige af Hensyn til Gennemførelsen af nærværende Aftales Bestemmelser eller

for at hindre Skattesvig eller af Hensyn til Administrationen af gældende Bestemmelser til Forhindring af Beskatningsunddragelse, for saa vidt angaar Skatter, der omfattes af nærværende Aftale. Alle Oplysninger, der saaledes udveksles, skal behandles som hemmelige og maa ikke meddeles til andre Personer end de, der er beskæftigede med Paaligningen og Opkrævningen af de af nærværende Aftale omfattede Skatter. Ingen Oplysninger skal udveksles, som vilde aabenbare Forretningshemmeligheder eller Fremstillingsmetoder.«

Den dansk-hollandske dobbeltbeskatningsoverenskomst (jf. bekendtgørelse nr. 9 af 21. februar 1958 (LTC)) indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

#### »Artikel 23.

De kompetente myndigheder i de to stater skal udveksle sådanne oplysninger (det vil sige oplysninger, som skattemyndighederne ordentligvis har til disposition), som er nødvendige for gennemførelsen af bestemmelserne i denne overenskomst eller for at forhindre skattesvig eller for praktiseringen af bestemmelser, der tager sigte på at forhindre omgæelser af skattepligten, alt for så vidt angår de skatter, der omhandles i denne overenskomst. Alle oplysninger, der således udveksles, skal behandles som hemmelige og må ikke meddeles til andre personer end de, der er beskæftiget med påligningen og opkrævningen af de skatter, som omhandles i denne overenskomst. Ingen oplysning af den nævnte art må udveksles, som ville røbe nogen kommerciel, forretningsmæssig, industriel eller faglig hemmelighed eller fremstillingsmetode.«

Dobbeltbeskatningsoverenskomsten mellem Danmark og Storbritanien (jf. bekendtgørelse nr. 6 af 12. februar 1981 (LTC)) indeholder en moderniseret bestemmelse om udveksling af oplysninger, og herunder om tavshedspligt:

#### »Artikel 25

##### *Udveksling af oplysninger*

1. De kontraherende staters kompetente myndigheder skal udveksle sådanne oplysninger, som er nødvendige for at gennemføre bestemmelserne i denne overenskomst eller i de kontraherende staters interne lovgivning vedrørende skatter, der omfattes af overenskomsten, i det omfang denne beskatning ikke strider mod overenskomsten. Alle oplysninger, der modtages af en kontraherende stat, skal behandles som hemmelige på samme måde som

oplysninger, der modtages i henhold til denne stats interne lovgivning, og må kun meddeles til personer eller myndigheder (herunder domstole og forvaltningsmyndigheder), der er beskæftiget med påligning, opkrævning, inddrivelse, retsforfølgelse eller klagebehandling i forbindelse med de skatter, der er omfattet af overenskomsten. Sådanne personer eller myndigheder må kun benytte oplysningerne til de nævnte formål. De kan meddele oplysningerne under offentlige retshandlinger eller i retsafgørelser.

2. Bestemmelserne i stykke 1 i denne artikel skal i intet tilfælde kunne fortolkes således, at der pålægges en kontraherende stat pligt til:

a) at udføre forvaltningsakter, der strider mod denne stats eller den anden kontraherende stats lovgivning eller forvaltningspraksis;

b) at meddele oplysninger, som ikke kan opnås ifølge denne stats eller den anden kontraherende stats lovgivning eller normale forvaltningspraksis;

c) at meddele oplysninger, som ville røbe nogen erhvervsmæssig, forretningsmæssig, industriel, kommerciel eller faglig hemmelighed eller nogen fremstillingsmetode, eller oplysninger, hvis offentliggørelse ville stride mod almene interesser (ordre public).«

Som det fremgår, er tavshedspligtsbestemmelserne ikke ens formuleret i forskellige dobbeltbeskatningsoverenskomster.

### *C. Ægtefællereglen i kildeskattelovens § 80.*

1) Aktindsigtsbestemmelserne i offentlighedsloven og forvaltningsloven suppleres af den særlige regel i kildeskattelovens § 80, stk. 1, 1. pkt. om ægtefællers adgang til aktindsigt i hinandens ligningssager for indkomstår, hvor ægtefællerne har været samlevende.

§ 80, stk. 1, i kildeskatteloven (jf. nu lovbeholdtgørelse nr. 662 af 19. oktober 1989) er sålydende: »Samlevende ægtefæller har ret til at blive gjort bekendt med hinandens selvangivelser i udfyldt stand, forinden de indsendes til ligningsmyndigheden. Hver ægtefælle kan ved henvendelse til ligningsmyndigheden begære oplysning om indholdet af selvangivelsen og om skatteansættelsen for indkomstår, i hvilke de er samlevende.«

Efter bestemmelsen har en ægtefælle en ubetinget adgang til aktindsigt i den anden ægte-

fælles ligningssager for indkomstår, hvor ægtefællerne har været samlevende.

Adgangen til aktindsigt efter kildeskatteloven gælder uanset, om den ægtefælle, der søger aktindsigt, er part i den anden ægtefælles ligningssag eller ej. Kildeskatteloven indeholder heller ikke undtagelsesbestemmelser, der svarer til bestemmelserne i bl.a. offentlighedslovens § 12 og § 13 samt forvaltningslovens § 15. På denne baggrund må det antages, at der ikke ud fra de modhensyn, der er opregnet i de nævnte bestemmelser, vil kunne nægtes en ægtefælle aktindsigt. En ægtefælle kan således ikke efter kildeskattelovens § 80 nægtes aktindsigt hverken af hensyn til den ægtefælle, ligningssagen angår, eller af hensyn til den aktindsigtssøgende ægtefælle selv. Efter bestemmelsen i § 80 kan aktindsigt heller ikke nægtes under henvisning til offentlige hensyn. Ej heller indeholder bestemmelsen nogen modifikation for så vidt angår de tilfælde, hvor der måtte være rejst straffesag mod den ægtefælle, der er part i den ligningssag, hvori der søges aktindsigt (sammenhold herved offentlighedslovens § 2, 1. pkt., og forvaltningslovens § 9, stk. 3, og § 18).

Specielt for så vidt angår de mere kvalificerede offentlige modhensyn i offentlighedsloven og forvaltningsloven må retstilstanden forekomme inkonsekvent, hvis den ægtefælle, ligningssagen ikke direkte vedrører, i kraft af aktindsigtsbestemmelsen i kildeskattelovens § 80 kan få oplysninger, som den ægtefælle, ligningssagen direkte vedrører, selv måtte være afskåret fra at få i medfør af forvaltningslovens kapitel 4.

Da det nævnte spørgsmål ikke er aktuelt i nogen af de undersøgte sager, skal det her blot påpeges, at der kunne være anledning til i forbindelse med en kommende revision af kildeskatteloven at overveje en klargørelse af samspillet mellem på den ene side bestemmelserne i offentlighedsloven og forvaltningslovens kapitel 4 og på den anden side bestemmelsen i kildeskattelovens § 80. Dette gælder særligt i henseende til spørgsmålet om, hvorvidt der fra den ene ægtefælles sag kan udleveres oplysninger til den anden ægtefælle, som den førstnævnte ægtefælle ville kunne nægtes aktindsigt i efter forvaltningslovens bestemmelser.

Spørgsmålet om forholdet mellem bestemmelsen i kildeskattelovens § 80 og de særlige

tavshedspligtsbestemmelser på skatteområdet er berørt i afsnit 2.

2) 6 af de 48 sager (sagerne nr. 10, 18, 22, 26, 32 og 39) omhandler spørgsmålet om aktindsigt i (den tidligere) ægtefælles ligningssag.

*Sag nr. 10* indeholder en praksisdannende afgørelse fra Skattedepartementet angående forholdet mellem bestemmelserne i offentlighedsloven, de specielle tavshedspligtsbestemmelser i statsskattelovens § 44, kildeskattelovens § 87 og bestemmelsen i kildeskattelovens § 80, stk. 1, 2. pkt.

Sagen angår et tilfælde, hvor en fraskilt ægtemand (A) begærede aktindsigt i den fraskilte hustru (B's) ligningssag. Ligningskommissionen i K kommune afslog A's anmodning med følgende begrundelse:

»... ovennævnte oplysninger ikke kan gives, idet oplysningerne er omfattet af de særlige tavshedspligtsbestemmelser i forhold til forvaltningsloven, hvor skattemyndigheden jf. statsskattelovens § 44 og kildeskattelovens § 87 har betinget tavshedspligt med hensyn til videregivelse af oplysninger om skattepligtiges forhold til private og ikke-forvaltningsmyndigheder.«

A klagede over ligningskommissionens afgørelse til Skattedepartementet. I sin udtalelse i anledning af klagen til Skattedepartementet anførte ligningskommissionen bl. a. yderligere, at »det herfra må antages, at formålet med anmodningen alene er at få oplyst, hvem der har været hustru behjælpelig med udfyldelsen af hendes selvangivelse for indkomståret 1986.«, og at »der her er tale om privatperson, der ikke er part i nogen sag.« I relation til sidstnævnte anførte ligningskommissionen, at det ikke var sandsynligt, at afgørelsen i B's ligningssag skulle kunne få betydning for A's skatteforhold.

I skrivelse af 8. september 1987 traf Skattedepartementet herefter følgende afgørelse i forhold til A:

»I en skrivelse af 13. maj 1987 har De klaget over, at K kommunes skatteforvaltning har nægtet at oplyse Dem om navnet på den revisor, der har bistået Deres fraskilte ægtefælle med hendes selvangivelse for indkomståret 1986.

Afslaget er begrundet med henvisning til de særlige tavshedspligtsregler i statsskattelovens § 44 og kildeskattelovens § 87, idet skattefor-

valtningen ikke har kunnet anse Dem som part i forhold til den ønskede oplysning.

Det fremgår af sagen, at De fraflyttede den fælles ejendom (ejendommens adresse) i 1986, og at der bevilgedes Dem og Deres hustru skilsmisse pr. 10. november 1986. Ifølge bodelingsoverenskomsten skulle De fratrække alle prioritetsrenter på den fælles ejendom frem til skæringsdagen den 1. juli 1986, hvor Deres fraskilte hustru overtog ejendommen.

Sagen har været genstand for principielle overvejelser i Skattedepartementet, ligesom den har været drøftet med Justitsministeriet.

Skattedepartementet skal herefter meddele, at de særlige tavshedspligtsregler i statsskatteloven og kildeskatteloven efter departementets opfattelse skal ses i sammenhæng med den særlige regel i kildeskattelovens § 80, stk. 1. I medfør af denne bestemmelse har samlevende ægtefæller ret til at se hinandens selvangivelser for indkomstår, hvor de har været samlevende. Efter praksis gælder dette også for indkomstår, hvori samlivet er blevet ophævet.

Efter skattedepartementets opfattelse har De herefter som udgangspunkt ret til alle oplysninger om indholdet af den omtalte selvangivelse. Oplysningerne kan gives ved udlevering af fotokopier af selvangivelsen. Under henvisning hertil vedlægges kopi af Deres fraskilte hustrus selvangivelse for indkomståret 1986.«

Det fremgår yderligere af Skattedepartementets sag, at »der næppe er belæg for relevansvurderinger« ved stillingtagen til aktindsigtsanmodninger efter bestemmelsen i kildeskattelovens § 80, stk. 1, og den hidtidige praksis, »hvorefter irrelevante oplysninger udstreges, kan således næppe opretholdes«.

*Sag nr. 18* angår et tilfælde, hvor ægtefællerne A og B blev separeret den 1. april 1982 og skilt den 18. maj 1983. I september 1987 anmodede A ligningskommissionen om aktindsigt i B's »selvangivelser for årene 1982 og 1983 i forbindelse med skatteansættelse hvor undertegnede er part.«

Ligningskommissionen afslog A's anmodning, og herover klagede A til Skattedepartementet, idet A på ny påberåbte sig partsstatus i B's ligningssager for 1982 og 1983.

I skrivelse af 25. marts 1988 meddelte Skattedepartementet herefter A følgende afgørelse:

»I anledning af Deres henvendelse af 1. oktober 1987 ved hvilken De under henvisning til forvaltningslovens regler har anmodet om ak-

tindsigt i Deres tidligere ægtefælles selvangivelser for indkomståret 1982 og 1983 skal man meddele, at nævnte lov ikke efter Skattedepartementets opfattelse hjemler adgang hertil. Skattedepartementet har herved lagt vægt på, at De ikke har en sådan direkte væsentlig, retlig og individuel interesse i de pågældende sager, hvori selvangivelserne indgår, at De kan betragtes som part i forhold hertil.

Derimod finder Skattedepartementet, at De med hjemmel i kildeskattelovens § 80 har adgang til at gøre Dem bekendt med og få udleveret kopi af Deres tidligere ægtefælles selvangivelse for indkomståret 1982. Det fremgår således af bestemmelsens ordlyd sammenholdt med praksis, at der er en sådan ret for indkomstår, hvori ægtefællerne er samlevende, herunder indkomståret, hvori separation er indtrådt.

Man har derfor samtidig hermed anmodet (K) Kommune om at tilsende Dem kopi af (B's) selvangivelse for 1982.«

I *sag nr. 22*, der angår spørgsmålet om aktindsigt i den tidligere ægtefælles selvangivelser for årene 1979-1986, tog Skattedepartementet ikke stilling til det materielle spørgsmål, idet Skattedepartementet oversendte sagen til vedkommende kommunale skatteforvaltning, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 2.

*Sag nr. 26* angår et tilfælde, hvor A og B blev separeret ved byretsdom af 11. april 1984. Byretsdommen blev stadfæstet ved landsretsdom af 7. september 1984. Det fremgår ikke, om A og/eller B har fået aktindsigt i hinandens selvangivelser for 1984 i medfør af kildeskattelovens § 80, stk. 1, idet A's klage til Skattedepartementet angår indkomståret 1985. For så vidt angår indkomståret 1985 er der formentlig taget stilling til A's anmodning om aktindsigt efter bestemmelserne i offentlighedsloven og forvaltningslovens kapitel 4. Sagen omtales i øvrigt i kapitel III.A. om partsbegrebet, kapitel III.F.3.i om undtagelse af enkelte oplysninger fra aktindsigt og kapitel III.G.7.e om begrundelse af aktindsigtsafgørelsen.

I *sag nr. 32* blev samlivet mellem ægtefællerne A og B ophævet i januar måned 1984, og ægtefællerne blev skilt den 20. august samme år. I sagen traf Skattedepartementet afgørelse om at udlevere B's selvangivelse for indkomståret 1984 til A.

I *sag nr. 39* klagede en skatteyder til Skattedepartementet over, at et skatteråd ikke havde imødekommet hans anmodning om aktindsigt i skatteyderens og dennes samlevende ægtefælles selvangivelser for indkomstårene 1983 og 1984. Skattedepartementet drog omsorg for, at skatterådet imødekom begæringen om aktindsigt og meddelte skatterådet, »at man finder det uheldigt, at skatterådet ikke tidligere har opfyldt skatteyderens ønske om fuldstændig aktindsigt, som han efter forvaltningsloven og eventuelt kildeskattelovens § 80 har krav på.«

Skattedepartementets refererede praksis i relation til kildeskattelovens § 80, stk. 1, 2. pkt., kan sammenfattes således:

- Ægtefællens adgang til aktindsigt efter § 80 angår også det år, hvori samlivet mellem ægtefællerne er ophævet eller - hvis samlivsophævelse ikke er indtrådt i et tidligere indkomstår - det år, hvori ægtefællerne er blevet separeret eller skilt uden forudgående separation.
- De specielle tavshedspligtsbestemmelser begrænser ikke adgangen til aktindsigt efter § 80.
- Det vil næppe efter § 80 være holdbart at stille krav om, at den ægtefælle, der søger aktindsigt i medfør af § 80, har nogen reel interesse i at få meddelt oplysningerne.

Den refererede praksis kan ikke give mig anledning til bemærkninger ud over, at der ikke efter offentlighedsloven og forvaltningsloven kan stilles noget krav om, at den aktindsigtssøgende begrunder sin anmodning eller dokumenterer nogen reel eller konkret interesse i at få aktindsigt, og at det også ville stemme dårligt hermed, dersom der i relation til bestemmelsen i kildeskattelovens § 80, stk. 1, 2. pkt., blev stillet krav i denne retning.

#### **D. Forvaltningsprocessuelle regler i aktindsigtssager.**

##### *1) Almindelige forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler.*

De sagsbehandlingsregler, der findes i den almindelige forvaltningsret, gælder også i aktindsigtssager. Aktindsigtssager er afgørelsessager, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1, sammenholdt med forvaltningslovens § 16, stk. 1, 2 og 4, samt offentlighedslovens § 15, stk. 2, og § 16, stk. 1 og 2. Dette indebærer, at samtlige sagsbehandlingsregler i forvaltningsloven også gælder i aktindsigtssager. Således gælder reglerne om



speciel inhabilitet (forvaltningslovens kapitel 2), om myndighedernes vejledningspligt (forvaltningslovens § 7), om partsrepræsentation (forvaltningslovens § 8), om partshøring (forvaltningslovens kapitel 5), om begrundelse (forvaltningslovens kapitel 6) og om klagevejledning (forvaltningslovens kapitel 7) også i aktindsigtssager.

## 2) Den særlige partshøringsregel i skattestyrelseslovens § 3.

Inden for skatteforvaltningsprocessen findes en speciel partshøringsregel (reglen om »agterskrivelser«). Denne regel gælder ikke i aktindsigtssager, men kun i forbindelse med behandlingen af materielle ligningssager.

Den særlige partshøringsregel har imidlertid betydning for skatteyderens behov for og adgang til at få oplysninger fra skattemyndighederne i ligningssager, idet reglen indebærer, at ligningsmyndigheden af egen drift skal meddele skatteyderen visse oplysninger om ligningssagens faktiske og retlige grundlag.

Bestemmelsen findes i skattestyrelsesloven (jf. lovbekendtgørelse nr. 573 af 14. november 1984 med senere ændringer) § 3, stk. 1, 1. og 2. pkt., der er sålydende: »I tilfælde, hvor der foreligger behørig selvangivelse, skal ligningskommissionen, forinden den foretager en ansættelse til et andet beløb end selvangivet, give den skattepligtige lejlighed til at ytre sig skriftligt eller ved mundtlig forhandling. Den skattepligtige skal underrettes om den påtænkte ansættelse og om begrundelsen for denne.«

Den særlige partshøringsregel angår således både faktiske og retlige omstændigheder. De faktiske omstændigheder vil parten normalt kunne få aktindsigt i efter begæring, og jævnligt vil de faktiske omstændigheder tillige være omfattet af bestemmelserne i forvaltningslovens § 19 om myndighedens pligt til partshøring vedrørende visse af sagens faktiske omstændigheder.

Forvaltningslovens § 19, stk. 1-2, indeholder følgende bestemmelser:

»Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten be-

kendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag,
- 2) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
- 3) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse,
- 4) parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger,
- 5) den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, virksomheder m.v., eller hvis forelæggelsen af oplysningerne for parten i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, eller
- 6) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.«

I mangel af udtrykkelige bestemmelser i skattestyrelseslovens § 3 om indholdet af den retlige del af begrundelsen må det antages, at denne skal opfylde de krav, der er opstillet herom i forvaltningslovens § 24, stk. 1.

Forvaltningslovens § 24, stk. 1, indeholder følgende bestemmelser: »En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.«

Efter forvaltningslovens §§ 22 og 24 skal en skriftlig afgørelse være ledsaget af en begrundelse. Forvaltningslovens aktindsigtsregler giver imidlertid ikke parten adgang til at få oplysninger om forvaltningens interne retlige overvejelser i den materielle skattesag. Efter

forvaltningslovens § 12 har parten ikke ret til aktindsigt i forvaltningens interne arbejdsdokumenter, dog med den modifikation, at visse »oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder« – men ikke vedrørende de retlige omstændigheder – skal ekstraheres.

Den særlige partshøringsregel i skattestyrelseslovens § 3 giver således på dette punkt parten en videre adgang til oplysninger, inden forvaltningen har truffet afgørelse i en ligningssag, end hvad der følger af de almindelige regler om partsaktindsigt.

Det nævnte forhold spiller kun en indirekte rolle i undersøgelsen. Den særlige partshøringsregel i skattestyrelseslovens § 3 angår ligningssagernes materielle indhold, medens undersøgelsen omfatter spørgsmål om aktindsigt.

### *3) Særlige forvaltningsprocessuelle regler i relation til aktindsigtssager.*

Forvaltningsloven og offentlighedsloven indeholder en række sagsbehandlingsregler, der specielt er gældende i forbindelse med aktindsigtssager.

a) Forvaltningsloven indeholder i § 11 en væsentlig regel, hvorefter afgørelsen i den underliggende (materielle) skattesag som hovedregel skal udsættes, dersom parten i en afgørelsessag begærer aktindsigt, inden der er truffet afgørelse i den underliggende sag. Bestemmelsen giver parten mulighed for at varetage sine interesser i forbindelse med myndighedens afgørelse i den underliggende sag, f.eks. at komme med en udtalelse i sagen.

Forvaltningslovens § 11 er sålydende: »Fremsætter en part under sagens behandling begæring om aktindsigt, og denne begæring efter loven skal imødekommes, udsættes sagens afgørelse, indtil der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder dog ikke, hvis udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse, eller hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse.«

b) I øvrigt kan aktindsigtsafgørelser efter såvel offentlighedsloven som efter forvaltningsloven påklages særskilt, jf. offentlighedslovens § 15,

stk. 2, og forvaltningslovens § 16, stk. 4, 1. pkt. Dette indebærer, at den, der har fået helt eller delvist afslag på aktindsigt, ikke behøver at afvente realitetsafgørelsen i sagen, før afgørelsen vedrørende aktindsigtsspørgsmålet eventuelt påklages.

Offentlighedslovens § 15, stk. 2, er sålydende: »Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen eller handlingen i øvrigt af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører.«

Den tilsvarende bestemmelse i forvaltningslovens § 16, stk. 4, 1. pkt. er sålydende: »Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører.«

c) For så vidt angår klager over aktindsigtsafgørelser truffet i medfør af forvaltningsloven bevirker en særskilt klage (der indgives, inden der er truffet afgørelse i den underliggende sag) over aktindsigtsafgørelsen, normalt, at afgørelsen i den underliggende sag skal udsættes, indtil der er taget stilling til klagen over aktindsigtsafgørelsen; jf. herved forvaltningslovens § 16, stk. 4, 2. pkt., hvorefter »Bestemmelsen i § 11 gælder tilsvarende«. Der henvises herved til det i afsnit a) anførte.

En lignende regel findes ikke i offentlighedsloven. Dette må ses på baggrund af, at offentlighedsloven ikke gælder for parter i afgørelsessager.

Hovedreglen om udsættelse af afgørelsen i den materielle sag i forbindelse med særskilte aktindsigtsklager gælder således kun for parter i afgørelsessager.

d) Det følger af formålet med adgangen til aktindsigt i dokumenter i den offentlige forvaltning, at forvaltningsmyndighederne må træffe afgørelse vedrørende begæringer om aktindsigt inden for kortere tid. I overensstemmelse hermed er det i offentlighedslovens § 16, stk. 1, og forvaltningslovens § 16, stk. 2, 1. pkt., at afgørelse i aktindsigtssager skal træffes »snarest«.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 16, stk. 1, er sålydende: »Vedkommende myndighed afgør snarest, om en begæring kan imødekommes, og om den, der har fremsat begæringen, skal gøres bekendt med dokumenterne ved, at

der gives adgang til gennemsyn på stedet, eller ved, at der udleveres en afskrift eller kopi.»

Forvaltningslovens § 16, stk. 2, 1. pkt., indeholder følgende bestemmelse: »Myndigheden afgør snarest, om en begæring kan imødekommes.«

e) Som supplement til den ovennævnte almindelige regel er der både i offentlighedslovens § 16, stk. 2, og i forvaltningslovens § 16, stk. 2, 2. pkt., fastsat en svarfrist på 10 dage i forbindelse med aktindsigtsbegæring. Fristen gælder for den myndighed, der modtager en begæring om aktindsigt, men ikke for en rekursmyndigheds behandling af en klage vedrørende aktindsigt. 10-dages fristen regnes fra myndighedens modtagelse af anmodningen om aktindsigt.

Der skal så vidt muligt træffes afgørelse om aktindsigtsspørgsmålet inden 10-dages fristen, men der er ikke noget absolut krav herom. Den aktindsigtssøgende har derimod som minimum krav på, at forvaltningsmyndigheden inden for fristen underretter vedkommende om grunden til, at en afgørelse vedrørende selve aktindsigtsspørgsmålet endnu ikke har kunnet træffes, og om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge. Det kræves i øvrigt ikke, at selve aktindsigten faktisk er gennemført inden 10-dages fristen.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 16, stk. 2, er sålydende: »Er en begæring om aktindsigt ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed, skal myndigheden underrette den begærende om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.«

Den tilsvarende bestemmelse i forvaltningslovens § 16, stk. 2, 2. pkt., lyder således: »Er begæringen ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at begæringen er modtaget af myndigheden, skal denne underrette parten om grunden hertil samt om, hvornår afgørelsen kan forventes at foreligge.«

f) Aktindsigt kan enten gennemføres ved, at den aktindsigtssøgende gennemgår sagens originale akter, eller ved, at der gives den aktindsigtssøgende kopi af sagens akter. Medens parten i en afgørelsessag som hovedregel har krav på at få kopi af sagens akter, jf. forvaltningslovens § 16, stk. 3, står forvaltningsmyndigheden mere frit ved afgørelsen af, om aktindsigt i medfør af offentlighedsloven skal gennemføres ved

gennemsyn eller kopi, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 1.

Offentlighedsloven indeholder i § 16, stk. 1, følgende bestemmelse: »Vedkommende myndighed afgør ... om den, der har fremsat begæringen, skal gøres bekendt med dokumenterne ved, at der gives adgang til gennemsyn på stedet, eller ved, at der udleveres en afskrift eller kopi.«

Bestemmelserne i forvaltningslovens § 16, stk. 3, 1. og 2. pkt., er sålydende: »Har det betydning for en parts mulighed for at varetage sine interesser at få afskrift eller kopi af sagens dokumenter, skal en begæring herom imødekommes. Dette gælder dog ikke, hvis dokumenternes karakter, antallet af dokumenter eller deres form med afgørende vægt taler herimod.«

g) Regler om betaling i forbindelse med aktindsigt er med hjemmel i henholdsvis offentlighedslovens § 16, stk. 3, og forvaltningslovens § 16, stk. 3, 3. pkt., fastsat i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 647 af 18. september 1986 om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen og bekendtgørelse nr. 646 af samme dato om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til forvaltningsloven.

Også med hensyn til betaling har parter i en afgørelsessag en mere gunstig stilling end de, der opnår aktindsigt i medfør af offentlighedsloven. Medens der ved aktindsigt efter forvaltningsloven ikke kræves betaling for det første sæt afskrifter/kopier, der udleveres til parten, kan der ved aktindsigt efter offentlighedsloven – bortset fra egenaccess i medfør af offentlighedslovens § 4, stk. 2, og ved aktindsigt i sygehusjournaler, jf. offentlighedslovens § 9 – kræves betaling, hvis den meddelte aktindsigt omfatter mere end 16 sider, og hvis den aktindsigtsbegærende har begæret aktindsigt i form af afskrift eller kopi.

Betalingen for dokumenter, der udleveres i afskrift eller kopi efter offentlighedsloven eller forvaltningsloven, udgør 10 kr. for den første side og 1 kr. for hver af de følgende sider.

h) Endelig indeholder forvaltningslovens § 17 en særlig forvaltningsprocessuel bestemmelse, hvorefter myndigheden kan træffe afgørelse om suspension af klagefristen i den underliggende realitetssag i tilfælde, hvor aktindsigtsaf-

gørelsen bliver påklaget inden udløbet af klagefristen i realitetssagen.

Bestemmelsen er sålydende: »Hvor adgangen til at påklage afgørelsen i en sag er tidsbegrænset og begæringen om aktindsigt fremsættes, efter at afgørelsen er meddelt parten, men inden klagefristens udløb, kan myndigheden bestemme, at klagefristen afbrydes. Klagefristen løber i så fald videre fra det tidspunkt, hvor aktindsigt er meddelt parten eller er afslået, dog med mindst 14 dage. Underretning om, hvornår klagefristen herefter udløber, skal samtidig gives til andre klageberettigede, der har fået skriftlig meddelelse om selve afgørelsen.«

Modsat bestemmelserne i forvaltningslovens § 11 og § 16, stk. 4, 2. pkt., jf. § 11, (se herom under afsnit a) og c)) er bestemmelsen i forvaltningslovens § 17 ikke en bestemmelse om automatisk udsættelse af sagen, men kræver en udtrykkelig beslutning fra vedkommende forvaltningsmyndighed.

En bestemmelse svarende til forvaltningslovens § 17 findes ikke i offentlighedsloven, og muligheden for at beslutte, at klagefristen i realitetssagen suspenderes, eksisterer således kun i relation til parter i afgørelsessager.

## **E. Kompetencen og klagesystemet i aktindsigtssager.**

### *1) Kompetencen i første instans.*

Efter offentlighedsloven og forvaltningsloven tilkommer kompetencen til at træffe afgørelse i 1. instans vedrørende aktindsigtsspørgsmål den forvaltningsmyndighed, der skal træffe eller har truffet afgørelse i den underliggende (materielle) sag, hvori der begæres aktindsigt, eller som i øvrigt behandler eller har behandlet den underliggende sag, jf. offentlighedslovens § 15, stk. 1, og forvaltningslovens § 16, stk. 1.

Offentlighedslovens § 15, stk. 1, er sålydende: »Fremsættes der begæring om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, afgør denne myndighed, om begæringen kan imødekommes. I andre tilfælde afgøres sager om aktindsigt af den myndighed, der har dokumentet i sin besiddelse.«

Forvaltningslovens § 16, stk. 1, indeholder følgende bestemmelse: »Afgørelsen af, om og i hvilken form en begæring om aktindsigt skal imødekommes, træffes af den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den pågældendes sag.«

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 15, stk. 1, 2. pkt., skyldes, at offentlighedsloven også gælder anden forvaltningsvirksomhed end afgørelsessager.

### *2) Rekursystemet.*

Efter offentlighedslovens § 15, stk. 2, og forvaltningslovens § 16, stk. 4, 1. pkt., gælder som udgangspunkt i aktindsigtssager det samme klagesystem, som er gældende for så vidt angår den materielle sag, hvori der begæres aktindsigt. Det anførte gælder både i relation til den almindelige ulovbestemte rekurs og i relation til særlige lovbestemte rekursystemer.

Offentlighedslovens § 15, stk. 3, og forvaltningslovens § 16, stk. 5, indeholder imidlertid hjemmel til, at der ved bekendtgørelse kan ske fravigelse af de ovennævnte klageregler. Bemyndigelsen hertil er udnyttet ved Skattedepartementets bekendtgørelse nr. 865 af 11. december 1986 om påklage af lignings- og vurderingsmyndighedernes afgørelser om aktindsigt i henhold til forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Bekendtgørelsen indeholder i § 1 følgende bestemmelser:

»Afgørelser om aktindsigt i henhold til forvaltningsloven og lov om offentlighed i forvaltningen, der træffes af ligningsrådet, et amtsligningsråd, et skatteråd eller et skyldråd, påklages til skattedepartementet (ministeriet for skatter og afgifter), uanset at afgørelsen er truffet i forbindelse med en sag, der kan indbringes for landsskatte retten i henhold til skattestyrelsesloven.

*Stk. 2.* En ligningskommissions afgørelse om aktindsigt indbringes for ligningskommissionen. Ligningskommissionens afgørelse af en klage over kommissionens tidligere afgørelse om aktindsigt påklages til skattedepartementet.«

Kompetencefordelingen i aktindsigtssager på skatteområdet er herefter følgende:

a) Kompetencen til at træffe afgørelse i aktindsigtssager i første instans tilkommer den myndighed, der har kompetence til at træffe

afgørelse vedrørende sagens indhold i den sag, hvortil aktindsigtssagen knytter sig.

b) I relation til ligningsmæssige afgørelser og afgørelser vedrørende vurdering af fast ejendom er det på disse områder almindeligt gældende klagesystem fraveget. En ligningskommissions afgørelse vedrørende aktindsigt påklages til ligningskommissionen selv, men i øvrigt påklages ligningskommissions (2.) afgørelse samt Ligningsrådets, amtsligningsrådenes, skatterådenes og skyldrådenes aktindsigtsafgørelser til Skatteministeriets departement.

c) Landsskatterettens materielle afgørelser kan hverken efter skattestyrelsesloven eller efter almindelige ulovbestemte regler om administrativ rekurs påklages til anden administrativ myndighed. Det følger herefter af offentlighedslovens § 15 og forvaltningslovens § 16, stk. 4-5, at Landsskatterettens første-instansafgørelser vedrørende aktindsigt ej heller kan påklages til anden administrativ myndighed.

Selvom Skattedepartementet således ikke har kompetence til at træffe afgørelse i sådanne sager, er der dog ikke retlige hindringer for, at Skatteministeriets departement som den øverste myndighed på skatteområdet kan afgive en retligt uforbindende udtalelse om sådanne aktindsigtsspørgsmål, som forelægges departementet.

d) Afgørelser om aktindsigt i skatterestancesager, truffet af en kommune, samt afgørelser om aktindsigt, truffet af et amtsskatteinspektorat på egne vegne, kan – efter de almindelige, ulovbestemte rekursregler på området – påklages til Statsskattedirektoratet (fra 1. januar 1990 Told- og Skattestyrelsen) og videre til Skatteministeriets departement. Afgørelser om aktindsigt, truffet af Statsskattedirektoratet (fra 1. januar 1990 Told- og Skattestyrelsen) på egne vegne, kan – efter de almindelige, ulovbestemte rekursregler på området – påklages til Skatteministeriets departement.

e) I forbindelse med mine indledende undersøgelser angående dette egen drift-projekt vedrørende aktindsigt på skatteområdet blev jeg opmærksom på skatteministerens skrivelse af 14. juni 1989, hvormed ministeren bl.a. har henlagt kompetencen som rekursmyndighed i aktindsigtssager til statsskattedirektøren (nu direktøren for Told- og Skattestyrelsen).

De retlige spørgsmål i forbindelse med denne kompetenceomlægning har jeg herefter taget op af egen drift i en særskilt sag.

### III. Undersøgelsens indhold

#### A. Partsbegrebet.

I et relativt stort antal sager har afgrænsningen af partsbegrebet givet anledning til tvivl. I mindst 9 af de undersøgte sager (sagerne nr. 10, 11, 12, 13, 18, 19, 23, 26 og 38) har det været et væsentligt tvivlsspørgsmål i aktindsigtssagen, om den aktindsigtssøgende kunne anses for at være part.

*Sag nr. 10*, der i øvrigt er omtalt i afsnit II.C.2, omhandler spørgsmålet om aktindsigt i en tidligere ægtefælles ligningssag.

Det fremgår af sagen, at A og B i forbindelse med deres skilsmisse havde indgået en bodelingsoverenskomst, hvorefter A skulle have ret til at fratrække alle prioritetsrenter vedrørende A's og B's fælles ejendom indtil 1. juli 1986, hvor B overtog ejendommen som led i bodelingen.

A foretog på sin selvangivelse for 1986 fradrag i overensstemmelse hermed, medens B på sin selvangivelse for 1986 fratrak halvdelen af prioritetsrenterne for perioden 1. januar – 1. juli 1986. Opgørelsen over B's prioritetsrenter var udarbejdet af en revisor.

B gjorde i februar 1987 A bekendt med, at B på selvangivelsen havde fratrækket halvdelen af prioritetsskatterenterne vedrørende perioden 1. januar – 1. juli 1986. A rettede den 15. april 1987 personlig henvendelse til skatteforvaltningen i sin kommune og bad om aktindsigt i B's ligningssag for 1986. Skatteforvaltningen meddelte mundtligt A afslag på aktindsigt i oplysningen om, hvilken revisor, der havde bistået B, ifølge A under henvisning til, at A ikke efter kildeskattelovens § 80 havde ret til aktindsigt i denne oplysning.

Denne afgørelse påklagede A til ligningskommissionen. I sin klage anførte A bl. a., at han var part i sagen. I skrivelse af 28. april 1987 fastholdt ligningskommissionen afgørelsen, idet ligningskommissionen henviste til, at »... oplysningerne er omfattet af de særlige tavshedspligtsbestemmelser i forhold til forvaltningsloven, hvor skattemyndigheden jf. Statskattelovens § 44 og kildeskattelovens § 87 har ubetinget tavshedspligt med hensyn til videregi-

velse af oplysninger om skattepligtiges forhold til private og ikke-forvaltningsmyndigheder.

... «

A påklagede afgørelsen til Skattedepartementet, som i den anledning indhentede en udtalelse af 3. juni 1987 fra ligningskommissionen. Heri anførte ligningskommissionen bl.a., at A »ikke er part i nogen sag«. Ligningskommissionen tilføjede, » . . . at der ikke er nogen skattesag for indkomståret 1986 for klager. Klagers rentefradrag for ejendommen er godkendt frem til 1. juli 1986 i overensstemmelse med fordelingsoverenskomsten, og det er lige så klart, at revisors henvendelse om fradrag for halvdel af renterne for samme periode vil blive afvist. . . . «

Formentlig efter at være blevet foreholdt fordelingsoverenskomsten erkendte B i skrivelse af 9. juni 1987 over for ligningskommissionen, at A havde ret til at fratrække samtlige prioritetsrenter for perioden 1. januar – 1. juli 1986.

I skrivelse af 8. september 1987 (der er citeret i afsnit II.c.2 traf Skattedepartementet afgørelse i anledning af A's klage. I sin afgørelse tog Skattedepartementet ikke udtrykkeligt stilling til, om A havde partsstatus, og om A kunne have fået aktindsigt i medfør af forvaltningslovens kapitel 4; Skattedepartementet meddelte derimod A aktindsigt i medfør af kildeskattelovens § 80.

Det må anses for utvivlsomt, at afgørelsen af rentefradragsspørgsmålet i B's sag havde væsentlig og direkte betydning for A. Dersom B havde fået godkendt sin selvangivelse for 1986, ville det være en nødvendig (nærmest mekanisk) følge af de skatteretlige regler, at rentefradraget på A's selvangivelse skulle nedsættes. Det retlige tvivsspørgsmål i sag nr. 10 er derfor, hvorvidt A's partsstatus i forhold til B's sag kan være afhængig af udsigten til, at B får medhold (får godkendt sin selvangivelse uden ændringer).

Efter min opfattelse kan en anticeret stillingtagen til det materielle spørgsmål i B's sag ikke være afgørende for, om A kan anses for part i denne. Jeg bemærker herved, at der – efter indholdet af de gældende skatteretlige regler på området – er tale om en partstvist (d.v.s. spørgsmålet om, hvorvidt A eller B skal have ret til at fratrække nogle bestemte renteudgifter), og at det efter min opfattelse ikke ville være holdbart, dersom A's partsstatus skulle afhænge af prognosen for, om B ville få medhold i sagen. Noget andet er, at selvom A anses for at

have partsstatus i sagen, er det ikke hermed givet, at samtlige partsrettigheder i forvaltningsloven konkret vil skulle finde anvendelse for A i den konkrete sag. Dette spørgsmål må afgøres konkret efter de enkelte bestemmelser i forvaltningsloven.

Det er min opfattelse, at A måtte anses for part i B's sag – uanset at ligningskommissionen var af den opfattelse, at der på baggrund af fordelingsoverenskomsten ikke kunne gives B medhold. I forhold til en parts adgang til aktindsigt har hverken almindelige eller specielle tavshedspligtsforskrifter nogen betydning, se kapitel II.B.5.

Da aktindsigt som nævnt blev meddelt efter kildeskattelovens § 80 har jeg ikke grundlag for at kritisere, at Skattedepartementet i sagen ikke tog stilling til spørgsmålet om A's partsstatus, men jeg finder på den anden side, at en sådan stillingtagen ville have været naturlig.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt A burde have fået aktindsigt i medfør af forvaltningsloven, skal jeg bemærke, at det synes ret åbenbart, at oplysningen om B's revisor ikke kunne være undtaget fra aktindsigt. En undtagelse fra aktindsigt skulle i givet fald ske efter forvaltningslovens § 15; men det er efter min opfattelse klart, at der ikke i sagen er noget »afgørende« hensyn til A, som kunne begrunde en undtagelse af denne oplysning.

*Sag nr. 11* omhandler spørgsmålet om, hvorvidt en interessent i et interessentskab, der pr. 1. januar 1983 af de 3 interessenter var blevet omdannet til et aktieselskab, kunne anses for part i relation til én af de øvrige interessenters ligningssag for 1983.

Sagens nærmere omstændigheder er følgende:

De 3 interessenter A, B og C omdannede pr. 1. januar 1983 deres I/S til et A/S. De tidligere interessenter boede ikke i samme kommune. Amtsligningsrådet forhøjede på baggrund af omdannelsen B's skatteansættelse for indkomståret 1983. Amtsligningsrådet orienterede ligningskommissionerne i A's og C's kommuner om ansættelsesændringen med henblik på en eventuel tilsvarende ændring af A's og C's ansættelser.

Ligningskommissionen i A's kommune rejste på denne baggrund sag om eventuel ændring af A's skatteansættelse for 1983. A begærede dernæst aktindsigt i B's ligningssag for 1983. A's begæring blev af ligningskommissio-

nen afslået under henvisning til, at A ikke var part i B's sag. A klagede herover til Skattedepartementet, som imidlertid undlod at tage stilling til klagen under henvisning til, at A i mellemtiden havde påklaget ligningskommissionens ændring af A's indkomst for 1983 til Landsskatteretten med påstand om ansættelsesændringens ugyldighed på grund af ulovligt nægtet aktindsigt, jf. nedenfor kapitel III.G.13.a.

På det for mig foreliggende grundlag har jeg ikke bemærkninger til, at den aktindsigtssøgende i sagen ikke antages at have partsstatus. Jeg har dog herved forudsat, at alle for A's sag relevante oplysninger, som er fremgået af B's sag, faktisk er indgået i A's sag. Det afgørende for, om den aktindsigtssøgende kan anses for part, er, om vedkommende har en væsentlig, individuel interesse (i sagens natur oftest af økonomisk karakter) i afgørelsen i den skattesag, hvori der søges aktindsigt.

Det nævnte kriterium kan illustreres af en klagesag (j.nr. 1988-272-220), hvori jeg afgav min afsluttende udtalelse i skrivelse af 1. februar 1989. Sagen angik en advokat, A, der i efteråret 1982 indgik en »samarbejdsaftale om udøvelse af advokatgerning« med B, der dengang var advokatfuldmægtig. I juli 1983 aftalte A og B, at de med virkning fra 1. januar 1983 oprettede advokatfirmaet A I/S. Samarbejdet mellem A og B blev afbrudt ultimo oktober 1983, og der opstod i den forbindelse uenighed mellem A og B om opgørelsen af deres økonomiske mellemværende. Denne uenighed fandt sin afgørelse ved at retsforlig, indgået for landsretten i august 1985.

I juli 1987 anmodede B – med henblik på overvejelser om et sagsanlæg mod den advokat, der havde ført B's sag mod A – om aktindsigt i A's ligningssag for 1983. Ligningskommissionen afslog B's anmodning under henvisning til, at B ikke kunne anses for part i A's sag. A påklagede denne afgørelse til Skattedepartementet, som stadfæstede afslaget, idet Skattedepartementet var enig i, at B ikke kunne anses for part i A's sag. B klagede til mig over Skattedepartementets afgørelse.

I min afsluttende skrivelse til B i anledning af klagen anførte jeg bl. a. følgende:

» . . . «

Det afgørende for, om De må anses for part, er, om De har den fornødne væsentlige, individuelle interesse i forhold til (A's) *skatteansæt-*

*telsessag* i (X) Kommune og den *afgørelse* (skatteansættelse), der er truffet i sagen af skattemyndighederne.

Det forhold, at De måtte have en interesse i at kende nogle *oplysninger* i sagen med andet formål for øje, f.eks. fordi De overvejer at anlægge sag mod den advokat, der førte retssagen for Dem mod (A) – kan efter min opfattelse ikke begrunde, at De anses som part i skattesagen.

Jeg finder ikke grundlag for at kritisere, at skattemyndighederne har indtaget det standpunkt, at De ikke kan anses for at være part i skattesagen efter forvaltningsloven.

. . . «

*Sag nr. 12* angår spørgsmålet om, hvorvidt en tidligere ægtefælle A kan anses for part i den tidligere ægtefælle B's moders (C's) ligningssag.

I sagen anmodede A's advokat som led i skiftesagen mellem de tidligere ægtefæller A og B Skattedepartementet om oplysning om, hvorvidt B's moder C var ejer af et nærmere angivet aktiv. Skattedepartementet afslog at meddele den ønskede oplysning under henvisning til »tavshedspligtsbestemmelserne i statsskattelovens § 44 og kildeskattelovens § 87«. – Jeg må på denne baggrund gå ud fra, at Skattedepartementet ikke har anset A for part i C's sag.

Efter det for mig oplyste kan det ikke give mig anledning til bemærkninger, at Skattedepartementet ikke anså A for part i den tidligere svigermoders ligningssag.

*Sag nr. 13* angår spørgsmålet om, hvorvidt en nyreligiøs bevægelse A kunne anses for part i en sag i Statsskattedirektoratet, der angik en generel undersøgelse af de nyreligiøse bevægelers skattemæssige forhold.

Af sagen fremgår, at A i juni 1987 under henvisning til offentlighedsloven anmodede Statsskattedirektoratet om aktindsigt i Statsskattedirektoratets undersøgelse vedrørende de nyreligiøse bevægelers skattemæssige forhold. Statsskattedirektoratet afslog anmodningen under henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4.

A påklagede Statsskattedirektoratets afslag til Skattedepartementet, som i den anledning indhentede en udtalelse fra Statsskattedirektoratet. I udtalelsen anførte Statsskattedirektoratet bl.a. følgende:

» . . . I anledning af spørgsmål fra Folketingets Skatte- og Afgiftsudvalg har Statsskattedirektoratet på departementets anmodning .... afgivet en udtalelse, hvori Statsskattedirektoratet tilkendegiver, at direktoratet vil iværksætte en særlig undersøgelse af forholdene vedrørende de såkaldte nyreligiøse bevægelser og sekter.

Som følge heraf har Statsskattedirektoratet taget skridt til klarlæggelse af mulige fremgangsmåder for gennemførelse af den bebudede undersøgelse. Direktoratet har dog ikke konkretiseret de bevægelser m.v., som måtte blive genstand for undersøgelsen. Der er således ikke truffet beslutning om, hvorvidt (A) konkret skal inddrages i undersøgelsen, og direktoratet har ikke rettet henvendelse til (A) om iværksættelse af revisions- eller andre skattemæssige undersøgelser for så vidt angår (A).

På denne baggrund finder Statsskattedirektoratet, at (A) ikke kan betragtes som part i den af Statsskattedirektoratet indledte undersøgelse, og at der som følge heraf ikke tilkommer (A) aktindsigt efter forvaltningslovens bestemmelser.

. . . «

Skattedepartementet erklærede sig i sin skrivelse af 23. november 1987 til A enig i de af Statsskattedirektoratet anførte synspunkter om A's partsstatus.

Efter det for mig foreliggende kan Skattedepartementets stillingtagen til spørgsmålet om A's partsstatus ikke give anledning til bemærkninger.

Sagen illustrerer imidlertid vanskeligheden ved at afgrænse partsbegrebet i tilfælde, hvor en generel undersøgelse kan føre til konkrete tiltag over for bestemte personer. Det fremgår da også af sagen, at Statsskattedirektoratet og Skattedepartementet har været opmærksomme på, at A eventuelt senere ville kunne få partsstatus.

*Sag nr. 18* (der i øvrigt er omtalt i kapitel II.C.2) angår spørgsmålet om den aktindsigtsøgende A's partsstatus i den tidligere ægtefælle B's ligningssager for indkomstårene 1982 og 1983.

Det fremgår af sagen, at A og B ikke var sambeskattede i 1982, at A og B blev separeret i april 1982 (og skilt i 1983), hvorved A og B heller ikke var sambeskattede i 1983, jf. kildeskattelovens § 4, stk. 4, jf. stk. 3. – På denne baggrund må jeg gå ud fra, at de afgørelser, der måtte være truffet i B's ligningssager for 1982 og

1983, ikke kunne få nogen betydning for A's skatteforhold for de pågældende skatteår.

A anmodede om aktindsigt i B's ligningssager for 1982 og 1983, idet A påberåbte sig partsstatus. Ligningskommissionen afslog A's anmodning om aktindsigt under henvisning til, at »kildeskattelovens § 4 om sambeskatning ikke er opfyldt«. A påklagede afgørelsen til Skattedepartementet, som erklærede sig enig med ligningskommissionen i, at A ikke var part, men meddelte A aktindsigt i B's ligningssag for 1982 i medfør af kildeskattelovens § 80.

På det foreliggende grundlag kan jeg ikke have bemærkninger til, at ligningskommissionen og Skattedepartementet ikke anså A for at være part i den fraskilte ægtefælle B's ligningssager for to skatteår, hvori A og B ikke havde været sambeskattet.

*Sag nr. 19* angår en politirapport, som var udfærdiget i forbindelse med en straffesag mod A, og som indgik i sagen vedrørende B's indkomstansættelse for skatteåret 1980.

Det fremgår af sagen, at bl.a. B var blevet afhørt i forbindelse med politiets efterforskning i sagen mod A. Som en udløber af sagen mod A rejste ligningskommissionen en sag om ændring af B's skatteansættelse for 1980, og en politirapport, udarbejdet i sagen mod A, indgik i B's sag. B anmodede om aktindsigt i sin sag. Ligningskommissionen afslog aktindsigtsanmodningen for så vidt angik politirapporten. B klagede over afslaget til Skattedepartementet, der i anledning af klagen indhentede udtalelser fra ligningskommissionen, amtsskatteinspektoratet og Statsskattedirektoratet.

I sin udtalelse anførte ligningskommissionen, » . . . at lov om offentlighed i forvaltningen ikke giver aktindsigt i bilag, der vedrører trediemands forhold. Politirapporten må anses for et sådant dokument. . . . «

Amtsskatteinspektoratet anførte i sin udtalelse bl.a. følgende:

» . . . efter inspektoratets opfattelse kan (B) ikke anses for part i straffesagen mod (A), hvorfor begæringen ikke skal afgøres efter bestemmelserne i forvaltningsloven, men efter bestemmelserne i lov om offentlighed i Forvaltningen.

Ifølge § 2 i nævnte lov undtages sager inden for strafferetsplejen fra aktindsigt.

Dette er uddybet i note 10 (Karnovs Lovsamling, 9. udgave, s. 6464 og 6465), ifølge denne falder navnlig politiets efterforskning af lov-



overtrædelser ind under begrebet »strafferetspleje«.

Noten slutter dog med at anføre, at udlånes straffesagsakter til brug ved behandlingen af en sag uden for strafferetsplejen, kan undtagelsesbestemmelsen ikke anvendes, og de udlånte akter vil derfor være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler.

...«

Af Statsskattedirektoratets udtalelse fremgår bl.a. følgende:

»... at (amtsskatteinspektoret) telefonisk har meddelt, at (B's) ansættelse for indkomståret 1980, er forhøjet på baggrund af de oplysninger, som er fremkommet om ham i politirapporten, og denne forhøjelse er p.t. indbragt for skatterådet.

Da politirapporten er indgået og benyttet ved forhøjelsen af (B's) skatteansættelse, må denne være part i sagen, og begæringen om aktindsigt skal således afgøres efter bestemmelserne i forvaltningsloven.

...«

I skrivelse af 3. februar 1988 til B tilsluttede Skattedepartementet sig Statsskattedirektoratets opfattelse af, at aktindsigtsspørgsmålet skulle afgøres efter forvaltningsloven.

Jeg kan tilslutte mig Statsskattedirektoratets og Skattedepartementets opfattelse, hvorefter B måtte anses for part i sagen vedrørende B's indkomstansættelse for skatteåret 1980, og at der derfor skulle tages stilling til spørgsmålet om aktindsigt i det dokument, der indgik i denne sag efter bestemmelserne i forvaltningsloven.

*Sag nr. 23* angår et tilfælde, hvor en skatteyder A, der var ansat hos et dansk selskab, søgte en dobbeltbeskatning ophævet efter den dansk-hollandske dobbeltbeskatningsoverenskomst. I anledning af A's henvendelse til de centrale danske skattemyndigheder optog disse forhandling med det hollandske finansministerium.

Skattedepartementet traf herefter den 13. maj 1987 afgørelse i sagen; afgørelsen blev i anonymiseret form offentliggjort i »Skat« nr. 7/1987 (s. 522).

Advokat B, der ikke repræsenterede A, og et forsikringsselskab, C, begærede herefter aktindsigt i sagen, og Skattedepartementet tog stilling til B's og C's anmodninger om aktindsigt efter offentlighedsloven.

Jeg må anse det for korrekt, at Skattedepartementet ikke anså B og C for parter i sagen.

*Sag nr. 26* angår – ligesom sag nr. 18 – spørgsmålet om en skatteydere aktindsigt i den fraskilte ægtefælles ligningssag i forbindelse med fordelingen af rentefradrag vedrørende en fast ejendom.

Det fremgår af sagen – som i øvrigt også er refereret under kapitel II.C. – at ægtefællerne A og B blev separeret ved dom i 1984. A klagede til Skattedepartementet over, at han ikke havde fået fuldstændig aktindsigt i B's ligningssag for 1985. Skattedepartementet besvarede A's klage i skrivelse af 11. februar 1988, hvori Skattedepartementet bl.a. anførte følgende:

»...«

Skattedepartementet har indhentet en udtalelse fra skatteforvaltningen i (Y-by). Udtalelsen vedlægges i kopi.

Skattedepartementet har desuden gennemgået Deres og A's selvangivelser og øvrigt sagsmateriale for indkomståret 1985.

Skattedepartementet må på denne baggrund lægge til grund, at skatteforvaltningen i (Y-by) har udleveret de dokumenter, der har betydning for Deres skatteansættelse for 1985, herunder fordelingen af rentefradraget for ejendommen (adresse). Forvaltningen har således fuldt ud imødekommet Deres ønske om aktindsigt.

...«

Afgørelsen i sagen synes at bygge på den opfattelse, at A må anses for part i den del af B's ligningssag for 1985, som angår rentefradraget vedrørende den faste ejendom, medens A ikke i øvrigt kan anses for part i B's ligningssag for 1985.

Det retlige tvivsspørgsmål i denne sag er således, om det er muligt at anse A for part i en del af B's ligningssag for 1985.

Det kan efter min opfattelse ikke udelukkes, at en skatteyder kan være part i relation til en del af en anden skatteydere ligningssag. Selvom en ligningssag selvsagt må ende med, at skatteyderen pålægges at betale et bestemt beløb i skat for det pågældende indkomstår, er det dog principielt ikke udelukket, at der i sagen skal træffes flere delafgørelser, som klart kan adskilles fra hverandre, og i relation til hvilke der følgelig kan siges at eksistere forskellige sager. Jeg bemærker herved, at det forhold, at en ligningssag for et givet indkomstår rent journalteknisk måtte være én sag, i sig selv ikke kan

være afgørende for afgrænsningen af, om der eksisterer én eller flere sager og – hvis der antages at eksistere flere sager – for disses indbyrdes afgrænsning.

Det må understreges, at udgangspunktet er, at en ligningssag er én og samme sag; der kan kun antages at eksistere flere sager i tilfælde, hvor ligningssagen indeholder to eller flere spørgsmål, der skarpt kan adskilles, og som indbyrdes uafhængigt kan afgøres af ligningsmyndigheden.

I den konkrete sag kan det ikke give mig anledning til bemærkninger, hvis skattemyndighederne har været af den opfattelse, at den del af B's samlede ligningssag for 1985, der omhandlede B's rentefradrag vedrørende ejendommen, var en særlig og fra resten af B's ligningssag forskellig sag, og at A kun i relation til denne særlige sag har kunnet anses som part.

*Sag nr. 38* angår et tilfælde, hvor en søn A ikke blev anset for part i relation til sin afdøde moders (B's) ligningssager.

Det fremgår af sagen, at A i sommeren 1988 anmodede skatteforvaltningen om aktindsigt i B's ligningssager for årene 1979-1985. I skrivelse af 13. oktober 1988 afslog skatteforvaltningen A's anmodning, bl.a. under henvisning til den særlige tavshedspligtsbestemmelse i kildeskatteovens § 87. Skatteforvaltningen anførte endvidere bl.a. følgende: » . . . Det fremgår af sagen, at Deres moder (B) afgik ved døden den 24. januar 1985 efter at have hensiddet i uskiftet bo efter Deres i 1966 afdøde fader. Boet efter Deres forældre, hvori De og Deres søsters børn var arvinger, er skiftet privat ved advokat. Bosagen er skattemæssigt afsluttet ved (skatteforvaltningens) skrivelse af 1. juli 1986 til boets advokat og til skifteretten, hvori man meddeler, at ligningskommissionen har godkendt værdiansættelserne i den endelige boopgørelse.

. . . «

A indbragte sagen for Skattedepartementet, der i skrivelse af 8. november 1988 tilsluttede sig afgørelsen, idet Skattedepartementet yderligere bl.a. henviste til statsskatteovens § 44.

Jeg går ud fra, at både ligningskommissionen og Skattedepartementet ved henvisningen til de nævnte specielle tavshedspligtsbestemmelser forudsætningsvis har antaget, at A ikke var part i B's sagen.

Jeg kan tilslutte mig, at A ikke er blevet anset for part i B's sager, idet hverken familieforholdet mellem A og B eller A's almindelige interes-

se som arving i, at B's formue er så stor som muligt, vil kunne begrunde partsstatus. Efter min opfattelse vil A kun kunne have partsstatus i B's ligningssager i det sjældne tilfælde, hvor ligningen af B måtte have direkte betydning for ligningen af A, jf. det ovenfor anførte vedrørende sagerne nr. 18 og 26 om (tidligere) ægtefællers partsstatus.

## B. Afgørelsesbegrebet.

På skatteområdet vil det normalt ikke give anledning til tvivl, hvilke sager, der er afgørelses-sager; jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1. Spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om en afgørelses-sag, ses da heller ikke at have givet anledning til retlig tvivl i nogen af de undersøgte sager.

## C. Sagsidentifikation.

I to af de undersøgte sager (sagerne nr. 2 og 43) foreligger der spørgsmål om identifikation af sagen, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 3, og forvaltningslovens § 9, stk. 1, 2. pkt.

I *sag nr. 2* anmodede A et skyldråd om aktindsigt i alle modtagne klager over den 17. og 18. almindelige ejendomsvurdering i to nærmere angivne skyldkredse. Skyldrådet afslog i skrivelse af 15. december 1986 A's anmodning under henvisning til, at A ikke havde identificeret de sager, i hvilke der begæredes aktindsigt. Skyldrådet anførte herved bl.a. følgende:

» . . .

Det bemærkes, at begæringen om aktindsigt efter offentlighedslovens § 1, stk. 2 (lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen; min bemærkning) skal angive den sag, hvis dokumenter man ønsker at blive gjort bekendt med, og at det herefter kræves, at den, der ønsker aktindsigt, har kendskab til sagens eksistens før anmodningen. En myndighed er således ikke forpligtet til at imødekomme begæringer om at få lejlighed til at gennemse alle sager af en bestemt art.

. . . «

A klagede over afgørelsen til Skattedepartementet, der i den anledning bl.a. indhentede en udtalelse af 26. marts 1987 fra Statsskattedirektoratet. Statsskattedirektoratet anførte i udtalelsen bl.a.:

» . . .

Ifølge § 4, stk. 3, i lov om offentlighed i forvaltningen skal den, der ønsker aktindsigt, have kendskab til sagens eller dokumentets eksistens

før henvendelsen til vedkommende myndighed. Dette krav indebærer bl.a., at der ikke kan forlanges adgang til at gennemgå skyldrådets journalmateriale med henblik på herigennem at finde frem til sager, hvis dokumenter, man kan have interesse i at blive gjort bekendt med. Bestemmelsen i lovens § 4, stk. 3, giver heller ikke adgang til at gennemse alle sager af en bestemt art – in concreto samtlige klager over 18. almindelige vurdering inden for et bestemt område – eller alle sager, der er blevet journaliseret inden for en bestemt periode.

...«

I skrivelse af april 1987 stadfæstede Statskattedirektoratet herefter skyldrådets afgørelse.

I *sag nr. 43* klagede A til Skattedepartementet over, at Landsskatteretten ikke fuldt ud havde imødekommet hans begæring om aktindsigt. Samtidig anmodede A om aktindsigt i sammenlignelige formalitetssager.

I skrivelse af 13. april 1989 til A meddelte Skattedepartementet bl. a. følgende:

»...«

Deres anmodning om at få tilsendt kopi af sammenlignelige formalitetssager kan Departementet ikke hjælpe Dem med, da man ikke på grundlag af dette kriterium har mulighed for at finde sådanne eventuelle sager frem, jfr. også offentlighedslovens § 4, stk. 3.

...«

Jeg må være enig i, at hverken en anmodning om aktindsigt i alle klager over den 17. og 18. almindelige vurdering i et nærmere angivet geografisk område eller en anmodning om aktindsigt i sammenlignelige formalitetssager, opfylder kravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3, om angivelse af den sag, hvori der søges aktindsigt.

#### **D. Aktindsigtens omfang (dokumentbegrebet m.v.).**

1) Af offentlighedslovens § 5, stk. 1, og forvaltningslovens § 10, stk. 1, fremgår, at alle dokumenter i en sag, hvori der begæres aktindsigt, som udgangspunkt er omfattet af adgangen til aktindsigt.

Ingen af de undersøgte sager har omhandlet spørgsmålet om, hvorvidt et givet medium (d.v.s. en given bærer af informationer) har

kunnet anses for »et dokument« i offentlighedslovens og forvaltningslovens forstand.

Derimod foreligger der i de undersøgte sager spørgsmål om aktindsigtens omfang i to andre relationer: For det første, om myndigheden ex officio skal give den aktindsigtsbegærende aktindsigt i de dokumenter, der er omhandlet i offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, og forvaltningslovens § 10, stk. 1, nr. 2, (dokumenter indeholdende oplysninger om sagens journalisering), og for det andet, om myndigheden ex officio skal meddele en part, der søger aktindsigt, aktindsigt i partens egne skrivelser.

2) I *sag nr. 15* meddelte Skattedepartementet aktindsigt i henhold til offentlighedsloven i et af lovens § 5, stk. 1, nr. 1, omfattet dokument. Den aktindsigtssøgende anmodede herefter om aktindsigt i de af § 5, stk. 1, nr. 2, omfattede dokumenter, hvorefter Skattedepartementet fremsendte en kopi heraf til den aktindsigtssøgende. Sagens nærmere omstændigheder er følgende:

I skrivelse af 22. juli 1987 anmodede A Skattedepartementet om aktindsigt, idet A bl.a. anførte følgende:

»Under henvisning til offentlighedslovens § 4, skal jeg hermed begære aktindsigt i den eller de sager, der er i ministeriet vedrørende de udtalelser, som man fra ministeriets side måtte være fremkommet med i forbindelse med tilbblivelsen af lovene om en arbejdsmarkedsuddannelsesfond - nærmere betegnet lov nummer 614 af 21. december 1983 og lov nummer 184 af 8. maj 1985. ...«

I skrivelse af 29. juli 1987 besvarede Skattedepartementet A's anmodning som følger:

»I en skrivelse af 22. juli 1987 til Skattedepartementet anmoder De om aktindsigt i den eller de sager, der er i ministeriet vedrørende de udtalelser, som man fra ministeriets side måtte være fremkommet med i forbindelse med tilbblivelsen af lovene om en arbejdsmarkedsuddannelsesfond - nærmere betegnet lov nr. 614 af 21. december 1983 og lov nr. 184 af 8. maj 1985.

Man fremsender i den anledning en kopi af Skattedepartementets notat af 2. december 1983, der er afgivet til arbejdsministeriet i forbindelse med lovforslagets udarbejdelse.«

I skrivelse af 4. august 1987 rettede A på ny henvendelse til Skattedepartementet, idet A bl.a. anførte følgende:

»...«

I fortsættelse af min skrivelse af 22. juli d.å. skal jeg nu anmode om tillige at få fremsendt en kopi af en fortegnelse over den eller de pågældende sagers dokumenter. Der skal i den forbindelse henvises til offentlighedslovens § 5, stk. 1, pkt. 2.«

I skrivelse af 2. september 1987 besvarede Skattedepartementet A's seneste henvendelse som følger:

»I en skrivelse af 4. august 1987 anmoder De om fortegnelse over den eller de sagers dokumenter, der har relation til tilblivelsen af loven om arbejdsmarkedsuddannelsesfonden.

Man fremsender i den anledning vedlagt udskrift af Skattedepartementets journalsystem.

Eventuelle spørgsmål vedrørende journaludskriften kan rettes til fuldmægtig (B), Skattedepartementets 2. kontor.«

Formålet med bestemmelserne i offentlighedsloven og forvaltningsloven om, at adgangen til aktindsigt som udgangspunkt også omfatter » . . . indførelser i journaler, registre og andre fortegninger vedrørende den pågældende sags dokumenter . . . « er dobbelt. For det første skal den aktindsigtssøgende herigennem kunne få oplysninger om sagens samlede behandling hos myndigheden. For det andet – og væsentligst – er formålet at give den aktindsigtssøgende mulighed for at kontrollere, om den aktindsigtssøgende har fået aktindsigt i samtlige de dokumenter, den pågældende mener at have krav på aktindsigt i. Jeg henviser herved til Folketingstidende 1963-64, tillæg A, sp. 1354, Eilschou Holm: Offentlighedsloven (1970), s. 60, bet. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 142, Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven (1986), pkt. 20, Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (1986), pkt. 57, Asbjørn Jensen m. fl.: Offentlighedsloven (1986), s. 88-89, Asbjørn Jensen m. fl.: Forvaltningsloven (1987), s. 127, samt Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 138 og – især – sp. 214.

Selvom kun en enkelt af sagerne i undersøgelsen udtrykkeligt angår det omhandlede spørgsmål, er det min opfattelse, at det – ikke blot på skatteområdet – er almindeligt, at forvaltningsmyndighederne følger en lignende praksis som i den konkrete sag. Formentlig skyldes dette forhold, at myndighederne ikke er tilstrækkeligt opmærksomme på bestemmelserne i offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, og forvaltningslovens § 10, stk. 1, nr. 2.

Således som de pågældende lovbestemmelser er udformet og på baggrund af disses forarbejder, kan der ikke gøres nogen forskel mellem dokumenter, der angår sagens journalmæssige behandling, og sagens øvrige dokumenter.

Efter min opfattelse har forvaltningsmyndigheden således pligt til ex officio at meddele den aktindsigtssøgende aktindsigt i de i offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, og forvaltningslovens § 10, stk. 1, nr. 2, omhandlede dokumenter samtidig med, at der i øvrigt meddeles aktindsigt i sagen.

På hvilken måde, aktindsigten skal gennemføres, må afgøres efter offentlighedslovens § 16, stk. 1, henholdsvis forvaltningslovens § 16, stk. 1 og 3.

Dersom der i øvrigt meddeles aktindsigt ved, at den aktindsigtssøgende tilsendes afskrift eller kopi af sagens dokumenter, men der (undtagelsesvis) ikke på samme måde meddeles aktindsigt i dokumenterne vedrørende sagens journalisering, må myndigheden udtrykkeligt gøre den aktindsigtssøgende opmærksom på, at aktindsigt i dokumenterne vedrørende sagens journalisering vil kunne gennemføres ved gennemsyn på stedet.

Efter min opfattelse burde Skattedepartementet i den konkrete sag have fulgt den fremgangsmåde, jeg har beskrevet ovenfor.

3) I *sag nr. 31* afslog Landsskatteretten at meddele en part aktindsigt bl. a. under henvisning til, at parten måtte antages at være bekendt med sagens akter, idet disse omfattede partens selvangivelser samt » . . . de bilag m.v., han selv havde indsendt samt skatterådets referat. . . . «

Det fremgår af sagen, at A i skrivelse af 10. juni 1988 klagede til skatteministeren over Landsskatterettens afslag på A's anmodning om aktindsigt. I en udtalelse af 22. juni 1988, som Skattedepartementet indhentede i anledning af A's klage, udtalte Landsskatteretten: »...det kan oplyses, at Landsskatteretten den 31. maj 1988 afgjorde sagen, jf. vedlagte kopi af den afsagte kendelse.

Herefter har (A), der repræsenterer klageren, telefonisk anmodet om aktindsigt.

Ved denne lejlighed blev (A) telefonisk orienteret om, hvilke akter sagen omfattede, herunder at referat og votering er internt arbejdsmateriale, der ikke er omfattet af reglerne om aktindsigt. Det blev endvidere meddelt, at selv-

angivelserne med bilag var tilbagesendt til kommunen, samt at det øvrige materiale allerede var kendt, idet det omfattede de bilag m.v., han selv havde indsendt, samt skatterådets referat.

(A) havde ikke bemærkninger til disse oplysninger, og han har ikke senere henvendt sig til retten vedrørende spørgsmålet om aktindsigt, der må anses for korrekt behandlet.«

I skrivelse af 12. august 1988 til A anførte skatteministeren herefter bl. a. følgende:

» . . .

Jeg har til brug for bedømmelsen af Deres klage ladet indhente vedlagte udtalelse af 22. juni 1988 fra Landsskatteretten.

Det fremgår af udtalelsen, at afslaget var begrundet med, at det referat og rettens votering, som De ønskede udleveret, måtte betragtes som internt materiale, som Landsskatteretten efter reglerne i forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1, ikke har pligt til at udlevere. Endvidere henviser Landsskatteretten til, at selvangivelser med bilag etc. var returneret til kommunen, og at De måtte antages at være bekendt med disse dokumenter og de øvrige bilag i sagen.

Jeg kan i det hele henholde mig til Landsskatterettens udtalelse, idet jeg deler rettens opfattelse af, at rettens sagsreferat og votering er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1, hvorefter der ikke gælder nogen pligt til at udlevere dette materiale. For så vidt angår de omhandlede selvangivelser med bilag må jeg henvise Dem til at rette henvendelse til kommunen.«

Sagen er i øvrigt omtalt i kapitel III.G.1 og kapitel III.G.13.b.

I *sag nr. 39* undlod et skatteråd at meddele en part aktindsigt i egne selvangivelser mv. under henvisning til, at parten måtte antages at være bekendt med disse.

I sagen meddelte skatterådet i skrivelse af 3. oktober 1988 bl.a. A følgende:

» . . .

Ved begæring om aktindsigt udsender skatterådet ikke kopi af de dokumenter, som klageren selv har tilvejebragt i sagen, medmindre der direkte anmodes herom, idet disse dokumenter forudsættes klageren bekendt.

Som egne dokumenter/bilag betragtes også selvangivelsen, fordi klageren må formodes at have en genpart.

. . . «

På baggrund af en klage fra A drog Skattedepartementet omsorg for, at skatterådet sendte A kopi af (bl.a.) A's selvangivelser med bilag, hvilket Skattedepartementet meddelte A i skrivelse af 16. november 1988; samtidig meddelte Skattedepartementet skatterådet, » . . . at man finder det uheldigt, at skatterådet ikke tidligere har opfyldt skatteyderens ønske om fuldstændig aktindsigt, som han efter forvaltningsloven og eventuelt kildeskattelovens § 80 har krav på«.

Selvom kun to af sagerne i undersøgelsen udtrykkeligt angår det omhandlede spørgsmål, er det min opfattelse, at det - ikke blot på skatteområdet er forholdsvis almindeligt, at forvaltningsmyndighederne ikke af egen drift meddeler en aktindsigtssøgende indsigt i den pågældendes egne skrivelser m.v.

Hverken offentlighedsloven eller forvaltningsloven giver dog grundlag for at gøre forskel mellem dokumenter, der hidrører fra den, der søger aktindsigt, og på sagens øvrige dokumenter.

Hverken i offentlighedsloven eller forvaltningsloven sondres der mellem den aktindsigtssøgendes egne skrivelser m.v. og andre dokumenter i sagen. Endvidere må det erindres, at formålet med aktindsigtsreglerne i såvel offentlighedsloven som forvaltningsloven er, at den aktindsigtssøgende - med visse udtrykkelige undtagelser - skal have indsigt i de samme dokumenter som myndigheden jf. herved bestemmelserne i offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, og forvaltningslovens § 10, stk. 1, nr. 2, samt afsnit b) ovenfor. Særligt for så vidt angår parter i afgørelsessager skal jeg fremhæve det væsentlige i, at parten får et samlet og komplet billede af myndighedens beslutningsgrundlag. Endelig har hverken parter i afgørelsessager eller andre pligt til at være i besiddelse af kopier eller genparter af egne skrivelser m.v. Der kan således ikke på grundlag af offentlighedsloven eller forvaltningslovens kapitel 4 opstilles nogen formodning for, at en aktindsigtssøgende har kendskab til egne skrivelser m.v. med den virkning, at der ikke skal meddeles aktindsigt heri; cfr. bestemmelsen i forvaltningslovens § 19, stk. 1, hvorefter partshøringspligten udtrykkeligt kun omfatter oplysninger, som parten »ikke (kan) antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af«.

Forvaltningsmyndigheden har således pligt til ex officio at meddele den aktindsigtssøgende

aktindsigt i den pågældendes egne skrivelser m.v. samtidig med, at der i øvrigt meddeles aktindsigt i sagen.

På hvilken måde, aktindsigten skal gennemføres, må afgøres efter offentlighedslovens § 16, stk. 1, henholdsvis forvaltningslovens § 16, stk. 1 og 3.

Dersom der i øvrigt meddeles aktindsigt ved, at den aktindsigtssøgende tilsendes afskrift eller kopi af sagens dokumenter, men der (undtagelsesvis) ikke på samme måde meddeles aktindsigt i den aktindsigtssøgendes egne skrivelser m.v., må myndigheden udtrykkeligt gøre den aktindsigtssøgende opmærksom herpå. Samtidig bør myndigheden – i den udstrækning, dette ikke fremgår af en samtidig fremsendt udskrift eller kopi af journalkort m.v. (jf. ovenfor) – præcisere, hvilke skrivelser m.v., der er tale om, således at det kan konstateres, om myndigheden har modtaget alle skrivelser m.v. fra den aktindsigtssøgende i sagen, og således, at den pågældende kan overveje, om der måtte være behov for at begære kopi eller afskrift heraf.

Ligeledes bør myndigheden – i tilfælde, hvor den aktindsigtssøgende ikke udtrykkeligt har anmodet om en kopi eller afskrift af sagens akter, og hvor undladelsen af at sende den aktindsigtssøgende kopi eller afskrift af dennes skrivelser m.v. ikke skyldes en velbegrunnet antagelse om, at den aktindsigtssøgende i forvejen er i besiddelse af kopi eller afskrift af egne skrivelser – samtidig meddele den aktindsigtssøgende, at vedkommende kan få kopi eller afskrift af egne skrivelser m.v., hvis det ønskes (for så vidt angår aktindsigtsanmodninger efter offentlighedsloven dog typisk mod betaling, jf. § 1, stk. 1, sammenholdt med § 2, stk. 1, nr. 1 og 2, og stk. 2 i bekendtgørelse nr. 647 af 18. september 1986).

Hvor den aktindsigtssøgende ikke er en privatperson, men en professionel ansøger, klager eller lign. (f. eks. en advokat, en revisor, en fagforening eller lign.), vil myndigheden normalt kunne lægge til grund, at vedkommende allerede er i besiddelse af kopier af egne skrivelser m.v.

For så vidt angår anmodninger om aktindsigt, der fremsættes af en part i en afgørelses-sag, før afgørelsen i sagen træffes, følger det endelig af forvaltningslovens § 11, at der – med de i § 11, stk. 2, nævnte undtagelser – ikke kan træffes afgørelse i sagen, førend parten har haft lejlighed til (eventuelt inden for en af myndig-

heden fastsat frist) at gøre sig bekendt med de sagsakter, der sendes parten i afskrift eller kopi, samt – i forlængelse heraf – at tage stilling til, om parten ønsker tilsendt kopi af egne skrivelser m.v. Ønskes sådanne kopier, må der også gives tid til, at parten kan gøre sig bekendt med disse.

Normalt må parten antages at have tilstrækkelig tid til at overveje spørgsmålet om, hvorvidt der ønskes kopi af egne skrivelser m.v. inden for den udsættelse af sagen, som i øvrigt er nødvendig, for at parten vil kunne gøre sig bekendt med de dokumenter, der i første omgang meddeles aktindsigt i ved udlevering af afskrift eller kopi.

På denne baggrund burde Skattedepartementet i sag nr. 31 efter min opfattelse ikke uforbeholdent have tilsluttet sig Landsskatterettens opfattelse af, at A ikke havde krav på aktindsigt i dokumenter, A måtte antages at være bekendt med. Jeg henviser i øvrigt til omtalen af sagen i kapitel III.G.13.b.

I *sag nr. 43* (refereret i kapitel III.F.2.b) må jeg lægge til grund, at A ikke blev meddelt aktindsigt i sine egne skrivelser i sagen; jf. det i Landsskatterettens udtalelse af 9. februar 1989 anførte om, at A havde fået kopi af forskellige nærmere opregnede dokumenter, og at der i sagen ud over disse kun fandtes klagerens egne skrivelser. I skrivelse af 14. februar 1989 henviser Skattedepartementet hertil.

Selvom A's klage ikke udtrykkeligt angik spørgsmålet om aktindsigt i egne skrivelser, vil jeg have fundet det rigtigst, om Skattedepartementet overfor Landsskatteretten havde bemærket, at A havde krav på aktindsigt i egne dokumenter på samme måde som i andre af sagens dokumenter. Jeg henviser i øvrigt til omtalen af sagen i kapitel III.G.13.b.

### E. Meroffentlighed.

I to af de undersøgte sager (sag nr. 15 og sag nr. 48) har Skattedepartementet givet meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1. 2. pkt.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. er sålydende: »En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.«

I *sag nr. 15* anmodede A Skattedepartementet om » ... aktindsigt i den eller de sager, der er i ministeriet vedrørende de udtalelser, som man fra ministeriets side måtte være fremkommet med i forbindelse med tilblivelsen af love om en arbejdsmarkedsuddannelsesfond – nærmere betegnet lov nummer 614 af 21. december 1983 og lov nummer 184 af 8. maj 1985.

... «

Samtidig anførte A følgende:

» . . .

I det omfang De måtte mene, at jeg ikke er berettiget til aktindsigt, håber jeg alligevel, at De vil imødekomme min begæring ud fra mer-offentlighedsprincippet, jfr. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. sætning.

. . . «

Skattedepartementet meddelte herefter A aktindsigt i » ... Skattedepartementets notat af 2. december 1983, der er afgivet til arbejdsministeriet i forbindelse med lovforslagets udarbejdelse.«

Det omhandlede dokument kunne formentlig være undtaget fra aktindsigt i medfør af bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 2, om »brevveksling mellem ministerier om lovgivning«. Det bemærkes herved, at det i relation til den nævnte bestemmelse ikke kan være afgørende, om de oplysninger, der udveksles mellem ministerier i forbindelse med lovgivning, udveksles i skrivelser, i notater eller på anden måde.

I *sag nr. 48* anmodede advokat A – til brug ved en verserende retssag vedrørende B's skatteforhold – i 1989 om aktindsigt i en sag vedrørende den dansk-svenske dobbeltbeskatningsoverenskomst. Sagen, som Skattedepartementet havde afsluttet i 1969, var i anonymiseret form omtalt i »Skattedepartementets Meddelelser«.

I skrivelse af 28. juli 1989 meddelte Skattedepartementet Kammeradvokaten følgende:

»Fra advokat (A) har man modtaget anmodning om aktindsigt i en i Skattedepartementets Meddelelser nr. 10 af 1969 offentliggjort afgørelse i daværende 7. kontors sag, Skattedepartementet (j.nr.), jfr. vedlagte kopi af skrivelse af 27. april 1989.

(A) har hertil oplyst, at aktindsigten ønskes til brug for en verserende retssag vedrørende (B).

Efter at det kontor i Skatteministeriet, hvorunder aktindsigt henhører, har meddelt, at der

intet er til hinder for imødekommelse af begæringen, jfr. vedlagte kopi af skrivelse af 12. juli 1989, vedlægger man 2 hæfter med anonymiserede akter (kopi), hvorefter det ene bedes udleveret advokat (A).

Man har telefonisk oplyst advokaten, at man, når materialet skal udleveres til brug for en retssag, hvori Skatteministeriet er part, ønsker, at udlevering sker via statens advokat i sagen, Kammeradvokaten.«

Offentlighedsloven indeholder i § 17, stk. 3, 1. og 2. pkt., følgende bestemmelser:

»Loven gælder ikke for dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse før den 1. januar 1971. Oplysninger om faktiske omstændigheder, der indeholdes i sådanne dokumenter, er dog omfattet af retten til aktindsigt efter reglerne i denne lov, hvis dokumenterne er indgået i en sag, der er eller har været under behandling af en forvaltningsmyndighed efter det nævnte tidspunkt, og oplysningerne er eller har været af betydning for sagen.«

Efter disse bestemmelser kunne dokumenterne i den omhandlede sag være undtaget fra aktindsigt, idet dokumenterne i sagen alle var udfærdiget før den 1. januar 1971, og idet bestemmelsen i offentlighedslovens § 17, stk. 3, 2. pkt. ikke ses at have været relevant.

At Skattedepartementet har givet meroffentlighed i sagerne nr. 15 og 48 må anses for en hensigtsmæssig imødekommelse af de pågældendes ønsker og behov.

## F. Undtagelser fra aktindsigt.

### 1) Hele sager.

I kapitel II.B.2 er redegjort for de tilfælde, hvor hele sager efter undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven og forvaltningsloven kan undtages fra aktindsigt.

Af disse undtagelser er i de undersøgte sager kun anvendt undtagelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., og forvaltningslovens § 9, stk. 3, i tilfælde, hvor en strafferetlig efterforskning har været aktuel.

*Sag nr. 19* illustrerer, at straffesagsakter, der indgår i en sag, der ikke er en straffesag, ikke er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., og forvaltningslovens § 9, stk. 3, jf. forvaltningslovens § 18. Sagen er nærmere refereret i kapitel III.A.

I sag nr. 36 var der af retten afsagt ransagningskendelse mod A, der sigtedes for overtrædelse af skattekontrolloven, og en anmodning fra A om aktindsigt blev på denne baggrund afslået af amtsskatteinspektoratet; afgørelsen blev fastholdt af Skattedepartementet.

Sagens nærmere omstændigheder er følgende:

Den 11. februar 1987 afsagde den stedlige byret følgende kendelse:

»År 1987 den 11. februar kl. 10.00 blev retten sat på Tinghuset af dommer (D).

Retsmødet var ikke offentligt.

Der foretoges:

xx *Begæring om ransagning*

Der forelå begæring fra politimesteren i (B-by) om ransagning hos (A), der sigtes for overtrædelse af skattekontrollovens § 13, stk. 1, for forsættelig skattesvig. Der forelå rapport med bilag.

Retten afsagde sålydende  
kendelse:

Idet der efter det foreliggende er en begrundet mistanke om, at sigtede har forset sig i overensstemmelse med den foreliggende sigtelse i et betydeligt omfang, og idet betingelserne i øvrigt i retsplejelovens § 794 og 795 for ransagning findes at foreligge opfyldt

bestemmes:

Politimesteren i (B-by) kan ved de personer, han bemyndiger dertil, foretage ransagning hos (A) på dennes og ægtefællens bopæl (adresse) og hos (C) ApS, begge steder med tilhørende rum og gemmer samt tillige i eventuelle lystbåde, biler og bankbokse, hvorover sigtede eller dennes hustru måtte disponere.

Retten hævet.«

Den 11. september 1988 anmodede A telefonisk amtsskatteinspektoratet om aktindsigt, hvilket amtsskatteinspektoratet i skrivelse af samme dag afslog med følgende begrundelse:

» . . .

Idet De er sigtet for overtrædelse af skattekontrollovens § 13, stk. 1, er sagen ikke omfattet af forvaltningslovens kapitel 4, jfr. lovens § 9, stk. 3. . . . «

Denne afgørelse påklagede A til Skattedepartementet, som (i skrivelse af 17. oktober 1988) stadfæstede afgørelsen.

Det fremgår af sagen, at der forud for Skattedepartementets afgørelse i sagen endnu ikke var taget stilling til, om sagen kunne afgøres administrativt (ved en administrativ bøde) eller om amtsskatteinspektoratet skulle indstille til

Statsskattedirektoratet, at der blev rejst tiltale ved domstolene, samt at Skattedepartementet forud for afgørelsen internt overvejede, om sagen på det foreliggende stade kunne anses for omfattet af forvaltningslovens § 9, stk. 3.

I forbindelse med min undersøgelse af sagen har jeg anmodet Skattedepartementet om supplerende oplysninger om, hvilke efterforskningsskridt der måtte være foretaget i perioden fra den 11. februar 1987, da ransagningskendelsen blev afsagt, til 11. september 1988, da amtsskatteinspektoratet afslog A's anmodning om aktindsigt. Skattedepartementet har hertil i skrivelse af 7. februar 1990 oplyst, at amtsskatteinspektoratet overfor departementet havde oplyst, at » . . . der ikke fra politiets side blev foretaget strafferetlig efterforskning i perioden 11. februar 1987 til 11. september 1988. I den nævnte periode gennemgik skattemyndighederne det materiale, som fremkom ved beslaglæggelsen, og drøftede materialet med skatteyderes to på hinanden følgende advokater. Den 13. juni 1989 vedtog skatteyder en administrativ bøde på 30.000 kr. (grov uagtsomhed).

. . . «

Det retlige tvivlsspørgsmål i sagen angår afgørelsen af, fra hvilket tidspunkt – eller fra hvilket stadium i sagsforløbet – der har været tale om en sag »om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser«, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 3.

Om afgrænsningen af de sager, der er omfattet af forvaltningslovens § 9, stk. 3, er i Forvaltningsloven med kommentarer ved Asbjørn Jensen m.fl. bl. a. anført følgende:

»Omfattet af begrebet »sager om strafferetlig forfølgning« er:

a. Politiets efterforskning af lovovertrædelser

Alle dokumenter, der fremkommer eller oprettes i forbindelse med politiets efterforskning af lovovertrædelser og med udøvelsen af anklagemyndighedens, herunder justitsministeriets, funktioner i forbindelse med en straffesags behandling ved domstolene, herunder afgørelsen af tiltalespørgsmålet, er omfattet af undtagelsesbestemmelsen. Det må antages at være uden betydning, om sagen afsluttes uden indbringelse for domstolene, jfr. Eilschou Holm, side 89. Også henlagte straffesager og straffesager, der behandles og afgøres administrativt, herunder bødevedtagelser i henhold til retsplejelovens § 931, er således omfattet af § 9, stk. 3. . . . « (side 121)

. . .



»4. Fra hvilket tidspunkt er der tale om en sag om strafferetlig forfølgning.

I tiden, indtil der af vedkommende forvaltningsmyndighed er taget stilling til, om sagen skal overgives til politiet, kan sagen i almindelighed ikke betragtes som »en sag om strafferetlig forfølgning«. Dette må antages at gælde, selv om forvaltningsmyndigheden har foretaget særlige skridt til oplysning af sagen netop med henblik på en stillingtagen til dette spørgsmål. Hvis offentlig påtale kun kan iværksættes efter begæring fra den pågældende myndighed, må en sag herom eller den del af en sag, der vedrører dette spørgsmål, dog antages at være omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 9, stk. 3. Det samme gælder naturligvis i de tilfælde, hvor forvaltningsmyndigheden selv kan rejse offentlig påtale, og faktisk tager skridt hertil. Med hensyn til justitsministeriets praksis på dette område henvises til offentlighedslovscommentaren, kommentaren til § 2, stk. 1, 1. pkt., pkt. 6 . . . « (side 125).

I Offentlighedsloven, kommenteret af Asbjørn Jensen m.fl., er s. 49 f. anført følgende:  
»e. Andre myndigheders behandling af sager om lovovertrædelser.

Undtagelsen omfatter også straffesager, der efter særlig hjemmel behandles af andre administrative myndigheder end politi og anklagemyndighed.

Undtagelsen omfatter navnlig sager inden for skatte- og afgiftslovgivningen, hvor der er hjemmel til administrativ »ikendelse« af bøder.«

På denne baggrund kan jeg ikke kritisere, at amtsskatteinspektoratet og Skattedepartementet fandt, at sag nr. 36 var omfattet af bestemmelsen i forvaltningslovens § 9, stk. 3.

I relation til forvaltningmyndigheder, der – som skattevæsenet – i loven har hjemmel til at afslutte straffesager ved en administrativt fastsat og af skatteyderen vedtaget bøde, må det antages, at der ikke behøver at ske oversendelse af sagen til politiet, for at der skal være tale om en straffesag. I den konkrete sag fremgår det klart – i hvert fald fra tidspunktet fra ransagningskendelsen – at skattevæsenet havde rejst en af forvaltningslovens § 9, stk. 3, omfattet sag, som enten skulle slutes ved en af skatteyder vedtaget, administrativt fastsat bøde (således som det faktisk senere skete i sagen), eller skulle videreføres ved en oversendelse af sagen til

anklagemyndigheden med henblik på tiltale-rejsning ved domstolene.

I sag nr. 40 afslog Statsskattedirektoratet i første omgang at meddele advokat A, der repræsenterede B og C ApS, aktindsigt i en sag vedrørende genoptagelse af skatteansættelsen for B og C ApS, under henvisning til forvaltningslovens § 9, stk. 3, og under henvisning til, at genoptagelsessagen var »en integreret del af (en) skattestraffesag«. I forbindelse med A's klage til Skattedepartementet over afslaget meddelte Statsskattedirektoratet imidlertid A aktindsigt i sagen.

Sagens nærmere omstændigheder er følgende:

I skrivelse af 15. december 1987 anmodede advokat A på vegne B og C ApS Ligningsrådet om genoptagelse af ligningen for indkomståret 1985 for B og C ApS.

A anmodede senere det lokale amtsskatteinspektorat om aktindsigt.

I skrivelse af 21. november 1988 meddelte Statsskattedirektoratet A bl. a. følgende:

» . . . «

Vedrørende Deres anmodning om aktindsigt, fremsendt til amtsskatteinspektoratet i (X-by), skal Statsskattedirektoratet hermed meddele, at eftersom nærværende sag om genoptagelse af skatteansættelsen for skatteåret 1986/87 for (C) ApS er en integreret del af strafferetssag der verserer ved amtsskatteinspektoratet i (X-by), vil Deres anmodning om aktindsigt ikke kunne imødekommes, jf. forvaltningsloven nr. 571 af 19. december 1985 § 9, stk. 3.

. . . «

Denne afgørelse klagede A over til Skattedepartementet, som i den anledning udbad sig en udtalelse fra Statsskattedirektoratet.

I skrivelse af 17. februar 1989 meddelte Statsskattedirektoratet herefter A bl. a. følgende:

» . . . «

I den anledning skal man meddele, at Statsskattedirektoratet efter fornyet overvejelse har vurderet, at der ikke i sagen eksisterer dokumenter, der kan give anledning til at nægte aktindsigt, uanset at straffesagen påbegyndt den 18. november 1987 fortsat ikke er afsluttet.

Man fremsender derfor vedlagt kopi af korrespondancen vedrørende perioden efter (X-by) kommunes afslag på omgørelse af 17. juni 1987, idet Amtsskatteinspektoratet i

(X-by) har oplyst, at De tidligere har modtaget kopier af dokumenterne vedrørende den daværende sagsbehandling.

For så vidt angår eventuelle fremtidige dokumenter tages forbehold om eventuel nægtelse af aktindsigt, så længe straffesagen ikke måtte være afsluttet.

... «

Skattedepartementet foretog sig herefter ikke videre i sagen, og tog således ikke stilling til, om Statsskattedirektoratets afslag på aktindsigt under henvisning til forvaltningslovens § 9, stk. 3, i skrivelsen af 21. november 1988 havde været berettiget.

Det bemærkes, at det ikke fremgår af sagen, om B var blevet formelt sigtet, eller om der i øvrigt havde været rettet straffeprocessuelle indgreb mod B eller C ApS. Derimod fremgår det, at amtsskatteinspektoratet i en påtegningsskrivelse af 11. marts 1988 indstillede til Ligningsrådet, »... at der ikke bevilges omgørelse, idet der efter inspektoratets opfattelse foreligger overtrædelse af skattekontrollovens § 13. ... «

Det har ikke ud fra de dokumenter, der er indgået i min undersøgelse, været muligt at foretage en nærmere efterprøvelse af, om Statsskattedirektoratets første afgørelse i sagen må anses for holdbar. Da Statsskattedirektoratet imidlertid den 17. februar 1989 meddelte A aktindsigt, har jeg ikke fundet tilstrækkelig anledning til at foretage en nærmere undersøgelse af sagen.

De nævnte sager er – tillige med *sag nr. 24*, hvor der skete undtagelse af oplysninger i medfør af forvaltningslovens § 15 under henvisning til hensynet til efterfølgning af lovovertrædelser og *sag nr. 30*, hvor en part blev nægtet kopi af sagens akter (bl.a.) under henvisning til, at der kunne blive tale om en skattestraffesag mod parten – behandlet i en bredere sammenhæng i kapitel IV.A.1.

## 2) Enkelte dokumenter.

a) I 8 af de undersøgte sager (sagerne nr. 1, 4, 5, 6, 21, 31, 33 og 43) er der spørgsmål om undtagelse af dokumenter under henvisning til bestemmelserne om interne arbejdsdokumenter og sekretariatsdokumenter – samt ekstrahering af oplysninger fra sådanne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 7 og § 10, nr. 4, forvaltningslovens § 12, stk. 1, og § 14, stk. 1, nr. 2,

sammenholdt med offentlighedslovens § 11, stk. 1, samt forvaltningslovens § 12, stk. 2, og § 14, stk. 2. De nævnte sager er nærmere omtalt i afsnit b).

I én af de undersøgte sager (*sag nr. 45*) er der spørgsmål om undtagelse af dokumenter efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 3 (og den tilsvarende bestemmelse i offentlighedslovens § 10, nr. 3) om visse dokumenter i EF-sager. Sagen er nærmere omtalt i afsnit c).

b) I *sag nr. 1* klagede A til Skattedepartementet over, at han ikke havde fået aktindsigt i amtskatteinspektoratets indstilling til amtsligningsrådet i forbindelse med en sag om ændring af A's indkomstansættelser for 1983 og 1984. I forbindelse med Skattedepartementets behandling af sagen blev det imidlertid afklaret, at amtsskatteinspektoratets indstilling til amtsligningsrådet forelå i form af en »agterskrivelse« til A, som A var blevet gjort bekendt med, inden amtsligningsrådet traf afgørelse.

Det fremgår af sagen, at denne gav Skattedepartementet anledning til internt at overveje, hvorvidt en indstilling fra et amtsskatteinspektorat til et amtsligningsråd generelt måtte anses for et internt arbejdsdokument, som ville kunne undtages fra aktindsigt.

Hertil bemærkes, at sådanne indstillinger ikke kan anses for omfattet af forvaltningslovens § 12 (og den tilsvarende bestemmelse i offentlighedslovens § 7), idet et amtsskatteinspektorat og et amtsligningsråd i relation til forvaltningslovens (og offentlighedslovens) aktindsigtsbestemmelser må anses for to forskellige myndigheder. Derimod kan en indstilling som den omhandlede principielt anses for omfattet af bestemmelsen om sekretariatsdokumenter i forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2 (og den tilsvarende bestemmelse i offentlighedslovens § 10, nr. 4), idet amtsskatteinspektoratet varetager amtsligningsrådets sekretariatsfunktioner, jf. skattestyrelseslovens § 19, stk. 4.

Som den konkrete sag illustrerer, modificeres bestemmelserne om undtagelse af interne arbejdsdokumenter og sekretariatsdokumenter fra aktindsigt – ud over de heri indeholdte bestemmelser om ekstrahering af visse faktiske oplysninger – imidlertid af de særlige partshøringsregler på skatteområdet (om udsendelsen af »agterskrivelser«), jf. også kapitel II.D.2. Hvis disse særlige partshøringsregler ikke fandtes, ville den almindeligt gældende bestemmelse i forvaltningslovens § 19 om parts-

høring på myndighedens initiativ ligeledes indebære en vis modifikation i undtagelsen fra aktindsigt.

I sag nr. 4 afslog ligningskommissionen A's anmodning om aktindsigt i interne arbejdsdokumenter i A's ligningssag. Herover klagede A til Skattedepartementet. I forbindelse med klagen behandling udtalte amtsskatteinspektoraet - hvilket Statsskattedirektoratet og Skattedepartementet tilsluttede sig - at A havde krav på, at der blev ekstraheret visse oplysninger fra de interne arbejdsdokumenter.

Sagens nærmere omstændigheder er følgende:

I skrivelse af 1. marts 1987 klagede A til Skattedepartementet bl. a. over, at ligningskommissionen havde afslået aktindsigt i interne arbejdsdokumenter. I anledning af klagen indhentede Skattedepartementet en udtalelse af 10. marts 1987 fra ligningskommissionen, hvori ligningskommissionen bl.a. anførte følgende:

» . . .

Skatteadministrationen/administrationen har herefter ved skrivelse af 3/11-86 tilskrevet skatteyder og ægtefælle, at man påtænker at ændre de selvangivne indkomster og vedlagt dels opgørelse af afskrivningsgrundlaget for driftsbygninger og dels opgørelse over fordeling m.m. af biludgifter.

Skatteyder påklager den påtænkte ændring ved skrivelse af 16/11-86 og anmoder samtidig om aktindsigt.

Administrationen meddeler skatteyder ved skrivelse af 19/11-86, at der udover skrivelse fra Skyldrådet (hvoraf skatteyder har fået tilsendt kopi) kun forefindes interne arbejdsmaterialer, hvori der ikke kan begæres aktindsigt, før disse oversendes til anden myndighed, hvorfor skatteydere anmodning om aktindsigt ikke imødekommes.

Skatteyder påklager afgørelsen om aktindsigt ved skrivelse af 23/11-86 og anfører, at afslag må bero på en fejlfortolkning, idet afslag skulle være begrundet i offentlighedslovens (lov nr. 280 af 10. juni 1970; min bemærkning) kapitel 1, hvorimod skatteydere begæring kan henføres til offentlighedslovens kapitel 2 (partsoffentlighed) under henvisning til § 10, hvorefter skatteyder anmoder om udsættelse med sagens afgørelse ifølge § 11, indtil der er givet aktindsigt.

Administrationen har ved skrivelse af 25/11-86 tilskrevet skatteyder, at aktindsigt for

parterne i en sag ikke gælder for administrationens interne arbejdsmaterialer under henvisning til lovens § 5 stk 3 samt vejledningens pkt. 18 og 21 (hvoraf kopi tilsendes skatteyder).

Da begæring om aktindsigt ikke imødekommes, skal sagens afgørelse ikke udsættes, jfr. § 11, stk. 1.

Skatteyder svarer ved skrivelse af 30/11-86, at han ganske godt er klar over, at der ikke er aktindsigt i interne arbejdsmaterialer, men at han undrer sig over, at der ikke er udarbejdet sagsreferat eller fremstilling, som ikke kan kaldes internt arbejdsmateriale.

Skatteyder påklager ved skrivelse af 1/1-87 til Ligningskommissionen dels de foretagne ansættelser og dels, at der ikke er givet aktindsigt.

Vedrørende aktindsigt har skatteyder anført - »Endelig er vore begæring om aktindsigt ikke blevet fulgt, til trods for, at vi i henhold til partsoffentlighedsloven har krav herpå.

Det eneste svar herpå har været, at der kun forefindes interne arbejdsmaterialer. Der udarbejdes åbenbart ikke sagsfremstilling eller referater« - samt anmodet om, at ligningskommissionen foranlediger aktindsigt tilsendt ham, samt udskrift af ligningskommissionens beslutning om at delegere sager af denne art til administrationen, idet sagen indeholder skøn, der ifølge skatteydere mening afviger fra de generelle vejledende anvisninger.

Ligningskommissionen har ved kendelse (klageadgang til ligningskommissionen) af 2/2-87 tilskrevet skatteyder, at man ikke finder at kunne give ham aktindsigt i det af administrationen udarbejdede referat, idet dette, under henvisning til administrationens skrivelse af 25/11-86, er at anse som et internt arbejdsmateriale og således, ligesom ligningskommissionens beslutning om uddelegering af sager, ikke omfattet af retten til aktindsigt.

Skatteyder påklager ved skrivelse af 15/2-87 ligningskommissionens beslutning og anfører, at siden aktindsigt blev begæret første gang er forvaltningsloven trådt i kraft, hvorefter han under henvisning til §§ 9, 10 og 12 anfører at have krav på aktindsigt, idet oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i interne arbejdsdokumenter, ifølge § 12 stk 2 skal meddeles.

Da nærværende sag indeholder skønsmæssige beregninger fra administrationens side, finder skatteyder, at sagen indeholder forhold af

væsentlig betydning, og der anmodes endvidere om udsættelse i henhold til § 11.

...  
Ifølge forvaltningslovens § 12 stk 1 nr 1 er interne arbejdsdokumenter undtaget retten til aktindsigt, medmindre der heri er oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, jfr. § 12, stk. 2.

Da (A) er tilsendt kopi af skrivelse fra Skyldrådet samt kopi af opgørelse af afskrivningsgrundlag for driftsbygninger og opgørelse over fordeling af biludgifter m.m., anses det af administrationen udarbejdede referat ikke at indeholde yderligere oplysninger, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, hvorfor aktindsigt ikke er imødekommet i henhold til § 12, stk 2, jfr. vejledningens pkt. 73 og 74.

...«  
I anledning af A's klage indhentede Skatteministeriet tillige udtalelser fra amtsskatteinspektoratet og Statsskattedirektoratet. Amtsskatteinspektoratet anførte i sin udtalelse af 21. april 1987 bl.a. følgende:

»... amtsskatteinspektoratet skal udtale som sin opfattelse, at skatteyderes anmodning om aktindsigt vedrørende delegationsbestemmelserne i den kommunale ligningsplan bør imødekommes, idet man ikke finder, at dette afsnit kan være omfattet af offentlighedslovens § 13, stk. 1 nr. 4. Kopi af de omhandlede bestemmelser vedlægges.

Med hensyn til anmodningen om aktindsigt vedrørende administrationens sagsreferat er det amtsskatteinspektoratets opfattelse, at dette er undtaget aktindsigt efter forvaltningslovens § 14 stk. 1. nr. 2 jfr. vejledningens punkt 79.

Der skal dog gives aktindsigt vedrørende faktiske omstændigheder, der har været af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Den kommunale ligningmyndighed mener at have opfyldt dette med udsendelse af skyldrådets skrivelse af 28/10 1986 og med udsendelse af de foretagne opgørelser af afskrivningsgrundlag for driftsbygninger og fordeling af biludgifter.

Amtsskatteinspektoratet mener, at der burde have været givet yderligere oplysninger, eksempelvis at administrationen den 19/11 1986 har rettet en telefonisk forespørgsel til amtsskatteinspektoratet.

Det er dog ikke amtsskatteinspektoratets opfattelse, at ligningskommissionens snævre af-

grænsning af, hvilke dokumenter, der er undergivet aktindsigt, har forringet skatteyderes muligheder for at varetage sine interesser.

...«  
Statsskattedirektoratet henholdt sig i sin udtalelse til det af amtsskatteinspektoratet anførte, og Skatteministeriet tilsluttede sig herefter i skrivelse af 10. juni 1987 til A til amtsskatteinspektoratets og Statsskattedirektoratets udtalelser.

Skatteministeriets afgørelse i sagen giver mig ikke anledning til bemærkninger (se dog i kapitel III.G.9.c).

Sagen illustrerer, at det ofte vil kræve en omhyggelig gennemgang af sagen – og i denne forbindelse en minutøs sammenligning mellem oplysningerne i de interne sagsakter og oplysningerne i de eksterne sagsakter – at afgøre, om der skal ske ekstrahering af oplysninger fra interne sagsakter, og i – bekræftende fald – hvilke præcise oplysninger, der skal ekstraheres.

Sagen illustrerer tillige, at interne arbejdsdokumenter omfattes af bestemmelserne i forvaltningslovens § 12, stk. 1 (og de tilsvarende bestemmelser i offentlighedslovens § 7), så længe dokumenterne forbliver i den kommunale skatteforvaltning, men at sådanne dokumenter efter en eventuel overgivelse til ligningskommissionen ikke vil kunne undtages fra aktindsigt efter de nævnte bestemmelser, men derimod i medfør af bestemmelsen om sekretariatsdokumenter i forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2 (og den tilsvarende bestemmelse i offentlighedslovens § 10, nr. 4). Baggrunden herfor er, at den kommunale skatteforvaltning og ligningskommissionen ikke i relation til offentlighedslovens og forvaltningslovens aktindsigtsbestemmelser kan anses for én og samme forvaltningmyndighed, men at skatteforvaltningen efter lovgivningen (jf. skattestyrelseslovens § 2) varetager sekretariatsfunktionerne for ligningskommissionen.

*Sag nr. 5* angår spørgsmålet om aktindsigt i Ligningsrådets protokol. Statsskattedirektoratet afslog at meddele A aktindsigt i protokollen, og efter at have indhentet en udtalelse fra Justitsministeriet fastholdt Skatteministeriet afslaget under henvisning til forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1, om interne arbejdsdokumenter.

Sagens nærmere omstændigheder er følgende:

I skrivelse af 13. december 1986 anmodede A's revisor, B, Statsskattedirektoratet om aktindsigt i bl. a. Ligningsrådets protokol. Dette afslog Statsskattedirektoratet i skrivelse af 20. januar 1987, idet Statsskattedirektoratet anførte følgende:

» . . . «

Ligningsrådets afgørelse er protokolleret. Protokollen anses ikke for omfattet af adgangen til aktindsigt.

. . . «

Denne afgørelse påklagede advokat C på A's vegne i skrivelse af 3. februar 1987 til Statsskattedirektoratet; advokaten anførte herved bl. a. følgende:

» . . . «

Jeg er af den opfattelse, at protokollen er omfattet af en parts aktindsigt, jfr. lov om forvaltning § 10, 2, samt lov om offentlighed i forvaltningen § 5, 2.

Afgørelsen er truffet af Ligningsrådet, som er en selvstændig offentlig myndighed, og min klient må således være berettiget til at modtage kopi af protokollatet, således at min klient kan vurdere, hvilke oplysninger dokumenter m.v., som Ligningsrådet har lagt til grund for sin afgørelse.

. . . «

Med skrivelse af 3. marts 1987 videresendte Statsskattedirektoratet klagen til Skattedepartementet, og Statsskattedirektoratet anførte i den forbindelse bl. a. følgende:

» . . . «

Skatteyderens skatteansættelse for indkomstårene 1978 og 1979 er ændret af Ligningsrådet, hvilket er meddelt skatteyderen ved skrivelse af 8. december 1986. Ændringerne vedrører skatteyderens arrangement med vekselersfirmaet (D) vedrørende lån til køb af statsgældsbeviser.

Skatteyderens revisor, (B) har i skrivelse af 13. december 1986 blandt andet anmodet om aktindsigt i Ligningsrådets protokol. Revisor har tidligere fået aktindsigt i Statsskattedirektoratet og (Y-by) kommune, ligesom revisor har været opfordret til at give møde ved 2 ligningsrådsmøder, hvor han personligt ville have haft lejlighed til at supplere de skriftlige indsigelser, som Ligningsrådet er gjort bekendt med. Revisors anmodning om aktindsigt i Ligningsrådets protokol er ikke imødekommet, jf. Statsskattedirektoratets skrivelse af 20. januar 1987 til revisor.

. . . «

I anledning af klagen indhentedes Skattedepartementet fra Justitsministeriet en udtalelse af 5. maj 1987. I udtalelsen anførte Justitsministeriet bl. a. følgende:

» . . . «

2. Af § 9 i bekendtgørelse nr. 326 af 5. juli 1985 af forretningsordenen for Ligningsrådet og Statsskattedirektoratet fremgår, at der om forhandlingerne i Ligningsrådets møder skal føres en protokol, der bl.a. skal indeholde et referat af sagerne forelæggelse. Disse referater skal angive hovedpunkterne i sagerne, Ligningsrådets bemærkninger til disse samt afgørelserne. Det angives desuden, at såfremt rådets afgørelse afviger fra direktoratets indstilling, skal begrundelsen herfor fremgå af protokollen. Protokollen skal endelig indeholde oplysning om, hvorvidt en sag er afgjort ved afstemning og i så fald de enkelte medlemmers stemmeafgivelse, ligesom bemærkninger, som et medlem har krævet tilført protokollen, skal være indeholdt. Som følge af at Ligningsrådets protokol altid skal indeholde oplysninger om rådets overvejelser og rådslagninger med hensyn til en sags afgørelse, må protokollen efter Justitsministeriets opfattelse antages at have karakter af en forhandlingsprotokol. I de tilfælde, hvor en sag er afgjort ved afstemning, vil protokollen derudover have karakter af en voteringsprotokol, idet de enkelte medlemmers stemmeafgivning samt afvigende bemærkninger, som et medlem har krævet protokolleret, vil være gengivet i protokollen, jfr. § 9 i bekendtgørelsen. Sådanne blandede voterings- og forhandlingsprotokoller er efter Justitsministeriets opfattelse ikke undergivet aktindsigt, jfr. forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1, og § 13, stk. 1, nr. 1, modsætningsvis.

Efter forvaltningslovens § 12, stk. 2, om ekstraheringspligt vil der imidlertid være adgang til at blive gjort bekendt med indholdet af faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagsforholdet, som måtte findes i et internt dokument og som ikke findes i andre dokumenter i sagen, der er undergivet aktindsigt, jfr. Justitsministeriets vejledning, p. 39 f.

3. Undtagelsesbestemmelserne i forvaltningslovens § 12 finder imidlertid kun anvendelse, såfremt det pågældende dokument forbliver i den udfærdigende myndigheds besiddelse. I det omfang et internt arbejdsdokument eller uddrag heraf oversendes til en anden forvaltningsmyndighed eller i øvrigt afgives til udenforstående vil dokumentet som udgangs-

punkt miste sin interne karakter og derfor være undergivet aktindsigt efter forvaltningslovens almindelige regler, jfr. Asbjørn Jensen m.fl., side 138 f, samt betænkning om offentlighedslovens revision, nr. 857/1978, side 183 ff.

Det er overfor Justitsministeriet oplyst, at Statsskattedirektoratet ikke modtager kopi af Ligningsrådets protokollat i forbindelse med gennemførelse af Ligningsrådets beslutning i de konkrete sager. Statsskattedirektoratet modtager alene meddelelse om, hvad Ligningsrådets afgørelse går ud på.

Det er endvidere oplyst, at samtlige kontorchefer i Statsskattedirektoratet modtager kopier af Ligningsrådets protokollater til brug for en generel orientering om Ligningsrådets afgørelser. Disse kopier betragtes som fortroligt materiale i Statsskattedirektoratet.

Efter praksis er det ikke enhver afgivelse af internt arbejds materiale til udenforstående, der bevirker, at § 12 ikke kan påberåbes. En myndighed, der har afgivet internt arbejds materiale til Folketingets ombudsmand eller til en overordnet myndighed med henblik på kontrol, er således ikke forpligtet til at imødekomme en begæring om aktindsigt, jfr. Asbjørn Jensen m.fl., Offentlighedsloven, side 111 f. Det er endvidere antaget i forarbejderne til loven, jfr. betænkning 857/1978, side 185, at interne arbejdsdokumenter, der afgives til en anden myndighed til brug ved dennes behandling af en anden sag, er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 12 i relation til den oprindelige sag. Begrænsningerne i anvendelsesområdet for § 12 har alene relation til tilfælde, hvor afgivelsen af interne dokumenter er sket som led i behandlingen af den sag, hvis dokumenter, der fremsættes begæring om at blive gjort bekendt med.

Protokollatet må efter Justitsministeriets opfattelse, uanset at kopi af protokollaterne cirkulerer blandt Statsskattedirektoratets kontorchefer, antages at forblive et internt arbejdsdokument og er således undtaget fra partens aktindsigt, jfr. forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1. I det omfang protokollatet indeholder faktiske oplysninger af væsentlig betydning for Ligningsrådets vurdering af sagsforholdet er disse imidlertid omfattet af ekstraheringspligten, jfr. forvaltningslovens § 12, stk. 2.

... «

På baggrund heraf indhentede Skattedepartementet en udtalelse af 25. maj 1987 fra Statsskattedirektoratet, hvori Statsskattedirektoratet anførte følgende

» . . . direktoratet under henvisning til Justitsministeriets udtalelse af 5. maj 1987 fortsat skal henholde sig til, at der ikke er pligt til at imødekomme en anmodning om aktindsigt i en Ligningsrådsprotokol. Det tilføjes, at det pågældende protokollat heller ikke giver grundlag for at udlevere faktiske oplysninger i henhold til ekstraheringspligten. «

I skrivelse af 1. juni 1987 meddelte Skattedepartementet herefter C, at departementet under henvisning til forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1, ikke fandt grundlag for at ændre Statsskattedirektoratets afgørelse i sagen.

I forbindelse med min undersøgelse af sagen har jeg anmodet Skattedepartementet om yderligere oplysninger om udleveringen af Ligningsrådets protokoller til Statsskattedirektoratet. I skrivelse af 7. februar 1990 har Skattedepartementet meddelt, at Statsskattedirektoratet overfor departementet havde oplyst, at der i dag generelt følges følgende procedure:

» . . . de kontorchefer, der deltager i et ligningsrådsmøde, får udleveret referater af samtlige sager, der har været behandlet på det pågældende møde. Kontorchefer, der ikke har deltaget i et ligningsrådsmøde, får ikke tilsendt nævnte referater. . . . «

Statsskattedirektoratet og Skattedepartementet har efterfølgende telefonisk over for mig bekræftet, at de i Statsskattedirektoratets skrivelse af 7. februar 1990 nævnte referater er identiske med Ligningsrådets protokoller.

Jeg må – bl. a. på baggrund af, at der i skattestyrelseslovens kapitel 3 er tillagt Ligningsrådet henholdsvis Statsskattedirektoratet selvstændige beføjelser – være enig i, at Ligningsrådet og Statsskattedirektoratet i relation til offentlighedslovens og forvaltningslovens aktindsigtsbestemmelser må anses for to forskellige myndigheder.

Derimod kan jeg ikke være enig i, at Ligningsrådets protokoller, efter at de er afgivet til Statsskattedirektoratet, kan undtages fra aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1 (og den tilsvarende bestemmelse i offentlighedslovens § 7, nr. 1).

En så vidtgående undtagelse fra grundsætningen om, at interne arbejdsdokumenter ved afgivelse til udenforstående mister deres interne karakter, som angivet i Justitsministeriets skrivelse af 5. maj 1987, forekommer ikke at være i overensstemmelse med motiverne til offentlighedsloven og forvaltningsloven. Den nærmere afgrænsning af, hvornår et dokument

trods afgivelse til udenforstående bevarer sin interne karakter, kan give anledning til nogen tvivl. Ikke mindst på baggrund af, at Folketinget i forbindelse med vedtagelsen af forvaltningsloven og offentlighedsloven af 1985 udtrykkeligt tog afstand fra at gennemføre en bestemmelse, hvorefter dokumenter, udvekslet som led i et internt præget samarbejde, kunne undtages fra aktindsigt, er det efter min opfattelse klart, at et tilfælde som det i sag nr. 5 omhandlede må anses for at falde uden for undtagelsesbestemmelsen i forvaltningslovens § 12 (og den tilsvarende bestemmelse i offentlighedslovens § 7).

Ombudsmanden har tidligere haft lejlighed til at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt en afgivelse til udenforstående bevirker, at et dokument mister sin karakter af internt arbejdsdokument. I FOB 1973.281 udtalte ombudsmanden, at et udkast til referat af et møde, hvori der havde deltaget medarbejdere fra forskellige ministerier, efter udsendelsen af referatet til mødedeltagerne med henblik på godkendelse ikke længere kunne anses for et internt arbejdsdokument. I FOB 1974.270 anså ombudsmanden et udkast til bekendtgørelse, der var sendt til udtalelse hos to foreninger, for at have mistet sin karakter af internt arbejdsdokument.

De to nævnte sager er omtalt i bet. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 185-86; ombudsmanden har imidlertid også i nyere sager haft lejlighed til at beskæftige sig med spørgsmålet om, hvornår interne arbejdsdokumenter mister deres interne karakter.

I FOB 1986.171 udtalte ombudsmanden, 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 arbejds materiale, der efter bestemmelsen om interne arbejdsdokumenter kunne undtages fra aktindsigt.

Den sag, der er omtalt i FOB 1988.195 ff, angår et udkast til redegørelse vedrørende naturgasprojektet, som var blevet sendt fra Energi ministeriet til medarbejdere i de regionale naturgasselskaber og Dansk Naturgas. I sagen søgte ministeriet at undtage dokumentet fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6 – og ikke i medfør af bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 om internt arbejdsma-

teriale. Ministeriet har således ikke ment, at udkastet har kunnet undtages som internt arbejds materiale.

I FOB 1988.64 udtalte jeg, at det ikke var i overensstemmelse med motiverne til offentlighedsloven at antage – således som Indenrigsministeriet i en offentliggjort skrivelse havde gjort det – at internt materiale generelt bevarer sin interne karakter, uanset at det fremsendes til den kommunale tilsynsmyndighed. – Jeg henviste herved særligt til de principielle bemærkninger vedrørende rækkevidden af offentlighedslovens § 7, der er gengivet i beretningen, s. 66 ff, og den heri indeholdte redegørelse for bestemmelsens forarbejder.

Endelig er det i en sag, der er omtalt i FOB 1988.195 udtalt, at Sundhedsministeriet ikke med hjemmel i offentlighedslovens § 7 vedrørende internt arbejds materiale kunne afslå aktindsigt i en tidligere ministers bemærkninger på et dokument, da dokumentet (med ministerens bemærkninger) havde været afgivet til brug for en særlig undersøgelse, som blev forestået af en landsdommer, der i forhold til Sundhedsministeriet måtte anses for udenforstående.

Efter min opfattelse er det således i det tilfælde, sag nr. 5 angår, ikke holdbart at afslå aktindsigt under henvisning til forvaltningslovens § 12 (eller den tilsvarende bestemmelse i offentlighedslovens § 7).

Derimod vil det efter min opfattelse i en vis udstrækning være muligt at undtage dokumenter, der udveksles mellem Ligningsrådet og Statsskattedirektoratet, fra aktindsigt i medfør af bestemmelsen i forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2 (og den tilsvarende bestemmelse i offentlighedslovens § 10, nr. 4). Det må anses for forudsat i skattestyrelsesloven (specielt lovens kapitel 3), at Statsskattedirektoratet udøver sekretariatsfunktionerne for Ligningsrådet. Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed, omfatter ikke blot dokumenter, der udveksles som led i sekretariatsfunktionen i forbindelse med en konkret sag (særligt sekretariatets indstillinger til det kollegiale organ og det kollegiale organs meddelelse af resultatet af organets behandling af en sag til sekretariatet). Sådanne dokumenter kan også omfatte andre oplysninger, som det kollegiale organ henholdsvis dets sekretariat har behov for at kende for at kunne udøve sine funktioner

tilfredsstillende. Som eksempel herpå kan nævnes: Det kollegiale organs stillingtagen til generelle spørgsmål vedrørende dets eller sekretariatets virksomhed, overvejelser vedrørende det kollegiale organs praksis (herunder sekretariatets oplæg hertil), statistiske oplysninger fra sekretariatet vedrørende de indkomne sager, oplysninger om mødeplanen m.v. Som led i udvekslingen af dokumenter mellem et kollegialt organ og dets sekretariat vil der efter omstændighederne også kunne gives underretning til ansatte i sekretariatet om det kollegiale organs overvejelser og afgørelser i konkrete sager, uden at underretningen tager specifikt sigte på den videre sekretariatsmæssige betjening i relation til den konkrete sag, men derimod har et mere almindeligt informativt formål, med henblik på sekretariatets behandling af især fremtidige sager.

Den nævnte anvendelse af bestemmelserne i offentlighedsloven og forvaltningsloven om udførelse af sekretariatsopgaver forudsætter dog, at de medarbejdere, der modtager dokumenterne, indgår i det kollegiale organs sekretariat, jf. nedenfor om sag nr. 6.

*I sag nr. 6* afslog Skattedepartementet aktindsigt i to af departementet udarbejdede notater vedrørende time-share-arrangementer. Vedrørende det ene notat, der var udarbejdet til brug for det af Miljøministeriet nedsatte udvalg om ferieboliger, henviste departementet til offentlighedslovens § 10, nr. 4. I forbindelse med det andet notat, der var udarbejdet til brug for Skattedepartementet selv, og som ikke var udleveret til udenforstående, henvistes der til offentlighedslovens § 7 og § 13, stk. 1, nr. 4.

Sagens nærmere omstændigheder er følgende:

I skrivelse af 9. april 1987 anmodede advokat A Skattedepartementet om aktindsigt i (bl. a.) et notat fra Skattedepartementet om den skattemæssige behandling af time-share arrangementer; notatet skulle ifølge A være dateret den 30. oktober 1986.

Skattedepartementet meddelte i den anledning A bl. a. følgende:

»I brev af 9. april 1987 anmoder De om at modtage et eksemplar af et notat om den skattemæssige behandling af time-share arrangementer. Notatet skulle være dateret den 30. oktober 1986.

Skattedepartementet har ikke udarbejdet et notat af 30. oktober 1986 om time-share arran-

gementer. Der er derimod udarbejdet notater af 17. og 27. november 1986.

Notatet af 17. november 1986 er udarbejdet til brug for Miljøministeriets ferieboligudvalg. Under henvisning til offentlighedslovens § 10, nr. 4, kan Skattedepartementet ikke imødekomme Deres anmodning. Efter § 10, nr. 4, er dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed, ikke omfattet af retten til aktindsigt.

Notatet af 27. november 1986 er udarbejdet som internt arbejdsdokument. Under henvisning til offentlighedslovens § 7, nr. 1, og under henvisning til § 13, stk. 1, nr. 4, kan Skattedepartementet ikke imødekomme Deres anmodning. Efter § 13, stk. 1, nr. 4, begrænses retten til aktindsigt af hensynet til gennemførelse af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen.

. . . «

I forbindelse med min undersøgelse af sagen har jeg anmodet Skattedepartementet om at måtte modtage de to omhandlede notater. Skattedepartementet har herefter med skrivelse af 22. februar 1990 fremsendt de to notater.

Notatet af 17. november 1986 indeholder en beskrivelse af forskellige time-share arrangementer og den skattemæssige behandling af disse.

Notatet af 27. november 1986 indeholder dels en beskrivelse af praksis med hensyn til beskatning hos modtageren af det éngangsbeløb, erhververen af brugsretten i forbindelse med et time-share arrangement betaler til den, der afstår brugsretten, dels forskellige overvejelser om mulige ændringer af retstilstanden på området ved en ændring af praksis eller lovgivningen.

Ligeledes har jeg anmodet Skattedepartementet om nærmere oplysninger om det nævnte udvalg og Skattedepartementets funktion i forhold hertil. Skattedepartementet har hertil ved skrivelsen af 22. februar 1990 med bilag oplyst, at udvalget er det af miljøministeren den 14. maj 1986 nedsatte udvalg, som i marts 1988 afgav bet. 1135/1988 om sommerhuslovens bestemmelser og udlejning og erhvervelse.

Af s. 7 i udvalgets betænkning fremgår bl. a. følgende:

»Den 14. maj 1986 nedsatte miljøministeren et udvalg vedrørende sommerhuslovens udlejningsbestemmelser, ferieboligudvalget. Udvalget fik til opgave at gennemgå sommerhuslo-



vens bestemmelser om udlejning og erhvervelse, jfr. lovbekendtgørelse nr. 357 af 15. juli 1985, og at vurdere behovet for ændringer i lovens bestemmelser og i administrationen af dem.

I miljøministerens skrivelse af 14. maj 1986 anmodedes Amtsrådsforeningen i Danmark, Kommunernes Landsforening, Hovedstadsrådet, Centralforeningen af Hotelværter og Restauratører i Danmark, Feriehusudlejernes Brancheforening, De samvirkende Danske Turistforeninger, Danmarks Turistråd, Friluftsrådet, Industriministeriet, Justitsministeriet, Ministeriet for skatter og afgifter (nu Skatteministeriet) og Fredningsstyrelsen (nu Skov- og Naturstyrelsen) om at udpege medlemmer til udvalget.

Af betænkningens s. 8 fremgår endvidere, at en fuldmægtig i Skattedepartementet har været medlem af udvalget, og at udvalgets sekretariatsfunktion er blevet varetaget af bestemte, navngivne medarbejdere i Planstyrelsen.

At Skattedepartementet har anset notatet af 27. november 1986 – som ikke er blevet afgivet til udenforstående – for omfattet af offentlighedslovens § 7, giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Det fremgår ikke klart af sagen, om Skattedepartementet har overvejet, om notatet af 27. november 1986 indeholder oplysninger, som skal ekstraheres i medfør af offentlighedslovens § 11, stk. 1. På baggrund af, at Skattedepartementet tillige i sin afgørelse i sagen har henvist til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4, må jeg dog antage, at Skattedepartementet har overvejet ekstraheringsspørgsmålet, idet henvisningen til § 13, stk. 1, nr. 4, ellers ville være unødvendig. Jeg har ikke fundet tilstrækkelig anledning til at foretage videre vedrørende dette spørgsmål (jf. dog kapitel III.G.7 om begrundelse).

Derimod må jeg finde det kritisabelt – allerede fordi udvalgets sekretariatsfunktion ikke blev varetaget af nogen medarbejder i Skattedepartementet – at Skattedepartementet undtog notatet af 17. november 1986 fra aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 10, nr. 4.

I en sag vedrørende aktindsigt i det tværminterielle Brundtland-udvalgs arbejde har jeg i min afsluttende udtalelse af 9. februar 1990 bl.

a. udtalt følgende vedrørende bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 4:

» . . .

Bestemmelsen må herefter forstås således, at den navnlig tager sigte på de relativt sjældne tilfælde, hvor det er *bestemt* eller *forudsat* i *lovgivningen*, at sekretariatsfunktionerne for en myndighed varetages af en anden myndighed.

Uden for området for § 10, nr. 4, falder de tilfælde, som er ganske almindeligt forekommende i praksis, hvor personer ansat i en myndighed udlånes til en anden myndighed, eventuelt blot på deltid, med henblik på varetagelse af sekretariatsopgaver for den anden myndighed. Under forudsætning af at de pågældende ved udførelsen af sekretariatsopgaverne er undergivet den anden myndigheds instruktions- og tilsynsbeføjelser, må forholdet normalt opfattes således, at sekretariatsarbejdet udføres som en del af denne myndighed, og dokumentudveksling i den forbindelse er da omfattet af offentlighedslovens § 7 om internt arbejdsmateriale.

Når der ses bort fra de særlige tilfælde, hvor det fremgår af lovgivningen, at sekretariatsfunktionen skal udøves af en anden myndighed, stemmer det efter min opfattelse bedst med de ovenfor anførte almindelige fortolkningssynspunkter at gå ud fra, at sekretariatsopgaverne varetages af særligt udpeget personale, der i den forbindelse indgår som en del af den sekretariatsbetjente myndighed.

For at undgå tvivl i den henseende vil det være hensigtsmæssigt på forhånd at udpege de personer, der skal udføre sekretariatsopgaver og så vidt muligt definere indholdet af disse opgaver (til forskel fra de opgaver, de pågældende personer varetager som led i deres normale ansættelse).

Motiverne til § 10 nr. 4, forudsætter, at der også uden for de lovbestemte tilfælde kan være tale om, at en myndighed som sådan udfører sekretariatsfunktioner for en anden myndighed, og angiver herved et par eksempler.

Udover de anførte eksempler kan der ikke anerkendes nogen almindelig adgang til ved konkret beslutning at udpege en myndighed som sekretariat for en anden myndighed med den konsekvens, at samarbejdet mellem myndighederne bliver undtaget fra aktindsigt. Det vil indebære en risiko for omgåelse af offentlighedslovens hovedregel om aktindsigt i brevveksling mellem myndigheder samt en tilside-sættelse af Folketingets afvisning af generelt at

udvide undtagelsesområdet til alt internt præget samarbejde.

En forudsætning for at anerkende en myndighed som sekretariat for en anden myndighed må i hvert fald være 1) at funktionerne faktisk har karakter af sekretariatsvirksomhed, dvs. praktisk bistand samt udarbejdelse af oplæg m.v. til den anden myndigheds udførelse af sine opgaver, 2) at den anden myndighed har mulighed for gennem instruktion og tilsyn m.v. at styre sekretariatsarbejdet. Også i disse tilfælde vil det være hensigtsmæssigt på forhånd at sørge for, at sekretariatsfunktionerne relativt klart lader sig udskille fra myndighedens øvrige funktioner.

Under disse forudsætninger vil bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 4, efter omstændighederne kunne finde anvendelse på dokumentudveksling mellem sekretariatsmyndigheden og hovedmyndigheden, men alene for så vidt angår sekretariatsarbejdet. Dokumentudveksling mellem myndighederne i øvrigt er som udgangspunkt undergivet aktindsigt. Også den dokumentudveksling, som sker mellem på den ene side sekretariatsmyndigheden som sekretariat og på den anden side samme myndighed i anden (normal) funktion er som udgangspunkt undergivet aktindsigt, jf. herved den sag, som er omtalt i FOB 1988.150.

. . . «

*Sag nr. 21* illustrerer, at interne arbejdsdokumenter, der sendes fra Statsskattedirektoratet til Skattedepartementet, mister deres interne karakter.

I sagen er der ikke begæret aktindsigt eller truffet afgørelse om aktindsigt; derimod er der i sagen peget på det generelle forhold, at interne dokumenter, der »sendes ud af huset«, herved mister deres interne karakter. I forbindelse med en konkret klagesag fremsendte Statsskattedirektoratet som bilag til sin udtalelse til Skattedepartementet en kopi af »Statsskattedirektoratets interne referatark, der belyser, hvilke argumenter, der har været overvejet under sagsbehandlingen.« Dette foranledigede Skattedepartementet til at gøre Statsskattedirektoratet opmærksom på, at referatark, der sendes fra Statsskattedirektoratet til Skattedepartementet, ikke længere er interne arbejdsdokumenter.

Sagen giver mig ikke anledning til bemærkninger.

I *sag nr. 31* anmodede B på A's vegne om aktindsigt i (bl. a.) Landsskatterettens referat- og voteringsark, hvilket Landsskatteretten afslog under henvisning til, at der var tale om internt arbejdsmateriale. Efter klage fra B stadfæstede Skattedepartementet Landsskatterettens afgørelse under henvisning til forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

Sagens nærmere omstændigheder er følgende:

Den 31. december 1986 klagede B på A's vegne til Landsskatteretten over skatterådets afgørelse vedrørende A's indkomstfastsættelse for 1984. Den 31. maj 1988 traf Landsskatteretten afgørelse i anledning af klagen.

Herefter anmodede B telefonisk Landsskatteretten om aktindsigt, herunder i Landsskatterettens referat- og voteringsark. Landsskatteretten afslog anmodningen. I skrivelse af 10. juni 1988 klagede B til Skattedepartementet over afslaget på aktindsigt.

I anledning af klagen indhentede Skattedepartementet en udtalelse af 22. juni 1988 fra Landsskatteretten, hvori bl. a. anførtes følgende:

» . . . Herefter har (B), der repræsenterer klageren, telefonisk anmodet om aktindsigt.

Ved denne lejlighed blev (B) telefonisk orienteret om, hvilke akter sagen omfattede, herunder at referat og votering er internt arbejdsmateriale, der ikke er omfattet af reglerne om aktindsigt. Det blev endvidere meddelt, at selvangivelserne med bilag var tilbagesendt til kommunen, samt at det øvrige materiale allerede var kendt, idet det omfattede de bilag m.v., han selv havde indsendt samt skatterådets referat.

. . . «

I skrivelse af 12. august 1988 meddelte skatteministeren B følgende:

» . . .

Jeg har til brug for bedømmelsen af Deres klage ladet indhente vedlagte udtalelse af 22. juni 1988 fra Landsskatteretten.

Det fremgår af udtalelsen, at afslaget var begrundet med, at det referat og rettens votering, som de ønskede udleveret, måtte betragtes som internt materiale, som Landsskatteretten efter reglen i forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1, ikke har pligt til at udlevere. Endvidere henviste Landsskatteretten til, at selvangivelser med bilag etc. var returneret til kommunen, og at De måtte antages at være bekendt med disse dokumenter og de øvrige bilag i sagen.

Jeg kan i det hele henholde mig til Landskatterettens udtalelse, idet jeg deler rettens opfattelse af, at rettens sagsreferat og votering er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1, hvorefter der ikke gælder nogen pligt til at udlevere dette materiale. For så vidt angår de omhandlede selvangivelser med bilag må jeg henvise Dem til at rette henvendelse til kommunen.

...«

I forbindelse med min undersøgelse af sagen har jeg efter anmodning haft Landsskatterettens sagsakter – herunder Landsskatterettens interne referat- og voteringsark – til gennemsyn.

Det fremgår af sagsakterne, at Landsskatteretten i anledning af klagen udarbejdede et notat vedrørende telefonsamtale med B, dateret den 14. oktober 1987, og referater, dateret den 15. september 1987, 2. december 1987, 5. januar 1988 og 20. januar 1988.

Efter det for mig oplyste må jeg lægge til grund, at Landsskatteretten i sagen ikke har overvejet, hvorvidt Landsskatterettens interne referat- og voteringsark indeholder oplysninger, som skal ekstraheres efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 12, stk. 2. En sikker afgørelse af, hvorvidt de interne sagsakter indeholder oplysninger, som ikke tillige fremgår af eksterne akter i sagen, ville formentlig også have krævet, at Landsskatteretten sammenholdt de interne sagsakter med samtlige eksterne sagsakter; som det fremgår, havde Landsskatteretten returneret en del af de eksterne sagsakter (selvangivelser m.v.) til ligningskommissionen og indhentede ikke disse i forbindelse med afgørelsen i aktindsigtssagen.

Efter min opfattelse burde Skattedepartementet have været opmærksom på ekstraheringsspørgsmålet og burde i forbindelse hermed have søgt oplyst, hvorvidt Landsskatteretten havde taget stilling til spørgsmålet, og – i bekræftende fald – have søgt klarlagt, om spørgsmålet var afgjort korrekt.

I sag nr. 33 meddelte Skattedepartementet journalist A, at en anmodning om aktindsigt i en eventuel fremtidig rapport, udarbejdet af Statsskattedirektoratet, ikke ville blive imødekommet, jf. offentlighedslovens § 7.

Skattedepartementet meddelte i skrivelse af 14. juli 1988 A følgende:

»Under henvisning til Deres telefoniske anmodning om udlevering af en »rapport om den

kommunale lignings effektivitet«, der skulle være udarbejdet af Statsskattedirektoratet, skal man meddele følgende:

Departementet er ikke i besiddelse af en rapport om det anførte spørgsmål.

Et eventuelt materiale, der måtte kunne siges at berøre det anførte spørgsmål, ville i øvrigt ikke blive udleveret, jfr. offentlighedslovens § 7, og § 13, stk. 1, nr. 4.«

Det kan selvsagt ikke give anledning til bemærkninger, at Skattedepartementet afslog A's anmodning om aktindsigt i et dokument, der ikke eksisterer.

Derimod må jeg anse det for en beklagelig fejl, at Skattedepartementet samtidig meddelte A, at aktindsigt i et sådant dokument ville være blevet afslået i medfør af offentlighedslovens § 7. Jeg bemærker herved, at det er klart, at et af Statsskattedirektoratet udfærdiget dokument ved oversendelse til Skattedepartementet ville miste sin interne karakter, jf. ovenfor.

I sag nr. 43 (der i øvrigt er omtalt i kapitel III.C) afslog Landsskatteretten under henvisning til forvaltningslovens § 12 at meddele A aktindsigt i Landsskatterettens interne kontorindstilling i anledning af A's formalitetsklage til Landsskatteretten; dette tilsluttede Skattedepartementet sig.

Sagens nærmere omstændigheder er følgende:

I skrivelse af 25. januar 1989 klagede A til Skattedepartementet over, at Landsskatteretten ikke havde meddelt A fuld aktindsigt i A's sag for Landsskatteretten.

I den anledning indhentede Skattedepartementet en udtalelse af 9. februar 1989 fra Landsskatteretten, hvori Landsskatteretten bl. a. anførte følgende:

»Klageren har under sagens behandling og den meget omfattende korrespondance i forbindelse hermed fået tilsendt kopi af:

27/ 7 1987: Høringsudtalelse fra skatterådet af 16/6 1987.

Skattevæsenets referat, 8 sider.

1/ 3 1988: Skatterådssekretariatets forhandlingsreferat og indstilling.

9/ 5 1988: Landsskatterettens forhandlingsreferat.

Landsskatterettens kendelse

...

28/ 7 1988: Landsskatterettens kontorindstilling til Statsskattedirektora-

tet samt direktoratets udtalelse herover, kopi vedlagt.

25/10 1988: Anmodning om en udtalelse fra Skatterådet og svar herpå, oktober 1988.

Forvaltningslovens § 13.

3/ 2 1989: Referat af telefonsamtale med skatterådsformanden, 12/10 1988.

Udover nævnte materiale findes i sagen kun klagerens egne skrivelser.

Klagerens anmodning om at få tilstillet kontorets indstilling vedrørende hans formalitetsindsigelser er ikke efterkommet, idet denne indstilling ikke er forelagt Statsskattedirektoratet til udtalelse, og derfor er anset for internt arbejdsdokument, omfattet af forvaltningslovens § 12. Da kontorets indstilling ikke er rettens endelige beslutning om sagens afgørelse, er undtagelsesbestemmelsen i § 13 ikke anset for anvendelig.

...«

I skrivelse f 14. februar 1989 traf Skattedepartementet afgørelse i anledning af A's klage, og Skattedepartementet meddelte bl. a. A følgende:

»...«

Deres anmodning om at få tilstillet kontorets indstilling til formalitetsproblemet er ifølge Landsskatteretten ikke efterkommet, fordi denne indstilling ikke har været forelagt Statsskattedirektoratet til udtalelse, og derfor er anset for internt arbejdsdokument, omfattet af forvaltningslovens § 12. Undtagelsesbestemmelsen i § 13 anses ikke for anvendelig, da kontorets indstilling ikke er rettens endelige beslutning om sagens afgørelse.«

På baggrund af en ny henvendelse fra A om aktindsigtsspørgsmålet fastholdt Skattedepartementet i skrivelse f 27. februar 1989 afgørelsen af 14. samme måned, idet Skattedepartementet bl. a. anførte følgende:

»...«

Skattedepartementet meddelte Dem i skrivelse af 14. februar 1989, at Landsskatteretten ikke havde efterkommet Deres anmodning om at få tilstillet kontorets indstilling til formalitetsproblemet, fordi indstillingen ikke har været forelagt Statsskattedirektoratet til udtalelse, og derfor er anset for et internt arbejdsdokument, omfattet af forvaltningslovens § 12.

Departementet skal fortsat fastholde, at kontorets indstilling vedrørende formalitetssspørgsmålet er et internt arbejdsdokument, idet ret-

tens fremlæggelse af sagen for Statsskattedirektoratet den 15. juli 1988 kun vedrører en indstilling angående det materielle i sagen. Udtalelsen som Landsskatteretten udbeder sig i samme skrivelse vedrører formalitetsproblemet, som De har rejst i Deres klage, men dette har intet at gøre med Landsskatterettens indstilling vedrørende samme.«

På baggrund af yderligere henvendelser fra A fastholdt Skattedepartementet i skrivelser af 13. april og 22. maj 1989 afgørelserne af 14. og 27. februar 1989; i skrivelser af 22. maj 1989 anførte Skattedepartementet bl. a. følgende:

»...«

Det er fortsat Departementets opfattelse, at kontorindstillingen i Landsskatteretten om bl.a. formaliteten kan unddrages aktindsigt efter reglerne om internt materiale, jfr. forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

...«

Det kan ikke give mig anledning til bemærkninger, at Landsskatteretten og Skattedepartementet har anset Landsskatterettens interne kontorindstilling vedrørende det af A for Landsskatteretten rejste formalitetsspørgsmål for at være omfattet af forvaltningslovens § 12, stk. 1, og at dokumentet samtidig ikke er blevet anset for at være omfattet af forvaltningslovens § 13 (nr. 1) om beslutningsprotokoller.

Derimod finder jeg anledning til at bemærke, at hverken Landsskatteretten eller Skattedepartementet ses at have taget udtrykkelig stilling til, hvorvidt det interne dokument indeholdt oplysninger, som efter forvaltningslovens § 12, stk. 2, skulle have været ekstraheret. Jeg henviser i øvrigt til omtalen af sagen i kapitel III.G.13.b.

c) I *sag nr. 45* afslog Skattedepartementet i medfør af forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 3, en anmodning om aktindsigt fra en part. Sagen drejede sig om, hvorvidt parten kunne anses for omfattet af art. 14 i Protokol vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter – og dermed, om den pågældende fortsat måtte anses for fuldt skattepligtig til Danmark.

Sagen angår en dansk statsborger, A, som efter et længere ophold i lande uden for EF planlagde at tiltræde en stilling ved en EF-institution i Bruxelles. I den anledning forespurgte A's advokat, B, i skrivelse af 6. januar 1988 Skattedepartementet, om A i forbindelse med

en tiltræden af stillingen i Bruxelles ville blive anset for fuldt skattepligtig til Danmark.

I anledning af B's henvendelse anmodede Skattedepartementet i skrivelse af 22. marts 1988 Justitsministeriet om en udtalelse om, hvorvidt der i art. 14 i Protokol vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter var hjemmel til at anse A for fuldt skattepligtig til Danmark. I skrivelse af 4. juli 1988 besvarede Justitsministeriet Skattedepartementets anmodning om en udtalelse.

Som svar på B's forespørgsel meddelte Skattedepartementet herefter B, at A »ud fra en samlet bedømmelse af sagen« ikke kunne anses for omfattet af protokollens art. 14.

Senere anmodede B om aktindsigt i sagen, hvilket Skattedepartementet i skrivelse af 21. marts 1989 for så vidt angik korrespondancen med Justitsministeriet afslog under henvisning til forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 3.

I skrivelse af 24. april 1989 henvendte B sig på ny til Skattedepartementet, idet B anførte:

»I skrivelse af 21. marts 1989 meddelte ministeriet blandt andet, at min anmodning om at modtage kopi af Skatteministeriets forespørgsel til Justitsministeriet og Justitsministeriets svar herpå ikke vil blive imødekommet under henvisning til forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 3.

I henhold til forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 3 kan der nægtes aktindsigt i »dokumenter der udarbejdes i forbindelse med forhandling om og forslag til EF-vedtagelse, eller som vedrører spørgsmål om fortolkning eller opfyldelse af fællesskabsretlige regler«.

I henhold til kommentaren til Forvaltningsloven af Asbjørn Jensen m.fl., pag. 150, har bestemmelsens formål blandt andet til sigte, at en modpart til staten ved en retssag ved EF-domstolen ikke vil kunne gøre sig bekendt med den danske vurdering af om en eventuel retssag skal gennemføres.

Disse forhold ses ikke at foreligge i indeværende sag, hvorfor jeg skal anmode Skatteministeriet om at revurdere afgørelsen – eventuelt oversende sagen til afgørelse i Justitsministeriet.«

I skrivelse af 14. juni 1989 fastholdt Skattedepartementet afgørelsen, idet departementet bl. a. anførte følgende:

»... at Departementets afgørelse af 21. marts 1989 først er truffet efter telefonisk drøftelse af aktindsigtsspørgsmålet med Justitsministeriet.

Det bemærkes, at den kommentar i den kommenterede forvaltningslov som advokatfirmaet henviser til, blot er et eksempel, jf. ordene »blandt andet« og ikke udelukker den af Departementet efter samråd med Justitsministeriet anlagte fortolkning af forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 3 i den foreliggende sag.

... »

I en anden sag (j.nr. 1989-1249-519) har jeg i min afsluttende udtalelse af 15. september 1989 om den til forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 3, svarende bestemmelse i offentlighedslovens § 10, nr. 3 udtalt følgende:

»... »

Som undtagelse fra reglerne om aktindsigt bestemmer offentlighedslovens § 10, nr. 3, at retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, der udarbejdes i forbindelse med behandlingen af forslag til EF-vedtagelser, eller som vedrører spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelse af fællesskabsretlige regler.

Om baggrunden for § 10, nr. 3 er i bemærkningerne til lovforslaget blandt andet anført (FT 1985/86, tillæg A, spalte 224):

»Justitsministeriet har fundet at burde udskille nogle af de særlige tilfælde, hvor offentlighedsudvalget har peget på, at udviklingen i den administrative struktur har medført uheldige konsekvenser. Som anført i betænkningen side 221 har arbejdet med at koordinere den danske deltagelse i EF-samarbejdet bl.a. medført, at der er oprettet en række tværministerielle organer, hvis kompetence er begrænset til emner af betydning for 2 eller flere departementer. For at sikre, at dette samarbejde, der bl.a. forbereder den danske holdning i forhandlinger til EF-vedtagelser, kan gennemføres, foreslås det i nr 3, at nærmere angivne dokumenter om EF-spørgsmål generelt undtages fra aktindsigt.«

Opindeligt var i betænkningen ikke foreslået en regel svarende til § 10, nr. 3, idet de pågældende dokumenter ansås for omfattet af en foreslået generel regel om undtagelse af dokumenter, der udveksles mellem flere forvaltningsmyndigheder som led i et »internt præget samarbejde«, jf. betænkningen, siderne 36, 46 og 220 ff. Den i betænkningen foreslåede generelle regel blev imidlertid ikke medtaget i det endelige lovforslag, der blev vedtaget af Folketinget, men som det fremgår af de ovennævnte bemærkninger til lovforslaget, skal bestemmelsen ses i sammenhæng med – og dermed fortol-

kes i overensstemmelse med -det oprindelige forslag.

Henvisningen i bemærkningerne til udviklingen i den administrative struktur – jf. bet. 857/1978 om offentlighedslovens revision side 221 – skal ses på baggrund af den dagældende retstilstand, hvorefter udveksling af arbejdsdokumenter mellem forskellige myndigheder, også i EF-anliggender, medførte, at dokumenterne ikke længere kunne betragtes som interne, og derfor som udgangspunkt var undergivet aktindsigt.

Sigtet med den nye bestemmelse i § 10, nr. 3 er således at undgå denne konsekvens for så vidt angår myndighedernes samarbejde om EF-spørgsmål. Det vil sige, at dokumenterne fortsat skal betragtes som interne, selv om de er videregivet til anden myndighed.

Efter ordlyden omfatter undtagelsesbestemmelsen i § 10, nr. 3, alle »dokumenter ... som vedrører spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelsen af fællesskabsretlige regler«.

Trods den generelle formulering er der efter min opfattelse ikke grundlag for at forstå undtagelsesbestemmelsen således, at også dokumenter om EF-spørgsmål udfærdiget af *private* personer eller virksomheder, og sendt til offentlige myndigheder, er omfattet af undtagelsen fra aktindsigt.

Det beskyttelsesbehov, som motiverne peger på, omfatter alene brevveksling og anden dokumentudveksling mellem forskellige myndigheder, jf. herved også den kommenterede offentlighedslov ved Asbjørn Jensen m.fl., side 131 f.

Tilsvarende angår den udvikling, der ifølge motiverne har skabt behovet, alene forholdet mellem myndigheder.

Den snævrere forståelse af bestemmelsens rækkevidde må også foretrækkes som den, der er bedst i overensstemmelse med offentlighedslovens grundprincip. Loven fastslår (§ 4, stk. 1), at hovedreglen er aktindsigt. Nægtelse af aktindsigt kræver udtrykkelig hjemmel. Det følger heraf, at lovens undtagelsesbestemmelser i almindelighed, hvis der er flere forståelsesmuligheder, må fortolkes indskrænkende.

En fortolkning af § 10, nr. 3, således at undtagelser fra aktindsigt også omfatter myndighedernes brevveksling med *private* i EF-spørgsmål, vil være overordentlig vidtgående. Undtagelserne i § 10, nr. 1-6 er af generel karakter på samme måde som undtagelsen for internt arbejdsmateriale i lovens § 7. Der kræves ikke, som ved anvendelsen af lovens øvrige undta-

gelsesbestemmelser (bortset fra § 12, stk. 1, nr. 1) en konkret påvisning af offentliggørelsens skadevirkninger. Dette, sammenholdt med EF-rettens tiltagende betydning på de forskellige forvaltningsområder, vil i realiteten gøre offentlighedsprincippet betydningsløst for væsentlige dele af den offentlige forvaltning, såfremt den vidtgående fortolkning anlægges.

. . . «

Selv om sag nr. 45 ikke falder inden for det område, bestemmelsen i forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 3, (og den tilsvarende bestemmelse i offentlighedslovens § 10, nr. 3) efter forarbejderne særligt tager sigte på, er de dokumenter, der blev undtaget fra aktindsigt, en brevveksling mellem ministerier vedrørende »spørgsmål om fortolkningen ... af fællesskabsretlige regler«. Dokumenterne er derfor omfattet af bestemmelsens ordlyd. På denne baggrund finder jeg ikke at kunne kritisere, at Skatteministeriet har anset brevvekslingen med Justitsministeriet om fortolkningen af art. 14 i Protokol vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter for omfattet af bestemmelsen i forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 3.

Derimod skal jeg bemærke, at Skatteministeriet ikke ses at have taget (udtrykkelig) stilling til, om der i medfør af forvaltningslovens § 14, stk. 2, skulle have været ekstraheret oplysninger fra de fra aktindsigt undtagne dokumenter.

### 3) Enkelte oplysninger.

a) I § 14 af de undersøgte sager har der været spørgsmål om undtagelse fra aktindsigt i medfør af bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 12-13 og forvaltningslovens § 15 om undtagelse af enkelte oplysninger.

Sagerne nr. 4 og 14 angår aktindsigt i den kommunale ligningsplan. Disse 2 sager er omtalt under b).

3 sager (nr. 8, 23 og 48) angår spørgsmålet om aktindsigt i brevveksling med udenlandske myndigheder i henhold til en dobbeltbeskatningsoverenskomst; disse sager er nærmere omtalt under afsnit c).

Andre 3 af de 14 sager (nr. 12, 38 og 46) angår aktindsigt i medfør af offentlighedsloven i oplysninger, der er omfattet af de særlige tavshedspligtsbestemmelser i den danske skatte-

lovgivning. Disse sager er omtalt under afsnit d).

I 3 sager (nr. 13, 24 og 33), som er nærmere omtalt under afsnit e), er der spørgsmål om undtagelse af oplysninger af hensyn til gennemførelse af offentlig kontrol eller påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen.

Den i afsnit f) behandlede sag (nr. 19) angår undtagelse af oplysninger efter forvaltningsloven af hensyn til andre private.

En sag (nr. 28) omhandler den særlige opsamlingsbestemmelse i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, jf. nærmere under afsnit g).

I en anden sag (nr. 41) illustreres spørgsmålet om en tilstrækkelig individuel vurdering af de oplysninger, der skal undtages fra aktindsigt, jf. nærmere under afsnit h).

Endelig illustrerer en sag – nr. 26 – sammenhængen mellem spørgsmålet om partsstatus og undtagelse af oplysninger i medfør af forvaltningslovens § 15. Denne sag er omtalt under afsnit i).

b) I *sag nr. 4* (refereret i afsnit III.F.2.b.) klagede A bl.a. over, at ligningskommissionen ikke havde imødekommet anmodningen om aktindsigt i den kommunale ligningsplans delegationsbestemmelser.

Amtsskatteinspektoratet, Statsskattedirektoratet og Skattedepartementet fandt imidlertid, at der burde meddeles aktindsigt i ligningsplanens delegationsbestemmelser, idet disse oplysninger ikke fandtes at være omfattet af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4. Jeg må være enig heri, idet jeg yderligere bemærker, at ligningsplanen var sendt til en anden myndighed og dermed allerede af denne grund ikke kunne undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7, men at ligningsplanen efter sit indhold i øvrigt efter omstændighederne kunne være omfattet af offentlighedslovens § 8, nr. 4, om dokumenter indeholdende »generelle retningslinier for behandling af bestemte sagstyper«.

I *sag nr. 14* afslog en ligningskommission i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4, at give A aktindsigt i dele af kommunens ligningsplan og dele af et skema med skatteinspektørens vurdering af resultatet af lignings- og revisionsarbejdet. Amtsskatteinspektoratet, Statsskattedirektoratet og Skattedepartementet tilsluttede sig denne afgørelse.

Sagens nærmere omstændigheder er følgende:

I skrivelse af 14. juni 1987 anmodede A K kommune om aktindsigt i de »2 seneste redegørelser til ligningskommission og amtsskatteinspektoratet om ligningens forløb, jfr. Ligningsrådets ligningsplan afsnit 4 pkt. 6.«

I skrivelse af 22. juni 1987 besvarede K kommune A's anmodning således:

»Med henvisning til Deres anmodning af 14. ds. fremsendes vedlagt kopier af ligningsplanerne for ligningskommissionen i (K) kommune for indkomstårene 1985 og 1986.

Ligningsplanens bilag 5, 6 og 7 er ikke vedlagt, idet de indeholder oplysninger, der er undtaget fra aktindsigt, jfr. lov om offentlighed i forvaltningen § 13, stk. 1, nr. 4, og vedlagte fotokopi af skrivelse fra skattedepartementet af 7. oktober f.å. . . .

Som led i skattedirektoratets tilsynsvirksomhed har skatteadministrationen for indkomstårene 1983 og 1984 på amtsskatteinspektoratets begæring udfyldt og indsendt blanket D 725, der bl.a. indeholder skattedirektørens vurdering af ligningsarbejdet.

Fotokopier af udsnit af disse blanketter vedlægges.«

Denne afgørelse påklagede A i skrivelse af 16. juni 1987 til Skattedepartementet, der i anledning af klagen indhentede udtalelser af henholdsvis 29. juli, 6. august og 6. november 1987 fra henholdsvis ligningskommissionen, amtsskatteinspektoratet og Statsskattedirektoratet.

Ligningskommissionen henholdt sig i sin udtalelse til sin afgørelse, og amtsskatteinspektoratet udtalte følgende:

». . . inspektoratet er enig med ligningsmyndigheden i, at ligningsplanens bilag 5, 6 og 7 er undtaget fra aktindsigt. Et eksemplar af ligningsplanen for indkomståret 1986 vedlægges.

For så vidt angår ligningsmyndighedens og amtsskatteinspektoratets indberetning om ligningen (skema D 725) tiltrædes, at ligningsmyndigheden har undtaget sidste tekstafsnit i skattedirektørens vurdering fra aktindsigt, dels fordi afsnittet indeholder oplysninger om enkelt-sager, der måske kan identificeres, dels – og navnlig – fordi afsnittet belyser fremgangsmåden i og resultatet af efterforskningsarbejdet i skatte-straffesager.«

Statsskattedirektoratet udtalte i sagen følgende:

». . . at man kan tiltræde, at (K) kommune har undtaget ligningsplanens bilag 5, 6 og 7 fra

aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, pkt. 4, selv om der er tale om ligningsplaner for tidligere indkomstår, idet de nævnte bilag indeholder oplysning om ligningsmyndighedens personale- og ressource-mæssige prioritering på de respektive skatteydergrupper, en oversigt over de anvendte søgningskriterier samt et samlet notat om ligningsarbejdet. Sådanne oplysninger ses ikke kun at relatere sig til et enkelt indkomstår men viser tillige, hvorledes ligningsarbejdet i de kommende år kan tænkes tilrettelagt. . . .

Hvad angår indberetningerne om den kommunale ligning (skema D725), kan man ligeledes tiltræde, at (K kommune) har undtaget visse dele heraf fra aktindsigt, idet der er tale om oplysninger, dels om enkeltsager og dels om skatte straffesager, som kan identificeres.«

I skrivelse f 24. november 1987 meddelte Skattedepartementet herefter A følgende:

»I en skrivelse af 16. juni 1987 klager De til Skattedepartementet over, at (K kommune) har nægtet Dem aktindsigt i kommunens ligningsplan for indkomstårene 1985 og 1986 for så vidt angår bilagene 5,6 og 7.

De henviser i Deres klage til forvaltningslovens § 13, stk. 1, nr. 4, og anfører, at undtagelsesbestemmelsen efter Deres opfattelse ikke kan finde anvendelse, da der er tale om tidligere års ligningsplaner, hvor kontrol har fundet sted.

Der er til brug for sagen indhentet udtalelser fra (K kommune), (amtsskatteinspektoratet) og Statsskattedirektoratet. Kopi af de af departementet modtagne udtalelser vedlægges til orientering.

Skattedepartementet skal herefter meddele, at man i det hele kan henholde sig til de afgivne udtalelser. Departementet finder derfor, at det er med rette, at (K kommune) har nægtet Dem aktindsigt i de omtalte bilag.

Man henviser herved til de grunde, der er anført i Skattedepartementets skrivelse af 7. oktober 1986, hvoraf De tidligere har modtaget kopi.«

I den skrivelse af 7. oktober 1986, som Skattedepartementet henviste til overfor A, havde Skattedepartementet bl. a. anført følgende:

»I en hertil indsendt skrivelse af 1. september 1986 har De klaget over, at (K kommune) i forbindelse med Deres anmodning om aktindsigt i kommunens ligningsplaner for indkomstårene 1984 og 1985 har meddelt, at ligningsplanernes bilag 5, 6 og 7 efter ligningskommissio-

nens formening måtte undtages fra aktindsigt i medfør af § 2, stk. 2, nr. 2, i lov om offentlighed i forvaltningen (lov nr. 280 af 10 juni 1970; min bemærkning). Efter det oplyste indeholder ligningsplanernes bilag 5, 6 og 7 oplysninger om de personalemæssige ressourcer, efter hvilke kriterier bestemte kategorier af selvangivelser udtages til nærmere undersøgelse samt tidsplan for ligningsarbejds afvikling.

I den anledning skal Skattedepartementet meddele, at man efter et konkret skøn finder, at Deres anmodning om aktindsigt i bilag 5, 6 og 7 til (K kommunes) ligningsplaner for 1984 og 1985 med rette er blevet nægtet af (K kommune), idet de her omhandlede oplysninger af hensyn til ligningens effektivitet bør undtages fra aktindsigt, jfr. § 2, stk. 2, nr. 2, i lov om offentlighed i forvaltningen, om gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen.«

De dele af skatteinspektørens vurderinger, der blev undtaget fra aktindsigt, er sålydende: (vedrørende indkomståret 1983)

» . . .

Trods disse personalemæssige problemer er der ... nedsat en særlig revisionsgruppe under ledelse af kontorchefen for 3. ligningskontor. Gruppen består af 4 skatterevisorer og 1 overassistent og foretager primært arbejder i sager med egentlig skattesnyd.

Revisionsgruppen har i den her omhandlede ligningsperiode bl.a. været beskæftiget med følgende opgaver:

- 1) Deltaget i to ransagninger i sager rejst her, hvor der er tale om forhold omfattet af straffelovens § 289 (grov skattesvig). Revisionen foregår her.
- 2) Udfærdiget 1 revisionsrapport, der er afgivet til Statsadvokaturen for økonomisk kriminalitet, der har rejst sigtelse for grov skattesvig (udlandsdanskere).
- 3) Udfærdiget 1 revisionsrapport, der via (K) Politii er oversendt til Københavns Politis bedrageriafdeling. Sagen viste sig ikke at vedrøre skatteunddragelse, men derimod bedrageri af meget væsentlig størrelse.
- 4) Afsluttet to revisionssager, der er oversendt til Politimesteren i (K) via Statsskattedirektoratet med henblik på tiltalerejsning efter straffelovens § 289.
- 5) Deltaget som anklagerens bisiddere i to § 289 straffesager, hvor begge sager førte til



domfældelse i overensstemmelse med revisionsberetningen.

- 6) Foretaget (2 revisorer) den løbende revision og deltaget i forhandlinger, retsmøder m.v. i en § 289-sag, hvor sigtede var varetægtsfængslet. Der falder dom i foråret 1986.
- 7) Afgivet vidneforklaring i udlandet i en udløber af en her afsluttet sag. Sagen førte til domfældelse for mandatsvig.
- 8) I forbindelse med ransagninger udarbejdet et særdeles omfattende materiale til brug for krydsrevision vedrørende udeholdte indtægter for 9 erhvervsdrivende og et stort antal lønmodtagere. De sidstnævnte aflønnes gennem et udenlandsk registreret aktieselskab.
- 9) For tiden arbejdes med færdiggørelse af to revisionsberetninger for sager, hvor ransagning er foretaget tidligere, samt revision i tre sager, hvor der kan rejses tiltale for grov skattesvig efter straffelovens § 289.«  
(vedrørende indkomståret 1984)

» . . .

1. Deltaget i 2 ransagninger i sager rejst her, hvor der er tale om forhold omfattet af straffelovens § 289 (grov skattesvig). Revisionen foregik her.
2. Udfærdiget revisionsrapport, der er afgivet til Statsadvokaturen for økonomisk kriminalitet, der har rejst sigtelse for grov skattesvig (udlandsdanser).
3. Udfærdiget revisionsrapport, der via (K) Politi er oversendt til Københavns Politis bedrageriafdeling.
4. Afsluttet 2 revisionssager, der er oversendt til Politimesteren i (K) via Statsskattedirektoratet med henblik på tiltalerejsning efter straffelovens § 289.
5. Deltaget som anklagerens bisiddere i to § 289-straffesager, hvor begge sager førte til domfældelse i overensstemmelse med revisionsberetningerne.
6. Foretaget (2 revisorer) den løbende revision og deltaget i forhandlinger, retsmøder m.v. i en § 289-sag, hvor sigtede var varetægtsfængslet. Der faldt dom i foråret 1986.
7. Afgivet vidneforklaring i udlandet i en udløber af en her afsluttet sag. Sagen førte til domfældelse for mandatsvig i udlandet.
8. I forbindelse med ransagninger udarbejdet et særdeles omfattende materiale til brug for krydsrevision vedrørende udeholdte indtægter for 9 erhvervsdrivende og et stort antal lønmodtagere. De sidstnævnte aflønne-

des gennem et udenlandsk registreret aktieselskab.«

Det kan ikke kritiseres, at Skattedepartementet tilsluttede sig, at de dele af ligningsplanen, som beskriver skattevæsenets ressourcefordeling og udsøgningskriterier i forbindelse med kontrolarbejdet, er undtaget fra aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4. Jeg finder i denne forbindelse ikke at kunne bortse fra en nærliggende risiko for, at en skatteyder i kraft af kendskab til de nævnte oplysninger for de foregående indkomstår vil kunne foretage skatteunddragelse uden at blive afsløret, f. eks. ved at foretage ulovlige fradrag, hvis størrelse er lige under de tidligere års grænser for den automatiske udtagning til kontrol.

Derimod må jeg finde det betænkeligt at tilslutte mig afgørelsen om at undtage de ovenfor citerede afsnit fra skatteinspektørens vurdering af resultatet af lignings- og revisionsarbejdet fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4. Der er tale om en kortfattet omtale af skatteforvaltningens deltagelse i arbejdet med forskellige sager, som har givet eller forventes at give anledning til straffesager. For så vidt angår de sager, hvor der er rejst tiltale, vil de omhandlede oplysninger for mig at se ikke kunne bevirke nogen forringelse af det offentliges muligheder for strafforfølgning. For så vidt angår de sager, hvor der endnu ikke er rejst tiltale, må det samme i en vis udstrækning gøre sig gældende, da det vanskeligt må kunne tænkes, at de meget sparsomme oplysninger selv af en mistænkt eller sigtet vil kunne bruges til at forstyrre efterforskningen. Jeg bemærker herved, at en mistænkt eller sigtet – alt efter sagens stade – formentlig vil have vanskeligt ved at indse, om det er vedkommendes sag, der er omtalt.

Hensynet til den mistænkte, sigtede, tiltalte eller domfældte er ikke omfattet af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4, men derimod af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, hvortil ingen af de involverede myndigheder har henvist (samt efter omstændighederne eventuelt af § 13, stk. 1, nr. 3). I henseende til § 12, stk. 1, nr. 1, er det afgørende, om der ud fra omtalen af sagerne kan identificeres en eller flere bestemte fysiske personer. I omtalen af skattestraffesagerne indgår hverken navne eller andre sædvanlige identifikationsoplysninger. Dette udelukker dog ikke i sig selv, at identifikation vil være mulig. Eksempelvis vil en sag, som i et lo-

kalsamfund har været stærkt offentligt omtalt (i pressen m.v.), efter omstændighederne kunne henføres til en bestemt person ved hjælp af en mere eller mindre præcis beskrivelse af sagens faktum.

Hvorvidt noget sådant i forhold til A ville kunne tænkes i forbindelse med de sager, der er omtalt i de fra aktindsigt undtagne uddrag af skatteinspektørens vurdering, er jeg ikke i stand til at udtale mig om med sikkerhed. Jeg finder dog at burde pege på, at der kun gives få og typologiserede oplysninger om sagerne, og at K kommune er en forholdsvis stor kommune.

Spørgsmålet om, hvorvidt der kan ske identifikation, må vurderes helt konkret. En sådan vurdering har skattemyndighederne ikke foretaget i sagen; derimod er der peget på den rent abstrakte risiko for, at de omtalte sager kunne personidentificeres.

c) Sagerne nr. 8, 23 og 48 angår spørgsmålet om aktindsigt i korrespondancen med udenlandske skattemyndigheder i forbindelse med sager om lempelse af dobbeltbeskatning.

I *sag nr. 8* fastholdt Skattedepartementet under henvisning til forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 4, Statsskattedirektoratets afslag på parten A's anmodning om aktindsigt i korrespondancen med de amerikanske skattemyndigheder.

Sagens nærmere omstændigheder er følgende:

I skrivelse af 11. maj 1987 klagede advokat A på vegne af B til Skattedepartementet over, at Statsskattedirektoratet havde afslået at meddele A aktindsigt i de danske skattemyndigheders korrespondance med de amerikanske skattemyndigheder om vurderingen af nogle faste ejendomme, som er beliggende i USA, og som tidligere havde tilhørt et af B ejet selskab, C.

I anledning af klagen indhentedes Skattedepartementet en udtalelse af 23. juli 1987 fra Statsskattedirektoratet, hvori Statsskattedirektoratet bl.a. anførte følgende:

»Ved skrivelse af 6. februar 1987 og 10. april 1987 (kopier vedlagt) har Statsskattedirektoratet nægtet aktindsigt i korrespondancen, man har ført med Internal Revenue Service (den kompetente amerikanske skattemyndighed; min bemærkning) og side 1 i den rapport på i alt 22 sider, som blev fremsendt med Internal

Revenue Service's skrivelser af 23. december 1986 og 10. februar 1987 (kopier vedlagt).

Som det ses, er de dokumenter, Statsskattedirektoratet har nægtet aktindsigt i, alene den umiddelbare korrespondance mellem Statsskattedirektoratet og Internal Revenue Service.

Den omhandlede korrespondance vedrører værdiansættelsen af 4 faste ejendomme . . . (beliggenhed), som i 1983 blev solgt af B's selskab til selskabet C, der ejes af B's søn E, efter det oplyste bosiddende i UK.

Statsskattedirektoratet har nægtet aktindsigt i dele af sagens akter i medfør af forvaltningslovens § 15, stk. 1, herunder navnlig bestemmelsen i § 15, stk. 1, nr. 4.

(Skatsskattedirektoratet redegør herefter for de dokumenter og oplysninger, A har fået i forbindelse med sagens behandling; min bemærkning).

Statsskattedirektoratet finder således at have givet aktindsigt i en sådan grad, at advokaten i fuldt omfang sagligt kan varetage sin klients interesser.

I henhold til dobbeltbeskatningsaftalen mellem Danmark og USA, artikel XVII, skal oplysninger, der udveksles mellem de kontraherende stater, behandles som hemmelige og må ikke meddeles til andre personer end de, der er beskæftigede med påligning m.v.

Det er Statsskattedirektoratets opfattelse, at det er af betydning for et effektivt ligningssyssystem, at det internationale kontrolsamarbejde på skatteområdet fungerer gnidningsløst og i fortrolighed mellem de enkelte landes skattemyndigheder.

Dels er der væsentlig risiko for, at samarbejdet mellem Internal Revenue Service og Statsskattedirektoratet vil tage skade ved at give aktindsigt i korrespondancen, dels anser Statsskattedirektoratet det for generelt betænkeligt, såfremt bl.a. internationale skatteplanlæggere opnår større viden om det internationale skattekontrolsamarbejdes arbejdsmetoder og -vilkår.

På baggrund heraf har Statsskattedirektoratet nægtet aktindsigt i den førte korrespondance i det ovenfor nævnte omfang.

Statsskattedirektoratet er af den opfattelse, at man med hjemmel i forvaltningslovens § 15, stk. 1 herunder navnlig bestemmelsen i § 15, stk. 1, nr. 4 kan nægte aktindsigt i den med In-

ternal Revenue Service førte korrespondance, i hvert fald i et omfang som sket.

...«

I skrivelse af 9. oktober 1987 fremsatte A sine yderligere bemærkninger til sagen, herunder til Statsskattedirektoratets udtalelse af 23. juli 1987. I skrivelsen anførte A bl. a. følgende:

»...«

I Statsskattedirektoratets høringssvar til Skattedepartementet anfører Statsskattedirektoratet i øvrigt, at:

»Det er af betydning for et effektivt lignings-system, at det internationale kontrolsamarbejde på skatteområdet fungerer gnidningsløst og i fortrolighed mellem de enkelte landes skattemyndigheder.«

Til dette argument må jeg anføre, at det er for generelt til at kunne begrunde nægtelse af aktindsigt i nærværende sag. Mit synspunkt er sammenfaldende med Folketingets Ombudsmands, jfr. jour. nr. 1986-1537-220 af 29. maj 1987, pag. 7, 2. afsnit.

Statsskattedirektoratet anfører endvidere som begrundelse:

»Der er en væsentlig risiko for, at samarbejdet mellem Internal Revenue Service og Statsskattedirektoratet vil tage skade ved at give aktindsigt i korrespondancen.«

Hertil bemærkes, at dette argument er det samme som det ovenfor anførte, hvortil kommer, at argumentet er uden vægt.

Statsskattedirektoratet anfører endvidere, at:

»Statsskattedirektoratet anser det generelt for betænkeligt, såfremt blandt andet internationale skatteplanlæggere opnår større viden om det internationale skattekontrolsamarbejdes arbejdsmetoder og -vilkår.«

Sidstnævnte argument er også af generel karakter og helt irrelevant i nærværende sag, hvor der er tale om sikring af, at grundlaget for en vurdering er objektivt korrekt. Det nævnte argument synes nærmest at være benyttet i sager, hvor der er begrundet tro på kriminel aktivitet, således som den ovenfor nævnte Ombudsmandssag, der tilsyneladende drejer sig om en straffesag, også synes at antyde.

Om begge de to sidstnævnte argumenter må det således konkluderes, at de ikke kan bære nægtelse af aktindsigt, dels fordi der ikke er tale om en »kriminel« sag, og dels fordi der derfor ikke er tale om et undersøgelsesstadium, hvor nægtelse af aktindsigt ifølge Ombudsmanden kunne være berettiget. Ombudsmanden udtaler udtrykkeligt i den ovenfor citerede skrivelse,

pag. 7 forneden og pag. 8 foroven, at efter afslutningen af en undersøgelses/skattesag kan hjemmelen til nægtelse af aktindsigt meget vel være væk, således at aktindsigten på dette tidspunkt må meddeles.

Konkluderende om Statsskattedirektoratets høringssvar er det min opfattelse, at der ikke er fremført nogen konkret begrundelse for nægtelse af aktindsigt i nærværende sag. De anførte argumenter er af en helt anden karakter og delvis afvist af Ombudsmanden, oven i købet i en undersøgelsesfase i en kriminel sag. Jeg må derfor gøre gældende, at der ikke er hjemmel til at nægte aktindsigt, og anmoder om, at Skattedepartementet derfor giver mig medhold.

...«

I skrivelse af 11. december 1987 meddelte Skattedepartementet herefter A bl.a. følgende i anledning af A's klage vedrørende aktindsigts-spørgsmålet:

»...«

Efter forvaltningslovens § 15, stk. 1, kan parten nægtes (yderligere) aktindsigt, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige interesser, herunder (nr. 4) gennemførelse af offentlig kontrolvirksomhed.

Ved afgørelsen af, om betingelserne for at nægte yderligere aktindsigt er til stede, finder departementet at måtte lægge vægt på, om de oplysninger, der er givet Dem om korrespondancen og den allerede meddelte aktindsigt, giver Dem tilstrækkelig mulighed for at varetage Deres klients interesser.

Ved bedømmelse heraf må departementet lægge direktoratets udtalelse af 23. juli 1987 til grund sammen med oplysningerne fra mødet i direktoratet den 20. august 1987, jfr. Deres skrivelse af 9. oktober 1987. Departementet har endvidere haft lejlighed til at gennemgå det materiale, der ikke er udleveret.

På denne baggrund skal man meddele, at De efter departementets opfattelse allerede på grundlag af de afgivne oplysninger og det udleverede materiale er bragt i stand til at varetage Deres klients interesser under sagen på fuldt betryggende måde.

Skattedepartementet finder herefter, at der er tilstrækkelig hjemmel i forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 4, til at nægte yderligere aktindsigt.

Skattedepartementet fastholder derfor Stats-

skattedirektoratets afslag på Deres anmodning om yderligere aktindsigt.

... »

Den sag, som A har henvist til over for Skattedepartementet (mit journal nr. 1986-1537-220), angår et tilfælde, hvor de danske skattemyndigheder efter anmodning fra de belgiske skattemyndigheder, udleverede oplysninger til de belgiske myndigheder om et dansk selskab S til brug for en i Belgien mod S verserende sag. S anmodede de danske skattemyndigheder om aktindsigt i sagen, hvilket blev afslået under henvisning til den dagældende offentlighedslovens § 10, stk. 1, 2. pkt., (jf. lov nr. 280 af 10. juni 1970) og senere blev fastholdt under henvisning til forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 4.

I sagen udtalte jeg i min afsluttende skrivelse af 29. maj 1987 bl.a.:

» . . .

Det spørgsmål, der herefter foreligger til min vurdering, er spørgsmålet, om de danske skattemyndigheder har haft hjemmel til at nægte Dem/selskabet S ApS aktindsigt i den korrespondance, der har været ført med de belgiske skattemyndigheder.

Afslaget på aktindsigt er meddelt i henhold til offentlighedslovens § 10, stk. 1, 2. pkt., og fastholdt i henhold til forvaltningslovens § 15, stk. 1, herunder bl.a. bestemmelsen i § 15, stk. 1, nr. 4.

Efter offentlighedslovens § 10, stk. 1, 2. pkt., kan en part som bekendt nægtes aktindsigt, hvis vedkommendes interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige eller private interesser.

I udtalelsen til mig har Skattedepartementet dels redegjort for de generelle hensyn, der må varetages i forbindelse med det internationale skattekontrolsamarbejde, dels redegjort for den konkrete vurdering, der er foretaget i den foreliggende sag.

Generelt har Skattedepartementet givet udtryk for, at det er af betydning for et effektivt ligningssystem, at det internationale kontrolsamarbejde på skatteområdet fungerer gnidningsløst og i fortrolighed mellem de enkelte landes skattemyndigheder. Derfor anser departementet det generelt for betænkeligt, såfremt internationale skatteplanlæggere opnår større viden om det internationale skattekontrolsamarbejdes arbejdsmetoder og -vilkår.

Konkret har Skattedepartementet vurderet, at den foreliggende korrespondance mellem de belgiske og de danske skattemyndigheder har en sådan indbyrdes sammenhæng, at det ved en hel eller delvis udlevering ville kunne udledes, på hvilket stadie de belgiske undersøgelser befandt sig. Formålet med disse undersøgelser kunne derved forspildes. Departementet »anså herved også«, at der var en nærliggende risiko for, at de danske ligningsmyndigheders arbejdsvilkår ville kunne blive afgørende forringet, hvis de fik ry for at udlevere det internationale skattekontrolsamarbejde.

Om det sidstnævnte hensyn skal jeg bemærke, at det efter min opfattelse er af generel karakter, og at det således ikke i sig selv kan begrunde afgørelsen i den konkrete sag.

Hensynet til det offentliges kontrolvirksomhed ligger imidlertid inden for den kreds af hensyn, der efter en konkret vurdering i henhold til offentlighedslovens § 10, stk. 1, 2. pkt., kan begrænse en parts adgang til aktindsigt. Det bemærkes i den forbindelse, at de ovennævnte regler om internationalt skattekontrolsamarbejde er udtryk for, at også hensynet til udenlandske myndigheders kontrolvirksomhed kan begrænse adgangen til aktindsigt. Efter en gennemgang af den korrespondance, der har været ført mellem de danske og de belgiske myndigheder, kan det ikke give mig tilstrækkeligt grundlag for kritik, at de danske skattemyndigheder fandt, at de anførte hensyn måtte have overvægt i forhold til den interesse, som De på det foreliggende grundlag måtte antages at have i at opnå aktindsigt, og derfor afslog Deres begæring om at blive gjort bekendt med brevvekslingen som helhed. Jeg bemærker i den forbindelse, at ombudsmanden tidligere har lagt til grund, at afslag på fuldstændig aktindsigt kan meddeles, hvor en delvis aktindsigt ville medføre en prisgivelse af det forhold, som der er hjemmel til at hemmeligholde (jfr. Folketingets ombudsmands beretning 1974, side 333, og Folketingets ombudsmands beretning 1983, side 137).

Jeg skal dog i den forbindelse bemærke, at jeg alene har taget stilling til det meddelte afslag på aktindsigt i forbindelse med de igangværende undersøgelser vedrørende selskabet S ApS, og at de modhensyn, der ud fra en konkret vurdering har begrundet afslaget vedrørende aktindsigt som helhed, medens sagen var på dette (undersøgelser-) stadie, ikke nødvendigvis vil kunne begrunde et sådant afslag efter af-

slutningen af en eventuel skattesag i Belgien. Afgørelsen af dette spørgsmål må bero på en konkret vurdering på det herefter foreliggende grundlag.

... «

Efter min opfattelse kan de danske skattemyndigheders generelle interesse i, at »det internationale kontrolsamarbejde på skatteområdet fungerer gnidningsløst og i fortrolighed mellem de enkelte landes skattemyndigheder«, ikke begrunde afgørelsen i sag nr. 8, jf. også om sag nr. 23 nedenfor. De kontrolhensyn, der kan indgå i afvejningen efter forvaltningslovens § 15, må være af konkret karakter og knytte sig til hemmeligholdelsen af enkelte oplysninger i den konkrete sag. De i forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 4, nævnte hensyn vil således kun være til stede, hvis der vil være en konkret begrundet og nærliggende risiko for, at kontrolhensynet i den konkrete sag vil lide væsentlig skade i forbindelse med, at der meddeles parten aktindsigt i bestemte oplysninger i den konkrete sag.

Efter min gennemgang af sag nr. 8 finder jeg ikke holdepunkter for at antage, at oplysningerne i korrespondancen mellem de danske og de amerikanske skattemyndigheder er af en sådan karakter eller har et sådant konkret indhold, at der ville være nærliggende og konkret risiko for tilsidesættelse af »afgørende hensyn« af de i forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 4, nævnte arter.

Når der ikke foreligger afgørende hensyn, der taler imod at meddele aktindsigt, vil det være uden betydning, om partens interesse i at kende oplysningerne til varetagelse af sit tarv antages at være mere eller mindre tungtvejende. Jeg bemærker herved, at udgangspunktet i forbindelse med al aktindsigt er, at den aktindsigtssøgende ikke skal begrunde anmodningen om aktindsigt eller i øvrigt godtgøre nogen interesse i aktindsigtens gennemførelse, jf. kapitel II. B.1.e.

Jeg må således finde afgørelsen i sag nr. 8 uholdbar.

I sag nr. 23 (refereret i kapitel III.A) afslog Skattedepartementet i henhold til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, anmodninger fra B og C, der ikke var parter i sagen, om aktindsigt i korrespondancen med det hollandske finansministerium.

I anledning af B's og C's anmodninger om aktindsigt fremsendte Skattedepartementet i

skrivelser af 19. januar 1988 til henholdsvis B og C kopi af korrespondancen mellem A's arbejdsgiver, Statsskattedirektoratet og Skattedepartementet om spørgsmålet om ophævelse af dobbeltbeskatningen af A, men afslog samtidig at meddele B og C aktindsigt i korrespondancen med de hollandske myndigheder. I relation til sidstnævnte anførte Skattedepartementet skrivelserne til B og C følgende enslydende begrundelse:

» . . . «

For så vidt angår Skattedepartementets brevveksling med det nederlandske finansministerium kan der ikke gives aktindsigt, idet der er tale om en skriftlig forhandling om forståelse af den af Danmark med Holland indgåede dobbeltbeskatningsaftale og som man finder, må undtages fra aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, 2. pkt. (skal være nr. 2; min bemærkning).

... «

Efter min opfattelse kan det generelle hensyn til samarbejdet med udenlandske skattemyndigheder ikke i sig selv begrunde, at hele korrespondancen med en udenlandsk skattemyndighed undtages fra aktindsigt. Det bemærkes herved, *dels* at det efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, i den konkrete sag skal være »nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn (mine fremhævelser)« af den i § 13, stk. 1, nr. 2, nævnte art at undtage oplysninger fra aktindsigt, *dels* at der skal foretages en konkret vurdering af den enkelte oplysning (d.v.s. af de enkelte oplysninger, der indgår i korrespondancen med den udenlandske skattemyndighed).

I sag nr. 23 er afgørelsen efter den begrundelse, der er meddelt B og C, truffet ud fra et generelt hensyn til hemmeligholdelse af korrespondance med udenlandske skattemyndigheder. I sagen ses der ikke at være foretaget nogen konkret vurdering af de enkelte oplysninger i korrespondancen med det hollandske finansministerium. I øvrigt kan der i sagen formentlig vanskeligt tænkes at foreligge konkrete hensyn som nævnt i § 13, stk. 1, nr. 2, af tilstrækkelig væsentlighed.

Imidlertid vil oplysninger, som fremgår af en korrespondance med en udenlandsk skattemyndighed, efter omstændighederne kunne være omfattet af de specielle tavshedspligtsforskrifter i statsskattelovens § 44 og kildeskatteovens § 87 samt i den pågældende dobbeltbeskatningsoverenskomst (jf. kapitel II.B.5.b, hvor også den særlige tavshedspligtsbestem-

melse i den dansk-hollandske dobbeltbeskatningsoverenskomst er citeret). Oplysninger, der er omfattet af de specielle tavshedspligtsbestemmelser, er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 14. Det må herved fremhæves, at oplysninger, der er omfattet af specielle tavshedspligtsforskrifter, ikke på samme måde kan undtages fra aktindsigt i medfør af forvaltningsloven (d. v. s. i forhold til parter i afgørelsessager), idet hverken almindelige eller specielle tavshedspligtsbestemmelser begrænser adgangen til aktindsigt efter forvaltningsloven, jf. lovens § 9, stk. 2.

*Sag nr. 48* (omtalt i kapitel III.E) angår et tilfælde, hvor Skattedepartementet gav meroffentlighed i en sag angående den dansk-svenske dobbeltbeskatningsoverenskomst. – Sagen giver mig ikke anledning til bemærkninger.

d) Sagerne nr. 12, 38 og 46 angår tilfælde, hvor anmodninger om aktindsigt i medfør af offentlighedsloven afslås under henvisning til de specielle tavshedspligtsbestemmelser i skattelovgivningen, jf. kapitel II.B.5.b.

I *sag nr. 12* (refereret i kapitel III.A) afslog Skattedepartementet at meddele aktindsigt under henvisning til statsskattelovens § 44 og kildeskattelovens § 87.

På samme måde tilsluttede Skattedepartementet sig i *sag nr. 38* (refereret i kapitel III.A) under henvisning til statsskattelovens § 44 og kildeskattelovens § 87, en ligningskommissions afslag på aktindsigt.

I *sag nr. 46* meddelte Skattedepartementet afslag på aktindsigt under henvisning til statsskattelovens § 44, kildeskattelovens § 87 og offentlighedslovens § 12, stk. 1, jf. stk. 2.

Sagen omhandler et tilfælde, hvor A, der havde en sag under behandling i Skattedepartementet, under en telefonsamtale med sagsbehandleren erfarede, at Skattedepartementet havde afgjort en anden, på visse punkter lignende sag vedrørende B; A begærede herefter aktindsigt i sagen vedrørende B.

I den anledning meddelte Skattedepartementet i skrivelse af 8. marts 1989 B bl. a. følgende:

»I en skrivelse af 9. februar 1989 har De under henvisning til en telefonsamtale med un-

der tegnede den 6. februar 1989 anmodet om aktindsigt i en af mig omtalt sag.

Den pågældende sag angår imidlertid personlige oplysninger, herunder om straffemæssige forhold for en skatteyder. Skattedepartementet er derfor som følge af de særlige tavshedspligtregler i statsskattelovens § 44 og kildeskattelovens § 87 afskåret fra at imødekomme Deres anmodning, jfr. offentlighedslovens § 12, stk. 1. Omfanget af disse tavshedsbelagte oplysninger i sagen er så betydeligt, at det efter departementets opfattelse ikke er muligt at anonymisere og fjerne de tavshedsbelagte oplysninger på en meningsfuld måde, jfr. offentlighedslovens § 12, stk. 2.

Man kan dog oplyse, at departementet i den pågældende sag har givet udtryk for, at det var beklageligt, at der ikke tidligere blev givet de udenlandske skattemyndigheder oplysninger om udfaldet af en skattestraffesag mod skatteyderen her i landet, når man på et tidligere tidspunkt havde orienteret om, at en sådan var under opsejling.«

Efter min opfattelse vil anmodninger om aktindsigt efter offentlighedsloven ikke kunne afgøres udelukkende med henvisning til de specielle tavshedspligtsbestemmelser. Hjemmelen til at afslå aktindsigt findes ikke i disse alene, men derimod i offentlighedslovens § 14, sammenholdt med de specielle tavshedspligtsbestemmelser.

I sagerne nr. 12, 38 og 46 burde Skattedepartementet derfor også have henvist til offentlighedslovens § 14. Da jeg ikke har grundlag for at anfægte afgørelsernes indholdsmæssige rigtighed, behandles det omhandlede spørgsmål i forbindelse med afgørelsens begrundelse og formulering (jf. kapitel III.G.7.c).

e) I sagerne nr. 13, 24 og 33 er oplysninger blevet undtaget fra aktindsigt af hensyn til gennemførelse af offentlig kontrolvirksomhed eller påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen.

*Sag nr. 13* (refereret i afsnit III.A) angår spørgsmålet om aktindsigt i en generel undersøgelse angående nyreligiøse bevægelers skattemæssige forhold, som Statsskattedirektoratet var i færd med at foretage. I sagen afslog Statsskattedirektoratet ud fra en konkret vurdering angående risikoen for, at meddelelse af aktindsigt kunne medføre, at øjemedet med undersø-

gelsen ville forspildes, en anmodning om aktindsigt fra en nyreligiøs bevægelse, der ikke blev anset som part i den generelle sag. Afslaget – som Skattedepartementet senere tilsluttede sig – blev givet under henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4. - Denne afgørelse giver mig ikke anledning til bemærkninger.

I *sag nr. 24* afslog Statsskattedirektoratet – hvilket Skattedepartementet senere tilsluttede sig – under henvisning til forvaltningslovens § 15, stk. 1, specielt nr. 4, at meddele B aktindsigt i et telefonnotat, der indgik i en af skattemyndighederne mod B rejst kontrolsag. Telefonnotatet indeholdt forskellige oplysninger, som var afgivet af C, og som var til ugunst for B i kontrolsagen.

Sagens nærmere omstændigheder er følgende:

På foranledning af Skattedepartementet indledte Statsskattedirektoratet i juli 1987 en undersøgelse af de skattemæssige forhold i forbindelse med B's fraflytning til England. I forbindelse med Statsskattedirektoratets undersøgelse rettede C henvendelse til Statsskattedirektoratet; B blev bekendt med kontakten mellem C og Statsskattedirektoratet, og advokat A anmodede herefter på B's vegne Statsskattedirektoratet om aktindsigt.

I den anledning meddelte Statsskattedirektoratet i skrivelse af 6. november 1987 A:

»*Vedrørende: (B).*

Under henvisning til Deres skrivelse af 28. september 1987 og senest skrivelse af 20. oktober 1987, hvor De anmoder om at få tilsendt kopier af telefonnotater, mødereferater m.v. fra samtaler, som Statsskattedirektoratet har haft med (C) vedrørende Deres ovennævnte klient, skal det herved meddeles, at Statsskattedirektoratet ikke kan indrømme aktindsigt i telefonnotatet, idet oplysningerne heri anses for omhandlet af bestemmelserne i forvaltningslovens § 15, stk. 1, herunder § 15, stk. 1, nr. 4.

Det kan i øvrigt oplyses, at Statsskattedirektoratet ikke har afholdt møde med (C).

...«

I skrivelse af 13. november 1987 klagede advokat A på vegne af B til Skattedepartementet over, at Statsskattedirektoratet havde afslået en anmodning om aktindsigt i »telefonnotater mellem C og medarbejdere i Statsskattedirektoratet«.

I anledning af klagen indhentede Skattede-

partementet en udtalelse af 16. december 1987, hvori Statsskattedirektoratet. anførte følgende:

»(C) henvendte sig uopfordret den 28. september 1987 telefonisk til Statsskattedirektoratet for at afgive oplysninger om (B's) skatteforhold m.v.

(C) har givet oplysninger om (B's) bopæls- og opholdssteder i Danmark, (B's) køb, istandsættelse og indretning af ejendommen i (Y-by) og endelig oplyst, at (B) under sit ophold i Danmark har solgt aktier med betydelig avance. Til orientering vedlægges kopi af det omhandlede telefonnotat.

Det bemærkes i øvrigt, at amtsskatteinspektoret i (x-by) den 24. november 1987 har fremsendt agterskrivelse til (B), hvorefter man anser den fulde skattepligt til Danmark for bevaret foreløbig frem til og med indkomståret 1985.

Der kan tillige henvises til skrivelse af 25. juli 1987 fra Skattedepartementet (j.nr. ...), hvor Statsskattedirektoratet anmodes om at iværksætte en samlet lignings- og kontrolmæssig undersøgelse af forholdene omkring (B's) fraflytning til England, og om betingelserne for ophør af fuld skattepligt her til landet reelt er opfyldt.

*Vedrørende aktindsigt.*

Statsskattedirektoratet er derfor af den opfattelse, at kontrolmæssige formål helt eller delvist vil kunne forspildes, såfremt der bliver givet aktindsigt i telefonnotatet eller dele heraf. Statsskattedirektoratet mener ikke, at der bør gives aktindsigt i telefonnotatets oplysninger, jf. forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 4.

Det er i øvrigt Statsskattedirektoratets opfattelse, at der ikke skal gives aktindsigt i nærværende udtalelse, udover afsnittet vedrørende aktindsigt.«

Skattedepartementet sendte afsnittet vedrørende aktindsigt i Statsskattedirektoratets udtalelse til kontradiktion hos A, der i skrivelse af 23. december 1987 fremkom med yderligere bemærkninger til sagen.

I skrivelse af 6. januar 1988 meddelte Skattedepartementet herefter A følgende afgørelse:

»I en skrivelse af 13. november 1987 påklager De på vegne af (B) Statsskattedirektoratets afgørelse i skrivelse af 6. november 1987.

Direktoratet har i den ovennævnte skrivelse meddelt Dem, at man ikke kan imødekomme aktindsigt i et telefonnotat fra en samtale, som Statsskattedirektoratet har haft med (C) vedrørende Deres klient, idet oplysningerne heri anses for omhandlet af bestemmelserne i forvalt-

ningslovens § 15, stk. 1, herunder § 15, stk. 1, nr. 4.

Skattedepartementet har i den anledning indhentet en udtalelse fra Statsskattedirektoratet, der i en påtegningsskrivelse af 16. december 1987 meddeler, at man fortsat er af den opfattelse, at kontrolmæssige formål helt eller delvist vil kunne forspildes, såfremt der blev givet aktindsigt i telefonnotatet eller dele heraf.

Uddrag af Statsskattedirektoratets udtalelse har været fremsendt til Dem for eventuelle bemærkninger. I skrivelse af 23. december 1987 henholder De Dem til Deres tidligere indlæg.

Skattedepartementet skal herefter meddele, at man efter en konkret vurdering er enig med Statsskattedirektoratet i, at adgang til aktindsigt i det omtalte telefonnotat ville kunne medføre at kontrolmæssige formål forspildes.

Det findes således at være med rette, at aktindsigt ikke er indrømmet under henvisning til de hensyn, der kan tilgodeses efter bestemmelserne i forvaltningslovens § 15, stk. 1.«

Uden en indgående undersøgelse af selve kontrolsagen mod A finder jeg det ikke muligt at danne mig nogen sikker opfattelse af, i hvor høj grad det i forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 3, omhandlede hensyn til opklaring og forfølgning af lovovertrædelser med videre eller det i nr. 4) omhandlede hensyn til gennemførelse af offentlig kontrolvirksomhed har foreligget i den konkrete sag, og om disse hensyn i relation til enkelte oplysninger i sagen måtte have foreligget med en sådan konkret styrke, at de har kunnet betegnes som afgørende.

Jeg finder imidlertid anledning til at bemærke, at sagen illustrerer den ofte vanskelige afvejning, der skal ske mellem på den ene side hensynene til skattemyndighedernes kontrol med overholdelsen af skattelovgivningen og til opklaring af lovovertrædelser og på den anden side bestemmelserne om partsaktindsigt og partshøring.

I mere generelle vendinger kan retstilstanden beskrives således, at hvis der konkret er ud-sigt til en for parten ugunstig afgørelse, vil oplysninger af den type, der i sag nr. 24 blev undtaget fra aktindsigt, klart være omfattet af parts-høringspligten i medfør af forvaltningslovens § 19 - med mindre undtagelserne i forvaltningslovens § 15 fortsat konkret kan anvendes (jf. § 19, stk. 2, nr. 4), eller sagen har ændret karakter og er blevet en sag om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 3. I denne forbindelse må fremhæves, at undta-

gelserne i forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 3 og 4, som regel kun vil være anvendelige, indtil myndigheden har foretaget en tilstrækkelig bevis-sikring, således at der ikke længere er nærliggende risiko for, at der vil ske ødelæggelse af kontrol eller efterforskning, hvis parten bliver bekendt med oplysningerne.

I *sag nr. 33* (refereret i kapitel III.F.2.b) meddelte Skattedepartementet i skrivelse af 14. juli 1988 A, at departementet i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4, ville have meddelt A afslag på aktindsigt i et nærmere angivet, ikke eksisterende dokument, såfremt dette havde eksisteret.

Da afgørelsen af, om oplysninger kan undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 13, beror på en konkret vurdering i relation til de enkelte oplysninger i et dokument – og ikke på dokumentets art – er det indlysende, at det ikke er muligt at afgøre, hvorvidt oplysninger i et dokument, som (endnu) ikke eksisterer, ville kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 13. Jeg må derfor finde Skattedepartementets udtalelse af 14. juli 1987 til A beklagelig og misvisende.

f) *Sag nr. 19* (refereret i kapitel III.A) angår spørgsmålet om B's adgang til aktindsigt i medfør af forvaltningsloven i en politirapport, som var optaget i forbindelse med en skattestraffesag mod A, og som indgik i en sag om ændring af B's skatteansættelse. I skrivelse af 2. februar 1988 meddelte Skattedepartementet delvis aktindsigt i politirapporten, idet Skattedepartementet i det hele henholdt sig til Statsskattedirektoratets udtalelse af 26. januar 1988 i sagen. I udtalelsen havde Statsskattedirektoratet bl. a. anført følgende:

» . . . begæringen om aktindsigt skal således afgøres efter bestemmelserne i forvaltningsloven.

Udgangspunktet er her, at aktindsigten omfatter alle dokumenter, der vedrører sagen jf. § 10, stk. 1, pkt. 1.

Statsskattedirektoratet kan imidlertid, som anført af amtskatteinspektoratet, tiltræde at politirapporten også indeholder »følsomme« oplysninger om andre personer, således at retten til aktindsigt bør vige for afgørende hensyn til andre private interesser jf. § 15, stk. 1.

Direktoratet finder derfor, at (B) kun skal have aktindsigt i de sider fra politirapporten, der



direkte omhandler (B), dvs. side 13, sidste afsnit, og side 14, minus sidste afsnit.«

Det i Statsskattedirektoratets udtalelse angivne sted i politirapporten omhandler A's forklaring vedrørende A's forbindelse med B.

Afgørelsen i sag nr. 19 indeholder efter min opfattelse 2 fejl.

For det første må Skattedepartementet antages at have overset politirapportens side 3, hvor B's forklaring vedrørende forbindelsen med A er gengivet; denne del af politirapporten angår i lige så høj grad B's forhold som den del af rapporten, hvori der blev givet aktindsigt.

For det andet ses der ikke reelt at være foretaget en konkret afvejning af de enkelte oplysninger i rapporten, således som forvaltningslovens § 15 kræver. Uden nogen konkret vurdering af oplysningerne i rapporten har Skattedepartementet villet meddele B aktindsigt i de dele af dokumentet, »der direkte omhandler (B)«. Et sådant kriterium for udskillelsen af de relevante oplysninger ville være korrekt, dersom B's aktindsigtsanmodning skulle afgøres efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 2, om egenaces. Kriteriet ville efter omstændighederne også kunne være dækkende, dersom B's aktindsigtsanmodning skulle afgøres udelukkende i medfør af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1 (d.v.s. såfremt der i dokumentet udelukkende fandtes oplysninger af den i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, omhandlede art). I relation til den afvejning, der skal foretages efter forvaltningslovens § 15, er det anvendte kriterium imidlertid ikke brugbart. Jeg bemærker herved, *dels* at forvaltningslovens § 15 angår oplysninger, *dels* at partens ret til aktindsigt efter § 15 kun kan begrænses i den udstrækning, der foreligger »afgørende« modhensyn (f. eks. til andre private). Det forhold, at oplysninger i et dokument angår andre private, indebærer ikke uden videre, at de ganske restriktive betingelser i forvaltningslovens § 15 for undtagelse af oplysninger er opfyldt.

g) I *sag nr. 28* havde Statsskattedirektoratet og Skattedepartementet under henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, om »private ... interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet«, i første omgang (delvist) afslået en anmodning fra B om aktindsigt i en sag vedrørende A angående godkendelse i henhold til ligningslovens § 12, stk. 3. Efter at B havde indbragt sagen for ombudsmanden, ændrede Skattedepartementet

sin afgørelse og meddelte B fuld aktindsigt i sagen.

Sagens nærmere omstændigheder er følgende:

A er en fælleskirkelig organisation, som bl. a. har til formål at fremme studiet af og forståelsen for nye religiøse bevægelser. A søgte i skrivelse af 2. september 1986 Statsskattedirektoratet om godkendelse i henhold til ligningslovens § 12, stk. 3. En sådan godkendelse indebærer, at løbende ydelser til organisationen kan fratrækkes ved opgørelsen af giverens skattepligtige indkomst.

B, der er en forening med tilknytning til nyreligiøse bevægelser, anmodede Statsskattedirektoratet om aktindsigt i sagen vedrørende A.

I skrivelse af 25. februar 1988 afslog Statsskattedirektoratet anmodningen om aktindsigt med følgende begrundelse:

» . . .

I den anledning skal Statsskattedirektoratet meddele, at bestemmelsen i § 13, stk. 1 i lov om offentlighed i forvaltningen (lov nr. 572 af 19.12.85) efter direktoratets opfattelse er til hinder for udlevering af de ønskede oplysninger. Lovbestemmelsen vedlægges til Deres orientering.

. . . «

B klagede over afslaget til Skattedepartementet, der i den anledning indhentede en udtalelse af 6. maj 1988 fra Statsskattedirektoratet, hvori Statsskattedirektoratet bl. a. anførte følgende:

»(B) har i skrivelse af 14. december 1987 og 23. januar 1988 anmodet om aktindsigt i den sag i direktoratet, der vedrører godkendelse efter ligningslovens § 12 stk. 3 af (A).

(A) ledes af (C) og har til formål . . . I første omgang fik (A) afslag på sin ansøgning, da der ifølge vedtægterne ikke skønnedes at foreligge humanitært formål, men senere godkendtes foreningen ved skrivelse af 2. juli 1987.

Baggrunden var yderligere oplysninger om (A's) virke og formål, jf. skrivelser til direktoratet af 2. januar og 20. januar 1987.

Direktoratet meddelte afslag på anmodningen om aktindsigt den 25. februar 1988 under henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, idet direktoratet var af den opfattelse, at aktindsigten i dette tilfælde måtte begrænses af væsentlige hensyn til private interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige natur var påkrævet. Herved lagdes vægt på, at (A) kunne tænkes at have interesse i ikke at få of-

fentliggjort vedtægterne og oplysningerne i skrivelse af 2. januar og 20. januar 1987. Direktoratet har dog ikke kontaktet (A) med henblik på afklaring af, om dette i givet fald ville være tilfældet.»

Skattedepartementet meddelte herefter i skrivelse af 4. juli 1988 B følgende afgørelse:

»Ved skrivelse af 16. marts 1988 har De klaget over, at Statsskattedirektoratet har nægtet Dem aktindsigt i en nærmere angivet sag om godkendelse i henhold til ligningslovens § 12, stk. 2, for (A).

Statsskattedirektoratets afgørelse er begrundet med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, hvorefter aktindsigt efter loven kan begrænses, når væsentlige hensyn til private interesser efter forholdets særlige karakter gør hemmeligholdelse påkrævet.

Skattedepartementet har til brug for sagen indhentet vedlagte udtalelse af 6. maj 1988 fra direktoratet.

På det således foreliggende grundlag finder departementet ikke, at der har været tilstrækkelig hjemmel til at nægte at udlevere direktoratets afgørelser i sagen, dvs. afslaget på godkendelse i henhold til ligningslovens § 12, stk. 3, samt den senere godkendelse. Der vedlægges således kopi af disse afgørelser.

Med hensyn til direktoratets overvejelser af godkendelsesspørgsmålet finder departementet, at notater herom må betragtes som internt materiale, som kan undrages aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7.

Endelig deler departementet direktoratets betænkelighed ved at udlevere de om (A) indsendte oplysninger m.v. i skrivelser af 2. januar og 20. januar 1987. De pågældende skrivelser indeholder oplysninger om (A's) grundlag og virksomhed, som man må nære betænkelighed ved at udlevere uden samtykke fra (A). Når her til kommer, at det over for departementet er oplyst, at der verserer retssag mellem (B) og (A), finder departementet, at aktindsigt i disse dokumenter må nægtes i medfør af reglen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Departementet må derfor henvise Dem til at indhente (A's) samtykke for at yderligere aktindsigt skal kunne gives.»

I skrivelse af 14. juli 1988 klagede B til ombudsmanden over Skattedepartementets afgørelse af 4. juli s.å., og i den anledning anmodede jeg i skrivelse af 18. samme måned Skattedepartementet om en udtalelse. I skrivelse af 27. oktober 1988 meddelte Skattedepartementet

mig, at Skattedepartementet efter fornyet overvejelse og drøftelse med Justitsministeriet samtidig havde meddelt B aktindsigt i de to skrivelser, som Skattedepartementet i sin afgørelse af 4. juli 1988 havde undtaget fra aktindsigt. Jeg meddelte herefter B, at jeg ikke foretog videre i anledning af B's henvendelse til mig.

Jeg har taget til efterretning, at Skattedepartementet med skrivelse af 27. oktober 1988 meddelte B fuld aktindsigt i A's sag angående godkendelse efter ligningslovens § 12, stk. 3. Jeg bemærker herved, dels at sagen ikke er omfattet af de særlige tavshedspligtsbestemmelser i statsskattelovens § 44 og kildeskattelovens § 87, dels at afgørelsen om at undtage oplysninger i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, må forekomme særdeles tvivlsom.

h) *Sag nr. 41* angår et tilfælde, hvor Statsskattedirektoratet afslog aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 14, jf. statsskattelovens § 44 og kildeskattelovens § 87, men hvor Skattedepartementet fandt, at der burde gives aktindsigt med udeladelse af de oplysninger, der er omfattet af den særlige tavshedspligt.

Sagens nærmere omstændigheder er følgende:

Den 11. oktober 1988 afgav Ligningsrådet en bindende forhåndsbesked som følge af en forespørgsel fra en advokat A, som repræsenterede et kommanditselskab B.

I skrivelse af 27. oktober 1988 anmodede C om aktindsigt i den bindende forhåndsbesked.

Statsskattedirektoratet afslog i skrivelse af 25. november 1988 anmodningen om aktindsigt, idet Statsskattedirektoratet anførte følgende:

» . . .

I den anledning skal Statsskattedirektoratet meddele, at den almindelige adgang til aktindsigt, hvis man ikke er part, er begrænset af tavshedspligtsbestemmelserne i statsskattelovens § 44 og kildeskattelovens § 87, jf. offentlighedslovens § 14 der vedlægges i kopi. Ifølge nævnte § 44 og § 87 har skattemyndighederne ubetinget pligt til ikke at røbe noget om skatteydernes private, økonomiske og erhvervsmæssige forhold.

Da indholdet af den bindende forhåndsbesked i overvejende grad rummer oplysninger af denne karakter, kan man ikke imødekomme Deres anmodning om aktindsigt, hverken helt eller delvist.

. . . «

C klagede i skrivelse af 8. december 1988 over Statsskattedirektoratets afgørelse til Skattedepartementet, idet C bl. a. anførte følgende:

» . . .

Der er almindelig praksis for, at afgørelser fra Ligningsrådet, der har almen interesse, offentliggøres i anonymiseret form i diverse tidskrifter. . . .

Det er derfor vor opfattelse, at der er adgang til at få tilsendt kopi af pågældende bindende forhåndsbesked efter en anonymisering, således at afgørelsen fremstår på samme måde som offentliggjorte afgørelser. «

I anledning af klagen afgav Statsskattedirektoratet en udtalelse af 18. januar 1989, hvori Statsskattedirektoratet anførte følgende:

» Under henvisning til Skattedepartementets skrivelse af 15. december 1988 vedrørende klage over afslag på en anmodning om aktindsigt, skal man oplyse, at klagen har været forelagt Ligningsrådet, der fastholdt afslaget under henvisning til de anbringender, der er anført i Statsskattedirektoratets skrivelse af 25. november 1988, jf. vedlagte kopi.

Som nævnt i denne skrivelse har direktoratet vurderet, at en fjernelse af de tavshedsbelagte oplysninger i den bindende forhåndsbesked ikke kan foretages på en sådan måde, at det resterende referat fremstår som meningsfyldt.

I øvrigt bemærkes, at Statsskattedirektoratet og Ligningsrådet ikke har fundet anledning til på eget initiativ at offentliggøre et referat af afgørelsen. «

I skrivelse af 15. februar 1989 meddelte Skattedepartementet herefter C følgende:

» . . . man kan tilslutte sig direktoratets vurdering, hvorefter forhåndsbeskeden i betydeligt omfang indeholder oplysninger, der er underlagt skattemyndighedernes særlige tavshedspligt. Det drejer sig for eksempel om oplysninger af forretnings- og regnskabsmæssig art vedrørende projektet. Departementet finder det dog rigtigst, at der udleveres en kopi af forhåndsbeskeden, hvori de tavshedsbelagte oplysninger er fjernet.

Under henvisning hertil vedlægges en kopi af forhåndsbeskeden. «

i) *Sag nr. 26* (refereret i kapitel III.A) anså skattemyndighederne A for at være part i en del af den tidligere ægtefælle B's ligningssag. Idet der i øvrigt henvises til gennemgangen af sagen i

kapitel III.A, skal jeg her blot bemærke følgende:

Alternativet til ikke at anse A for part i hele B's sag er at tage stilling til, hvilke dele af B's samlede ligningssag, A vil kunne nægtes aktindsigt i, efter bestemmelserne i forvaltningslovens kapitel 4, herunder specielt lovens § 15. Efter denne bestemmelse ville formentlig kun få oplysninger kunne undtages fra aktindsigt.

## G. Sagsbehandlingen m.v.

### 1) Kompetencen i første instans.

I *sag nr. 31* (refereret i kapitel III.F.2.b) henviste Landsskatteretten B til at rette henvendelse til ligningskommissionen (kommunen) med henblik på at få aktindsigt i dokumenter, som Landsskatteretten havde returneret til kommunen efter Landsskatterettens afgørelse i den materielle skattesag. Dette tilsluttede Skattedepartementet sig i skrivelse af 12. august 1988.

I tilfælde, hvor der begæres aktindsigt i en afsluttet afgørelsessag, følger det af bestemmelserne i offentlighedslovens § 15, stk. 1, og forvaltningslovens § 16, stk. 1, at afgørelsen om aktindsigt i første instans træffes af den myndighed, der har truffet afgørelse i den materielle sag. Dersom der i myndighedens sag har indgået dokumenter, som er sendt til en anden myndighed, må den myndighed, der skal træffe afgørelse i aktindsigtssagen, rekvirere de akter, der tidligere indgik i myndighedens sag og tage stilling til aktindsigtsspørgsmålet i relation til disse dokumenter.

I det konkrete tilfælde skulle Landsskatteretten således ikke have henvist B til at anmode ligningskommissionen (kommunen) om aktindsigt, men skulle i stedet have rekvireret de omhandlede sagsakter fra ligningskommissionen (kommunen) og have taget stilling til B's anmodning om aktindsigt også i relation til disse dokumenter.

Jeg finder det beklageligt, at Skattedepartementet tilsluttede sig, at Landsskatteretten havde henvist B til at rette henvendelse til kommunen angående aktindsigt i de dokumenter, der nu var returneret hertil. Der henvises i øvrigt til omtalen af sagen i kapitel III.G.13.

### 2) Sagens oplysning (officialprincippet).

Det påhviler Skattedepartementet som klagemyndighed at oplyse aktindsigtssagerne på en sådan måde og i en sådan udstrækning, at Skattedepartementet har et tilstrækkeligt grundlag

til forsvarligt at tage stilling til, om den underordnede myndigheds afgørelse af aktindsigts-spørgsmålet er rigtig.

Som eksempler på, at Skattedepartementets undersøgelse af en klagesag har været utilstrækkelig, kan nævnes sagerne nr. 31, 43 og 20.

I *sag nr. 31* (bl.a. omtalt i kapitel III.F.2.b) undersøgte Skattedepartementet ikke, om Landsskatteretten havde overvejet, hvorvidt Landsskatterettens interne referat- og vote-ringsark måtte indeholde oplysninger, som skulle ekstraheres i medfør af forvaltningslovens § 12, stk. 2, og – i forlængelse heraf – heller ikke, om der faktisk burde have været foretaget en sådan ekstrahering.

Jeg finder det beklageligt, at Skattedepartementet ikke fra Landsskatteretten indhentede de oplysninger, som var nødvendige for at tage stilling til de nævnte spørgsmål – herunder de nødvendige (interne) sagsakter fra Landsskatteretten. Der henvises i øvrigt til omtalen af sagen i kapitel III.G.13.

I *sag nr. 43* (omtalt i kapitel III.F.2.b) tilsluttede Skattedepartementet sig Landsskatterettens opfattelse af, at et dokument var omfattet af forvaltningslovens § 12, men undersøgte ikke, om dokumentet indeholdt oplysninger, som skulle ekstraheres efter forvaltningslovens § 12, stk. 2.

Jeg finder det beklageligt, at Skattedepartementet ikke fra Landsskatteretten indhentede de hertil nødvendige oplysninger. Der henvises i øvrigt til omtalen af sagen i kapitel III.G.13.

I *sag nr. 20* afslog en kommune at meddele A aktindsigt i et internt arbejdsdokument, idet kommunen henviste til, at der ikke i dokumentet fandtes oplysninger, som skulle ekstraheres. Dette tilsluttede Skattedepartementet sig under henvisning til forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1, idet man uprøvet lagde kommunens erklæring om, at der ikke i det interne dokument fandtes oplysninger, som (efter forvaltningslovens § 12, stk. 2) skulle ekstraheres, til grund.

Sagens nærmere omstændigheder er følgende:

I skrivelse af 26. oktober 1987 klagede A til Skattedepartementet over, at Y-by kommune ikke fuldt ud havde imødekommet A's anmodning om aktindsigt i A's skatterestance-sag. Kommunen henviste til, at A havde fået aktind-

sigt i alle sagsakter, som ikke var internt arbejdsmateriale.

I den anledning indhentede Skattedepartementet en udtalelse af 24. november 1987 fra kommunen, hvori kommunen bl. a. anførte følgende:

» . . . i forbindelse med en tidligere modtaget begæring om aktindsigt den 10. oktober 1986 har (man) fremsendt . . . »

Der beror i sagen yderligere begæring om lønindeholdelse af 2. april og 6. oktober 1987, udlægsblad af 29. september 1987, tilsigelse af 27. august 1987 samt skrivelse .... af 30. marts 1987, hvoraf kopi vedlægges. Der findes endelig i sagen et aftalekort, der har karakter af internt arbejdsmateriale, idet kortet indeholder opkrævningskontorets overvejelser med hensyn til sagens fortsatte behandling, f. eks. hvilken inddrivelsesmetode der overvejes anvendt. Der er, efter direktoratets opfattelse, ikke på aftalekortet anført væsentlige faktiske oplysninger, som alene indeholdes i det interne arbejdsdokument.«

I skrivelse af 17. februar 1988 meddelte Skattedepartementet herefter A følgende afgørelse:

»I en skrivelse af 26. oktober 1987 har De klaget over, at (Y-by) kommune har afslået at meddele Dem fuldstændig aktindsigt i Deres verserende restancesag.

Kommunens afslag er begrundet med henvisning til, at det endnu ikke udleverede materiale har karakter af internt materiale, hvori der efter forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1, kan nægtes aktindsigt.

Skattedepartementet har til brug for sagen indhentet udtalelser fra (Y-by) kommune og Statsskattedirektoratet. De har haft lejlighed til at kommentere udtalelserne. De har telefonisk meddelt, at De ikke mener at have modtaget alt det af (Y-by) kommune ifølge udtalelsen udleverede materiale.

I den anledning skal Skattedepartementet meddele, at man efter Statsskattedirektoratets udtalelse må lægge til grund, at der er tale om et såkaldt aftalekort angående restancesagen med Dem, og Skattedepartementet har herefter ikke grundlag for at ændre kommunens afslag på Deres anmodning om aktindsigt. Skattedepartementet fastholder derfor (Y-bys skatteforvaltnings) afslag med henvisning til forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

Der vedlægges det fra kommunen modtagne materiale, ligesom man har anmodet kommu-

nen om at genfremsende det allerede udleverede materiale til Dem.«

Efter min opfattelse ville det have været rigtigst, hvis Skattedepartementet ikke uprøvet havde lagt kommunens udtalelse om, at der ikke i det interne arbejdsdokument var oplysninger, som skulle ekstraheres, til grund, men fra kommunen havde indhentet de oplysninger og dokumenter, som var nødvendige for at vurdere rigtigheden af kommunens udtalelse. Som bl. a. sag nr. 21 (refereret i kapitel III.F.2.b) illustrerer, mister interne arbejdsdokumenter normalt deres interne karakter, hvis de oversendes til en anden myndighed; jeg henviser herved også til mine bemærkninger vedrørende dette spørgsmål i kapitel III.F.2.b i forbindelse med sag nr. 5.

Også interne arbejdsdokumenter, som udveksles i forbindelse med behandlingen af en klage- eller tilsynssag, vil i almindelighed miste deres interne karakter. Jeg henviser herved til den sag, der er omtalt i FOB 1988.64.

Imidlertid er det min opfattelse, at et internt arbejdsdokument, som i en aktindsigtssag udveksles i forbindelse med en klage- eller tilsynsmyndigheds efterprøvelse af, om betingelserne for at nægte aktindsigt i det interne arbejdsdokument har været opfyldt, ikke herved bliver undergivet aktindsigt. Denne undtagelse fra hovedreglen om, at udveksling af interne dokumenter bevirker bortfald af disses interne karakter, er efter min opfattelse begrænset til aktindsigtssager, hvor udvekslingen er et nødvendigt led i klage- eller tilsynsmyndighedens efterprøvelse af aktindsigtsspørgsmålet.

### 3) Vejledning.

Ingen af de undersøgte sager vedrører vejledning efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, i relation til aktindsigtsspørgsmål.

### 4) Videre sendelse.

a) I 4 af de undersøgte sager (sagerne nr. 3, 6, 22 og 47) er der spørgsmål om videre sendelse af en anmodning om aktindsigt til rette myndighed, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 2. I sag nr. 29 er der spørgsmål om videre sendelse af en anmodning fra en udenlandsk myndighed om oplysninger til rette myndighed.

Af disse 5 sager giver kun to (sagerne nr. 6 og 29) anledning til særlige bemærkninger.

I *sag nr. 6* (omtalt i kapitel III.F.2.b) anmodede A Skattedepartementet om aktindsigt i bl. a. et notat, som A mente skulle være udarbejdet af Statsskattedirektoratet knap to år forinden. I sit svar til A anmodede Skattedepartementet – under henvisning til offentlighedslovens § 15, stk. 1 – A om selv at rette henvendelse til Statsskattedirektoratet angående aktindsigt i det omhandlede dokument.

Efter min opfattelse ville det have været rigtigere, om Skattedepartementet havde oversendt denne del af A's anmodning om aktindsigt til Statsskattedirektoratet, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 2.

I *Sag nr. 29*, der angår en anmodning fra en udenlandsk myndighed om oplysninger, har Skattedepartementet søgt at ekspedere sagen ved en oversendelse til rette myndighed, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 2. Sagens behandling i Skattedepartementet er imidlertid behæftet med flere fejl.

I sagen anmodede en norsk fylkesmand via det norske konsulat A's bopælskommune om visse indkomst- og formueoplysninger til brug for en i Norge verserende bidragssag mod A. Kommunen videresendte anmodningen til Skattedepartementet.

I forbindelse med Skattedepartementets ekspedition i sagen meddelte Skattedepartementet kommunen og det norske konsulat, at anmodningen af Skattedepartementet var videresendt til »Ringsted Statsamt«, medens Skattedepartementet ved påtegningsskrivelse på skrivelsen fra kommunen videresendte sagen til Familieretsdirektoratet.

Skattedepartementets sagsekspedition indeholder således to fejl: Dels angav Skattedepartementet over for konsulatet og kommunen, at sagen var blevet videresendt til en anden myndighed end den myndighed, hvortil videresendelse faktisk skete, dels angav Skattedepartementet at have videresendt sagen til »Ringsted Statsamt«, som ikke eksisterer.

Jeg må finde det beklageligt, at Skattedepartementet over for konsulatet og kommunen angav, at sagen var videresendt til en anden (og ikke-eksisterende) myndighed end den, sagen faktisk var videresendt til.

b) I *sag nr. 20* traf Skattedepartementet afgørelse i sagen i stedet for at videresende sagen til Statsskattedirektoratet som den kompetente

klagemyndighed. Der henvises herved til omtalen af sagen i kapitel III.G.13.c.

c) I *sag nr. 37* (refereret i kapitel III.G.1) henviste Landsskatteretten fejlagtigt A til at rette henvendelse til kommunen vedrørende aktindsigt i dokumenter, returneret hertil. Der- som det havde været korrekt, at kommunen og ikke Landsskatteretten skulle have truffet afgørelse om aktindsigt vedrørende de omhandlede dokumenter, burde Landsskatteretten efter min opfattelse i øvrigt ikke have henvist A til at rette henvendelse til kommunen, men selv have oversendt denne del af A's anmodning om aktindsigt til kommunen, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 2.

#### 5) *Suspension af realitetssagen.*

I en enkelt af de undersøgte sager – sag nr. 8 (refereret i kapitel III.F.3.c) – er der spørgsmål om udsættelse af afgørelsen i den materielle sag i medfør af forvaltningslovens § 11.

I sagen klagede A også til Skattedepartementet over, at Statsskattedirektoratet havde fremsendt et udkast til indstilling til Ligningsrådet, der skulle afgøre den materielle skattesag, forinden aktindsigtssagen var afgjort.

I skrivelse af 11. december 1987 til A fandt Skattedepartementet under henvisning til forvaltningslovens § 11, stk. 1, modsætningsvis og stk. 2, ikke grundlag for at kritisere Statsskattedirektoratets fremgangsmåde.

Hovedreglen i forvaltningslovens § 11, stk. 1, går ud på, at »sagens afgørelse« (d. v. s. afgørelsen i den materielle sag) skal udsættes, indtil der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med de dokumenter, hvori der skal gives aktindsigt. Efter min opfattelse følger det ikke heraf, at sagsbehandlingen i den materielle sag skal sættes i stå, medens der tages stilling til aktindsigtsspørgsmålet, men derimod blot, at der ikke må træffes endelig afgørelse i den materielle sag.

Herefter ser jeg ikke hindringer for, at sekretariatet for et kollegialt organ, der skal træffe afgørelse, fortsætter forberedelsen af den materielle sag, selvom der er begæret aktindsigt. Blot må det sikres, at det kollegiale organ ikke træffer afgørelse i sagen, førend parten har haft lejlighed til at gøre sig bekendt med dokumenterne (og eventuelt på baggrund heraf at fremkomme med yderligere bemærkninger i sagen). Efter omstændighederne vil indlæg fra parten

på baggrund af aktindsigten dog kræve yderligere sekretariatsmæssig bearbejdning af sagen med eventuel udsættelse af sagens afgørelse i det kollegiale organ til følge.

At Statsskattedirektoratet i den konkrete sag ikke satte den videre sagsbehandling i den materielle sag i stå på baggrund af A's begæring om aktindsigt, og at Skattedepartementet ikke fandt anledning til at kritisere dette, giver mig ikke anledning til bemærkninger.

#### 6) *Partshøring.*

I ingen af de undersøgte sager er der spørgsmål om partshøring i aktindsigtssagen, jf. forvaltningslovens § 19. Noget sådant vil formentlig især kunne være relevant i forbindelse med partstvister (d. v. s. sager, hvor en offentlig forvaltningsmyndighed skal afgøre en sag med to eller flere private parter, der ikke har sammenfaldende interesser). Af de undersøgte sager kan kun sagerne nr. 10 og 26 (der begge er omtalt i kapitel III.A) med rimelighed siges at angå en partstvist.

#### 7) *Afgørelsens begrundelse og formulering.*

a) Uden et indgående kendskab til de interne overvejelser, der faktisk har fundet sted forud for en afgørelse, vil det ofte være vanskeligt at adskille tilfælde, hvor der i forbindelse med afgørelsen foreligger en begrundelsesmangel, fra tilfælde, hvor der (tillige) foreligger en indholdsmæssig mangel ved afgørelsen. Der vil derfor være en vis overlapning mellem de sager, hvor jeg ovenfor har fundet, at der foreligger en indholdsmangel i forbindelse med afgørelsen, og de sager, hvor jeg har fundet, at begrundelsen ikke opfylder kravene i forvaltningslovens § 24.

b) Af de i kapitel III.F.2.b omtalte sager synes der i sagerne nr. 6 og 45 at være tale om, at ekstraheringsspørgsmålet har været overvejet in-ternt, men uden at dette er kommet til udtryk i Skattedepartementets begrundelse.

Jeg finder således, at der i *sag nr. 6* burde have været henvist til offentlighedslovens § 11, stk. 1, og i *sag nr. 45* til forvaltningslovens § 14, stk. 2. Der henvises i øvrigt til omtalen af sagerne i kapitel III.F.2.b.

c) I *sagerne nr. 12, 38 og 46* burde Skattedepartementet -foruden, til de særlige tavshedspligtsbestemmelser – også have været henvist til of-

fentlighedslovens § 14, jf. nærmere omtalen af sagerne i kapitel III.F.3.d.

d) I *sag nr. 18* (refereret i kapitel II.C.2) og kapitel III.A klagede A til Skattedepartementet over, at A havde fået afslag på aktindsigt i den tidligere ægtefælles ligningssager for 1982 og 1983, idet A mente at måtte anses for part i sagerne. Skattedepartementet fandt, at A ikke kunne anses for part i nogen af disse sager, men at A i medfør af kildeskattelovens § 80 havde ret til aktindsigt i sagen vedrørende 1982. Efter min opfattelse burde Skattedepartementet – jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1 – i forbindelse med afgørelsen af partsspørgsmålet have henvist til bestemmelserne i forvaltningslovens § 2 og kapitel 4, og for så vidt angår sagen vedrørende 1983 tillige have henvist til bestemmelserne i offentlighedslovens § 14, sammenholdt med de relevante særlige tavshedspligtsforskrifter.

e) *Sag nr. 26* (omtalt i kapitel II.C.2, kapitel III.A og kapitel III.F.3.i) angår spørgsmålet om, hvorvidt en ægtefælle kan anses for part i blot en del af den tidligere ægtefælles ligningssag. Skattedepartementets afgørelse af 11. februar 1988 opfylder ikke kravene i forvaltningslovens § 24, stk. 1 og 2, idet afgørelsen ikke indeholder en angivelse af, at B kun anses for part i en del af A's sag. Endvidere indeholder afgørelsen ingen angivelse af de hovedhensyn, der har været bestemmende for denne afgørelse, og ingen henvisning til relevante retsregler (bestemmelserne i forvaltningslovens § 2 og kapitel 4).

f) I *sag nr. 14* (refereret i kapitel III.F.3.b) henviste Skattedepartementet over for A som begrundelse for sin afgørelse til de grunde, der er anført i Skattedepartementets skrivelse af 7. oktober 1986 i en anden sag; denne skrivelse havde A tidligere fået tilsendt i kopi fra kommunen. Principielt er der ikke noget til hinder for, at en del af en begrundelse efter omstændighederne kan være indeholdt i bilag, hvortil afgørelsen utvetydigt henviser på en sådan måde, at begrundelsen er klar og dens sammenhæng let forståelig.

I *sag nr. 14* henviser Skattedepartementets begrundelse til et bilag, som fulgte med førstestansens afgørelse. På baggrund af, at det antages, at en klageinstans kan henvise til underinstansens afgørelse, hvis denne stadfæstes i

henhold til dens grunde (jf. herved Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (1986), punkt 132), kan Skattedepartementets fremgangsmåde ikke i sig selv give grundlag for kritik. Skattedepartementets afgørelse i skrivelser af 7. oktober 1986 var imidlertid truffet efter den dagældende offentlighedslov af 1970, medens afgørelsen i *sag nr. 14* skulle træffes efter forvaltningslovens kapitel 4. – Jeg må derfor finde Skattedepartementets begrundelse i *sag nr. 14* utilstrækkelig og vildledende.

g) Skattedepartementets afgørelser i sagerne nr. 19 og 30 indeholder i øvrigt uklare eller vildledende formuleringer.

I *sag nr. 19* (refereret i kapitel III.A og kapitel III.F.3.f) anførte Skattedepartementet i sin afgørelse af 3. februar 1988 følgende:

»Idet man i det hele kan henholde sig til Statsskattedirektoratets udtalelse af 26. januar 1988 tillader man, at der gives aktindsigt i de sider af politirapporten, der direkte omhandler (B)«.

Formuleringen, at Skattedepartementet »tillader« aktindsigt, er efter min opfattelse uheldig i et tilfælde, hvor B efter forvaltningslovens kapitel 4 har krav på aktindsigt, idet den efterlader det indtryk, at der meddeles meroffentlighed. Skattedepartementets formulering efterlod endvidere en uheldig tvivl om, hvilket dokument, der var givet delvis aktindsigt i, og hvilke dele af dokumentet, der var undtaget fra aktindsigt.

I *sag nr. 30* (refereret i kapitel III.G.10), som bl. a. omhandler spørgsmålet om, hvorvidt der skulle meddeles aktindsigt i form af kopier eller gennemsyn på stedet, tiltrådte Skattedepartementet i sin afgørelse af 27. juni 1988, at amtskatteinspektoratet »har afvist at ... meddele delvis aktindsigt«. Denne formulering må jeg på flere punkter finde uheldig. For det første gik den afgørelse, Skattedepartementet stadfæstede, ud på, at parten ikke kunne få aktindsigt i form af kopier. For det andet var amtskatteinspektoratets afgørelse ikke en afvisning, men et afslag; udtrykket »afvisning« bør efter min opfattelse forbeholdes de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed afslår at realitetsbehandle en sag.

h) I *sag nr. 34* tillod Skattedepartementet i skrivelse af 8. september 1988, at der blev udleveret

oplysninger til kurator i et konkursbo, og Skattedepartementet henlede i den forbindelse kurators opmærksomhed på »tavshedspligtsbestemmelsen i straffelovens § 264 b«. Straffelovens § 264 b var imidlertid blevet ophævet ved lov nr. 573 af 19. december 1985 om ændring af borgerlig straffeloven (§ 1, nr. 3), der trådte i kraft den 1. januar 1987, jf. lovens § 2. - Jeg må finde det beklageligt, at Skattedepartementet henviste til en ophævet bestemmelse i straffeloven.

### 8) *Klagevejledning.*

Det har ikke i alle tilfælde været muligt at konstatere, om første instans har meddelt den aktindsigtssøgende korrekt klagevejledning, idet førsteinstansens afgørelse ikke i alle tilfælde har foreligget for mig.

I *sag nr. 4* (refereret i kapitel III.F.2.b og kapitel III.F.3.b) meddelte ligningskommissionen i skrivelse af 19. februar 1987 A, at klage over ligningskommissionens aktindsigtsafgørelse kunne indgives til skatterådet; ligningskommissionen meddelte i skrivelse af 2. marts 1987 korrekt A, at klage over aktindsigtsafgørelsen kunne indgives til Skattedepartementet. I sin klage af 1. marts 1987 til Skattedepartementet påpegede A den fejlagtige klagevejledning, men Skattedepartementet tog i skrivelse af 10. juni 1987 ikke stilling til dette spørgsmål.

Efter min opfattelse burde Skattedepartementet – også selvom ligningskommissionen i sin skrivelse af 2. marts 1987 meddelte A korrekt klagevejledning – have påtalt den fejlagtige klagevejledning i skrivelsen af 19. februar 1987.

### 9) *10-dages fristen.*

a) En systematisk undersøgelse af, hvorvidt den for første instans gældende 10-dagesfrist i offentlighedslovens § 16, stk. 2, og forvaltningslovens § 16, stk. 2, 2. pkt., (jf. ovenfor kapitel II.D.3.e) har været overholdt, er ikke gennemført i samtlige sager. Skattedepartementet har

kun i 9 af de undersøgte sager (sagerne nr. 6, 12, 15, 23, 27, 33, 45, 46 og 48) truffet afgørelse om aktindsigt i medfør af offentlighedsloven eller forvaltningsloven som første instans. I en stor del af de tilfælde, hvor Skattedepartementet har truffet afgørelse som klageinstans, fremgår det ikke, hvornår førsteinstansen har truffet afgørelse eller – især – hvornår førsteinstansen har modtaget aktindsigtsanmodningen. Heller ikke i de sager, hvor Skattedepartementet har truffet afgørelse som første instans, har det i samtlige tilfælde været muligt at fremdrage de oplysninger, som er nødvendige for at konstatere, om Skattedepartementet har overholdt 10-dages fristen.

b) I to sager (nr. 27 og 46) kan det konstateres, at Skattedepartementet ikke har overholdt 10-dages fristen i offentlighedsloven og forvaltningsloven.

I *sag nr. 27* begærede A i skrivelse af 19. februar 1988 til skatteministeren aktindsigt i A's sag i Skattedepartementet. A's aktindsigtsanmodning blev så vidt ses journaliseret i Skattedepartementet d. 29. februar 1988. Skattedepartementet meddelte A aktindsigt med skrivelse af 11. marts 1988, og der foreligger herved en mindre tilsidesættelse af bestemmelsen i forvaltningslovens § 16, stk. 2, 2. pkt.

I *sag nr. 46* (se kapitel II.F.3.d) anmodede A i skrivelse af 9. februar 1989 Skattedepartementet om aktindsigt efter offentlighedsloven i en tredjemands sag, og Skattedepartementet besvarede denne anmodning i skrivelse af 8. marts 1989. Departementet overholdt herved ikke bestemmelsen i offentlighedslovens § 16, stk. 2.

Ligeledes i *sag nr. 46* anmodede A i skrivelse af 19. februar 1989 om aktindsigt efter forvaltningsloven i A's egen sag; denne anmodning besvarede Skattedepartementet i skrivelse af 8. marts 1989 – og overholdt dermed ikke i relation til denne anmodning om aktindsigt be-



stemmelsen i forvaltningslovens § 16, stk. 2, 2. pkt.

c) I en af de sager, Skattedepartementet har behandlet som klageinstans (sag nr. 4), indgår spørgsmålet om 10-dages fristens overholdelse i klagen til Skattedepartementet. I 6 andre rekurs-sager (sagerne nr. 5, 13, 24, 28, 38 og 41) ses 10-dages fristen ikke at være overholdt af første instans, uden at dette spørgsmål dog udtrykkeligt har været indeholdt i klagen til Skattedepartementet.

I *sag nr. 4* (jf. kapitel III.F.2.b) klagede A i skrivelse af 1. marts 1987 til Skattedepartementet bl.a. over, at ligningskommissionen i forbindelse med A's anmodninger om aktindsigt ikke havde overholdt 10-dages fristen. I skrivelse af 10. juni 1987, hvori Skattedepartementet besvarede A's klage, tog departementet ikke stilling til spørgsmålet om 10-dages fristens overholdelse. – Efter min opfattelse burde Skattedepartementet også have taget stilling til dette spørgsmål.

I *sag nr. 5* (jf. kapitel III.F.2.b) besvarede Statsskattedirektoratet i skrivelse af 20. januar 1987 en anmodning om aktindsigt, fremsat i skrivelse af 13. december 1986.

I *sag nr. 13* (jf. kapitel III.A) besvarede Statsskattedirektoratet i skrivelse af 15. juli 1987 en skrivelse af 26. juni 1987, der indeholdt en anmodning om aktindsigt.

I *sag nr. 24* (jf. kapitel III.F.3.e) besvarede Statsskattedirektoratet i skrivelse af 6. november 1987 en anmodning om aktindsigt, fremsat i skrivelser af 28. september og 20. oktober 1987.

I *sag nr. 28* (jf. kapitel III.F.3.g) svarede Statsskattedirektoratet i skrivelse af 25. februar 1988 på aktindsigtsanmodninger i skrivelser af 14. december 1987 og 23. januar 1988.

I *sag nr. 38* (jf. kapitel III.A) gav en ligningskommission med skrivelse af 13. oktober 1988 svar på skrivelser af 7. juli, 24. august og 3. oktober 1988 vedrørende aktindsigt; ligningskommissionen beklagede samtidig det sene svar.

Endelig besvarede Statsskattedirektoratet i *sag nr. 41* (jf. kapitel III.F.3.h) med skrivelse af

25. november 1988 en anmodning om aktindsigt, fremsat i skrivelse af 27. oktober 1988.

Efter min opfattelse burde Skattedepartementet i sagerne nr. 5, 13, 24, 28, 38 og 41 – uanset at klagen til Skattedepartementet ikke udtrykkeligt angik dette forhold – have taget stilling til, om 10-dages fristen var overtrådt, og i forlængelse heraf have påtalt en overtrædelse over for den underordnede myndighed. Også i sag nr. 38 finder jeg, at Skattedepartementet burde have påtalt overtrædelsen af offentlighedslovens § 16, stk. 2. uanset, at ligningskommissionen selv over for A havde beklaget det sene svar. Dette kunne eventuelt være sket ved, at Skattedepartementet under henvisning til offentlighedslovens § 16, stk. 2, havde tilsluttet sig ligningskommissionens beklagelse over for A.

#### *10) Aktindsigtens gennemførelse.*

a) I *sag nr. 30* afslog et amtsskatteinspektorat at meddele A aktindsigt efter forvaltningsloven i form af kopier dels under henvisning til materialets omfang dels under henvisning til, at der kunne blive tale om en skattestraffesag; dette tilsluttede Skattedepartementet sig.

Sagens nærmere omstændigheder er følgende:

I skrivelse af 4. maj 1988 klagede advokat A på vegne af B over, at amtsskatteinspektoratet havde afslået anmodninger om aktindsigt og udlevering af (originale) bilag i sagen.

I anledning af klagen indhentede Skattedepartementet udtalelser af henholdsvis 1. og 15. juni 1988 fra henholdsvis amtsskatteinspektoratet og Statsskattedirektoratet.

I sin udtalelse anførte amtsskatteinspektoratet følgende:

»Det i inspektoratet beroende regnskabsmateriale består af bilag, kontoudtog og afslutningsark for 1982, 1983, 1984 og 1985 samt aftalekalender for 1984 og 1985.

Materialet fylder 20 A4 ringordnere samt løse kontoudtog og enkelte kasserapporter.

Under hensyn til at sagen – således som det foreligger oplyst på nuværende tidspunkt – vil blive rejst som ansvarssag efter skattekontrollovens § 13 har amtsskatteinspektoratet fundet det rigtigt ikke at udlevere regnskabsmaterialet hverken til skatteyder eller advokat (A).

Advokaten har imidlertid fået oplyst, at materialet kan gennemgås på inspektoratet.

Amtsskatteinspektoratet finder fortsat ikke grundlag for at udlevere regnskabsmaterialet.»

Statsskattedirektoratet anførte i sin udtalelse følgende:

» . . . direktoratet skal bemærke, at man under hensyn til inspektoratets oplysning om materialets omfang er enig i, at der ikke er pligt til at kopiere materialet til advokaten, jf. forvaltningslovens § 16, stk. 3.

For så vidt angår begæringen om udlevering af en del af materialet bemærkes, at inspektoratet i henhold til skattekontrollovens § 6, stk. 1, af bevis hensyn har fundet det nødvendigt at beholde hele regnskabsmaterialet, da ansættelsesagen agtes fulgt op af en skattestraffesag. Da de foretagne forhøjelser er baseret på en helhedsvurdering af det samlede regnskab, er direktoratet enig i, at en delvis udlevering af materialet ikke bør ske, men at advokaten fortsat må tilbydes at gennemgå materialet i inspektoratet.»

Skattedepartementet traf herefter i skrivelse af 27. juni 1988 til A følgende afgørelse i sagen:

»I en skrivelse af 4. maj 1988 har De som advokat for (B), klaget over, at amtsskatteinspektoratet i ... har afvist Deres anmodning om aktindsigt i det materiale, som indgår i den verserende skattesag mod Deres klient. Inspektoratet har dog tilbudt, at De kan gennemse materialet på inspektoratet.

Skattedepartementet har til brug for sagen indhentet vedlagte udtalelser af 1. juni og 15. juni fra amtsskatteinspektoratet og Statsskattedirektoratet.

Det fremgår af amtsskatteinspektoratets udtalelse, at sagsbilagene fylder mere end 20 A4-ringbind, og at inspektoratet på grundlag af foreliggende skønner, at der kan blive tale om en straffesag for overtrædelse af skattekontrolloven.

På denne baggrund kan Skattedepartementet tilslutte sig Statsskattedirektoratets bedømmelse, hvorefter der på grund af bilagsmængden ikke er pligt til at fremsende fotokopi af sagsbilagene, jfr. forvaltningslovens § 16, stk. 3, 2. pkt. Det antages, endvidere at § 16 i øvrigt alene hjemler parten ret til kopi af de pågældende bilag, mens inspektoratet ikke er forpligtet til at udlevere originalbilag. Departementet kan derfor af de af Statsskattedirektoratet anførte grunde tiltræde, at inspektoratet har afvist at udlevere originalbilag eller meddele delvis aktindsigt.

Skattedepartementet skal herefter henvise Dem til muligheden for at gennemgå sagsbilagene i inspektoratet.»

I relation til aktindsigtsbestemmelserne har jeg ingen bemærkninger til Skattedepartementets afgørelse om, at A ikke havde krav på udlevering af det originale materiale i sagen. Det bemærkes herved, at aktindsigt hverken efter bestemmelserne i offentlighedsloven eller efter bestemmelserne i forvaltningslovens kapitel 4, kan kræves gennemført ved udlevering af originale sagsakter.

I betragtning af dokumenternes antal finder jeg heller ikke at kunne kritisere, at der med henvisning til bestemmelsen i forvaltningslovens § 16, stk. 3, 2. pkt., ikke blev meddelt A aktindsigt ved fremsendelse af kopi af samtlige dokumenter i sagen.

Jeg finder imidlertid ikke, at bestemmelsen i forvaltningslovens § 16, stk. 3, 2. pkt. – hvorefter en parts ønske om aktindsigt i form af kopi eller afskrift af sagens akter ganske undtagelsesvis kan afslås under hensyn til »dokumenternes karakter, antallet af dokumenter eller deres form« – giver grundlag for en bloc at nægte at udlevere kopier til parten under henvisning til sagens art.

Derimod kan der efter min opfattelse ikke være retlige hindringer for, at der ved en nægtelse af at gennemføre partens aktindsigt ved udlevering af afskrift eller kopi – som »det mindre i det mere« – meddeles aktindsigt ved genemsyn i tilfælde, hvor alternativet efter undtagelsesbestemmelserne i forvaltningslovens kapitel 4 ville være et afslag på aktindsigt under enhver form. En sådan fremgangsmåde ville efter min opfattelse være i god overensstemmelse med det grundlæggende princip om størst mulig offentlighed, jf. bl. a. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

En nægtelse af aktindsigt i form af afskrift eller kopi som et alternativ til et fuldstændigt afslag på aktindsigt kræver dog en konkret vurdering i forhold til den eller de relevante undtagelsesbestemmelser(r) i forvaltningslovens kapitel 4 – i den konkrete sag vel især forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 3. I den konkrete sag ville jeg derfor have fundet det rigtigst, om Skattedepartementet samtidig med, at Skattedepartementet overfor A fastholdt, at aktindsigten måtte gennemføres ved genemsyn på stedet, havde meddelt A, at A i forbindelse med gennemgangen af sagens akter efter eget valg kunne udtage et mere begrænset antal dokumenter, som

A ville kunne få kopi af, medmindre der måtte foreligge afgørende hensyn af den i forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 3, nævnte art.

b) I *sag nr. 15* (refereret i kapitel III.D.2) er der spørgsmål om aktindsigt i journaloplysninger i form af afskrift eller kopi, og i *sagerne nr. 31, 39 og 43* (refereret i kapitel III.D.3) er der spørgsmål om aktindsigt i egne skrivelser m.v. i form af kopi heraf. Der henvises til det, jeg ovenfor har anført herom.

#### 11) Betaling.

I ingen af de undersøgte sager er der opkrævet betaling i strid med bestemmelserne i bekendtgørelse 646 og bekendtgørelse nr. 647 af 18. september 1986 om betaling i forbindelse med aktindsigt, jf. kapitel II.D.3.g.

#### 12) Suspension af klagefrist.

I ingen af de undersøgte sager ses der at foreligge spørgsmål om suspension i medfør af forvaltningslovens § 17 af en klagefrist i den underliggende realitetssag som følge af påklage af aktindsigtsafgørelsen inden udløbet af klagefristen i realitetssagen; jf. i kapitel II.D.3.h.

#### 13) Skattedepartementets kompetence som klagemyndighed.

a) *Sag nr. 11* angår det principielle spørgsmål om Skattedepartementets kompetence som klagemyndighed i tilfælde, hvor aktindsigts-spørgsmålet tillige danner grundlag for en indsigelse mod ugyldighed i relation til en ansættelse eller vurdering, fremsat for en klageinstans vedrørende det lignings- eller vurderingsmæssige forhold.

I den konkrete sag fandt Skattedepartementet, at departementet ikke havde kompetence til at træffe afgørelse angående A's klage til Skattedepartementet vedrørende aktindsigt, idet A tillige havde indbragt sin skatteansættelse for Landsskatteretten og for Ligningsrådet nedlagt påstand om ansættelsens ugyldighed på grund af uberettiget nægtelse af aktindsigt.

I sagen (refereret i kapitel III.A) klagede A i skrivelse af 1. juni 1987 til Skattedepartementet over, at ligningskommissionen havde afslået A's anmodning om aktindsigt i B's ligningssag.

I skrivelse af 11. juni 1987 kvitterede Skattedepartementet for modtagelsen af klagen, idet Skattedepartementet tillige meddelte A følgende:

» . . .

Man gør i den forbindelse opmærksom på, at departementet alene kan tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt aktindsigten er nægtet med rette eller urette. Spørgsmålet om, hvilken virkning det eventuelt skal have på den materielle afgørelse, at aktindsigten måtte være nægtet med urette, henhører derimod under Landsskatteretten, jfr. Skattestyrelseslovens § 24, stk. 1, nr. 3 (skal være nr. 2; min bemærkning). Fristen for påklage til Landsskatteretten er 8 uger fra meddelelsen om skatterådets kendelse.«

Efter at have indhentet udtalelser fra ligningskommissionen, skatterådet og Statsskattedirektoratet meddelte Skattedepartementet herefter i skrivelse af 8. september 1987 A følgende:

»I en skrivelse af 1. juni 1987 har De klaget over, at skatterådet . . . har accepteret, at ligningskommissionen . . . har foretaget en forhøjelse af Deres skatteansættelse for indkomståret 1983 uden først at have givet Dem fuldstændig aktindsigt i sagen.

I Skattedepartementets foreløbige svar til Dem af 11. juni 1987 redegjorde man for, at spørgsmålet om hvorvidt en skatteansættelse eventuelt bør bortfalde som ugyldig som følge af uretmæssig nægtelse af aktindsigt, henhører under Landsskatteretten, jfr. statsskattelovens § 24, stk. 1, nr. 2. Departementet meddelte endvidere, at sagen ville blive sendt til høring.

Skattedepartementet har nu modtaget høringssvarene, og det fremgår af skatterådets udtalelse, at De samtidig med klagen hertil, har indbragt sagen for Landsskatteretten med principal påstand om ansættelsens ugyldighed, som følge af den nægtede aktindsigt.

På denne baggrund finder Skattedepartementet ikke at burde udtale sig om aktindsigts-spørgsmålet, og man må i stedet henvise Dem til at afvente udfaldet af Landsskatterettens behandling.

Man vedlægger kopi af modtagne udtalelser, som man samtidig hermed har videresendt til Landsskatteretten tilligemed sagens øvrige bilag.«

Bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 24, stk. 1, nr. 2, hvortil Skattedepartementet henviser i sit svar til A, er sålydende:

»Påanke af skatterådenes, amtsligningsrådenes og ligningsrådets ansættelser vedrørende indkomst- og formueskat kan foretages af den skattepligtige, når han mener,

. . .

2) at der ved hans ansættelse er begået sådanne formelle fejl, som kan gøre den ugyldig, . . . «

I forbindelse med min undersøgelse af sagen har jeg efter anmodning modtaget nærmere oplysninger om baggrunden for bestemmelserne i bekendtgørelse nr. 865 af 11. december 1986 om påklage af lignings- og vurderingsmyndighedernes afgørelser om aktindsigt i henhold til forvaltningsloven og lov om offentlighed i forvaltningen.

Skattedepartementets kompetence i en sag som den foreliggende hviler på bekendtgørelse nr. 865 af 11. december 1986, jf. kapitel II.E.2.b. I bekendtgørelsen sondres der ikke mellem tilfælde, hvor skatteyderen har indbragt den underliggende lignings- eller vurderingssag for en klageinstans med påstand om ansættelsens eller vurderingens ugyldighed på grund af manglende iagttagelse af reglerne vedrørende aktindsigt, og tilfælde, hvor noget sådant ikke er sket.

Skattedepartementet har ikke kompetence til at træffe afgørelse vedrørende den materielle ligning eller vurdering, ej heller om en begået sagsbehandlingsfejl må anses for så væsentlig i forhold til den materielle afgørelse, at afgørelsen anses for ugyldig: jf. herved skattestyrelseslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

Efter bestemmelserne i offentlighedslovens § 15, stk. 1 og 3, og forvaltningslovens § 16, stk. 1 og 5 (sammenholdt med bekendtgørelse nr. 865 af 11. december 1986) har Skattedepartementet kompetence til at træffe afgørelse vedrørende klager over aktindsigtsafgørelser.

Der er principielt intet til hinder for, at Skattedepartementet kan træffe afgørelse om, hvorvidt en afgørelse om aktindsigt indholdsmæssigt er korrekt, og at Landsskatteretten dernæst kan træffe afgørelse om, hvorvidt en eventuel mangelfuld aktindsigtsafgørelse skal bevirke en ansættelses eller vurderings ugyldighed.

I tilfælde, hvor Skattedepartementet efter bestemmelserne i § 1 i bekendtgørelse nr. 865 af 11. december 1986 er den kompetente klagemyndighed, kan afgørelsen af en aktindsigtsklage ikke uden hjemmel i bekendtgørelsen træffes af Landsskatteretten. En sådan hjemmel findes ikke.

Efter min opfattelse burde Skattedepartementet derfor i sag nr. 11 ikke have afslået at træffe afgørelse vedrørende selve aktindsigtsklagen, idet Skattedepartementet efter de gældende bestemmelser også er kompetent til at

træffe afgørelse i tilfælde, hvor aktindsigtsklagen danner grundlag for en ugyldighedsindsigelse for en klageinstans vedrørende en materiel lignings- eller vurderingssag. Departementet burde have truffet afgørelse om, hvorvidt aktindsigt burde være meddelt, og herefter have overladt det til Landsskatteretten efterfølgende at tage stilling til et eventuelt ugyldigheds-spørgsmål.

b) To sager (sagerne nr. 31 og 43) rejser spørgsmål om Skattedepartementets kompetence i tilfælde, hvor Landsskatteretten har truffet afgørelse vedrørende aktindsigt i første instans. I de to sager har Skattedepartementet truffet afgørelse i anledning af en klage, selvom departementet hverken efter offentlighedsloven, forvaltningsloven, bekendtgørelse nr. 865 af 11. december 1986 eller almindelige, ulovbestemte rekursregler har kompetence hertil.

*Sag nr. 31* er behandlet i kapitel III.D.3 og i kapitel III.G.2, og *sag nr. 43* er omtalt i kapitel III.F.2.b.

Som det fremgår af kapitel II.E.3.c er der efter min opfattelse ikke retlige hindringer for, at Skattedepartementet kan fremkomme med en uforbindende udtalelse om aktindsigtsspørgsmål i tilfælde, hvor Skattedepartementet ikke har kompetence til at træffe afgørelse herom. I denne forbindelse må der dog stilles to krav: For det første, at det klart fremgår af Skattedepartementets svar på henvendelsen, at der er tale om en uforbindende udtalelse. For det andet, at udtalelsen afgives efter en undersøgelse af sagen, som svarer til den undersøgelse, som måtte kræves, hvis Skattedepartementet skulle træffe afgørelse i sagen, og at udtalelsen indeholder en stillingtagen til de spørgsmål i sagen, som Skattedepartementet måtte tage stilling til, hvis Skattedepartementet traf afgørelse i sagen.

Det førstnævnte krav er hverken opfyldt i sag nr. 31 eller i sag nr. 43. – Jeg må finde dette beklageligt.

Hvad det andet krav angår, skal jeg henvise til omtalen af sagerne i kapitel III.D.3, III.F.2.b og III.G.2.

c) I *sag nr. 20* (refereret i kapitel III.G.2) har Skattedepartementet taget stilling til en klage over en kommunes afgørelse vedrørende aktindsigt i en restance-sag. En kommunes afgørelse i en restance-sag kan påklages til Statskattedirektoratet (og siden til Skattedepartementet): aktindsigtsafgørelser i relation til så-

danne sager er ikke omfattet af bekendtgørelse nr. 865 af 11. december 1986.

Det følger herefter af offentlighedslovens § 15, stk. 2, og forvaltningslovens § 16, stk. 4, 1. pkt., at den kompetente klagemyndighed i forbindelse med aktindsigtsspørgsmål i restancesager er Statsskattedirektoratet (hvis afgørelse i øvrigt kan påklages til Skattedepartementet). Skattedepartementet burde derfor ikke have truffet afgørelse i sag nr. 20, men i stedet have sendt klagen til Statsskattedirektoratet til afgørelse, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 2.

d) I tilfælde, hvor Skattedepartementet som den kompetente klagemyndighed konstaterer fejl i forbindelse med den underordnede myndigheds behandling og afgørelse af aktindsigtsspørgsmålet, må Skattedepartementet påtale fejlen over for den underordnede myndighed.

Dette er sket i *sag nr. 39* (refereret i kapitel II.C.2 og kapitel III.D.3). I en række andre sager (sagerne nr. 4, 5, 13, 24, 28, 31, 38, 41 og 43) er noget sådant imidlertid ikke sket. Jeg henviser herved til omtalen af de pågældende sager ovenfor.

#### IV. Afslutning

##### A. Særligt om aktindsigt i forhold til skattestraffesager.

Som det fremgår af FOB 1988.168 f har jeg tidligere fundet at burde henlede Skattedepartementets opmærksomhed på, at bestemmelserne i skattekontrolloven om en skatteydere pligt til at meddele skattemyndighederne oplysninger i sager, som kan medføre en skattestraffesag mod den pågældende skatteyder selv, harmonerer dårligt med retsplejelovens bestemmelser om sigtedes rettigheder.

I det forslag til skatteforvaltningslov, der blev fremsat af skatteministeren den 23. januar 1990 (lovforslag nr. L 174/1989-90), er skattekontrollovens bestemmelser om indhentelse af oplysninger foreslået erstattet med de i lovforslagets afsnit IV indeholdte bestemmelser om kontrolmidler.

Ikke kun regler, der regulerer skatteyderens pligt til at afgive oplysninger, er imidlertid af betydning for borgernes retsstilling. Regler, der regulerer en parts adgang til at få oplysninger om partens egne skattesager, kan efter omstændighederne have en lige så væsentlig betydning.

Undersøgelsen har vist, at også de gældende regler m. h. t. en skatteydere adgang til at få oplysninger i sager, som eventuelt kunne medføre en skattestraffesag mod skatteyderen, kan give anledning til betydelige vanskeligheder.

Partens retsstilling vil efter omstændighederne kunne være betænkeligt svag, hvis oplysninger undtages fra aktindsigt i medfør af forvaltningsloven, og der samtidig går en længere periode, hvor parten ikke opfylder retsplejelovens betingelser for at få meddelt oplysninger som led i straffesagen.

*Sag nr. 36* (refereret i kapitel III.F.1) angår et tilfælde, hvor der var afsagt ransagningskendelse mod parten, og hvor der derfor var tale om en sag »om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser«, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 3. Imidlertid fremgår det, at politiet ikke efterforskede i sagen efter afsigelsen af ransagningskendelsen den 11. februar 1987, og at sagen sluttede med, at parten den 13. juni 1989 vedtog en administrativ bøde. Med andre ord må parten i den nævnte periode af 2 år og 4 måneder antages hverken at have haft ret til aktindsigt efter forvaltningsloven eller til fra politiet og anklagemyndigheden at kunne få oplysninger i medfør af retsplejelovens regler.

I *sag nr. 24* (refereret i kapitel III.F.3.e) var der endnu ikke opstået en skattestraffesag, og oplysninger i sagen blev undtaget fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 15. Sagen illustrerer den ganske vanskelige og ofte vel også tvivlsomme vurdering efter § 15 i forbindelse med skattekontrolsager i det stadium, hvor det endnu ikke er afklaret, om der skal rejses en skattestraffesag.

*Sag nr. 40* (refereret i kapitel III.F.1) angår et tilfælde, hvor Statsskattedirektoratet i første omgang afslag at give aktindsigt i en genoptagelsessag under henvisning til, at denne var »en integreret del af (en) skattestraffesag« mod parten. Senere meddelte direktoratet dog aktindsigt. Sagen illustrerer de vanskeligheder, der kan være i forbindelse med adskillelsen af en ligningssag fra en skattestraffesag mod den samme skatteyder.

*Sag nr. 30* (refereret i kapitel III.G.10.a) angår spørgsmålet om gennemførelse af aktindsigt ved gennemsyn på stedet eller ved udlevering af kopi i et tilfælde, hvor der kunne blive

tale om en skattestraffesag. Sagen er illustrerende i henseende til spørgsmålet om, hvorvidt det forhold, at der kunne blive tale om en skattestraffesag, kan tillægges betydning for afgørelsen af, under hvilken form aktindsigten skal gennemføres.

Selvom kun et ringe antal sager i undersøgelsen angår tilfælde, hvor der er eller kunne tænkes rejst en skattestraffesag, peger de undersøgte sager dog på, at der kunne være anledning til at overveje behovet for en nærmere gennemgang af et større antal sager, hvor de illustrerede spørgsmål har været aktuelle. En sådan undersøgelse skulle ske med henblik på at fastslå, hvor stort et praktisk behov der måtte være for en systematisk afstemning (og herunder en eventuel justering) af bestemmelserne i forvaltningsloven og retsplejeloven om partens adgang til at få oplysninger i sagen i de tilfælde, hvor der kunne tænkes eller faktisk er rejst en skattestraffesag. Jeg har fundet at burde henlede Skattedepartementets og Retsudvalgets opmærksomhed på dette generelle spørgsmål.

## B. Sammenfatning og konklusion.

40 af de 48 sager, der er indgået i undersøgelsen, angår spørgsmål om aktindsigt efter offentlighedsloven, forvaltningslovens kapitel 4 eller den særlige ægtefælleregulering i kildeskattelovens § 80. En af disse sager er udgået af undersøgelsen i medfør af bestemmelsen i ombudsmandsinstrukens § 16, stk. 2.

Af de 39 sager om aktindsigt, der herefter er indgået i undersøgelsen, har Skattedepartementet truffet afgørelse om aktindsigtsspørgsmål i 34 sager, heraf i 9 sager som første instans og i 25 sager som klageinstans.

I 25 af sagerne om aktindsigt foreligger der afvigelser fra den standard, der i medfør af lovgivningen og principperne for god forvaltningsskik må fordres vedrørende myndighedernes behandling af de pågældende sager. Sådanne fravigelser fandtes at foreligge i totalt 47 tilfælde. I nogle tilfælde er der dog tale om bagatelagtige eller rent ordensmæssige afvigelser. Egentligt kritisable forhold foreligger således i 20 af sagerne om aktindsigt (i relation til 36 forhold).

Ud af de 8 sager, der ikke angik aktindsigt, gav 2 sager anledning til kritik (for i alt 3 forhold).

Totalt har der således i 22 af de sager, der er indgået i undersøgelsen, været anledning til kritik af i alt 39 forhold.

Hovedparten af de konstaterede fejl angår sagsbehandlingen. Forhold i forbindelse med selve afgørelsen vedrørende aktindsigtsspørgsmålet giver anledning til kritik i 16 tilfælde fordelt på 11 af de undersøgte sager. Ofte har det ikke været muligt som led i undersøgelsen at konstatere, om fejl i relation til selve afgørelsen vedrørende aktindsigtsspørgsmålet har været konkret væsentlige, d.v.s. om en fejl har haft konkret betydning for aktindsigtsafgørelsens indhold og dermed for omfanget af den meddelte aktindsigt. Som det fremgår af kapitel I, har undersøgelsen kun undtagelsesvis omfattet den underliggende skattesag.

Indholdsmæssigt dækker de konstaterede fejl et bredt spektrum i relation til såvel sagsbehandlingsspørgsmål som spørgsmål i relation til selve aktindsigtsafgørelsen.

Bestemte spørgsmål har i et relativt stort antal af de undersøgte sager givet anledning til problemer. Dette gælder således spørgsmålet om undtagelse af interne arbejdsdokumenter og sekretariatsdokumenter fra aktindsigt og *ekstrahering* af oplysninger fra sådanne dokumenter (jf. kapitel III.F.2.a), spørgsmålet om fyldestgørende *begrundelse* af aktindsigtsafgørelsen (jf. kapitel III.G.7) og spørgsmålet om *overholdelse af 10-dagsfristen* (jf. kapitel III.G.9).

Aktindsigtsreglerne er ikke i alle relationer enkle at administrere, og reglerne kan tilmed på visse områder synes noget ukoordinerede. Hvad det sidstnævnte angår, henviser jeg til det, der er anført i henholdsvis kapitel II.C.1 (om forholdet mellem kildeskattelovens § 80 og forvaltningslovens aktindsigtsregler) og i kapitel IV.A. (om sager, der har medført eller kan tænkes at ville medføre en skattestraffesag). – Disse vanskeligheder må have for øje ved vurderingen af den forholdsvis høje fejlprocent, der fremgår af undersøgelsen. Selv om de anførte vanskeligheder tages i betragtning, må det dog konstateres, at myndighederne i deres behandling af de undersøgte aktindsigtssager ikke fuldt ud har levet op til den standard, som lovgivningen på dette område og principperne for god forvaltningsskik forudsætter.

Sammenfattende er det endvidere mit indtryk, at de underordnede instanser begår flere fejl end Skattedepartementet, at de underordnede instanser er mindre tilbøjelige end Skatte-

departementet til at foretage de konkrete afvejninger og vurderinger, offentlighedsreglerne kræver, samt *at* de underordnede instanser ofte for unuanceret lader administrative effektiv-

tetshensyn og hensynet til skatteligning og kontrol få overvægt i forbindelse med stillingtagen til aktindsigtsanmodninger, medens departementet er mindre tilbøjelig hertil.

**Skatteministeriets skriftlige udtalelse i anledning af min foreløbige rapport af april 1990:**

»Folketingets Ombudsmand har til Skatteministeriet fremsendt udkast til Ombudsmandens rapport om egendriffsundersøgelse om aktindsigtssager i departementet og anmodet departementet om at fremkomme med eventuelle bemærkninger til udkastet. På mødet den 22. maj 1990 kommenterede departementet Ombudsmandens udkast, og Ombudsmanden udbad sig departementets skriftlige kommentarer. I fortsættelse af nævnte møde skal departementet således bemærke følgende:

Departementet har ingen indvendinger mod rapportens opbygning eller hovedparten af de fremførte kritikpunkter, som departementet vil tage til efterretning.

Departementet vil dog gerne pege på, at den altovervejende del af de fejl og uregelmæssigheder, som Ombudsmandens rapport omtaler, ikke vedrører aktindsigtens omfang og således ikke har krænket borgernes retssikkerhed. Det er departementets opfattelse, at der kun er fire sager, sagerne nr. 6, 19, 31 og 43, hvor det ud fra ombudsmandens rapport med rimelig sikkerhed kan fastslås, at der er givet for lidt aktindsigt. I de to sidstnævnte sager, sagerne 31 og 43,

vedrører den manglende aktindsigt klagerens egne skrivelser.

I fire andre sager, sagerne nr. 8, 14, 23 og 45, er departementet enig i, at sagsbehandlingen har været fejlbehæftet, men det kan ikke ud fra rapporten fastslås, at der ikke er givet aktindsigt i fornødent omfang.

For såvidt angår spørgsmålet om begrænsninger i aktindsigten som følge af hensynet til samarbejdet med udenlandske skattemyndigheder, kan departementet tilslutte sig, at der skal foreligge konkrete grunde, før skattemyndighederne kan nægte aktindsigt i materiale, der udveksles med fremmede landes skattemyndigheder. Det er imidlertid departementets opfattelse, at sådanne konkrete grunde er tilstede ved langt den overvejende del af det materiale, der i skattesager udveksles med nævnte skattemyndigheder. Uagtet der næsten altid er konkrete grunde til at nægte aktindsigt i sådant materiale, kan det være meget vanskeligt og belastende for skattemyndighederne fyldestgørende at dokumentere og påvise disse konkrete grunde.«



## V. Supplerende oplysninger vedrørende sager omtalt i tidligere beretninger

*De ved de enkelte sager anførte numre refererer til beretningen for det pågældende år*

### A. Beretningen for året 1985

- 1-3.** *Spørgsmål om betydningen af immatrikulation ved et universitet for retten til arbejdsløshedsdagpenge. (J. nr. 1983-860-024; jf. beretn. 1985, s. 35-38, jf. beretn. 1986, s. 188-90).*

Ankenævnet for Arbejdsløshedsforsikringen orienterede mig om, at A's advokat havde anlagt retssag mod ankenævnet med påstand om, at nævnet blev tilpligtet at anerkende, at A – uanset sin tilknytning til Københavns Universitet som immatrikuleret – var berettiget til at modtage arbejdsløshedsdagpenge for tiden fra den 7. maj til den 14. august 1979 og fra den 7. juli 1980 til den 1. august 1981 med den følge, at tilbagebetalingskravet blev opgivet, samt at der blev udbetalt A dagpenge for perioden fra den

22. marts til den 1. august 1981 med tillæg af en årlig rente fra den dag, da dagpengene skulle have været udbetalt.

Den 29. juni 1989 blev sagen hævet fra Østre Landsret som forligt, idet A fra arbejdsløsheds-kassen havde fået udbetalt såvel dagpenge som feriepenge og renter.

Jeg meddelte ankenævnet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.

### B. Beretningen for året 1986

- 17-10.** *Besættelse af stilling ved Socialforskningsinstituttet. (J. nr. 1986-190-00; beretn. 1986, s. 153-60, jf. beretn. 1987, s. 257).*

I skrivelse af 14. november 1988 underrettede Socialministeriet mig om, at Finansministeriet den 26. oktober 1988 havde indgået aftale med Akademikernes Centralorganisation om stillingsstrukturen for videnskabelige stillinger ved sektorforskningsinstitutioner. Skrivelsen var bilagt Finansministeriet, Administrations- og Personaledepartementets cirkulære af 26. oktober 1988. Socialministeriet oplyste samtidig, at cirkulæret ville være rammen for den ændring af strukturen, der skulle ske på Socialforskningsinstituttet.

Af cirkulæret fremgår det, at det er forudsat, at de enkelte ministerier – i tilknytning til cirkulærets retningslinier for besættelse af videnskabelige stillinger ved sektorforskningsinstitutionerne – fastsætter de nødvendige supplerende bestemmelser om ansættelsesproceduren.

I en skrivelse anerkendte jeg modtagelsen af Socialministeriets skrivelse og anmodede samtidig Socialministeriet om underretning om, hvad der videre skete med hensyn til ændringen af stillingsstrukturen på Socialforskningsinstituttet, herunder fastsættelse af de ovennævnte supplerende bestemmelser om ansættelsesproceduren.

Med skrivelse af 18. juni 1989 fremsendte Socialministeriet et regelsæt om procedurer for bedømmelse, ansættelse m.v. af forskere på Socialforskningsinstituttet til mig. Regelsættet var tiltrådt af instituttets samarbejdsudvalg og endelig godkendt af bestyrelsen.

Socialministeriet meddelte samtidig, at mini-

steriet ikke havde bemærkninger eller tilføjes til regelsættet.

I en skrivelse meddelte jeg Socialministeriet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.

### C. Beretningen for året 1987

**15-7.** *Uarbejdsdygtighedsbegrebet i dagpengeloven.*  
(J. nr. 1988-1351-042; beretn. 1987, s. 171-77).

Ved bekendtgørelse nr. 153 af 5. marts 1990 om dagpenge ved sygdom eller fødsel blev der i kapitel 5 fastsat regler om deltagelse i erhvervs-

mæssig uddannelse eller undervisning og i fritidsundervisning i begrænset omfang under sygdom, barsel og adoption.

**20-2.** *Udtrykkelig hjemmel til, at det faglige udvalg kan kræve, at uddannelsesperioden (praktikperioden) nedsættes for EFG-elever, der allerede har gennemgået en uddannelse inden for samme fag.* (J. nr. 1987-590-712; beretn. 1987, s. 210).

Undervisningsministeriet orienterede mig om, at undervisningsministeren havde fremsat forslag i Folketinget til lov om erhvervsuddannelser. Forslaget indeholdt bestemmelser om det faglige udvalgs kompetence til at træffe afgørelse om forkortelse af uddannelsesperioden.

Jeg meddelte Undervisningsministeriet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.

Lovforslaget blev vedtaget (lov nr. 211 af 5. april 1989 om erhvervsuddannelser).

### D. Beretningen for året 1988

**2-1.** *Aktindsigt i redegørelser fra realkreditinstitutter om EDB-samarbejde.*  
(J. nr. 1988-42-19; beretn. 1988, s. 48-50).

Med skrivelse af 16. august 1989 sendte Boligstyrelsen mig en kopi af styrelsens samtidige skrivelse til fonde, hvormed styrelsen meddelte aktindsigt i redegørelserne med undtagelse af enkelte afsnit om kundeforhold og prispolitik.

Jeg meddelte herefter Boligstyrelsen, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.

**7-4.** *Indenrigsministeriets beslutningsgrundlag i tilsynssag vedrørende fortolkning af bestemmelser i andelsboligforeningsloven. (J. nr. 1988-799-42; beretn. 1988, s. 81-84).*

I skrivelse af 27. juli 1989 fastholdt Indenrigsministeriet afgørelsen om ikke at gribe ind med sanktioner over for Københavns Kommune. Ministeriets afgørelse blev truffet efter indhentelse af en fornyet udtalelse fra Boligstyrelsen, der meddelte, at styrelsen ikke fandt, at der forelå en sådan klarhed med hensyn til forholdets lovstridighed, at der efter styrelsens opfattelse

burde iværksættes sanktioner efter § 48, stk. 1, i lov om Københavns Kommunes styrelse.

Jeg meddelte herefter Indenrigsministeriet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.

**9-11.** *Manglende partshøring i familieretssag efter inddragelse af nyt bedømmelsesgrundlag. (J. nr. 1988-699-62; beretn. 1988, s. 118-21).*

Den 20. juli 1989 fastholdt Familieretsdirektoratet efter forudgående fornyet høring af A sin afgørelse af 22. december 1987, hvorefter der ikke skulle fastsættes bidrag til A's underhold.

Jeg meddelte herefter Familieretsdirektoratet, at jeg tog afgørelsen til efterretning.

**13-3.** *Lejeres klageberettigelse efter miljøbeskyttelseslovens § 74, stk. 1. (J. nr. 1988-1607-11; beretn. 1988, s. 156-58).*

Miljøstyrelsen tog spørgsmålet om klageberettigelse op til fornyet vurdering.

I skrivelse af 4. august 1989 til A afviste Miljøstyrelsen fortsat – men på andet grundlag – at lejerne var klageberettigede.

Denne afgørelse blev påklaget til mig.

I skrivelse af 4. januar 1990 meddelte Miljøstyrelsen mig, at styrelsen efter en fornyet vurdering ikke ganske ville afvise, at der under de konkrete omstændigheder kunne tilkomme de

pågældende lejere klageberettigelse, og at styrelsen nu havde foretaget en bedømmelse af sagens realitet.

Jeg meddelte herefter Miljøstyrelsen, at jeg havde taget det oplyste til efterretning og ikke foretog videre vedrørende spørgsmålet om lejernes klageret.

**13-4.** *Fortolkning af lokalplanbestemmelse. (J. nr. 1988-1745-142; beretn. 1988, s. 158-61).*

Planstyrelsen meddelte mig i skrivelse af 12. oktober 1989, at styrelsen havde foretaget en fornyet gennemgang af sagen. Planstyrelsen fastholdt sit tidligere standpunkt – nu med en anden begrundelse. Herefter skrev A til mig og anfægtede Planstyrelsens nye holdning.

Jeg oversendte A's skrivelse til Planstyrelsen med henblik på svar på den rejste kritik. Samtidig meddelte jeg A, at jeg ikke foretog videre i sagen.

**14-3.** *Forståelse af udtrykket »gæld« i statsskattelovens § 13.  
(J. nr. 1987-1427-223; beretn. 1988, s. 170-74).*

Med skrivelse af 6. november 1989 sendte Landsskatteretten mig sin kendelse af samme dato. Ved kendelsen ændrede Landsskatteretten ansættelsen af B's skattepligtige formue for indkomståret 1983 til 1.541.434,00 kr. Endvidere fremgik det af kendelsen, at Statsskattedirektoratet i en udtalelse til Landsskatteretten havde tiltrådt, at den hidtidige praksis på området blev ændret således, at det i fremtiden i en situ-

ation som den foreliggende er ligningsmyndighedernes kendelses dato, der lægges til grund ved bedømmelsen af, om en restskat kan anses for en gæld, der kan fradrages ved opgørelsen af den skattepligtige formue.

Jeg meddelte Landsskatteretten, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.

**17-3.** *Inspektion på Rigshospitalets Psykiatriske Afdeling O.  
(J. nr. 1987-1626-618; beretn. 1988, s. 201).*

I skrivelse af 20. april 1989 meddelte Sundhedsministeriet mig bl.a. følgende:

» . . .

Redegørelsen blev den 8. december 1988 drøftet på et møde mellem Psykiatrisk afdeling O's ledelse og repræsentanter for henholdsvis Sundhedsministeriets departement og Rigshospitalets direktion. Deltagerne i drøftelsen foretog efterfølgende en besigtigelse af hele afdelingen. Det blev på mødet aftalt, at en arbejdsgruppe på Rigshospitalet skulle foretage en nærmere gennemgang og vurdering af forholdene på afdeling O og herunder komme med forslag til forbedringer af forholdene.

Rigshospitalets direktion har herefter i brev af 31. januar 1989 meddelt, at man på grundlag af en redegørelse fra ovennævnte arbejdsgruppe har besluttet at iværksætte en række initiativer, der tager sigte på at forbedre forholdene for de psykiatriske patienter på Rigshospitalet.

Ved udarbejdelsen af forslag til forbedringer af de fysiske rammer har Rigshospitalet med udgangspunkt i kritikken i ombudsmandens redegørelse lagt til grund,

- at 3-sengsstuer og 4-sengsstuer principielt bør afskaffes,
- at de lukkede afsnit (kvinde- og mandsafsnit) bør søges placeret således, at der bliver lettere adgang for patienterne til at benytte den lukkede gårdhave,
- at der bør oprettes et særligt geronto-psykiatrisk afsnit,

- at der generelt bør ske en forbedring af spise- og opholdslokaliteterne (rygere/ikke-rygere, renovering og bedre vedligeholdelsesstandard).

Det har været et erklæret mål så vidt muligt at holde samtlige psykiatriske afdelingers funktioner samlet inden for samme bygningskompleks. Rigshospitalet har i denne forbindelse fundet, at de eksisterende bygninger kan bringes til at fungere som en udmærket bygningsmæssig ramme for afdelingens arbejde, selv om de hører til den ældste del af hospitalets bygningsmasse.

På denne baggrund har Rigshospitalets direktion besluttet at gennemføre et forslag om:

- at placere et lukket afsnit med 12 senge (5 2-sengsstuer og 2 enestuer) i stueetagen med direkte adgang til patienthaven (den lukkede) med forbedrede opholdsfaciliteter og opbygning af udestue i forbindelse med udgangen til haven,
- at placere et lukket afsnit med 12 senge (5 2-sengsstuer og 2 enestuer) på 1. sal, ligeledes med forbedrede spise- og opholdsfaciliteter. Fra dette afsnit foreslås etableret indvendig trappenedgang fra opholdsstue til tilsvarende opholdsstue i lukket afsnit i stueetagen, hvorfra der er direkte adgang til lukket patienthave,
- at nyoprette et særligt geronto-psykiatrisk afsnit på 10 senge (4 2-sengsstuer og 2 enestuer) placeret på 1. sal,

- at placere de åbne sengeafsnit 36 senge i 3 afsnit på 2. sal (15 2-sengsstuer og 6 enestuer),
- at samle de militærpsykiatriske funktioner på 3. sal (tagetagen), som hidtil 10 senge,
- at bevare ergoterapien på 3. sal, og
- at flytte den sexologiske klinik til bygning 110, afsnit 7642 på Tagensvej.

Det bemærkes, at det med oprettelsen af et særligt gerontopsykiatrisk afsnit fremover – som hovedregel – bliver muligt at undgå den uheldige placering af senilconfuse patienter blandt de øvrige patienter, som påpeget i ombudsmandens redegørelse.

De nødvendige ombygninger som følge af det samlede forslag skønnes at kunne gennemføres i løbet af 1 år fra detailplanlægningens afslutning og forventes at medføre udgifter på ca. 5 mill. kr.

Det kan yderligere oplyses, at Rigshospitalets direktion og afdelingsledelsen på Psyki-

atrisk Afdeling O er i færd med at gennemgå og planlægge de personalenormeringsmæssige og arbejdstilrettelæggelsesmæssige konsekvenser af ovennævnte ændringer/ombygninger.

Det vil i denne forbindelse blive søgt sikret, at overvågningen af patienter, der er beskyttelses- og tvangsfikserede, forbedres. Endvidere vil beskæftigelsesmulighederne for især patienterne på de lukkede afsnit blive søgt forbedret.

Sundhedsministeriet vil vende tilbage med en supplerende redegørelse, når resultatet af dette planlægningsarbejde foreligger.»

Jeg meddelte Sundhedsministeriet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.

Ombygningen af afdeling O blev påbegyndt i april måned 1990.

## **22-1.** *Instruktion af kommunens personale om forvaltningslovens regler om videregivelse af oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed. (J. nr. 1987-1386-050; beretn. 1988, s. 227-233).*

Frederiksberg Kommune oplyste følgende i en skrivelse til mig:

» . . .

Kommunalbestyrelsen har i sit møde den 24. april 1989 vedtaget at meddele ombudsmanden, at hans anvisning er taget til efterretning, og at man er opmærksom på, at justitsministeren til dagspressen har udtalt, at han vil overveje at skabe et retsgrundlag (eventuelt gennem en ændring af retsplejelovens regler), der kan lette det såkaldte SSP-samarbejde.

Kommunalbestyrelsen er endvidere opmærksom på det af Socialministeriet fremsatte forslag om en ændring af den sociale lov, som vil indebære en ændring af det sociale udvalgs status i forhold til kommunalbestyrelsens kompetence.«

Jeg meddelte Frederiksberg Kommune, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.

## **22-2.** *Videregivelse af fortrolige oplysninger i SSP-samarbejde. (J. nr. 1987-1593-050; beretn. 1988, s. 233-37).*

Den 17. januar 1990 fremsatte justitsministeren forslag til ændring af retsplejeloven om bl.a. SSP-samarbejdet (lovforslag nr. L 150/1989-90). Efter forslaget skulle der i loven indsættes en bestemmelse i § 115 b om videregivelse af oplysninger mellem politiet og andre

myndigheder i forbindelse med kriminalitetsforebyggende samarbejde.

Forslaget blev vedtaget i Folketinget den 1. juni 1990 (lov nr. 403 af 13. juni 1990 om ændring af retsplejeloven, § 1, nr. 7).

**22-4.** *Besøg på Frederiksborg Amtskommunes døgninstitution for personer med videregående fysiske og psykiske handicaps, Svaneparken. (J. nr. 1987-1783-064; beretn. 1988, s. 240-48).*

I skrivelse af 1. marts 1990 orienterede Socialstyrelsen mig om, at Amtsrådsforeningen havde godkendt en normering af yderligere to stillinger som pædagogisk konsulent i Frederiks-

borg Amtskommune, og at stillingerne var opslået til besættelse snarest muligt.

Jeg meddelte Frederiksborg Amtskommune, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.

## VI. Lovregister

til Folketingets Ombudsmands beretninger for årene 1981-89

*Citeringsmåde:* L 1981 277 betyder lov nr. 277 i Lovtidende 1981; lbkg 1980 373 betyder lovbe-  
kendtgørelse nr. 373 i Lovtidende 1980; bkg 1979 65 betyder bekendtgørelse nr. 65 i Lovtidende  
1979; cirk 1974 126 betyder cirkulære nr. 126 i Ministerialtidende 1974, og 81.27. betyder beret-  
ningen for året 1981, s. 27.

Henvisninger til egen-drift projektet i 1988-beretningen og i denne beretning er sket ved, at der  
henvises til den første side af sagen (f. eks. 88.249). Derefter er der i parentes henvist til den  
relevante side i sagen.

Administration af EF's forordninger om mar-  
kedsordninger for frugt og gartneriprodukter  
m.v.

lbkg 1987 72:  
§ 4 ..... 89.109.

bkg 1987 132:  
§ 4 ..... 89.109.

Arbejdsformidling og arbejdsløs-  
hedsforsikring:

lbkg 1980 373:  
§ 62 ..... 81.27.  
§ 63 ..... 81.36.  
83.57.  
§ 86 ..... 83.57.  
§ 88 ..... 85.43.

lbkg 1981 423:  
§ 62 ..... 85.38.

lbkg 1982 444:  
§ 62 ..... 83.52.  
85.31.  
85.35.  
§ 63 ..... 82.29.  
§ 75 b ..... 83.40.  
§ 78 ..... 84.39.  
§ 86 ..... 83.32.

lbkg 1983 358:  
§ 62 ..... 83.36.  
§ 86 ..... 88.39.  
§ 87 ..... 89.34.  
§ 99 ..... 84.24.  
84.32.  
85.50.

§ 100 ..... 85.48.

lbkg 1985 407:

§ 62 ..... 85.25.  
§ 63 ..... 86.30.  
§ 75b ..... 86.28.  
§ 86 ..... 86.33.  
§ 87 ..... 85.25.  
§ 98 ..... 85.25.  
§ 99 ..... 85.25.

L 1985 575:

§ 75b ..... 88.32.  
§ 95 ..... 88.32.

lbkg 1986 615:

§ 57 ..... 86.36.  
§ 58 ..... 87.26.  
§ 62 ..... 86.36.  
§ 78 ..... 88.43.  
§ 86 ..... 87.30.  
§ 87 ..... 87.33.

Arbejdsskadeforsikring

L 1978 79:

§ 9 ..... 87.161.  
§ 19 ..... 86.144.  
§ 53 ..... 87.163.

L 1987 450:

§ 53 ..... 89.152.  
§ 54 ..... 89.152.

Arbejdstilbud til ledige:

L 1981 277:

§ 1 ..... 81.39.

L 1985 291:		Busloven	
§ 9 .....	87.24.	L 1978 115:	
§ 11 .....	87.24.	§ 10 .....	89.200.
Arve- og gaveafgiftsloven (lbkg 1983 310):		§ 12 .....	89.200.
§ 3 .....	86.51.	§ 13 .....	87.199.
Boligbyggeri (bkg 1975 157):		bkg 1978 620:	
§ 17 .....	82.39.	§ 11 .....	89.200.
Boligregulering (lbkg 1983 46):		Byggelov (lbkg 1976 530):	
§ 44 .....	84.235.	§ 15 .....	83.71.
Boligsikring (L1980 513):		§ 16 A .....	84.61.
§ 18 .....	86.40.	§ 22 .....	81.294.
§ 19 .....	86.40.	§ 23 .....	81.47.
Boligstøtte, individuel:			82.44.
L 1982 64:			82.51.
§ 7 .....	85.198.		83.71.
§ 20 .....	82.47.		85.52.
§ 23 .....	82.47.	By- og landzoner (lbkg 1980 300):	
§ 38 .....	84.45.	§ 9 .....	81.189.
§ 41 .....	84.45.		82.275.
§ 63 .....	81.45.	§ 22 .....	85.129.
	82.43.		82.204.
L 1983 44:		Børnetilskud	
§ 41 .....	86.38.	lbkg 1978 609:	
Borgerlig straffelov:		§ 2 .....	82.254.
bkg 1973 423:		§ 5 .....	81.245.
§ 22 .....	89.83	§ 6 .....	81.245.
lbkg 1981 527:		§ 7 .....	81.245.
§ 36 .....	84.81.	§ 8 .....	81.245.
§ 264b .....	89.241.	§ 19 .....	83.224.
	(253, 304).	§ 21 .....	84.168.
cirk 1978 157:		§ 34 .....	81.280.
§ 5 .....	88.133.		82.252.
cirk 1986 31:		L 1986 350:	
§ 12 .....	88.141.	§ 2 .....	89.165.
lbkg 1986 607:			89.168.
§ 152 .....	89.241.	§ 3 .....	89.165.
	(252, 253).		89.168.
Bunden opsparing		§ 6 .....	89.168.
L 1985 137:		vejledning 1986 18:	
§ 1 .....	89.148.	pkt. 8. ....	89.165.
§ 7 .....	89.148.	Børns retsstilling (lbkg 1986 634):	
		§ 13 .....	88.249.
			(261).
		§ 14 .....	88.249.
			(261, 281).



§ 15 .....	88.249. (261, 282, 294).	– mellem Danmark og Storbritannien T 1981 LTC:	
§ 16 .....	87.87. 88.249. (261).	art. 25 .....	89.241. (253)
§ 17 .....	88.249. (261, 277).	– mellem Danmark og USA T 1949 1 LTC:	
§ 18 .....	88.249. (261).	art. XVII .....	89.241. (253, 290)
§ 19 .....	88.249. (261).	EF-bemyndigelsesloven for landbrug (lbkg 1984 487):	
Censorer ved eksaminer (lbkg 1973 635):		§ 4 .....	85.116.
§ 6 .....	84.230.	Enkepension (L 1941 102):	
§ 7 .....	84.230.	§ 2 .....	82.58.
Dagpenge ved sygdom eller fødsel lbkg 1984 81:		§ 9 .....	84.185.
§ 17 .....	87.171.	Erhvervsfiskeri, midlertidig støtte til fiskerfartøjers ophør med deltagelse i dansk erhvervsfiskeri (L 1980 206):	
§ 25 .....	87.171.	§ 1 .....	81.79.
§ 27 .....	86.148.	§ 2 .....	81.79.
§ 48 .....	85.185.	Erstatning fra staten til ofre for forbrydelser (L 1977 277):	
§ 50 .....	85.188. 87.185.	§ 10 .....	89.92.
L 1987 872:		Ferie (lbkg 1981 352):	
§ 17 .....	88.185.	§ 1 .....	81.24.
Danmarks Biblioteksskole:		Fingeraftryk (cirk 1933 317):	
L 1966 232:		§ 1 .....	81.131.
§ 2 .....	85.134.	Folkepension:	
bkg 1979 158:		lbkg 1978 676:	
§ 4 .....	85.134.	§ 22 .....	81.253.
§ 5 .....	85.134.	lbkg 1982 417:	
Danmarks Radio		§ 24 .....	82.258.
forretningsorden (1974):		§ 25 .....	82.243. 82.258. 84.177. 85.173.
§ 48 B .....	81.206.		
forretningsorden (1984):		Folketingets Ombudsmand	
§ 39 .....	84.149.	lbkg 1961 362:	
Den Sociale Ankestyrelse (L 1972 605):		§ 1 .....	84.75.
§ 10 .....	84.174.	§ 6 .....	88.249. (251, 303, 305).
§ 11 .....	87.178.	bkg 1962 48:	
Dobbeltbeskatningsoverenskomster (L 1953 74):		§ 2 .....	89.100.
– mellem Danmark og Holland			
T 1958 9 LTC:			
art. 23 .....	89.241. (253)		

Fonde:		§ 6	87.119.
L 1984 300:			88.249.
§ 9	87.211.		(255).
§ 10	87.211.	§ 7	87.138.
§ 21	87.211.		88.88.
§ 36	87.211.		88.249.
§ 38	87.211.		(255, 264, 304)
§ 40	87.211.		89.58.
			89.168.
bkg 1985 97:			89.175.
§ 16	87.211.		89.241.
			(246, 256, 257, 301, 302, 309)
Forligsmandslov (lbkg 1971 559):		§ 8	88.249.
§ 3	83.64.		(255, 264, 304).
§ 4	87.36.		89.58.
§ 12	87.36.		89.241.
§ 13	82.36.		(257).
	87.36.	§ 9	87.64.
			87.131.
Forskellige forbrugsafgifter (lbkg 1978 129):			88.249.
§ 24	82.69.		(256, 267).
			89.241.
Forsvarets personel:			(245, 247, 248, 252, 254, 266, 271, 272, 273, 274,
lbkg 1973 215:			275, 294, 296, 309)
§ 8	82.104.	§ 10	88.249.
			(256, 267).
			89.175.
lbkg 1977 229:			89.241.
§ 1	82.104.		(247, 267, 268, 269, 275, 277, 296)
		§ 11	88.154.
Forvaltningsloven:			88.249.
L 1985 571:			(256, 267).
§ 1	88.249		89.200.
	(255).		89.241.
	89.241.		(258, 260, 270, 275, 302)
	(245).	§ 12	88.249.
§ 2	87.36.		(256, 267).
	87.54.		89.63.
	88.88.		89.241.
	89.241.		(249, 250, 258, 269, 274, 275, 276, 277, 278, 279,
	(245, 256, 266, 303)		282, 283, 284, 300)
§ 3	85.75.	§ 13	88.249.
	87.119.		(256, 267).
	88.69.		89.157.
	88.213.		89.241.
	88.249.		(249, 277, 280, 284)
	(255).	§ 14	88.249.
	89.38.		(256, 267).
§ 4	88.249.		89.188.
	(255).		89.241.
§ 5	88.249.		(250, 274, 276, 279, 284, 285, 286, 302)
	(255).		
	89.241.		
	(275).		

§ 15 .....	87.36. 87.197. 88.48. 88.249. (256, 267, 274). 89.241.	§ 24 .....	87.36. 87.71. 88.95. 88.127. 88.130. 88.249. (256, 276). 89.241. (257, 303).
(250, 251, 252, 262, 274, 286, 287, 290, 291, 292, 293, 295, 296, 297, 299, 307, 309)		§ 25 .....	88.164. 88.249. (255, 276, 304). 89.54.
§ 16 .....	88.249. (256, 267, 289) 89.200. 89.241.	§ 26 .....	88.249. (255). 88.249. (256, 283). 89.241. (244, 252).
(258, 259, 260, 261, 268, 270, 299, 304, 305, 306, 308, 309)		§ 27 .....	87.194. 88.227. 88.233. 88.249. (256, 261, 283, 305). 89.63. 89.83.
§ 17 .....	88.249. (256, 267). 89.241. (259, 260, 307)	§ 28 .....	88.249. (256, 261, 283, 305). 88.249. (256, 283). 88.249. (256, 283, 288). 88.249. (256, 283). 89.63. 89.241. (248).
§ 18 .....	88.249. (256, 267). 89.241. (247, 248, 271)	§ 29 .....	88.249.
§ 19 .....	87.89. 87.113. 88.51. 88.118. 88.249. (256, 269, 306). 89.63. 89.112. 89.188. 89.216. 89.241. (257, 269, 274, 296, 302).	§ 30 .....	88.249. (256, 283). 88.249. (256, 283, 288). 88.249. (256, 283). 89.63. 89.241. (248).
§ 20 .....	88.249. (256, 269, 306)	§ 31 .....	88.249.
§ 21 .....	88.154. 88.176. 88.249. (256, 269, 306). 89.58. 89.100. 89.200.	§ 32 .....	88.249.
§ 22 .....	87.36. 87.42. 87.54. 88.88. 88.130. 88.249. (256, 276, 291, 301). 89.171. 89.241. (257).	§ 37 .....	89.241. (248).
§ 23 .....	89.171.	bkg 1986 646:	
		§ 1 .....	89.241. (259, 307).
		bkg 1986 865:	
		§ 1 .....	89.241. (260, 308, 309).
		lbkg 1988 564:	
		§ 1 .....	89.54.
		vejledning 1986:	
		pkt. 42 .....	89.119.
		pkt. 137 .....	89.171.
		pkt. 143 .....	87.95.
		pkt. 214 .....	88.249. (291).

pkt. 215 .....	88.249. (291).	Humanistiske eksaminer (bkg 1972 309 m.s.æ.):	
pkt. 216 .....	88.249. (291).	§ 13 .....	83.251.
pkt. 217 .....	88.249. (291).	Inddrivelse af underholdsbidrag (lbkg 1986 631):	
		§ 16 .....	88.144.
Forældelse af visse fordringer (L 1908 274):		Indsattes brevveksling, besøg m.v. (cirk 1980 217):	
§ 1 .....	87.140.	§ 1 .....	89.83.
§ 3 .....	87.140.	§ 5 .....	89.83.
Forældremyndighed (bkg 1986 596):		§ 25 .....	83.146.
§ 16 .....	88.249. (266).	Invaliddepension:	
§ 20 .....	88.249. (260, 266, 285, 287, 304).	lbkg 1978 677:	
		§ 29 .....	81.263.
Fritidsundervisning (lbkg 1980 316):		§ 30 .....	81.263.
§ 10 .....	84.204.	lbkg 1983 437:	
Funktionærer (lbkg 1971 413):		§ 2 .....	85.169.
§ 21 .....	83.241.	§ 28 .....	86.136.
Færdselsloven (lbkg 1986 58):		§ 30 .....	86.136.
§ 60 .....	88.88.	Jord og udlån til jordbrugsmæssige formål (lbkg 1983 61):	
Godkendelse af handelsskoler m.v. bkg 1971 168:		§ 18 .....	89.112.
§ 10 .....	89.216.	§ 20 .....	89.112.
		§ 32 .....	83.163.
Grundlov (L 1953 169):		Kildeskat:	
§ 70 .....	88.121. 89.78.	lbkg 1980 446:	
§ 77 .....	82.199. 83.248. 84.148. 84.149.	§ 43 .....	81.63.
		§ 62 .....	83.91.
Gymnasieskoler og studenterkursus (L 1958 165):		§ 62 A .....	82.80.
§ 20 .....	89.213.	§ 63 .....	82.80.
Gældssanering af statsgaranterede studielån (L 1982 292):		lbkg 1981 509:	
§ 6 .....	84.207.	§ 55 .....	82.84.
§ 7 .....	84.207.	lbkg 1989 652:	
§ 13 .....	84.213. 87.232.	§ 1 .....	89.148.
		§ 4 .....	89.241. (264).
Hegn (L 1950 259):		§ 80 .....	89.241. (244, 254, 255, 256, 262, 264, 269, 303, 310).
§ 43 .....	82.176.	§ 87 .....	89.241. (244, 252, 253, 255, 261, 266, 294, 298).

**Kommuneplanlægning:****L 1975 287:**

§ 16 .....	81.201.
	81.294.
	83.178.
	83.192.
§ 47 .....	84.109.

**lbkg 1985 391:**

§ 48 .....	87.129.
	88.158.

**Kommunernes styrelse:****lbkg 1981 188:**

§ 10 .....	83.101.
§ 29 .....	82.101.
§ 61 .....	81.93.
	81.98.
	81.118.
	82.275.
	84.61.
	89.213.

**lbkg 1984 313:**

§ 14 .....	85.75.
§ 61 .....	87.59.

**Kommunevalglov (lbkg 1977 596):**

§ 34 a .....	81.118.
--------------	---------

**Koncession for KTAS (bkg 1961 239):**

post 14 .....	83.78.
	85.57.

**Københavns Kommunes styrelse  
(L 1984 314):**

§ 48 .....	88.81.
------------	--------

**Landbrugsejendomme (lbkg 1978 603):**

§ 4 .....	82.179.
§ 8 .....	86.99.
§ 18 .....	81.182.
	85.121.

**Landsskatteretten:****forretningsordenen (bkg 1979 65):**

§ 4 .....	82.96.
§ 7 .....	82.96.
§ 18 .....	81.69.
	82.96.

**Ligebehandlingslov (L 1978 161):**

§ 6 .....	83.232.
-----------	---------

**Ligningslov****lbkg 1979 399:**

§ 8 A .....	86.51.
§ 9 .....	83.95.

**lbkg 1989 660:**

§ 12 .....	89.241.
	(297).

**Lovtidendelov (L 1870):**

§ 2 .....	84.164.
-----------	---------

**Luftfart (bkg 1985 408):**

§ 50 .....	85.147.
------------	---------

**Lægeloven:**

§ 9 .....	87.194.
-----------	---------

**Lærlingeforhold (L 1956 261):**

§ 2 .....	81.291.
§ 24 .....	81.291.

**Lønning og klassificering (L 1969 B 13):**

§ 30 .....	81.55.
------------	--------

**Mark- og vejfredslov (L 1953 107):**

§ 17 .....	84.72.
------------	--------

**Menighedsråd****lbkg 1980 136:**

§ 5 .....	81.165.
§ 15 .....	83.154.

**lbkg 1987 758:**

§ 40 .....	89.100.
§ 41 .....	89.100.

**Merværdiafgift (lbkg 1982 369):**

§ 37 .....	83.83.
------------	--------

**Miljøbeskyttelse:**

Bkg. 1980 139 .....	89.130.
---------------------	---------

**lbkg 1981 345:**

§ 17 .....	81.196.
§ 18 .....	81.196.
§ 19 .....	81.196.
§ 27 .....	84.111.
§ 48 .....	81.196.
§ 68 .....	81.196.
	81.199.

<b>lbkg 1982 663:</b>		<b>Cirk. 1982 30:</b>	
§ 4 .....	82.194.	§ 6 .....	89.75.
§ 17 .....	84.131.		
§ 81 .....	84.104.	<b>Offentlighed:</b>	
		<b>L 1970 280:</b>	
<b>reglement 1982 664:</b>		§ 2 .....	82.36.
kap. 4.4. ....	82.194.		82.55.
kap. 11.1. ....	85.125.		82.66.
			82.73.
<b>lbkg 1985 85:</b>			83.144.
§ 11 .....	89.130.		83.175.
§ 65 .....	87.128.		83.235.
	89.134.		86.172.
§ 72 .....	87.121.	§ 3 .....	81.148.
§ 74 .....	86.109.	§ 4 .....	81.23.
	88.156.		84.236.
§ 76 .....	87.121.	§ 5 .....	81.23.
§ 80 .....	86.109.		84.67.
			84.236.
<b>lbkg 1989 68</b>			86.90.
kap 5 .....	89.141.		86.171.
kap 11 .....	89.141.	§ 6 .....	81.141.
kap 12 .....	89.141.		81.144.
		§ 7 .....	82.36.
<b>Modernisering, støtte til – af jord-</b>		§ 8 .....	81.53.
<b>brugsbedrifter (bkg 1979 13):</b>			81.301.
§ 2 .....	81.174.		82.108.
			83.19.
<b>Myndighedsloven (lbkg 1985 443):</b>			84.65.
§ 23 .....	88.249.		86.171.
	(259, 278, 280).	§ 10 .....	81.301.
	89.78.		82.73.
§ 24 .....	88.249.		82.108.
	(259, 278, 280).		82.124.
	89.78.		83.137.
§ 26 .....	88.249.		84.217.
	(260, 301).		85.153.
§ 27a .....	88.249.	§ 11 .....	81.301.
	(255, 260, 266, 285, 304).		82.47.
§ 59 .....	88.109.		83.173.
			83.32.
<b>Naturfredning</b>			84.26.
<b>lbkg 1978 435:</b>			86.66.
§ 34 a .....	84.139.		86.113.
§ 54 .....	82.212.	§ 12 .....	81.71.
§ 58 .....	81.188.		81.301
			82.47.
<b>Navneloven</b>			83.173.
<b>L 1981 193:</b>			83.32.
§ 6 .....	89.75.		84.26.
§ 8 .....	89.75.		84.182.
§ 11 .....	88.112.		

bkg 1970 453 (Betaling for af- skrifter og fotokopier):		§ 12 .....	87.242. 88.249. (267). 89.60. 89.119. 89.241. (250, 251, 252, 254, 286, 289, 294, 297).
§ 1 .....	83.172.	§ 13 .....	88.57. 89.241. (250, 251, 252, 254, 263, 276, 279, 281, 283, 287, 288, 289, 293, 295, 296, 297, 298).
vejledning 1970 279:		§ 14 .....	89.241. (252, 294, 298, 302).
pkt. 14 .....	82.113.	§ 15 .....	88.249. (267). 89.241. (251, 256, 258, 260, 261, 299, 301, 308, 309).
L 1985 572:		§ 16 .....	89.241. (256, 258, 259, 268, 270, 304, 305).
§ 1 .....	89.104. 89.241. (245).	§ 17 .....	89.241. (271).
§ 2 .....	89.100. 89.241. (247, 248, 254, 273, 288).	§ 18 .....	89.241. (248).
§ 4 .....	88.249. (256, 267). 89.47. 89.100. 89.119. 89.152. 89.241.	bkg 1986 647:	
(245, 246, 247, 259, 266, 267, 286, 297, 306).		§ 1 .....	89.241. (259, 270, 307).
§ 5 .....	89.119. 89.241. (247, 267, 268, 275).	bkg 1986 865:	
§ 6 .....	89.138. 89.241. (249)	§ 1 .....	89.241. (260, 308, 309).
§ 7 .....	88.64. 88.150. 88.195. 89.47. 89.241.	Offentlige veje (L 1978 585):	
(249, 250, 274, 276, 278, 279, 280, 281, 283, 286, 287, 298).		§ 43 .....	83.192.
§ 8 .....	89.157. 89.241. (249, 287).	§ 47 .....	83.192.
§ 9 .....	89.241. (259).	Organisatoriske former for drøftelser med indsatte (cirk 1978 48):	
§ 10 .....	88.150. 89.47. 89.197. 89.241.	§ 1 .....	83.139.
(250, 274, 279, 280, 281, 282, 285, 286).		Personnavne (L 1981 193):	
§ 11 .....	89.47. 89.241. (250, 274, 281, 302).	§ 10 .....	83.161.
		Post (lbkg 1983 395 m.s.æ.):	
		§ 47 .....	85.146.
		Private fællesveje (lbkg 1975 587):	
		§ 44 .....	81.214.
		Radio- og fjernsynsvirksomhed (L 1973 421):	
		§ 7 .....	86.123.

**Registre, offentlige:****L 1978 294:**

§ 3 .....	81.131.
§ 13 .....	85.89.
§ 14 .....	85.89.
§ 15 .....	85.89.
§ 19 .....	83.134.

**Registrering af motorkøretøjer****(bkg 1986 678):**

§ 105 .....	89.68.
§ 106 .....	89.68.

**Justitsministeriets forskrifter af  
28. december 1979 for Central-  
registeret for Motorkøretøjer:**

§ 29 .....	83.134.
------------	---------

**Justitsministeriets forskrifter af  
28. december 1979 for Det  
Centrale Kriminalregister som  
ændret ved cirkulærskrivelse  
af 10. november 1982:**

§ 27 .....	85.89.
§ 30 .....	85.89.

**Restaurations- og hotelvirksomhed:****L 1970 121:**

§ 31 .....	86.82.
------------	--------

**lbkg 1978 141:**

§ 28 .....	81.88.
------------	--------

**Retspleje:****lbkg 1980 1:**

§ 115 .....	81.159.
§ 330 .....	81.134.
	81.135.
§ 331 .....	85.83.
§ 750 .....	82.136.
§ 777 .....	82.169.
§ 799 .....	82.140.
§ 931 .....	82.170.
§ 998 .....	87.95.
§ 1018 b .....	83.85.
§ 1019 b .....	81.159.

**lbkg 1984 555:**

§ 371 .....	87.74.
§ 966 .....	86.72.

**lbkg 1984 572:**

§ 931 .....	89.241.
	(272).

**lbkg 1986 567:**

§ 745 .....	89.241.
	(248).
§ 748 .....	89.241.
	(248).
§ 794 .....	89.241.
	(272).
§ 795 .....	89.241.
	(272).
§ 1019 .....	89.95.

**Råstof (L 1977 237):**

§ 15 .....	84.116.
§ 37 .....	82.186.

**Saneringsloven (L 1983 385):**

§ 1 .....	89.42.
§ 9a .....	89.42.

**Skattekontrol (lbkg 1988 28):**

§ 6 .....	89.241.
	(306).
§ 8d .....	88.168.
§ 13 .....	89.241.
	(272, 274, 305).

**Skattestyrelseslov:****L 1977 281:**

§ 14 .....	83.95.
§ 24 .....	81.73.
§ 33 .....	82.96.

**lbkg 1984 573:**

§ 2 .....	89.241.
	(276).
§ 3 .....	89.241.
	(244, 257, 258).
§ 9 .....	86.54.
§ 19 .....	89.241.
	(274).
§ 24 .....	89.241.
	(307).
§ 28 .....	86.54.

**bkg 1985 326:**

§ 9 .....	89.241.
	(277).



**Skolestyrelse (lbkg 1978 24):**

§ 65 ..... 84.217.

**Den Sociale Ankestyrelse:****lbkg 1986 530:**

§ 9 ..... 89.159.

**Social bistand:****lbkg 1980 333:**

§ 8 ..... 88.249.  
(261, 286, 293, 303).

§ 19 ..... 88.249.  
(284).

§ 25 ..... 81.234.  
81.263.  
82.238.  
82.268.

§ 26 ..... 81.255.  
82.234.  
82.238.

§ 27 ..... 83.208.

§ 30 ..... 82.22.

§ 37 ..... 84.194.

§ 58 ..... 84.197.

§ 73 ..... 81.235.

§ 82 ..... 81.253.

§ 84 ..... 81.253.

82.258.

§ 123 ..... 81.309.

§ 127 ..... 81.309.

**lbkg 1983 356:**

§ 14 ..... 83.205.

§ 15 ..... 83.205.

83.219.

§ 46 ..... 84.179.

§ 47 ..... 84.190.

§ 58 ..... 83.209.

§ 67 ..... 83.205.

86.133.

**lbkg 1984 413:**

§ 9 ..... 85.181.

§ 26 ..... 85.174.

85.191.

85.196.

§ 27 ..... 85.174.

§ 37 ..... 84.171.

85.166.

§ 42 ..... 87.156.

§ 48 ..... 86.130.

§ 67 ..... 87.147.

§ 131 ..... 87.71.

§ 138 a ..... 84.164.

**lbkg 1986 830:**

§ 39 ..... 86.150.

§ 42 ..... 86.150.

87.181.

§ 123 ..... 88.238.

§ 126 ..... 88.238.

§ 127 ..... 88.238.

**cirk. 1986 145:**

pkt. 33 ..... 89.168.

**lbkg 1987 171:**

§ 26 ..... 88.184.

§ 39 ..... 88.184.

§ 58 ..... 89.159.

§ 127 ..... 88.179.

§ 128 ..... 88.179.

**lbkg 1989 637:**

§ 28 ..... 89.168.

**Social pension (L 1984 217):**

§ 40 ..... 85.177.

§ 41 ..... 87.185.

§ 42 ..... 87.185.

§ 46 ..... 85.111.

Se også Enkepension, Folke-  
pension og Invalidpension.

**Socialforskningsinstituttet (lbkg 1984 258):**

§ 3 ..... 86.153.

**Statens Uddannelsesstøtte (L 1979 218):**

§ 5 ..... 86.166.

§ 6 ..... 86.166.

**Statsskattelov (L 1922 149 m.s.æ.):**

§ 13 ..... 88.170.

§ 24 ..... 89.241.

(307).

§ 37 ..... 83.93.

87.136.

87.138.

87.144.

§ 44 ..... 89.241.

(244, 252, 255, 261, 266, 294, 298).

**Stempelafgift (lbkg 1981 375):**

§ 26 ..... 83.87.

§ 29 ..... 83.87.

§ 30 ..... 83.87.

**Styrelse af højere uddannelsesinstitutioner  
(L 1973 362):**

§ 2 .....	88.221.
§ 9 .....	88.221.
§ 11 .....	89.209.

**Sundhedsvæsenets Centralstyrelse  
(L 1987 397):**

§ 13 .....	89.188.
§ 15 .....	89.188.
§ 19 .....	89.188.
§ 22 .....	89.184.

**bkg 1988 257:**

§ 5 .....	89.188.
§ 7 .....	89.188.

**Sygehusvæsenet (lbkg 1985 476):**

§ 5 .....	88.199.
-----------	---------

**Tinglysningslov (lbkg 1976 464):**

§ 12 .....	84.71.
------------	--------

**Tjenestemandspension (L 1969 292):**

§ 7 .....	87.201.
§ 28 .....	81.223.
§ 31 .....	87.201.

**Tjenestemænd i staten, folkeskolen  
og folkekirken:**

**L 1969 291:**

§ 5 .....	83.185.
§ 10 .....	84.92.
§ 12 .....	81.117.
§ 24 .....	86.93.
§ 28 .....	86.93.
§ 32 .....	81.117.
	84.92.
§ 43 .....	84.92.
§ 58 .....	84.223.

**lbkg 1986 671:**

§ 24 .....	87.192.
§ 28 .....	86.60.
§ 31 .....	86.60.

**Told (lbkg 1982 659):**

§ 126 .....	83.85.
-------------	--------

**Udlændinge:**

**lbkg 1973 344:**

§ 2 .....	81.152.
	82.156.
§ 4 .....	81.152.
	82.156.

**bkg 1980 196:**

§ 36 .....	82.147.
§ 37 .....	81.144.
§ 52 .....	81.152.

**L 1983 226:**

§ 7 .....	85.105.
	87.91.
§ 9 .....	86.73.
§ 19 .....	87.81.
§ 24 .....	83.125.
§ 33 .....	86.75.
§ 39 .....	87.81.
§ 56 .....	84.75.

**bkg 1984 19:**

§ 13 .....	88.89.
§ 14 .....	88.89.
§ 15 .....	88.89.
§ 16 .....	88.89.
§ 17 .....	88.89.
§ 18 .....	88.89.

**bkg 1984 20:**

§ 17 .....	85.97.
------------	--------

**lbkg 1984 98:**

§ 15 .....	86.79.
------------	--------

**L 1985 232:**

§ 9 .....	85.86.
§ 56 .....	85.103.

**lbkg 1986 90:**

§ 56 .....	86.79.
------------	--------

**lbkg 1987 462:**

§ 3 .....	88.93.
§ 4 .....	88.93.
§ 7 .....	88.89.
	88.130.
§ 8 .....	88.89.
§ 9 .....	87.76.
	88.89.
	88.93.
	88.95.
	88.98.
	88.100.

§ 11 .....	88.95.
§ 13 .....	88.93.
§ 14 .....	88.93.
§ 15 .....	88.93.
§ 16 .....	88.93.
§ 17 .....	88.93.
§ 18 .....	88.93.
§ 19 .....	88.95.
§ 26 .....	88.95.
§ 33 .....	87.76.
§ 39 .....	88.89.
	88.93.

#### Visitation af indsatte (cirk 1980 215):

§ 1 .....	83.147.
-----------	---------

#### Vurderingslov:

(lbkg 1984 437):

§ 29A .....	89.241.
	(244, 253).
§ 39A .....	89.241.
	(253).

#### Ægteskab:

cirk 1969 262:

§ 23 .....	88.249.
	(284).

bkg 1969 560:

§ 8 .....	88.249.
	(257).
§ 26 .....	88.249.
	(257, 263).

lbkg 1986 630:

§ 42 .....	88.249.
	(263).
§ 43 .....	88.249.
	(263).

§ 44 .....	88.249.
	(255, 263).
§ 50 .....	88.249.
	(263, 270, 278, 293, 306).
§ 51 .....	88.249.
	(293, 306).
§ 52 .....	88.249.
	(263).
§ 53 .....	88.249.
	(263).
§ 58 .....	88.249.
	(263).

#### Ægteskabsretsvirkningslov:

L 1925 56:

§ 6 .....	83.149.
§ 9 .....	83.149.

lbkg 1986 628:

§ 2 .....	88.249.
	(262).
§ 5 .....	88.249.
	(262).
§ 6 .....	88.249.
	(261, 263, 266, 273,
	293, 295, 298, 300).
§ 8 .....	88.249.
	(263).
§ 9 .....	88.249.
	(263).
§ 10 .....	88.249.
	(263).

#### Økologisk jordbrugsproduktion:

L 1987 363:

§ 6 .....	89.122.
-----------	---------

bkg. 1988 4:

§ 13 .....	89.122.
------------	---------



## VII. Emneregister

Emneregistret erstatter det hidtidige stikordsregister, der senest er optaget i FOB 1988.343 ff. Her må sager, der er optaget i FOB 1955 – 1988, således søges.

Emneregistret er opdelt i tre underregistre:

- A. Hovedregister (s. 334 ff),
- B. Stikordsregister (s. 350 ff) og
- C. Sagsregister (s. 355 ff).

*Hovedregistret* indeholder først en oversigt over det systematiske emneregisters hovedemner, og dernæst en oversigt over samtlige de emneord, hvorunder sager i sagsregistret kan klassificeres. Hovedregistret svarer til hovedregistret i Ugeskrift for Retsvæsen, idet der dog er foretaget en udbygning af emneordene under hovedemnet Forvaltningsret.

*Stikordsregistret* er et hjælperegister til det systematiske emneregister. Registret indeholder ikke henvisning til samtlige hovedregistrets emneord, men kun sådanne stikord, som er af særlig betydning i relation til forvaltningsretlige emner. Stikordsregistret er inddelt i to afsnit. Det første er *alfabetisk*. Det andet er *minister-*

*områdeopdelt*, idet der er optaget de mest relevante emneord i tilknytning til de forskellige ministerområder.

I *sagsregistret* er optaget de sager, der er refereret i denne beretnings afsnit III, samt yderligere en række sager, der vil blive indlagt i Retsinformation. Endvidere er i sagsregistret henvist til den egen drift-rapport, som er optaget i beretningens afsnit IV.

For de sager, der er optaget i beretningen, er der i sagsregistret henvist til år og sidetal (f. eks. 89.130); sager, som vil blive indlagt i Retsinformation, er i stedet markeret med (R).

En sag vil oftest være rubriceret under flere emneord. I sagsregistret er hver enkelt sag optaget (med enslydende sagsreferat) under alle de emneord, hvorunder de er rubriceret. Sagsreferatet er identisk med det resumé, der indleder omtalen af sagen i beretningens afsnit III og/eller i Retsinformation.

I øvrigt henvises m.h.t. Retsinformation og det nye registersystem til afsnit I.D (s. 11) ovenfor.

## **A. Hovedregister**

### **Emnefortegnelse**

Almindelige emner  
Afgifter  
Aftaler  
Ansættelses- og arbejdsret  
Arveret  
Boligret  
Ejendomsret  
Entrepriseret  
Erhvervsret  
Erstatning uden for kontraktforhold  
Familieret  
Fogedret  
Forsikring  
Forvaltningsret  
Færdselsret  
Immaterialret  
International ret  
Kaution og garanti  
Konkurs- og anden insolvensret  
Køb  
Landbrug  
Leje af fast ejendom  
Leje, brugsret og forvaring vedrørende løsøre  
Markedsret  
Miljøret  
Pant og tilbageholdsret  
Pengevæsen m.v.  
Personspørgsmål  
Presse og radio  
Retspleje  
Selskabsret  
Skatter  
Skifteret  
Statsforfatningsret  
Strafferet  
Søfart  
Tinglysning  
Transport  
Veje og vand

### Almindelige emner

#### 1. Lovfortolkning

- 1.1 Analogi og modsætningsslutning
- 1.2 Motiver
- 1.3 Retssædvane
- 1.9 Andre spørgsmål

#### 2. Passivitet (herunder undladt reklamation)

#### 3. Bevis

Se også de enkelte retsforhold

#### 9. Andre spørgsmål

### Afgifter

#### 1. Retsafgifter

#### 2. Stempelafgifter

#### 3. Arve- og gaveafgifter

#### 4. Told

#### 5. Moms

#### 6. Forbrugsafgifter

#### 7. Tinglysning, se Tinglysning 7

#### 9. Andre afgifter

Realrenteafgift: Se Skatter 1.4

Renteafgift: Se Skatter 1.6

### Aftaler

(Se tillige de enkelte aftale typer)

#### 1. Indgåelse

- 1.1 Tilbud
- 1.2 Accept
- 1.3 Stiltiende løfte
- 1.4 Standardvilkår
- 1.5 Kontraheringspligt
- 1.6 Tilbagetrædelsesret (Fortrydelsesret)
- 1.7 Gaver

#### 2. Gyldighed

- 2.1 Formkrav

#### 2.2 Ugyldighedsgrunde

- 22.1 Falsk og forfalskning
- 22.2 Inhabilitet
  - 222.1 Umyndighed
  - 222.2 Fornuftsmangel
- 22.3 Tvang
- 22.4 Svig
- 22.5 Udnyttelse
- 22.6 Viljesmangel og forvanskning af viljeserklæring
- 22.7 Stridende mod almindelig hæderlighed
- 22.8 Generalklausul
- 22.9 Forudsætninger

#### 3. Særlige aftaleforhold

- 3.1 Pro forma
- 3.2 Omgåelse
- 3.3 Konkurrenceklausul
- 3.4 Konventionalbod

#### 4. Fortolkning og udfyldning

#### 5. Forbruger aftaler

#### 6. Tredjemandsaftaler

#### 7. Aftaler indgået ved mellemmand

- 7.1 Fuldmagt
- 7.2 Kommission
- 7.3 Mæglere
- 7.4 Agenter, bude og andre mellemmand

### Ansættelses- og arbejdsret

#### 1. Tjenestemænd

- 1.1 Ansættelse og ansættelsesvilkår
- 1.2 Pligter – Afsked
- 1.3 Pension

#### 2. Funktionærforhold

- 2.1 Funktionærbegrebet
- 2.2 Ansættelse og ansættelsesvilkår
- 2.3 Sygdom
- 2.4 Misligholdelse
  - 24.1 Tilsidesættelse af arbejdsinstrukser
  - 24.2 Udeblivelse

- 24.3 Spiritusnydelse
- 24.9 Andet
- 2.5 Lønsørgsmål
- 2.6 Konkurrenceklausuler
- 2.7 Opsigelse, bortvisning eller bortgang
- 2.9 Andre spørgsmål
- 3. Medhjælpere
- 4. Lærlingeforhold
- 5. Ferie
- 6. Pension (bortset fra tjenestemandspension)
- 7. Kollektiv arbejdsret
  - 7.1 Kollektive aftaler
  - 7.2 Arbejdsstandsning og arbejdsstridigheder
- 8. Arbejdsmiljø
- 9. Andre spørgsmål (herunder Lønmodtager-  
nes Garantifond)

#### Arveret

- 1. Arv efter loven
- 2. Testamentsarv
  - 2.1 Oprettelse
  - 2.2 Indhold og fortolkning
  - 2.3 Tilbagekaldelse. Gensidige testamenter
- 3. Uskiftet bo
- 4. Arveafkald, arveforskud, arvepagter
- 5. Båndlæggelse
- 6. Dødsgaver
- 7. Borteblevne
- 8. Afgift, se Afgifter 3
- 9. Andre spørgsmål

#### Boligret

(Se også Leje af fast ejendom)

- 1. Almennyttige boligselskaber

## 2. Ejerlejligheder

- 2.1 Opdeling
- 2.2 Foreningsforhold
- 2.3 Råden over ejerlejligheden
  - 23.1 Salg
  - 23.2 Arv, ægteskabs- og samlivsoophør  
o.l.
  - 23.3 Pantsætning
  - 23.4 Retsforfølgning
- 2.4 Skatter og afgifter
- 2.9 Andre spørgsmål

## 3. Andelsboligforeninger

- 3.1 Stiftelse
- 3.2 Foreningsforhold
- 3.3 Råden over andelslejligheden
  - 33.1 Salg
  - 33.2 Arv, ægteskabs- og samlivsoophør  
o.l.
  - 33.3 Pantsætning
  - 33.4 Retsforfølgning
- 3.4 Skat
- 3.9 Andre spørgsmål

## 4. Andre boligfællesskaber

## 5. Byfornyelse (Sanering)

#### Ejendomsret

(Se også Landbrug, Selskabsret,  
Statsforfatningsret, Tinglysning m.v.)

### 1. Fast ejendom

- 1.1 Matrikelspørgsmål
- 1.2 Inddæmning. Kystforhold. Diger. Øer
- 1.9 Andre spørgsmål, herunder hævde

### 2. Løsøre

- 2.1 Beskyttelse over for overdragerens kreditorer
- 2.2 Ejendomsforbehold
- 2.3 Konsignation
- 2.4 Andre spørgsmål om forhold til erhververens kreditorer
- 2.5 Andre spørgsmål om forhold til afledede aftaleerhververe
- 2.9 Andre spørgsmål

#### Entrepriseret

### 1. Licitations

- 1.1 Tilbud og accept
- 1.9 Andre spørgsmål



**2. Entreprise**

- 2.1 Arbejdets omfang (ekstraarbejde)
- 2.2 Misligholdelse
- 2.3 Betaling, sikkerhed, insolvens
- 2.4 Dagbøder
- 2.5 Tvister
  - 25.1 Syn og skøn
  - 25.2 Voldgift

**Erhvervsret**  
**(Se også Markedsret)**

**1. Almindelige emner**

- 1.1 Registre
- 1.2 Bogføring
- 1.3 Næringslov
- 1.4 Butikstid
- 1.9 Andre spørgsmål

**2. Særlige emner**

- 2.1 Forlystelser
- 2.2 Liberale erhverv
- 2.3 Energiforsyning
- 2.4 Lotteri, spil, tipning
- 2.5 Brugthandel
- 2.9 Andre spørgsmål

**Erstatning uden for kontraktforhold**

**1. Ansvarsgrundlag**

- 1.1 Culpa
  - 11.1 Culpa
    - 111.1 Privates ansvar
    - 111.2 Offentligt ansvar
    - 111.3 Undladelser
- 1.2 Formodningsansvar (Omvendt bevisbyrde)
- 1.3 Principalansvar (Husbondansvar)
- 1.4 Objektivt ansvar
  - 14.1 Lovhjemlet objektivt ansvar
    - 141.1 Færdselslov, se Færdselsret 6
    - 141.2 Hundelov
    - 141.3 Jernbaneerstatningslov
    - 141.4 Luftfartslov
    - 141.9 Andre love
  - 14.2 Objektivt ansvar uden lovhjemmel
    - 142.1 Offentligt ansvar
    - 142.2 Privat ansvar
- 1.5 Produktansvar

**2. Årsagsforbindelse og adækvans**

- 2.1 Årsagsforbindelse
  - 21.1 Beviskrav
  - 21.2 Bevisbyrde
  - 21.9 Andre spørgsmål
- 2.2 Adækvans
  - 22.1 Tingsskade
  - 22.2 Personsskade

**3. Erstatningsberegning**

- 3.1 Tingsskade
  - 31.1 Værditab
  - 31.2 Drifts- og afsavnerstatning
  - 31.3 Andre tab
  - 31.4 Tabsbegrænsning
- 3.2 Personsskade
  - 32.1 Erstatningsansvarsloven (EAL) - erstatning og godtgørelse
    - 321.1 Erstatnings- og godtgørelsesposterne
      - 3211.1 Helbredelsesudgifter m.v. (jf. EAL § 1)
      - 3211.2 Tabt arbejdsfortjeneste
      - 3211.3 Svie og smerte
      - 3211.4 Varigt mén
      - 3211.5 Erhvervsevnetab
      - 3211.6 Forsørgertab
        - 32116.1 Ægtefælle eller samlever (EAL § 13)
        - 32116.2 Børn (EAL § 14)
        - 32116.3 Andre (EAL § 12)
      - 3211.7 Tort (EAL § 26)
    - 321.2 Ydelser fra andre
      - 3212.1 Ydelser efter lov om arbejdsskade-forsikring
      - 3212.2 Private forsikringer
      - 3212.3 Sociale ydelser
      - 3212.4 Andre ydelser
      - 3212.5 Regres
  - 32.2 Lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser
  - 32.3 Lov om arbejdsskade-forsikring
  - 32.9 Andre tilfælde
- 3.3 Almindelig formueskade

**4. Generelle spørgsmål vedrørende erstatningskrav**

- 4.1 Kravets beskyttelse og overførelse
  - 41.1 Tingsskade
  - 41.2 Personskade
- 4.2 Kravets forældelse, se Pengevæsen 5.8
- 4.3 Kravets forrentning
  - 43.1 Tingsskade
  - 43.2 Personskade

**5. Medvirken og egen skyld****6. Flere erstatningsansvarlige**

- 6.1 Forholdet over for skadelidte
  - 61.1 Solidarisk ansvar
  - 61.2 Undtagelser fra det solidariske ansvar
- 6.2 Forholdet mellem de solidarisk ansvarlige indbyrdes
  - 62.1 Den almindelige regresregel (EAL § 25)
  - 62.2 Særlovgivningen

**7. Ansvarsfrihed og ansvarsnedsættelse (bortset fra medvirken)**

- 7.1 Nødværge
- 7.2 Nødret
- 7.3 Negotiorum gestio
- 7.4 Samtykke
- 7.5 Accept af risiko
- 7.6 Forsikrings betydning

**9. Andre spørgsmål****Familieret****1. Ægteskab**

- 1.1 Ægteskabets indgåelse, herunder forlovelse
- 1.2 Ægtefællers formueordning. Ægtepagter
- 1.3 Ægteskabs opløsning (separation og skilsmisse)
  - 13.1 Separations- og skilsmissegrunde
  - 13.2 Separations- og skilsmissevilkår og ændring heraf
    - 132.1 Underholdsbidrag
    - 132.2 § 56-godtgørelse
    - 132.3 Retten til lejligheden
    - 132.4 Enkepension
- 1.4 Fællesboskifte
  - 14.1 Fællesboets aktiver og passiver
  - 14.2 § 15, stk. 2-rettigheder

**2. Samlivsforhold uden ægteskab****3. Børn**

- 3.1 Faderskab
- 3.2 Adoption
- 3.3 Forældremyndighed
- 3.4 Børns forsørgelse
- 3.5 Umyndighed og værgemål

**Fogedret****1. Udlæg**

- 1.1 Grundlaget
- 1.2 Fremgangsmåde
- 1.3 Genstand
- 1.4 Retsvirkning

**2. Lønindeholdelse****3. Arrest**

- 3.1 Betingelser
- 3.2 Fremgangsmåde
- 3.3 Genstand
- 3.4 Retsvirkning

**4. Tvangsauktion**

- 4.1 Løsøre
- 4.2 Fast ejendom
  - 42.1 Betingelser
  - 42.2 Afværgelse
  - 42.3 Forberedelse
  - 42.4 Gennemførelse
  - 42.5 Retsvirkning

**5. Fogedforbud**

- 5.1 Betingelser
- 5.2 Fremgangsmåde
- 5.3 Indhold
- 5.4 Retsvirkning

**6. Krav på andet end penge**

- 6.1 Børn
- 6.2 Umiddelbare fogedforretninger

**7. Appel****Forsikring****1. Forsikringsbegivenheden****2. Opgørelse af skaden****3. Nedsættelse eller bortfald af forsikringsydelsen**

- 3.1 Urigtige risikooplysninger
- 3.2 Fremkaldelse af forsikringsbegivenheden
- 3.3 Fareforøgelse
- 3.4 Sikkerhedsforskrifter
- 3.5 Underforsikring

#### 4. Præmiebetaling

#### 5. Forsikring af tredjemands interesser

- 6. Selskabets regreskrav, se Erstatning uden for kontraktforhold 7.6

#### 7. Andre spørgsmål vedrørende de enkelte forsikringsformer

- 7.1 Brandforsikring
- 7.2 Vand- og tøbrudsskadeforsikring
- 7.3 Tyveri- og røveriforsikring
- 7.4 Ansvarsforsikring. Se om motorkøretøjer Færdselsret 71.1
- 7.5 Sø- og transportforsikring
- 7.6 Garantiforsikring
- 7.7 Livsforsikring
- 7.8 Ulykkes-, syge- og begravelsesforsikring
- 7.9 Anden forsikring, herunder kaskoforsikring af motorkøretøjer

#### 8. Gensidige forsikringsselskaber

##### Forvaltningsret

##### 1. Almindelige emner

- 1.1 Sagsbehandling
  - 11.1 Kompetence, herunder delegation
  - 11.2 Inhabilitet
    - 112.1 Speciel inhabilitet
    - 112.2 Generel inhabilitet
    - 112.3 Værdighedskrav m.v.
  - 11.3 Partshøring og repræsentation
  - 11.4 Partsaktindsigt
    - 114.1 Undtagne sagstyper
    - 114.2 Undtagne dokumenter
    - 114.3 Undtagne oplysninger
  - 11.5 Sagens oplysning
  - 11.6 Offentlighed
    - 116.1 Almindelig aktindsigt
      - 1161.1 Undtagne sagstyper
      - 1161.2 Undtagne dokumenter
      - 1161.3 Undtagne oplysninger

- 11.7 Tavshedspligt
- 11.8 Vejledning, herunder klagevejledning m.v.
- 11.9 Begrundelse
- 11.10 Bekendtgørelse, underretning, formkrav m.v.
- 11.11 Sagsbehandlingstid
- 11.12 Beslutningsproceduren i kollegiale organer
- 11.99 Diverse sagsbehandlingsspørgsmål

##### 1.2 Hjemmelsspørgsmål

- 12.1 Krav til hjemmelsgrundlaget
- 12.2 Fortolkning
- 12.3 Udfyldning
  - 123.1 Anvendelse af kriterier
  - 123.2 Skønsafvejningen
  - 123.3 Proportionalitetsprincippet
  - 123.4 Vilkår, procedurefordrejning m.v.

##### 1.3 Administrativ prøvelse m.v.

- 13.1 Rekurs
- 13.2 Specielt tilsyn
- 13.3 Remonstration og tilbagekaldelse
- 13.4 Kommunaltilsyn

##### 1.4 Domstolsprøvelse

- 1.5 Offentligretligt erstatningsansvar, se Erstatning uden for kontrakt

##### 1.6 Kommunalbestyrelser og andre kollegiale organers beslutninger

##### 1.7 Ombudsmandsprøvelse

##### 2. Enkelte forvaltningsområder

- 2.1 Offentlig forsyningsvirksomhed og anden erhvervsudøvelse
- 2.2 Post, telegraf, telefon
- 2.3 Undervisning og forskning, herunder skoler
- 2.4 Sundhedsvæsen. Læger og sygehuse
- 2.5 Socialvæsen
  - 25.1 Offentlig forsorg
    - 251.1 Arbejdsløshedsforsikring. Se Forvaltningsret 29.1
    - 251.2 Syge- og barselsdagpenge
    - 251.3 Arbejdsskadeforsikring
    - 251.4 Social bistand
    - 251.5 Børnetilskud
    - 251.6 Social pension. Se også Forvaltningsret 25.2
    - 251.7 Tilbagebetaling af sociale

- ydelser. Se pengevæsen 5.5
- 251.8 Andre spørgsmål
- 25.2 Folkepension og ATP
- 2.6 Politi
- 2.7 Udlændinges behandling
  - 27.1 Opholds- og arbejdstilladelse
  - 27.2 Udlevering og udvisning
- 2.8 Kirken og kirkelige forhold
- 2.9 Andre forvaltningsområder
  - 29.1 Arbejdsløshedsforsikring, arbejdsformidling og arbejdsmarkedsuddannelser
  - 29.2 Arbejds miljø. Se Ansættelses- og arbejdsret 8
  - 29.3 Lejeret. Se leje af fast ejendom
  - 29.4 Sanering og byfornyelse. Se boligret 5
  - 29.5 Andelsboliger. Se boligret 3
  - 29.6 Boligselskaber
  - 29.7 Ungdoms- og ældreboliger
  - 29.8 Byggeretlige spørgsmål. Se Miljøret
  - 29.9 Individuel boligstøtte
  - 29.10 Energi. Se også Erhvervsret 2.3
  - 29.11 Offentlige budgetter
  - 29.12 Personalespørgsmål. Se også Ansættelses- og arbejdsret
  - 29.13 Fiskeri. Se Landbrug m.v. 7
  - 29.14 Forsvar
  - 29.15 Farvands- og lodsvæsen. Se også Søfart 8
  - 29.16 Kommunale forhold. Se også Forvaltningsret 1.6
  - 29.17 Valg til kommunale råd og Europaparlamentet. Se også Statsforfatningsret 21.1
  - 29.18 Indfødsret. Se Statsforfatningsret 1
  - 29.19 Værnepligt og civilt arbejde
  - 29.20 Civilforsvar og civilt beredskab
  - 29.21 Industri og handel m.v. Se også Selskabsret, Markedsret, Entrepriseret, Immaterialret, Erhvervsret, Pengevæsen m.v. og Transport 5
  - 29.22 Skibes sikkerhed m.v. Se også Søfart 5 og 7
  - 29.23 Våben
  - 29.24 Procesbevillinger. Se også Retspleje 22.4, 26.4 og 26.5
  - 29.25 Straffuldbyardelse
  - 29.26 Personregistre. Se Personspørgsmål 1

- 29.27 Samværsret
- 29.28 Kultur. Se også Erhvervsret 2.1 og 2.4 samt Immaterialret 1 og 2
- 29.29 Kommunikation. Se også Forvaltningsret 2.2
- 29.30 Færøerne og Grønland
- 29.31 Ligestilling. Se Personspørgsmål 3
- 29.32 Luftfart. Se Transport 3
- 29.33 Kollektiv trafik og hyrevognskørsel. Se også Transport 1 og Forvaltningsret 29.34
- 29.34 Godstransport med motorkøretøjer. Se Transport 4
- 29.35 Havne, færger og broer
- 29.36 Veje. Se Veje og vand 1
- 29.37 Udenrigsforhold og udviklingsbistand. Se også International ret 1 og 2
- 29.99 Diverse

## Færdselsret

### 1. Færdselslovens område

### 2. Registrering af køretøjer

### 3. Strafansvar

#### 3.1 Færdselsloven

- 31.1 Kørsel med motordrevne køretøjer
  - 311.1 Straf og frakendelse af førerret, se 4.3 og 5
  - 311.2 Kørsel uden kørekort, se 4.4
  - 311.3 Anden kørsel
- 31.2 Andre straffesager

#### 3.2 Andre offentlige forskrifter

### 4. Førerret til motordrevet køretøj

- 4.1 Erhvervelse af førerret
- 4.2 Inddragelse af førerret
  - 42.1 Betingelser for erhvervelse ikke længere opfyldt
  - 42.2 Midlertidig inddragelse
  - 42.3 Erstatning
- 4.3 Frakendelse af førerret
  - 43.1 Spiritus- og promillekørsel, se 5
  - 43.2 Andre sager
    - 432.1 Indretning og udstyr
    - 432.2 Vigepligt
    - 432.3 Fodgængerfelt
    - 432.4 Hastighed
    - 432.5 Hensynsløs kørsel

- 432.6 Straffelovens § 241 og § 249
- 432.7 Sygdom, medicin, narkotika m.v.
- 432.9 Øvrige tilfælde
- 43.3 Gentagelse. Se også 5.4
- 43.4 Erstatning
- 4.4 Kørsel uden kørekort
  - 44.1 Kørsel i frakendelsestiden
  - 44.2 Anden kørsel uden kørekort
- 4.5 Generhvervelse af førerret
- 5. Spiritus- og promillekørsel**
  - 5.1 Spirituskørsel
    - 51.1 Færdselslovens § 53, stk. 1
      - 511.1 Motorkøretøj
      - 511.2 Andet motordrevet køretøj
    - 51.2 Færdselslovens § 53, stk. 2
    - 51.3 Straffelovens § 241 og § 249
  - 5.2 Promillekørsel
  - 5.3 Kørsel i udlandet
  - 5.4 Gentagelse
- 6. Erstatningsansvar**
  - 6.1 Motordrevet køretøj
    - 61.1 Påkørsel og andet færdselsuheld
      - 611.1 Skade på tredjemands person og/eller gods
      - 611.2 Skade på egen passager
      - 611.3 Medvirken/egen skyld
      - 611.4 Førerens ansvar
    - 61.2 Anden skadeforvoldelse
  - 6.2 Andet skadeserstatningsansvar
- 7. Forsikring**
  - 7.1 Motordrevet køretøj
    - 71.1 Lovpligtig ansvarsforsikring
    - 71.2 Kaskoforsikring, se Forsikring 7.9
  - 7.2 Anden forsikring, se Forsikring
- 8. Konfiskation**
  - 8.1 Motorkøretøj
  - 8.2 Knallert

### Immateriel ret

- 1. Ophavsret**
  - 1.1 Ophavsretslovens saglige afgrænsning
  - 1.2 Enerettens indhold og de lovbestemte indskrænkninger
  - 1.3 Rettens overførelse. Arbejdstagernes ophavsret. Forlagskontrakter m.v.

- 1.4 Retskrænkelser og sanktioner
- 1.5 Udøvende kunstnere og andre rettigheder i lovens kapitel V
- 1.6 Internationale forhold

### 2. Fotografiret

### 3. Mønsterret

### 4. Patentret

- 4.1 Patenterbare opfindelser. Krænkelses-spørgsmål
- 4.2 Licensaftaler m.v.
- 4.9 Andre spørgsmål

### 5. Varemærkeret

- 5.1 Retserhvervelsen ved registrering eller ibrugtagning. Særprægskrav m.v.
- 5.2 Rettens overførelse. Licenskontrakter m.v.
- 5.3 Varemærkekrænkelser
  - 53.1 Bedømmelse af varemærkers lighed
  - 53.2 Varelighedskriteriet
  - 53.3 Straf, erstatning m.v.
- 5.4 Ophør, herunder degeneration
- 5.5 Internationale forhold

### 6. Andre rettigheder

- 6.1 Forædlerrettigheder til planter
- 6.9 Andre rettigheder

### International ret

#### 1. EF-ret

- 1.1 Præjudicielle spørgsmål
- 1.2 Andre spørgsmål

#### 2. Folkeret. Internationale organisationer

#### 3. International privatret m.v.

#### 4. International offentlig ret. Se også Retspleje 21.4

#### 5. International strafferet

#### 6. International skatteret

### Kaution og garanti

#### 1. Kaution

- 1.1 Stiftelse, gyldighed og fortolkning
- 1.2 Omfang og ydelsestid

- 1.3 Retsforholdet mellem hovedmand og kautionist
- 1.4 Kautionsforpligtelsens selvstændige ophør
- 1.5 Flere kautionister
- 1.6 Konkurs
  - 16.1 Hovedmandens konkurs
  - 16.2 Kautionistens konkurs
  - 16.3 Både hovedmanden og kautionisten konkurs

## 2. Garanti

### Konkurs - og anden insolvensret

#### 1. Betalingsstandsning

#### 2. Konkurs

- 2.1 Konkursbetingelser
- 2.2 Konkursvirkninger
- 2.3 Konkursboets aktiver
- 2.4 Konkursboets passiver
  - 24.1 Konkursmassekrav
  - 24.2 Privilegerede krav
  - 24.3 Simple konkurskrav
  - 24.4 Efterstillede krav
  - 24.9 Andre spørgsmål
- 2.5 Modregning i konkurs
- 2.6 Konkursboets behandling
- 2.7 Omstødelse og lignende forhold
  - 27.1 Forringende dispositioner
  - 27.2 Kreditorbegunstigelser

#### 3. Tvangsakkord uden for konkurs

#### 4. Gældssanering

- 4.1 Betingelser for gældssanering
- 4.2 Gældssaneringens indhold
- 4.3 Gældssaneringsprocessen
- 4.4 Gældssaneringens virkninger

#### 5. Frivillige gældsordninger

### Køb

#### 1. Købsaftalens indgåelse og tolkning

#### 2. Købesummen og dens betaling

- 2.1 Kreditkøb
- 2.2 Forsinket betaling. Morarenter

#### 3. Leveringssted

#### 4. Leveringstid

## 5. Kvalitet og mængde

- 5.1 Mangler. Købers undersøgelsespligt
- 5.2 Mangler ved fast ejendom
  - 52.1 Afhjælpning
  - 52.2 Ophævelse af købet
  - 52.3 Erstatning
    - 523.1 Erstatningsbetingelser
    - 523.2 Erstatningsberegning
  - 52.4 Forholdsmæssigt afslag
- 5.3 Mangler ved løsøre
  - 53.1 Afhjælpning
  - 53.2 Ophævelse af købet
  - 53.3 Erstatning
    - 533.1 Erstatningsbetingelser
    - 533.2 Erstatningsberegning
  - 53.4 Forholdsmæssigt afslag
- 5.4 Mangler ved køb af forretninger og lignende

## 6. Køb af fordringer

## 7. Vanhjemmel

- 7.1 Fast ejendom (adkomstmangel eller uoplyste behæftelser)
- 7.2 Løsøre

## 8. Fordringshaveremora

## 9. Bytte og mageskifte

### Landbrug m.v.

(Om skel, matrikulære forhold, inddæmning, kystforhold, diger og søer, se også Ejendomsret og Miljøret)

#### 1. Landbrugsejendomme. Jordfordeling. Huse på landet

#### 2. Offentlig støtte til landbrug

#### 3. Mark og vejfred

#### 4. Skove. Skovbrug

#### 5. Søer og vandløb (Se også Veje og Vand 2)

#### 6. Planter, dyreværn, dyresygdomme og veterinærvesen

#### 7. Jagt og fiskeri

#### 8. Landbrugsvarer

## 9. Andre spørgsmål, herunder aftægt og forpagtning

### Leje af fast ejendom

#### 1. Lejeaftalen

- 1.1 Lejeaftalens stiftelse
- 1.2 Lejeaftalens fortolkning
- 1.3 Depositum, forudbetaling og lejerindskud
- 1.4 Lejeaftalens ændring
- 1.5 Lejeaftalens opsigelse

#### 2. Lejerettighedens overgang

- 2.1 Overgang på udlejerside
  - 21.1 Retsfølgning mod ejendommen
  - 21.2 Overdragelse af ejendommen
  - 21.3 Ejendommens overgang ved skifte
  - 21.4 Lejeaftalens prioritetsstilling og tinglysning
  - 21.5 Tilbudsplicht
- 2.2 Overgang på lejerside
  - 22.1 Aftalt overgang (Afståelsesret)
  - 22.2 Overgang i henhold til loven, bytteret, død, ægteskabs- og samlivsophør etc.
  - 22.3 Lejers konkurs
  - 22.4 Fremleje

#### 3. Varmeforsyning

#### 4. Lejefastsættelse

- 4.1 Lejens beregning
  - 41.1 I almindelighed
  - 41.2 Særligt om skatte- og afgiftsfors højelser
  - 41.3 Særligt om forbedringsforhøjelser
  - 41.4 Lejekonti
- 4.2 Varsling om lejeforhøjelse

#### 5. Vedligeholdelse og misligholdelse

- 5.1 Udlejers misligholdelse
  - 51.1 Mangler ved det lejede
  - 51.2 Anden misligholdelse fra udlejer
- 5.2 Lejers misligholdelse
  - 52.1 Lejebetaling
  - 52.2 Anden misligholdelse fra lejer
- 5.3 Flytteopgør

#### 6. Beboerrepræsentation

## 7. Boligsager

- 7.1 Boligretssager
- 7.2 Huslejenævns sager
- 7.3 Fogedsager, se Fogedret 6.2

### Leje, brugsret og forvaring vedrørende løsøre

#### 1. Leasing

#### 2. Leje og lån i øvrigt

#### 3. Forvaring

### Markedsret (Se også Erhvervsret)

#### 1. Markedsføring

- 1.1 Vildledende reklame m.v.
- 1.2 Efterligning
- 1.3 Forretningskendetegn
- 1.4 Tilgift
- 1.5 Lodtrækning, konkurrencer
- 1.6 Erhvervshemmeligheder
- 1.9 Andre spørgsmål

#### 2. Forbrugerbeskyttelse

#### 3. Monopoler, andre konkurrencebegrænsninger samt prisregulering

### Miljøret (Se også Landbrug, Veje og Vand)

#### 1. Miljøbeskyttelse

- 1.1 Byplaner, byregulering og by- og landzoner
- 1.2 Fredning
  - 12.1 Naturfredning
  - 12.2 Bygningsfredning
  - 12.9 Anden fredning
- 1.3 Forurening
- 1.9 Andre spørgsmål

#### 2. Byggeret

- 2.1 Byggebetingelser
  - 21.1 Opførelse og indretning
  - 21.2 Vedligeholdelse
  - 21.9 Andre spørgsmål
- 2.2 Byfornyelse, sanering, se Boligret 5

#### 3. Naboforhold

- 3.1 Hegn
- 3.2 Naboretlige grundsætninger

**4. Servitutter**

- 4.1 Private servitutter
- 4.2 Offentlige servitutter

**Pant og tilbageholdsret  
(Se også Tinglysning, Pengevæsen,  
Fogedret 4)**

**1. Almindelige spørgsmål**

- 1.1 Panteret
- 1.2 Panterets stiftelse
- 1.3 Pantet
- 1.4 Pantekrav
- 1.5 Overdragelse
- 1.6 Ophør

**2. Pant i fast ejendom**

- 2.1 Forholdet mellem panthaver og pantsætter
  - 21.1 Betalingspligten
  - 21.2 Restance på prioriteter
  - 21.3 Forringelse af pantet
  - 21.4 Ejerskifte
  - 21.9 Andre spørgsmål
- 2.2 Pant i tilbehør og frugter
  - 22.1 TL § 37
    - 221.1 Indrettelse
    - 221.2 Tilbehør
    - 221.3 Udskillelse
    - 221.9 Andre spørgsmål
  - 22.2 TL § 38
    - 222.1 Indrettelse
    - 222.2 Ejers bekostning
    - 222.3 Tilbehør
    - 222.9 Andre spørgsmål
- 2.3 Forholdet mellem flere panthavere
  - 23.1 Ophør af forprioriteter
  - 23.2 Andre ændringer af forprioriteter
  - 23.3 Særlig om ejerpantebreve og skadesløsbreve
  - 23.9 Andre spørgsmål
- 2.4 Panthaverens fyldestgørelse

**3. Håndpant i løsøre**

- 3.1 Stiftelse
- 3.2 Panteforholdets forløb
- 3.3 Ophør
- 3.9 Andre spørgsmål

**4. Pant i fordringer**

- 4.1 Stiftelse
- 4.2 Panteforholdets forløb
- 4.3 Ophør

**4.4 Særligt om ejerpantebreve****4.9 Andre spørgsmål****5. Underpant i løsøre**

- 5.1 Stiftelse
- 5.2 Panteforholdets forløb
- 5.3 Ophør
- 5.9 Andre spørgsmål

**6. Pant i skibe og luftfartøjer****7. Pant i fondsaktiver****8. Høstpantebreve****9. Tilbageholdsret****Pengevæsen m.v.****1. Børs og børsomsætning****2. Banker og sparekasser****3. Realkreditinstitutter****4. Veksler, checks og gældsbreve****5. Gæld**

- 5.1 Stiftelse og indhold
- 5.2 Indfrielse og overtagelse
- 5.3 Betaling
- 5.4 Modregning, se også Konkurs m.v. 2.5
- 5.5 Tilbagesøgning af ydet betaling
- 5.6 Krav om efterbetaling
- 5.7 Renter, se også Køb 2.2
- 5.8 Forældelse
  - 58.1 1908-loven
  - 58.2 Danske Lov
  - 58.9 Andre regler

**6. Betalingskort****7. Valutalovgivning****9. Andet****Personsspørgsmål****1. Registrering****2. Navn****3. Ligestilling**



#### 4. Personlig retsbeskyttelse

##### Presse og radio (Se også Immaterialret 1 : Ophavsret)

1. Pressen
2. Radio og fjernsyn

##### Retspleje

#### 1. Generelle emner

- 1.1 Domstolenes ordning
  - 11.1 Retsmøder
  - 11.2 Retsbøger
  - 11.3 Dommere, lægdommere
- 1.2 Advokater
  - 12.1 Beskikkelse
  - 12.2 Møderet
  - 12.3 Erstatningsansvar
  - 12.4 Salær
  - 12.5 Disciplinærforfølgning og ophør af retten til at udøve advokatvirksomhed
- 1.3 Procesmåden
  - 13.1 Retsledelse
  - 13.2 Retsafgørelser
  - 13.9 Andre spørgsmål
- 1.4 Bevis
  - 14.1 Vidner
  - 14.2 Syn og skøn
  - 14.3 Sagkyndige erklæringer
  - 14.4 Søforklaringer
- 1.5 Forkyndelse

#### 2. Retspleje i borgerlige sager

- 2.1 Retternes virkekreds
  - 21.1 Saglig kompetence
  - 21.2 Sø- og handelssager
  - 21.3 Stedlig kompetence (værneting)
  - 21.4 International kompetence
  - 21.5 Sammenlægning og adskillelse af krav
- 2.2 Parterne
  - 22.1 Habilitet
  - 22.2 Søgsmålskompetence
  - 22.3 Retshjælp og retshjælpsforsikring
  - 22.4 Fri proces
  - 22.5 Rettergangsfuldmagt
  - 22.6 Nødvendigt procesfællesskab
  - 22.7 Succession
  - 22.8 Sagsomkostninger
  - 22.9 Rettergangsbøder
- 2.3 Proceskravet

23.1 Fuldbyrdelssøgsmål

23.2 Anerkendelsessøgsmål

#### 2.4 Sagsbehandlingen

- 24.1 Bevisførelse
  - 241.1 Bevisumiddelbarhed
  - 241.2 Isolerede bevisoptagelser
  - 241.3 Bevisbyrde
  - 241.9 Andre spørgsmål
- 24.2 Udsættelse
- 24.3 Forlig

#### 2.5 Førsteinstanssager

- 25.1 Sagens anlæg
- 25.2 Procestilvarsling
- 25.3 Nye påstande, anbringender og beviser
- 25.4 Udeblivelse
- 25.5 Sagsbehandling

#### 2.6 Retsmidler

- 26.1 Anke
  - 261.1 Ankefristen
  - 261.2 Ankeafkald
  - 261.3 Nye påstande, anbringender og beviser
  - 261.4 Udeblivelse
  - 261.5 Sagsbehandling
  - 261.6 Særlig om Højesteret
  - 261.9 Andre spørgsmål
- 26.2 Kære
- 26.3 Genoptagelse
- 26.4 Oprejsningsbevilling
- 26.5 Tredjeinstansbevilling
- 26.6 Retskraft
  - 266.1 Positiv retskraft
  - 266.2 Negativ retskraft
  - 266.3 Udenlandske afgørelser

#### 2.7 Særlige retssager

- 27.1 Ægteskabs- og forældremyndighedssager
- 27.2 Faderskabssager
- 27.3 Sager om umyndiggørelse og lavværgemål
- 27.4 Prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse
- 27.5 Prøvelse af beslutning om adoption uden samtykke
- 27.6 Mortifikations- og ejendomsdom

#### 2.8 Voldgift

#### 3. Strafferetspleje

- 3.1 Retternes virkekreds
  - 31.1 Saglig kompetence
  - 31.2 Stedlig kompetence (værneting)
  - 31.3 International kompetence
  - 31.4 Kumulation

- 3.2 Påtalen
  - 32.1 Anklagemyndigheden
    - 321.1 Statsadvokatsager
    - 321.2 Politisager
    - 321.3 Omgørelse
    - 321.4 Betinget offentlig påtale
  - 32.2 Påtaleundladelse
    - 322.1 Påtaleopgivelse
    - 322.2 Påtalefrafald
  - 32.3 Forholdet mellem påtale og dom
  - 32.4 Privat påtale
- 3.3 Sigtede og forsvaret
  - 33.1 Sigtede
  - 33.2 Forsvaret
    - 332.1 Forsvarerbeskikkelse
    - 332.2 Beføjelser
    - 332.3 Salær
- 3.4 Adhæsiionsproces, forurettede
- 3.5 Efterforskning
  - 35.1 Afhøringer
  - 35.2 Anholdelse
  - 35.3 Varetægtsfængsling
  - 35.4 Besigtigelse
  - 35.5 Beslaglæggelse
  - 35.6 Ransagning
  - 35.7 Indgreb i meddelelshemmeligheden
  - 35.8 Personundersøgelse
  - 35.9 Andre spørgsmål
- 3.6 Procesmåden
  - 36.1 Bevisførelse
    - 361.1 Bevisumiddelbarhed
    - 361.2 Bevismidler
    - 361.3 Politirapporter
    - 361.4 Bevisbyrde
  - 36.2 Sagsomkostninger
  - 36.3 Fuldbyrkelse
- 3.7 Sagsbehandling i første instans
  - 37.1 Tiltalens iværksættelse, anklageskrift
  - 37.2 Sagsforberedelse
  - 37.3 Domsforhandling
  - 37.4 Særligt om byretssager
    - 374.1 Tilståelsessager
    - 374.2 Bødevedtagelser og advarsler
  - 37.5 Særligt om nævningsager
- 3.8 Retsmidler
  - 38.1 Anke
    - 381.1 Ankefristen
    - 381.2 Ankeafkald
    - 381.3 Sagsbehandling
    - 381.4 Nye påstande, anbringender og beviser

381.5 Særlig om anke til Højesteret

- 38.2 Kære
  - 382.1 Frist
  - 382.2 Sagsbehandling
- 38.3 Genoptagelse
- 38.4 Retskraft

3.9 Erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning

## Selskabsret

### 1. Aktieselskaber og anpartsselskaber

- 1.1 Stiftelse
- 1.2 Kapital. Forholdet til tredjemand
- 1.3 Ledelse. Direktørers og bestyrelseres retsstilling
- 1.4 Aktionærers og anpartshaveres retsstilling
- 1.5 Opløsning og fusion
- 1.9 Andre spørgsmål

### 2. Andelsboliger og boligfællesskaber, se Boligret 3 og 4

### 3. Andelsforetagender, herunder brugsforeninger m.v.

- 3.1 Stiftelse og indhold
- 3.2 Medlemmers retsstilling
  - 32.1 Ind- og udtræden
  - 32.9 Andre spørgsmål
- 3.3 Forholdet til tredjemand
- 3.9 Andre spørgsmål

### 4. Firma

### 5. Foreninger

- 5.1 Stiftelse, funktion og ophør
- 5.2 Medlemmers retsstilling
  - 52.1 Ind- og udtræden
  - 52.2 Udelukkelse af medlemmer
  - 52.9 Andre spørgsmål
- 5.3 Investeringsforeninger
- 5.4 Pensionskasser

### 6. Kommanditselskaber

### 7. Interessentskaber og sameje

særlig om sameje vedr. samlivsformer uden ægteskab, se Familieret 2

### 8. Fonde

### 9. Legater. Stiftelser

## Skatter (Se også Afgifter)

### 1. Beskatning af fysiske personer

- 1.1 Subjektiv skattepligt
- 1.2 Beskatning af ægtefæller, samlevende uden for ægteskab, børn
- 1.3 Indkomst
  - 13.1 Bruttoindkomst
    - 131.1 Personlig indkomst
    - 131.2 Kapitalindkomst
      - 1312.1 Fast ejendom
      - 1312.2 Aktier
      - 1312.3 Pantebreve og andre fordringer
      - 1312.9 Andre formuegoder
  - 13.2 Fradrag i bruttoindkomst
    - 132.1 Driftsomkostninger og driftstab
      - 1321.1 Erhvervsdrivende
      - 1321.2 Andre
    - 132.9 Andre fradrag
- 1.4 Pensionsbeskatning og realrenteafgift
- 1.5 Virksomhedsskat
- 1.6 Renteafgift
- 1.7 Formueskat
- 1.8 Kommunal skat
- 1.9 Andre skatter

### 2. Dødsbøbeskatning

### 3. Beskatning af selskaber, foreninger og fonde

### 4. Dobbeltbeskatning

### 5. Skattekontrol og Strafansvar

### 6. Genoptagelse og andre forvaltningsspørgsmål

### 7. Domstolsprøvelse

### 8. Omgåelse og proforma

### 9. Skatteopkrævning

- 9.1 Kildeskat
- 9.2 Inddrivelse

## Skifteret

### 1. Offentligt skifte, derunder eksekutorskifte

### 2. Privat skifte

### 3. Uskiftet bo, se Arveret 3

### 4. Fællesboskifte, se Familieret 1.4

### 5. Skifte i medfør af skiftelovens § 82

### 6. Præklusivt proklama

### 9. Andre spørgsmål

## Statsforfatningsret

### 1. Riget og de enkelte landsdele. Statsborgerret

### 2. Statsorganerne

#### 2.1 Folketinget

- 21.1 Valg, valgret og valgbarhed
- 21.2 Lovens forhold til grundloven
- 21.3 Lovens ikrafttræden m.v.

#### 2.2 Andre statsorganer

### 3. Frihedsrettighederne

#### 3.1 Ejendomsrettens beskyttelse. Ekspropriation

- 31.1 Ekspropriationsbegrebet
- 31.2 Ekspropriationens lovlighed
- 31.3 Erstatningskravet

#### 3.2 De øvrige frihedsrettigheder

## Strafferet

### 1. Almindelige strafbetingelser

- 1.1 Forsæt
- 1.2 Uagtsomhed
- 1.3 Årsagssammenhæng
- 1.4 Forsøg
- 1.5 Medvirken
- 1.6 Nødværge og nødret
- 1.7 Tilregnelighed
  - 17.1 Sindssygdhed og sindssygeligheden tilstande
  - 17.2 Åndssvaghed
  - 17.3 Rustilstande
- 1.8 Forældelse
- 1.9 Andre spørgsmål

### 2. De enkelte forbrydelser

#### 2.1 Forbrydelser mod liv og legeme

- 21.1 Drab
  - 211.1 Manddrab
  - 211.2 Medlidenhedsdrab
  - 211.3 Uagtsomt manddrab
- 21.2 Voldsforbrydelser
- 21.3 Andre forbrydelser

- 2.2 Forbrydelser mod frihed, fred og ære
  - 22.1 Frihedskrænkelser
  - 22.2 Fredskrænkelser
  - 22.3 Æreskrænkelser
  - 22.4 Racediskrimination
- 2.3 Seksualforbrydelser
  - 23.1 Voldtægt og lignende forbrydelser
  - 23.2 Blufærdighedskrænkelser
  - 23.3 Blodskam
- 2.4 Formueforbrydelser m.v.
  - 24.1 Tyveri
  - 24.2 Brugstyveri og hærværkshandlinger
  - 24.3 Hittedogs, ulovlig omgang med
  - 24.4 Underslæb
  - 24.5 Bedrageri - Mandatsvig
  - 24.6 Skyldnersvig og andre konkursforbrydelser
  - 24.7 Hæleri
  - 24.8 Røveri
  - 24.9 Selvtægt og anden strafbar formuekrænkelser (straffelovens kap. 29)
- 2.5 Forbrydelser vedr. offentlige myndigheder m.v.
  - 25.1 Forbrydelser mod personer i offentlig tjeneste
  - 25.2 Falsk forklaring for retten
  - 25.3 Falsk anmeldelse o.l.
  - 25.4 Bigami
  - 25.5 Embedsforbrydelser
  - 25.6 Statsforbrydelser
- 2.6 Narkotikaforbrydelser m.v.
  - 26.1 Loven om euforiserende stoffer
  - 26.2 Narkotikaforbrydelser
  - 26.3 Udlevering og udvisning
- 2.7 Brandstiftelse
- 2.8 Dokumentforbrydelser
  - 28.1 Dokumentfalsk
  - 28.2 Erklæringer
- 2.9 Strafbare overtrædelser af særlovgivningen
  - 29.1 Svangerskabsafbrydelse
  - 29.2 Dyrplageri
  - 29.3 Politivedtægtsovertrædelser
  - 29.9 Andre overtrædelser

### 3. Sanktioner

- 3.1 Strafdømming
  - 31.1 Strafnedsættelse
  - 31.2 Strafbortfald
  - 31.3 Gentagelsesvirkning
  - 31.4 Sammenstød af forbrydelser

- 3.2 Betingede retsfølger
  - 32.1 Betinget dom
  - 32.2 Samfundstjeneste m.v.
- 3.3 Bøder
- 3.4 Konfiskation
- 3.5 Rettighedsfortabelse
- 3.6 Tidsbestemte foranstaltninger m.v.
  - 36.1 Forvaring
  - 36.2 Sikkerhedsforanstaltninger
  - 36.3 Mentalundersøgelse
- 3.9 Andre spørgsmål

### Søfart (se også Transport)

#### 1. Personerne, herunder strafansvar

#### 2. Befragtning

- 2.1 Befragtning i almindelighed. Konnossement. Fragten og befragterens ansvar
- 2.2 Ladning, losning og stuvning. Lasteevne
- 2.3 Liggetid
- 2.4 Forsinkelser udenfor ladning og losning. Ishindringer
- 2.5 Ansvar for gods
- 2.6 Ansvar for personer
- 2.7 Tidsbefragtning
- 2.8 Ophævelse af fragtafale
- 2.9 Andre spørgsmål

#### 3. Groshaveri

#### 4. Påsejling og lignende

#### 5. Forlis, stranding og bjærgning. Bugsering

#### 6. Søpant

#### 7. Skibsregistrering

#### 8. Lodsvæsen

### Tinglysning

#### 1. Fast ejendom

- 1.1 Hvilke rettigheder skal eller kan tinglyses
  - 11.1 Betingede rettigheder
  - 11.2 Rådighedsindskrænkninger
  - 11.3 Spørgsmål om, hvorvidt retten hviler på den faste ejendom
  - 11.4 Brugsrettigheder
  - 11.5 Skatter og afgifter
  - 11.6 Foreløbig tinglysning af påstået ret

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>1.2 Grundlag og fremgangsmåde           <ul style="list-style-type: none"> <li>12.1 Bestemt fast ejendom</li> <li>12.2 Indhold endelig fastsat</li> <li>12.3 Habilitet</li> <li>12.4 Legitimation og fuldmagt</li> <li>12.5 Formkrav</li> <li>12.6 Særlig om bygninger på fremmed grund</li> </ul> </li> <li>1.3 Prøvelse af lovlighed og gyldighed           <ul style="list-style-type: none"> <li>13.1 Forhold til tinglyst rådighedsindskrænkning</li> <li>13.2 Privatretlige regler</li> <li>13.3 Offentligretlige regler</li> </ul> </li> <li>1.4 Retsvirkninger</li> <li>1.5 Forholdet mellem flere rettigheder           <ul style="list-style-type: none"> <li>15.1 Panterettigheder indbyrdes, se Pant 2.3</li> <li>15.2 Servitutter over for panterettigheder</li> </ul> </li> <li>1.6 Udstykning og sammenlægning m.v.</li> <li>1.7 Rettelse og udslettelse</li> <li>1.8 Ansvar for fejl</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>4. Umyndiggørelse og lavværgemål</li> <li>5. Ægtepagt</li> <li>6. Kære</li> <li>7. Afgift</li> </ul> |
|--|---|
- 
- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>2. Underpant i løsøre           <ul style="list-style-type: none"> <li>2.1 Lysningssted</li> <li>2.2 Pantets genstand</li> <li>2.3 Formkrav</li> <li>2.4 Retsvirkninger</li> <li>2.5 Særlig om pant i driftsinventar i erhvervsvirksomheder, der drives fra lejet ejendom</li> <li>2.6 Ansvar for fejl</li> </ul> </li> <li>3. Høstpant og lignende</li> </ul> | <div style="text-align: center;"><b>Transport<br/>(Se særlig Søfart)</b></div> <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Jernbaner</li> <li>2. Post og telegraf</li> <li>3. Luftfart</li> <li>4. Vejtransport</li> <li>5. Transportformidling, herunder Speditører, Skibsmæglere, Stevedorer, Terminalvirksomheder</li> </ul> <div style="text-align: center;"><b>Veje og vand</b></div> <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Veje           <ul style="list-style-type: none"> <li>1.1 Offentlige veje</li> <li>1.2 Private veje</li> <li>1.3 Stier</li> </ul> </li> <li>2. Vand           <ul style="list-style-type: none"> <li>2.1 Naturlige vandløb og søer</li> <li>2.2 Vandaflledning, kloakker, dræning og lignende</li> <li>2.3 Grundvand</li> <li>2.4 Vandværker og vandledninger</li> </ul> </li> </ul> |
|---|---|

## B. Stikordsregister

### Alfabetisk stikordsregister

#### til systematisk emnefortegnelse (forvaltningsret)

#### A

Administrativ rekurs: Forvaltningsret 13.1.  
 Administrativ prøvelse m.v.: Forvaltningsret 1.3.  
 Aktindsigt: Forvaltningsret 11.4. og 116.1.  
 Almindelig aktindsigt: Forvaltningsret 116.1  
 Andelsboliger: Boligret 3.  
 Anvendelse af kriterier: Forvaltningsret 123.1.  
 Arbejdsformidling: Forvaltningsret 29.1.  
 Arbejdsløshedsforsikring: Forvaltningsret 29.1  
 Arbejdsløshedsforsikring, arbejdsformidling og arbejdsmarkedsuddannelser: Forvaltningsret 29.1.  
 Arbejdsmarkedsuddannelser: Forvaltningsret 29.1.  
 Arbejdsmiljø: Ansættelses- og arbejdsret 8.  
 Arbejdsskadeforsikring: Forvaltningsret 251.3.  
 Asyl: Forvaltningsret 2.7.

#### B

Begrundelse: Forvaltningsret 11.9.  
 Bekendtgørelse, underretning, formkrav m.v.: Forvaltningsret 11.10.  
 Boligselskaber: Forvaltningsret 29.6.  
 Broer: Forvaltningsret 29.35.  
 Byggeretlige spørgsmål: Miljøret 2.  
 Børnetilskud: Forvaltningsret 251.5.

#### C

Civilforsvar og civilt beredskab: Forvaltningsret 29.20.  
 Civilt beredskab: Forvaltningsret 29.20.  
 Civilt arbejde: Forvaltningsret 29.19.

#### D

Delegation af kompetence: Forvaltningsret 11.1.  
 Diverse forvaltningsretlige spørgsmål: Forvaltningsret 29.99.  
 Dokumenter, undtaget fra aktindsigt: Forvaltningsret 114.2 og 1161.2.

Domstolsprøvelse: Forvaltningsret 1.4.

#### E

Energi: Forvaltningsret 29.10. Se også Erhvervsret 2.3

#### F

Farvands- og lodsvæsen: Forvaltningsret 29.15. Se også Søfart 8.  
 Fiskeri: Landbrug m.v. 7.  
 Folkepension og ATP: Forvaltningsret 25.2.  
 Formkrav i forbindelse med bekendtgørelse, underretning m.v.: Forvaltningsret 11.10.  
 Forskning: Forvaltningsret 2.3.  
 Forsvar: Forvaltningsret 29.14.  
 Fortolkning: Forvaltningsret 12.3.  
 Fri proces: Retspleje 22.4.  
 Færger: Forvaltningsret 29.35.  
 Færøerne og Grønland: Forvaltningsret 29.30.

#### G

Generel inhabilitet: Forvaltningsret 112.2.  
 Godstransport med motorkøretøjer: Transport 4.  
 Grønland: Forvaltningsret 29.30.

#### H

Habilitet: Forvaltningsret 11.2.  
 Handel m.v.: Forvaltningsret 29.21. Se også Selskabsret, Markedsret, Entrepriseret, Immaterialret, Erhvervsret, Pengevæsen m.v. og Transport 5.  
 Havne, færger og broer: Forvaltningsret 29.35.  
 Hjemmelsspørgsmål: Forvaltningsret 1.2.  
 Hyrevognskørsel: Forvaltningsret 29.33.

#### I

Indfødsret: Statsforfatningsret 1.  
 Individuel boligstøtte: Forvaltningsret 29.9.  
 Industri og handel m.v.: Forvaltningsret 29.21.  
 Se også Selskabsret, Markedsret, Entrepriseret

ret, Immaterialret, Erhvervsret, Pengevæsen m.v. og Transport 5.  
 Inhabilitet: Forvaltningsret 11.2.  
 International ret 1 og 2.

## J

## K

Kirken og kirkelige forhold: Forvaltningsret 2.8.  
 Klage (administrativ): Forvaltningsret 13.1.  
 Klagevejledning: Forvaltningsret 11.8.  
 Kollektiv trafik og hyrevognskørsel: Forvaltningsret 29.33. Se også Transport 1 og Forvaltningsret 29.34.  
 Kommunalbestyrelser og andre kollegiale organers beslutninger: Forvaltningsret 1.6.  
 Kommunale forhold: Forvaltningsret 29.16. Se også Forvaltningsret 1.6  
 Kommunaltilsyn: Forvaltningsret 13.4.  
 Kommunikation: Forvaltningsret 29.29. Se også Forvaltningsret 2.2.  
 Kompetence, herunder delegation: Forvaltningsret 11.1.  
 Krav til hjemmelsgrundlaget: Forvaltningsret 12.1.  
 Kultur: Forvaltningsret 29.28. Se også Erhvervsret 2.1 og 2.4 samt Immaterialret 1 og 2.

## L

Lejeret: Leje af fast ejendom.  
 Ligestilling: Personspørgsmål 3.  
 Luftfart: Transport 3.  
 Læger: Forvaltningsret 2.4.

## M

## N

## O

Offentlig forsyningsvirksomhed og anden erhvervsudøvelse: Forvaltningsret 2.1.  
 Offentlig forsyning: Forvaltningsret 25.1.  
 Offentlige budgetter: Forvaltningsret 29.11.  
 Offentlighed: Forvaltningsret 11.6.  
 Offentligretligt erstatningsansvar, se Erstatning uden for kontrakt.  
 Opholds- og arbejdstilladelse: Forvaltningsret 27.1.  
 Oplysninger, undtaget fra aktindsigt: Forvaltningsret 114.3 og 1161.3.  
 Oprejsningsbevilling: Retspleje 24.6.

## P

Partsaktindsigt: Forvaltningsret 11.4.  
 Partshøring: Forvaltningsret 11.3.  
 Partsrepræsentation: Forvaltningsret 11.3.  
 Personalespørgsmål: Forvaltningsret 29.12. Se også Ansættelses- og arbejdsret.  
 Personregistre: Personspørgsmål 1.  
 Politi: Forvaltningsret 2.6.  
 Post, telegraf, telefon: Forvaltningsret 2.2.  
 Procedurefordrejning: Forvaltningsret 123.4.  
 Procesbevillinger: Forvaltningsret 29.24. Se også Retspleje 22.4, 26.4 og 26.5  
 Proportionalitetsprincippet: Forvaltningsret 123.3.

## Q

## R

Rekurs: Forvaltningsret 13.1.  
 Remonstration og tilbagekaldelse: Forvaltningsret 13.3.  
 Repræsentation: Forvaltningsret 11.3.

## S

Sagens oplysning: Forvaltningsret 11.5.  
 Sagsbehandling: Forvaltningsret 1.1.  
 Sagstyper, undtaget fra aktindsigt: Forvaltningsret 114.1 og 1161.1.  
 Samværsret: Forvaltningsret 29.27.  
 Sanering og byfornyelse: Boligret 5.  
 Skibes sikkerhed m.v.: Forvaltningsret 29.22. Se også Søfart 5 og 7.  
 Skoler: Forvaltningsret 2.3.  
 Skønssafvejningen: Forvaltningsret 123.2.  
 Social bistand: Forvaltningsret 251.4.  
 Social pension: Forvaltningsret 251.6. Se også Forvaltningsret 25.2  
 Socialvæsen: Forvaltningsret 2.5.  
 Speciel inhabilitet: Forvaltningsret 112.1.  
 Specielt tilsyn: Forvaltningsret 13.2.  
 Straffuldbyrdsel: Forvaltningsret 29.25.  
 Sundhedsvæsen. Læger og sygehuse: Forvaltningsret 2.4.  
 Syge- og barseldagpenge: Forvaltningsret 251.2.  
 Sygehuse: Forvaltningsret 2.4.

## T

Tavshedspligt: Forvaltningsret 11.7.  
 Telefon: Forvaltningsret 2.2.  
 Telegraf: Forvaltningsret 2.2.  
 Tilbagebetaling af sociale ydelser: Pengevæsen 5.5.

Tilbagekaldelse: Forvaltningsret 13.3.  
Tredieinstansbevilling: Retspleje 26.5.

## U

Udenrigsforhold og udviklingsbistand: Forvaltningsret 29.36. Se også International ret 1 og 2.

Udfyldning: Forvaltningsret 12.3.

Udlevering og udvisning: Forvaltningsret 27.2.

Udlændinge: Forvaltningsret 2.7.

Underretning: Forvaltningsret 11.10.

Undervisning og forskning, herunder skoler: Forvaltningsret 2.3.

Undtagelser fra aktindsigt: Forvaltningsret 114.1, 114.2, 114.3, 1161.1, 1161.2 og 1161.3.

Ungdoms- og ældreboliger: Forvaltningsret 29.7.

## V

Valg til kommunale råd og Europaparlamentet: Forvaltningsret 29.17.

Valg til Folketinget: Statsforfatningsret 21.1.

Veje: Veje og vand 1.

Vejledning, herunder klagevejledning m.v.: Forvaltningsret 11.8.

Vilkår, procedurefordrejning m.v.: Forvaltningsret 123.4.

Værdighedskrav m.v.: Forvaltningsret 112.3.

Værnepligt og civilt arbejde: Forvaltningsret 29.19.

Våben: Forvaltningsret 29.23.

## X

## Y

## Z

## Æ

Ældreboliger: Forvaltningsret 29.7.

## Ø

## Å



## Ministerområdeopdelt stikordsregister

### Til systematisk emnefortegnelse (forvaltningsret)

#### Arbejdsministeriet:

Forvaltningsret 251.1 Arbejdsløshedsforsikring. Se Forvaltningsret 29.1.  
 Forvaltningsret 251.3 Arbejdsskadeforsikring.  
 Forvaltningsret 25.2 Folkepension og ATP.  
 Forvaltningsret 29.1 Arbejdsløshedsforsikring, arbejdsformidling og arbejdsmarkedsudannelser.  
 Forvaltningsret 29.2 Arbejdsmiljø. Se Ansættelses- og arbejdsret 8.

#### Boligministeriet:

Forvaltningsret 29.3 Lejeret. Se leje af fast ejendom.  
 Forvaltningsret 29.4 Sanering og byfornyelse. Se boligret 5.  
 Forvaltningsret 29.5 Andelsboliger. Se boligret 3.  
 Forvaltningsret 29.6 Boligselskaber.  
 Forvaltningsret 29.7 Ungdoms- og ældreboliger.  
 Forvaltningsret 29.8 Byggeretlige spørgsmål. Se Miljøret 2.  
 Forvaltningsret 29.9 Individuel boligstøtte.

#### Energiministeriet:

Forvaltningsret 29.10 Energi. Se også Erhvervsret 2.3.

#### Finansministeriet:

Forvaltningsret 29.11 Offentlige budgetter.  
 Forvaltningsret 29.12 Personalespørgsmål. Se også Ansættelses- og arbejdsret.

#### Fiskeriministeriet:

Forvaltningsret 29.13 Fiskeri. Se Landbrug m.v. 7.

#### Forsvarsministeriet:

Forvaltningsret 29.14 Forsvar.  
 Forvaltningsret 29.15 Farvands- og lodsvæsen. Se også Søfart 8.

#### Indenrigsministeriet:

Forvaltningsret 13.4 Kommunaltilsyn.  
 Forvaltningsret 1.6 Kommunalbestyrelser og andre kollegiale organers beslutninger.  
 Forvaltningsret 2.1 Offentlig forsyningsvirksomhed og anden erhvervsudøvelse.  
 Forvaltningsret 29.16 Kommunale forhold. Se også Forvaltningsret 1.6.  
 Forvaltningsret 29.17 Valg til kommunale råd og Europaparlamentet. Se også Statsforfatningsret 21.1.  
 Forvaltningsret 29.18 Indfødsret. Se Statsforfatningsret 1.  
 Forvaltningsret 29.19 Værnepligt og civilt arbejde.  
 Forvaltningsret 29.20 Civilforsvar og civilt beredskab.  
 Forvaltningsret 29.26 Personregistre. Se Personspørgsmål 1.

#### Industriministeriet:

Forvaltningsret 29.21 Industri og handel m.v. Se også Selskabsret, Markedsret, Entrepriseret, Immaterialret, Erhvervsret, Pengevæsen m.v. og Transport 5  
 Forvaltningsret 29.22 Skibes sikkerhed m.v. Se også Søfart 5 og 7

#### Justitsministeriet:

Forvaltningsret 2.6 Politi.  
 Forvaltningsret 2.7 Udlændinges behandling.  
 Forvaltningsret 27.1 Opholds- og arbejdstilladelse.  
 Forvaltningsret 27.2 Udlevering og udvisning.  
 Forvaltningsret 29.23 Våben.  
 Forvaltningsret 29.24 Procesbevillinger. Se også Retspleje 22.4, 26.4 og 26.5.  
 Forvaltningsret 29.25 Straffuldbyrddelse.  
 Forvaltningsret 29.26 Personregistre. Se Personspørgsmål 1.  
 Forvaltningsret 29.27 Samværsret.  
 Landbrug 6. (Dyreværn).

**Kirkeministeriet:**

Forvaltningsret 2.8 Kirken og kirkelige forhold.

**Kommunikationsministeriet:**

Forvaltningsret 2.2 Post, telegraf, telefon.

Forvaltningsret 29.29 Kommunikation. Se også Forvaltningsret 2.2.

**Kulturministeriet:**

Forvaltningsret 29.28 Kultur. Se også Erhvervsret 2.1 og 2.4 samt Immaterialret 1 og 2.

**Landbrugsministeriet:**

Landbrug m.v.

**Miljøministeriet:**

Landbrug 4 og 5.  
Miljøret 1.  
Veje og vand 2.

**Skatteministeriet:**

Afgifter.  
Skatter.

**Socialministeriet:**

Forvaltningsret 2.5 Socialvæsen.  
Forvaltningsret 25.1 Offentlig forsorg.  
Forvaltningsret 251.2 Syge- og barselsdagpenge.  
Forvaltningsret 251.4 Social bistand.  
Forvaltningsret 251.5 Børnetilskud.

Forvaltningsret 251.6 Social pension. Se også Forvaltningsret 25.2.

Forvaltningsret 251.7 Tilbagebetaling af sociale ydelser. Se pengevæsen 5.5.

Forvaltningsret 251.8 Andre spørgsmål.

Forvaltningsret 25.2 Folkepension og ATP.

**Statsministeriet:**

Forvaltningsret 29.30 Færøerne og Grønland.

Forvaltningsret 29.31 Ligestilling. Se Personspørgsmål 3.

**Sundhedsministeriet:**

Forvaltningsret 2.4 Sundhedsvæsen. Læger og sygehuse.

**Trafikministeriet:**

Forvaltningsret 2.1 Offentlig forsyningsvirksomhed og anden erhvervsudøvelse.

Forvaltningsret 29.32 Luftfart. Se Transport 3.

Forvaltningsret 29.33 Kollektiv trafik og hyrevognskørsel. Se også Transport 1 og Forvaltningsret 29.34.

Forvaltningsret 29.34 Godstransport med motorkøretøjer. Se Transport 4.

Forvaltningsret 29.35 Havne, færger og broer.

Forvaltningsret 29.36 Veje. Se Veje og vand 1.

**Udenrigsministeriet:**

Forvaltningsret 29.37 Udenrigsforhold og udviklingsbistand. Se også International ret 1 og 2.

**Undervisningsministeriet:**

Forvaltningsret 2.3 Undervisning og forskning, herunder skoler.

## C. Sagsregister

### Almindelige emner

#### 1. Lovfortolkning

##### 1.1 Analogi og modsætningsslutning

##### 1.2 Motiver

*Navnebevis til en del af et flerleddet efternavn som selvstændigt efternavn.*

Familieretsdirektoratet havde afslået en ansøgning om tilladelse til at ændre navnet Allesen de Fine Bunkelod til Allesen. Direktoratet henviste til, at et forbeholdt, flerleddet efternavn på samme måde som et bindestregsefternavn ikke er opsplitteligt, medmindre der foreligger en sådan særlig tilknytning til det ønskede navn, at det efter navneloven kan tillades som selvstændigt efternavn.

Ombudsmanden udtalte, at navneloven og de hensyn, den bygger på, efter hans mening ikke gav tvivlende grunde til at afslå navneønsket i et tilfælde som det foreliggende. Ombudsmanden anførte herved, at det for personer, der bar et flerleddet efternavn, som havde været i familien gennem generationer, måtte forekomme uforståeligt, at tilknytningen til navnets enkelte led ikke kunne betegnes som »ganske særlig«, jf. navnelovens § 8, nr. 5. Det blev efter ombudsmandens opfattelse ikke mere forståeligt, når myndighederne som forklaring henviste til, at indehaverne af de forbeholdte sammensatte navne, hvori Allesen indgik, herunder den pågældendes egen familie, havde krav på navnebeskyttelse også over for personer, der i forvejen bar navnet som en del af deres efternavn.

Ombudsmanden henstillede til Civilretsdirektoratet at overveje sagen på ny i lyset af de af ham anførte betragtninger. .... 89.75

### Afgifter

#### 6. Forbrugsafgifter

*Tilsynsråds beslutning om ikke at anvende sanktioner over for kommunal beslutning om kloakbidrag.*

X byråd besluttede i 1986 ikke at bringe kommunens kloakbetalingsvedtægt i anvendelse i forbindelse med, at der på et matr.nr. blev opført et supermarked, der skulle tilsluttes kommunens separate regn- og spildevandsanlæg. Efter vedtægt for fordeling af udgifterne til kloakforsyning i kommunen – godkendt ved kendelse i 1975 – skulle området ikke på-

lignes bidrag til hovedlednings- og renseanlæg, for det eksisterende bassinanlæg eventuelt blev nedlagt, og spildevandet tilført fællesrenseanlægget. En ny kloakbetalingsvedtægt fra 1980 indeholdt ikke en tilsvarende bestemmelse. Efter denne vedtægt skulle der efterfølgende ske påligning af bidrag, såfremt forudsætningerne for ejendommens anvendelse gav anledning til forhøjelse. A forelagde byrådets beslutning for tilsynsrådet, idet han fandt, at beslutningen stred mod forudsætningerne for landvæsenskommissionskendelsen af 1975. Tilsynsrådet indhentede bl.a. en udtalelse fra Miljøstyrelsen, der fandt – efter at have indhentet udtalelse fra byrådet – at der ikke forelå sådanne ændringer i forholdene, der kunne berettiggende en ændring af Landvæsenskommissionens bestemmelse om bidrag. Miljøstyrelsen lagde herved vægt på, at bassinanlægget i spildevandsplanen forudsattes nedlagt, og at kommunen i øvrigt ikke havde kunnet give en begrundelse for at udelade betalingsbestemmelserne i 1975-kendelsen for disse ejendomme fra betalingsvedtægten af 1980. Tilsynsrådet beholdt sig i en skrivelse til A til Miljøstyrelsens udtalelse, men meddelte A i en senere skrivelse, at det var tvivlsomt, hvorvidt kommunalbestyrelsen havde været berettiget til at ændre betalingsreglerne, og at denne tvivl herefter alene kunne afklares af domstolene, og at rådet ikke foretog sig videre vedrørende dette spørgsmål.

Denne afgørelse klagede A over til ombudsmanden, der tilsluttede sig tilsynsrådets opfattelse af, at det rejste spørgsmål måtte anses for usikkert, og at betingelserne for at iværksætte sanktioner i henhold til § 61 i den kommunale styrelseslov derfor ikke var opfyldt. Derimod fandt ombudsmanden det beklageligt, at tilsynsrådet i den første skrivelse generelt havde henvist til Miljøstyrelsens udtalelser, idet henvisningen vanskeligt kunne læses på anden måde, end at rådet ikke nærede tvivl med hensyn til den retlige bedømmelse af forholdet. .... (R)

### Ansættelses- og arbejdsret

#### 1. Tjenestemænd

##### 1.1 Ansættelse og ansættelsesvilkår

*Mindretals indstilling om ansættelse af sognepræst.*

Ved opslag af en ledig stilling som sognepræst indstillede et flertal af menighedsrådet B til ansættelse i stillingen. To medlemmer med tilknytning til organi-

sationen A indstillede E under henvisning til, at A elers ikke ville være repræsenteret blandt sognets præster. Provsten i Y by indstillede, at B blev ansat, biskoppen over Z stift anbefalede E og henviste herved til lov om menighedsråd § 41, stk. 2. Kirkeministeren meddelte, at det forekom ham ønskeligt at lade stillingen genopslå. Stillingen blev genopslået, og efter et nyt indstillingsmøde indstillede flertallet i menighedsrådet, provsten og biskoppen, at G blev ansat. E var denne gang indstillet som nr. 2. Mindretallet anbefalede på ny kirkeministeren at ansætte E og anmodede om aktindsigt samt om en forhandling med ministeren, inden der blev truffet afgørelse i sagen. Ministeren gav aktindsigt i en vis udstrækning, men afslog forhandlingen og ansatte G som sognepræst. A gjorde i en klage til ombudsmanden gældende, at lov om menighedsråd, § 41, stk. 2, burde have været anvendt i sagen, og at såvel ministerens beslutning om at genopslå stillingen som afgørelsen om at ansætte G stred mod den mindretalsbeskyttelse, der er indeholdt i bestemmelsen.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere Kirkeministeriets afgørelse om henholdsvis genopslag og besættelse af stillingen med G. Retten til at forlange en sags afgørelse udsat, indtil der er afgivet en udtalelse, tilkommer kun »parter«. Ombudsmanden anså hverken A eller mindretallet i menighedsrådet for at være parter i sagen og fandt således heller ikke grundlag for at kritisere, at kirkeministeren ikke havde behandlet A's henvendelse som en anmodning efter forvaltningslovens § 21. Ombudsmanden fandt dog, at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik, hvis mindretallet i menighedsrådet havde fået forelagt provstens og biskoppens udtalelser med henblik på, at mindretallet fik lejlighed til at kommentere dem, inden Kirkeministeriet traf afgørelse i sagen. .... 89.100

#### *Godtgørelse for merarbejde.*

A, der var kaptajn i hæren, blev udpeget til at deltage i et organisationsudviklingsprojekt ved Hærens Materielkommando (HMAK). Som et led i udviklingsprojektet udsendte HMAK et sæt bestemmelser om administrative forhold vedrørende de nedsatte analysegrupper i forbindelse med projektets gennemførelse, herunder bestemmelser om godtgørelse for præsteret merarbejde. I tilslutning hertil fremsendte A attesterede opgørelser over sit merarbejde til HMAK. HMAK fremsendte opgørelserne med indstilling om udbetaling af godtgørelse for merarbejdet til Forsvarskommandoen, der videresendte opgørelserne til Forsvarsministeriet tillige med indstilling om udbetaling af merarbejdsgodtgørelse. Forsvarsministeriet afslog at honorere merarbejdet bl.a. under henvisning til, at efter ministeriets praksis indgår merarbejde præsteret i hjemmet ikke i ministeriets samlede vurderingsgrundlag for, om der skal ydes godtgørelse for merarbejde. Ministeriets nævnte

praksis fremgik ikke af HMAK's bestemmelser om de administrative forhold omkring de nedsatte analysegrupper.

Ombudsmanden udtalte, at A – på baggrund heraf samt de i øvrigt foreliggende oplysninger om gennemførelsen af det omhandlede organisationsudviklingsprojekt – ved arbejdets udførelse måtte have en berettiget forventning om, at også dokumenteret merarbejde præsteret i hjemmet ville indgå i vurderingsgrundlaget med henblik på eventuel kompensation. Han henstillede til Forsvarsministeriet at genoptage behandlingen af HMAK's og Forsvarskommandoens indstillinger om udbetaling af godtgørelse for A's merarbejde ..... (R)

## **2. Funktionærforhold**

### *2.5 Lønspørgsmål*

#### *Tilbagebetaling af for meget udbetalt løn (condictio in debiti).*

A klagede over, at Undervisningsministeriet ikke fandt anledning til at kritisere, at en skole – hvor A var ansat – havde modregnet 12.759,48 kr. i hans løn. Beløbet vedrørte et særligt tillæg, der fejlagtigt var blevet udbetalt over en 9-måneders periode. Til støtte for kravet om tilbagebetaling havde skolen gjort gældende, at A burde have haft kendskab til, at han ikke havde været berettiget til tillægget.

Ombudsmanden fandt, at der – udover en vurdering af A's subjektive forhold – skulle foretages en mere almen, objektivt præget vurdering af, hvem der var nærmest til at bære risikoen for den skete fejludbetaling. Efter en angivelse af, hvilke kriterier der kunne indgå i denne vurdering, henstillede ombudsmanden til Undervisningsministeriet, at sagen blev undergivet en fornyet overvejelse. .... 89.220

### *2.7 Opsigelse, bortvisning eller bortgang*

#### *Tilsynsråds beslutning om ikke at sanktionere kommunal beslutning om afskedigelse af en leder af en legestue.*

X Kommune afskedigede B, der var leder af en legestue, efter klager fra forældrekrædsen og faldende søgning af børn. A indbragte sagen for tilsynsrådet, der fandt, at offentlighedslovens § 6 om notatpligt var tilsidesat på et givet tidspunkt, men at der ikke var grundlag for at annullere afskedigelsen.

Ombudsmanden bemærkede, at det ifølge den kommunale styrelseslovs § 61 er en betingelse for at anvende annullation som sanktion, at den pågældende afgørelse ikke er bragt til udførelse. I den foreliggende sag var afskedigelsesbeslutningen meddelt B, og der var derfor ikke grundlag for at kritisere, at tilsynsrådet ikke annullerede beslutningen. Ombudsmanden var enig med tilsynsrådet i, at der var sket en tilsidesættelse af notatpligten, men fandt ikke holde-

punkter for at antage, at denne fejl havde påvirket afgørelsens udfald på en sådan måde, at afgørelsen eventuelt kunne underkendes som ugyldig (under en retssag), og at der derfor ikke havde været anledning for tilsynsrådet til at udtale sig herom. Ombudsmanden fandt, at der ikke var givet B lejlighed til at udtale sig om hele afskedigelsesgrundlaget inden afgørelsen, og at dette forhold burde være påtalt af tilsynsrådet. Fejlen var dog ikke så væsentlig, at den kunne påvirke afgørelsens gyldighed. Ombudsmanden fandt ikke, at det var en krænkelse af tavshedspligten, at kommunen havde meddelt et dagblad visse oplysninger om begrundelsen for afskedigelsen. . . . . (R)

## Boligret

(Se også Leje af fast ejendom)

### 1. Almennyttige boligselskaber

*Borgmester inhabil ved behandling af sag mod selskab, hvori han indtog formandspost.*

Hvervet som formand for et boligselskab måtte efter ombudsmandens mening indebære opgaver og pligter i forhold til selskabets interesser, som i betydeligt omfang måtte anses som selvstændige og forskellige fra de opgaver og interesser, kommunalbestyrelsen skal varetage som tilsynsførende med selskabet. Ombudsmanden kunne derfor ikke generelt anerkende Boligstyrelsens standpunkt, hvorefter der ved udøvelsen af de forskellige hverv reelt er tale om varetagelse af sammenfaldende interesser, og at der derfor ikke foreligger nogen interessekonflikt. Kommunalbestyrelsens funktion som tilsynsførende med selskabet indebærer efter omstændighederne, at den må tage stilling til konflikter mellem selskabet og dets lejere m.fl. I sådanne tilfælde er der som udgangspunkt tale om en sådan konflikt, at sammenfaldende hverv – i hvert fald som henholdsvis formand for kommunalbestyrelsen og for selskabsbestyrelsen – må medføre inhabilitet, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3. I det foreliggende tilfælde drejede A's henvendelse til kommunen sig bl.a. om, hvorvidt boligselskabet overholdt gældende bestemmelser om udførelse af vedligeholdelsesarbejder, og der forelå en forholdsvis skarp meningsudveksling herom.

På denne baggrund fandt ombudsmanden, at borgmesteren var inhabil og ikke burde have deltaget i kommunens behandling af sagen. Boligstyrelsen burde efter ombudsmandens opfattelse have været opmærksom på spørgsmålet, og han gjorde styrelsen bekendt med denne opfattelse . . . . . 89.38

## 5. Byfornyelse (Sanering)

*Ændring af saneringsplan uden nabohøring.*

En ændring til en af Boligministeriet godkendt saneringsplan blev godkendt af Boligstyrelsen. Saneringsselskabet havde skriftligt orienteret formanden for en ejerlejlighedsforening i det berørte område om ændringen. A, der var medlem af den pågældende forening, gjorde gældende, at ændringen savnede hjemmel, og at han som nabo burde have haft adgang til at udtale sig om ændringen.

Ombudsmanden udtalte, at saneringsloven ikke indeholder retningslinier for ændring af planer, og det derfor i overensstemmelse med almindelige retlige synspunkter som udgangspunkt må lægges til grund, at ændringen skal gennemføres ved vedtagelse af en ny plan eller et tillæg til den bestående plan. Inden for denne ramme beroede afgørelsen på en skønmæssigt præget vurdering. Ombudsmanden fandt ikke, at der i den konkrete sag forelå særlige omstændigheder, der bevirkede, at han kunne kritisere ændringsbeslutningen. Ombudsmanden udtalte endvidere, at mindre væsentlige ændringer, der kun har betydning for en eller ganske få umiddelbart nærliggende ejendomme, kan gennemføres uden projekt-offentlighed, men ved nabohøring. Ombudsmanden fandt det ikke holdbart, at ændringen i den konkrete sag alene blev forelagt formanden for ejerlejlighedsforeningen, og henviste til, at der ikke generelt kan opstilles en formodning for, at formænd for ejerlejlighedsforeninger kan anses for repræsentanter for medlemmerne, jf. forvaltningslovens § 8. Da der ikke var holdpunkter for at antage, at foreningen eller dens formand var bemyndiget af A til at udtale sig på A's vegne, fandt ombudsmanden, at der ikke var gennemført den fornødne nabohøring . . . . . 89.42

## Entrepriseseret

### 1. Licitation

#### 1.9 Andre spørgsmål

*Aktindsigtsbegæring i en entreprenørs tilbudsliste ved en offentlig licitation.*

A anmodede en kommune om at få aktindsigt i den lavestbydende entreprenørs tilbudsliste ved en kommunal licitation. Kommunen afslog under henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Afslaget blev indbragt for tilsynsrådet, som ikke fandt grundlag for at kritisere kommunens handlemåde i sagen.

Ombudsmanden fandt, at kommunen ikke havde foretaget en konkret vurdering af risikoen for, at entreprenørvirksomheden ville lide tab som følge af aktindsigten. På den baggrund fandt ombudsmanden det beklageligt, at tilsynsrådet ikke havde udtalt kritik af kommunens handlemåde.

Ombudsmanden henstillede til tilsynsrådet at undergive klagen en fornyet behandling . . . . . (R)

*Aktindsigt i brevveksling om EF-spørgsmål mellem offentlige myndigheder og private.*

En privat organisation rettede i august 1989 henvendelse til Trafikministeriet og begærede aktindsigt i en skrivelse fra et fransk entreprenørfirmas danske advokat til ministeriet. Det pågældende dokument indgik i sagen om EF's indsigelser mod licitationen vedrørende den faste storebæltsforbindelse.

Ministeriet afslog begæringen under henvisning til, at det ønskede dokument var omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 10, nr. 3, i offentlighedsloven og således ikke var undergivet aktindsigt.

Ombudsmanden udtalte, at såvel almindelige juridiske fortolkningsprincipper som reale hensyn efter offentlighedslovens § 10, nr. 3, måtte føre til, at der ikke var hjemmel i bestemmelsen til at afslå en begæring om aktindsigt i brevveksling om EF-spørgsmål mellem offentlige myndigheder og private. Ombudsmanden henstillede til Trafikministeriet at træffe en ny afgørelse.

Ministeriet udleverede herefter det pågældende dokument til organisationen og meddelte i en senere skrivelse, at ministeriet tog ombudsmandens fortolkning af bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 3, til efterretning. . . . . 89.197

## Erstatning uden for kontraktsforhold

### 1. Ansvarsgrundlag

#### 111.2 Offentligt ansvar

*Erstatning i forbindelse med politiets medvirken til fjernelse og destruktion af uindregistreret bilvrag, der henstod på et af færdselsloven omfattet område.*

A klagede på B's vegne over, at Justitsministeriet (J) kun havde ydet B en erstatning på 1.000 kr. i forbindelse med politiets medvirken til fjernelse og destruktion af B's uindregistrerede bilvrag, der henstod på et af færdselsloven omfattet parkeringsareal. Myndighederne havde som hjemmel til fjernelse og destruktion af bilen henvist til færdselslovens §§ 123-24 og den i medfør heraf udstedte bekendtgørelse. Under ombudsmandens behandling af sagen oplyste J, at færdselslovens § 123 ikke kunne anvendes, idet køretøjet ud fra en vurdering af dets tilstand ikke havde kunnet anses for at være et af færdselsloven omfattet køretøj. J fandt i stedet, at politiet havde haft hjemmel til fjernelsen i retsplejelovens § 108, stk. 1.

Ombudsmanden fandt, at politiet havde haft tilstrækkelig hjemmel til fjernelsen i færdselslovens § 87, stk. 1, jf. § 118, stk. 1, nr. 1, sammenholdt med retsplejelovens § 108, stk. 1, og at politiet ikke havde pådraget sig et erstatningsansvar i forbindelse med køretøjets afgivelse til destruktion. Ombudsmanden henstillede dog samtidig til J, at der tilvejebringes en ordning, hvorefter der tidligst foretages destruktion

af »køretøjer« som det omhandlede 14 dage efter fjernelsen, jf. færdselslovens § 123, stk. 3, 3. pkt. . (R)

### 3. Erstatningsberegning

#### 32.2 Lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser

*Voldsofferlovens krav om hurtig indgivelse af politianmeldelse.*

A henvendte sig på skadestuen med et knivstik i venstre side af maven. Ca. 3 måneder senere søgte han Erstatningsnævnet om erstatning i henhold til voldsofferloven. Nævnet afslog ansøgningen under henvisning til, at politianmeldelse ikke var indgivet »uden unødigt ophold«. Nævnet fandt ikke grundlag for at dispensere fra dette krav. Ifølge de da foreliggende oplysninger havde A først indgivet politianmeldelse knap 3 måneder efter det passerede. Ved en anmodning om revurdering af sagen oplyste en speciallæge, at A 5 dage efter det passerede straks efter udskrivelsen fra hospitalet havde henvendt sig til Nyrupsgade Politistation. A var imidlertid for udmattet til at følge politiets opfordring til at henvende sig til en anden politistation. Nævnet fastholdt afslaget på erstatning.

Ombudsmanden udtalte, at nævnets praksis, hvor efter kravet om hurtig indgivelse af politianmeldelse håndhæves strengt, er i overensstemmelse med lovens forarbejder og retspraksis. Ombudsmanden fandt således ikke grundlag for at kritisere, at nævnet afslog A's ansøgning om erstatning, når nævnet lagde til grund, at politianmeldelse først var indgivet efter 3 måneder. Ombudsmanden måtte imidlertid lægge til grund, at nævnet ikke nærmere havde undersøgt oplysningen om, at A forgæves henvendte sig til Nyrupsgade Politistation straks efter udskrivelsen. Ombudsmanden fandt, at nævnet burde have undersøgt denne oplysning nærmere. Han henstillede til nævnet at genoptage sagens behandling og foretage en ny vurdering, hvor denne oplysning blev inddraget . . . . . 89.92

#### 32.3 Lov om arbejdsskadeforsikring

*Den Sociale Ankestyrelses begrundelse for ikke at genoptage sag om arbejdsskade.*

B var ansat som omsorgspædagog på X institution, der tager sig af handicappede klienter. B's læge anmeldte til Sikringsstyrelsen, at B under arbejdet havde pådraget sig en »tennisalbue«. Styrelsen kunne ikke anerkende tilfældet som omfattet af arbejdsskadeforsikringsloven, hvilket Den Sociale Ankestyrelse tiltrådte. Efter at have indhentet nye oplysninger, herunder 2 lægeerklæringer og udtalelser fra Arbejdstilsynet anmodede B om genoptagelse af sagen. Ankestyrelsen udtalte, at styrelsen ikke fandt, at der var fremkommet nye oplysninger, der ændrede

grundlaget for de tidligere afgørelser. B gjorde gældende, at ankestyrelsens begrundelse var utilstrækkelig.

Ankestyrelsen burde efter ombudsmandens mening have forklaret, hvorfor styrelsen ikke kunne tiltræde konklusionerne i det nye materiale og ikke blot have henvist til, at der ikke var fremkommet nye oplysninger, der ændrede grundlaget for de tidligere afgørelser. Ombudsmanden fandt således, at ankestyrelsens afgørelse ikke var tilstrækkeligt begrundet og gjorde ankestyrelsen bekendt med sin opfattelse ..... (R)

## Familieret

### 3. Børn

#### 3.2 Adoption

*Efterfølgende udarbejdelse af socialrapport til brug for adoptionsformidling.*

Et ægtepar klagede til ombudsmanden over indholdet af en socialrapport udfærdiget af Århus Amtskommune til brug for adoptionsformidling. Ægteparret havde i 1986 fået afslag på adoption fra det lokale adoptionssamråd. Afslaget byggede på materiale udarbejdet af amtskommunens socialcenter. Materialet gav et temmelig negativt indtryk af hustruens psykiske ressourcer. På foranledning af Adoptionsnævnet blev der udarbejdet en psykologisk erklæring, som anbefalede en godkendelse af ægteparret. Samrådet fastholdt dog sit afslag, men blev herefter tilsidesat af Adoptionsnævnet, som besluttede at godkende parret i overensstemmelse med psykologerklæringen. Til brug for adoptionsformidlingen udarbejdede samrådet en socialrapport på baggrund af det tidligere materiale om ansøgerne. Rapportens konkluderende afsnit var i forhold til det oprindelige materiale ikke ændret væsentligt – dvs. det negative billede af hustruen var fastholdt. Dette afskar i realiteten parret fra at få anvist et barn til adoption.

Efter at ombudsmanden havde anmodet de implicerede myndigheder om et møde i sagen, tilbød Civilretsdirektoratet og Adoptionsnævnet at udarbejde nye generelle retningslinier. Herefter kunne de adoptionsformidlende organisationer i sager, hvor Adoptionsnævnet havde underkendt de lokale samråds afslag på godkendelse, forelægge spørgsmålet om udformningen af socialrapporten for Adoptionsnævnet. Den konkrete sag blev også omfattet af disse nye retningslinier.

Adoptionsnævnet udfærdigede herefter en ny socialrapport, som fremtrådte som en forståelig og rimelig begrundelse for nævnets godkendelse af parret som adoptanter ..... 89.72

### 3.3 Forældremyndighed

*Vilkår om religionsforhold ved fastsættelse af samværsret.*

En resolution om samværsret indeholdt vilkår om, at barnet under besøg hos samværsberettigede ikke måtte oplæres i Jehovas Vidners tro og ikke måtte deltage i Jehovas Vidners stævner, møder, missioner og lignende aktiviteter.

Ombudsmanden udtalte, at der efter myndighedsloven ikke er noget til hinder for at fastsætte vilkår med hensyn til barnets religiøse forhold under forudsætning af, at vilkåret i det konkrete tilfælde er nødvendigt ud fra hensynet til, hvad der er bedst for barnet. Hensynet til den samværsberettigedes frie religionsudøvelse – jf. bl.a. grundlovens § 70 – måtte på den anden side føre til, at myndighederne udviser særlig påpasselighed med ikke at stille strengere vilkår end nødvendigt. Da navnlig udtrykkene »oplæres« og »lignende aktiviteter« måtte skabe tvivl om vilkårets rækkevidde, og da vilkåret faktisk var blevet forstået således, at samværsret var udelukket, henstillede ombudsmanden til Civilretsdirektoratet at søge vilkåret præciseret ..... 89.78

## Forvaltningsret

### 1. Almindelige emner

#### 1.1 Sagsbehandling

##### 11.1 Kompetence, herunder delegation

*Egen drift projekt angående et antal sager fra Skatte departementet vedrørende aktindsigt. .... 89.241*

#### Lokalnævns kompetenceområde.

Advokat A klagede til et lokalnævn over, at politiet udtalte sig til et lokalt dagblad om hans klients sag. Hans klient og dennes fraseparerede hustru havde på det tidspunkt fælles forældremyndighed over børnene, der opholdt sig hos hustruen her i landet. Manden havde bopæl i udlandet, og hustruen frygtede, at han ville tage børnene med til udlandet. Dagbladet redegjorde nærmere for sagens hidtidige forløb. Ved henvendelse til det lokale politi oplyste en polititjenestemand dagbladet om, at politiet ikke havde været impliceret i sagen, idet forældremyndigheden ikke var fastsat, men at politiet havde rådet hustruen til hurtigst muligt at få fastsat en midlertidig forældremyndighed. Når forældremyndigheden først var tillagt hustruen, ville et forsøg fra mandens side på at medtage børnene til udlandet være ulovligt, og politiet kunne da gribe ind. Lokalnævnets formand fandt ikke, at sagen henhørte under lokalnævnets kompetence, idet den alene vedrørte politiets sagsbehandling og materielle dispositioner og ikke politiets adfærd, jf. Justitsministeriets vejledning nr. 7 af 18. januar 1982 A, pkt. 5.

Ombudsmanden fandt, at den udtalelse, der var afgivet af polititjenestemanden, indeholdt dels en generel orientering, dels en tilkendegivelse vedrørende et bestemt sagsforhold. Således som den samlede udtalelse fremtrådte, måtte ombudsmanden imidlertid lægge til grund, at den generelle orientering var foranlediget af – og dannede baggrund for – tilkendegivelsen vedrørende det konkrete sagsforhold. Ombudsmanden fandt herefter, at udtalelsen som helhed måtte anses for omfattet af lokalnævnets kompetence på grund af den anførte sammenhæng mellem den generelle orientering og den konkrete tilkendegivelse.

Ombudsmanden henstillede til lokalnævnet, at tage A's klage op til fornyet behandling . . . . . 89.95

### *Budgetkompetenceforholdet imellem et fakultetsråd og dets forretnings- og budgetudvalg.*

Institut A ved B universitet klagede over Undervisningsministeriets opfattelse af budgetkompetenceforholdet imellem et fakultetsråd og dets forretnings- og budgetudvalg. Efter ministeriets opfattelse er der i lov om styrelse af højere uddannelsesinstitutioner hjemmel til i statuten for B universitet at tillægge et budget- og forretningsudvalg en selvstændig kompetence til at fordele finanslovsbevillinger imellem de fag, der hører under fakultetet og til at påse budgetternes overholdelse. Institut A bestred, at der i styrelsesloven er hjemmel til i statuten for B universitet at fastsætte bestemmelser, der tillægger et budget- og forretningsudvalg en sådan selvstændig kompetence. Sætteombudsmanden udtalte uenighed i ministeriets retsopfattelse og henviste herved til styrelseslovens § 11 stk. 4, hvorefter det enkelte fakultetsråd har kompetencen til at tage stilling til spørgsmålet om fordeling af de tildelte ressourcer og til at påse budgetternes overholdelse. Med henvisning til styrelseslovens § 11 stk. 5 anførte sætteombudsmanden, at kompetencen kan henlægges til et budget- og forretningsudvalg, hvis fakultetsrådet meddeler bemyndigelse til det. Sætteombudsmanden fandt ikke i styrelseslovens forarbejder holdepunkter for at antage, at budgetkompetencen ved universitetsstatutten – som udarbejdes af konsistorium og godkendes af Undervisningsministeriet – kan henlægges til budget- og forretningsudvalget. Sætteombudsmanden udtalte, at budgetkompetencen efter styrelsesloven tilkommer fakultetsrådet, og at kun rådet kan træffe bestemmelse om at overføre kompetencen til budget- og forretningsudvalget. På denne baggrund henstillede sætteombudsmanden til Undervisningsministeriet, at ministeriet foretog det fornødne, herunder med henblik på ændring af statutten . . . . . 89.209

### *EF-ansats pligt til at betale bunden opsparing.*

A, der siden 1974 havde været ansat i EF med bopæl i Bruxelles, klagede over Landsskatterettens

stadfæstelse af et skatteråds afgørelse om, at han skulle betale bunden opsparing. A bestred ikke, at han var indkomstskattepligtig her i landet i henhold til kildeskattelovens § 1, nr. 1, sammenholdt med art. 14 i den til »Traktat om oprettelse af et fælles råd og en fælles kommission for EF« hørende protokol om EF's privilegier og immuniteter; denne artikel vedrører imidlertid kun indkomstskat, formueskat og arveafgift. Skatterådets fastholdelse af beregningsgrundlaget for den opkrævede bundne opsparing påklagedes til Landsskatteretten, der imidlertid videresendte den til ligningskommissionen som en klage over selve opsparingspligten. Ligningskommissionen meddelte A, at kommissionen fastholdt hans skatteansættelse uændret. Da A herefter anførte, at hans klage alene vedrørte det forhold, at han var blevet pålagt byrder, udover hvad art. 14 i 1965-protokollen berettigede til, meddelte ligningskommissionen ham, at kommissionen ikke havde bemyndigelse til at træffe afgørelse vedrørende opsparingspligten og dennes retsgrundlag. Denne afgørelse indbragte A for Landsskatteretten, som stadfæstede skatterådets afgørelse.

Ombudsmanden fandt, at det havde været med urette, at Landsskatteretten, da denne fik sagen forelagt første gang, havde henvist den til behandling ved ligningskommissionen efter reglerne om klage over indkomstansættelser. Ombudsmanden anførte, at Landsskatteretten i den indklagede kendelse alene havde taget stilling til det spørgsmål, A havde rejst om, hvorledes § 1 i lov om bunden opsparing retteligt skulle fortolkes, og anførte, at Landsskatterettens fortolkning vedrørende dette spørgsmål ikke forekom ham helt utvivlsom. Ombudsmanden fandt dog ikke anledning til at gå ind i en nærmere vurdering heraf, men henstillede til Landsskatteretten at genoptage sagen, idet han fandt, at Landsskatteretten i kendelsen burde have taget stilling til, om bunden opsparing kan anses som »beskatning« efter art. 14 i den forannævnte traktat. Ombudsmanden henviste klageren til, såfremt Landsskatteretten herefter traf en afgørelse, som klageren ikke var enig i, at indbringe Landsskatterettens afgørelse for domstolene inden 6 måneder efter kendelsens afsigelse. Ombudsmanden anførte herved, at ombudsmandsembetet efter hans opfattelse i almindelighed må anses for et mindre egnet forum for afklaring af tvivlsspørgsmål om rækkevidden af EF-retlige regler, fordi det alene er domstolene, som kan forelægge sådanne spørgsmål for EF-Domstolen til præjudiciel afgørelse . . . . . 89.148

## *11.2 Inhabiliter*

### *112.1 Speciel inhabiliter*

*Borgmester inhabil ved behandling af sag mod selskab, hvori han indtog formandspost.*

Hvervet som formand for et boligselskab måtte efter ombudsmandens mening indebære opgaver og pligter i forhold til selskabets interesser, som i bety-



deligt omfang måtte anses som selvstændige og forskellige fra de opgaver og interesser, kommunalbestyrelsen skal varetage som tilsynsførende med selskabet. Ombudsmanden kunne derfor ikke generelt anerkende Boligstyrelsens standpunkt, hvorefter der ved udøvelsen af de forskellige hverv reelt er tale om varetagelse af sammenfaldende interesser, og at der derfor ikke foreligger nogen interessekonflikt. Kommunalbestyrelsens funktion som tilsynsførende med selskabet indebærer efter omstændighederne, at den må tage stilling til konflikter mellem selskabet og dets lejere m.fl. I sådanne tilfælde er der som udgangspunkt tale om en sådan konflikt, at sammenfaldende hverv – i hvert fald som henholdsvis formand for kommunalbestyrelsen og for selskabsbestyrelsen – må medføre inhabilitet, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3. I det foreliggende tilfælde drejede A's henvendelse til kommunen sig bl.a. om, hvorvidt boligselskabet overholdt gældende bestemmelser om udførelse af vedligeholdelsesarbejder, og der forelå en forholdsvis skarp meningsudveksling herom.

På denne baggrund fandt ombudsmanden, at borgmesteren var inhabil og ikke burde have deltaget i kommunens behandling af sagen. Boligstyrelsen burde efter ombudsmandens opfattelse have været opmærksom på spørgsmålet, og han gjorde styrelsen bekendt med denne opfattelse. . . . . 89.38

## 11.2 Generel inhabilitet

### *EF-ansats pligt til at betale bunden opsparring.*

A, der siden 1974 havde været ansat i EF med bopæl i Bruxelles, klagede over Landsskatterettens stadfæstelse af et skatteråds afgørelse om, at han skulle betale bunden opsparring. A bestred ikke, at han var indkomstskattepligtig her i landet i henhold til kildeskattelovens § 1, nr. 1, sammenholdt med art. 14 i den til »Traktat om oprettelse af et fælles råd og en fælles kommission for EF« hørende protokol om EF's privilegier og immuniteter; denne artikel vedrører imidlertid kun indkomstskat, formueskat og arveafgift. Skatterådets fastholdelse af beregningsgrundlaget for den opkrævede bundne opsparring påklagedes til Landsskatteretten, der imidlertid videresendte den til ligningskommissionen som en klage over selve opsparingspligten. Ligningskommissionen meddelte A, at kommissionen fastholdt hans skatteansættelse uændret. Da A herefter anførte, at hans klage alene vedrørte det forhold, at han var blevet pålagt byrder, udover hvad art. 14 i 1965-protokollen berettigede til, meddelte ligningskommissionen ham, at kommissionen ikke havde bemyndigelse til at træffe afgørelse vedrørende opsparingspligten og dennes retsgrundlag. Denne afgørelse indbragte A for Landsskatteretten, som stadfæstede skatterådets afgørelse.

Ombudsmanden fandt, at det havde været med urette, at Landsskatteretten, da denne fik sagen forelagt første gang, havde henvist den til behandling ved ligningskommissionen efter reglerne om klage over

indkomstansættelser. Ombudsmanden anførte, at Landsskatteretten i den indklagede kendelse alene havde taget stilling til det spørgsmål, A havde rejst om, hvorledes § 1 i lov om bunden opsparring retteligt skulle fortolkes, og anførte, at Landsskatterettens fortolkning vedrørende dette spørgsmål ikke forekom ham helt utvivlsom. Ombudsmanden fandt dog ikke anledning til at gå ind i en nærmere vurdering heraf, men henstillede til Landsskatteretten at genoptage sagen, idet han fandt, at Landsskatteretten i kendelsen burde have taget stilling til, om bunden opsparring kan anses som »beskatning« efter art. 14 i den forannævnte traktat. Ombudsmanden henviste klageren til, såfremt Landsskatteretten herefter traf en afgørelse, som klageren ikke var enig i, at indbringe Landsskatterettens afgørelse for domstolene inden 6 måneder efter kendelsens afsigelse. Ombudsmanden anførte herved, at ombudsmandsmedbetet efter hans opfattelse i almindelighed må anses for et mindre egnet forum for afklaring af tvivlsspørgsmål om rækkevidden af EF-retlige regler, fordi det alene er domstolene, som kan forelægge sådanne spørgsmål for EF-Domstolen til præjudiciel afgørelse . . . . . 89.148

## 11.3 Værdighedskrav m.v.

### *11.3 Partshøring og repræsentation*

#### *Pålæggelse af statslig forkøbsret/partshøring*

A klagede til ombudsmanden over, at Jordbrugsdirektoratet i 1989 havde ladet tinglyse en statslig forkøbsret for så vidt angår et stykke »frijord« på hans ejendom i Sønderjylland. Det fremgik af sagen, at myndighederne på grundlag af lov om Statens fremskaffelse af jord og udlån til jordbrugsmæssige formål m.m. i ganske vidt omfang tinglyste statslig forkøbsret på »frijord«. Formålet var at imødegå opkøb i spekulationsojemed. Den omhandlede praksis havde været oplyst og forelagt for Folketingets Finansudvalg på en sådan måde, at ombudsmanden af kompetencemæssige grunde fandt sig afskåret fra at foretage en nærmere bedømmelse af dens indhold og grundlag. Landbrugsministeriet oplyste over for ombudsmanden, at afgørelsen om at tinglyse forkøbsret efter praksis ikke afventede høring af ejeren. Ministeriet henviste til, at formålet med tinglysningen kunne blive forspildt, hvis ejendommen i mellemtiden blev afhændet.

Ombudsmanden udtalte, at en generel risiko for videresalg ikke i sig selv kunne bevirke, at Jordbrugsdirektoratet undlod at foretage partshøring i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19. Efter en nærmere gennemgang af partshøringsspørgsmålet henstillede ombudsmanden til Landbrugsministeriet at tage skridt til at ændre praksis. . . . . 89.112

*Afslag på aktindsigt i relation til forvaltningslovens regler om tavshedspligt mv.*

Et fond under Industriministeriet afslog A's begæring om aktindsigt i dele af et internt notat (en indstilling til fondets bestyrelse). Afslaget blev givet under henvisning til forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Ombudsmanden fandt ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere afslaget. Men sagen gav ombudsmanden anledning til at fremsætte nogle bemærkninger om adgangen til at udveksle oplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder, der sekretariatsbetjenes af samme myndighed – især vedrørende bestemmelsen i forvaltningslovens § 28, stk. 3. . . . 89.63

*Partshøring vedrørende Sundhedsstyrelsens udtalelser til brug for patientklagenævnet.*

Sundhedsvæsenets Patientklagenævn traf afgørelse i sager om klage over tandlæge A's behandling af patienter, uden at A forinden havde fået lejlighed til at gøre sig bekendt med og udtale sig om indholdet af Sundhedsstyrelsens udtalelser i sagerne. Efter lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse træffer patientklagenævnet afgørelse vedrørende klagerne efter at have indhentet en udtalelse fra Sundhedsstyrelsen. Ifølge nævnets forretningsorden skal styrelsens udtalelser indeholde en faglig og juridisk/administrativ vurdering af sagen, herunder en redegørelse for de faktiske forhold, der er tillagt betydning ved Sundhedsstyrelsens vurdering af sagen, samt forslag til eventuel sanktion.

Ombudsmanden udtalte, at både udtalelsens faktuelle oplysninger og styrelsens lægelige/juridiske bedømmelse heraf vedrørte sagens faktiske omstændigheder, hvorfor hele styrelsens indstilling til nævnet var omfattet af partshøringspligten i forvaltningslovens § 19, stk. 1. Ombudsmanden fandt yderligere, at styrelsen besad en selvstændig funktion ved sagsbehandlingen af sagerne og afgav udtalelserne på grundlag af et særligt sagkyndigt ansvar. Styrelsens funktion kunne således ikke betegnes som udøvelse af sekretariatsopgaver for nævnet, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4, jf. § 14, stk. 1, nr. 2.

Ombudsmanden konkluderede herefter, at der var partshøringspligt med hensyn til Sundhedsstyrelsens udtalelser . . . . . 89.188

*Partsrepræsentation og partsudtalelser i indfødsrets-sag.*

A blev i 1977 gift med den japanske statsborger B. A emigrerede i 1979 og fik i 1980 en datter C med B. I 1984 ophævede A og B samlivet, og i 1987 blev de skilt. D forespurgt på vegne af C og B, hvorvidt C ville miste sit danske statsborgerskab, hvis hun ansøgte om fremmed statsborgerskab. Indenrigsministeriet afgav en fejlagtig erklæring, men rettede og beklagede senere fejlen. A klagede bl.a. over, at udtalelsen var blevet afgivet til en uvedkommende person D, samt at hans anmodning om at fremføre sin sag direk-

te og personligt i et møde inden afgørelsen ikke blev imødekommet.

Ombudsmanden fandt, at ministeriet naturligt havde måttet opfatte situationen på den måde, at D som repræsentant for B bad om vejledning, jf. forvaltningslovens § 7, og at en forudsætning for imødekomme af hendes begæring var, at hun dokumenterede repræsentationsforholdet. En sådan dokumentation blev fremsendt, og det gav derfor ikke grundlag for kritik, at ministeriet afgav erklæringen.

Ombudsmanden fandt endvidere, at A som part i henhold til forvaltningslovens § 21 havde krav på at få sagen udsat, samt at en anmodning om en personlig samtale måtte opfattes som en sådan anmodning. Ministeriet mente, at A havde frafaldet kravet under en telefonsamtale, og ombudsmanden fandt derfor ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at antage, at § 21 var tilsidesat. Det havde imidlertid været bedst stemmende med principperne for god forvaltnings-skik, om denne opfattelse havde været nedfældet skriftligt og bekræftet over for A . . . . . 89.58

*Tilsynsråds beslutning om ikke at sanktionere kommunal beslutning om afskedigelse af en leder af en legetue.*

X Kommune afskedigede B, der var leder af en legetue, efter klager fra forældrekrædsen og faldende søgning af børn. A indbragte sagen for tilsynsrådet, der fandt, at offentlighedslovens § 6 om notatpligt var tilsidesat på et givet tidspunkt, men at der ikke var grundlag for at annullere afskedigelsen.

Ombudsmanden bemærkede, at det ifølge den kommunale styrelseslovs § 61 er en betingelse for at anvende annulation som sanktion, at den pågældende afgørelse ikke er bragt til udførelse. I den foreliggende sag var afskedigelsesbeslutningen meddelt B, og der var derfor ikke grundlag for at kritisere, at tilsynsrådet ikke annullerede beslutningen. Ombudsmanden var enig med tilsynsrådet i, at der var sket en tilsidesættelse af notatpligten, men fandt ikke holdpunkter for at antage, at denne fejl havde påvirket afgørelsens udfald på en sådan måde, at afgørelsen eventuelt kunne underkendes som ugyldig (under en retssag), og at der derfor ikke havde været anledning for tilsynsrådet til at udtale sig herom. Ombudsmanden fandt, at der ikke var givet B lejlighed til at udtale sig om hele afskedigelsesgrundlaget inden afgørelsen, og at dette forhold burde være påtalt af tilsynsrådet. Fejlen var dog ikke så væsentlig, at den kunne påvirke afgørelsens gyldighed. Ombudsmanden fandt ikke, at det var en krænkelse af tavshedspligten, at kommunen havde meddelt et dagblad visse oplysninger om begrundelsen for afskedigelsen. . . . . (R)

*Ændring af saneringsplan uden nabohearing.*

En ændring til en af Boligministeriet godkendt saneringsplan blev godkendt af Boligstyrelsen. Sane-

ringsselskabet havde skriftligt orienteret formanden for en ejerlejlighedsforening i det berørte område om ændringen. A, der var medlem af den pågældende forening, gjorde gældende, at ændringen savnede hjemmel, og at han som nabo burde have haft adgang til at udtale sig om ændringen.

Ombudsmanden udtalte, at saneringsloven ikke indeholder retningslinier for ændring af planer, og det derfor i overensstemmelse med almindelige retlige synspunkter som udgangspunkt må lægges til grund, at ændringen skal gennemføres ved vedtagelse af en ny plan eller et tillæg til den bestående plan. Inden for denne ramme beroede afgørelsen på en skønsmæssigt præget vurdering. Ombudsmanden fandt ikke, at der i den konkrete sag forelå særlige omstændigheder, der bevirkede, at han kunne kritisere ændringsbeslutningen. Ombudsmanden udtalte endvidere, at mindre væsentlige ændringer, der kun har betydning for en eller ganske få umiddelbart nærliggende ejendomme, kan gennemføres uden projekt-offentlighed, men ved nabohøring. Ombudsmanden fandt det ikke holdbart, at ændringen i den konkrete sag alene blev forelagt formanden for ejerlejlighedsforeningen, og henviste til, at der ikke generelt kan opstilles en formodning for, at formænd for ejerlejlighedsforeninger kan anses for repræsentanter for medlemmerne, jf. forvaltningslovens § 8. Da der ikke var holdpunkter for at antage, at foreningen eller dens formand var bemyndiget af A til at udtale sig på A's vegne, fandt ombudsmanden, at der ikke var gennemført den fornødne nabohøring . . . . . 89.42

#### *Bedømmelseskollegies fremgangsmåde i forbindelse med karaktergivning.*

Som del af afgangseksamen fremlagde A arbejder inden for faget formgivning til bedømmelse af et kollegium bestående af 3 fremmede censorer og 3 lærercensorer. Da fremlæggelsen og drøftelsen mellem A og bedømmelseskollegiet var færdige, afgav 2 censorer skriftligt deres karakter til studielederen og forlod derpå eksamen. Der blev ikke forhandlet samlet i bedømmelseskollegiet i forbindelse med karakterfastsættelsen. 3 censorer ville give karakteren meget tilfredsstillende, og 3 ville give karakteren tilfredsstillende. Herefter fik A på baggrund af en særlig afstemningsregel ved stemmelighed karakteren tilfredsstillende. A klagede over karaktergivningen og fremgangsmåden til Direktoratet for Erhvervsuddannelserne. Direktoratet for Erhvervsuddannelserne indhentede en udtalelse fra skolen, der indeholdt en detaljeret redegørelse for forløbet af den drøftelse, der fandt sted i bedømmelseskollegiet. Direktoratet fastholdt afgørelsen uden at forelægge skrивelsen fra skolen for A. A klagede over afgørelsen til Undervisningsministeriet, departementet. Under departementets behandling af sagen indgik en svarskrivelse fra skolen. Denne svarskrivelse blev ikke forelagt for A til udtalelse, inden departementet traf sin afgørelse.

Ombudsmanden udtalte, at det måtte betragtes som en fejl, at karakterfastsættelsen ikke skete på baggrund af en samlet drøftelse blandt kollegiets medlemmer. Endvidere fandt ombudsmanden det beklageligt, at direktoratet og departementet traf afgørelsen uden forinden at have forelagt samtlige de yderligere oplysninger for A til udtalelse. Ombudsmanden henstillede til Undervisningsministeriet, at sagen blev taget op til fornyet overvejelse, samt at Undervisningsministeriet overvejede, om der var grund til ændring af proceduren ved fastlæggelse af karaktererne ved skolen . . . . . 89.216

#### *11.4 Partsaktindsigt*

*Egen drift projekt angående et antal sager fra Skatte-departementet vedrørende aktindsigt. . . . . 89.241*

#### *Bortfald af tilladelse til buskørsel.*

Persontrafikrådet meddelte advokat A, at de til et selskab udstedte tilladelser til turist- og bestillingskørsel var bortfaldet, da B ikke var den, der som selskabets ansvarlige leder vedvarende og faktisk havde forestået virksomhedens transportarbejde, jf. § 11 i bekendtgørelse nr. 620, af 6. december 1978 om kvalifikationskrav til indehaverne af tilladelser til buskørsel. A klagede til ombudsmanden herover og over sagens oplysning og behandling.

Ombudsmanden udtalte, at det ikke var lovligt, at Persontrafikrådet, som sket, havde fastsat vilkår om, at den ansvarlige leder B, skulle eje selskabets anparter helt eller delvist. Tilsidesættelse af vilkåret kunne derfor ikke tillægges vægt ved afgørelsen om tilladelsen bortfald i henhold til bekendtgørelsens § 11, stk. 2. I ombudsmandens vurdering af sagen indgik, at en begæring om aktindsigt ikke var behandlet korrekt. Ombudsmanden henstillede til Rådet, at der blev truffet en ny afgørelse. Ombudsmanden fremførte samtidig nogle principielle synspunkter om det hjemslagsgrundlag, der var lagt til grund for Rådets afgørelser og henstillede, at Rådet overvejede at søge sin praksis ændret, således at formodede tilfælde af »stråmandsvirksomhed« blev bedømt efter buslovens regler om tilbagekaldelse af tilladelser . . 89.200

#### *11.4.1 Undtagne sagstyper*

##### *Mindretals indstilling om ansættelse af sognepræst.*

Ved opslag af en ledig stilling som sognepræst indstillede et flertal af menighedsrådet B til ansættelse i stillingen. To medlemmer med tilknytning til organisationen A indstillede E under henvisning til, at A ellers ikke ville være repræsenteret blandt sognets præster. Provsten i Y by indstillede, at B blev ansat, biskoppen over Z stift anbefalede E og henviste herved til lov om menighedsråd § 41, stk. 2. Kirkeministeren meddelte, at det forekom ham ønskeligt at lade stillingen genopslå. Stillingen blev genopslået, og efter et nyt indstillingsmøde indstillede flertallet i menighedsrådet, provsten og biskoppen, at G blev ansat. E

var denne gang indstillet som nr. 2. Mindretallet anbefalede på ny kirkeministeren at ansætte E og anmodede om aktindsigt samt om en forhandling med ministeren, inden der blev truffet afgørelse i sagen. Ministeren gav aktindsigt i en vis udstrækning, men afslag forhandlingen og ansatte G som sognepræst. A gjorde i en klage til ombudsmanden gældende, at lov om menighedsråd, § 41, stk. 2, burde have været anvendt i sagen, og at såvel ministerens beslutning om at genopslå stillingen som afgørelsen om at ansætte G stred mod den mindretalsbeskyttelse, der er indeholdt i bestemmelsen.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere Kirkeministeriets afgørelse om henholdsvis genopslag og besættelse af stillingen med G. Retten til at forlange en sags afgørelse udsat, indtil der er afgivet en udtalelse, tilkommer kun »parter«. Ombudsmanden anså hverken A eller mindretallet i menighedsrådet for at være parter i sagen og fandt således heller ikke grundlag for at kritisere, at kirkeministeren ikke havde behandlet A's henvendelse som en anmodning efter forvaltningslovens § 21. Ombudsmanden fandt dog, at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik, hvis mindretallet i menighedsrådet havde fået forelagt provstens og biskoppens udtalelser med henblik på, at mindretallet fik lejlighed til at kommentere dem, inden Kirkeministeriet traf afgørelse i sagen. .... 89.100

#### 114.2 Undtagne dokumenter

##### *Aktindsigt i intern lægekonsulentudtalelse.*

Den Sociale Ankestyrelse meddelte A afslag dels på en anmodning om at få kendskab til, hvilken lægekonsulent der havde medvirket ved ankestyrelsens behandling af hendes pensionssag, dels på aktindsigt i lægekonsulentens udtalelse i sagen. Under ombudsmandens behandling af A's klage over afgørelsen ændrede ankestyrelsen praksis, således at en klager efter anmodning kan få oplyst navnet på vedkommende lægekonsulent. Herefter blev ombudsmandens undersøgelse i A's sag begrænset til spørgsmålet om aktindsigt i lægekonsulentens udtalelse i sagen. Ankestyrelsens begrundelse for ikke at ville give aktindsigt i konsulentudtalelsen var, at sådant sagsmateriale efter styrelsens opfattelse er internt sagsmateriale, som ikke er omfattet af forvaltningslovens bestemmelser om aktindsigt.

Lægekonsulentens udtalelse i A's sag indeholdt et notat om en samtale imellem konsulenten og en ekstern læge, under hvilken konsulenten modtog oplysninger om A's sag. Notatet var foretaget i overensstemmelse med offentlighedslovens § 6. Herudover indeholdt udtalelsen lægekonsulentens skøn på baggrund af de indhentede oplysninger.

Ombudsmanden udtalte med henvisning til forvaltningslovens § 13, nr. 2, at den del af konsulentudtalelsen, der gengiver samtalen med den eksterne læge, er omfattet af retten til aktindsigt. Ombudsman-

den henstillede til Den Sociale Ankestyrelse at ændre afgørelsen i overensstemmelse hermed ..... (R)

##### *Aktindsigt i mødereferat.*

A's førtidspensionssag blev afgjort i Den Sociale Ankestyrelse. A anmodede om aktindsigt i ankestyrelsens referat af møde i hans pensionssag, men fik afslag under henvisning til, at der var tale om et internt arbejdsdokument. Mødereferatet i A's sag indeholdt – ud over oplysninger, som tjente til at identificere sagen – alene oplysninger om ankestyrelsens beslutning om afgørelsen af sagen. Det var således ombudsmandens opfattelse, at mødereferatet var omfattet af retten til aktindsigt efter forvaltningslovens § 13, nr. 1. Ombudsmanden gjorde ankestyrelsen bekendt med sin opfattelse og henstillede til styrelsen at træffe en ny afgørelse vedrørende A's anmodning om aktindsigt. Herefter sendte ankestyrelsen A en kopi af mødereferatet ..... 89.157

#### 114.3 Undtagne oplysninger

##### *Afslag på aktindsigt i relation til forvaltningslovens regler om tavshedspligt mv.*

Et fond under Industriministeriet afslag A's begæring om aktindsigt i dele af et internt notat (en indstilling til fondets bestyrelse). Afslaget blev givet under henvisning til forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Ombudsmanden fandt ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere afslaget. Men sagen gav ombudsmanden anledning til at fremsætte nogle bemærkninger om adgangen til at udveksle oplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder, der sekretariatsbetjenes af samme myndighed – især vedrørende bestemmelsen i forvaltningslovens § 28, stk. 3. ... 89.63

#### 11.5 Sagens oplysning

##### *Egen drift projekt angående et antal sager fra Skatte-departementet vedrørende aktindsigt. .... 89.241*

##### *Notatpligt vedrørende en indsats helbredstilstand.*

En 45-årig mand blev anholdt af politiet og indbragt til Københavns Fængsler. Forud for afleveringen havde politiet telefonisk oplyst det vagthavende personale i fængslet om, at anholdte »var stærkt deprimeret, og at de skulle være opmærksomme på dette«. På en rød blanket »Følgeseddel til Arresten« havde politiet i rubrikken »Oplysninger om særlige forhold (sygdom, selvmordsrisiko, undvigelsesrisiko, farlighed, særlige forhold ved anholdelsen etc.)« anført: »Er dybt deprimeret« – med streg under. Denne oplysning var ikke blevet anført på Københavns Fængsels indsattepapirer (en gul blanket). Kompetencen til at træffe beslutning om »Lys og Tilsyn« er tillagt »den tjenestgørende leder af Politigårdens Fængsel«. I det foreliggende tilfælde var en beslutning om, at der ikke skulle iværksættes »Lys I« eller »Lys II«, truffet af en fængselsoverbetjent. Der forelå modstridende forklaringer fra fængselsoverbe-

tjenten og overvagtimesteren om, hvorvidt overvagtimesteren i forbindelse med sin overtagelse af tjenesten var blevet orienteret af fængselsoverbetjenten om den anholdtes forhold.

Ombudsmanden fandt, at der utvivlsomt bør gøres notat om en telefonisk henvendelse af den karakter, som politiet rettede til det vagthavende personale i Københavns Fængsler. Ombudsmanden bad Justitsministeriet om at overveje, om der måtte være anledning til at indskærpe over for Politigårdens Fængsel, at der skal gøres notat om væsentlige oplysninger, der modtages. Endvidere fandt ombudsmanden, at det bør sikres, at en oplysning som den foreliggende på den røde blanket angives på (overføres til) den gule blanket på en sådan måde, at den er umiddelbart tilgængelig for det på et ethvert tidspunkt vagthavende personale. Ombudsmanden bad Justitsministeriet om at oplyse, om der på den givne anledning var behov for, at der blev tilrettelagt en særlig ordning, der sikrer, at relevante oplysninger vedrørende indsatte gøres tilgængelige for det til enhver tid vagthavende personale. Under henvisning til, at der forelå modstridende forklaringer om, hvorvidt overvagtimesteren i forbindelse med sin overtagelse af tjenesten var blevet orienteret om den anholdtes forhold, bad ombudsmanden Justitsministeriet om at oplyse, om der var behov for, at der blev tilrettelagt en ordning, der sikrer, at relevante oplysninger – udover de oplysninger der fremgår af den røde/gule blanket – videregives fra den tjenstgørende leder af Politigårdens Fængsel til den afløsende tjenstgørende (skriftlige notater om iagttagelser m.v. af særlig betydning under en vagtperiode) ..... 89.88

#### *Voldsofferlovens krav om hurtig indgivelse af politianmeldelse.*

A henvendte sig på skadestuen med et knivstik i venstre side af maven. Ca. 3 måneder senere søgte han Erstatningsnævnet om erstatning i henhold til voldsofferloven. Nævnet afslog ansøgningen under henvisning til, at politianmeldelse ikke var indgivet »uden unødigt ophold«. Nævnet fandt ikke grundlag for at dispensere fra dette krav. Ifølge de da foreliggende oplysninger havde A først indgivet politianmeldelse knap 3 måneder efter det passerede. Ved en anmodning om revurdering af sagen oplyste en speciallæge, at A 5 dage efter det passerede straks efter udskrivelsen fra hospitalet havde henvendt sig til Nyrøpsgade Politistation. A var imidlertid for udmattet til at følge politiets opfordring til at henvende sig til en anden politistation. Nævnet fastholdt afslaget på erstatning.

Ombudsmanden udtalte, at nævnets praksis, hvor efter kravet om hurtig indgivelse af politianmeldelse håndhæves strengt, er i overensstemmelse med lovens forarbejder og retspraksis. Ombudsmanden fandt således ikke grundlag for at kritisere, at nævnet afslog A's ansøgning om erstatning, når nævnet lagde til grund, at politianmeldelse først var indgivet efter 3

måneder. Ombudsmanden måtte imidlertid lægge til grund, at nævnet ikke nærmere havde undersøgt oplysningen om, at A forgæves henvendte sig til Nyrøpsgade Politistation straks efter udskrivelsen. Ombudsmanden fandt, at nævnet burde have undersøgt denne oplysning nærmere. Han henstillede til nævnet at genoptage sagens behandling og foretage en ny vurdering, hvor denne oplysning blev inddraget...

... 89.92

#### *Politiets sagsbehandling.*

A, der var norsk statsborger, var sammen med sin kone og søn på vej fra den dansk/tyske grænse til Frederikshavn, hvorfra han skulle videre til Norge. A's søn kørte i en bil, som var købt i USA og sejlet til Bremerhafen, hvor den havde været udsat for hærværk. Ved grænsen påtalte det danske politi køretøjets stand, men nedlagde ikke noget kørselsforbud, da køretøjet skulle videre til Norge. I Ålborg Politikreds blev bilen standset af politiet og indbragt til bilinspektionen, hvorefter der blev nedlagt forbud mod køretøjets fortsatte kørsel. A's søn fik i den anledning tilsendt et bødeforlæg for overtrædelse af færdselslovens § 67, stk. 1 og 2. Politimesteren i Ålborg frafaldt senere bødesagen under hensyn til, at det ved nærmere undersøgelse var blevet bekræftet, at der var meddelt dispensation af politiet ved grænsen.

Ombudsmanden udtalte, at han fandt det uheldigt, at der af Politimesteren i Ålborg blev rejst straffesag imod A's søn, uden at man forinden havde undersøgt rigtigheden af de oplysninger, som forelå fra A og hans søn om den givne dispensation ..... (R)

#### *Notatpligt vedrørende væsentlige ekspeditioner.*

A ansøgte Miljøstyrelsen om tilskud til et genanvendelsesprojekt. Ansøgningen blev efter nogle telefonsamtaler sat i bero på indsendelse af yderligere oplysninger om projektet. Da styrelsen ikke modtog oplysningerne, anså styrelsen ansøgningen for bortfaldet. A protesterede og hævdede, at han ikke under telefonsamtaler var blevet gjort bekendt med, at yderligere oplysninger var en forudsætning for, at ansøgningen kunne behandles. Miljøstyrelsen havde ikke taget notat om telefonsamtalerne og deres indhold.

Ombudsmanden udtalte, at offentlighedslovens § 6, stk. 1, må ses som udslag af en almindelig retsgrundsætning om, at offentlige myndigheder har pligt til at gøre notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag – herunder telefonsamtaler, som ikke fremgår af brevvekslingen i sagen eller af sagens øvrige dokumenter. Notatpligten er en forudsætning for gennemførelse af retten til aktindsigt, men er normalt også forudsætningen for en effektiv kontrol med, om myndigheden har handlet korrekt ..... 89.138

### *Mindretals indstilling om ansættelse af sognepræst.*

Ved opslag af en ledig stilling som sognepræst indstillede et flertal af menighedsrådet B til ansættelse i stillingen. To medlemmer med tilknytning til organisationen A indstillede E under henvisning til, at A ellers ikke ville være repræsenteret blandt sognets præster. Provsten i Y by indstillede, at B blev ansat, biskoppen over Z stift anbefalede E og henviste herved til lov om menighedsråd § 41, stk. 2. Kirkeministeren meddelte, at det forekom ham ønskeligt at lade stillingen genopslå. Stillingen blev genopslået, og efter et nyt indstillingsmøde indstillede flertallet i menighedsrådet, provsten og biskoppen, at G blev ansat. E var denne gang indstillet som nr. 2. Mindretallet anbefalede på ny kirkeministeren at ansætte E og anmodede om aktindsigt samt om en forhandling med ministeren, inden der blev truffet afgørelse i sagen. Ministeren gav aktindsigt i en vis udstrækning, men afslog forhandlingen og ansatte G som sognepræst. A gjorde i en klage til ombudsmanden gældende, at lov om menighedsråd, § 41, stk. 2, burde have været anvendt i sagen, og at såvel ministerens beslutning om at genopslå stillingen som afgørelsen om at ansætte G stred mod den mindretalsbeskyttelse, der er indeholdt i bestemmelsen.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere Kirkeministeriets afgørelse om henholdsvis genopslag og besættelse af stillingen med G. Retten til at forlange en sags afgørelse udsat, indtil der er afgivet en udtalelse, tilkommer kun »parter«. Ombudsmanden anså hverken A eller mindretallet i menighedsrådet for at være parter i sagen og fandt således heller ikke grundlag for at kritisere, at kirkeministeren ikke havde behandlet A's henvendelse som en anmodning efter forvaltningslovens § 21. Ombudsmanden fandt dog, at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik, hvis mindretallet i menighedsrådet havde fået forelagt provstens og biskoppens udtalelser med henblik på, at mindretallet fik lejlighed til at kommentere dem, inden Kirkeministeriet traf afgørelse i sagen. . . . . 89.100

### *11.6 Offentlighed*

*Egen drift projekt angående et antal sager fra Skatte-  
departementet vedrørende aktindsigt. . . . . 89.241*

### *TV 2's placering i forhold til offentlighedsloven.*

I forbindelse med en begæring fra A om aktindsigt meddelte TV 2 sin opfattelse af institutionens placering i forhold til offentlighedsloven. Som en selvstændig, selvejende institution mente TV 2, at den ikke var en del af den offentlige forvaltning, og dermed ej heller omfattet af offentlighedsloven. Da TV 2 er oprettet ved det offentlige foranstaltning, er institutionen som udgangspunkt omfattet af offentlighedsloven. Ombudsmanden udtalte, at det ved afgørelsen af, om dette udgangspunkt skulle fastholdes i forbindelse med TV 2, var naturligt at lægge vægt på de momenter, som kan føre til, at institutioner af (delvis)

privatrete lig karakter må anses for omfattet af offentlighedsloven. Det offentlige har afgørende indflydelse på sammensætningen af TV 2's ledelse og finansiering, og der er fastlagt særlige offentlige kontrolordninger.

Ombudsmanden mente derfor ikke, at der er grundlag for at fravige udgangspunktet, hvorefter TV 2 må betragtes som en del af den offentlige forvaltning og dermed omfattet af offentlighedsloven . . .

. . . 89.104

### *Klageadgang vedrørende »retlige spørgsmål«. Klage- myndighedens begrundelse for afvisning.*

A klagede til Planstyrelsen over Hillerød Byråds svar i forbindelse med hans indsigelse mod en lokalplan. I klagen pegede A på, at den valgte placering af et kraftvarmeværk krævede ophævelse af naturfredningslovens byggelinie på 300 m fra skov. Han mente ikke, at dette kunne være rigtigt, når en anden placering havde været mulig. A mente, at dette var et retligt spørgsmål, som Planstyrelsen skulle behandle. Planstyrelsen svarede A, at kommunens afgørelser af skønmæssige spørgsmål efter kommuneplanlovens § 48, stk. 1, ikke kunne påklages, og at styrelsen ikke fandt, at der i klagen var anført retlige spørgsmål.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere, at Planstyrelsen afviste at behandle A's klage, men gav udtryk for, at det ville have været ønskeligt, om Planstyrelsen i sin begrundelse over for A havde taget stilling til hans synspunkter og forklaret, hvorfor der ikke var tale om retlige spørgsmål i kommuneplanlovens forstand . . . . . (R)

### *116.1 Almindelig aktindsigt*

*Budgetdepartementet afslog forenings anmodning om aktindsigt i henhold til undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 7 og § 10, nr. 2.*

A anmodede Budgetdepartementet (B) om aktindsigt i »de sager, der må være i B« vedrørende tillægsbevillingsforslagene i 1984, 1985, 1986 og 1987. Sagerne blev senere præciseret til forskellige konti. B afslog anmodningen under henvisning til offentlighedslovens § 10, nr. 2, og § 7, nr. 1 og 2. B anførte, dels at nogle dokumenter var ministeriets interne notater om de modtagne bidrag, dels at andre dokumenter var sendt af Arbejdsministeriet som bidrag til de pågældende års tillægsbevillingslovforslag; endelig var andre dokumenter modtaget fra Statens Regnskabsdirektorat og dermed udvekslet inden for samme myndighed. De dokumenter, der var udarbejdet i B vedrørende bevillingskonti alene til B's eget brug, måtte efter ombudsmandens mening anses for interne og således ikke undergivet aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 7. De dokumenter, der var modtaget fra Arbejdsministeriet, måtte anses for eksterne og ikke omfattet af § 7. Da dokumenterne angik lovgivning – tillægsbevillingslove – og var udvekslet mellem ministerier, kunne dokumenterne dog undtages i henhold til § 10, nr. 2.

Denne del af B's afgørelse gav derfor ikke ombudsmanden grundlag for kritik. Statens Regnskabsdirektorat måtte efter ombudsmandens mening anses for en myndighed med almindelig direktoratsstatus og i lighed med centraladministrationens øvrige direktorater og styrelser anses som en selvstændig myndighed i forhold til det pågældende departement. De dokumenter, der var sendt fra direktoratet til B, måtte derfor anses for eksterne og kunne ikke undtages i henhold til § 7. Dokumenterne var ej heller omfattet af § 10, nr. 2, da der her var tale om brevveksling mellem et ministerium og et direktorat. Ombudsmanden henstillede til B at træffe ny afgørelse vedrørende disse dokumenter på grundlag af det anførte. For såvel de dokumenter, der kunne undtages fra aktindsigt i henhold til § 7, som de dokumenter, der kunne undtages efter § 10, nr. 2, gælder ekstraheringspligten, jf. § 11, stk. 1. Denne bestemmelse måtte antages ikke at have været taget i betragtning ved behandlingen af A's anmodning om aktindsigt, hvilket ombudsmanden betragtede som en fejl. Ombudsmanden henstillede, at B i forbindelse med fornyet behandling af anmodningen tog stilling til, om dele af dokumenterne skulle udleveres i henhold til § 11, stk. 1 . . . . . 89.47

#### 1161.2 Undtagne dokumenter

##### *Afslag på aktindsigt i »Brundtlandudvalgets« og dets underudvalgs dokumenter.*

I 1987 nedsatte statsministeren et departementschefudvalg (»Brundtland-udvalget«) og to underudvalg (også bestående af embedsmænd) til at udarbejde en handlingsplan til opfølgning af Brundtland-rapporten og FN's såkaldte Miljøperspektiv frem til år 2000. I november 1988 forelå et udkast til en redegørelse for regeringens handlingsplan. En journalist bad Statsministeriet om aktindsigt i de dokumenter vedrørende Brundtland-udvalgets arbejde, der var udarbejdet af forskellige ministerier til brug for de to underudvalgs arbejde. Ministeriet afslog med henvisning til offentlighedslovens § 7, § 10, nr. 1 og § 10, nr. 4.

Ombudsmanden udtalte, at de tre nedsatte embedsmandsudvalg måtte betragtes som en selvstændig myndighed med en emne- og tidsmæssigt begrænset opgave. De breve, der blev udvekslet mellem Brundtland-udvalget og andre myndigheder måtte anses for eksterne og således ikke undtaget fra aktindsigt i medfør af bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 om internt arbejds materiale. Da de personer, der var knyttet til Brundtland-udvalget, også havde ansættelse hos nogle af de ministerier og styrelser, som udvalget brevvekslede med, forelå der et særligt problem med hensyn til, hvilke dokumenter der var henholdsvis eksterne og interne. Afgørende i denne henseende var efter ombudsmandens mening, om den pågældende medarbejder ved dokumentets udarbejdelse er undergivet instruktion af og ansvar over for ledelsen af den myndighed, hvor medarbejderen normalt er ansat; eller om dokumentet er tilblevet

som en del af arbejdet for den særligt oprettede myndighed, alene under instruktion af og ansvar over for denne myndigheds ledelse. Ombudsmanden pegede på, at der ofte kan være grund til at træffe rent praktiske foranstaltninger til klargørelse af sådanne forhold.

Offentlighedslovens § 10, nr. 4, måtte efter ombudsmandens opfattelse forstås således, at den først og fremmest tager sigte på de relativt sjældne tilfælde, hvor det i lovgivningen er bestemt eller forudsat, at sekretariatsfunktionerne for en myndighed varetages af en anden myndighed. Skal man ud over disse lovbestemte tilfælde anerkende, at en myndighed fungerer som sekretariat for en anden myndighed (hovedmyndigheden), forudsætter det, at sekretariatsmyndighedens funktioner faktisk har karakter af sekretariatsvirksomhed, og at hovedmyndigheden har mulighed for gennem instruktion og tilsyn mv. at styre sekretariatsarbejdet. Ombudsmanden fandt det betænkeligt at anerkende, at offentlighedslovens § 10 nr. 1, benyttes på dokumenter, som ikke er udarbejdet direkte med henblik på møder mellem ministre, men i første række er tilvejebragt til brug for en ren embedsmandsmæssig bearbejdning. Det fremgik ikke, i hvilken udstrækning de ovenfor anførte synspunkter havde været anvendt ved Statsministeriets stillingtagen til anmodningen om aktindsigt. I lyset af problemstillingens karakter formulerede ombudsmanden ikke sin opfattelse som en kritik af den konkrete sagsbehandling, men tog i stedet skridt til, at den gennemgang af problemstillingen og de vurderinger, der er indeholdt i hans udtalelse, formidles til den øvrige del af centraladministrationen med henblik på fremtidige tilfælde . . . . . 89.175

##### *Aktindsigt i brevveksling om EF-spørgsmål mellem offentlige myndigheder og private.*

En privat organisation rettede i august 1989 henvendelse til Trafikministeriet og begærede aktindsigt i en skrivelse fra et fransk entreprenørfirma danske advokat til ministeriet. Det pågældende dokument indgik i sagen om EF's indsigelser mod licitationen vedrørende den faste storebæltsforbindelse.

Ministeriet afslog begæringen under henvisning til, at det ønskede dokument var omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 10, nr. 3, i offentlighedsloven og således ikke var undergivet aktindsigt.

Ombudsmanden udtalte, at såvel almindelige juridiske fortolkningsprincipper som reale hensyn efter offentlighedslovens § 10, nr. 3, måtte føre til, at der ikke var hjemmel i bestemmelsen til at afslå en begæring om aktindsigt i brevveksling om EF-spørgsmål mellem offentlige myndigheder og private.

Ombudsmanden henstillede til Trafikministeriet at træffe en ny afgørelse.

Ministeriet udleverede herefter det pågældende dokument til organisationen og meddelte i en senere skrivelse, at ministeriet tog ombudsmandens fortolk-

ning af bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 3, til efterretning ..... 89.197

*Budgetdepartementet afslog forenings anmodning om aktindsigt i henhold til undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 7 og § 10, nr. 2.*

A anmodede Budgetdepartementet (B) om aktindsigt i »de sager, der må være i B« vedrørende tillægsbevillingsforslagene i 1984, 1985, 1986 og 1987. Sagerne blev senere præciseret til forskellige konti. B afslod anmodningen under henvisning til offentlighedslovens § 10, nr. 2, og § 7, nr. 1 og 2. B anførte, dels at nogle dokumenter var ministeriets interne notater om de modtagne bidrag, dels at andre dokumenter var sendt af Arbejdsministeriet som bidrag til de pågældende års tillægsbevillingslovforslag; endelig var andre dokumenter modtaget fra Statens Regnskabsdirektorat og dermed udvekslet inden for samme myndighed. De dokumenter, der var udarbejdet i B vedrørende bevillingskonti alene til B's eget brug, måtte efter ombudsmandens mening anses for interne og således ikke undergivet aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 7. De dokumenter, der var modtaget fra Arbejdsministeriet, måtte anses for eksterne og ikke omfattet af § 7. Da dokumenterne angik lovgivning – tillægsbevillingslove – og var udvekslet mellem ministerier, kunne dokumenterne dog undtages i henhold til § 10, nr. 2.

Denne del af B's afgørelse gav derfor ikke ombudsmanden grundlag for kritik. Statens Regnskabsdirektorat måtte efter ombudsmandens mening anses for en myndighed med almindelig direktoratsstatus og i lighed med centraladministrationens øvrige direktorater og styrelser anses som en selvstændig myndighed i forhold til det pågældende departement. De dokumenter, der var sendt fra direktoratet til B, måtte derfor anses for eksterne og kunne ikke undtages i henhold til § 7. Dokumenterne var ej heller omfattet af § 10, nr. 2, da der her var tale om brevveksling mellem et ministerium og et direktorat. Ombudsmanden henstillede til B at træffe ny afgørelse vedrørende disse dokumenter på grundlag af det anførte. For såvel de dokumenter, der kunne undtages fra aktindsigt i henhold til § 7, som de dokumenter, der kunne undtages efter § 10, nr. 2, gælder ekstraheringspligten, jf. § 11, stk. 1. Denne bestemmelse måtte antages ikke at have været taget i betragtning ved behandlingen af A's anmodning om aktindsigt, hvilket ombudsmanden betragtede som en fejl. Ombudsmanden henstillede, at B i forbindelse med fornyet behandling af anmodningen tog stilling til, om dele af dokumenterne skulle udleveres i henhold til § 11, stk. 1 ..... 89.47

### 1161.3 Undtagne oplysninger

*Aktindsigtsbegæring i en entreprenørs tilbudsliste ved en offentlig licitation.*

A anmodede en kommune om at få aktindsigt i den lavestbydende entreprenørs tilbudsliste ved en kommunal licitation. Kommunen afslod under henvis-

ning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Afslaget blev indbragt for tilsynsrådet, som ikke fandt grundlag for at kritisere kommunens handlemåde i sagen.

Ombudsmanden fandt, at kommunen ikke havde foretaget en konkret vurdering af risikoen for, at entreprenørvirksomheden ville lide tab som følge af aktindsigten. På den baggrund fandt ombudsmanden det beklageligt, at tilsynsrådet ikke havde udtalt kritik af kommunens handlemåde.

Ombudsmanden henstillede til tilsynsrådet at undergive klagen en fornyet behandling ..... (R)

*Redaktørs anmodning om aktindsigt i oplysninger om bistationers driftsforhold.*

Statens Planteavlsskontor, som er sekretariat for Statens Bisygdomsnævn, afslod A's anmodning om aktindsigt i Bisygdomsnævnets sager om importører af bidronninger samt godkendte renavlsstationer. Som begrundelse for afslaget anførte planteavlsskontoret bl.a., at importørerne af konkurrencemæssige grunde ikke ønskede de pågældende oplysninger udleveret, og at oplysningerne var undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Ombudsmanden fandt at måtte lægge til grund, at planteavlsskontoret fortolkede offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, således, at selve den omstændighed, at en ansøgning vedrører private virksomheders driftsmæssige forhold, berettiger til, at der gøres undtagelse efter bestemmelsen. Denne forståelse var efter ombudsmandens mening urigtig. Bestemmelsen finder efter lovens forarbejder kun anvendelse, hvis indrømmelse af aktindsigt efter en konkret vurdering må antages at indebære en nærliggende risiko for skadevirkninger. I tvivlstilfælde bør der indhentes en udtalelse fra den, hvis interesse kan være til hinder for, at begæringen om aktindsigt imødekommes, og udtalelsen må indgå som et blandt flere momenter i myndighedens konkrete vurdering af, hvorvidt oplysningerne bør undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 12. Ombudsmanden henstillede til Statens Bisygdomsnævn at tage A's sager op til fornyet overvejelse ..... 89.119

### 11.7 Tavshedspligt

*Egen drift projekt angående et antal sager fra Skatte departementet vedrørende aktindsigt. .... 89.241*

*Afslag på aktindsigt i relation til forvaltningslovens regler om tavshedspligt mv.*

Et fond under Industriministeriet afslod A's begæring om aktindsigt i dele af et internt notat (en indstilling til fondets bestyrelse). Afslaget blev givet under henvisning til forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Ombudsmanden fandt ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere afslaget. Men sagen gav ombudsmanden anledning til at fremsætte nogle bemærkninger om adgangen til at udveksle oplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder, der sekretariats-



betjenes af samme myndighed – især vedrørende bestemmelsen i forvaltningslovens § 28, stk. 3 . . . 89.63

*Klageadgang vedrørende »retlige spørgsmål«. Klage-myndighedens begrundelse for afvisning.*

A klagede til Planstyrelsen over Hillerød Byråds svar i forbindelse med hans indsigelse mod en lokalplan. I klagen pegede A på, at den valgte placering af et kraftvarmeværk krævede ophævelse af naturfredningslovens byggelinie på 300 m fra skov. Han mente ikke, at dette kunne være rigtigt, når en anden placering havde været mulig. A mente, at dette var et retligt spørgsmål, som Planstyrelsen skulle behandle. Planstyrelsen svarede A, at kommunens afgørelser af skønmæssige spørgsmål efter kommuneplanlovens § 48, stk. 1, ikke kunne påklages, og at styrelsen ikke fandt, at der i klagen var anført retlige spørgsmål.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere, at Planstyrelsen afviste at behandle A's klage, men gav udtryk for, at det ville have været ønskeligt, om Planstyrelsen i sin begrundelse over for A havde taget stilling til hans synspunkter og forklaret, hvorfor der ikke var tale om retlige spørgsmål i kommuneplanlovens forstand . . . . . (R)

*Notatpligt for så vidt angår Udenrigsministeriets videregivelse af oplysninger til Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet.*

I forbindelse med den politimæssige efterforskning af en efterfølgende frafaldet sigtelse for bedrageri udleverede repræsentanter for Udenrigsministeriet oplysninger vedrørende A's forhold til Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet. Der blev ikke gjort notat om, hvilke oplysninger Udenrigsministeriet udleverede.

Ombudsmanden udtalte, at offentlighedslovens § 6 ikke finder direkte anvendelse i tilfælde som dette, bl.a. fordi bestemmelsen alene omfatter modtagelse og ikke afgivelse af oplysninger. Det følger imidlertid efter ombudsmandens opfattelse af principperne om god forvaltningsskik, at en myndighed – også uden for § 6's anvendelsesområde – bør drage omsorg for at foretage skriftligt notat om ekspeditioner af væsentlig betydning for behandlingen af en sag, dersom de ikke fremgår af sagens akter i øvrigt. Ombudsmanden anså det for bedst stemmende med god forvaltningsskik, såfremt det var noteret i sagen, at akterne var udlånt. Ombudsmanden beklagede desuden, at han ikke tidligere i forbindelse med behandlingen af klagen, men først da det generelle spørgsmål om notatpligt blev rejst, havde fået oplyst, at Udenrigsministeriet havde udleveret 3 sagsmapper med en ikke uvæsentlig del af fortrolige oplysninger. En sådan generel og usorteret videregivelse af fortrolige oplysninger ville efter den nugældende retstilstand kun kunne ske, såfremt betingelserne i forvaltningslovens § 28 var opfyldt . . . . . (R)

*Brevkontrol inden for kriminalforsorgen i et tilfælde, hvor der tillige verserer en efterforskningssag hos politiet.*

A, der afsonede en straf i X-by Arrest, var i en periode undergivet brevkontrol. I den samme periode verserede der hos kriminalpolitiet i Y-by en efterforskningssag om A's undvigelse fra et statsfængsel. Som et led i brevkontrollen overlod arrestinspektøren Politimesteren i Y-by at foretage en gennemlæsning af korrespondancen. Baggrunden herfor var, at arrestinspektøren fandt det nødvendigt at anmode om bistand fra det politimesterembede, der foretog efterforskningen i undvigelsessagen, bl.a. under hensyn til undvigelsesrisici, og til at A tidligere havde været mistænkt for at sende »skjulte« budskaber på forskellig vis. A klagede til Direktoratet for Kriminalforsorgen over, at hans korrespondance blev sendt til Politimesteren i Y-by. Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte A, at den anvendte fremgangsmåde ikke sås at være i strid med reglerne i direktoratets cirkulære om indsattes adgang til brevveksling og besøg, §§ 1 og 5.

Ombudsmanden udtalte, at han var enig med Direktoratet for Kriminalforsorgen i, at fremgangsmåden ikke var i strid med bestemmelserne i cirkulæret; bestemmelserne angik slet ikke dette spørgsmål. Derimod fandt ombudsmanden, at spørgsmålet skulle vurderes efter bestemmelserne i forvaltningslovens § 28, stk. 1, og 2. Ombudsmanden fandt imidlertid ikke at have fuldt tilstrækkeligt grundlag for at tilbagesende sagen til Direktoratet for Kriminalforsorgen med henblik på, at direktoratet kunne træffe en ny afgørelse i forhold til A. Dette skyldtes, at videregivelsen af korrespondancen til Politimesteren i Y-by efter ombudsmandens opfattelse måtte antages at have været et nødvendigt led i arrestinspektørens behandling af sagen, jf. forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 4 . . . 89.83

*11.8 Vejledning, herunder klagevejledning m.v.*

*Egen drift projekt angående et antal sager fra Skatte-departementet vedrørende aktindsigt. . . . . 89.241*

*Manglende vejledning vedrørende ret til børnetilskud.*

A blev separeret i juli 1987 og fik forældremyndigheden over et barn født i 1972. Efter separationen flyttede A til en anden kommune. I november 1987 havde hun en samtale med kommunens socialforvaltning og fik bevilget økonomisk hjælp til behandling hos psykolog af psykiske problemer i forbindelse med separationen. Under en samtale i juli 1988 i social- og sundhedsforvaltningen fik hun underretning om, at hun siden juli 1987 havde været berettiget til ordinært og ekstra børnetilskud, såfremt hun havde indgivet ansøgning herom. Under henvisning hertil anmodede hun kommunen om børnetilskud med tilbagevirkende kraft, men fik afslag. Denne afgørelse klagede hun over til amtsankenævnet, som stadfæstede afslaget under henvisning til, at der ikke er hjemmel i børnetilskudsloven til at yde tilskud med tilba-

gevirkende kraft. Samtidig udtrykte nævnet beklagelse over, at A ikke havde modtaget relevant rådgivning ved henvendelser i socialforvaltningen. Ombudsmanden fandt ligesom ankenævnet, at det var en fejl, at muligheden for, at hun var berettiget til ordinært og ekstra børnetilskud, ikke blev undersøgt eller inddraget i en samtale, som A i november 1987 havde med en medarbejder i socialforvaltningen. Ombudsmanden udtalte endvidere, at det følger af almindelige forvaltningsretlige principper, at manglende eller mangelfuld vejledning efter omstændighederne får den retlige virkning, at den pågældende bør stilles på den måde, som behørig vejledning ville have medført. Amsankenævnet måtte herefter anses for at have truffet afgørelse på grundlag af en urigtig retsopfattelse, og ombudsmanden henstillede til ankenævnet at genoptage sagen til fornyet behandling på baggrund af det anførte . . . . . 89.168

*Manglende vejledning om muligheden for erstatning efter erstatningsansvarsloven for tabt arbejdsfortjeneste og for svie og smerte.*

I forbindelse med en sag om anerkendelse af en lidelse som erhvervssygdom efter arbejdsskadeforsikringsloven anførte A over for Den Sociale Ankestyrelse, at hans arbejdsgiver burde have været draget til ansvar for tabt arbejdsfortjeneste og for svie og smerte. Den Sociale Ankestyrelse meddelte i den anledning A, at der ikke efter arbejdsskadeforsikringsloven kan ydes erstatning hverken for tabt arbejdsfortjeneste eller for svie og smerte.

Ombudsmanden udtalte, at der efter erstatningsansvarsloven i visse tilfælde kan ydes erstatning for tabt arbejdsfortjeneste og for svie og smerte i tiden fra arbejdsskadens indtræden, til skadelidte kan begynde at arbejde igen. Ombudsmanden bemærkede, at han ville have fundet det ønskeligt, om Den Sociale Ankestyrelse havde vejledt A om erstatningsmuligheden efter erstatningsansvarsloven, og henviste herved til forvaltningslovens § 7, stk. 1 . . . . . (R)

*Dispensation fra overskridelse af klagefrist på grund af manglende klagevejledning.*

En primærkommunal social- og sundhedsforvaltning afslog A's ansøgning om økonomisk hjælp efter bistanndsloven. Samtidig med afslaget blev A vejledt om, at han kunne klage over afgørelsen til amsankenævnet. A blev ikke vejledt om, at der gjaldt en 4-ugers frist for klage til amsankenævnet. A klagede til amsankenævnet efter udløbet af 4-ugers fristen. Nævnet afslog at behandle klagen med henvisning til, at fristen var overskredet.

Ombudsmanden udtalte, at da social- og sundhedsforvaltningen ikke havde oplyst A om klagefristen, havde A fået en i forvaltningslovens § 25, stk. 1's forstand utilstrækkelig klagevejledning. Ombudsmanden henstillede til amsankenævnet at tage A's sag op til realitetsbehandling. Amsankenævnet op tog herefter sagen til behandling. . . . . (R)

*Klagevejledning for Civilforsvarets værnepligtige.*

Indenrigsministeriet har i henhold til § 25, stk. 2, i forvaltningsloven udstedt bekendtgørelse nr. 564 af 23. september 1988 om klagevejledning for Civilforsvarets værnepligtige. Herefter gives vejledningen om værnepligtiges mulighed for at klage over afgørelser i deres grundbøger. A klagede til ombudsmanden over ordningen og gjorde gældende, at bekendtgørelsen savnede hjemmel, samt at den ordning, der var gennemført som alternativ til kravet om individuel klagevejledning i forvaltningslovens § 25, stk. 1, ikke var tilstrækkeligt betryggende.

Ombudsmanden anså det for utvivlsomt, at forvaltningslovens § 25, stk. 2, indeholder bemyndigelse for indenrigsministeren til at fravige § 25, stk. 1, og at fravigelsen kan gå ud på, at der i stedet for individuel klagevejledning gives en generel klagevejledning i tjenestebøger eller lignende. Den generelle vejledning i grundbøgerne om klagemulighederne vedrørende uddannelsesforløb og foresattes optræden måtte efter ombudsmandens mening anses for lige så betryggende som en individuel vejledning. Ombudsmanden pegede dog på, at afsnittet om forebyggelse af klager var holdt i en sådan stil, at det kunne virke hæmmende på også berettigede klager. Desuden anså ombudsmanden det for uheldigt og misvisende, at det var anført, at menige, der ikke selv var genstand for behandling, ikke må være med til at klage. Ombudsmanden henstillede til Indenrigsministeriet at søge de pågældende vendinger omformuleret i forbindelse med en kommende revision af grundbøgerne. Det fremgik af sagen, at der i praksis gives individuel vejledning udover den generelle klagevejledning vedrørende muligheden for et påklage afgørelser om disciplinarmidler. Da der ikke i praksis syntes at være behov for at fravige forvaltningslovens § 25, stk. 1, i denne henseende, henstillede ombudsmanden til Indenrigsministeriet at overveje at lade disse afgørelser udgå af bekendtgørelse nr. 564 . . . . . 89.54

*11.9 Begrundelse*

*Egen drift projekt angående et antal sager fra Skatte-departementet vedrørende aktindsigt. . . . . 89.241*

*Den Sociale Ankestyrelses begrundelse for ikke at genoptage sag om arbejdsskade.*

B var ansat som omsorgspædagog på X institution, der tager sig af handicappede klienter. B's læge anmeldte til Sikringsstyrelsen, at B under arbejdet havde pådraget sig en »tennisalbuie«. Styrelsen kunne ikke anerkende tilfældet som omfattet af arbejdsskadeforsikringsloven, hvilket Den Sociale Ankestyrelse tiltrådte. Efter at have indhentet nye oplysninger, herunder 2 lægeerklæringer og udtalelser fra Arbejdstilsynet anmodede B om genoptagelse af sagen. Ankestyrelsen udtalte, at styrelsen ikke fandt, at der var fremkommet nye oplysninger, der ændrede grundlaget for de tidligere afgørelser. B gjorde gæl-

dende, at ankestyrelsens begrundelse var utilstrækkelig.

Ankestyrelsen burde efter ombudsmandens mening have forklaret, hvorfor styrelsen ikke kunne tiltræde konklusionerne i det nye materiale og ikke blot have henvist til, at der ikke var fremkommet nye oplysninger, der ændrede grundlaget for de tidligere afgørelser. Ombudsmanden fandt således, at ankestyrelsens afgørelse ikke var tilstrækkeligt begrundet og gjorde ankestyrelsen bekendt med sin opfattelse . . .

. . . (R)

#### *Suspension af klagefrist.*

A modtog den 30. januar 1987 B kommunes mundtlige afgørelse om tilbagebetaling af kontanthjælp. Han bad om en skriftligt begrundet afgørelse for at kunne udforme en skriftlig klage til amsankenævnet. Kommunen besvarede ikke A's anmodning om en efterfølgende begrundelse, og A foretog herefter ikke videre, før han efter 1½ år blev opmærksom på, at tilbagebetalingskravet delvis var inddrevet ved modregning i overskydende skat. Herefter indgav A klage over B kommunes afgørelse om tilbagebetalingspligtig kontanthjælp. Formanden for amsankenævnet afviste at behandle klagen med henvisning til, at klagefristen i bistandslovens § 15 var overskredet, og til, at der ikke forelå særlig grund til at se bort fra fristoverskridelsen. Ankenævnet lagde vægt på, at A havde modtaget klagevejledning, at han ikke senere havde rykket kommunen for den lovede skriftlige afgørelse, og at der var forløbet 1½ år fra den mundtlige afgørelse, da A indgav klage til nævnet.

Ombudsmanden udtalte, at det også forud for forvaltningslovens ikrafttræden var fast antaget, at en part på begæring kunne forlange at få meddelt en skriftlig begrundelse efterfølgende. Han fandt A's ønske om at modtage en begrundelse rimeligt og velbegrundet, og udtalte, at den manglende efterkommelse af ønsket burde bevirke suspension af klagefristen i bistandsloven. Ombudsmanden henstillede til nævnet at tage A's klage over B kommunes afgørelse af 30. januar 1987 under realitetsbehandling. Amsankenævnet meddelte senere, at nævnet havde truffet beslutning om at realitetsbehandle A's klage. Ombudsmanden tog denne meddelelse til efterretning

. . . 89.171

#### *Tidligere meddelt utilstrækkelig begrundelse må myndigheden supplere med yderligere begrundelse.*

A ansøgte om økonomisk hjælp efter bistandslovens § 58 til køb af bil udenfor den sædvanlige låneramme. A's datter B var handicappet og havde behov for at kunne medbringe en række hjælpemidler. Et revaliderings- og pensionsnævn bevilgede støtte til køb af en bil inden for den sædvanlige låneramme, men afsløj at yde det ansøgte med den begrundelse, at der ikke forelå sådanne ganske særlige forhold i forbindelse med B's invaliditet, som nødvendiggjorde benyttelsen af en større eller dyrere bil. Den So-

cial Ankestyrelse tiltrådte nævnets afgørelse med den begrundelse, at B efter oplysningerne om hendes helbred og øvrige forhold ikke skønnedes berettiget til køb af en bil ud over sædvanlig låneramme. A klagede til ombudsmanden bl.a. over myndighedernes begrundelser for afgørelserne. Revaliderings- og pensionsnævnet anførte i anledning af klagen, at A i forbindelse med aktindsigt efter nævnets afgørelse var blevet bekendt med baggrunden for afgørelsen. Under ombudsmandens behandling af sagen begrundede Den Sociale Ankestyrelse sin afgørelse nærmere.

Ombudsmanden udtalte, at myndighedernes begrundelser var utilstrækkelige i forhold til forvaltningslovens krav til en begrundelses udformning. Samtidig bemærkede ombudsmanden, at senere aktindsigt ikke i sig selv kunne gøre en tidligere meddelt utilstrækkelig begrundelse fyldestgørende. En utilstrækkelig begrundelse måtte suppleres med en yderligere begrundelse, der udarbejdes af vedkommende myndighed. – Under hensyntagen til, at ankestyrelsen under ombudsmandens behandling af sagen nærmere havde redegjort for begrundelsen for afgørelsen, foretog ombudsmanden ikke videre . . . . . (R)

#### *Klageadgang vedrørende »retlige spørgsmål«. Klage-myndighedens begrundelse for afvisning.*

A klagede til Planstyrelsen over Hillerød Byråds svar i forbindelse med hans indsigelse mod en lokalplan. I klagen pegede A på, at den valgte placering af et kraftvarmeværk krævede ophævelse af naturfredningslovens byggegrænse på 300 m fra skov. Han mente ikke, at dette kunne være rigtigt, når en anden placering havde været mulig. A mente, at dette var et retligt spørgsmål, som Planstyrelsen skulle behandle. Planstyrelsen svarede A, at kommunens afgørelser af skønmæssige spørgsmål efter kommuneplanlovens § 48, stk. 1, ikke kunne påklages, og at styrelsen ikke fandt, at der i klagen var anført retlige spørgsmål.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere, at Planstyrelsen afviste at behandle A's klage, men gav udtryk for, at det ville have været ønskeligt, om Planstyrelsen i sin begrundelse over for A havde taget stilling til hans synspunkter og forklaret, hvorfor der ikke var tale om retlige spørgsmål i kommuneplanlovens forstand . . . . . (R)

#### *Den Sociale Ankestyrelses begrundelse for ikke at genoptage sag om arbejdsskade.*

B var ansat som omsorgspædagog på X institution, der tager sig af handicappede klienter. B's læge anmeldte til Sikringsstyrelsen, at B under arbejdet havde pådraget sig en »tennisalbue«. Styrelsen kunne ikke anerkende tilfældet som omfattet af arbejdsskade-forsikringsloven, hvilket Den Sociale Ankestyrelse tiltrådte. Efter at have indhentet nye oplysninger, herunder 2 lægeerklæringer og udtalelser fra Arbejdstilsynet anmodede B om genoptagelse af sagen. Ankestyrelsen udtalte, at styrelsen ikke fandt, at der var fremkommet nye oplysninger, der ændrede

grundlaget for de tidligere afgørelser. B gjorde gældende, at ankestyrelsens begrundelse var utilstrækkelig.

Ankestyrelsen burde efter ombudsmandens mening have forklaret, hvorfor styrelsen ikke kunne tiltræde konklusionerne i det nye materiale og ikke blot have henvist til, at der ikke var fremkommet nye oplysninger, der ændrede grundlaget for de tidligere afgørelser. Ombudsmanden fandt således, at ankestyrelsens afgørelse ikke var tilstrækkeligt begrundet og gjorde ankestyrelsen bekendt med sin opfattelse (R)

*Ankeinstans' henvisning til påklaget afgørelses begrundelse.*

Et revaliderings- og pensionsnævn meddelte A afslag på førtidspension med følgende begrundelse: »Begrundelsen er, at Deres erhvervsevne ikke er nedsat med mindst halvdelen, og at heller ikke sociale forhold taler for tilkendelse af pension ...«. Den Sociale Ankestyrelse tiltrådte revaliderings- og pensionsnævnets afgørelse »... med den givne begrundelse ...«. Sagen forelå for ombudsmanden som en klage over ankestyrelsens begrundelse for afgørelsen.

Ombudsmanden udtalte, at en henvisning til begrundelsen i en tidligere instans efter omstændighederne vil kunne anses for en fyldestgørende begrundelse i forvaltningslovens forstand. Det er dog en forudsætning, at udformningen af begrundelsen i afgørelsen fra den tidligere instans i sig selv er fyldestgørende, og at der ikke under ankesagen er fremkommet nye indsigelser eller oplysninger, som ankeinstansen i sin begrundelse må forholde sig til. Efter ombudsmandens opfattelse var ingen af de nævnte forudsætninger opfyldt i den foreliggende sag. Ombudsmanden fandt således ankestyrelsens begrundelse for afgørelsen utilstrækkelig. Ombudsmanden gjorde ankestyrelsen bekendt med sin opfattelse, men foretog ikke videre i sagen, idet ankestyrelsen under ombudsmandens behandling af sagen nærmere havde begrundet sin afgørelse ..... (R)

*Den Sociale Ankestyrelses og Sikringsstyrelsens begrundelse for ikke at anerkende en lidelse som erhvervssygdom.*

Efter forud indhentet udtalelse fra Erhvervssygdomsudvalget havde Den Sociale Ankestyrelse tiltrådt Sikringsstyrelsens afgørelse »med den anførte begrundelse«.

Ombudsmanden udtalte, at myndighedernes begrundelse for afgørelsen var utilstrækkelig i forhold til de krav til en begrundelses udformning, som er fastsat i forvaltningslovens § 24, jf. § 22. Ombudsmanden bemærkede, at en henvisning til begrundelsen i en tidligere instans efter omstændighederne vil kunne anses for fyldestgørende begrundelse forudsat bl.a., at udformningen af begrundelsen i den tidligere instans i sig selv er fyldestgørende. Sikringsstyrelsens begrundelse var alene en gengivelse af lovens krav til anerkendelse efter § 10, stk. 3. Det fremgik ikke af

Sikringsstyrelsens og ankestyrelsens begrundelse, om den manglende anerkendelse skyldtes en svigtende årsagsforbindelse mellem A's lidelse og hendes arbejde, eller at kravet om arbejdets »særlige art« ikke fandtes opfyldt, eller eventuelt begge dele. Særlig på baggrund af Erhvervssygdomsudvalgets positive flertalsindstilling måtte en fyldestgørende begrundelse i hvert fald indeholde en præcisering af ovennævnte spørgsmål og så vidt muligt en tilkendegivelse af de omstændigheder, der havde bevirket, at myndighederne ved afgørelsen ikke fulgte flertalsindstillingen. Ombudsmanden gjorde Arbejdsskadestyrelsen og Den Sociale Ankestyrelse bekendt med sin opfattelse..... (R)

*Manglende vejledning vedrørende ret til børnetilskud.*

A blev separeret i juli 1987 og fik forældremyndigheden over et barn født i 1972. Efter separationen flyttede A til en anden kommune. I november 1987 havde hun en samtale med kommunens socialforvaltning og fik bevilget økonomisk hjælp til behandling hos psykolog af psykiske problemer i forbindelse med separationen. Under en samtale i juli 1988 i social- og sundhedsforvaltningen fik hun underretning om, at hun siden juli 1987 havde været berettiget til ordinært og ekstra børnetilskud, såfremt hun havde indgivet ansøgning herom. Under henvisning hertil anmodede hun kommunen om børnetilskud med tilbagevirkende kraft, men fik afslag. Denne afgørelse klagede hun over til amsankenævnet, som stadfæstede afslaget under henvisning til, at der ikke er hjemmel i børnetilskudsloven til at yde tilskud med tilbagevirkende kraft. Samtidig udtrykte nævnet beklagelse over, at A ikke havde modtaget relevant rådgivning ved henvendelser i socialforvaltningen.

Ombudsmanden fandt ligesom ankenævnet, at det var en fejl, at muligheden for, at hun var berettiget til ordinært og ekstra børnetilskud, ikke blev undersøgt eller inddraget i en samtale, som A i november 1987 havde med en medarbejder i socialforvaltningen. Ombudsmanden udtalte endvidere, at det følger af almindelige forvaltningsretlige principper, at manglende eller mangelfuld vejledning efter omstændighederne får den retlige virkning, at den pågældende bør stilles på den måde, som behørig vejledning ville have medført. Amsankenævnet måtte herefter anses for at have truffet afgørelse på grundlag af en urigtig retsopfattelse, og ombudsmanden henstillede til ankenævnet at genoptage sagen til fornyet behandling på baggrund af det anførte ..... 89.168

*11.10 Bekendtgørelse, underretning, formkrav m.v.*

*Opsættende virkning af en offentlig myndigheds klage.*

En kommune (K) klagede til Den Sociale Ankestyrelse (DSA) over, at et revaliderings- og pensionsnævn havde besluttet at imødekomme en ansøgning fra A om støtte til køb af en bil, jf. bistandslovens § 58, stk. 3. Forinden havde nævnet besluttet, at klagen

skulle tillægges opsættende virkning. DSA afviste i første omgang at realitetsbehandle klagen, da nævnets beslutning om støtte ikke var blevet meddelt A. Dette skete herefter, men A krævede ikke støtten udbetalt. Senere blev også beslutningen om opsættende virkning meddelt A, som indbragte beslutningen for DSA. DSA realitetsbehandlede herefter K's og A's klager. Ankestyrelsen ændrede nævnets afgørelse til et afslag, men tiltrådte afgørelsen om opsættende virkning. A var herefter afskåret fra at få støtten udbetalt.

Under henvisning *til*, at der efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger kun undtagelsesvis kan tillægges opsættende virkning i sager af denne karakter, *til* tidligere ombudsmandspraksis om ophør af adgang til at tillægge opsættende virkning, når ydelsen er forfalden, og *til* kravet om, at afgørelser, herunder afgørelser om opsættende virkning, skal bekendtgøres for parten for at få retsvirkninger, havde nævnet efter ombudsmandens opfattelse været uberettiget til at tillægge afgørelsen opsættende virkning. A burde stilles, som om klagen ikke var tillagt opsættende virkning. Endvidere var det ombudsmandens opfattelse, at DSA ville have været uberettiget til at opsiges lånet, dersom det var blevet udbetalt til A i overensstemmelse med nævnets afgørelse. A måtte herefter anses for berettiget til at få udbetalt støtten til bil. Ombudsmanden henstillede til ankestyrelsen at ændre sin afgørelse . . . . . 89.159

*Kravene til offentlig annoncering i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 65, stk. 2.*

A klagede over, at Hovedstadsrådet i forbindelse med en godkendelse af en kloakplan ikke havde givet korrekt underretning om rådets afgørelse. Forinden klagen til ombudsmanden havde Miljøstyrelsen meddelt A, at styrelsen fandt underretningen fyldstgørende. Kloakeringsplanen omfattede et område bestående af 454 ejendomme, hvoraf 70% anvendtes til sommerhusbeboelse. Annonceringen af Hovedstadsrådets godkendelsesbeslutning havde fundet sted i en lokal ugeavis, hvis udbredelse i øvrigt var baseret på husstandsomdeling, men som ikke uddeltes til sommerhusene i området.

På baggrund af en generel redegørelse for kravene i miljøbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, – om underretning af (bl.a.) de privatpersoner, som må antages at have en individuel, væsentlig interesse i at få kundskab om beslutningen – fandt ombudsmanden, at den foretagne annoncering i dette tilfælde ikke havde været tilstrækkelig til opfyldelse af den informationspligt, som fremgik af bestemmelsen . . . . . 89.134

*Orientering af parten i tilfælde af afvisning af anmodning om indhentning af yderligere oplysninger.*

Efter at Sikringsstyrelsen havde afslået at anerkende A's lidelse efter arbejdsskadeforsikringsloven, klagede hun til Den Sociale Ankestyrelse og anmodede ankestyrelsen om at afvente en undersøgelse af A

på et arbejdsmedicinsk ambulatorium. Ankestyrelsen traf afgørelse uden at afvente denne undersøgelse, idet styrelsen ikke fandt, at der ved undersøgelsen ville fremkomme nye oplysninger, der kunne ændre grundlaget for ankestyrelsens afgørelse. I en udtalelse til ombudsmanden henviste ankestyrelsen yderligere til, at der ville være gået lang tid, inden afgørelse kunne træffes, såfremt man skulle have afventet undersøgelsen.

Ombudsmanden udtalte, at det er et almindeligt forvaltningsretligt princip, at det påhviler en forvaltningsmyndighed at drage omsorg for sagerens oplysning, og at det er fast antaget i praksis, at pligten til at søge en sag oplyst kun kan udstrækkes til at omfatte oplysninger, der må antages at være af betydning for sagens afgørelse. Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere, at ankestyrelsen traf afgørelse uden at afvente den arbejdsmedicinske undersøgelse.

Efter ombudsmandens opfattelse ville det være god forvaltningsskik i tilfælde, hvor en myndighed afviser en parts udtrykkelige anmodning om at indhente yderligere oplysninger, at orientere parten herom, inden der træffes afgørelse i sagen. Dette vil navnlig være af betydning, hvis der er rimelig grund til at antage, at parten i så fald vil have væsentlige supplerende bemærkninger til sagen. Ombudsmanden orienterede Den Sociale Ankestyrelse om sin opfattelse . . . . . 89.164

#### 11.11 Sagsbehandlingstid

*Egen drift projekt angående et antal sager fra Skatte-  
departementet vedrørende aktindsigt. . . . . 89.241*

*Sundhedsstyrelsens sagsbehandlingstid (2 1/4 år) i en klagesag.*

A klagede i november 1986 gennem Embedslægeinstitutionen over den behandling, hans hustru fik på et sygehus i forbindelse med en indlæggelse samme efterår. Klagen var specielt rettet mod en navngiven overlæge. Under Sundhedsstyrelsens behandling af klagesagen overgik kompetencen til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn. Også klager, som ikke var færdigbehandlet i Sundhedsstyrelsen skulle behandles af patientklagenævnet, der dog måtte afvente en udtalelse fra styrelsen. Fra embedslægeinstitutionen modtog A's klage, til Sundhedsstyrelsen afgav sin udtalelse, forløb der mere end 2 1/4 år. Den pågældende overlæges eventuelle strafansvar efter lægelovens § 18, var herefter forældet. Ved ombudsmandens vurdering af, om der var grundlag for at kritisere Sundhedsstyrelsens sagsbehandling, lagde han især vægt på, at sagen ved en fejl henlæ udkspederet i styrelsen i mere end 7 måneder, og at styrelsen efter at have foretaget et udsigtsløst og unødvendigt oplysningsskridt tilsyneladende lod sagen henligge udkspederet i yderligere 4 måneder. Dette burde efter ombudsmandens opfattelse have ført til, at Sundhedsstyrelsen havde gjort sig særlig umage for at fremskynde sagens afsluttende behandling.

Ombudsmanden fandt det på den baggrund stærkt kritisabelt, at Sundhedsstyrelsen brugte yderligere 10 måneder til afgivelsen af udtalelsen over for patientklagenævnet, hvorefter nævnet på grund af forældelsesfristen var afskåret fra at tage stilling til eventuel tiltalerejsning efter lægelovens § 18 ..... 89.192

*Sagsbehandlingen i Miljøstyrelsen, besvarelse af rykkere m.v.*

En miljøforening klagede til Miljøstyrelsen over udgiftsfordelingen ved etablering af et kloakprojekt. Forinden Miljøstyrelsen traf afgørelse i sagen, forløb der mere end 20 måneder. I den mellemliggende periode undlod Miljøstyrelsen bl.a. at besvare klagerens advokats rykkerskrivelser.

Ombudsmanden fandt ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for at kritisere sagsbehandlingstiden. Derimod fandt Ombudsmanden det beklageligt, at Miljøstyrelsen ikke efter advokatens rykkerskrivelser underrettede ham om, hvad sagen beroede på, og gav ham oplysninger om, hvornår styrelsen regnede med, at afgørelsen kunne foreligge. Det var desuden ombudsmandens opfattelse, at Miljøstyrelsen på eget initiativ – efter at have stillet en afgørelse i udsigt »snarest« – burde have orienteret om, at besvarelsen alligevel ville tage væsentlig længere tid end forudsat. ... (R)

*Landsskatterettens sagsbehandling.*

Til Landsskatterettens behandling af en klage over et skyldråds vurdering af en fast ejendom i forbindelse med den 18. alm. vurdering, medgik der i alt næsten 2 år og 4 måneder.

Ombudsmanden udtalte, at det forhold, at sagsbehandlingstiden i Landsskatteretten i denne type af sager på grund af det store antal klager og på grund af den måde, hvorpå sagsbehandlingen tilrettelægges, er endog meget langvarig, ikke i sig selv gav ham anledning til kritik. Ombudsmanden fandt derimod, at Landsskatteretten ved modtagelsen af klagerne over ejendomsvurderingen, hvor retten på forhånd vidste, at sagsbehandlingen ville blive langvarig, i overensstemmelse med Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven pkt. 206 til 208 burde have givet klagerne en nærmere orientering herom og så vidt muligt med angivelse af det tidspunkt, da en afgørelse kunne forventes at foreligge. Ombudsmanden henstillede til Landsskatteretten, at retten i de sager om klager over 18. alm. vurdering, der endnu ikke var afsluttet – hvis der var behov for det – gav klagerne en orientering i overensstemmelse med de nævnte punkter i Justitsministeriets vejledning ..... (R)

*11.12 Beslutningsproceduren i kollegiale organer  
Afslag på aktindsigt i relation til forvaltningslovens regler om tavshedspligt mv.*

Et fond under Industriministeriet afslog A's begæring om aktindsigt i dele af et internt notat (en indstilling til fondets bestyrelse). Afslaget blev givet under henvisning til forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Ombudsmanden fandt ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere afslaget. Men sagen gav ombudsmanden anledning til at fremsætte nogle bemærkninger om adgangen til at udveksle oplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder, der sekretariatsbetjenes af samme myndighed – især vedrørende bestemmelsen i forvaltningslovens § 28, stk. 3 ... 89.63

*Bedømmelseskollegies fremgangsmåde i forbindelse med karaktergivning.*

Som del af afgangseksamen fremlagde A arbejder inden for faget formgivning til bedømmelse af et kollegium bestående af 3 fremmede censorer og 3 lærercensorer. Da fremlæggelsen og drøftelsen mellem A og bedømmelseskollegiet var færdige, afgav 2 censorer skriftligt deres karakter til studielederen og forlod derpå eksamen. Der blev ikke forhandlet samlet i bedømmelseskollegiet i forbindelse med karakterfastsættelsen. 3 censorer ville give karakteren meget tilfredsstillende, og 3 ville give karakteren tilfredsstillende. Herefter fik A på baggrund af en særlig afstemningsregel ved stemmelighed karakteren tilfredsstillende. A klagede over karaktergivningen og fremgangsmåden til Direktoratet for Erhvervsuddannelserne. Direktoratet for Erhvervsuddannelserne indhentede en udtalelse fra skolen, der indeholdt en detaljeret redegørelse for forløbet af den drøftelse, der fandt sted i bedømmelseskollegiet. Direktoratet fastholdt afgørelsen uden at forelægge skrivelser fra skolen for A. A klagede over afgørelsen til Undervisningsministeriet, departementet. Under departementets behandling af sagen indgik en svarskrivelse fra skolen. Denne svarskrivelse blev ikke forelagt for A til udtalelse, inden departementet traf sin afgørelse.

Ombudsmanden udtalte, at det måtte betragtes som en fejl, at karakterfastsættelsen ikke skete på baggrund af en samlet drøftelse blandt kollegiets medlemmer. Endvidere fandt ombudsmanden det beklageligt, at direktoratet og departementet traf afgørelsen uden forinden at have forelagt samtlige de yderligere oplysninger for A til udtalelse. Ombudsmanden henstillede til Undervisningsministeriet, at sagen blev taget op til fornyet overvejelse, samt at Undervisningsministeriet overvejede, om der var grund til ændring af proceduren ved fastlæggelse af karaktererne ved skolen ..... 89.216

*11.99 Diverse sagsbehandlingsspørgsmål*

*Notatpligt vedrørende en indsats helbredstilstand.*

En 45-årig mand blev anholdt af politiet og indbragt til Københavns Fængsler. Forud for afleverin-

gen havde politiet telefonisk oplyst det vagthavende personale i fængslet om, at anholdte »var stærkt deprimeret, og at de skulle være opmærksomme på dette«. På en rød blanket »Følgeseddel til Arresten« havde politiet i rubrikken »Oplysninger om særlige forhold (sygdom, selvmordsrisiko, undvigelsesrisiko, farlighed, særlige forhold ved anholdelsen etc.)« anført: »Er dybt deprimeret« – med streg under. Denne oplysning var ikke blevet anført på Københavns Fængsels indsettelsespapirer (en gul blanket). Kompetencen til at træffe beslutning om »Lys og Tilsyn« er tillagt »den tjenstgørende leder af Politigårdens Fængsel«. I det foreliggende tilfælde var en beslutning om, at der ikke skulle iværksettes »Lys I« eller »Lys II«, truffet af en fængselsoverbetjent. Der forelå modstridende forklaringer fra fængselsoverbetjenten og overvagtimesteren om, hvorvidt overvagtimesteren i forbindelse med sin overtagelse af tjenesten var blevet orienteret af fængselsoverbetjenten om den anholdtes forhold.

Ombudsmanden fandt, at der utvivlsomt bør gøres notat om en telefonisk henvendelse af den karakter, som politiet rettede til det vagthavende personale i Københavns Fængsler. Ombudsmanden bad Justitsministeriet om at overveje, om der måtte være anledning til at indskærpe over for Politigårdens Fængsel, at der skal gøres notat om væsentlige oplysninger, der modtages. Endvidere fandt ombudsmanden, at det bør sikres, at en oplysning som den foreliggende på den røde blanket angives på (overføres til) den gule blanket på en sådan måde, at den er umiddelbart tilgængelig for det på et ethvert tidspunkt vagthavende personale. Ombudsmanden bad Justitsministeriet om at oplyse, om der på den givne anledning var behov for, at der blev tilrettelagt en særlig ordning, der sikrer, at relevante oplysninger vedrørende indsatte gøres tilgængelige for det til enhver tid vagthavende personale. Under henvisning til, at der forelå modstridende forklaringer om, hvorvidt overvagtimesteren i forbindelse med sin overtagelse af tjenesten var blevet orienteret om den anholdtes forhold, bad ombudsmanden Justitsministeriet om at oplyse, om der var behov for, at der blev tilrettelagt en ordning, der sikrer, at relevante oplysninger – udover de oplysninger der fremgår af den røde/gule blanket – videregives fra den tjenstgørende leder af Politigårdens Fængsel til den afløsende tjenstgørende (skriftlige notater om iagttagelser m.v. af særlig betydning under en vagtperiode) ..... 89.88

#### *Notatpligt vedrørende væsentlige ekspeditioner.*

A ansøgte Miljøstyrelsen om tilskud til et genanvendelsesprojekt. Ansøgningen blev efter nogle telefonsamtaler sat i bero på indsendelse af yderligere oplysninger om projektet. Da styrelsen ikke modtog oplysningerne, anså styrelsen ansøgningen for bortfaldet. A protesterede og hævdede, at han ikke under telefonsamtalen var blevet gjort bekendt med, at yderligere oplysninger var en forudsætning for, at an-

søgningen kunne behandles. Miljøstyrelsen havde ikke taget notat om telefonsamtalerne og deres indhold.

Ombudsmanden udtalte, at offentlighedslovens § 6, stk. 1, må ses som udslag af en almindelig retsgrundsætning om, at offentlige myndigheder har pligt til at gøre notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag – herunder telefonsamtaler, som ikke fremgår af brevvækslingen i sagen eller af sagens øvrige dokumenter. Notatpligten er en forudsætning for gennemførelse af retten til aktindsigt, men er normalt også forudsætningen for en effektiv kontrol med, om myndigheden har handlet korrekt ..... 89.138

#### *Notatpligt for så vidt angår Udenrigsministeriets videregivelse af oplysninger til Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet.*

I forbindelse med den politimæssige efterforskning af en efterfølgende frafaldet sigtelse for bedrageri udleverede repræsentanter for Udenrigsministeriet oplysninger vedrørende A's forhold til Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet. Der blev ikke gjort notat om, hvilke oplysninger Udenrigsministeriet udleverede. Ombudsmanden udtalte, at offentlighedslovens § 6 ikke finder direkte anvendelse i tilfælde som dette, bl.a. fordi bestemmelsen alene omfatter modtagelse og ikke afgivelse af oplysninger. Det følger imidlertid efter ombudsmandens opfattelse af principperne om god forvaltningsskik, at en myndighed – også uden for § 6's anvendelsesområde – bør drage omsorg for at foretage skriftligt notat om ekspeditioner af væsentlig betydning for behandlingen af en sag, dersom de ikke fremgår af sagens akter i øvrigt. Ombudsmanden anså det for bedst stemmen- de med god forvaltningsskik, såfremt det var noteret i sagen, at akterne var udlånt. Ombudsmanden beklagede desuden, at han ikke tidligere i forbindelse med behandlingen af klagen, men først da det generelle spørgsmål om notatpligt blev rejst, havde fået oplyst, at Udenrigsministeriet havde udleveret 3 sagsmapper med en ikke uvæsentlig del af fortrolige oplysninger. En sådan generel og usorteret videregivelse af fortrolige oplysninger ville efter den nugældende retstilstand kun kunne ske, såfremt betingelserne i forvaltningslovens § 28 var opfyldt ..... (R)

#### *Tilsynsråds beslutning om ikke at sanktionere kommunal beslutning om afskedigelse af en leder af en legestue.*

X Kommune afskedigede B, der var leder af en legestue, efter klager fra forældrekrædsen og faldende søgning af børn. A indbragte sagen for tilsynsrådet, der fandt, at offentlighedslovens § 6 om notatpligt var tilsidesat på et givet tidspunkt, men at der ikke var grundlag for at annullere afskedigelsen.

Ombudsmanden bemærkede, at det ifølge den kommunale styrelseslovs § 61 er en betingelse for at anvende annullation som sanktion, at den pågældende afgørelse ikke er bragt til udførelse. I den forelig-

gende sag var afskedigelsesbeslutningen meddelt B, og der var derfor ikke grundlag for at kritisere, at tilsynsrådet ikke annullerede beslutningen. Ombudsmanden var enig med tilsynsrådet i, at der var sket en tilsidesættelse af notatpligten, men fandt ikke holdpunkter for at antage, at denne fejl havde påvirket afgørelsens udfald på en sådan måde, at afgørelsen eventuelt kunne underkendes som ugyldig (under en retssag), og at der derfor ikke havde været anledning for tilsynsrådet til at udtale sig herom. Ombudsmanden fandt, at der ikke var givet B lejlighed til at udtale sig om hele afskedigelsesgrundlaget inden afgørelsen, og at dette forhold burde være påtalt af tilsynsrådet. Fejlen var dog ikke så væsentlig, at den kunne påvirke afgørelsens gyldighed. Ombudsmanden fandt ikke, at det var en krænkelse af tavshedspligten, at kommunen havde meddelt et dagblad visse oplysninger om begrundelsen for afskedigelsen. . . . . (R)

#### *Sagsbehandling i forbindelse med besættelse af et professorat.*

I forbindelse med besættelse af et professorat ved X universitet nedsatte fakultetet et bedømmelsesudvalg bestående af 5 professorer fra 5 forskellige universiteter. Ansøgerne blev underrettet herom; eventuelle bemærkninger om udvalgets sammensætning skulle være fakultetssekretariatet i hænde på et nærmere fastsat tidspunkt. A gjorde indsigelse imod bedømmelsesudvalgets sammensætning, og hans bemærkninger blev drøftet af dekanatet, der fastholdt, at udvalget besad den nødvendige sagkundskab. Fakultetsrådet og dettes forretningsudvalg fik forelagt skrivelsen til orientering. A's indsigelser blev først drøftet i Fakultetsrådet, da bedømmelsesudvalget afgav indstilling om, hvem der burde ansættes. Ansættelsessagen var stillet i bero, indtil A's klage over, at indsigelsen ikke tidligere var blevet drøftet i Fakultetsrådet, var behandlet i Undervisningsministeriet.

Ombudsmanden lagde ved sin bedømmelse af sagen, ligesom Undervisningsministeriet, til grund, at A's indsigelse mod bedømmelsesudvalgets sammensætning burde være forelagt Fakultetsrådet, inden der blev truffet endelig beslutning om bedømmelsesudvalgets konstitution. Ombudsmanden fandt ikke, at denne sagsbehandlingsfejl kunne medføre, at ansættelsesafgørelsen blev underkendt som ugyldig. Ombudsmanden henviste herved til, at A's indsigelse blev drøftet mellem dekanatet og udvalgets formand inden udvalgets endelige konstitution og havde været Fakultetsrådet, rektoratet og Undervisningsministeriet bekendt, da der blev taget stilling til ansættelsen. . . . . (R)

## *1.2 Hjemmelsspørgsmål*

### *12.1 Krav til hjemmelgrundlaget*

*Erstatning i forbindelse med politiets medvirken til fjernelse og destruktion af uindregistreret bilvrag, der henstod på et af færdselsloven omfattet område.*

A klagede på B's vegne over, at Justitsministeriet (J) kun havde ydet B en erstatning på 1.000 kr. i forbindelse med politiets medvirken til fjernelse og destruktion af B's uindregistrerede bilvrag, der henstod på et af færdselsloven omfattet parkeringsareal. Myndighederne havde som hjemmel til fjernelse og destruktion af bilen henvist til færdselslovens §§ 123-24 og den i medfør heraf udstedte bekendtgørelse. Under ombudsmandens behandling af sagen oplyste J, at færdselslovens § 123 ikke kunne anvendes, idet køretøjet ud fra en vurdering af dets tilstand ikke havde kunnet anses for at være et af færdselsloven omfattet køretøj. J fandt i stedet, at politiet havde haft hjemmel til fjernelsen i retsplejelovens § 108, stk. 1.

Ombudsmanden fandt, at politiet havde haft tilstrækkelig hjemmel til fjernelsen i færdselslovens § 87, stk. 1, jf. § 118, stk. 1, nr. 1, sammenholdt med retsplejelovens § 108, stk. 1, og at politiet ikke havde pådraget sig et erstatningsansvar i forbindelse med køretøjets afgivelse til destruktion. Ombudsmanden henstillede dog samtidig til J, at der tilvejebringes en ordning, hvorefter der tidligst foretages destruktion af »køretøjer« som det omhandlede 14 dage efter fjernelsen, jf. færdselslovens § 123, stk. 3, 3. pkt. . (R)

#### *Miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven.*

Miljøankenævnet havde afslået at realitetsbehandle en klage over Miljøstyrelsens stadfæstelse af en af Fyns Amtskommune meddelt »overordnet godkendelse« af en udvidelse af I/S Fynsværket. Nævnet henviste til, at det lå uden for nævnets beføjelser og pligter efter miljøbeskyttelseslovens kap. 12 at behandle klager over afgørelser, der ikke forelå i endelig form.

Ombudsmanden udtalte, at nævnets standpunkt ikke kunne give ham anledning til kritik. I tilslutning hertil fremsatte ombudsmanden nogle almindelige bemærkninger om hjemmelgrundlaget for meddelelse af godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kap. V. Ombudsmanden udtalte blandt andet, at hverken den gældende miljøbeskyttelseslov eller forskrifter, udstedt i medfør heraf, indeholdt hjemmel for meddelelse af »overordnede« eller »foreløbige« godkendelser. Efter ombudsmandens opfattelse faldt den omhandlede godkendelse klart uden for de rammer, der hidtil havde været anerkendt i praksis med hensyn til anvendelse af ubestemte vilkår mv. Ombudsmanden bemærkede i tilslutning hertil, at godkendelsesbegrebet i miljøbeskyttelsesloven er forholdsvis klart og entydigt, hvilket også er nødvendigt af hensyn til de retsvirkninger, der er knyttet til en godkendelse. Ombudsmanden anmodede Miljøstyrelsen om en redegørelse for adgangen til at meddele »foreløbige godkendelser« – således som spørgsmålet forelå efter Miljøankenævnets afvisning af at behandle en klage herover, og ombudsmandens bemærkninger hertil – samt om en redegørelse for konsekvenserne i den konkrete sag . . . . . 39.141



*Tilbagekaldelse af tilladelse til etablering af faskine, jf. miljøbeskyttelseslovens § 11, stk. 3.*

A fik i 1965 tilladelse af en kommune til udførelse af en faskine (bortledning af regnvand) på sin ejendom. I de følgende år klagede en nabo B over vandgener i sin kælder angiveligt forårsaget af vand fra den pågældende faskine. Under henvisning til miljøbeskyttelseslovens § 11, stk. 3, pålagde Miljøstyrelsen i 1987 kommunen at tilbagekalde tilladelsen og stadfæstede i 1988 kommunens afgørelse herom.

Ombudsmanden udtalte, at han ikke anså det for godtgjort, at betingelserne for tilbagekaldelsen efter § 11, stk. 3, i miljøbeskyttelsesloven var opfyldte. Afgørende efter denne bestemmelse var hensynet til beskyttelsen af grundvandsinteresser, og Miljøstyrelsen havde ikke foretaget en konkret vurdering af risikoen for grundvandsforurening. Miljøstyrelsen annullerede herefter sin afgørelse om tilbagekaldelse . . . 89.130

*Ændring af saneringsplan uden nabohearing.*

En ændring til en af Boligministeriet godkendt saneringsplan blev godkendt af Boligstyrelsen. Saneringsselskabet havde skriftligt orienteret formanden for en ejerlejlighedsforening i det berørte område om ændringen. A, der var medlem af den pågældende forening, gjorde gældende, at ændringen savnede hjemmel, og at han som nabo burde have haft adgang til at udtale sig om ændringen.

Ombudsmanden udtalte, at saneringsloven ikke indeholder retningslinier for ændring af planer, og det derfor i overensstemmelse med almindelige retlige synspunkter som udgangspunkt må lægges til grund, at ændringen skal gennemføres ved vedtagelse af en ny plan eller et tillæg til den bestående plan. Inden for denne ramme beroede afgørelsen på en skønsmæssigt præget vurdering. Ombudsmanden fandt ikke, at der i den konkrete sag forelå særlige omstændigheder, der bevirkede, at han kunne kritisere ændringsbeslutningen. Ombudsmanden udtalte endvidere, at mindre væsentlige ændringer, der kun har betydning for en eller ganske få umiddelbart nærliggende ejendomme, kan gennemføres uden projekt-offentlighed, men ved nabohearing. Ombudsmanden fandt det ikke holdbart, at ændringen i den konkrete sag alene blev forelagt formanden for ejerlejlighedsforeningen, og henviste til, at der ikke generelt kan opstilles en formodning for, at formænd for ejerlejlighedsforeninger kan anses for repræsentanter for medlemmerne, jf. forvaltningslovens § 8. Da der ikke var holdepunkter for at antage, at foreningen eller dens formand var bemyndiget af A til at udtale sig på A's vegne, fandt ombudsmanden, at der ikke var gennemført den fornødne nabohearing . . . 89.42

## 12.2 Fortolkning

### *EF-ansats pligt til at betale bunden opsparring.*

A, der siden 1974 havde været ansat i EF med bopæl i Bruxelles, klagede over Landsskatterettens

stadfæstelse af et skatteråds afgørelse om, at han skulle betale bunden opsparring. A bestred ikke, at han var indkomstskattepligtig her i landet i henhold til kildeskattelovens § 1, nr. 1, sammenholdt med art. 14 i den til »Traktat om oprettelse af et fælles råd og en fælles kommission for EF« hørende protokol om EF's privilegier og immuniteter; denne artikel vedrører imidlertid kun indkomstskat, formueskat og arveafgift. Skatterådets fastholdelse af beregningsgrundlaget for den opkrævede bundne opsparring påklagedes til Landsskatteretten, der imidlertid videresendte den til ligningskommissionen som en klage over selve opsparingspligten. Ligningskommissionen meddelte A, at kommissionen fastholdt hans skatteansættelse uændret. Da A herefter anførte, at hans klage alene vedrørte det forhold, at han var blevet pålagt byrder, udover hvad art. 14 i 1965-protokollen berettigede til, meddelte ligningskommissionen ham, at kommissionen ikke havde bemyndigelse til at træffe afgørelse vedrørende opsparingspligten og dennes retsgrundlag. Denne afgørelse indbragte A for Landsskatteretten, som stadfæstede skatterådets afgørelse.

Ombudsmanden fandt, at det havde været med urette, at Landsskatteretten, da denne fik sagen forelagt første gang, havde henvist den til behandling ved ligningskommissionen efter reglerne om klage over indkomstansættelser. Ombudsmanden anførte, at Landsskatteretten i den indklagede kendelse alene havde taget stilling til det spørgsmål, A havde rejst om, hvorledes § 1 i lov om bunden opsparring retteligt skulle fortolkes, og anførte, at Landsskatterettens fortolkning vedrørende dette spørgsmål ikke forekom ham helt utvivlsom. Ombudsmanden fandt dog ikke anledning til at gå ind i en nærmere vurdering heraf, men henstillede til Landsskatteretten at genoptage sagen, idet han fandt, at Landsskatteretten i kendelsen burde have taget stilling til, om bunden opsparring kan anses som »beskatning« efter art. 14 i den forannævnte traktat. Ombudsmanden henviste klageren til, såfremt Landsskatteretten herefter traf en afgørelse, som klageren ikke var enig i, at indbringe Landsskatterettens afgørelse for domstolene inden 6 måneder efter kendelsens afsigelse. Ombudsmanden anførte herved, at ombudsmandsmedbedet efter hans opfattelse i almindelighed må anses for et mindre egnet forum for afklaring af tvivlsspørgsmål om rækkevidden af EF-retlige regler, fordi det alene er domstolene, som kan forelægge sådanne spørgsmål for EF-Domstolen til præjudiciel afgørelse . . . 89.148

### *Bofællesskab ikke ægteskabslignende forhold i relation til børnetilskudsloven.*

A, der var ugift og havde en datter, meddelte social- og sundhedsforvaltningen, at hun havde købt hus sammen med B, men at der ikke var etableret samlivsforhold, idet huset var opdelt i 2 lejligheder. Socialudvalget afslog at yde A ordinært og ekstra børnetilskud som enlig forsørger. Amsankenævnet stadfæstede afgørelsen og lagde herved vægt på, at A havde

købt ejendommen i lige sameje med B, at parterne beboede ejendommen sammen, at ejendommen kun har én lejlighed, og at parterne ved at købe og bebo ejendommen sammen havde etableret fælles husførelse. Ombudsmanden fandt, at omstændighederne i sagen skabte en vis formodning for, at der forelå gensidig forsørgelse, og der således var etableret et »ægteskabslignende forhold« som omtalt i forarbejdsbemærkningerne til § 2 i børnetilskudsloven. A's udtrykelige benægtelse heraf samt – da amsankenævnet traf afgørelse i sagen – en oplysning om, at E var flyttet sammen med B på adressen, skabte dog efter ombudsmandens opfattelse en sådan sandsynlighed for, at der alene var tale om et bofællesskab, at amsankenævnet burde have betragtet A som enlig forsøger. Ombudsmanden henstillede, at sagen blev genoptaget til fornyet behandling. Kommunen tilkendte herefter A ordinært og ekstra børnetilskud for den pågældende periode . . . . . 89.165

#### *Fortolkning af dispensationsbeføjelse.*

A, der ejede en bærplantage, ansøgte Landbrugsministeriet om ændring af beregningen af en afgift, der var pålagt ham i medfør af bestemmelsen i § 4 i bekendtgørelse nr. 132 af 19. marts 1987 om produktionsafgift på frugt og gartneriprodukter. Ansøgningen var begrundet med, at der ikke havde været nogen høst det pågældende år, da blomsterknopperne var blevet ødelagt som følge af en lokal snebyge, der havde sænket temperaturen. Landbrugsministeriet afsløj ansøgningen under henvisning til nogle generelle synspunkter vedrørende den særlige beregningsmåde for afgifter af bær m.v.

Ombudsmanden udtalte, at der ikke i dispensationsbestemmelsens ordlyd var støtte for den fortolkning, som Landbrugsministeriet havde anlagt. En restriktiv fortolkning af dispensationsadgangen måtte kræve særlige holdepunkter, og ombudsmanden fandt ikke, at baggrunden for at den særlige beregningsmåde for bærafgifter – som ministeriet havde henvist til – udelukkede dispensation i et tilfælde som det foreliggende. Ombudsmanden kunne herefter ikke tiltræde Landbrugsministeriets begrundelse for at afslå A's ansøgning og henstillede til ministeriet at træffe en ny afgørelse i sagen . . . . . 89.109

#### *Bortfald af tilladelse til buskørsel.*

Persontrafikrådet meddelte advokat A, at de til et selskab udstedte tilladelser til turist- og bestillingskørsel var bortfaldet, da B ikke var den, der som selskabets ansvarlige leder vedvarende og faktisk havde forestået virksomhedens transportarbejde, jf. § 11 i bekendtgørelse nr. 620, af 6. december 1978 om kvalifikationskrav til indehaverne af tilladelser til buskørsel. A klagede til ombudsmanden herover og over sagens oplysning og behandling.

Ombudsmanden udtalte, at det ikke var lovligt, at Persontrafikrådet, som sket, havde fastsat vilkår om, at den ansvarlige leder B, skulle eje selskabets anpar-

ter helt eller delvist. Tilsidesættelse af vilkåret kunne derfor ikke tillægges vægt ved afgørelsen om tilladelsens bortfald i henhold til bekendtgørelsens § 11, stk. 2. I ombudsmandens vurdering af sagen indgik, at en begæring om aktindsigt ikke var behandlet korrekt. Ombudsmanden henstillede til Rådet, at der blev truffet en ny afgørelse. Ombudsmanden fremførte samtidig nogle principielle synspunkter om det hjemmelsgrundlag, der var lagt til grund for Rådets afgørelser og henstillede, at Rådet overvejede at søge sin praksis ændret, således at formodede tilfælde af »stråmandsvirksomhed« blev bedømt efter buslovens regler om tilbagekaldelse af tilladelser . . . 89.200

#### *Klageadgang vedrørende »retlige spørgsmål«. Klage-myndighedens begrundelse for afvisning.*

A klagede til Planstyrelsen over Hillerød Byråds svar i forbindelse med hans indsigelse mod en lokalplan. I klagen pegede A på, at den valgte placering af et kraftvarmewærk krævede ophævelse af naturfredningslovens byggelinie på 300 m fra skov. Han mente ikke, at dette kunne være rigtig, når en anden placering havde været mulig. A mente, at dette var et retligt spørgsmål, som Planstyrelsen skulle behandle. Planstyrelsen svarede A, at kommunens afgørelser af skønsmæssige spørgsmål efter kommuneplanlovens § 48, stk. 1, ikke kunne påklages, og at styrelsen ikke fandt, at der i klagen var anført retlige spørgsmål.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere, at Planstyrelsen afviste at behandle A's klage, men gav udtryk for, at det ville have været ønskeligt, om Planstyrelsen i sin begrundelse over for A havde taget stilling til hans synspunkter og forklaret, hvorfor der ikke var tale om retlige spørgsmål i kommuneplanlovens forstand . . . . . (R)

#### *Dispensation fra registreringspligten.*

A, der havde bopæl i Danmark, lånte en tysk ejt og tysk registreret bil til rallykørsel i Vesttyskland. A søgte rigspolitichefen om tilladelse til at benytte bilen til prøvekørsel her i landet i forbindelse med reparation af bilen. Rigspolitichefen afsløj ansøgningen under henvisning til, at der ikke forelå ganske særlige grunde til at meddele dispensation. Rigspolitichefen tilføjede senere, at der efter fast praksis ikke gives tilladelse til privat kørsel i Danmark, bortset fra egen-transport mellem grænsen og bopælen i de tilfælde, hvor den pågældende opholder sig i udlandet i erhvervsøjemed flere dage ad gangen og herunder skal anvende køretøjet. Justitsministeriet stadfæstede afslaget.

Ombudsmanden udtalte, at bestemmelsen i § 106 i registreringsbekendtgørelsen indeholder hjemmel for, at der i to tilfældegrupper kan dispenseres fra registreringspligten. Myndighedernes anførte praksis syntes udelukkende at afspejle den ene tilfældegruppe. Ombudsmanden fandt dette uforeneligt med indholdet af registreringsbekendtgørelsens § 106. Han

henstillede til Justitsministeriet at genoptage sagens behandling ..... 89.68

*Ændrede forhold indtrådt efter indgivelse af ansøgning om EF-opholdsbevis.*

Den vesttyske statsborger A ansøgte om opholdstilladelse efter reglerne i EF-udlændingebekendtgørelsen. På tidspunktet for ansøgningens indgivelse opfyldte A betingelserne for at få udstedt EF-opholdsbevis, men blev under myndighedernes behandling af ansøgningen uforholdsmæssigt arbejdsløs. Justitsministeriet afslog at imødekomme A's ansøgning under henvisning til, at betingelserne for en ansøgnings imødekommelse ikke alene skal være opfyldt i forbindelse med ansøgningens indgivelse, men tillige på tidspunktet for myndighedernes behandling af ansøgningen.

Ombudsmanden anmodede Justitsministeriet om en redegørelse for, hvorvidt den anvendte praksis var i overensstemmelse med EF-retskilderne på området. Efter en fornyet undersøgelse og gennemgang af sagen meddelte Justitsministeriet den ansøgte tilladelse ... (R)

### 12.3 Udfyldning

*Vilkår om religionsforhold ved fastsættelse af samværsret.*

En resolution om samværsret indeholdt vilkår om, at barnet under besøg hos samværsberettigede ikke måtte oplæres i Jehovas Vidners tro og ikke måtte deltage i Jehovas Vidners stævner, møder, missioner og lignende aktiviteter.

Ombudsmanden udtalte, at der efter myndighedsloven ikke er noget til hinder for at fastsætte vilkår med hensyn til barnets religiøse forhold under forudsætning af, at vilkåret i det konkrete tilfælde er nødvendigt ud fra hensynet til, hvad der er bedst for barnet. Hensynet til den samværsberettigedes frie religionsudøvelse – jf. bl.a. grundlovens § 70 – måtte på den anden side føre til, at myndighederne udviser særlig påpasselighed med ikke at stille strengere vilkår end nødvendigt.

Da navnlig udtrykkene »oplæres« og »lignende aktiviteter« måtte skabe tvivl om vilkårets rækkevidde, og da vilkåret faktisk var blevet forstået således, at samværsret var udelukket, henstillede ombudsmanden til Civilretsdirektoratet at søge vilkåret præciseret ..... 89.78

### 123.1 Anvendelse af kriterier

*Dispensation fra registreringspligten.*

A, der havde bopæl i Danmark, lånte en tysk ejt og tysk registreret bil til rallykørsel i Vesttyskland. A søgte rigspolitichefen om tilladelse til at benytte bilen til prøvekørsel her i landet i forbindelse med reparation af bilen. Rigspolitichefen afslog ansøgningen under henvisning til, at der ikke forelå ganske særlige grunde til at meddele dispensation. Rigspolitichefen

tilføjede senere, at der efter fast praksis ikke gives tilladelse til privat kørsel i Danmark, bortset fra egen-transport mellem grænsen og bopælen i de tilfælde, hvor den pågældende opholder sig i udlandet i erhvervsøjemed flere dage ad gangen og herunder skal anvende køretøjet. Justitsministeriet stadfæstede afslaget.

Ombudsmanden udtalte, at bestemmelsen i § 106 i registreringsbekendtgørelsen indeholder hjemmel for, at der i to tilfældegrupper kan dispenseres fra registreringspligten. Myndighedernes anførte praksis syntes udelukkende at afspejle den ene tilfældegruppe. Ombudsmanden fandt dette uforeneligt med indholdet af registreringsbekendtgørelsens § 106. Han henstillede til Justitsministeriet at genoptage sagens behandling ..... 89.68

### 123.2 Skønsafvejningen

*Navnebevis til en del af et flerleddet efternavn som selvstændigt efternavn.*

Familieretsdirektoratet havde afslået en ansøgning om tilladelse til at ændre navnet Allesen de Fine Bunkelod til Allesen. Direktoratet henviste til, at et forbeholdt, flerleddet efternavn på samme måde som et bindestregsefternavn ikke er opsplitteligt, medmindre der foreligger en sådan særlig tilknytning til det ønskede navn, at det efter navneloven kan tillades som selvstændigt efternavn.

Ombudsmanden udtalte, at navneloven og de hensyn, den bygger på, efter hans mening ikke gav tvungende grunde til at afslå navneønsket i et tilfælde som det foreliggende. Ombudsmanden anførte herved, at det for personer, der bar et flerleddet efternavn, som havde været i familien gennem generationer, måtte forekomme uforståeligt, at tilknytningen til navnets enkelte led ikke kunne betegnes som ganske særlig, jf. navnelovens § 8, nr. 5. Det blev efter ombudsmandens opfattelse ikke mere forståeligt, når myndighederne som forklaring henviste til, at indehaverne af de forbeholdte sammensatte navne, hvori Allesen indgik, herunder den pågældendes egen familie, havde krav på navnebeskyttelse også over for personer, der i forvejen bar navnet som en del af deres efternavn.

Ombudsmanden henstillede til Civilretsdirektoratet at overveje sagen på ny i lyset af de af ham anførte betragtninger ..... 89.75

*Vurdering af, om påbegyndt tandbehandling er velbegrundet.*

A var påbegyndt en større tandbehandling, da han ansøgte social- og sundhedsforvaltningen om økonomisk hjælp efter bistandslovens § 46 a til behandlingen. Ansøgningen blev afslået af social- og sundhedsforvaltningen og af Amsankenævnet for Vestsjællands Amt. Amsankenævnet begrundede afslaget med, at der ikke var søgt om økonomisk hjælp, før behandlingen blev påbegyndt, at der ikke forelå alternative behandlingsforslag, og at A ikke havde gået

regelmæssigt til tandlæge. Det fremgik ikke af sagen, om der under amsankenævnets behandling havde været foretaget en vurdering af, om tandbehandlingen var velbegrunderet. Efter ombudsmandens opfattelse kunne det forhold, at A havde påbegyndt behandlingen, før han søgte hjælp, ikke i sig selv danne grundlag for et afslag. Når ansøgning efter bistandslovens § 46 a var indgivet, efter at behandlingen var påbegyndt eller afsluttet, måtte der foretages en efterfølgende vurdering af, om behandlingen var velbegrunderet. Hertil kom, at amsankenævnet ikke i udtalelsen til ombudsmanden havde taget stilling til oplysninger fra A om, at han havde gået regelmæssigt til tandpleje.

Ombudsmanden henstillede til amsankenævnet at undergive sagen en fornyet overvejelse og meddele A en ny afgørelse. Herefter genoptog amsankenævnet sagen ..... (R)

### 123.3 Proportionalitetsprincippet

#### *Bortfald af tilladelse til buskørsel.*

Persontrafikrådet meddelte advokat A, at de til et selskab udstedte tilladelser til turist- og bestillingskørsel var bortfaldet, da B ikke var den, der som selskabets ansvarlige leder vedvarende og faktisk havde forestået virksomhedens transportarbejde, jf. § 11 i bekendtgørelse nr. 620 af 6. december 1978 om kvalifikationskrav til indehaverne af tilladelser til buskørsel. A klagede til ombudsmanden herover og over sagens oplysning og behandling.

Ombudsmanden udtalte, at det ikke var lovligt, at Persontrafikrådet, som sket, havde fastsat vilkår om, at den ansvarlige leder B, skulle eje selskabets anparter helt eller delvist. Tilførsættelse af vilkåret kunne derfor ikke tillægges vægt ved afgørelsen om tilladelsens bortfald i henhold til bekendtgørelsens § 11, stk. 2. I ombudsmandens vurdering af sagen indgik, at en begæring om aktindsigt ikke var behandlet korrekt. Ombudsmanden henstillede til Rådet, at der blev truffet en ny afgørelse. Ombudsmanden fremførte samtidig nogle principielle synspunkter om det hjemmelsgrundlag, der var lagt til grund for Rådets afgørelser og henstillede, at Rådet overvejede at søge sin praksis ændret, således at formodede tilfælde af »stråmandsvirksomhed« blev bedømt efter buslovens regler om tilbagekaldelse af tilladelser .. 89.200

### 123.4 Vilkår, procedurefordrejning m.v.

#### *Bortfald af tilladelse til buskørsel.*

Persontrafikrådet meddelte advokat A, at de til et selskab udstedte tilladelser til turist- og bestillingskørsel var bortfaldet, da B ikke var den, der som selskabets ansvarlige leder vedvarende og faktisk havde forestået virksomhedens transportarbejde, jf. § 11 i bekendtgørelse nr. 620 af 6. december 1978 om kvalifikationskrav til indehaverne af tilladelser til buskørsel. A klagede til ombudsmanden herover og over sagens oplysning og behandling.

Ombudsmanden udtalte, at det ikke var lovligt, at Persontrafikrådet, som sket, havde fastsat vilkår om, at den ansvarlige leder B, skulle eje selskabets anparter helt eller delvist. Tilførsættelse af vilkåret kunne derfor ikke tillægges vægt ved afgørelsen om tilladelsens bortfald i henhold til bekendtgørelsens § 11, stk. 2. I ombudsmandens vurdering af sagen indgik, at en begæring om aktindsigt ikke var behandlet korrekt. Ombudsmanden henstillede til Rådet, at der blev truffet en ny afgørelse. Ombudsmanden fremførte samtidig nogle principielle synspunkter om det hjemmelsgrundlag, der var lagt til grund for Rådets afgørelser og henstillede, at Rådet overvejede at søge sin praksis ændret, således at formodede tilfælde af »stråmandsvirksomhed« blev bedømt efter buslovens regler om tilbagekaldelse af tilladelser .. 89.200

### 1.3 Administrativ prøvelse m.v.

#### 13.1 Rekurs

*Egen drøft projekt angående et antal sager fra Skatte-  
departementet vedrørende aktindsigt. .... 89.241*

#### *Opsættende virkning af en offentlig myndigheds klage.*

En kommune (K) klagede til Den Sociale Ankestyrelse (DSA) over, at et revaliderings- og pensionsnævnet havde besluttet at imødekomme en ansøgning fra A om støtte til køb af en bil, jf. bistandslovens § 58, stk. 3. Forinden havde nævnet besluttet, at klagen skulle tillægges opsættende virkning. DSA afviste i første omgang at realitetsbehandle klagen, da nævnets beslutning om støtte ikke var blevet meddelt A. Dette skete herefter, men A krævede ikke støtten udbetalt. Senere blev også beslutningen om opsættende virkning meddelt A, som indbragte beslutningen for DSA. DSA realitetsbehandlede herefter K's og A's klager. Ankestyrelsen ændrede nævnets afgørelse til et afslag, men tiltrådte afgørelsen om opsættende virkning. A var herefter afskåret fra at få støtten udbetalt.

Under henvisning til, at der efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger kun undtagelsesvis kan tillægges opsættende virkning i sager af denne karakter, til tidligere ombudsmandspraksis om ophør af adgang til at tillægge opsættende virkning, når ydelsen er forfalden, og til kravet om, at afgørelser, herunder afgørelser om opsættende virkning, skal bekendtgøres for parten for at få retsvirkninger, havde nævnet efter ombudsmandens opfattelse været uberettiget til at tillægge afgørelsen opsættende virkning. A burde stilles, som om klagen ikke var tillagt opsættende virkning. Endvidere var det ombudsmandens opfattelse, at DSA ville have været uberettiget til at opsiges lånet, dersom det var blevet udbetalt til A i overensstemmelse med nævnets afgørelse. A måtte herefter anses for berettiget til at få udbetalt støtten til bil. Ombudsmanden henstillede til ankestyrelsen at ændre sin afgørelse ..... 89.159

### *Miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven.*

Miljøankenævnet havde afslået at realitetsbehandle en klage over Miljøstyrelsens stadfæstelse af en af Fyns Amtskommune meddelt »overordnet godkendelse« af en udvidelse af I/S Fynsværket. Nævnet henviste til, at det lå uden for nævnets beføjelser og pligter efter miljøbeskyttelseslovens kap. 12 at behandle klager over afgørelser, der ikke forelå i endelig form.

Ombudsmanden udtalte, at nævnets standpunkt ikke kunne give ham anledning til kritik. I tilslutning hertil fremsatte ombudsmanden nogle almindelige bemærkninger om hjemmelsgrundlaget for meddelelse af godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kap. V. Ombudsmanden udtalte blandt andet, at hverken den gældende miljøbeskyttelseslov eller forskrifter, udstedt i medfør heraf, indeholdt hjemmel for meddelelse af »overordnede« eller »foreløbige« godkendelser. Efter ombudsmandens opfattelse faldt den omhandlede godkendelse klart uden for de rammer, der hidtil havde været anerkendt i praksis med hensyn til anvendelse af ubestemte vilkår mv. Ombudsmanden bemærkede i tilslutning hertil, at godkendelsesbegrebet i miljøbeskyttelsesloven er forholdsvis klart og entydigt, hvilket også er nødvendigt af hensyn til de retsvirkninger, der er knyttet til en godkendelse. Ombudsmanden anmodede Miljøstyrelsen om en redegørelse for adgangen til at meddele »foreløbige godkendelser« således som spørgsmålet forelå efter Miljøankenævnets afvisning af at behandle en klage herover, og ombudsmandens bemærkninger hertil – samt om en redegørelse for konsekvenserne i den konkrete sag . . . . . 89.141

### *Suspension af klagefrist.*

A modtog den 30. januar 1987 B kommunes mundtlige afgørelse om tilbagebetaling af kontanthjælp. Han bad om en skriftligt begrundet afgørelse for at kunne udforme en skriftlig klage til amtsankenævnet. Kommunen besvarede ikke A's anmodning om en efterfølgende begrundelse, og A foretog herefter ikke videre, før han efter 1½ år blev opmærksom på, at tilbagebetalingskravet delvis var inddrevet ved modregning i overskydende skat. Herefter indgav A klage over B kommunes afgørelse om tilbagebetalingspligtig kontanthjælp. Formanden for amtsankenævnet afviste at behandle klagen med henvisning til, at klagefristen i bistandslovens § 15 var overskredet, og til, at der ikke forelå særlig grund til at se bort fra fristoverskridelsen. Ankenævnet lagde vægt på, at A havde modtaget klagevejledning, at han ikke senere havde rykket kommunen for den lovede skriftlige afgørelse, og at der var forløbet 1½ år fra den mundtlige afgørelse, da A indgav klage til nævnet.

Ombudsmanden udtalte, at det også forud for forvaltningslovens ikrafttræden var fast antaget, at en part på begæring kunne forlange at få meddelt en skriftlig begrundelse efterfølgende. Han fandt A's ønske om at modtage en begrundelse rimeligt og velbe-

grundet, og udtalte, at den manglende efterkommelse af ønsket burde bevirke suspension af klagefristen i bistandsloven. Ombudsmanden henstillede til nævnet at tage A's klage over B kommunes afgørelse af 30. januar 1987 under realitetsbehandling. Amtsankenævnet meddelte senere, at nævnet havde truffet beslutning om at realitetsbehandle A's klage. Ombudsmanden tog denne meddelelse til efterretning . . . 89.171

### *Klageadgang vedrørende »retlige spørgsmål«. Klagemyndighedens begrundelse for afvisning.*

A klagede til Planstyrelsen over Hillerød Byråds svar i forbindelse med hans indsigelse mod en lokalplan. I klagen pegede A på, at den valgte placering af et kraftvarmewærk krævede ophævelse af naturfredningslovens byggegrænse på 300 m fra skov. Han mente ikke, at dette kunne være rigtigt, når en anden placering havde været mulig. A mente, at dette var et retligt spørgsmål, som Planstyrelsen skulle behandle. Planstyrelsen svarede A, at kommunens afgørelser af skønmæssige spørgsmål efter kommuneplanlovens § 48, stk. 1, ikke kunne påklages, og at styrelsen ikke fandt, at der i klagen var anført retlige spørgsmål.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere, at Planstyrelsen afviste at behandle A's klage, men gav udtryk for, at det ville have været ønskeligt, om Planstyrelsen i sin begrundelse over for A havde taget stilling til hans synspunkter og forklaret, hvorfor der ikke var tale om retlige spørgsmål i kommuneplanlovens forstand . . . . . (R)

### *Arbejdsgiveres klageberettigelse i forhold til Arbejdsskadestyrelsens afgørelser om anerkendelse af arbejdsskader.*

A klagede over, at Den Sociale Ankestyrelse anså arbejdsgivere for klageberettigede vedrørende Arbejdsskadestyrelsens afgørelser om at anerkende eller afvise forhold som arbejdsskader. Ombudsmanden havde i en tidligere afgørelse udtalt betænkelighed ved at anerkende, at en arbejdsgiver, der har tegnet lovpligtig arbejdsskadeforsikring, i almindelighed måtte anses for part i forhold til den dagældende offentlighedslov i sager om erhvervssygdomme efter arbejdsskadeforsikringsloven. Ved en ændring i 1987 af arbejdsskadeforsikringslovens § 53, stk. 2, blev det præciseret, at arbejdsgivere, der har tegnet lovpligtig arbejdsskadeforsikring, ikke anses for parter i Arbejdsskadestyrelsens sager vedrørende arbejdsskader. En anerkendelse af arbejdsgivere som klageberettigede måtte derfor efter ombudsmandens mening bero på, om der kunne påvises særlige momenter, som talte for alligevel at anse dem som klageberettigede.

Ombudsmanden fandt ikke, at hensynet til arbejdsgivernes interesse i at skaffe sig indsigt i oplysninger vedrørende samt påvirke udfaldet af afgørelser, der relaterer sig til arbejdets tilrettelæggelse, var tilstrækkeligt tungtvejende. Ombudsmanden henvi-

ste også til, at arbejdsgiveren ville være part i en eventuel senere arbeidstilsynssag, samt til, at arbejdsgiveren i medfør af offentlighedslovens § 4 kunne opnå aktindsigt og egenaccess vedrørende for dem relevante dele af sager vedrørende arbeidsskader. Det var herefter ombudsmandens opfattelse, at arbejdsgivere, der har tegnet lovpligtig arbeidsskadeforsikring, ikke kan antages at være klageberettigede i forhold til Arbejdsskadestyrelsens afgørelse om at anerkende eller afvise tilfælde som omfattet af arbeidsskadeforsikringsloven. Ombudsmanden henstillede til Den Sociale Ankestyrelse at ændre sin praksis i overensstemmelse hermed ..... 89.152

#### *Dispensation fra overskridelse af klagefrist på grund af manglende klagevejledning.*

En primærkommunal social- og sundhedsforvaltning afslog A's ansøgning om økonomisk hjælp efter bistandsloven. Samtidig med afslaget blev A vejledt om, at han kunne klage over afgørelsen til amsankenævnet. A blev ikke vejledt om, at der gjaldt en 4-ugers frist for klage til amsankenævnet. A klagede til amsankenævnet efter udløbet af 4-ugers fristen. Nævnet afslog at behandle klagen med henvisning til, at fristen var overskredet.

Ombudsmanden udtalte, at da social- og sundhedsforvaltningen ikke havde oplyst A om klagefristen, havde A fået en i forvaltningslovens § 25, stk. 1's forstand utilstrækkelig klagevejledning. Ombudsmanden henstillede til amsankenævnet at tage A's sag op til realitetsbehandling. Amsankenævnet op tog herefter sagen til behandling ..... (R)

#### *EF-ansats pligt til at betale bunden opsparring.*

A, der siden 1974 havde været ansat i EF med bopæl i Bruxelles, klagede over Landsskatterettens stadfæstelse af et skatteråds afgørelse om, at han skulle betale bunden opsparring. A bestred ikke, at han var indkomstskattepligtig her i landet i henhold til kildeskattelovens § 1, nr. 1, sammenholdt med art. 14 i den til »Traktat om oprettelse af et fælles råd og en fælles kommission for EF« hørende protokol om EF's privilegier og immuniteter; denne artikel vedrører imidlertid kun indkomstskat, formueskat og arveafgift. Skatterådets fastholdelse af beregningsgrundlaget for den opkrævede bundne opsparring påklagedes til Landsskatteretten, der imidlertid viderefendte den til ligningskommissionen som en klage over selve opsparingspligten. Ligningskommissionen meddelte A, at kommissionen fastholdt hans skatteansættelse uændret. Da A herefter anførte, at hans klage alene vedrørte det forhold, at han var blevet pålagt byrde, udover hvad art. 14 i 1965-protokollen berettigede til, meddelte ligningskommissionen ham, at kommissionen ikke havde bemyndigelse til at træffe afgørelse vedrørende opsparingspligten og dennes retsgrundlag. Denne afgørelse indbragte A for Landsskatteretten, som stadfæstede skatterådets afgørelse.

Ombudsmanden fandt, at det havde været med urette, at Landsskatteretten, da denne fik sagen forelagt første gang, havde henvist den til behandling ved ligningskommissionen efter reglerne om klage over indkomstansættelser. Ombudsmanden anførte, at Landsskatteretten i den indklagede kendelse alene havde taget stilling til det spørgsmål, A havde rejst om, hvorledes § 1 i lov om bunden opsparring retteligt skulle fortolkes, og anførte, at Landsskatterettens fortolkning vedrørende dette spørgsmål ikke forekom ham helt utvivlsom. Ombudsmanden fandt dog ikke anledning til at gå ind i en nærmere vurdering heraf, men henstillede til Landsskatteretten at genoptage sagen, idet han fandt, at Landsskatteretten i kendelsen burde have taget stilling til, om bunden opsparring kan anses som »beskatning« efter art. 14 i den forannævnte traktat. Ombudsmanden henviste klageren til, såfremt Landsskatteretten herefter traf en afgørelse, som klageren ikke var enig i, at indbringe Landsskatterettens afgørelse for domstolene inden 6 måneder efter kendelsens afsigelse. Ombudsmanden anførte herved, at ombudsmandsembetet efter hans opfattelse i almindelighed må anses for et mindre egnet forum for afklaring af tvivlsspørgsmål om rækkevidden af EF-retlige regler, fordi det alene er domstolene, som kan forelægge sådanne spørgsmål for EF-Domstolen til præjudiciel afgørelse ..... 89.148

#### *13.2 Specielt tilsyn*

##### *Annullering af karakterer givet til studentereksamen i mundtlig tysk.*

Ved en studentereksamen i mundtlig tysk blev der givet meget høje karakterer, således fik 12 af 22 elever karakteren 13, og 3 elever fik 11. Eksamensgennemsnittet var 11,6. På baggrund af en indberetning fra rektor om eksamensforløbet besluttede Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseseksamen at annullere karaktererne. Eleverne blev herefter tilbudt enten at gå til omeksamen eller at få overført deres årskarakterer. Direktoratet fandt, at Undervisningsministeriets tilsynsbeføjelse over for gymnasieskolerne (jf. lov om gymnasieskoler og studenterkursus, § 20) udgjorde det tilstrækkelige grundlag for, at direktoratet kunne gribe ind over for eksamensforløbet og annullere karaktererne.

Ombudsmanden fandt, at det forhold, at ministeriet som sektormyndighed var tillagt en tilsynsbeføjelse, alene medførte, at ministeriet var beføjet til at holde sig underrettet om udviklingen på området og til at udtale sig vejledende om sin opfattelse af forholdene. En sektormyndigheds udøvelse af retligt bindende beføjelser måtte derimod kræve udtrykkelig lovhjemmel. Da der ikke fandtes lovbestemmelser eller andre lignende retskilder, som tillagde Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseseksamen beføjelse til at annullere eksamenskarakterer, var ombudsmanden af den opfattelse, at direktoratet havde været ubeføjet til at annullere de pågældende karakterer.

Ombudsmanden fandt, at der var tale om en ugyl- dig afgørelse, hvis konsekvens var, at de oprindelige karakterer skulle stå ved magt, og at eleverne fik udle- veret nye eksamensbeviser. Ombudsmanden hen- stillede til direktoratet at genoverveje sagen.

Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere For- beredelseseksamen tilbagekaldte herefter afgørelsen om annullation af karaktererne, og eleverne fik udle- veret nye eksamensbeviser ..... 89.213

### 13.3 Remonstration og tilbagekaldelse

*Betydningen af retsforlig for afgørelse om slettelse af medlemskab af arbejdsløshedskasse på grund af svig.*

Ankenævnet for Arbejdsløshedsforsikringen hav- de senest i 1985 fastholdt, at A skulle tilbagebetale ar- bejdsløshedsdagpenge modtaget med urette i en pe- riode samt slettes som medlem af sin arbejdsløsheds- kasse på grund af svig, jf. arbejdsløshedsforsikrings- lovens § 87, stk. 1. Under en senere retssag anlagt af arbejdsløsheds-kassen mod A vedrørende tilbagebe- talingskravet blev der under ankesagen i landsretten indgået retsforlig. Landsretten tilkendegav herunder i forbindelse med spørgsmålet om kravets forældelse, at »der ikke findes fornødne holdepunkter for at fast- slå, at (A) har gjort sig skyldig i svigagtigt forhold ...« I modsætning hertil havde byretten fundet, at A hav- de gjort sig skyldig i svigagtigt forhold, hvorfor kravet fandtes omfattet af den 20-årige forældelse. A anmo- dede ankenævnet om at genoptage sagen om svigs- slettelse med henvisning til, at landsretten ved sin til- kendegivelse havde statueret, at der ikke forelå svig, men ankenævnet fastholdt slettelsen.

Ombudsmanden udtalte, at han i og for sig kunne være enig med ankenævnet i, at der ikke i samme om- fang som under en straffesag om bedrageri havde væ- ret anledning til bevisførelse og procedure om spørgsmålet om svigagtigt forhold eller berigelsesfor- sæt. Han måtte imidlertid efter gennemgangen af det foreliggende materiale om retssagen gå ud fra, at svigsspørgsmålet havde været inddraget under rets- sagen i betydeligt omfang. Ombudsmanden var på denne baggrund betænkelig ved at tilslutte sig anke- nævnets opfattelse af, at der ikke i forbindelse med retssagen kunne siges at ligge en endelig afklaring af A's subjektive forhold i relation til arbejdsløsheds- forsikringslovens § 87, stk. 1. Han henviste i den for- bindelse til de klare udtalelser i byretsdommens præ- misser og landsrettens tilkendegivelse. Ombudsman- den henstillede til ankenævnet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse ..... 89.34

*Tilbagebetaling af omlægningsstøtte til økologisk jord- brugsproduktion.*

A havde i januar 1989 modtaget 37.030 kr. i støtte til omlægning af sin bedrift til økologisk jordbrugs- produktion. Jordbrugsdirektoratet havde ved udbe- talingen været af den – fejlagtige – opfattelse, at A var berettiget til at modtage støtten. Da direktoratet ef- terfølgende blev opmærksom på fejltagelsen, kræve-

de direktoratet støtten tilbagebetalt under henvisning til § 13, stk. 1, i bekendtgørelsen til fremme af økolo- gisk jordbrugsproduktion.

Ombudsmanden fandt, at A ved ansøgningen ikke havde givet urigtige eller vildledende oplysninger, som anført i § 13, stk. 1, i bekendtgørelsen. Der var derfor ikke hjemmel i bestemmelsen til at kræve de udbetalte 37.030 kr. tilbagebetalt. Da tilbagebeta- lingskravet heller ikke kunne støttes på andet grund- lag, henstillede ombudsmanden til Jordbrugsdirekto- ratet at frafalde kravet ..... 89.122

*Tilbagekaldelse af tilladelse til etablering af faskine, jf. miljøbeskyttelseslovens § 11, stk. 3.*

A fik i 1965 tilladelse af en kommune til udførelse af en faskine (bortledning af regnvand) på sin ejen- dom. I de følgende år klagede en nabo B over vand- gener i sin kælder angiveligt forårsaget af vand fra den pågældende faskine. Under henvisning til miljø- beskyttelseslovens § 11, stk. 3, pålagde Miljøstyrelsen i 1987 kommunen at tilbagekalde tilladelsen og stad- fæstede i 1988 kommunens afgørelse herom.

Ombudsmanden udtalte, at han ikke anså det for godt gjort, at betingelserne for tilbagekaldelsen efter § 11, stk. 3, i miljøbeskyttelsesloven var opfyldte. Afgø- rende efter denne bestemmelse var hensynet til be- skyttelsen af grundvandsinteresser, og Miljøstyrelsen havde ikke foretaget en konkret vurdering af risikoen for grundvandsforurening. Miljøstyrelsen annullere- de herefter sin afgørelse om tilbagekaldelse .. 89.130

### 13.4 Kommunaltilsyn

*Tilsynsråds beslutning om ikke at sanktionere kommu- nal beslutning om afskedigelse af en leder af en lege- stue.*

X Kommune afskedigede B, der var leder af en le- gestue, efter klager fra forældrekrederen og faldende søgning af børn. A indbragte sagen for tilsynsrådet, der fandt, at offentlighedslovens § 6 om notatpligt var tilsidesat på et givet tidspunkt, men at der ikke var grundlag for at annullere afskedigelsen.

Ombudsmanden bemærkede, at det ifølge den kommunale styrelseslovs § 61 er en betingelse for at anvende annullation som sanktion, at den pågælden- de afgørelse ikke er bragt til udførelse. I den forelig- gende sag var afskedigelsesbeslutningen meddelt B, og der var derfor ikke grundlag for at kritisere, at til- synsrådet ikke annullerede beslutningen. Ombuds- manden var enig med tilsynsrådet i, at der var sket en tilsidesættelse af notatpligten, men fandt ikke holde- punkter for at antage, at denne fejl havde påvirket af- gørelsens udfald på en sådan måde, at afgørelsen eventuelt kunne underkendes som ugyldig (under en retssag), og at der derfor ikke havde været anledning for tilsynsrådet til at udtale sig herom. Ombudsman- den fandt, at der ikke var givet B lejlighed til at udtale sig om hele afskedigelsesgrundlaget inden afgørel- sen, og at dette forhold burde være påtalt af tilsynsrå- det. Fejlen var dog ikke så væsentlig, at den kunne

påvirke afgørelsens gyldighed. Ombudsmanden fandt ikke, at det var en krænkelse af tavshedspligten, at kommunen havde meddelt et dagblad visse oplysninger om begrundelsen for afskedigelsen. . . . . (R)

*Tilsynsråds beslutning om ikke at anvende sanktioner over for kommunal beslutning om kloakbidrag.*

X byråd besluttede i 1986 ikke at bringe kommunens kloakbetalingsvedtægt i anvendelse i forbindelse med, at der på et matr.nr. blev opført et supermarked, der skulle tilsluttes kommunens separate regn- og spildevandsanlæg. Efter vedtægt for fordeling af udgifterne til kloakforsyning i kommunen – godkendt ved kendelse i 1975 – skulle området ikke pålignes bidrag til hovedlednings- og renseanlæg, før det eksisterende bassinanlæg eventuelt blev nedlagt, og spildevandet tilført fællesrenseanlægget. En ny kloakbetalingsvedtægt fra 1980 indeholdt ikke en tilsvarende bestemmelse. Efter denne vedtægt skulle der efterfølgende ske påligning af bidrag, såfremt forudsætningerne for ejendommens anvendelse gav anledning til forhøjelse. A forelagde byrådets beslutning for tilsynsrådet, idet han fandt, at beslutningen stred mod forudsætningerne for landvæsenskommissionskendelsen af 1975. Tilsynsrådet indhentede bl.a. en udtalelse fra Miljøstyrelsen, der fandt – efter at have indhentet udtalelse fra byrådet – at der ikke forelå sådanne ændringer i forholdene, der kunne berettige en ændring af Landvæsenskommissionens bestemmelse om bidrag. Miljøstyrelsen lagde herved vægt på, at bassinanlægget i spildevandsplanen forudsattes nedlagt, og at kommunen i øvrigt ikke havde kunnet give en begrundelse for at udelade betalingsbestemmelserne i 1975-kendelsen for disse ejendomme fra betalingsvedtægten af 1980. Tilsynsrådet beholdt sig i en skrivelse til A til Miljøstyrelsens udtalelse, men meddelte A i en senere skrivelse, at det var tvivlsomt, hvorvidt kommunalbestyrelsen havde været berettiget til at ændre betalingsreglerne, og at denne tvivl herefter alene kunne afklares af domstolene, og at rådet ikke foretog sig videre vedrørende dette spørgsmål.

Denne afgørelse klagede A over til ombudsmanden, der tilsluttede sig tilsynsrådets opfattelse af, at det rejste spørgsmål måtte anses for usikkert, og at betingelserne for at iværksætte sanktioner i henhold til § 61 i den kommunale styrelseslov derfor ikke var opfyldt. Derimod fandt ombudsmanden det beklageligt, at tilsynsrådet i den første skrivelse generelt havde henvist til Miljøstyrelsens udtalelser, idet henvisningen vanskeligt kunne læses på anden måde, end at rådet ikke nærerede tvivl med hensyn til den retlige bedømmelse af forholdet. . . . . (R)

### 1.7 Ombudsmandsprøvelse

*Pålæggelse af statslig forkøbsret/partshøring*

A klagede til ombudsmanden over, at Jordbrugsdirektoratet i 1989 havde ladet tinglyse en statslig forkøbsret for så vidt angår et stykke »frijord« på hans

ejendom i Sønderjylland. Det fremgik af sagen, at myndighederne på grundlag af lov om Statens fremskaffelse af jord og udlån til jordbrugsmæssige formål m.m. i ganske vidt omfang tinglyste statslig forkøbsret på »frijord«. Formålet var at imødegå opkøb i spekulationsejemed. Den omhandlede praksis havde været oplyst og forelagt for Folketingets Finansudvalg på en sådan måde, at ombudsmanden af kompetencemæssige grunde fandt sig afskåret fra at foretage en nærmere bedømmelse af dens indhold og grundlag. Landbrugsministeriet oplyste over for ombudsmanden, at afgørelsen om at tinglyse forkøbsret efter praksis ikke afventede høring af ejeren. Ministeriet henviste til, at formålet med tinglysningen kunne blive forspildt, hvis ejendommen i mellemtiden blev afhændet.

Ombudsmanden udtalte, at en generel risiko for videresalg ikke i sig selv kunne bevirke, at Jordbrugsdirektoratet undlod at foretage partshøring i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19. Efter en nærmere gennemgang af partshøringsspørgsmålet henstillede ombudsmanden til Landbrugsministeriet at tage skridt til at ændre praksis. . . . . 89.112

*Ombudsmandens prøvelse af sag om fortolkning af EF-forordning.*

A havde fået afslag på sin ansøgning om overførsel af dagpengeret i 3 måneder under jobsøgning i Tyskland efter bestemmelsen i artikel 69 i EF-forordning nr. 1408/71. Afslaget var begrundet i en praksis – fastsat i et cirkulære fra Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen – hvorefter overførsel af dagpengeret er betinget af 4 ugers ledighed umiddelbart inden afrejsen til det andet EF-land.

Ombudsmanden udtalte, at det efter hans opfattelse ikke uden videre er klart, om denne betingelse kan fastsættes inden for rammerne af bestemmelsen i artikel 69. Spørgsmålet må bedømmes efter indholdet af bestemmelserne i EF-forordningen. Ombudsmanden fandt ikke at burde tilkendegive nogen opfattelse med hensyn til myndighedernes afgørelse i den konkrete sag. Han henviste til, at ombudsmanden tidligere i flere sager havde udtalt, at han ved bedømmelsen af spørgsmål, der helt eller delvis, direkte eller indirekte må vurderes efter EF-retlige regler, finder at måtte udvise nogen tilbageholdenhed, idet ombudsmandsembetet i almindelighed må anses for et mindre egnet forum for afklaring af rækkevidden af EF-retlige regler. . . . . (R)

*EF-ansats pligt til at betale bunden opsparing.*

A, der siden 1974 havde været ansat i EF med bopæl i Bruxelles, klagede over Landsskatterettens stadfæstelse af et skatteråds afgørelse om, at han skulle betale bunden opsparing. A bestred ikke, at han var indkomstskattepligtig her i landet i henhold til kildeskatteovens § 1, nr. 1, sammenholdt med art. 14 i den til »Traktat om oprettelse af et fælles råd og en fælles kommission for EF« hørende protokol om



EF's privilegier og immuniteter; denne artikel vedrører imidlertid kun indkomstskat, formueskat og arveafgift. Skatterådets fastholdelse af beregningsgrundlaget for den opkrævede bundne opsparring påklagedes til Landsskatteretten, der imidlertid videre sendte den til ligningskommissionen som en klage over selve opsparingspligten. Ligningskommissionen meddelte A, at kommissionen fastholdt hans skatteansættelse uændret. Da A herefter anførte, at hans klage alene vedrørte det forhold, at han var blevet pålagt byrder, udover hvad art. 14 i 1965-protokollen berettigede til, meddelte ligningskommissionen ham, at kommissionen ikke havde bemyndigelse til at træffe afgørelse vedrørende opsparingspligten og dennes retsgrundlag. Denne afgørelse indbragte A for Landsskatteretten, som stadfæstede skatterådets afgørelse.

Ombudsmanden fandt, at det havde været med urette, at Landsskatteretten, da denne fik sagen forelagt første gang, havde henvist den til behandling ved ligningskommissionen efter reglerne om klage over indkomstansættelser. Ombudsmanden anførte, at Landsskatteretten i den indklagede kendelse alene havde taget stilling til det spørgsmål, A havde rejst om, hvorledes § 1 i lov om bunden opsparring retteligt skulle fortolkes, og anførte, at Landsskatterettens fortolkning vedrørende dette spørgsmål ikke forekom ham helt utvivlsom. Ombudsmanden fandt dog ikke anledning til at gå ind i en nærmere vurdering heraf, men henstillede til Landsskatteretten at genoptage sagen, idet han fandt, at Landsskatteretten i kendelsen burde have taget stilling til, om bunden opsparring kan anses som »beskatning« efter art. 14 i den forannævnte traktat. Ombudsmanden henviste klageren til, såfremt Landsskatteretten herefter traf en afgørelse, som klageren ikke var enig i, at indbringe Landsskatterettens afgørelse for domstolene inden 6 måneder efter kendelsens afsigelse. Ombudsmanden anførte herved, at ombudsmandsembetet efter hans opfattelse i almindelighed må anses for et mindre egnet forum for afklaring af tvivlsspørgsmål om rækkevidden af EF-retlige regler, fordi det alene er domstolene, som kan forelægge sådanne spørgsmål for EF-Domstolen til præjudiciel afgørelse . . . . . 89.148

## 2. Enkelte forvaltningsområder

### 2.3 Undervisning og forskning, herunder skoler

#### *Annullering af karakterer givet til studentereksamen i mundtlig tysk.*

Ved en studentereksamen i mundtlig tysk blev der givet meget høje karakterer, således fik 12 af 22 elever karakteren 13, og 3 elever fik 11. Eksamensgennemsnittet var 11,6. På baggrund af en indberetning fra rektor om eksamensforløbet besluttede Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseseksamen at annullere karaktererne. Eleverne blev herefter tilbudt enten at gå til omeksamen eller at få overført deres årskarakterer. Direktoratet fandt, at Undervis-

ningsministeriets tilsynsbeføjelse over for gymnasieskolerne (jf. lov om gymnasieskoler og studenterkursus, § 20) udgjorde det tilstrækkelige grundlag for, at direktoratet kunne gribe ind over for eksamensforløbet og annullere karaktererne.

Ombudsmanden fandt, at det forhold, at ministeriet som sektormyndighed var tillagt en tilsynsbeføjelse, alene medførte, at ministeriet var beføjet til at holde sig underrettet om udviklingen på området og til at udtale sig vejledende om sin opfattelse af forholdene. En sektormyndigheds udøvelse af retligt bindende beføjelser måtte derimod kræve udtrykkelig lovhjemmel. Da der ikke fandtes lovbestemmelser eller andre lignende retskilder, som tillagde Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseseksamen beføjelse til at annullere eksamenskarakterer, var ombudsmanden af den opfattelse, at direktoratet havde været ubeføjet til at annullere de pågældende karakterer.

Ombudsmanden fandt, at der var tale om en ugyltig afgørelse, hvis konsekvens var, at de oprindelige karakterer skulle stå ved magt, og at eleverne fik udleveret nye eksamensbeviser. Ombudsmanden henstillede til direktoratet at genoverveje sagen.

Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseseksamen tilbagekaldte herefter afgørelsen om annullation af karaktererne, og eleverne fik udleveret nye eksamensbeviser . . . . . 89.213

#### *Sagsbehandling i forbindelse med besættelse af et professorat.*

I forbindelse med besættelse af et professorat ved X universitet nedsatte fakultetet et bedømmelsesudvalg bestående af 5 professorer fra 5 forskellige universiteter. Ansøgerne blev underrettet herom; eventuelle bemærkninger om udvalgets sammensætning skulle være fakultetssekretariatet i hænde på et nærmere fastsat tidspunkt. A gjorde indsigelse imod bedømmelsesudvalgets sammensætning, og hans bemærkninger blev drøftet af dekanatet, der fastholdt, at udvalget besad den nødvendige sagkundskab. Fakultetsrådet og dets forretningsudvalg fik forelagt skrivelser til orientering. A's indsigelser blev først drøftet i Fakultetsrådet, da bedømmelsesudvalget afgav indstilling om, hvem der burde ansættes. Ansættelsessagen var stillet i bero, indtil A's klage over, at indsigelsen ikke tidligere var blevet drøftet i Fakultetsrådet, var behandlet i Undervisningsministeriet.

Ombudsmanden lagde ved sin bedømmelse af sagen, ligesom Undervisningsministeriet, til grund, at A's indsigelse mod bedømmelsesudvalgets sammensætning burde være forelagt Fakultetsrådet, inden der blev truffet endelig beslutning om bedømmelsesudvalgets konstitution. Ombudsmanden fandt ikke, at denne sagsbehandlingsfejl kunne medføre, at ansættelsesafgørelsen blev underkendt som ugyldig. Ombudsmanden henviste herved til, at A's indsigelse blev drøftet mellem dekanatet og udvalgets formand inden udvalgets endelige konstitution og havde været

Fakultetsrådet, rektoratet og Undervisningsministeriet bekendt, da der blev taget stilling til ansættelsen . . . . (R)

*Tilbagebetaling af for meget udbetalt løn (condictio indebiti).*

A klagede over, at Undervisningsministeriet ikke fandt anledning til at kritisere, at en skole – hvor A var ansat – havde modregnet 12.759,48 kr. i hans løn. Beløbet vedrørte et særligt tillæg, der fejlagtigt var blevet udbetalt over en 9-måneders periode. Til støtte for kravet om tilbagebetaling havde skolen gjort gældende, at A burde have haft kendskab til, at han ikke havde været berettiget til tillægget.

Ombudsmanden fandt, at der – udover en vurdering af A's subjektive forhold – skulle foretages en mere almen, objektivt præget vurdering af, hvem der var nærmest til at bære risikoen for den skete fejludbetaling. Efter en angivelse af, hvilke kriterier der kunne indgå i denne vurdering, henstillede ombudsmanden til Undervisningsministeriet, at sagen blev undergivet en fornyet overvejelse. . . . . 89.220

*Budgetkompetenceforholdet imellem et fakultetsråd og dets forretnings- og budgetudvalg.*

Institut A ved B universitet klagede over Undervisningsministeriets opfattelse af budgetkompetenceforholdet imellem et fakultetsråd og dets forretnings- og budgetudvalg. Efter ministeriets opfattelse er der i lov om styrelse af højere uddannelsesinstitutioner hjemmel til i statuten for B universitet at tillægge et budget- og forretningsudvalg en selvstændig kompetence til at fordele finanslovsbevillinger imellem de fag, der hører under fakultetet og til at påse budgetternes overholdelse. Institut A bestred, at der i styrelsesloven er hjemmel til i statuten for B universitet at fastsætte bestemmelser, der tillægger et budget- og forretningsudvalg en sådan selvstændig kompetence.

Sætteombudsmanden udtalte uenighed i ministeriets retsopfattelse og henviste herved til styrelseslovens § 11 stk. 4, hvorefter det enkelte fakultetsråd har kompetencen til at tage stilling til spørgsmålet om fordeling af de tildelte ressourcer og til at påse budgetternes overholdelse. Med henvisning til styrelseslovens § 11 stk. 5 anførte sætteombudsmanden, at kompetencen kan henlægges til et budget- og forretningsudvalg, hvis fakultetsrådet meddeler bemyndigelse til det. Sætteombudsmanden fandt ikke i styrelseslovens forarbejder holdepunkter for at antage, at budgetkompetencen ved universitetsstatuten – som udarbejdes af konsistorium og godkendes af Undervisningsministeriet – kan henlægges til budget- og forretningsudvalget. Sætteombudsmanden udtalte, at budgetkompetencen efter styrelsesloven tilkommer fakultetsrådet, og at kun rådet kan træffe bestemmelse om at overføre kompetencen til budget- og forretningsudvalget. På denne baggrund henstillede sætteombudsmanden til Undervisningsministeriet, at

ministeriet foretog det fornødne, herunder med henblik på ændring af statuten . . . . . 89.209

*Bedømmelseskollegies fremgangsmåde i forbindelse med karaktergivning.*

Som del af afgangseksamen fremlagde A arbejder inden for faget formgivning til bedømmelse af et kollegium bestående af 3 fremmede censorer og 3 lærercensorer. Da fremlæggelsen og drøftelsen mellem A og bedømmelseskollegiet var færdige, afgav 2 censorer skriftligt deres karakter til studielederen og forlod derpå eksamen. Der blev ikke forhandlet samlet i bedømmelseskollegiet i forbindelse med karakterfastsættelsen. 3 censorer ville give karakteren meget tilfredsstillende, og 3 ville give karakteren tilfredsstillende. Herefter fik A på baggrund af en særlig afstemningsregel ved stemmelighed karakteren tilfredsstillende. A klagede over karaktergivningen og fremgangsmåden til Direktoratet for Erhvervsuddannelserne. Direktoratet for Erhvervsuddannelserne indhentede en udtalelse fra skolen, der indeholdt en detaljeret redegørelse for forløbet af den drøftelse, der fandt sted i bedømmelseskollegiet. Direktoratet fastholdt afgørelsen uden at forelægge skrivelsen fra skolen for A. A klagede over afgørelsen til Undervisningsministeriet, departementet. Under departementets behandling af sagen indgik en svarskrivelse fra skolen. Denne svarskrivelse blev ikke forelagt for A til udtalelse, inden departementet traf sin afgørelse.

Ombudsmanden udtalte, at det måtte betragtes som en fejl, at karakterfastsættelsen ikke skete på baggrund af en samlet drøftelse blandt kollegiets medlemmer. Endvidere fandt ombudsmanden det beklageligt, at direktoratet og departementet traf afgørelsen uden forinden at have forelagt samtlige de yderligere oplysninger for A til udtalelse. Ombudsmanden henstillede til Undervisningsministeriet, at sagen blev taget op til fornyet overvejelse, samt at Undervisningsministeriet overvejede, om der var grund til ændring af proceduren ved fastlæggelse af karaktererne ved skolen . . . . . 89.216

## 2.4 Sundhedsvæsen. Læger og sygehuse

*Den 2-årige forældelsesfrist for indgivelse af klager til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn.*

A klagede til ombudsmanden over, at Sundhedsvæsenets Patientklagenævn afviste at behandle hans klage over en operation foretaget i 1981. Afvisningen skete under henvisning til den 2-årige forældelsesfrist i § 22 i lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse. Patientklagenævnet fandt, at der var forløbet mere end 2 år fra det tidspunkt, da A var eller burde være bekendt med det forhold, han klagede over.

Ombudsmanden fremsatte nogle generelle synspunkter om forståelsen af den nævnte forældelsesfrist (herunder forholdet til forældelsesfristen i 1908-loven). Han udtalte, at fristen tidligst kunne begynde at løbe fra det tidspunkt, hvor klageren efter en konkret vurdering havde et rimeligt grundlag for at

henføre de konstaterede gener m.v. til en eventuel fejl i forbindelse med den tidligere behandling. På den baggrund henstillede ombudsmanden til patientklagenævnet på ny at tage stilling til, om A's klage var forældet. .... 89.184

*Partshøring vedrørende Sundhedsstyrelsens udtalelser til brug for patientklagenævnet.*

Sundhedsvæsenets Patientklagenævn traf afgørelse i sager om klage over tandlæge A's behandling af patienter, uden at A forinden havde fået lejlighed til at gøre sig bekendt med og udtale sig om indholdet af Sundhedsstyrelsens udtalelser i sagerne. Efter lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse træffer patientklagenævnet afgørelse vedrørende klagerne efter at have indhentet en udtalelse fra Sundhedsstyrelsen. Ifølge nævnets forretningsorden skal styrelsens udtalelser indeholde en faglig og juridisk/administrativ vurdering af sagen, herunder en redegørelse for de faktiske forhold, der er tillagt betydning ved Sundhedsstyrelsens vurdering af sagen, samt forslag til eventuel sanktion.

Ombudsmanden udtalte, at både udtalelsens faktuelle oplysninger og styrelsens lægelige/juridiske bedømmelse heraf vedrørte sagens faktiske omstændigheder, hvorfor hele styrelsens indstilling til nævnet var omfattet af partshøringspligten i forvaltningslovens § 19, stk. 1. Ombudsmanden fandt yderligere, at styrelsen besad en selvstændig funktion ved sagsbehandlingen af sagerne og afgav udtalelserne på grundlag af et særligt sagkyndigt ansvar. Styrelsens funktion kunne således ikke betegnes som udøvelse af sekretariatsopgaver for nævnet, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4, jf. § 14, stk. 1, nr. 2.

Ombudsmanden konkluderede herefter, at der var partshøringspligt med hensyn til Sundhedsstyrelsens udtalelser .... 89.188

*Besøg på Amtshospitalet i Nykøbing Sjælland.*

Ombudsmanden besøgte i april og juni 1989 - efter indbydelse fra Vestsjællands Amtskommune - følgende afdelinger på Amtshospitalet i Nykøbing Sjælland: Enggården (Sikringsanstalten), Birkehus 1 (akut modtageafdeling), Birkehus 2 (Retspsykiatrisk afdeling), Skovhus (afdeling for yngre langtidspatienter) samt Elmehus, Pilehus 1 og Pilehus 2 (gerontopsykiatriske afdelinger).

Ombudsmanden fremhævede navnlig over for Vestsjællands Amtskommune, at beskæftigelsesmulighederne til patienterne på Enggården var for få, at Birkehus 1 og Birkehus 2 var bygningsmæssigt utilstrækkelige, samt at der var behov for forbedring af de fysiske forhold på Pilehus 1 og Pilehus 2. Det var ombudsmandens generelle indtryk, at beskæftigelsesmulighederne for patienterne på amtshospitalet var for få, og at dette især skyldtes, at det ikke havde været muligt for hospitalet at få besat en række ledige ergoterapeutstillinger .... 89.224

*Besøg på Sankt Hans Hospital.*

Ombudsmanden besøgte i december 1989 og januar 1990 følgende afsnit på Sankt Hans Hospital: Sønderhus, afsnit M 11 (afsnit for patienter med kroniske sygdomsforløb), Enghus, afsnit R 1 (retspsykiatrisk afsnit), Toftebakken, afsnit P 10 (afsnit for plejekrævende psykotiske patienter). Endvidere besøgte ombudsmanden hospitalets centrale erhvervsterapi og en sektion af den centrale ergoterapi.

Ombudsmanden fremhævede, at afsnit M 11 trods en stor indsats fra personalets side fremtrådte utidsvarende og nedslidt. Ombudsmanden fandt det af afgørende betydning, at en planlagt renovering/flytning af afsnittet ikke blev udsat. Om afsnit R 1 udtalte ombudsmanden bl.a., at fikseringsrummets beliggenhed ud til terrænet var uheldig, og at muligheden for at udnytte et mere diskret beliggende rum på afsnittet burde undersøges.

Ombudsmanden fandt de centrale erhvervs- og ergoterapier væsentlige; ikke mindst for patienter med lange indlæggelsestider. Han fremhævede betydningen af de varierede beskæftigelsestilbud, som kan udbydes centralt, og lagde vægt på, at patienterne kan få afveksling i hverdagen ved at opholde sig uden for patientafsnittene .... 89.234

*Sundhedsstyrelsens sagsbehandlingstid (2 1/4 år) i en klagesag.*

A klagede i november 1986 gennem Embedslægeinstitutionen over den behandling, hans hustru fik på et sygehus i forbindelse med en indlæggelse samme efterår. Klagen var specielt rettet mod en navngiven overlæge. Under Sundhedsstyrelsens behandling af klagesagen overgik kompetencen til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn. Også klager, som ikke var færdigbehandlet i Sundhedsstyrelsen skulle behandles af patientklagenævnet, der dog måtte afvente en udtalelse fra styrelsen. Fra embedslægeinstitutionen modtog A's klage, til Sundhedsstyrelsen afgav sin udtalelse, forløb der mere end 2 1/4 år. Den pågældende overlæges eventuelle strafansvar efter lægelovens § 18, var herefter forældet. Ved ombudsmandens vurdering af, om der var grundlag for at kritisere Sundhedsstyrelsens sagsbehandling, lagde han især vægt på, at sagen ved en fejl henlå ueksperederet i styrelsen i mere end 7 måneder, og at styrelsen efter at have foretaget et udsigtsløst og unødvendigt oplysningsskridt tilsyneladende lod sagen henligge ueksperederet i yderligere 4 måneder. Dette burde efter ombudsmandens opfattelse have ført til, at Sundhedsstyrelsen havde gjort sig særlig umage for at fremskynde sagens afsluttende behandling.

Ombudsmanden fandt det på den baggrund stærkt kritisabelt, at Sundhedsstyrelsen brugte yderligere 10 måneder til afgivelsen af udtalelsen over for patientklagenævnet, hvorefter nævnet på grund af forældelsesfristen var afskåret fra at tage stilling til eventuel tiltalerejsning efter lægelovens § 18 .... 89.192

### 251.3 Arbejdsskadeforsikring

*Den Sociale Ankestyrelses begrundelse for ikke at genoptage sag om arbejdsskade.*

B var ansat som omsorgspædagog på X institution, der tager sig af handicappede klienter. B's læge anmeldte til Sikringsstyrelsen, at B under arbejdet havde pådraget sig en »tennisalbue«. Styrelsen kunne ikke anerkende tilfældet som omfattet af arbejdsskade-forsikringsloven, hvilket Den Sociale Ankestyrelse tiltrådte. Efter at have indhentet nye oplysninger, herunder 2 lægeerklæringer og udtalelser fra Arbejdstilsynet anmodede B om genoptagelse af sagen. Ankestyrelsen udtalte, at styrelsen ikke fandt, at der var fremkommet nye oplysninger, der ændrede grundlaget for de tidligere afgørelser. B gjorde gældende, at ankestyrelsens begrundelse var utilstrækkelig.

Ankestyrelsen burde efter ombudsmandens mening have forklaret, hvorfor styrelsen ikke kunne tiltræde konklusionerne i det nye materiale og ikke blot have henvist til, at der ikke var fremkommet nye oplysninger, der ændrede grundlaget for de tidligere afgørelser. Ombudsmanden fandt således, at ankestyrelsens afgørelse ikke var tilstrækkeligt begrundet og gjorde ankestyrelsen bekendt med sin opfattelse. (R)

*Orientering af parten i tilfælde af afvisning af anmodning om indhentning af yderligere oplysninger.*

Efter at Sikringsstyrelsen havde afslået at anerkende A's lidelse efter arbejdsskade-forsikringsloven, klagede hun til Den Sociale Ankestyrelse og anmodede ankestyrelsen om at afvente en undersøgelse af A på et arbejdsmedicinsk ambulatorium. Ankestyrelsen traf afgørelse uden at afvente denne undersøgelse, idet styrelsen ikke fandt, at der ved undersøgelsen ville fremkomme nye oplysninger, der kunne ændre grundlaget for ankestyrelsens afgørelse. I en udtalelse til ombudsmanden henviste ankestyrelsen yderligere til, at der ville være gået lang tid, inden afgørelse kunne træffes, såfremt man skulle have afventet undersøgelsen.

Ombudsmanden udtalte, at det er et almindeligt forvaltningsretligt princip, at det påhviler en forvaltningsmyndighed at drage omsorg for sagernes oplysning, og at det er fast antaget i praksis, at pligten til at søge en sag oplyst kun kan udstrækkes til at omfatte oplysninger, der må antages at være af betydning for sagens afgørelse. Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere, at ankestyrelsen traf afgørelse uden at afvente den arbejdsmedicinske undersøgelse.

Efter ombudsmandens opfattelse ville det være god forvaltningsskik i tilfælde, hvor en myndighed afviser en parts udtrykkelige anmodning om at indhente yderligere oplysninger, at orientere parten herom, inden der træffes afgørelse i sagen. Dette vil navnlig være af betydning, hvis der er rimelig grund til at antage, at parten i så fald vil have væsentlige supplerende bemærkninger til sagen. Ombudsman-

den orienterede Den Sociale Ankestyrelse om sin opfattelse ..... 89.164

*Arbejdsgiveres klageberettigelse i forhold til Arbejdsskade-styrelsens afgørelser om anerkendelse af arbejdsskader.*

A klagede over, at Den Sociale Ankestyrelse anså arbejdsgivere for klageberettigede vedrørende Arbejdsskade-styrelsens afgørelser om at anerkende eller afvise forhold som arbejdsskader. Ombudsmanden havde i en tidligere afgørelse udtalt betænkelighed ved at anerkende, at en arbejdsgiver, der har tegnet lovpligtig arbejdsskade-forsikring, i almindelighed måtte anses for part i forhold til den dagældende offentlighedslov i sager om erhvervssygdomme efter arbejdsskade-forsikringsloven. Ved en ændring i 1987 af arbejdsskade-forsikringslovens § 53, stk. 2, blev det præciseret, at arbejdsgivere, der har tegnet lovpligtig arbejdsskade-forsikring, ikke anses for parter i Arbejdsskade-styrelsens sager vedrørende arbejdsskader. En anerkendelse af arbejdsgivere som klageberettigede måtte derfor efter ombudsmandens mening bero på, om der kunne påvises særlige momenter, som talte for alligevel at anse dem som klageberettigede.

Ombudsmanden fandt ikke, at hensynet til arbejdsgivernes interesse i at skaffe sig indsigt i oplysninger vedrørende samt påvirke udfaldet af afgørelser, der relaterer sig til arbejdets tilrettelæggelse, var tilstrækkeligt tungtvejende. Ombudsmanden henviste også til, at arbejdsgiveren ville være part i en eventuel senere arbejdstilsynssag, samt til, at arbejdsgiveren i medfør af offentlighedslovens § 4 kunne opnå aktindsigt og egenaccess vedrørende for dem relevante dele af sager vedrørende arbejdsskader. Det var herefter ombudsmandens opfattelse, at arbejdsgivere, der har tegnet lovpligtig arbejdsskade-forsikring, ikke kan antages at være klageberettigede i forhold til Arbejdsskade-styrelsens afgørelse om at anerkende eller afvise tilfælde som omfattet af arbejdsskade-forsikringsloven. Ombudsmanden henstillede til Den Sociale Ankestyrelse at ændre sin praksis i overensstemmelse hermed ..... 89.152

*Den Sociale Ankestyrelses begrundelse for ikke at genoptage sag om arbejdsskade.*

B var ansat som omsorgspædagog på X institution, der tager sig af handicappede klienter. B's læge anmeldte til Sikringsstyrelsen, at B under arbejdet havde pådraget sig en »tennisalbue«. Styrelsen kunne ikke anerkende tilfældet som omfattet af arbejdsskade-forsikringsloven, hvilket Den Sociale Ankestyrelse tiltrådte. Efter at have indhentet nye oplysninger, herunder 2 lægeerklæringer og udtalelser fra Arbejdstilsynet anmodede B om genoptagelse af sagen. Ankestyrelsen udtalte, at styrelsen ikke fandt, at der var fremkommet nye oplysninger, der ændrede grundlaget for de tidligere afgørelser. B gjorde gæl-

dende, at ankestyrelsens begrundelse var utilstrækkelig.

Ankestyrelsen burde efter ombudsmandens mening have forklaret, hvorfor styrelsen ikke kunne tiltræde konklusionerne i det nye materiale og ikke blot have henvist til, at der ikke var fremkommet nye oplysninger, der ændrede grundlaget for de tidligere afgørelser. Ombudsmanden fandt således, at ankestyrelsens afgørelse ikke var tilstrækkeligt begrundet og gjorde ankestyrelsen bekendt med sin opfattelse ... (R)

*Den Sociale Ankestyrelses og Sikringsstyrelsens begrundelse for ikke at anerkende en lidelse som erhvervssygdom.*

Efter forud indhentet udtalelse fra Erhvervsstyrelsesudvalget havde Den Sociale Ankestyrelse tiltrådt Sikringsstyrelsens afgørelse »med den anførte begrundelse«.

Ombudsmanden udtalte, at myndighedernes begrundelse for afgørelsen var utilstrækkelig i forhold til de krav til en begrundelses udformning, som er fastsat i forvaltningslovens § 24, jf. § 22. Ombudsmanden bemærkede, at en henvisning til begrundelsen i en tidligere instans efter omstændighederne vil kunne anses for fyldestgørende begrundelse forudsat bl.a., at udformningen af begrundelsen i den tidligere instans i sig selv er fyldestgørende. Sikringsstyrelsens begrundelse var alene en gengivelse af lovens krav til anerkendelse efter § 10, stk. 3. Det fremgik ikke af Sikringsstyrelsens og ankestyrelsens begrundelse, om den manglende anerkendelse skyldtes en svigtende årsagsforbindelse mellem A's lidelse og hendes arbejde, eller at kravet om arbejdets »særlige art« ikke fandtes opfyldt, eller eventuelt begge dele. Særlig på baggrund af Erhvervsstyrelsesudvalgets positive flertalsindstilling måtte en fyldestgørende begrundelse i hvert fald indeholde en præcisering af ovennævnte spørgsmål og så vidt muligt en tilkendegivelse af de omstændigheder, der havde bevirket, at myndighederne ved afgørelsen ikke fulgte flertalsindstillingen. Ombudsmanden gjorde Arbejdsskadenstyrelsen og Den Sociale Ankestyrelse bekendt med sin opfattelse ... (R)

#### 251.4 Social bistand

*Opsættende virkning af en offentlig myndigheds klage.*

En kommune (K) klagede til Den Sociale Ankestyrelse (DSA) over, at et revaliderings- og pensionsnævn havde besluttet at imødekomme en ansøgning fra A om støtte til køb af en bil, jf. bistandslovens § 58, stk. 3. Forinden havde nævnet besluttet, at klagen skulle tillægges opsættende virkning. DSA afviste i første omgang at realitetsbehandle klagen, da nævnets beslutning om støtte ikke var blevet meddelt A. Dette skete herefter, men A krævede ikke støtten udbetalt. Senere blev også beslutningen om opsættende virkning meddelt A, som indbragte beslutningen for DSA. DSA realitetsbehandlede herefter K's og A's

klager. Ankestyrelsen ændrede nævnets afgørelse til et afslag, men tiltrådte afgørelsen om opsættende virkning. A var herefter afskåret fra at få støtten udbetalt.

Under henvisning til, at der efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger kun undtagelsesvis kan tillægges opsættende virkning i sager af denne karakter, til tidligere ombudsmandspraksis om ophør af adgang til at tillægge opsættende virkning, når ydelsen er forfalden, og til kravet om, at afgørelser, herunder afgørelser om opsættende virkning, skal bekendtgøres for parten for at få retsvirkninger, havde nævnet efter ombudsmandens opfattelse været uberettiget til at tillægge afgørelsen opsættende virkning. A burde stilles, som om klagen ikke var tillagt opsættende virkning. Endvidere var det ombudsmandens opfattelse, at DSA ville have været uberettiget til at opsiges lånet, dersom det var blevet udbetalt til A i overensstemmelse med nævnets afgørelse. A måtte herefter anses for berettiget til at få udbetalt støtten til bil. – Ombudsmanden henstillede til ankestyrelsen at ændre sin afgørelse ..... 89.159

*Vurdering af, om påbegyndt tandbehandling er velbegrunderet.*

A var påbegyndt en større tandbehandling, da han ansøgte social- og sundhedsforvaltningen om økonomisk hjælp efter bistandslovens § 46 a til behandlingen. Ansøgningen blev afslået af social- og sundhedsforvaltningen og af Amsankenævnet for Vestsjællands Amt. Amsankenævnet begrundede afslaget med, at der ikke var søgt om økonomisk hjælp, før behandlingen blev påbegyndt, at der ikke forelå alternative behandlingsforslag, og at A ikke havde gået regelmæssigt til tandlæge. Det fremgik ikke af sagen, om der under amsankenævnets behandling havde været foretaget en vurdering af, om tandbehandlingen var velbegrunderet.

Efter ombudsmandens opfattelse kunne det forhold, at A havde påbegyndt behandlingen, før han søgte hjælp, ikke i sig selv danne grundlag for et afslag. Når ansøgning efter bistandslovens § 46 a var indgivet, efter at behandlingen var påbegyndt eller afsluttet, måtte der foretages en efterfølgende vurdering af, om behandlingen var velbegrunderet. Hertil kom, at amsankenævnet ikke i udtalelsen til ombudsmanden havde taget stilling til oplysninger fra A om, at han havde gået regelmæssigt til tandpleje. – Ombudsmanden henstillede til amsankenævnet at undergive sagen en fornyet overvejelse og meddele A en ny afgørelse. Herefter genoptog amsankenævnet sagen ..... (R)

#### 251.5 Børnetilsbud

*Bofællesskab ikke ægteskabslignende forhold i relation til børnetilskudsloven.*

A, der var ugift og havde en datter, meddelte social- og sundhedsforvaltningen, at hun havde købt hus sammen med B, men at der ikke var etableret samlivs-

forhold, idet huset var opdelt i 2 lejligheder. Socialudvalget afslag at yde A ordinært og ekstra børnetilskud som enlig forsørger. Amsankenævnet stadfæstede afgørelsen og lagde herved vægt på, at A havde købt ejendommen i lige sameje med B, at parterne beboede ejendommen sammen, at ejendommen kun har én lejlighed, og at parterne ved at købe og bebo ejendommen sammen havde etableret fælles husførelse.

Ombudsmanden fandt, at omstændighederne i sagen skabte en vis formodning for, at der forelå gensidig forsørgelse, og der således var etableret et »ægteskabslignende forhold« som omtalt i forarbejdsbemærkningerne til § 2 i børnetilskudsloven. A's utrykkelige benægtelse heraf samt – da amsankenævnet traf afgørelse i sagen – en oplysning om, at E var flyttet sammen med B på adressen, skabte dog efter ombudsmandens opfattelse en sådan sandsynlighed for, at der alene var tale om et bofællesskab, at amsankenævnet burde have betragtet A som enlig forsørger. Ombudsmanden henstillede, at sagen blev genoptaget til fornyet behandling. Kommunen tilkendte herefter A ordinært og ekstra børnetilskud for den pågældende periode ..... 89.165

#### *Manglende vejledning vedrørende ret til børnetilskud.*

A blev separeret i juli 1987 og fik forældremyndigheden over et barn født i 1972. Efter separationen flyttede A til en anden kommune. I november 1987 havde hun en samtale med kommunens socialforvaltning og fik bevilget økonomisk hjælp til behandling hos psykolog af psykiske problemer i forbindelse med separationen. Under en samtale i juli 1988 i social- og sundhedsforvaltningen fik hun underretning om, at hun siden juli 1987 havde været berettiget til ordinært og ekstra børnetilskud, såfremt hun havde indgivet ansøgning herom. Under henvisning hertil anmodede hun kommunen om børnetilskud med tilbagevirkende kraft, men fik afslag. Denne afgørelse klagede hun over til amsankenævnet, som stadfæstede afslaget under henvisning til, at der ikke er hjemmel i børnetilskudsloven til at yde tilskud med tilbagevirkende kraft. Samtidig udtrykte nævnet beklagelse over, at A ikke havde modtaget relevant rådgivning ved henvendelser i socialforvaltningen.

Ombudsmanden fandt ligesom ankenævnet, at det var en fejl, at muligheden for, at hun var berettiget til ordinært og ekstra børnetilskud, ikke blev undersøgt eller inddraget i en samtale, som A i november 1987 havde med en medarbejder i socialforvaltningen. Ombudsmanden udtalte endvidere, at det følger af almindelige forvaltningsretlige principper, at manglende eller mangelfuld vejledning efter omstændighederne får den retlige virkning, at den pågældende bør stilles på den måde, som behørig vejledning ville have medført. Amsankenævnet måtte herefter anses for at have truffet afgørelse på grundlag af en urigtig retsopfattelse, og ombudsmanden henstillede til an-

kenævnet at genoptage sagen til fornyet behandling på baggrund af det anførte ..... 89.168

#### *251.7 Tilbagebetaling af sociale ydelser. Se pengevæsen 5.5.*

##### *Opsættende virkning af en offentlig myndigheds klage.*

En kommune (K) klagede til Den Sociale Ankestyrelse (DSA) over, at et revaliderings- og pensionsnævn havde besluttet at imødekomme en ansøgning fra A om støtte til køb af en bil, jf. bistandslovens § 58, stk. 3. Forinden havde nævnet besluttet, at klagen skulle tillægges opsættende virkning. DSA afviste i første omgang at realitetsbehandle klagen, da nævnets beslutning om støtte ikke var blevet meddelt A. Dette skete herefter, men A krævede ikke støtten udbetalt. Senere blev også beslutningen om opsættende virkning meddelt A, som indbragte beslutningen for DSA. DSA realitetsbehandlede herefter K's og A's klager. Ankestyrelsen ændrede nævnets afgørelse til et afslag, men tiltrådte afgørelsen om opsættende virkning. A var herefter afskåret fra at få støtten udbetalt.

Under henvisning til, at der efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger kun undtagelsesvis kan tillægges opsættende virkning i sager af denne karakter, til tidligere ombudsmandspraksis om ophør af adgang til at tillægge opsættende virkning, når ydelsen er forfalden, og til kravet om, at afgørelser, herunder afgørelser om opsættende virkning, skal bekendtgøres for parten for at få retsvirkninger, havde nævnet efter ombudsmandens opfattelse været uberettiget til at tillægge afgørelsen opsættende virkning. A burde stilles, som om klagen ikke var tillagt opsættende virkning. Endvidere var det ombudsmandens opfattelse, at DSA ville have været uberettiget til at opsiges lånet, dersom det var blevet udbetalt til A i overensstemmelse med nævnets afgørelse. A måtte herefter anses for berettiget til at få udbetalt støtten til bil. – Ombudsmanden henstillede til ankestyrelsen at ændre sin afgørelse ..... 89.159

#### *2.6 Politi*

*Erstatning i forbindelse med politiets medvirken til fjernelse og destruktion af uindregistreret bilvrage, der henstod på et af færdselsloven omfattet område.*

A klagede på B's vegne over, at Justitsministeriet (J) kun havde ydet B en erstatning på 1.000 kr. i forbindelse med politiets medvirken til fjernelse og destruktion af B's uindregistrerede bilvrage, der henstod på et af færdselsloven omfattet parkeringsareal. Myndighederne havde som hjemmel til fjernelse og destruktion af bilen henvist til færdselslovens §§ 123-24 og den i medfør heraf udstedte bekendtgørelse. Under ombudsmandens behandling af sagen oplyste J, at færdselslovens § 123 ikke kunne anvendes, idet køretøjet ud fra en vurdering af dets tilstand ikke havde kunnet anses for at være et af færdselsloven

omfattet køretøj. J fandt i stedet, at politiet havde haft hjemmel til fjernelsen i retsplejelovens § 108, stk. 1.

Ombudsmanden fandt, at politiet havde haft tilstrækkelig hjemmel til fjernelsen i færdselslovens § 87, stk. 1, jf. § 118, stk. 1, nr. 1, sammenholdt med retsplejelovens § 108, stk. 1, og at politiet ikke havde pådraget sig et erstatningsansvar i forbindelse med køretøjets afgivelse til destruktion. Ombudsmanden henstillede dog samtidig til J, at der tilvejebringes en ordning, hvorefter der tidligst foretages destruktion af »køretøjer« som det omhandlede 14 dage efter fjernelsen, jf. færdselslovens § 123, stk. 3, 3. pkt. . (R)

#### *Lokalnævns kompetenceområde.*

Advokat A klagede til et lokalnævn over, at politiet udtalte sig til et lokalt dagblad om hans klients sag. Hans klient og dennes fraseparerede hustru havde på det tidspunkt fælles forældremyndighed over børnene, der opholdt sig hos hustruen her i landet. Manden havde bopæl i udlandet, og hustruen frygtede, at han ville tage børnene med til udlandet. Dagbladet redegjorde nærmere for sagens hidtidige forløb. Ved henvendelse til det lokale politi oplyste en polititjenestemand dagbladet om, at politiet ikke havde været impliceret i sagen, idet forældremyndigheden ikke var fastsat, men at politiet havde rådet hustruen til hurtigst muligt at få fastsat en midlertidig forældremyndighed. Når forældremyndigheden først var tillagt hustruen, ville et forsøg fra mandens side på at medtage børnene til udlandet være ulovligt, og politiet kunne da gribe ind. Lokalnævnets formand fandt ikke, at sagen henhørte under lokalnævnets kompetence, idet den alene vedrørte politiets sagsbehandling og materielle dispositioner og ikke politiets adfærd, jf. Justitsministeriets vejledning nr. 7 af 18. januar 1982 A, pkt. 5.

Ombudsmanden fandt, at den udtalelse, der var afgivet af polititjenestemanden, indeholdt dels en generel orientering, dels en tilkendegivelse vedrørende et bestemt sagsforhold. Således som den samlede udtalelse fremtrådte, måtte ombudsmanden imidlertid lægge til grund, at den generelle orientering var foranlediget af – og dannede baggrund for – tilkendegivelsen vedrørende det konkrete sagsforhold. Ombudsmanden fandt herefter, at udtalelsen som helhed måtte anses for omfattet af lokalnævnets kompetence på grund af den anførte sammenhæng mellem den generelle orientering og den konkrete tilkendegivelse.

Ombudsmanden henstillede til lokalnævnet, at tage A's klage op til fornyet behandling ..... 89.95

#### *Politiets sagsbehandling.*

A, der var norsk statsborger, var sammen med sin kone og søn på vej fra den dansk/tyske grænse til Frederikshavn, hvorfra han skulle videre til Norge. A's søn kørte i en bil, som var købt i USA og sejlet til Bremerhafen, hvor den havde været udsat for hærverk. Ved grænsen påtalte det danske politi køretø-

jets stand, men nedlagde ikke noget kørselsforbud, da køretøjet skulle videre til Norge. I Ålborg Politikreds blev bilen standset af politiet og indbragt til bilinspektionen, hvorefter der blev nedlagt forbud mod køretøjets fortsatte kørsel. A's søn fik i den anledning tilsendt et bødeforlæg for overtrædelse af færdselslovens § 67, stk. 1 og 2. Politimesteren i Ålborg frafaldt senere bødesagen under hensyn til, at det ved nærmere undersøgelse var blevet bekræftet, at der var meddelt dispensation af politiet ved grænsen.

Ombudsmanden udtalte, at han fandt det uheldigt, at der af Politimesteren i Ålborg blev rejst straffesag imod A's søn, uden at man forinden havde undersøgt rigtigheden af de oplysninger, som forelå fra A og hans søn om den givne dispensation ..... (R)

#### *Notatpligt for så vidt angår Udenrigsministeriets videregivelse af oplysninger til Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet.*

I forbindelse med den politimæssige efterforskning af en efterfølgende frafaldet sigtelse for bedrageri udleverede repræsentanter for Udenrigsministeriet oplysninger vedrørende A's forhold til Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet. Der blev ikke gjort notat om, hvilke oplysninger Udenrigsministeriet udleverede.

Ombudsmanden udtalte, at offentlighedslovens § 6 ikke finder direkte anvendelse i tilfælde som dette, bl.a. fordi bestemmelsen alene omfatter modtagelse og ikke afgivelse af oplysninger. Det følger imidlertid efter ombudsmandens opfattelse af principperne om god forvaltningsskik, at en myndighed – også uden for § 6's anvendelsesområde – bør drage omsorg for at foretage skriftligt notat om ekspeditioner af væsentlig betydning for behandlingen af en sag, dersom de ikke fremgår af sagens akter i øvrigt. Ombudsmanden anså det for bedst stemmende med god forvaltningsskik, såfremt det var noteret i sagen, at akterne var udlånt. Ombudsmanden beklagede desuden, at han ikke tidligere i forbindelse med behandlingen af klagen, men først da det generelle spørgsmål om notatpligt blev rejst, havde fået oplyst, at Udenrigsministeriet havde udleveret 3 sagsmapper med en ikke uvæsentlig del af fortrolige oplysninger. En sådan generel og usorteret videregivelse af fortrolige oplysninger ville efter den nugældende retstilstand kun kunne ske, såfremt betingelserne i forvaltningslovens § 28 var opfyldt ..... (R)

#### *2.7 Udlændinges behandling*

##### *27.1 Opholds- og arbejdstilladelse*

*Ændrede forhold indtrådt efter indgivelse af ansøgning om EF-opholdsbevis.*

Den vesttyske statsborger A ansøgte om opholdstilladelse efter reglerne i EF-udlændingebekendtgørelsen. På tidspunktet for ansøgningens indgivelse opfyldte A betingelserne for at få udstedt EF-opholdsbevis, men blev under myndighedernes behandling af ansøgningen uforskyldt arbejdsløs. Ju-

stitsministeriet afslog at imødekomme A's ansøgning under henvisning til, at betingelserne for en ansøgnings imødekommelse ikke alene skal være opfyldt i forbindelse med ansøgningens indgivelse, men tillige på tidspunktet for myndighedernes behandling af ansøgningen.

Ombudsmanden anmodede Justitsministeriet om en redegørelse for, hvorvidt den anvendte praksis var i overensstemmelse med EF-retskilderne på området. Efter en fornyet undersøgelse og gennemgang af sagen meddelte Justitsministeriet den ansøgte tilladelse ... (R)

## 2.8 Kirken og kirkelige forhold

### *Mindretals indstilling om ansættelse af sognepræst.*

Ved opslag af en ledig stilling som sognepræst indstillede et flertal af menighedsrådet B til ansættelse i stillingen. To medlemmer med tilknytning til organisationen A indstillede E under henvisning til, at A ellers ikke ville være repræsenteret blandt sognets præster. Provsten i Y by indstillede, at B blev ansat, biskoppen over Z stift anbefalede E og henviste herved til lov om menighedsråd § 41, stk. 2. Kirkeministeren meddelte, at det forekom ham ønskeligt at lade stillingen genopslå. Stillingen blev genopslået, og efter et nyt indstillingsmøde indstillede flertallet i menighedsrådet, provsten og biskoppen, at G blev ansat. E var denne gang indstillet som nr. 2. Mindretallet anbefalede på ny kirkeministeren at ansætte E og anmodede om aktindsigt samt om en forhandling med ministeren, inden der blev truffet afgørelse i sagen. Ministeren gav aktindsigt i en vis udstrækning, men afslog forhandlingen og ansatte G som sognepræst. A gjorde i en klage til ombudsmanden gældende, at lov om menighedsråd, § 41, stk. 2, burde have været anvendt i sagen, og at såvel ministerens beslutning om at genopslå stillingen som afgørelsen om at ansætte G stred mod den mindretalsbeskyttelse, der er indeholdt i bestemmelsen.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere Kirkeministeriets afgørelse om henholdsvis genopslag og besættelse af stillingen med G. Retten til at forlange en sags afgørelse udsat, indtil der er afgivet en udtalelse, tilkommer kun »parter«. Ombudsmanden anså hverken A eller mindretallet i menighedsrådet for at være parter i sagen og fandt således heller ikke grundlag for at kritisere, at kirkeministeren ikke havde behandlet A's henvendelse som en anmodning efter forvaltningslovens § 21. Ombudsmanden fandt dog, at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik, hvis mindretallet i menighedsrådet havde fået forelagt provstens og biskoppens udtalelser med henblik på, at mindretallet fik lejlighed til at kommentere dem, inden Kirkeministeriet traf afgørelse i sagen. .... 78.100

## 2.9 Andre forvaltningsområder

### *29.1 Arbejdsløshedsforsikring, arbejdsformidling og arbejdsmarkedsuddannelser*

*Betydningen af retsforlig for afgørelse om slettelse af medlemskab af arbejdsløshedskasse på grund af svig.*

Ankenævnet for Arbejdsløshedsforsikringen havde senest i 1985 fastholdt, at A skulle tilbagebetale arbejdsløshedsdagpenge modtaget med urette i en periode samt slettes som medlem af sin arbejdsløshedskasse på grund af svig, jf. arbejdsløshedsforsikringslovens § 87, stk. 1. Under en senere retssag anlagt af arbejdsløsheds-kassen mod A vedrørende tilbagebetalingskravet blev der under ankesagen i landsretten indgået retsforlig. Landsretten tilkendegav herunder i forbindelse med spørgsmålet om kravets forældelse, at »der ikke findes fornødne holdepunkter for at fastslå, at (A) har gjort sig skyldig i svigagtigt forhold ...«. I modsætning hertil havde byretten fundet, at A havde gjort sig skyldig i svigagtigt forhold, hvorfor kravet fandtes omfattet af den 20-årige forældelse. A anmodede ankenævnet om at genoptage sagen om svigslettelse med henvisning til, at landsretten ved sin tilkendegivelse havde statueret, at der ikke forelå svig, men ankenævnet fastholdt slettelsen.

Ombudsmanden udtalte, at han i og for sig kunne være enig med ankenævnet i, at der ikke i samme omfang som under en straffesag om bedrageri havde været anledning til bevisførelse og procedure om spørgsmålet om svigagtigt forhold eller berigelsesforsæt. Han måtte imidlertid efter gennemgangen af det foreliggende materiale om retssagen gå ud fra, at svigsspørgsmålet havde været inddraget under retssagen i betydeligt omfang. Ombudsmanden var på denne baggrund betænkelig ved at tilslutte sig ankenævnets opfattelse af, at der ikke i forbindelse med retssagen kunne siges at ligge en endelig afklaring af A's subjektive forhold i relation til arbejdsløshedsforsikringslovens § 87, stk. 1. Han henviste i den forbindelse til de klare udtalelser i byretsdommens præmisser og landsrettens tilkendegivelse. Ombudsmanden henstillede til ankenævnet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse ..... 89.34

### *Ombudsmandens prøvelse af sag om fortolkning af EF-forordning.*

A havde fået afslag på sin ansøgning om overførsel af dagpengere i 3 måneder under jobøgning i Tyskland efter bestemmelsen i artikel 69 i EF-forordning nr. 1408/71. Afslaget var begrundet i en praksis – fastsat i et cirkulære fra Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen – hvorefter overførsel af dagpengere er betinget af 4 ugers ledighed umiddelbart inden afrejsen til det andet EF-land.

Ombudsmanden udtalte, at det efter hans opfattelse ikke uden videre er klart, om denne betingelse kan fastsættes inden for rammerne af bestemmelsen i artikel 69. Spørgsmålet må bedømmes efter indholdet af bestemmelserne i EF-forordningen. Ombudsmanden



fandt ikke at burde tilkendegive nogen opfattelse med hensyn til myndighedernes afgørelse i den konkrete sag. Han henviste til, at ombudsmanden tidligere i flere sager havde udtalt, at han ved bedømmelsen af spørgsmål, der helt eller delvis, direkte eller indirekte må vurderes efter EF-retlige regler, finder at måtte udvise nogen tilbageholdenhed, idet ombudsmandsembedet i almindelighed må anses for et mindre egnet forum for afklaring af rækkevidden af EF-retlige regler ..... (R)

#### 29.4 Sanering og byfornyelse. Se boligret 5

##### *Ændring af saneringsplan uden nabohøring.*

En ændring til en af Boligministeriet godkendt saneringsplan blev godkendt af Boligstyrelsen. Saneringsselskabet havde skriftligt orienteret formanden for en ejerlejlighedsforening i det berørte område om ændringen. A, der var medlem af den pågældende forening, gjorde gældende, at ændringen savnede hjemmel, og at han som nabo burde have haft adgang til at udtale sig om ændringen.

Ombudsmanden udtalte, at saneringsloven ikke indeholder retningslinier for ændring af planer, og det derfor i overensstemmelse med almindelige retlige synspunkter som udgangspunkt må lægges til grund, at ændringen skal gennemføres ved vedtagelse af en ny plan eller et tillæg til den bestående plan. Inden for denne ramme beroede afgørelsen på en skønmæssigt præget vurdering. Ombudsmanden fandt ikke, at der i den konkrete sag forelå særlige omstændigheder, der bevirkede, at han kunne kritisere ændringsbeslutningen. Ombudsmanden udtalte endvidere, at mindre væsentlige ændringer, der kun har betydning for en eller ganske få umiddelbart nærliggende ejendomme, kan gennemføres uden projekt-offentlighed, men ved nabohøring. Ombudsmanden fandt det ikke holdbart, at ændringen i den konkrete sag alene blev forelagt formanden for ejerlejlighedsforeningen, og henviste til, at der ikke generelt kan opstilles en formodning for, at formænd for ejerlejlighedsforeninger kan anses for repræsentanter for medlemmerne, jf. forvaltningslovens § 8. Da der ikke var holdepunkter for at antage, at foreningen eller dens formand var bemyndiget af A til at udtale sig på A's vegne, fandt ombudsmanden, at der ikke var gennemført den fornødne nabohøring ..... 89.42

#### 29.6 Boligselskaber

##### *Borgmester inhabil ved behandling af sag mod selskab, hvori han indtog formandspost.*

Hvervet som formand for et boligselskab måtte efter ombudsmandens mening indebære opgaver og pligter i forhold til selskabets interesser, som i betydeligt omfang måtte anses som selvstændige og forskellige fra de opgaver og interesser, kommunalbestyrelsen skal varetage som tilsynsførende med selskabet. Ombudsmanden kunne derfor ikke generelt anerkende Boligstyrelsens standpunkt, hvorefter der

ved udøvelsen af de forskellige hverv reelt er tale om varetagelse af sammenfaldende interesser, og at der derfor ikke foreligger nogen interessekonflikt. Kommunalbestyrelsens funktion som tilsynsførende med selskabet indebærer efter omstændighederne, at den må tage stilling til konflikter mellem selskabet og dets lejere m.fl. I sådanne tilfælde er der som udgangspunkt tale om en sådan konflikt, at sammenfaldende hverv – i hvert fald som henholdsvis formand for kommunalbestyrelsen og for selskabsbestyrelsen – må medføre inhabilitet, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3. I det foreliggende tilfælde drejede A's henvendelse til kommunen sig bl.a. om, hvorvidt boligselskabet overholdt gældende bestemmelser om udførelse af vedligeholdelsesarbejder, og der forelå en forholdsvis skarp meningsudveksling herom.

På denne baggrund fandt ombudsmanden, at borgmesteren var inhabil og ikke burde have deltaget i kommunens behandling af sagen. Boligstyrelsen burde efter ombudsmandens opfattelse have været opmærksom på spørgsmålet, og han gjorde styrelsen bekendt med denne opfattelse ..... 89.38

#### 29.11 Offentlige budgetter

##### *Budgetdepartementet afsløj forenings anmodning om aktindsigt i henhold til undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 7 og § 10, nr. 2.*

A anmodede Budgetdepartementet (B) om aktindsigt i »de sager, der må være i B« vedrørende tillægsbevillingsforslagene i 1984, 1985, 1986 og 1987. Sagerne blev senere præciseret til forskellige konti. B afsløj anmodningen under henvisning til offentlighedslovens § 10, nr. 2, og § 7, nr. 1 og 2. B anførte, dels at nogle dokumenter var ministeriets interne notater om de modtagne bidrag, dels at andre dokumenter var sendt af Arbejdsministeriet som bidrag til de pågældende års tillægsbevillingslovforslag; endelig var andre dokumenter modtaget fra Statens Regnskabsdirektorat og dermed udvekslet inden for samme myndighed. De dokumenter, der var udarbejdet i B vedrørende bevillingskonti alene til B's eget brug, måtte efter ombudsmandens mening anses for interne og således ikke undergivet aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 7. De dokumenter, der var modtaget fra Arbejdsministeriet, måtte anses for eksterne og ikke omfattet af § 7. Da dokumenterne angik lovgivning – tillægsbevillingslove – og var udvekslet mellem ministerier, kunne dokumenterne dog undtages i henhold til § 10, nr. 2. Denne del af B's afgørelse gav derfor ikke ombudsmanden grundlag for kritik. Statens Regnskabsdirektorat måtte efter ombudsmandens mening anses for en myndighed med almindelig direktoratsstatus og i lighed med centraladministrationens øvrige direktorater og styrelser anses som en selvstændig myndighed i forhold til det pågældende departement. De dokumenter, der var sendt fra direktoratet til B, måtte derfor anses for eksterne og kunne ikke undtages i henhold til § 7. Dokumenterne var ej heller omfattet af § 10, nr. 2, da der her var tale om brevveks-

ling mellem et ministerium og et direktorat. Ombudsmanden henstillede til B at træffe ny afgørelse vedrørende disse dokumenter på grundlag af det anførte. For såvel de dokumenter, der kunne undtages fra aktindsigt i henhold til § 7, som de dokumenter, der kunne undtages efter § 10, nr. 2, gælder ekstraheringspligten, jf. § 11, stk. 1. Denne bestemmelse måtte antages ikke at have været taget i betragtning ved behandlingen af A's anmodning om aktindsigt, hvilket ombudsmanden betragtede som en fejl. Ombudsmanden henstillede, at B i forbindelse med fornyet behandling af anmodningen tog stilling til, om dele af dokumenterne skulle udleveres i henhold til § 11, stk. 1 . . . . . 89.47

## 29.12 Personalespørgsmål. Se også Ansættelses- og arbejdsret

*Tilsynsråds beslutning om ikke at sanktionere kommunal beslutning om afskedigelse af en leder af en legestue.*

X Kommune afskedigede B, der var leder af en legestue, efter klager fra forældrekrædsen og faldende søgning af børn. A indbragte sagen for tilsynsrådet, der fandt, at offentlighedslovens § 6 om notatpligt var tilsidesat på et givet tidspunkt, men at der ikke var grundlag for at annullere afskedigelsen.

Ombudsmanden bemærkede, at det ifølge den kommunale styrelseslovs § 61 er en betingelse for at anvende annullation som sanktion, at den pågældende afgørelse ikke er bragt til udførelse. I den foreliggende sag var afskedigelsesbeslutningen meddelt B, og der var derfor ikke grundlag for at kritisere, at tilsynsrådet ikke annullerede beslutningen. Ombudsmanden var enig med tilsynsrådet i, at der var sket en tilsidesættelse af notatpligten, men fandt ikke holdpunkter for at antage, at denne fejl havde påvirket afgørelsens udfald på en sådan måde, at afgørelsen eventuelt kunne underkendes som ugyldig (under en retssag), og at der derfor ikke havde været anledning for tilsynsrådet til at udtale sig herom. Ombudsmanden fandt, at der ikke var givet B lejlighed til at udtale sig om hele afskedigelsesgrundlaget inden afgørelsen, og at dette forhold burde være påtalt af tilsynsrådet. Fejlen var dog ikke så væsentlig, at den kunne påvirke afgørelsens gyldighed. Ombudsmanden fandt ikke, at det var en krænkelse af tavshedspligten, at kommunen havde meddelt et dagblad visse oplysninger om begrundelsen for afskedigelsen. . . . . (R)

## Mindretals indstilling om ansættelse af sognepræst.

Ved opslag af en ledig stilling som sognepræst indstillede et flertal af menighedsrådet B til ansættelse i stillingen. To medlemmer med tilknytning til organisationen A indstillede E under henvisning til, at A ellers ikke ville være repræsenteret blandt sognets præster. Provsten i Y by indstillede, at B blev ansat, biskoppen over Z stift anbefalede E og henviste herved til lov om menighedsråd § 41, stk. 2. Kirkeministeren meddelte, at det forekom ham ønskeligt at lade stil-

lingen genopslå. Stillingen blev genopslået, og efter et nyt indstillingsmøde indstillede flertallet i menighedsrådet, provsten og biskoppen, at G blev ansat. E var denne gang indstillet som nr. 2. Mindretallet anbefalede på ny kirkeministeren at ansætte E og anmodede om aktindsigt samt om en forhandling med ministeren, inden der blev truffet afgørelse i sagen. Ministeren gav aktindsigt i en vis udstrækning, men afslog forhandlingen og ansatte G som sognepræst. A gjorde i en klage til ombudsmanden gældende, at lov om menighedsråd, § 41, stk. 2, burde have været anvendt i sagen, og at såvel ministerens beslutning om at genopslå stillingen som afgørelsen om at ansætte G stred mod den mindretalsbeskyttelse, der er indeholdt i bestemmelsen.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere Kirkeministeriets afgørelse om henholdsvis genopslag og besættelse af stillingen med G. Retten til at forlange en sags afgørelse udsat, indtil der er afgivet en udtalelse, tilkommer kun »parter«. Ombudsmanden anså hverken A eller mindretallet i menighedsrådet for at være parter i sagen og fandt således heller ikke grundlag for at kritisere, at kirkeministeren ikke havde behandlet A's henvendelse som en anmodning efter forvaltningslovens § 21. Ombudsmanden fandt dog, at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik, hvis mindretallet i menighedsrådet havde fået forelagt provstens og biskoppens udtalelser med henblik på, at mindretallet fik lejlighed til at kommentere dem, inden Kirkeministeriet traf afgørelse i sagen. . . . . 89.100

## 29.14 Forsvar

### Godtgørelse for merarbejde.

A, der var kaptajn i hæren, blev udpeget til at deltage i et organisationsudviklingsprojekt ved Hærens Materielkommando (HMAK). Som et led i udviklingsprojektet udsendte HMAK et sæt bestemmelser om administrative forhold vedrørende de nedsatte analysegrupper i forbindelse med projektets gennemførelse, herunder bestemmelser om godtgørelse for præsteret merarbejde. I tilslutning hertil fremsendte A attesterede opgørelser over sit merarbejde til HMAK. HMAK fremsendte opgørelserne med indstilling om udbetaling af godtgørelse for merarbejdet til Forsvarskommandoen, der videresendte opgørelserne til Forsvarministeriet tillige med indstilling om udbetaling af merarbejdsgodtgørelse. Forsvarministeriet afslog at honorere merarbejdet bl.a. under henvisning til, at efter ministeriets praksis indgår merarbejde præsteret i hjemmet ikke i ministeriets samlede vurderingsgrundlag for, om der skal ydes godtgørelse for merarbejde. Ministeriets nævnte praksis fremgik ikke af HMAK's bestemmelser om de administrative forhold omkring de nedsatte analysegrupper.

Ombudsmanden udtalte, at A – på baggrund heraf samt de i øvrigt foreliggende oplysninger om gennemførelsen af det omhandlede organisationsudvik-

lingsprojekt – ved arbejdets udførelse måtte have en berettiget forventning om, at også dokumenteret merarbejde præsteret i hjemmet ville indgå i vurderingsgrundlaget med henblik på eventuel kompensation. Han henstillede til Forsvarsministeriet at genoptage behandlingen af HMAK's og Forsvarskommandoen's indstillinger om udbetaling af godtgørelse for A's merarbejde ..... (R)

#### 9.18 Indfødsret. Se Statsforfatningsret 1

##### *Partsrepræsentation og partsudtalelser i indfødsretssag.*

A blev i 1977 gift med den japanske statsborger B. A emigrerede i 1979 og fik i 1980 en datter C med B. I 1984 ophævede A og B samlivet, og i 1987 blev de skilt. D forespurgt på vegne af C og B, hvorvidt C ville miste sit danske statsborgerskab, hvis hun ansøgte om fremmed statsborgerskab. Indenrigsministeriet afgav en fejlagtig erklæring, men rettede og beklagede senere fejlen. A klagede bl.a. over, at udtalelsen var blevet afgivet til en uvedkommende person D, samt at hans anmodning om at fremføre sin sag direkte og personligt i et møde inden afgørelsen ikke blev imødekommet.

Ombudsmanden fandt, at ministeriet naturligt havde måttet opfatte situationen på den måde, at D som repræsentant for B bad om vejledning, jf. forvaltningslovens § 7, og at en forudsætning for imødekomme af hendes begæring var, at hun dokumenterede repræsentationsforholdet. En sådan dokumentation blev fremsendt, og det gav derfor ikke grundlag for kritik, at ministeriet afgav erklæringen.

Ombudsmanden fandt endvidere, at A som part i henhold til forvaltningslovens § 21 havde krav på at få sagen udsat, samt at en anmodning om en personlig samtale måtte opfattes som en sådan anmodning. Ministeriet mente, at A havde frafaldet kravet under en telefonsamtale, og ombudsmanden fandt derfor ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at antage, at § 21 var tilsidesat. Det havde imidlertid været bedst stemmende med principperne for god forvaltnings-skik, om denne opfattelse havde været nedfældet skriftligt og bekræftet over for A ..... 89.58

#### 29.19 Værnepligt og civilt arbejde

#### 29.20 Civilforsvar og civilt beredskab

##### *Klagevejledning for Civilforsvarets værnepligtige.*

Indenrigsministeriet har i henhold til § 25, stk. 2, i forvaltningsloven udstedt bekendtgørelse nr. 564 af 23. september 1988 om klagevejledning for Civilforsvarets værnepligtige. Herefter gives vejledningen om værnepligtiges mulighed for at klage over afgørelser i deres grundbøger. A klagede til ombudsmanden over ordningen og gjorde gældende, at bekendtgørelsen savnede hjemmel, samt at den ordning, der var gennemført som alternativ til kravet om individuel klagevejledning i forvaltningslovens § 25, stk. 1, ikke var tilstrækkeligt betryggende.

Ombudsmanden anså det for utvivlsomt, at forvaltningslovens § 25, stk. 2, indeholder bemyndigelse for indenrigsministeren til at fravige § 25, stk. 1, og at fravigelsen kan gå ud på, at der i stedet for individuel klagevejledning gives en generel klagevejledning i tjenestebøger eller lignende. Den generelle vejledning i grundbøgerne om klagemulighederne vedrørende uddannelsesforløb og foresattes optræden måtte efter ombudsmandens mening anses for lige så betryggende som en individuel vejledning. Ombudsmanden pegede dog på, at afsnittet om forebyggelse af klager var holdt i en sådan stil, at det kunne virke hæmmende på også berettigede klager. Desuden anså ombudsmanden det for uheldigt og misvisende, at det var anført, at menige, der ikke selv var genstand for behandling, ikke må være med til at klage. Ombudsmanden henstillede til Indenrigsministeriet at søge de pågældende vendinger omformuleret i forbindelse med en kommende revision af grundbøgerne. Det fremgik af sagen, at der i praksis gives individuel vejledning udover den generelle klagevejledning vedrørende muligheden for et påklage afgørelser om disciplinarmidler. Da der ikke i praksis syntes at være behov for at fravige forvaltningslovens § 25, stk. 1, i denne henseende, henstillede ombudsmanden til Indenrigsministeriet at overveje at lade disse afgørelser udgå af bekendtgørelse nr. 564 ..... 89.54

#### 29.25 Straffuldbyrkelse

##### *Notatpligt vedrørende en indsats helbredstilstand.*

En 45-årig mand blev anholdt af politiet og indbragt til Københavns Fængsler. Forud for afleveringen havde politiet telefonisk oplyst det vagthavende personale i fængslet om, at anholdte »var stærkt deprimeret, og at de skulle være opmærksomme på dette«. På en rød blanket »Følgeseddel til Arresten« havde politiet i rubrikken »Oplysninger om særlige forhold (sygdom, selvmordsrisiko, undvigelsesrisiko, farlighed, særlige forhold ved anholdelsen etc.)« anført: »Er dybt deprimeret« – med streg under. Denne oplysning var ikke blevet anført på Københavns Fængsels indsættelsespapirer (en gul blanket). Kompetencen til at træffe beslutning om »Lys og Tilsyn« er tillagt »den tjenestgørende leder af Politigårdens Fængsel«. I det foreliggende tilfælde var en beslutning om, at der ikke skulle iværksættes »Lys I« eller »Lys II«, truffet af en fængselsoverbetjent. Der forelå modstridende forklaringer fra fængselsoverbetjenten og overvagtimesteren om, hvorvidt overvagtimesteren i forbindelse med sin overtagelse af tjenesten var blevet orienteret af fængselsoverbetjenten om den anholdtes forhold. Ombudsmanden fandt, at der utvivlsomt bør gøres notat om en telefonisk henvendelse af den karakter, som politiet rettede til det vagthavende personale i Københavns Fængsler. Ombudsmanden bad Justitsministeriet om at overveje, om der måtte være anledning til at indskærpe over for Politigårdens Fængsel, at der skal gøres notat om væsentlige oplysninger, der modtages. Endvidere fandt

ombudsmanden, at det bør sikres, at en oplysning som den foreliggende på den røde blanket angives på (overføres til) den gule blanket på en sådan måde, at den er umiddelbart tilgængelig for det på et ethvert tidspunkt vagthavende personale. Ombudsmanden bad Justitsministeriet om at oplyse, om der på den givne anledning var behov for, at der blev tilrettelagt en særlig ordning, der sikrer, at relevante oplysninger vedrørende indsatte gøres tilgængelige for det til enhver tid vagthavende personale. Under henvisning til, at der forelå modstridende forklaringer om, hvorvidt overvagtimesteren i forbindelse med sin overtagelse af tjenesten var blevet orienteret om den anholdtes forhold, bad ombudsmanden Justitsministeriet om at oplyse, om der var behov for, at der blev tilrettelagt en ordning, der sikrer, at relevante oplysninger – udover de oplysninger der fremgår af den røde/gule blanket – videregives fra den tjenestgørende leder af Politigårdens Fængsel til den afløsende tjenstgørende (skriftlige notater om iagttagelser m.v. af særlig betydning under en vagtperiode) . . . . . 89.88

*Brevkontrol inden for kriminalforsorgen i et tilfælde, hvor der tillige verserer en efterforskningssag hos politiet.*

A, der afsonede en straf i X-by Arrest, var i en periode undergivet brevkontrol. I den samme periode verserede der hos kriminalpolitiet i Y-by en efterforskningssag om A's undvigelse fra et statsfængsel. Som et led i brevkontrollen overlod arrestinspektøren Politimesteren i Y-by at foretage en gennemlæsning af korrespondancen. Baggrunden herfor var, at arrestinspektøren fandt det nødvendigt at anmode om bistand fra det politimesterembede, der foretog efterforskningen i undvigelsesagen, bl.a. under hensyn til undvigelsesrisici, og til at A tidligere havde været mistænkt for at sende »skjulte« budskaber på forskellig vis. A klagede til Direktoratet for Kriminalforsorgen over, at hans korrespondance blev sendt til Politimesteren i Y-by. Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte A, at den anvendte fremgangsmåde ikke sås at være i strid med reglerne i direktoratets cirkulære om indsattes adgang til brevveksling og besøg, §§ 1 og 5.

Ombudsmanden udtalte, at han var enig med Direktoratet for Kriminalforsorgen i, at fremgangsmåden ikke var i strid med bestemmelserne i cirkulæret; bestemmelserne angik slet ikke dette spørgsmål. Derimod fandt ombudsmanden, at spørgsmålet skulle vurderes efter bestemmelserne i forvaltningslovens § 28, stk. 1, og 2. Ombudsmanden fandt imidlertid ikke at have fuldt tilstrækkeligt grundlag for at tilbagesende sagen til Direktoratet for Kriminalforsorgen med henblik på, at direktoratet kunne træffe en ny afgørelse i forhold til A. Dette skyldtes, at videregivelsen af korrespondancen til Politimesteren i Y-by efter ombudsmandens opfattelse måtte antages at have været et nødvendigt led i arrestinspektørens behandling af sagen, jf. forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 4 . . . 89.83

*Tilbageholdelse af brev fra indsat.*

Et statsfængsel tilbageholdt og returnerede et brev, som en indsat A havde sendt til en tidligere medindsat i statsfængslet, idet brevet efter statsfængslets opfattelse indeholdt injurerende bemærkninger vedrørende anstaltens visitationsvagtmaster. Arstalten henviste til, at tilbageholdelsen var sket af ordens- eller sikkerhedshensyn, og at gennemlæsning af brevet havde fundet sted på baggrund af, at den indsatte i anstalten havde været involveret i handel med euforiserende stoffer, og anstalten frygtede – i forbindelse med brevveksling – aftale om begåelse af strafbart forhold. Direktoratet for Kriminalforsorgen tiltrådte anstaltens opfattelse og henviste i den forbindelse til, at spørgsmålet om et tilsendt brev var uegnet til udlevering af ordens- eller sikkerhedshensyn, beroede på anstaltens skøn.

Efter forudgående drøftelse af sagen med ombudsmanden meddelte direktoratet, at det ved vurderingen af de ordensmæssige hensyn, der var henvist til i forbindelse med tilbagesendelsen af brevet til A havde lagt vægt på, at udtalelsen i brevets 2 første afsnit måtte antages at udgøre en strafbar æreskrænkelser, og at udleveringen af brevet muligvis kunne være en udbredelse som nævnt i straffelovens § 267, stk. 1.

Ombudsmanden udtalte, at han, således som sagen forelå oplyst, ikke kunne anse det for godtgjort, at de gengivne bestemmelser (»ordens- eller sikkerhedshensyn«) i sig selv gav grundlag for den skete tilbageholdelse af brevet. Ombudsmanden anførte endvidere, at han under hensyn til indholdet af A's brev kunne være enig med direktoratet i, at brevets første 2 afsnit indeholdt sådanne udtalelser, som kunne antages at udgøre en strafbar æreskrænkelser efter straffelovens § 267, hvorefter formidling af brevet muligvis kunne anses for at være en strafbar handling for anstaltens personale. Herefter fandt ombudsmanden ikke at kunne kritisere, at anstalten ikke viderebragte A's brev. Ombudsmanden meddelte Direktoratet for Kriminalforsorgen, at han måtte finde det beklageligt, at der ikke var meddelt en dækkende begrundelse for afgørelsen . . . . . (R)

## 29.27 Samværsret

*Vilkår om religionsforhold ved fastsættelse af samværsret.*

En resolution om samværsret indeholdt vilkår om, at barnet under besøg hos samværsberettigede ikke måtte oplæres i Jehovas Vidners tro og ikke måtte deltage i Jehovas Vidners stævner, møder, missioner og lignende aktiviteter.

Ombudsmanden udtalte, at der efter myndighedsloven ikke er noget til hinder for at fastsætte vilkår med hensyn til barnets religiøse forhold under forudsætning af, at vilkåret i det konkrete tilfælde er nødvendigt ud fra hensynet til, hvad der er bedst for barnet. Hensynet til den samværsberettigedes frie religionsudøvelse – jf. bl.a. grundlovens § 70 – måtte på den anden side føre til, at myndighederne udviser

særlig påpasselighed med ikke at stille strengere vilkår end nødvendigt.

Da navnlig udtrykkene »oplæres« og »lignende aktiviteter« måtte skabe tvivl om vilkårets rækkevidde, og da vilkåret faktisk var blevet forstået således, at samværsret var udelukket, henstillede ombudsmanden til Civilretsdirektoratet at søge vilkåret præciseret ..... 89.78

## 29.29 Kommunikation. Se også Forvaltningsret 2.2

### TV 2's placering i forhold til offentlighedsloven.

I forbindelse med en begæring fra A om aktindsigt meddelte TV 2 sin opfattelse af institutionens placering i forhold til offentlighedsloven. Som en selvstændig, selvejende institution mente TV 2, at den ikke var en del af den offentlige forvaltning, og dermed ej heller omfattet af offentlighedsloven. Da TV 2 er oprettet ved det offentlige foranstaltning, er institutionen som udgangspunkt omfattet af offentlighedsloven. Ombudsmanden udtalte, at det ved afgørelsen af, om dette udgangspunkt skulle fastholdes i forbindelse med TV 2, var naturligt at lægge vægt på de momenter, som kan føre til, at institutioner af (delvis) privatretlig karakter må anses for omfattet af offentlighedsloven. Det offentlige har afgørende indflydelse på sammensætningen af TV 2's ledelse og finansiering, og der er fastlagt særlige offentlige kontrolordninger.

Ombudsmanden mente derfor ikke, at der er grundlag for at fravige udgangspunktet, hvorefter TV 2 må betragtes som en del af den offentlige forvaltning og dermed omfattet af offentlighedsloven ...

... 89.104

## Færdselsret

### 1. Færdselslovens område

*Erstatning i forbindelse med politiets medvirken til fjernelse og destruktion af uindregistreret bilvrag, der henstod på et af færdselsloven omfattet område.*

A klagede på B's vegne over, at Justitsministeriet (J) kun havde ydet B en erstatning på 1.000 kr. i forbindelse med politiets medvirken til fjernelse og destruktion af B's uindregistrerede bilvrag, der henstod på et af færdselsloven omfattet parkeringsareal. Myndighederne havde som hjemmel til fjernelse og destruktion af bilen henvist til færdselslovens §§ 123-24 og den i medfør heraf udstedte bekendtgørelse. Under ombudsmandens behandling af sagen oplyste J, at færdselslovens § 123 ikke kunne anvendes, idet køretøjet ud fra en vurdering af dets tilstand ikke havde kunnet anses for at være et af færdselsloven omfattet køretøj. J fandt i stedet, at politiet havde haft hjemmel til fjernelsen i retsplejelovens § 108, stk. 1.

Ombudsmanden fandt, at politiet havde haft tilstrækkelig hjemmel til fjernelsen i færdselslovens § 87, stk. 1, jf. § 118, stk. 1, nr. 1, sammenholdt med rets-

plejelovens § 108, stk. 1, og at politiet ikke havde pådraget sig et erstatningsansvar i forbindelse med køretøjets afgivelse til destruktion. Ombudsmanden henstillede dog samtidig til J, at der tilvejebringes en ordning, hvorefter der tidligst foretages destruktion af »køretøjer« som det omhandlede 14 dage efter fjernelsen, jf. færdselslovens § 123, stk. 3, 3. pkt. . (R)

### 2. Registrering af køretøjer

*Erstatning i forbindelse med politiets medvirken til fjernelse og destruktion af uindregistreret bilvrag, der henstod på et af færdselsloven omfattet område.*

A klagede på B's vegne over, at Justitsministeriet (J) kun havde ydet B en erstatning på 1.000 kr. i forbindelse med politiets medvirken til fjernelse og destruktion af B's uindregistrerede bilvrag, der henstod på et af færdselsloven omfattet parkeringsareal. Myndighederne havde som hjemmel til fjernelse og destruktion af bilen henvist til færdselslovens §§ 123-24 og den i medfør heraf udstedte bekendtgørelse. Under ombudsmandens behandling af sagen oplyste J, at færdselslovens § 123 ikke kunne anvendes, idet køretøjet ud fra en vurdering af dets tilstand ikke havde kunnet anses for at være et af færdselsloven omfattet køretøj. J fandt i stedet, at politiet havde haft hjemmel til fjernelsen i retsplejelovens § 108, stk. 1.

Ombudsmanden fandt, at politiet havde haft tilstrækkelig hjemmel til fjernelsen i færdselslovens § 87, stk. 1, jf. § 118, stk. 1, nr. 1, sammenholdt med retsplejelovens § 108, stk. 1, og at politiet ikke havde pådraget sig et erstatningsansvar i forbindelse med køretøjets afgivelse til destruktion. Ombudsmanden henstillede dog samtidig til J, at der tilvejebringes en ordning, hvorefter der tidligst foretages destruktion af »køretøjer« som det omhandlede 14 dage efter fjernelsen, jf. færdselslovens § 123, stk. 3, 3. pkt. . (R)

### Dispensation fra registreringspligten.

A, der havde bopæl i Danmark, lånte en tysk ejt og tysk registreret bil til rallykørsel i Vesttyskland. A søgte rigspolitichefen om tilladelse til at benytte bilen til prøvekørsel her i landet i forbindelse med reparation af bilen. Rigspolitichefen afsløj ansøgningen under henvisning til, at der ikke forelå ganske særlige grunde til at meddele dispensation. Rigspolitichefen tilføjede senere, at der efter fast praksis ikke gives tilladelse til privat kørsel i Danmark, bortset fra egen transport mellem grænsen og bopælen i de tilfælde, hvor den pågældende opholder sig i udlandet i erhvervsøjemed flere dage ad gangen og herunder skal anvende køretøjet. Justitsministeriet stadfæstede afslaget.

Ombudsmanden udtalte, at bestemmelsen i § 106 i registreringsbekendtgørelsen indeholder hjemmel for, at der i to tilfældegrupper kan dispenseres fra registreringspligten. Myndighedernes anførte praksis syntes udelukkende at afspejle den ene tilfældegruppe. Ombudsmanden fandt dette uforeneligt med ind-

holdet af registreringsbekendtgørelsens § 106. Han henstillede til Justitsministeriet at genoptage sagens behandling . . . . . 89.68

vidden af EF-retlige regler, fordi det alene er domstolene, som kan forelægge sådanne spørgsmål for EF-Domstolen til præjudiciel afgørelse . . . . . 89.148

## International ret

### 1. EF-ret

#### 1.1 Præjudicielle spørgsmål

##### *EF-ansats pligt til at betale bunden opsparing.*

A, der siden 1974 havde været ansat i EF med bopæl i Bruxelles, klagede over Landsskatterettens stadfæstelse af et skatteråds afgørelse om, at han skulle betale bunden opsparing. A bestred ikke, at han var indkomstskattepligtig her i landet i henhold til kildeskattelovens § 1, nr. 1, sammenholdt med art. 14 i den til »Traktat om oprettelse af et fælles råd og en fælles kommission for EF« hørende protokol om EF's privilegier og immuniteter; denne artikel vedrører imidlertid kun indkomstskat, formueskat og arveafgift. Skatterådets fastholdelse af beregningsgrundlaget for den opkrævede bundne opsparing påklagedes til Landsskatteretten, der imidlertid videre sendte den til ligningskommissionen som en klage over selve opsparringspligten. Ligningskommissionen meddelte A, at kommissionen fastholdt hans skatteansættelse uændret. Da A herefter anførte, at hans klage alene vedrørte det forhold, at han var blevet pålagt byrder, udover hvad art. 14 i 1965-protokollen berettigede til, meddelte ligningskommissionen ham, at kommissionen ikke havde bemyndigelse til at træffe afgørelse vedrørende opsparringspligten og dennes retsgrundlag. Denne afgørelse indbragte A for Landsskatteretten, som stadfæstede skatterådets afgørelse.

Ombudsmanden fandt, at det havde været med urette, at Landsskatteretten, da denne fik sagen forelagt første gang, havde henvist den til behandling ved ligningskommissionen efter reglerne om klage over indkomstansættelser. Ombudsmanden anførte, at Landsskatteretten i den indklagede kendelse alene havde taget stilling til det spørgsmål, A havde rejst om, hvorledes § 1 i lov om bunden opsparing retteligt skulle fortolkes, og anførte, at Landsskatterettens fortolkning vedrørende dette spørgsmål ikke forekom ham helt utvivlsom. Ombudsmanden fandt dog ikke anledning til at gå ind i en nærmere vurdering heraf, men henstillede til Landsskatteretten at genoptage sagen, idet han fandt, at Landsskatteretten i kendelsen burde have taget stilling til, om bunden opsparing kan anses som »beskatning« efter art. 14 i den forannævnte traktat. Ombudsmanden henviste klageren til, såfremt Landsskatteretten herefter traf en afgørelse, som klageren ikke var enig i, at indbringe Landsskatterettens afgørelse for domstolene inden 6 måneder efter kendelsens afsigelse. Ombudsmanden anførte herved, at ombudsmandsembedet efter hans opfattelse i almindelighed må anses for et mindre egnet forum for afklaring af tvivlsspørgsmål om række-

#### 1.2 Andre spørgsmål

##### *Ombudsmandens prøvelse af sag om fortolkning af EF-forordning.*

A havde fået afslag på sin ansøgning om overførsel af dagpengere i 3 måneder under jobsøgning i Tyskland efter bestemmelsen i artikel 69 i EF-forordning nr. 1408/71. Afslaget var begrundet i en praksis – fastsat i et cirkulære fra Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen – hvorefter overførsel af dagpengere er betinget af 4 ugers ledighed umiddelbart inden afrejsen til det andet EF-land.

Ombudsmanden udtalte, at det efter hans opfattelse ikke uden videre er klart, om denne betingelse kan fastsættes inden for rammerne af bestemmelsen i artikel 69. Spørgsmålet må bedømmes efter indholdet af bestemmelserne i EF-forordningen. Ombudsmanden fandt ikke at burde tilkendegive nogen opfattelse med hensyn til myndighedernes afgørelse i den konkrete sag. Han henviste til, at ombudsmanden tidligere i flere sager havde udtalt, at han ved bedømmelsen af spørgsmål, der helt eller delvis, direkte eller indirekte må vurderes efter EF-retlige regler, finder at måtte udvise nogen tilbageholdenhed, idet ombudsmandsembedet i almindelighed må anses for et mindre egnet forum for afklaring af rækkevidden af EF-retlige regler . . . . . (R)

##### *Ændrede forhold indtrådt efter indgivelse af ansøgning om EF-opholdsbevis.*

Den vesttyske statsborger A ansøgte om opholdstilladelse efter reglerne i EF-udlændingebekendtgørelsen. På tidspunktet for ansøgningens indgivelse opfyldte A betingelserne for at få udstedt EF-opholdsbevis, men blev under myndighedernes behandling af ansøgningen uforskyldt arbejdsløs. Justitsministeriet afslog at imødekomme A's ansøgning under henvisning til, at betingelserne for en ansøgnings imødekomme ikke alene skal være opfyldt i forbindelse med ansøgningens indgivelse, men tillige på tidspunktet for myndighedernes behandling af ansøgningen.

Ombudsmanden anmodede Justitsministeriet om en redegørelse for, hvorvidt den anvendte praksis var i overensstemmelse med EF-retskilderne på området. Efter en fornyet undersøgelse og gennemgang af sagen meddelte Justitsministeriet den ansøgte tilladelse . . . . . (R)

**Landbrug m.v.  
(Om skel, matrikulære forhold,  
inddæmning, kystforhold, diger  
og søer,  
se også Ejendomsret og Miljøret)**

**1. Landbrugsejendomme. Jordfordeling. Huse på landet**

*Pålæggelse af statslig forkøbsret/partshøring*

A klagede til ombudsmanden over, at Jordbrugsdirektoratet i 1989 havde ladet tinglyse en statslig forkøbsret for så vidt angår et stykke »frijord« på hans ejendom i Sønderjylland. Det fremgik af sagen, at myndighederne på grundlag af lov om Statens fremskaffelse af jord og udlån til jordbrugsmæssige formål m.m. i ganske vidt omfang tinglyste statslig forkøbsret på »frijord«. Formålet var at imødegå opkøb i spekulationsejendom. Den omhandlede praksis havde været oplyst og forelagt for Folketingets Finansudvalg på en sådan måde, at ombudsmanden af kompetencemæssige grunde fandt sig afskåret fra at foretage en nærmere bedømmelse af dens indhold og grundlag. Landbrugsministeriet oplyste over for ombudsmanden, at afgørelsen om at tinglyse forkøbsret efter praksis ikke afventede høring af ejeren. Ministeriet henviste til, at formålet med tinglysningen kunne blive forspildt, hvis ejendommen i mellemtiden blev afhændet.

Ombudsmanden udtalte, at en generel risiko for videresalg ikke i sig kunne bevirke, at Jordbrugsdirektoratet undlod at foretage partshøring i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19. Efter en nærmere gennemgang af partshøringsspørgsmålet henstillede ombudsmanden til Landbrugsministeriet at tage skridt til at ændre praksis ..... 89.112

**2. Offentlig støtte til landbrug**

*Tilbagebetaling af omlægningsstøtte til økologisk jordbrugsproduktion.*

A havde i januar 1989 modtaget 37.030 kr. i støtte til omlægning af sin bedrift til økologisk jordbrugsproduktion. Jordbrugsdirektoratet havde ved udbetalingen været af den – fejlagtige – opfattelse, at A var berettiget til at modtage støtten. Da direktoratet efterfølgende blev opmærksom på fejltagelsen, krævede direktoratet støtten tilbagebetalt under henvisning til § 13, stk. 1, i bekendtgørelsen til fremme af økologisk jordbrugsproduktion.

Ombudsmanden fandt, at A ved ansøgningen ikke havde givet urigtige eller vildledende oplysninger, som anført i § 13, stk. 1, i bekendtgørelsen. Der var derfor ikke hjemmel i bestemmelsen til at kræve de udbetalte 37.030 kr. tilbagebetalt. Da tilbagebetalingskravet heller ikke kunne støttes på andet grundlag, henstillede ombudsmanden til Jordbrugsdirektoratet at frafalde kravet ..... 89.122

**4. Skove. Skovbrug**

*Klageadgang vedrørende »retlige spørgsmål«. Klagemyndighedens begrundelse for afvisning.*

A klagede til Planstyrelsen over Hillerød Byråds svar i forbindelse med hans indsigelse mod en lokalplan. I klagen pegede A på, at den valgte placering af et kraftvarmeværk krævede ophævelse af naturfredningslovens byggelinie på 300 m fra skov. Han mente ikke, at dette kunne være rigtigt, når en anden placering havde været mulig. A mente, at dette var et retligt spørgsmål, som Planstyrelsen skulle behandle. Planstyrelsen svarede A, at kommunens afgørelser af skønmæssige spørgsmål efter kommuneplanlovens § 48, stk. 1, ikke kunne påklages, og at styrelsen ikke fandt, at der i klagen var anført retlige spørgsmål.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere, at Planstyrelsen afviste at behandle A's klage, men gav udtryk for, at det ville have været ønskeligt, om Planstyrelsen i sin begrundelse over for A havde taget stilling til hans synspunkter og forklaret, hvorfor der ikke var tale om retlige spørgsmål i kommuneplanlovens forstand ..... (R)

**6. Planter, dyreværn, Dyresygdomme og veterinærvesen**

*Redaktørs anmodning om aktindsigt i oplysninger om bistationers driftsforhold.*

Statens Planteavlskontor, som er sekretariat for Statens Bisygdomsnævn, afslog A's anmodning om aktindsigt i Bisygdomsnævnets sager om importører af bidronninger samt godkendte renavlsstationer. Som begrundelse for afslaget anførte planteavlskontoret bl.a., at importørerne af konkurrencemæssige grunde ikke ønskede de pågældende oplysninger udleveret, og at oplysningerne var undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Ombudsmanden fandt at måtte lægge til grund, at planteavlskontoret fortolkede offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, således, at selve den omstændighed, at en ansøgning vedrører private virksomheders driftsmæssige forhold, berettiger til, at der gøres undtagelse efter bestemmelsen. Denne forståelse var efter ombudsmandens mening urigtig. Bestemmelsen finder efter lovens forarbejder kun anvendelse, hvis indrømmelse af aktindsigt efter en konkret vurdering må antages at indebære en nærliggende risiko for skadevirkninger. I tvivlstilfælde bør der indhentes en udtalelse fra den, hvis interesse kan være til hinder for, at begæringen om aktindsigt imødekommes, og udtalelsen må indgå som et blandt flere momenter i myndighedens konkrete vurdering af, hvorvidt oplysningerne bør undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 12. Ombudsmanden henstillede til Statens Bisygdomsnævn at tage A's sager op til fornyet overvejelse ..... 89.119

## 8. Landbrugsvarer

### *Fortolkning af dispensationsbeføjelse.*

A, der ejede en bærplantage, ansøgte Landbrugsministeriet om ændring af beregningen af en afgift, der var pålagt ham i medfør af bestemmelsen i § 4 i bekendtgørelse nr. 132 af 19. marts 1987 om produktionsafgift på frugt og gartneriprodukter. Ansøgningen var begrundet med, at der ikke havde været nogen høst det pågældende år, da blomsterknopperne var blevet ødelagt som følge af en lokal snebyge, der havde sænket temperaturen. Landbrugsministeriet afslog ansøgningen under henvisning til nogle generelle synspunkter vedrørende den særlige beregningsmåde for afgifter af bær m.v.

Ombudsmanden udtalte, at der ikke i dispensationsbestemmelsens ordlyd var støtte for den fortolkning, som Landbrugsministeriet havde anlagt. En restriktiv fortolkning af dispensationsadgangen måtte kræve særlige holdepunkter, og ombudsmanden fandt ikke, at baggrunden for at den særlige beregningsmåde for bærafgifter – som ministeriet havde henvist til – udelukkede dispensation i et tilfælde som det foreliggende. Ombudsmanden kunne herefter ikke tiltræde Landbrugsministeriets begrundelse for at afslå A's ansøgning og henstillede til ministeriet at træffe en ny afgørelse i sagen. . . . . 89.109

## Miljøret.

### (Se også Landbrug, Veje og Vand)

#### 1. Miljøbeskyttelse

##### *Klageadgang vedrørende »retlige spørgsmål«. Klagemyndighedens begrundelse for afvisning.*

A klagede til Planstyrelsen over Hillerød Byråds svar i forbindelse med hans indsigelse mod en lokalplan. I klagen pegede A på, at den valgte placering af et kraftvarmewærk krævede ophævelse af naturfredningslovens byggelinie på 300 m fra skov. Han mente ikke, at dette kunne være rigtigt, når en anden placering havde været mulig. A mente, at dette var et retligt spørgsmål, som Planstyrelsen skulle behandle. Planstyrelsen svarede A, at kommunens afgørelser af skønmæssige spørgsmål efter kommuneplanlovens § 48, stk. 1, ikke kunne påklages, og at styrelsen ikke fandt, at der i klagen var anført retlige spørgsmål.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere, at Planstyrelsen afviste at behandle A's klage, men gav udtryk for, at det ville have været ønskeligt, om Planstyrelsen i sin begrundelse over for A havde taget stilling til hans synspunkter og forklaret, hvorfor der ikke var tale om retlige spørgsmål i kommuneplanlovens forstand. . . . . (R)

#### 1.3 Forurening

##### *Miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven.*

Miljøankenævnet havde afslået at realitetsbehandle en klage over Miljøstyrelsens stadfæstelse af en af Fyns Amtskommune meddelt »overordnet godkendelse« af en udvidelse af I/S Fynsværket. Nævnet henviste til, at det lå uden for nævnets beføjelser og pligter efter miljøbeskyttelseslovens kap. 12 at behandle klager over afgørelser, der ikke forelå i endelig form.

Ombudsmanden udtalte, at nævnets standpunkt ikke kunne give ham anledning til kritik. I tilslutning hertil fremsatte ombudsmanden nogle almindelige bemærkninger om hjemmelsgrundlaget for meddelelse af godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kap. V. Ombudsmanden udtalte blandt andet, at hverken den gældende miljøbeskyttelseslov eller forskrifter, udstedt i medfør heraf, indeholdt hjemmel for meddelelse af »overordnede« eller »foreløbige« godkendelser. Efter ombudsmandens opfattelse faldt den omhandlede godkendelse klart uden for de rammer, der hidtil havde været anerkendt i praksis med hensyn til anvendelse af ubestemte vilkår mv. Ombudsmanden bemærkede i tilslutning hertil, at godkendelsesbegrebet i miljøbeskyttelsesloven er forholdsvis klart og entydigt, hvilket også er nødvendigt af hensyn til de retsvirkninger, der er knyttet til en godkendelse. Ombudsmanden anmodede Miljøstyrelsen om en redegørelse for adgangen til at ræddele »foreløbige godkendelser« – således som spørgsmålet forelå efter Miljøankenævnets afvisning af at behandle en klage herover, og ombudsmandens bemærkninger hertil – samt om en redegørelse for konsekvenserne i den konkrete sag. . . . . 89.141

#### 1.9 Andre spørgsmål

##### *Kravene til offentlig annoncering i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 65, stk. 2.*

A klagede over, at Hovedstadsrådet i forbindelse med en godkendelse af en kloakplan ikke havde givet korrekt underretning om rådets afgørelse. Forinden klagen til ombudsmanden havde Miljøstyrelsen meddelt A, at styrelsen fandt underretningen fyldestgørende. Kloakeringsplanen omfattede et område bestående af 454 ejendomme, hvoraf 70% anvendtes til sommerhusbeboelse. Annonceringen af Hovedstadsrådets godkendelsesbeslutning havde fundet sted i en lokal ugeavis, hvis udbredelse i øvrigt var baseret på husstandsomdeling, men som ikke uddeltes til sommerhusene i området.

På baggrund af en generel redegørelse for kravene i miljøbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, – om underretning af (bl.a.) de privatpersoner, som må antages at have en individuel, væsentlig interesse i at få kendskab om beslutningen – fandt ombudsmanden, at den foretagne annoncering i dette tilfælde ikke havde været tilstrækkelig til opfyldelse af den informationspligt, som fremgik af bestemmelsen. . . . . 89.134



*Notatpligt vedrørende væsentlige ekspeditioner.*

A ansøgte Miljøstyrelsen om tilskud til et genanvendelsesprojekt. Ansøgningen blev efter nogle telefonsamtaler sat i bero på indsendelse af yderligere oplysninger om projektet. Da styrelsen ikke modtog oplysningerne, anså styrelsen ansøgningen for bortfaldet. A protesterede og hævdede, at han ikke under telefonsamtalen var blevet gjort bekendt med, at yderligere oplysninger var en forudsætning for, at ansøgningen kunne behandles. Miljøstyrelsen havde ikke taget notat om telefonsamtalerne og deres indhold.

Ombudsmanden udtalte, at offentlighedslovens § 6, stk. 1, må ses som udslag af en almindelig retsgrundsætning om, at offentlige myndigheder har pligt til at gøre notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag – herunder telefonsamtaler, som ikke fremgår af brevvekslingen i sagen eller af sagens øvrige dokumenter. Notatpligten er en forudsætning for gennemførelse af retten til aktindsigt, men er normalt også forudsætningen for en effektiv kontrol med, om myndigheden har handlet korrekt . . . . . 89.138

*Tilbagekaldelse af tilladelse til etablering af faskine, jf. miljøbeskyttelseslovens § 11, stk. 3.*

A fik i 1965 tilladelse af en kommune til udførelse af en faskine (bortledning af regnvand) på sin ejendom. I de følgende år klagede en nabo B over vandgener i sin kælder angiveligt forårsaget af vand fra den pågældende faskine. Under henvisning til miljøbeskyttelseslovens § 11, stk. 3, pålagde Miljøstyrelsen i 1987 kommunen at tilbagekalde tilladelsen og stadfæstede i 1988 kommunens afgørelse herom.

Ombudsmanden udtalte, at han ikke anså det for godt gjort, at betingelserne for tilbagekaldelsen efter § 11, stk. 3, i miljøbeskyttelsesloven var opfyldte. Afgørende efter denne bestemmelse var hensynet til beskyttelsen af grundvandsinteresser, og Miljøstyrelsen havde ikke foretaget en konkret vurdering af risikoen for grundvandsforurening. Miljøstyrelsen annullerede herefter sin afgørelse om tilbagekaldelse . . . 89.130

*Afslag på aktindsigt i »Brundtlandudvalgets« og dets underudvalgs dokumenter.*

I 1987 nedsatte statsministeren et departementschefudvalg («Brundtland-udvalget») og to underudvalg (også bestående af embedsmænd) til at udarbejde en handlingsplan til opfølgning af Brundtland-rapporten og FN's såkaldte Miljøperspektiv frem til år 2000. I november 1988 forelå et udkast til en redegørelse for regeringens handlingsplan. En journalist bad Statsministeriet om aktindsigt i de dokumenter vedrørende Brundtland-udvalgets arbejde, der var udarbejdet af forskellige ministerier til brug for de to underudvalgs arbejde. Ministeriet afsløgte med henvisning til offentlighedslovens § 7, § 10, nr. 1 og § 10, nr. 4.

Ombudsmanden udtalte, at de tre nedsatte embedsmandsudvalg måtte betragtes som en selvstændig myndighed med en emne- og tidsmæssigt begrænset opgave. De breve, der blev udvekslet mellem Brundtland-udvalget og andre myndigheder måtte anses for eksterne og således ikke undtaget fra aktindsigt i medfør af bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 om internt arbejdsmateriale. Da de personer, der var knyttet til Brundtland-udvalget, også havde ansættelse hos nogle af de ministerier og styrelser, som udvalget brevvekslede med, forelå der et særligt problem med hensyn til, hvilke dokumenter der var henholdsvis eksterne og interne. Afgørende i denne henseende var efter ombudsmandens mening, om den pågældende medarbejder ved dokumentets udarbejdelse er undergivet instruktion af og ansvar over for ledelsen af den myndighed, hvor medarbejderen normalt er ansat; eller om dokumentet er tilblevet som en del af arbejdet for den særligt oprettede myndighed, alene under instruktion af og ansvar over for denne myndigheds ledelse. Ombudsmanden pegede på, at der ofte kan være grund til at træffe rent praktiske foranstaltninger til klargørelse af sådanne forhold.

Offentlighedslovens § 10, nr. 4, måtte efter ombudsmandens opfattelse forstås således, at den først og fremmest tager sigte på de relativt sjældne tilfælde, hvor det i lovgivningen er bestemt eller forudsat, at sekretariatsfunktionerne for en myndighed varetages af en anden myndighed. Skal man ud over disse lovbestemte tilfælde anerkende, at en myndighed fungerer som sekretariat for en anden myndighed (hovedmyndigheden), forudsætter det, at sekretariatsmyndighedens funktioner faktisk har karakter af sekretariatsvirksomhed, og at hovedmyndigheden har mulighed for gennem instruktion og tilsyn mv. at styre sekretariatsarbejdet. Ombudsmanden fandt det betænkeligt at anerkende, at offentlighedslovens § 10 nr. 1, benyttes på dokumenter, som ikke er udarbejdet direkte med henblik på møder mellem ministre, men i første række er tilvejebragt til brug for en ren embedsmandsmæssig bearbejdning. Det fremgik ikke, i hvilken udstrækning de ovenfor anførte synspunkter havde været anvendt ved Statsministeriets stillingtagen til anmodningen om aktindsigt. I lyset af problemstillingens karakter formulerede ombudsmanden ikke sin opfattelse som en kritik af den konkrete sagsbehandling, men tog i stedet skridt til, at den gennemgang af problemstillingen og de vurderinger, der er indeholdt i hans udtalelse, formidles til den øvrige del af centraladministrationen med henblik på fremtidige tilfælde . . . . . 89.175

## Pengevæsen m.v.

### 5. Gæld

#### 5.5 Tilbagesøgning af ydet betaling

*Tilbagebetaling af for meget udbetalt løn (conductio indebiti).*

A klagede over, at Undervisningsministeriet ikke fandt anledning til at kritisere, at en skole – hvor A var ansat – havde modregnet 12.759,48 kr. i hans løn. Beløbet vedrørte et særligt tillæg, der fejlagtigt var blevet udbetalt over en 9-måneders periode. Til støtte for kravet om tilbagebetaling havde skolen gjort gældende, at A burde have haft kendskab til, at han ikke havde været berettiget til tillægget.

Ombudsmanden fandt, at der – udover en vurdering af A's subjektive forhold – skulle foretages en mere almen, objektivt præget vurdering af, hvem der var nærmest til at bære risikoen for den skete fejludbetaling. Efter en angivelse af, hvilke kriterier der kunne indgå i denne vurdering, henstillede ombudsmanden til Undervisningsministeriet, at sagen blev undergivet en fornyet overvejelse . . . . . 89.220

#### *Opsættende virkning af en offentlig myndigheds klage.*

En kommune (K) klagede til Den Sociale Ankestyrelse (DSA) over, at et revaliderings- og pensionsnævn havde besluttet at imødekomme en ansøgning fra A om støtte til køb af en bil, jf. bistandslovens § 58, stk. 3. Forinden havde nævnet besluttet, at klagen skulle tillægges opsættende virkning. DSA afviste i første omgang at realitetsbehandle klagen, da nævnets beslutning om støtte ikke var blevet meddelt A. Dette skete herefter, men A krævede ikke støtten udbetalt. Senere blev også beslutningen om opsættende virkning meddelt A, som indbragte beslutningen for DSA. DSA realitetsbehandlede herefter K's og A's klager. Ankestyrelsen ændrede nævnets afgørelse til et afslag, men tiltrådte afgørelsen om opsættende virkning. A var herefter afskåret fra at få støtten udbetalt.

Under henvisning til, at der efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger kun undtagelsesvis kan tillægges opsættende virkning i sager af denne karakter, til tidligere ombudsmandspraksis om ophør af adgang til at tillægge opsættende virkning, når ydelsen er forfalden, og til kravet om, at afgørelser, herunder afgørelser om opsættende virkning, skal bekendtgøres for parten for at få retsvirkninger, havde nævnet efter ombudsmandens opfattelse været uberegtiget til at tillægge afgørelsen opsættende virkning. A burde stilles, som om klagen ikke var tillagt opsættende virkning. Endvidere var det ombudsmandens opfattelse, at DSA ville have været uberettiget til at opsiges lånet, dersom det var blevet udbetalt til A i overensstemmelse med nævnets afgørelse. A måtte herefter anses for berettiget til at få udbetalt støtten til bil. Ombudsmanden henstillede til ankestyrelsen at ændre sin afgørelse . . . . . 89.159

### 5.8 Forældelse

*Den 2-årige forældelsesfrist for indgivelse af klager til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn.*

A klagede til ombudsmanden over, at Sundhedsvæsenets Patientklagenævn afviste at behandle hans klage over en operation foretaget i 1981. Afvisningen skete under henvisning til den 2-årige forældelsesfrist i § 22 i lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse. Patientklagenævnet fandt, at der var forløbet mere end 2 år fra det tidspunkt, da A var eller burde være bekendt med det forhold, han klagede over.

Ombudsmanden fremsatte nogle generelle synspunkter om forståelsen af den nævnte forældelsesfrist (herunder forholdet til forældelsesfristen i 1908-loven). Han udtalte, at fristen tidligst kunne begynde at løbe fra det tidspunkt, hvor klageren efter en konkret vurdering havde et rimeligt grundlag for at henføre de konstaterede gener m.v. til en eventuel fejl i forbindelse med den tidligere behandling. På den baggrund henstillede ombudsmanden til patientklagenævnet på ny at tage stilling til, om A's klage var forældet. . . . . 89.184

## Personsspørgsmål

### 1. Registrering

#### 2. Navn

*Navnebevis til en del af et flerleddet efternavn som selvstændigt efternavn.*

Familieretsinspektoratet havde afslået en ansøgning om tilladelse til at ændre navnet Allesen de Fine Bunkelod til Allesen. Direktoratet henviste til, at et forbeholdt, flerleddet efternavn på samme måde som et bindestregsefternavn ikke er opsplitteligt, medmindre der foreligger en sådan særlig tilknytning til det ønskede navn, at det efter navneloven kan tillades som selvstændigt efternavn.

Ombudsmanden udtalte, at navneloven og de hensyn, den bygger på, efter hans mening ikke gav tvungne grunde til at afslå navneønsket i et tilfælde som det foreliggende. Ombudsmanden anførte herved, at det for personer, der har et flerleddet efternavn, som havde været i familien gennem generationer, måtte forekomme uforståeligt, at tilknytningen til navnets enkelte led ikke kunne betegnes som »ganske særlig«, jf. navnelovens § 8, nr. 5. Det blev efter ombudsmandens opfattelse ikke mere forståeligt, når myndighederne som forklaring henviste til, at indehaverne af de forbeholdte sammensatte navne, hvori Allesen indgik, herunder den pågældendes egen familie, havde krav på navnebeskyttelse også over for personer, der i forvejen bar navnet som en del af deres efternavn.

Ombudsmanden henstillede til Civilretsdirektoratet at overveje sagen på ny i lyset af de af ham anførte betragtninger . . . . . 89.75

## Presse og radio (Se også Immaterialret 1: Ophavsret)

### 1. Pressen

### 2. Radio og fjernsyn

#### *TV 2's placering i forhold til offentlighedsloven.*

I forbindelse med en begæring fra A om aktindsigt meddelte TV 2 sin opfattelse af institutionens placering i forhold til offentlighedsloven. Som en selvstændig, selvejende institution mente TV 2, at den ikke var en del af den offentlige forvaltning, og dermed ej heller omfattet af offentlighedsloven. Da TV 2 er oprettet ved det offentlige foranstaltning, er institutionen som udgangspunkt omfattet af offentlighedsloven. Ombudsmanden udtalte, at det ved afgørelsen af, om dette udgangspunkt skulle fastholdes i forbindelse med TV 2, var naturligt at lægge vægt på de momenter, som kan føre til, at institutioner af (delvis) privatretlig karakter må anses for omfattet af offentlighedsloven. Det offentlige har afgørende indflydelse på sammensætningen af TV 2's ledelse og finansiering, og der er fastlagt særlige offentlige kontrolordninger.

Ombudsmanden mente derfor ikke, at der er grundlag for at fravige udgangspunktet, hvorefter TV 2 må betragtes som en del af den offentlige forvaltning og dermed omfattet af offentlighedsloven . . .

. . . 89.104

## Skatter (Se også Afgifter)

### 1. Beskatning af fysiske personer

#### 1.1 Subjektiv skattepligt

##### *EF-ansats pligt til at betale bunden opsparing.*

A, der siden 1974 havde været ansat i EF med bopæl i Bruxelles, klagede over Landsskatterettens stadfæstelse af et skatteråds afgørelse om, at han skulle betale bunden opsparing. A bestred ikke, at han var indkomstskattepligtig her i landet i henhold til kildeskattelovens § 1, nr. 1, sammenholdt med art. 14 i den til »Traktat om oprettelse af et fælles råd og en fælles kommission for EF« hørende protokol om EF's privilegier og immuniteter; denne artikel vedrører imidlertid kun indkomstskat, formueskat og arveafgift. Skatterådets fastholdelse af beregningsgrundlaget for den opkrævede bundne opsparing påklagedes til Landsskatteretten, der imidlertid videresendte den til ligningskommissionen som en klage over selve opsparingspligten. Ligningskommissionen meddelte A, at kommissionen fastholdt hans skatteansættelse uændret. Da A herefter anførte, at hans klage alene vedrørte det forhold, at han var blevet pålagt byrder, udover hvad art. 14 i 1965-protokollen berettigede til, meddelte ligningskommissionen ham, at kommissionen ikke havde bemyndigelse til at træffe afgørelse

vedrørende opsparingspligten og dennes retsgrundlag. Denne afgørelse indbragte A for Landsskatteretten, som stadfæstede skatterådets afgørelse.

Ombudsmanden fandt, at det havde været med urette, at Landsskatteretten, da denne fik sagen forelagt første gang, havde henvist den til behandling ved ligningskommissionen efter reglerne om klage over indkomstansættelser. Ombudsmanden anførte, at Landsskatteretten i den indklagede kendelse alene havde taget stilling til det spørgsmål, A havde rejst om, hvorledes § 1 i lov om bunden opsparing retteligt skulle fortolkes, og anførte, at Landsskatterettens fortolkning vedrørende dette spørgsmål ikke forekom ham helt utvivlsom. Ombudsmanden fandt dog ikke anledning til at gå ind i en nærmere vurdering heraf, men henstillede til Landsskatteretten at genoptage sagen, idet han fandt, at Landsskatteretten i kendelsen burde have taget stilling til, om bunden opsparing kan anses som »beskatning« efter art. 14 i den forannævnte traktat. Ombudsmanden henviste klageren til, såfremt Landsskatteretten herefter traf en afgørelse, som klageren ikke var enig i, at indbringe Landsskatterettens afgørelse for domstolene inden 6 måneder efter kendelsens afsigelse. Ombudsmanden anførte herved, at ombudsmandsembedet efter hans opfattelse i almindelighed må anses for et mindre egnet forum for afklaring af tvivlsspørgsmål om rækkevidden af EF-retlige regler, fordi det alene er domstolene, som kan forelægge sådanne spørgsmål for EF-Domstolen til præjudiciel afgørelse . . . . . 89.148

#### 1.9 Andre skatter

##### *EF-ansats pligt til at betale bunden opsparing.*

A, der siden 1974 havde været ansat i EF med bopæl i Bruxelles, klagede over Landsskatterettens stadfæstelse af et skatteråds afgørelse om, at han skulle betale bunden opsparing. A bestred ikke, at han var indkomstskattepligtig her i landet i henhold til kildeskattelovens § 1, nr. 1, sammenholdt med art. 14 i den til »Traktat om oprettelse af et fælles råd og en fælles kommission for EF« hørende protokol om EF's privilegier og immuniteter; denne artikel vedrører imidlertid kun indkomstskat, formueskat og arveafgift. Skatterådets fastholdelse af beregningsgrundlaget for den opkrævede bundne opsparing påklagedes til Landsskatteretten, der imidlertid videresendte den til ligningskommissionen som en klage over selve opsparingspligten. Ligningskommissionen meddelte A, at kommissionen fastholdt hans skatteansættelse uændret. Da A herefter anførte, at hans klage alene vedrørte det forhold, at han var blevet pålagt byrder, udover hvad art. 14 i 1965-protokollen berettigede til, meddelte ligningskommissionen ham, at kommissionen ikke havde bemyndigelse til at træffe afgørelse vedrørende opsparingspligten og dennes retsgrundlag. Denne afgørelse indbragte A for Landsskatteretten, som stadfæstede skatterådets afgørelse.

Ombudsmanden fandt, at det havde været med urette, at Landsskatteretten, da denne fik sagen fore-

lagt første gang, havde henvist den til behandling ved ligningskommissionen efter reglerne om klage over indkomstansættelser. Ombudsmanden anførte, at Landsskatteretten i den indklagede kendelse alene havde taget stilling til det spørgsmål, A havde rejst om, hvorledes § 1 i lov om bunden opsparing retteligt skulle fortolkes, og anførte, at Landsskatterettens fortolkning vedrørende dette spørgsmål ikke forekom ham helt utvivlsom. Ombudsmanden fandt dog ikke anledning til at gå ind i en nærmere vurdering heraf, men henstillede til Landsskatteretten at genoptage sagen, idet han fandt, at Landsskatteretten i kendelsen burde have taget stilling til, om bunden opsparing kan anses som »beskatning« efter art. 14 i den foranævnte traktat. Ombudsmanden henviste klageren til, såfremt Landsskatteretten herefter traf en afgørelse, som klageren ikke var enig i, at indbringe Landsskatterettens afgørelse for domstolene inden 6 måneder efter kendelsens afsigelse. Ombudsmanden anførte herved, at ombudsmandsmedbedet efter hans opfattelse i almindelighed må anses for et mindre egnet forum for afklaring af tvivlsspørgsmål om rækkevidden af EF-retlige regler, fordi det alene er domstolene, som kan forelægge sådanne spørgsmål for EF-Domstolen til præjudiciel afgørelse . . . . . 89.148

## 6. Genoptagelse og andre forvaltningsspørgsmål

*Egen drift projekt angående et antal sager fra Skatte-departementet vedrørende aktindsigt. . . . . 89.241*

## Statsforfatningsret

### 1. Riget og de enkelte landsdele. Statsborgerret

*Partsrepræsentation og partsudtalelser i indfødsretssag.*

A blev i 1977 gift med den japanske statsborger B. A emigrerede i 1979 og fik i 1980 en datter C med B. I 1984 ophævede A og B samlivet, og i 1987 blev de skilt. D forespurgt på vegne af C og B, hvorvidt C ville miste sit danske statsborgerskab, hvis hun ansøgte om fremmed statsborgerskab. Indenrigsministeriet afgav en fejlagtig erklæring, men rettede og beklagede senere fejlen. A klagede bl.a. over, at udtalelsen var blevet afgivet til en uvedkommende person D, samt at hans anmodning om at fremføre sin sag direkte og personligt i et møde inden afgørelsen ikke blev imødekommet.

Ombudsmanden fandt, at ministeriet naturligt havde måttet opfatte situationen på den måde, at D som repræsentant for B bad om vejledning, jf. forvaltningslovens § 7, og at en forudsætning for imødekomme af hendes begæring var, at hun dokumenterede repræsentationsforholdet. En sådan dokumentation blev fremsendt, og det gav derfor ikke grundlag for kritik, at ministeriet afgav erklæringen.

Ombudsmanden fandt endvidere, at A som part i henhold til forvaltningslovens § 21 havde krav på at

få sagen udsat, samt at en anmodning om en personlig samtale måtte opfattes som en sådan anmodning. Ministeriet mente, at A havde frafaldet kravet under en telefonsamtale, og ombudsmanden fandt derfor ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at antage, at § 21 var tilsidesat. Det havde imidlertid været bedst stemmende med principperne for god forvaltnings-skik, om denne opfattelse havde været nedfældet skriftligt og bekræftet over for A . . . . . 89.58

## Strafferet

### 3. Sanktioner

#### 3.5 Tidsubestemte foranstaltninger m.v.

*Besøg på Amtshospitalet i Nykøbing Sjælland.*

Ombudsmanden besøgte i april og juni 1989 – efter indbydelse fra Vestsjællands Amtskommune – følgende afdelinger på Amtshospitalet i Nykøbing Sjælland: Enggård (Sikringsanstalten), Birkehus 1 (akut modtageafdeling), Birkehus 2 (Retspsykiatrisk afdeling), Skovhus (afdeling for yngre langtidspatienter) samt Elmehus, Pilehus 1 og Pilehus 2 (gerontopsykiatriske afdelinger).

Ombudsmanden fremhævede navnlig over for Vestsjællands Amtskommune, at beskæftigelsesstilbuddene til patienterne på Enggård var for få, at Birkehus 1 og Birkehus 2 var bygningsmæssigt utilstrækkelige, samt at der var behov for forbedring af de fysiske forhold på Pilehus 1 og Pilehus 2. Det var ombudsmandens generelle indtryk, at beskæftigelsesmulighederne for patienterne på amtshospitalet var for få, og at dette især skyldtes, at det ikke havde været muligt for hospitalet at få besat en række ledige ergoterapeutstillinger . . . . . 89.224

#### 3.9 Andre spørgsmål

*Brevkontrol inden for kriminalforsorgen i et tilfælde, hvor der tillige verserer en efterforsknings sag hos politiet.*

A, der afsonede en straf i X-by Arrest, var i en periode undergivet brevkontrol. I den samme periode verserede der hos kriminalpolitiet i Y-by en efterforsknings sag om A's undvigelse fra et statsfængsel. Som et led i brevkontrollen overlod arrestinspektøren Politimesteren i Y-by at foretage en gennemlæsning af korrespondancen. Baggrunden herfor var, at arrestinspektøren fandt det nødvendigt at anmode om bistand fra det politimesterembede, der foretog efterforskningen i undvigelsesagen, bl.a. under hensyn til undvigelsesrisici, og til at A tidligere havde været mistænkt for at sende »skjulte« budskaber på forskellig vis. A klagede til Direktoratet for Kriminalforsorgen over, at hans korrespondance blev sendt til Politimesteren i Y-by. Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte A, at den anvendte fremgangsmåde ikke sås at være i strid med reglerne i direktoratets

cirkulære om indsattes adgang til brevveksling og besøg, §§ 1 og 5.

Ombudsmanden udtalte, at han var enig med Direktoratet for Kriminalforsorgen i, at fremgangsmåden ikke var i strid med bestemmelserne i cirkulæret; bestemmelserne angik slet ikke dette spørgsmål. Derimod fandt ombudsmanden, at spørgsmålet skulle vurderes efter bestemmelserne i forvaltningslovens § 28, stk. 1, og 2. Ombudsmanden fandt imidlertid ikke

at have fuldt tilstrækkeligt grundlag for at tilbagesende sagen til Direktoratet for Kriminalforsorgen med henblik på, at direktoratet kunne træffe en ny afgørelse i forhold til A. Dette skyldtes, at videregivelsen af korrespondancen til Politimesteren i Y-by efter ombudsmandens opfattelse måtte antages at have været et nødvendigt led i arrestinspektørens behandling af sagen, jf. forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 4 . . . 89.83



## VIII. Summary

### A. Staff and Office.

The office is organized as follows:

Head of Department Jens Moeller directs the investigations made on the Ombudsman's own initiative as well as investigations caused by certain kinds of complaints. In accordance with the directives for the Ombudsman adopted by the Parliament the head of department has been authorized to act on behalf of the Ombudsman in case of my absence.

The head of Secretariat manages matters concerning my budget, employment of the staff and other administrative matters of the Ombudsman institution.

The two chief consultants deal with general questions regarding the legislation on public administration as well as investigations initiated on the Ombudsman's own initiative or after a complaint has been forwarded.

Most of my staff is divided into three divisions. The head of secretariat is in charge of one of these divisions. A head of division is the leader of each of the two other divisions.

The total staff consists of 36 persons: the above mentioned leaders, 12 investigators, 10 clerks and 8 law-students. All students and some of the clerks work on part-time basis.

My office has now been provided with a telefax. The number to call is (international +45) 33 13 07 17.

### B. Inspections, Visits and Travels.

During the year of this annual report I have carried out inspections at two hospitals for mental diseases: the county hospital in Nykøbing Sealand and the Sct. Hans Hospital. In connection with both inspections I prepared a report regarding my observations. The reports were filed with the relevant authorities and are published in this annual report.

During the past year I have delivered a number of lectures on general and more specific subjects concerning the activities of the Danish Ombudsman. Furthermore some of my staff

members and I have lectured at courses in Public Administration Law.

On the 5th and 6th of October 1989 I participated in a conference arranged by the International Bar Association in Strasbourg.

On the 17th to the 20th of October 1989 I visited the Ombudsman of Iceland.

In the period from the 27th to the 29th of November 1989 I attended a conference held on Barbados which was organized by the Caribbean Ombudsman.

Two of my employees participated in a meeting at the petition committee of the European Parliament which took place in Bruxelles on the 17th and 18th of April 1989.

### C. Summary of the Cases received and investigated in 1989.

In 1989 2.093 cases were registered. 69 cases were investigated on the Ombudsman's own initiative. The following summary shows the monthly intake during the year of 1989 and as a standard of comparison the same figures for 1987 and 1988:

	1989	1988	1987
January.....	205	148	194
February.....	160	249	168
March.....	201	169	175
April.....	193	137	127
May.....	156	125	126
June.....	138	158	166
July.....	135	102	153
August.....	173	143	142
September.....	158	132	120
October.....	202	171	136
November.....	182	183	158
December.....	190	158	119
	<hr/> 2.093	<hr/> 1.875	<hr/> 1.784

In the following statistics the cases received are divided into 2 main groups:

- (1) Cases dismissed after a summary investigation, and
- (2) cases fully investigated.

A case is classified under the second group, when either the handling of the case or the administrative decision as such has been examined, and when the case has been taken up on the Ombudsman's own initiative.

In a number of cases an informal discussion with the authority concerned on the basis of the complaints has led to a reconsideration of the matter with a result favourable to the complainant. Such cases are registered as withdrawn complaints (below under f).

A part of the cases taken up on the Ombudsman's own initiative has not been submitted to a full investigation at my office. On the basis of newspaper articles etc. I have asked the appropriate authority to inform me of the result of the investigation which the article gave rise to. If the result of this investigation has not given me reason to initiate an investigation myself, I have decided not to proceed further. A few cases have consisted of merely internal investigation of e.g. the legal basis for the administrative policy of an authority.

#### 1. Cases dismissed after a Summary Investigation.

Out of 2.093 cases registered in 1989 1.215 were not investigated by the Ombudsman for the reasons mentioned below under a)-h). Of these cases 323 were lodged with the appropriate superior administrative authority, 188 cases dealt with local government administration; in the summary below the number of the last mentioned cases is indicated in brackets as well as mentioned under c).

The 1.215 cases were dismissed for the following reasons:

a) The complaint was lodged too late	90
b) The complaint concerned judgments or the discharge of judges' official duties	78
c) The complaint concerned local government matters outside the Ombudsman's jurisdiction	66
d) The complaint concerned other matters outside the Ombudsman's	

jurisdiction, including questions of legislation and matters of private law	111
e) The complaint could be lodged with a superior administrative authority (84)	487
f) The complaint was withdrawn (5)	120
g) Inquiries etc. not containing complaints (12)	85
h) Other inquiries, including anonymous and manifestly ill founded complaints	178
	<hr/> 1.215 <hr/>

The 66 cases mentioned under c) are classified as follows:

The complaint involved a local government council acting as a body	3
The complaint involved matters, for which there was no administrative appeal to a central government authority	63
	<hr/> 66 <hr/>

#### 2. Cases investigated.

The below summary of 846 cases included cases which have been finished from June 1st, 1989, to May 31st, 1990, and which were received during 1989 or previously. The summary also includes 48 cases from The Department of Taxes, which were investigated as a whole on the Ombudsman's own initiative.

14 cases, in which I had disqualified myself, were investigated by an Ombudsman *ad hoc* appointed by the Legal Committee of the Danish Parliament.

As of June 1st, 1990, 126 cases received during 1989 and 17 cases received previously were still pending.

In 34 of the cases which have caused criticism, I have also given recommendations etc., so that the total number of recommendations is 46.



	Total	Criticism and eventually recommendation etc.	Recommendation alone	Cases without criticism or recommendation etc.
<b>A. State Authorities:</b>				
<b>1. Ministry of Labour:</b>				
The Department .....	3	1		2
Directorate for the Labour Market .....	1			1
Board of Appeal for the Labour Market .....	23	2		21
Board of Appeal for the Danish Labour Market				
Supplementary Pension .....	2			2
	29	3		26
<b>2. Ministry of Housing:</b>				
The Department .....	2			2
Directorate of Building and Housing .....	10	3		7
	12	3		9
<b>3. Ministry of Energy:</b>				
The Department .....	2			2
Directorate of Energy .....	1			1
	3			3
<b>4. Ministry of Finance:</b>				
Administration and Personel Department .....	2			2
Budget Department .....	2	2		
	4	2		2
<b>5. Ministry of Fisheries:</b>				
The Department .....	1			1
	1			1
<b>6. Ministry of Defence:</b>				
The Department .....	2	1		1
Defence Command .....	1			1
	3	1		2
<b>7. Ministry of the Interior:</b>				
The Department .....	8	1	1	6
Board of Supervision .....	6	3		3
	14	4	1	9

	Total	Criticism and eventually recommendation ect.	Recommendation alone	Cases without criticism or recommendation ect.
<b>8. Ministry of Industry:</b>				
The Department .....	4	1		3
Ombudsman for Consumer Affairs .....	1			1
Industrial Research and Development Fund .....	1			1
Export Credit Council .....	1			1
The Regional Development Council .....	1			1
Board of Appeal for The Trades and Industries .....	1			1
	9	1		8
<b>9. Ministry of Justice:</b>				
The Department .....	185	19	2	164
Directorate for Civil Law Affairs .....	68	3	2	63
Adoption Board .....	6	1		5
Directorate for Aliens .....	2			2
Asylum Appeal Board .....	38			38
Directorate for Prisons and Probation .....	34	6		28
The Board of Inspection of Public and Private Data-Banks .....	1			1
The Board concerning Compensation to Victims of Crimes .....	5	1		4
Local Boards for Police Complaints .....	1	1		
	340	31	4	305
<b>10. Ministry of Ecclesiastical Affairs and the Minister of Communications:</b>				
The Department .....	6	1		5
Directorate General of Postal Services .....	7	2		5
	13	3		10
<b>11. Ministry of Cultural Affairs:</b>				
The Department .....	2			2
	2			2
<b>12. Ministry of Agriculture:</b>				
The Department .....	10	2		8
Directorate for Agriculture .....	1	1		
National Board for Chartered Surveyors .....	1			1
National Board for Bee's Diseases .....	1	1		
	13	4		9

	Total	Criticism and eventually recommendation ect.	Recommendation alone	Cases without criticism or recommendation ect.
<b>13. Ministry of the Environment:</b>				
The Department .....	5			5
National Agency of Environmental Protection .....	9	5		4
Environmental Appeals Board .....	9	1		8
National Agency for Physical Planning .....	10	1	1	8
National Forestry and Nature Agency .....	2			2
Central Nature Conservancy Board .....	4			4
	39	7	1	31
<b>14. Ministry of Inland Revenue:</b>				
The Department .....	62	22	2	38
Customs and Excise Directorate .....	3	1		2
Commissioners of Income Tax .....	15	3	1	11
	80	26	3	51
<b>15. Ministry of Social Affairs:</b>				
The Department .....	1			1
National Board of Industrial Injuries .....	2			2
Social Appeals Board .....	152	13		139
County Social Appeal Boards .....	47	6	2	39
	202	19	2	181
<b>16. Prime Minister' Department:</b>				
The Department .....	2			2
	2			2
<b>17. Ministry of Health:</b>				
The Department .....	10	1		9
National Food Agency .....	1			1
The National Board of Health .....	2	2		
Patients' Board of Complaints .....	7	1		6
State University Hospital .....	1			1
	21	4		17

	Total	Criticism and eventually recommen- dation ect.	Recommen- dation alone	Cases without criticism or recommendation ect.
<b>18. Ministry of Transport:</b>				
The Department .....	19	2		17
Board for Passenger Traffic .....	1	1		
The Danish State Railways .....	1	1		
	21	4		17
<b>19. Ministry of Foreign Affairs:</b>				
The Department .....	1	1		
	1	1		
<b>20. Ministry of Education and Research:</b>				
The Department .....	22	6		16
Board of Appeal for Education Support .....	3		1	2
Board of Appeal for Subsidies to Education Loans Guaranteed by the State .....	4			4
	29	6	1	22
<b>B. Local Government Authorities:</b>				
Municipal Councils .....	1			1
Social and Health Authorities .....	2			2
Technical Authorities .....	1			1
Counties .....	4	2		2
	8	2		6
	846	121	12	713