

Kendelse af 26. juni 1995. 94-67.643.

Klager havde ved en fejl fået adgang til at se et internt notat, som lå i Erhvervs- og Selskabsstyrelsens sag om et anpartsselskab. Notatet kunne ikke anses for afgivet, men klager havde krav på aktindsigt i faktiske oplysninger i notatet.

Lov om offentlighed i forvaltningen § 6, stk. 1, § 7, nr. 1, og § 11, stk. 1.

(Børge Dahl, Kirsten Levinsen og Ebbe Christensen)

Advokat A har på vegne K den 12. oktober 1994 klaget over, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i skrivelse af 10. oktober 1994 (j.nr. 94-60.963) afslog at give ham aktindsigt på sin klients vegne i et notat vedrørende et anpartsselskab.

Sagens omstændigheder:

Omkring midten af september 1994 henvendte klageren K sig til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen for at gennemse styrelsens sagsakter vedrørende selskabet B ApS. Klageren er ifølge advokat A direktør i selskabet. Klageren fik herunder mulighed for at se et telefonnotat, der lå på sagen. Notatet omhandler en telefonisk henvendelse fra Told- og Skattestyrelsen i X-by til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i juli 1994. Ifølge klagerens advokat er klageren i notatet betegnet som "stråmand", og selskabets adresse er ændret fra klagerens adresse til ..., Y-by.

Den 19. september 1994 anmodede advokat A Erhvervs- og Selskabsstyrelsen om en nærmere forklaring på, at hans klient i styrelsens sagsakter er betegnet som "stråmand", og på adresseændringen. I forbindelse hermed bad advokaten den 26. s.m. om at få tilsendt fotokopi af "de 2 håndskrevne A4-sider", som omtaler forholdet.

I den påklagede skrivelse af 10. oktober 1994 afslog styrelsen at give aktindsigt eller at redegøre for indholdet af notatet. Som begrundelse anføres, at notatet er et internt papir og "utvivlsomt omfattet af definitionen i § 7, nr. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen og derfor undtaget fra aktindsigt." Styrelsen beklagede, at klageren ved en fejltagelse fra styrelsens side havde fået kendskab til et internt papir. Endvidere oplyste styrelsen, at advokat C var registreret som eneste direktør i selskabet, og at styrelsen ikke havde fået nogen anmeldelse om, at klageren var indtrådt som direktør.

Klagerens advokat har i klageskrivelsen af 12. oktober 1994 og et supplerende indlæg af 21. december 1994 gjort gældende, at notatet ubestridt er blevet forevist for klageren. Herved har det mistet sin interne karakter og er blevet undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler. Ved sin henvendelse til styrelsen fik klageren af en medarbejder forelagt sagsakterne vedrørende selskabet til gennemsyn. Der kan således ikke være tale om nogen fejltagelse - som f. eks. at der blev udleveret et forkert materiale - idet klageren af den pågældende medarbejder netop fik udleveret det materiale, han bad om. Advokaten har endvidere henvist til, at det vil være stødende og i strid med retssikkerhedssynspunkter, hvis klageren ikke kan modtage kopi af materiale, der har været forevist for ham, og som indeholder tilsyneladende belastende oplysninger om ham.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har i en redegørelse for sagen af 21. november 1994 fastholdt den trufne afgørelse. Om baggrunden for oprettelsen af notatet oplyses det i redegørelsen:

"Told- og Skattestyrelsen i X-by rettede den 6. juli 1994 telefonisk henvendelse til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og gav bl.a. oplysninger om, at Told- og Skattestyrelsen var i besiddelse af en anmeldelsesblanket til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen af 1. december 1993 vedrørende ændringer i selskabets forhold. Indholdet af telefonsamtalen blev noteret ned på et selvstændigt ark papir i styrelsen, og der blev oprettet en selvstændig journalsag.

Styrelsen vurderede, at der ikke var noget at registrere på baggrund af den telefoniske henvendelse, og dermed blev sagen afsluttet."

Styrelsen anfører videre, at det pågældende notat er et internt arbejdsdokument og derfor undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 7.

Notatet er efter styrelsens opfattelse ikke omfattet af undtagelsesbestemmelsen i samme lovs § 8, nr. 2. Efter denne bestemmelse er interne dokumenter, som foreligger i endelig form, undergivet aktindsigt, når de alene indeholder gengivelse af oplysninger, som vedkommende myndighed har haft pligt til at notere efter lovens § 6. Efter § 6 skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, gøre et notat om indholdet af oplysningerne, hvis der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har imidlertid i den konkrete sag ikke truffet nogen afgørelse i forbindelse med de modtagne oplysninger, idet styrelsen som ovenfor anført ikke fandt grundlag for at foretage noget.

Interne arbejdsdokumenter mister i vidt omfang deres interne karakter og bliver undergivet aktindsigt, når de i forbindelse med sagsbehandling oversendes til en anden myndighed eller iøvrigt afgives til udenforstående. I det foreliggende tilfælde skyldes det ifølge styrelsen en fejl, at klageren fik mulighed for at læse notatet, idet dette aldrig havde været meningen. Det er styrelsens opfattelse, at "der ikke er tale om "afgivelse" af arbejdsmateriale i et tilfælde som det foreliggende, hvor en udenforstående ved en fejl fra styrelsens side gennemlæser internt arbejdsmateriale som følge af, at det interne arbejdsmateriale ikke er blevet frasorteret det øvrige materiale på sagerne."

Vedrørende klagerens eventuelle adgang til aktindsigt efter reglerne i forvaltningsloven har styrelsen gjort gældende, at forvaltningsloven efter lovens § 2, stk. 1, kun gælder for behandlingen af sager, hvor der "er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed." I den foreliggende sag gav henvendelsen fra Told- og Skattestyrelsen som ovenfor nævnt ikke anledning til, at der blev truffet nogen afgørelse, og tilfældet falder dermed uden for forvaltningslovens anvendelsesområde.

En kopi af det pågældende notat er som led i klagesagens behandling tilsendt ankenævnet.

Ankenævnet udtaler:

Det omhandlede notat er efter det oplyste udarbejdet af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen til styrelsens eget brug. Notatet er derfor et internt arbejdsdokument og efter sin karakter undtaget fra aktindsigt, jf. lov om offentlighed i forvaltningen § 7, nr. 1. Ankenævnet må efter det oplyste lægge til grund,

at det ikke har været styrelsens hensigt, at klageren skulle se notatet, og at det beror på en fejl fra styrelsens side, at notatet ikke blev sorteret fra, forinden klageren fik adgang til at gennemse akterne vedrørende det pågældende selskab. Da notatet ikke er afgivet til nogen som led i sagens behandling, men blot længe efter dens afslutning - og efter det foran anførte ved en fejl - er forevist klageren, kan denne forevisning, der ikke tjener noget administrativt formål, ikke fratage notatet dets karakter af internt arbejdspapir. Ankenævnet finder herefter, at det forhold, at klageren har fået adgang til at se notatet, ikke medfører, at det kan anses for afgivet fra styrelsen og derved undergivet aktindsigt.

Lov om offentlighed i forvaltningen gælder ifølge lovens § 1, stk. 1, "for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning". Udtrykket "sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed", i lovens § 6, stk. 1, skal alene forstås som en begrænsning af dette brede anvendelsesområde til "afgørelsessager" i modsætning til "faktisk forvaltningsvirksomhed". Det er således forvaltningsvirksomhedens karakter og sagens art, der er afgørende for, om der er notatpligt efter lovens § 6, stk. 1, ikke om der i den konkrete sag træffes en afgørelse. Der henvises herom til Vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen, Justitsministeriet 1986, pkt. 21, 2. og 3. afsnit, hvor det bl.a. siges, at det er "uden betydning for notatpligten, om der rent faktisk træffes en afgørelse, eller om sagen henlægges, uden at der er truffet en realitetsafgørelse." I det foreliggende tilfælde har Erhvervs- og Selskabsstyrelsen modtaget og noteret nogle oplysninger fra en anden myndighed, hvilket har ført til, at en særskilt sag er blevet oprettet, behandlet og afsluttet. Denne sag må efter sin art betragtes som en "afgørelsessag", uanset at sagsbehandlingen førte til, at styrelsen ikke fandt grundlag for at foretage noget og henlagde sagen. Klageren har derfor krav på aktindsigt i noterede oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagen, medmindre oplysningerne måtte være omfattet af undtagelsesbestemmelserne i lovens §§ 12-14, jf. også lovens § 11, stk. 1.

Ankenævnet hjemviser herefter sagen til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen til fornyet behandling med henblik på, at klageren bliver gjort bekendt med oplysningerne i notatet i det omfang, dette i overensstemmelse med det anførte følger af lov om offentlighed i forvaltningen § 6, stk. 1, jf. § 11, stk. 1.