

Udskriftsdato: 10. maj 2026 (Gældende)

## 2018-32. Bestyrelsesreferater fra et selskab var ikke ”indgået til” Nationalbanken

---

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 18/01271

## 2018-32. Bestyrelsesreferater fra et selskab var ikke ”indgået til” Nationalbanken

Nationalbanken afslog at give en journalist aktindsigt i referater af bestyrelsesmøder i Bankernes Kontantservice A/S.

Referaterne var sendt til nationalbankdirektøren på hans arbejdsplads i Nationalbanken. Det fremgik, at Nationalbanken havde udpeget direktøren som medlem af bestyrelsen i selskabet.

Nationalbanken begrundede afslaget med, at referaterne ikke var indgået til Nationalbanken som myndighed og dermed ikke var omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1.

Ombudsmanden bemærkede, at det forhold, at referaterne var sendt til nationalbankdirektøren og var journaliseret i Nationalbankens elektroniske journalsystem, ikke i sig selv førte til, at referaterne kunne anses for ”indgået til” Nationalbanken. Ombudsmanden lagde vægt på, at materialet var opbevaret adskilt fra Nationalbankens øvrige sager og var underlagt adgangsbegrænsning, og at materialet ikke indgik i andre sager i Nationalbanken.

Det forhold, at nationalbankdirektørens sekretær samt chefen for kontantforsyningen og Nationalbankens chefjurist også havde adgang til referaterne, kunne efter ombudsmandens opfattelse ikke føre til, at referaterne måtte anses for indgået til Nationalbanken.

Ombudsmanden henviste til, at det på baggrund af Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 må antages, at en offentligt ansat, der af ansættelsesmyndigheden er udpeget som medlem af bestyrelsen i et selskab, kan få faglig sparring med f.eks. medarbejdere med en særlig fagkyndig viden ved ansættelsesmyndigheden, uden at det materiale, som de pågældende i den forbindelse får adgang til, anses for indgået til myndigheden.

Ombudsmanden kunne på den baggrund ikke kritisere, at Nationalbanken havde givet journalisten afslag på aktindsigt i referaterne.

(Sag nr. 18/01271)

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen efterfulgt af en sagsfremstilling:

### **Ombudsmandens udtalelse**

## **1. Hvad handler sagen om?**

### **1.1. Genstanden for din aktindsigtsanmodning**

Sagen drejer sig om, hvorvidt Nationalbanken har været berettiget til at afslå at give dig aktindsigt i referater af bestyrelsesmøder i Bankernes Kontantservice A/S (herefter BKS).

Om baggrunden for sagen er det oplyst, at Nationalbanken indtil sommeren 2016 var medejer af BKS og i den forbindelse havde nomineret nationalbankdirektør A som bestyrelsesmedlem i selskabet. Referater af bestyrelsesmøderne blev i perioden sendt til A's sædvanlige arbejdsplads, dvs. til Nationalbanken.

Nationalbankens afgørelse om at meddele afslag på aktindsigt i bestyrelsesmødereferaterne er truffet med henvisning til, at referaterne ikke er indgået til Nationalbanken som myndighed og derfor ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1.

### **1.2. Nærmere om Bankernes Kontantservice A/S (BKS)**

Det fremgår af Det Centrale Virksomhedsregister (CVR), at BKS blev stiftet den 1. august 2010 af Finansrådet og Danmarks Nationalbank med bl.a. den daværende nationalbankdirektør som medlem af bestyrelsen (næstformand).

Nationalbanken har i tilknytning hertil oplyst, at Nationalbanken som medejer af BKS havde ret til at nominere ét bestyrelsesmedlem.

Nationalbankdirektør A afløste den tidligere nationalbankdirektør på posten som næstformand i bestyrelsen den 24. maj 2013.

Nationalbanken og resten af ejerkredsen afhændede den 22. august 2016 BKS til Loomis Danmark A/S. Nationalbankdirektøren udtrådte i den forbindelse af bestyrelsen.

Det fremgår af CVR, at Nationalbanken forud for afhændelsen havde en ejerandel på 25-33,32 pct. De øvrige ejerandele fordelte sig med 25-33,32 pct. til Danske Bank A/S, 20-24,99 pct. til Nordea Bank Danmark A/S og 5-9,99 pct. til Jyske Bank A/S.

BKS' formål er ifølge CVR at "drive kontanthåndteringsvirksomhed, herunder transport, opbevaring, optælling, kvalitetssortering og pakning af kontanter, samt relateret virksomhed enten direkte eller gennem dattervirksomhed".

Af BKS' offentliggjorte årsrapporter fremgår i tilknytning hertil, at "BKS er etableret med henblik på at styrke sikkerheden og effektiviteten i håndteringen af kontanter for de danske pengeinstitutter". Se f.eks. årsrapporten for 2015, punktet "Ledelsesberetning", der ligeledes er tilgængelig i CVR.

### **1.3. Overordnet om Nationalbankens opgaver**

Det fremgår af § 1 i lov om Danmarks Nationalbank (lov nr. 116 af 7. april 1936), at Nationalbanken har til opgave ”at opretholde et sikkert pengevæsen her i landet samt at lette og regulere pengeomsætning og kreditgivning”.

Nationalbankens opgaver er nærmere beskrevet på Nationalbankens hjemmeside ([www.nationalbanken.dk/da/om\\_Nationalbanken](http://www.nationalbanken.dk/da/om_Nationalbanken)), hvor følgende bl.a. fremgår:

”Nationalbankens tre overordnede formål er at være med til at sørge for stabile priser, sikre betalinger og stabilitet i det finansielle system.

...

Ved at være bank for bankerne sørger Nationalbanken for, at betalingerne pengeinstitutterne imellem afvikles sikkert, og i produktionen af kontanter lægges der stor vægt på design og sikkerhed, så der fortsat er tillid til danske pengesedler og mønter. (...)”

Om Nationalbankens rolle i forhold til kontantforsyningen i Danmark fremgår det af hjemmesiden desuden, at Nationalbanken har til opgave at udstede den mængde kontanter, der er nødvendig for, at samfundet kan fungere, og bl.a. har ansvaret for udlevering af nye sedler og mønter til kontantdepoterne samt for transport af sedler og mønter mellem Nationalbanken og kontantdepoterne.

Se publikationen ”Den danske kontantforsyning”, som kan findes her: [www.nationalbanken.dk/da/sedlerogmoenter/Documents/Den%20danske%20kontantforsyning.pdf](http://www.nationalbanken.dk/da/sedlerogmoenter/Documents/Den%20danske%20kontantforsyning.pdf)

## **2. Retsgrundlaget**

**2.1.** Hovedreglen om retten til aktindsigt fremgår af offentlighedslovens § 7, stk. 1. Bestemmelsen lyder således:

”§ 7. Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.”

**2.2.** Af forarbejderne til § 7 fremgår bl.a. følgende (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, Folketinget 2012-13, de specielle bemærkninger til lovforslaget):

### **”Til § 7**

Bestemmelsen i *stk. 1* er enslydende med den gældende lovs § 4, stk. 1, 1. pkt., med hensyn til den nærmere afgrænsning af, hvilke dokumenter der er omfattet af retten til aktindsigt, samt hvilke personer der kan anmode om aktindsigt. Der henvises i den forbindelse til pkt. 4.1.1.4, jf. pkt. 3.3.1, samt pkt. 4.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

...

Bestemmelsen fastslår endvidere, at retten til aktindsigt omfatter dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i en *administrativ sagsbehandling* i forbindelse med dens virksomhed. Retten til aktindsigt omfatter således alle dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v., bortset fra sådanne, der typisk på grund af deres indhold er myndighedens løbende administrative virksomhed helt uvedkommende.

...

Om den nærmere betydning af udtrykket 'som led i administrativ sagsbehandling' – der også anvendes i den gældende lovs § 4, stk. 1 – henvises til fremstillingen af gældende ret i betænkningens kapitel 10, pkt. 6 (side 327 ff.).

Bestemmelsen i stk. 1 fastsætter ikke et egentligt tidspunkt for, hvornår retten til aktindsigt indtræder, men fastslår blot, at retten til aktindsigt omfatter dokumenter, når de er *indgået til* eller *oprettet af* en myndighed m.v. Det indebærer, at retten indtræder i forbindelse med, at den pågældende myndighed har modtaget eller oprettet dokumentet. Det er således uden betydning, om dokumentet er foreløbigt, foreligger i udkastform, om det er journaliseret, eller om dokumentet er lagt på den pågældende sag. Det er ligeledes uden betydning, hvordan dokumentet er modtaget, herunder om det er sket pr. almindelig post eller e-mail.

...

Dokumenter, som en offentligt ansat har modtaget, afsendt eller oprettet i anden egenskab end ansat ved den pågældende myndighed m.v. – f.eks. som medlem af en tværministeriel arbejdsgruppe, der i sig selv udgør en selvstændig myndighed – kan ikke i almindelighed anses for indgået til eller oprettet af den pågældende myndighed. ”

**2.3.** Som det fremgår, viderefører bestemmelsen § 4, stk. 1, i den tidligere gældende offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985).

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven – som forarbejderne henviser til – er der på s. 327 ff. bl.a. anført følgende om den tidligere bestemmelse:

”**6.1.** Dokumentet skal være indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed

Spørgsmålet om, hvornår et dokument kan anses for indgået til en forvaltningsmyndighed, ses ikke behandlet nærmere i forarbejderne til offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., eller i den juridiske litteratur.

Ombudsmanden har imidlertid i flere sager (FOB 1994, side 401, FOB 1995, side 132 og FOB 2001, side 514) givet udtryk for, at en offentlig ansat, der som led i varetagelsen af eksterne opgaver – eksempelvis som bestyrelsesmedlem i et selskab der varetager offentlige opgaver, eller som medarbejder i eller medlem af en særligt oprettet offentlig myndighed – kan modtage materiale og opbevare det på den pågældendes hovedarbejdsplads, uden at det modtagne materiale herved kan anses for indgået til

denne myndighed. Det er dog en betingelse, at materialet ikke har været tilgængeligt for andre end den pågældende medarbejder, og at det ikke har været afgivet til myndigheden som sådan.

Det anførte indebærer f.eks., at interne arbejdsdokumenter i en tværministeriel arbejdsgruppe, som en offentligt ansat modtager på den pågældendes hovedarbejdsplads, ikke mister deres interne karakter, hvis de anførte betingelser er opfyldt. Dette gælder uanset, om dokumenterne er journaliseret af vedkommende hovedarbejdsplads, jf. FOB 1994, side 401.

Hvis materialet imidlertid i et konkret tilfælde må anses for indgået til myndigheden – f.eks. fordi der ikke er sikret en reel adskillelse fra myndighedens øvrige sager – vil det afgørende for spørgsmålet om, hvorvidt der kan meddeles aktindsigt i materialet i første række være, om materialet har været genstand for administrativ sagsbehandling i den pågældende myndighed, jf. herom pkt. 6.2.

## **6.2. Dokumentet skal være indgået eller oprettet som led i en administrativ sagsbehandling**

**6.2.1.** Hvis et dokument kan anses for indgået til en forvaltningsmyndighed, opstår spørgsmålet om, hvorvidt dokumentet har været undergivet administrativ sagsbehandling i den pågældende myndighed.

Det følger af forarbejderne til § 4, stk. 1, 1. pkt. – jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 211 f., og betænkning nr. 857/1978, side 160 – at dokumenter, der blot modtages til opbevaring eller rent teknisk eller lignende bearbejdning ikke er omfattet af retten til aktindsigt. Det samme gælder dokumenter, der er sendt til en myndighed ved en åbenbar fejltagelse, når disse ikke indgår som element i myndighedens afgørelsesgrundlag.

Endvidere falder 'papirmateriale', som f.eks. undervisningsmateriale, kort, bøger, brochurer, selv om det produceres eller anvendes af offentlige myndigheder, uden for retten til aktindsigt, jf. også pkt. 7.2 nedenfor om bl.a. dokumenter, der er tilbagekaldt af en privatperson. Det nævnte materiale kan dog være omfattet af retten til aktindsigt, hvis det (undtagelsesvist) indgår som et dokument i en af myndighedens sager, f.eks. hvis et udklip fra en avis om en af myndighedens sager lægges på sagen, jf. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., side 389.

...

**6.2.2.** Forarbejderne indeholder således en 'negativ afgrænsning' af udtrykket administrativ sagsbehandling, idet det angives, hvilke dokumenter der ikke kan anses for at være undergivet den nævnte sagsbehandling. Ombudsmanden har i sin praksis nærmere præciseret, hvilke kriterier der skal lægges vægt på ved vurderingen af, om et dokument er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i en administrativ sagsbehandling. Således har ombudsmanden i bl.a. FOB 1995, side 132, på grundlag af forarbejderne til offentlighedslovens § 4, stk. 1, udtalt følgende:

'Som det fremgår [af forarbejderne] er der snævre grænser for hvilke dokumenter der ikke er omfattet af bestemmelsen, og på baggrund af forarbejderne må det efter min opfattelse lægges til grund at den nævnte passus i § 4, stk. 1 – om at dokumentet skal være indgået til myndigheden 'som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed' – kun udeholder dokumenter som ikke er tillagt eller kan tillægges betydning for myndighedens administrative virksomhed på området. Det skal med

andre ord typisk være dokumenter hvis indhold er myndighedens almindelige løbende administrative virksomhed helt uvedkommende. ’

...

Sammenfattende kan det på baggrund af ombudsmandens praksis anføres, at spørgsmålet om, hvorvidt et dokument – der ikke er omfattet af de dokumenttyper, der er nævnt ovenfor under pkt. 6.2.1 – har været undergivet administrativ sagsbehandling i en forvaltningsmyndighed, beror på, om dokumentet er tillagt eller kan tillægges betydning for myndighedens administrative virksomhed på området. Dette kriterium fører til, at det typisk kun vil være dokumenter, hvis indhold er myndighedens almindelige løbende administrative virksomhed helt uvedkommende, der ville kunne undtages fra aktindsigt med henvisning til, at dokumentet ikke er indgået til myndigheden ’som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed’.

Ved vurderingen af, om et dokument er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling kan der være grund til at pege på, at det forhold, at et dokument er journaliseret af en forvaltningsmyndighed, er et indicium for, at dokumentet er indgået som led i administrativ sagsbehandling, jf. lovens § 4, stk. 1, 1. pkt., jf. Gammeltoft-Hansen m.fl., side 389. Herudover bemærkes, at det forhold, at et dokument er lagt på en sag, indebærer, at dokumentet som udgangspunkt må anses som indgået som led i administrativ sagsbehandling, jf. FOB 1998, side 431, der er refereret ovenfor.”

Kommissionens overvejelser er gengivet på s. 336 ff., hvor følgende bl.a. er anført (se særligt s. 341 og s. 345 f.):

”**11.3.** Dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed

...

### **11.3.2.**

...

Det bemærkes, at et dokument efter gældende ret ikke anses for indgået til en forvaltningsmyndighed, hvis en offentlig ansat har modtaget dokumentet i anden egenskab end ansat ved vedkommende forvaltningsmyndighed. Det følger således af ombudsmandens praksis, at en offentlig ansat som led i varetagelsen af eksterne opgaver – eksempelvis som bestyrelsesmedlem i et selskab, der varetager offentlige opgaver – kan modtage materiale og opbevare det på den pågældendes hovedarbejdsplads, uden at materialet derved anses for indgået til denne myndighed. Kommissionen finder, at denne retstilstand bør videreføres, jf. pkt. 6.1 ovenfor.

...

**11.5.** Nærmere om udtrykket ’administrativ sagsbehandling’

...

Kommissionen finder i overensstemmelse med ombudsmandens praksis, der er refereret nærmere ovenfor under pkt. 6.2.2, at det afgørende for, om et dokument kan anses for undergivet administrativ sagsbehandling i en forvaltningsmyndighed, fortsat bør være, om dokumentet er eller kan tillægges betydning for myndighedens administrative virksomhed. Det bør således kun være dokumenter, hvis indhold er myndighedens løbende administrative virksomhed helt uvedkommende, der ikke anses for undergivet administrativ sagsbehandling i en forvaltningsmyndighed, jf. herved også pkt. 11.6 nedenfor. ”

Jeg henviser også til betænkningen s. 527 f. vedrørende spørgsmålet om, hvornår et internt dokument fra en tværministeriel arbejdsgruppe mv. kan anses for afgivet til den myndighed, som arbejdsgruppemedlemmet repræsenterer:

”**2.2.5.3.** I det omfang et af arbejdsgruppens dokumenter betragtes som et internt arbejdsdokument, kan der opstå spørgsmål om, i hvilket omfang dokumentet kan anses for afgivet til udenforstående, navnlig den myndighed som medlemmet repræsenterer. Er det afgivet, fortaber det sin interne karakter, jf. pkt. 2.1.3.2 ovenfor.

Det forhold, at arbejdsgruppens interne dokumenter journaliseres i de myndigheder, hvor arbejdsgruppens medlemmer er ansat, indebærer ikke i sig selv, at dokumenterne mister deres interne karakter, jf. FOB 1994, side 401. Det er dog en betingelse, at journalisering sker på sager, der kun er tilgængelige for de medarbejdere i ansættelsesmyndigheden, der har tilknytning til arbejdsgruppen. Hvis sagen ikke er forbeholdt disse medarbejdere, anses dokumentet for afgivet til ansættelsesmyndigheden.

Endvidere vil et dokument blive anset for afgivet, hvis dokumentet udleveres til en eller flere af de i arbejdsgruppen repræsenterede myndigheder (departementet eller styrelserne). Det vil f.eks. være tilfældet, hvis dokumentet inddrages i den pågældende myndigheds behandling af andre sager.

Det er dog antaget, at interne arbejdsdokumenter eller oplysninger herfra – uden derved at fortabe deres interne karakter – af et arbejdsgruppemedlem vil kunne udleveres til eller i hvert fald refereres over for andre ansatte i det pågældende medlems normale ansættelsesmyndighed (f.eks. en styrelsesdirektør eller chef i departementet, der ikke er medlem af arbejdsgruppen), såfremt videregivelsen er et nødvendigt led i medlemmets varetagelse af ansættelsesmyndighedens interesser i arbejdsgruppen og videregivelsen alene sker med henblik herpå, jf. Justitsministeriets sag L. A. 1994-760-0062.

Et arbejdsgruppemedlem vil således efter dette synspunkt kunne videregive oplysninger til en overordnet med henblik på f.eks. at få fastlagt et forhandlingsmandat i arbejdsgruppen.

Ombudsmanden har imidlertid i FOB 1994, side 401, og FOB 2004, side 98, udtalt, at et dokument må anses for afgivet til udenforstående '[i] den situation hvor oplysninger fra særmyndigheden har været drøftet med en minister eller en anden udenforstående'.

Det kan således ikke anses for endeligt afklaret, i hvilket omfang et arbejdsgruppemedlem – som led i varetagelsen af ansættelsesmyndighedens interesser i arbejdsgruppen – kan videregive oplysninger fra arbejdsgruppens interne arbejdsdokumenter til medlemmets foresatte i ansættelsesmyndigheden, uden at dokumentet derved mister sin interne karakter. ”

Offentlighedskommissionen har tilkendegivet sin opfattelse af, hvad der bør gælde i relation til det ovennævnte spørgsmål, på s. 576 i betænkningen:

#### ”6.1.3.3.2. Afgivelse og tværministerielle arbejdsgrupper mv.

Som et særligt spørgsmål, skal det bemærkes, at det er kommissionens opfattelse, at et dokument heller ikke bør miste sin interne karakter, når medlemmer af særlige ad-hoc myndigheder, som f.eks. lovforberedende udvalg og tværministerielle arbejdsgrupper, udleverer internt materiale til medlemmets foresatte i den myndighed eller organisation mv., som den pågældende er udpeget til at repræsentere i arbejdsgruppen, i det omfang udleveringen er nødvendig for medlemmets varetagelse af sin opgave i udvalget, herunder indhentelse af forhandlingsmandat. Dette svarer til den retsopfattelse, der er lagt til grund i forvaltningsmyndighedernes praksis.

Kommissionens opfattelse har sin baggrund i, at de enkelte arbejdsgruppemedlemmer ikke repræsenterer sig selv, men vedkommende myndighed, der har indstillet eller udpeget de pågældende som medlemmer af udvalget. De synspunkter, som de enkelte medlemmer skal varetage og gøre gældende i arbejdsgruppen, er således ikke medlemmets egne, personlige synspunkter, men myndighedens synspunkter. Dette kommer også indirekte til udtryk ved, at det pågældende medlem kan udskiftes, hvis myndigheden finder behov herfor, f.eks. fordi medlemmet skifter fagområde indenfor den pågældende myndighed.

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at dokumenterne i det nævnte tilfælde ikke kan siges at blive udleveret til udenforstående – idet afgivelsen er begrundet i sådanne særlige forhold, at den er omfattet af lovudkastets § 23, stk. 2 – og at de derfor ikke mister deres interne karakter. Det er dog på den anden side kommissionens opfattelse, at en videregivelse til den ’udpegende’ forvaltningsmyndighed, der ikke sker med henblik på varetagelse af myndighedens interesser i arbejdsgruppen, indebærer, at dokumentet må anses for afgivet til udenforstående i offentlighedslovens forstand. Det vil f.eks. være tilfældet, hvis dokumentet inddrages i den pågældende myndigheds behandling af andre sager end den sag, der vedrører arbejdsgruppen.”

2.4. Spørgsmålet om, hvorvidt et dokument kan anses for indgået til en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling, er bl.a. behandlet af Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 170 ff. Jeg henviser særligt til s. 177 ff., hvor der nærmere er redegjort for den situation, hvor en offentligt ansat har modtaget dokumenter på sin hovedarbejdsplads som led i varetagelsen af eksterne opgaver.

Jeg henviser endvidere til kommentaren s. 414 f. vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt et internt dokument, der hidrører fra en tværministeriel arbejdsgruppe mv., kan anses for afgivet til udenforstående:

#### ”5. Afgivelse og tværministerielle arbejdsgrupper mv.

I det omfang en tværministeriel arbejdsgruppe eller et sagkyndigt udvalg mv. i forhold til offentlighedsloven anses for en selvstændig myndighed, kan der i forhold til arbejdsgruppens interne dokumenter opstå spørgsmål om, i hvilket omfang dokumenterne kan anses for *afgivet* til udenforstående, navnlig den myndighed, som arbejdsgruppemedlemmet repræsenterer. Er det afgivet til udenforstående, vil dokumentet som udgangspunkt fortabe sin interne karakter, jf. § 23, stk. 2.

Det forhold, at arbejdsgruppens interne dokumenter *journaliseres* i de myndigheder, hvor arbejdsgruppens medlemmer er ansat, indebærer ikke i sig selv, at dokumenterne derved mister deres interne karakter, jf. FOB 1994, side 401. Det er dog en betingelse, at journalisering sker på sager, der kun er tilgængelige for de medarbejdere i ansættelsesmyndigheden, der har tilknytning til arbejdsgruppen. Hvis sagen ikke er forbeholdt disse medarbejdere, men er tilgængelig for andre i ansættelsesmyndigheden, anses dokumentet for afgivet til ansættelsesmyndigheden og fortaber dermed sin interne karakter, jf. herved FOB 2010 1-1.

Endvidere vil et dokument blive anset for afgivet, hvis dokumentet *udleveres* til en eller flere af de i arbejdsgruppen repræsenterede myndigheder (f.eks. det udpegende departement eller direktorat). Det vil f.eks. være tilfældet, hvis dokumentet inddrages i den pågældende myndigheds behandling af andre sager.

Det må dog antages, at interne arbejdsdokumenter eller oplysninger herfra – uden derved at fortabe deres interne karakter – af et arbejdsgruppemedlem vil kunne udleveres til medlemmets foresatte i den myndighed eller organisation mv., som den pågældende er udpeget til at repræsentere i arbejdsgruppen, *hvis* udleveringen er et nødvendigt led i medlemmets varetagelse af ansættelsesmyndighedens interesser i arbejdsgruppen, herunder indhentelse af forhandlingsmandat, og *hvis* udleveringen i øvrigt alene sker med henblik herpå, jf. LA 1994-760-0062 samt betænkning 1510/2009, side 528 sammenholdt med side 576. Herved er den retstilstand, der tilsyneladende fulgte af FOB 1994, side 401, og FOB 2004, side 98, forladt, idet ombudsmanden i disse udtalelser gav udtryk for, at et dokument må anses for afgivet til udenforstående 'i den situation hvor oplysninger fra særmyndigheden har været drøftet med en minister eller en anden udenforstående'."

### **3. Hvad har Nationalbanken anført?**

Det er Nationalbankens opfattelse, at referater af bestyrelsesmøderne i BKS – uanset at de er modtaget på nationalbankdirektør A's arbejdsplads i Nationalbanken – ikke er indgået til Nationalbanken som myndighed. Referaterne er efter Nationalbankens opfattelse på den baggrund ikke omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1.

Nationalbanken har henvist til, at nationalbankdirektør A's bestyrelsespost i BKS i overensstemmelse med de selskabsretlige regler var et personligt hverv, hvor han varetog selskabets interesser. Nationalbanken har i tilknytning hertil oplyst, at Nationalbankens nominering af A var begrundet i hans kompetencer og indsigt i kontantforsyningsområdet.

Nationalbanken har om opbevaringen af bestyrelsesreferaterne oplyst, at de i perioden 2010-2014 blev journaliseret i Nationalbankens elektroniske journalsystem på særskilte sager. Videre har Nationalbanken oplyst, at materialet er underlagt adgangsbegrænsning og kun kan tilgås af A, hans sekretær, Nationalbankens chefjurist og chefen for kontantforsyningen. Nationalbanken har i den forbindelse oplyst, at de pågældende fungerede som henholdsvis sekretær og sparring for A i hans egenskab af bestyrelsesmedlem i BKS.

Nationalbanken har endvidere oplyst, at bestyrelsesreferaterne fra 2015 ikke længere blev journaliseret i Nationalbankens elektroniske journalsystem, og at denne beslutning blev truffet sammen med Rigsarkivet

under henvisning til, at der er tale om dokumenter, der ikke er indgået til Nationalbanken som offentlig myndighed, og som dermed ikke er underlagt afleveringspligt til Rigsarkivet.

Nationalbanken har endelig peget på, at udlevering af bestyrelsesreferaterne i forbindelse med en aktindsigtsanmodning ville være i strid med A's selskabsretlige tavshedspligt.

#### **4. Hvad har du gjort gældende?**

Du har i klagen til mig særligt peget på, at Nationalbanken var stifter og medejer af BKS, og at A efter din opfattelse må være udpeget som bestyrelsesmedlem i sin egenskab af nationalbankdirektør.

Du mener, at din antagelse yderligere underbygges af, at A ikke modtog noget honorar for bestyrelsesposten, jf. herved Nationalbankens oplysning om, at honoraret i sådanne situationer – hvor en siddende direktør (eller andre medarbejdere) nomineres til en bestyrelsespost – tilfalder Nationalbanken.

Du mener på den baggrund, at der bør være ret til aktindsigt i bestyrelsesreferaterne.

#### **5. Min vurdering**

##### **5.1. Kort om, hvad der kan udledes af retsgrundlaget**

5.1.1. Det er fast antaget, at en offentligt ansat som led i varetagelsen af eksterne opgaver – f.eks. som bestyrelsesmedlem i et selskab, der varetager offentlige opgaver, eller som medlem af en tværministeriel arbejdsgruppe, der i sig selv udgør en selvstændig myndighed – kan modtage dokumenter og opbevare dem på sin sædvanlige arbejdsplads, uden at materialet herved kan anses for ”indgået” til myndigheden, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1.

Dette gælder, uanset at dokumenterne journaliseres på den offentligt ansattes sædvanlige arbejdsplads. Se betænkning nr. 1510/2009, s. 327 ff. – som forarbejderne til § 7 henviser til – og den ombudsmandssag, som er omtalt i betænkningen, jf. herved Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, s. 401 ff. Her udtalte ombudsmanden, at det af praktiske og ordensmæssige grunde bør være muligt at råde over hovedarbejdspladsens journaliserings- og arkiveringssystem, uden at det modtagne materiale herved kan anses for indgået til denne myndighed.

Som anført i betænkning nr. 1510/2009 gælder det anførte dog kun, hvis materialet ikke har været tilgængeligt for andre end de medarbejdere, der har tilknytning til det pågældende selskab mv., og det ikke har været afgivet til myndigheden som sådan, f.eks. ved at være indgået på en af myndighedens andre sager.

Jeg kan bl.a. henvise til sagen i Folketingets Ombudsmands beretning for 1995, s. 132 ff., hvor ombudsmanden fandt, at dokumenter om en arkitektkonkurrence om Ørestaden udskrevet af Ørestadsselskabet I/S måtte anses for indgået til Københavns Kommune. Ombudsmanden lagde vægt på, at de sager, som de pågældende dokumenter var journaliseret på, blev opbevaret sammen med plan- og ejendomsdirektoratets øvrige sager, samt på, at der ikke var taget særlige forholdsregler for at sikre, at kun personer med hverv i selskabet havde adgang til dokumenterne.

Bestyrelsesmateriale vedrørende Ørestadsselskabet I/S, der lå på en sag, som blev opbevaret adskilt fra plan- og ejendomsdirektoratets øvrige sager, kunne derimod ikke anses for indgået til kommunen som myndighed.

5.1.2. Kravet om, at materialet ikke må være tilgængeligt for andre end den medarbejder, der varetager den eksterne opgave, er ikke absolut i den forstand, at den pågældende er afskåret fra enhver form for bistand mv. fra relevante medarbejdere på hovedarbejdspladsen.

Ombudsmanden har bl.a. i den ovennævnte sag fra 1995 haft lejlighed til at forholde sig til denne problemstilling.

Det fremgår således af sagen, at det ikke havde betydning for vurderingen af, om bestyrelsesmaterialet fra Ørestadsselskabet I/S måtte anses for indgået til Københavns Kommune, at en arkitekt, der fungerede som sekretær for overborgmesteren i dennes egenskab af næstformand for bestyrelsen, også havde haft adgang til sagen. Ombudsmanden henviste til, at sagen under de foreliggende omstændigheder "[havde] været utilgængelig for kommunens øvrige medarbejdere på en sådan måde, at sagens dokumenter ikke kan siges at være indgået til Københavns Kommune som forvaltningsmyndighed".

I betænkning nr. 1510/2009, s. 576, som er gengivet under pkt. 2.3 ovenfor, er det endvidere anført, at dokumenter fra tværministerielle arbejdsgrupper mv. ikke bør miste deres interne karakter, når et medlem af arbejdsgruppen udleverer dem til sin foresatte i den myndighed, den pågældende er udpeget til at repræsentere, hvis udleveringen er nødvendig for medlemmets varetagelse af sin opgave i arbejdsgruppen mv., herunder indhentelse af forhandlingsmandat. Kommissionen begrundede sin opfattelse med, at medlemmet ikke repræsenterer sig selv, men den myndighed, som har indstillet eller udpeget den pågældende.

5.1.3. Hvis et dokument må anses for at være indgået til hovedarbejdspladsen, vil dokumentet være omfattet af retten til aktindsigt, hvis det har været undergivet "administrativ sagsbehandling" i myndigheden.

Som det fremgår af citaterne ovenfor fra betænkning nr. 1510/2009, følger det heraf, at bl.a. dokumenter, der alene modtages til opbevaring eller rent teknisk eller lignende bearbejdning, ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

Afgørende for, om et dokument kan anses for undergivet administrativ sagsbehandling i en myndighed – og dermed omfattet af retten til aktindsigt – er, om dokumentet er tillagt eller kan tillægges betydning for myndighedens administrative virksomhed på området. Dette fører til, at det kun vil være dokumenter, hvis indhold er myndighedens løbende administrative virksomhed helt uvedkommende, der vil kunne undtages fra aktindsigt med henvisning til, at den nævnte betingelse ikke er opfyldt, jf. nærmere betænkningen s. 328 ff. og s. 345 f. og den ovennævnte sag gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1995, s. 132 ff.

Som det fremgår, skal der ikke meget til, for at et dokument anses for undergivet administrativ sagsbehandling i myndigheden. Dette spørgsmål bliver imidlertid kun relevant, hvis dokumentet anses for indgået til myndigheden.

## 5.2. Min vurdering af den konkrete sag

5.2.1. Nationalbankdirektør A var af Nationalbanken udpeget som bestyrelsesmedlem i BKS.

Nationalbanken har over for mig oplyst, at bestyrelsesposten i overensstemmelse med de selskabsretlige regler var et personligt hverv, hvor A skulle varetage BKS' interesser.

Som det fremgår under pkt. 1.2, blev BKS stiftet af Nationalbanken og Finansrådet med det formål at styrke sikkerheden og effektiviteten i håndteringen af kontanter for de danske pengeinstitutter. Frem til afhændelsen af selskabet i 2016 havde Nationalbanken en ejerandel på 25-33,32 pct. og havde som medejer ret til at nominere ét medlem til bestyrelsen.

Udvælgelsen af nationalbankdirektør A til bestyrelsesposten var efter det oplyste begrundet i hans indsigt i kontantforsyningsområdet.

Som anført under pkt. 1.3 har Nationalbanken en central rolle i forhold til den danske kontantforsyning, idet banken bl.a. har til opgave at udstede kontanter og har ansvaret for transport af sedler og mønter mellem Nationalbanken og kontantdepoterne. Hertil kommer, at det er et af Nationalbankens overordnede formål at opretholde et sikkert pengevæsen, jf. nationalbanklovens § 1. Heri ligger bl.a., at Nationalbanken skal medvirke til, at betalinger afvikles sikkert, herunder bankerne imellem.

På den anførte baggrund finder jeg, at det må lægges til grund, at A blev udpeget som bestyrelsesmedlem i BKS på baggrund af sit arbejde som offentligt ansat nationalbankdirektør.

5.2.2. Det må herefter vurderes, om bestyrelsesreferaterne fra BKS må anses for *indgået til* Nationalbanken.

5.2.2.1. Nationalbankdirektør A modtog referaterne på sin arbejdsplads i Nationalbanken frem til august 2016, hvor han i forbindelse med salget af BKS udtrådte af bestyrelsen.

Det fremgår, at de referater, der blev modtaget i perioden 2010-2014, blev journaliseret i Nationalbankens elektroniske journalsystem på særskilte sager.

Videre fremgår det, at dokumenterne har været underlagt adgangsbegrænsning og kun har kunnet tilgås af A, hans sekretær og to medarbejdere, der fungerede som faglig sparring for A i forbindelse med bestyrelsesarbejdet, nemlig chefjuristen og chefen for kontantforsyningen.

Det er ikke nærmere oplyst, hvordan de bestyrelsesreferater, der hidrører fra perioden 2015-2016, opbevares i Nationalbanken, idet det alene fremgår, at banken fra 2015 ikke længere journaliserede dem i Nationalbankens elektroniske journalsystem.

Jeg lægger imidlertid på baggrund af Nationalbankens oplysninger i sagen til grund, at også disse referater – uanset hvordan de konkret opbevares i banken – er opbevaret adskilt fra bankens øvrige sager og alene er tilgængelige for en tilsvarende snævert afgrænset kreds af medarbejdere som med hensyn til bestyrelsesreferaterne fra perioden 2010-2014.

Jeg lægger også til grund, at referaterne ikke har været anvendt i en anden sammenhæng i Nationalbanken end i forbindelse med nationalbankdirektørens varetagelse af bestyrelsesposten i BKS.

5.2.2.2. Det forhold, at nationalbankdirektør A i forbindelse med bestyrelsesarbejdet i BKS har modtaget referater af bestyrelsesmøderne på sin arbejdsplads i Nationalbanken – og herunder, at referaterne i perioden frem til 2015 blev journaliseret i bankens elektroniske journalsystem – fører ikke i sig selv til, at referaterne må anses for indgået til Nationalbanken som myndighed.

Som anført under pkt. 5.1 ligger det således fast, at en offentligt ansat i en sammenhæng som den foreliggende af bl.a. praktiske og ordensmæssige grunde kan modtage materiale på sin sædvanlige arbejdsplads og benytte arbejdspladsens journaliseringssystem, uden at det modtagne materiale af den grund kan anses for indgået til denne myndighed. Det gælder som anført under forudsætning af, at materialet ikke er tilgængeligt for myndighedens øvrige medarbejdere og ikke er afgivet til myndigheden som sådan, f.eks. ved at være brugt i andre sager i myndigheden.

Jeg henviser i den forbindelse til, at jeg som anført under pkt. 5.2.2.1 har forstået, at materialet er opbevaret adskilt fra Nationalbankens øvrige sager, herunder – for så vidt angår perioden 2010-2014 – ved at være journaliseret på særskilte sager, som er underlagt adgangsbegrænsning. Som anført samme sted lægger jeg desuden til grund, at materialet ikke har været anvendt i andre sager i Nationalbanken.

5.2.2.3. Spørgsmålet er imidlertid, om det forhold, at referaterne ikke kun er tilgængelige for nationalbankdirektør A – men også for hans sekretær, chefen for kontantforsyningen og Nationalbankens chefjurist – kan føre til, at referaterne må anses for indgået til Nationalbanken.

Om dette spørgsmål bemærkes følgende:

Ombudsmanden har i flere tidligere sager lagt til grund, at en offentligt ansat i forbindelse med varetagelsen af en ekstern opgave godt kan få sekretærbistand af medarbejdere på hovedarbejdspladsen, uden at dette fører til, at de dokumenter, som de pågældende medarbejdere i den sammenhæng får adgang til, kan anses for indgået til myndigheden. Jeg henviser bl.a. til sagen i Folketingets Ombudsmands beretning for 1995, s. 132 ff., refereret under pkt. 5.1.

Det forhold, at nationalbankdirektør A's sekretær har bistået A i hans egenskab af bestyrelsesmedlem i BKS og herved har fået adgang til referater af bestyrelsesmøder i BKS, kan efter min opfattelse derfor ikke føre til, at referaterne anses for indgået til Nationalbanken.

Tilbage står, hvilken betydning det må tillægges, at chefen for kontantforsyningen og Nationalbankens chefjurist – for at kunne yde sparring til A som bestyrelsesmedlem i BKS – også har adgang til referaterne.

Jeg finder, at det på baggrund af bl.a. det anførte i betænkning nr. 1510/2009, s. 576, må antages, at en offentligt ansat, der af ansættelsesmyndigheden er udpeget som medlem af f.eks. en tværministeriel arbejdsgruppe – i det omfang det er nødvendigt for medlemmets varetagelse af sin opgave, herunder indhentelse af forhandlingsmandat – kan udlevere internt materiale til sine foresatte, uden at dette fører til, at de dokumenter, som de overordnede får adgang til, af den grund anses for indgået til myndigheden.

Offentlighedskommissionens betragtninger på det nævnte sted i betænkningen er ikke begrænset til situationer, hvor varetagelsen af myndighedens interesser i arbejdsgruppen mv. gør det påkrævet for medlemmet at indhente et forhandlingsmandat.

Det samme må således efter min opfattelse antages at gælde, hvis det er nødvendigt for medlemmets opgavevaretagelse at få faglig sparring af nærmere bestemte medarbejdere på hovedarbejdspladsen, f.eks. medarbejdere med en særlig fagkyndig viden om de emner, som arbejdsgruppen mv. beskæftiger sig med. Hvis de pågældende medarbejdere på hovedarbejdspladsen får adgang til udvalgets dokumenter i forbindelse med en sådan nødvendig faglig sparring, vil dokumenterne derfor efter min opfattelse ikke kunne anses for indgået til myndigheden.

Spørgsmålet er herefter, om de nævnte synspunkter kan overføres på et tilfælde som det foreliggende, hvor det drejer sig om en offentligt ansat, der af ansættelsesmyndigheden er udpeget som bestyrelsesmedlem i et selskab, og hvor bestyrelsesarbejdet er underlagt reglerne i selskabslovgivningen.

Dette spørgsmål ses ikke at være afklaret i praksis.

Jeg bemærker dog, at Offentlighedskommissionen flere steder i betænkning nr. 1510/2009 har lagt til grund, at adgangen for en offentligt ansat til at modtage og opbevare materiale på sin hovedarbejdsplads, uden at materialet af den grund anses for indgået til myndigheden, bl.a. gælder i tilfælde, hvor den pågældende er udpeget som bestyrelsesmedlem i et selskab, der varetager offentlige opgaver. Jeg henviser til de uddrag af betænkningens pkt. 6.1 og 11.3.2, som er citeret under pkt. 2.3.

Det afgørende må efter min opfattelse være, om saglige hensyn ud fra en konkret vurdering kan begrunde, at der også i den nævnte situation bør være adgang til at få faglig sparring med f.eks. en overordnet eller medarbejdere med en særlig fagkyndig viden på området, uden at udvekslet materiale herved anses for indgået til myndigheden.

Jeg finder, at dette er tilfældet i den foreliggende sag.

Det er på den anførte baggrund min opfattelse, at referater af bestyrelsesmøder i BKS ikke kan anses for indgået til Nationalbanken som myndighed.

5.2.2.4. Jeg bemærker i forlængelse af det ovenstående, at det efter min opfattelse ikke gør nogen forskel, at nationalbankdirektør A i august 2016 udtrådte af bestyrelsen i forbindelse med, at Nationalbanken og resten af den daværende ejerkreds afhændede selskabet.

Jeg er i den forbindelse opmærksom på, at der i sagen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2000, s. 71 ff., blev anlagt det synspunkt, at bestyrelsesmateriale vedrørende Ørestadsselskabet I/S

måtte anses for indgået til Finansministeriet på det tidspunkt, hvor Finansministeriet udtrådte af bestyrelsen.

Jeg finder ikke, at dette synspunkt kan opretholdes i den foreliggende sag.

Det følger samtidig af det, der er anført i pkt. 5.1.1 ovenfor, at referaterne naturligvis fortsat ikke kan indgå i andre af Nationalbankens sager uden at måtte anses for indgået til Nationalbanken.

## **6. Konklusion**

Det er som anført min opfattelse, at referater af bestyrelsesmøder i BKS ikke kan anses for indgået til Nationalbanken som myndighed.

Referaterne er derfor ikke omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1.

Jeg kan på den baggrund ikke kritisere, at Nationalbanken gav medie B afslag på aktindsigt i referaterne.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

## **Sagsfremstilling**

Journalist C fra medie B anmodede den 1. januar 2018 Danmarks Nationalbank om aktindsigt i ”samtlige bestyrelsesreferater fra de afholdte bestyrelsesmøder i BKS”, ligesom han bad om at få oplyst, om Nationalbankens repræsentant i bestyrelsen havde modtaget honorar og i givet fald hvor meget.

Nationalbanken besvarede aktindsigtsanmodningen den 4. januar 2018. Af brevet fremgik bl.a. følgende:

”Nationalbankdirektør A’s bestyrelsespost i Bankernes Kontantservice A/S (BKS) er et personligt hverv. Referater fra bestyrelsesmøder i BKS er således modtaget af A som led i varetagelsen af dennes opgave som bestyrelsesmedlem og ikke af Nationalbanken som offentlig myndighed. Bestyrelsesreferaterne er dermed ikke indgået til Nationalbanken som myndighed og er derfor ikke omfattet reglerne om retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1.”

Nationalbanken besvarede spørgsmålet om et eventuelt honorar i en særskilt e-mail samme dag. Svaret lød således:

”Nej, A har som repræsentant i BKS’ bestyrelse ikke modtaget honorar, idet aflønning i sådanne situationer, hvor en siddende direktør er bestyrelsesmedlem, overføres direkte til Nationalbanken og ikke til den enkelte repræsentant.”

C klagede den 6. februar 2018 til mig over Nationalbankens afgørelse.

C oplyste i klagen bl.a., at han skulle bruge oplysningerne i forbindelse med research af en sag om en dansk banks angivelige brug af BKS i forbindelse med transport af store mængder kontanter til kriminelle vekselkontorer, hvor han fra centrale kilder havde oplysninger om, at BKS' ledelse blev advaret om, at selskabet transporterede kontanter direkte ud i den kriminelle underverden.

Han oplyste videre, at baggrunden for at rette anmodningen om aktindsigt i bestyrelsesreferaterne til Nationalbanken var, at Nationalbanken dengang havde en "større" ejerandel i BKS og havde siddet som næstformand i bestyrelsen. Det var således hans opfattelse, at A's bestyrelsespost i BKS havde været i form af et repræsentantskab for Nationalbanken som offentlig myndighed. I klagen stillede han nogle spørgsmål til det svar, han havde fået fra Nationalbanken.

Den 14. februar 2018 sendte jeg C's klage videre til Nationalbanken, med henblik på at Nationalbanken kunne få lejlighed til at tage stilling til det, som han havde anført i henvendelsen til mig.

Nationalbanken besvarede den 9. marts 2018 klagen således:

"Du har anført, at du finder Nationalbankens svar forvirrende, idet det er Nationalbanken, der står som medejer af BKS, og ikke A. Du anfører videre, at A's bestyrelsesarbejde i BKS må være på vegne af Nationalbanken, og at dette underbygges af det svar, du modtog på spørgsmålet om, hvorledes A aflønnes for bestyrelsesarbejde. Det er på den baggrund din opfattelse, at bestyrelsesreferaterne er indgået til Nationalbanken som offentlig myndighed.

Nationalbanken var i en periode indtil sommeren 2016 medejer af BKS og havde ret til at nominere ét bestyrelsesmedlem. Uanset om Nationalbanken nominerer en siddende direktør eller en tredjemand, som i VP Securities A/S, hvor Nationalbanken er medejer og har nomineret to bestyrelsesmedlemmer, der ingen relation har til Nationalbanken, så foregår bestyrelsesarbejdet efter gældende regler. Det vil sige, at bestyrelseshvervet er personligt, og at selskabets interesser skal varetages.

Uafhængigt heraf har Nationalbanken en politik om, at hvis siddende direktører eller andre medarbejdere nomineres af Nationalbanken, så tilfalder et evt. honorar Nationalbanken. Dette skyldes helt andre hensyn, der udspringer af, at Nationalbanken er en offentlig myndighed, og som ikke har noget med bestyrelsesarbejdet at gøre.

På denne baggrund kan bestyrelsesreferaterne, uagtet de er modtaget på A's arbejdsplads i Nationalbanken, ikke anses som dokumenter, der er indgået til Nationalbanken som offentlig myndighed og er derfor ikke omfattet af reglerne om retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 7. Af samme årsag bliver referaterne heller ikke afleveret til Rigsarkivet."

Du indgav samme dag en ny klage til mig med samme begrundelse som tidligere. Du henviste herved særligt til, at Nationalbanken var stifter og medejer af BKS, og at nationalbankdirektøren efter din opfattelse af den årsag sad som bestyrelsesmedlem i BKS.

Den 11. april 2018 anmodede jeg Nationalbanken om en udtalelse i sagen. Jeg anførte bl.a. følgende:

”2. Det fremgår af de truffne afgørelser, at Nationalbanken som stifter og medejer af BKS (frem til sommeren 2016) havde ret til at nominere ét bestyrelsesmedlem og på det grundlag nominerede A.

Jeg har forstået det således, at A blev udpeget som bestyrelsesmedlem i BKS på baggrund af sit virke som direktør for Nationalbanken. Jeg henviser i den forbindelse også til Nationalbankens oplysning om, at et evt. honorar for bestyrelsesarbejde tilfalder Nationalbanken.

Jeg beder om Nationalbankens bemærkninger hertil.

3. Det følger af offentlighedslovens § 7, stk. 1, at retten til aktindsigt omfatter dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed.

Det er imidlertid almindeligt antaget, at en offentligt ansat som led i varetagelsen af eksterne opgaver – eksempelvis som bestyrelsesmedlem i et selskab, der varetager offentlige opgaver – kan modtage dokumenter og opbevare dem på sin (hoved)arbejdsplads, uden at dokumenterne herved anses for indgået til den pågældende myndighed. Det gælder, uanset om den offentligt ansatte benytter myndighedens journalsystem til at journalisere dokumenterne.

Jeg kan bl.a. henvise til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 327 ff., og til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 177 ff., og de der nævnte ombudsmandsudtalelser (se særligt Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, s. 401 ff., og Folketingets Ombudsmands beretning for 2010, sag nr. 1-1).

Hos Mohammad Ahsan er der på s. 178 i tilknytning til ovennævnte udgangspunkt om muligheden for at modtage og opbevare dokumenter på hovedarbejdspladsen bl.a. anført følgende:

’Det er dog under alle omstændigheder en betingelse, *at* materialet ikke har været tilgængeligt for andre end den pågældende medarbejder (f.eks. ved anvendelse af en såkaldt indblikskode), eller *at* det ikke på anden måde har været afgivet til myndigheden som sådan.

Det anførte indebærer f.eks., at interne arbejdsdokumenter i en tværministeriel arbejdsgruppe, som en offentligt ansat modtager på den pågældendes hovedarbejdsplads, ikke mister deres interne karakter, hvis de anførte betingelser er opfyldt, selvom dokumenterne bliver journaliseret af vedkommendes hovedarbejdsplads. Hvis dokumenterne derimod har været tilgængelige for andre medarbejdere på hovedarbejdspladsen, er det ikke tilstrækkeligt for at bevare deres interne karakter, at en logfil fra journalsystemet viser, at kun den ansatte, der varetog de eksterne opgaver i den tværministerielle arbejdsgruppe, rent faktisk har kigget i dokumenterne, jf. betænkning nr. 1510/2009, side 527 samt FOB 2010-1-1. ’

Jeg beder i lyset af det anførte Nationalbanken om at redegøre for den nærmere behandling af bestyrelsesmødereferaterne i forbindelse med, at de er modtaget af A i Nationalbanken. Jeg beder herunder Nationalbanken om at oplyse, om referaterne er journaliseret på en sag i Nationalbanken, og om det kun er A, der har – og har haft – adgang til dem. ”

Nationalbanken besvarede min henvendelse i en udtalelse af 26. april 2018. Jeg modtog udtalelsen den 8. maj 2018.

Af Nationalbankens udtalelse fremgik følgende:

”Som nævnt i brev af 9. marts d.å. til journalist C var Nationalbanken i en periode indtil sommeren 2016 medejer af BKS og havde ret til at nominere ét bestyrelsesmedlem.

Uanset om Nationalbanken nominerer en siddende direktør eller en person, der ikke er tilknyttet Nationalbanken, som i VP Securities, sker udvælgelsen på grundlag af de pågældende personers kvalifikationer og indsigt i det relevante område. Nationalbankens nominering af nationalbankdirektør A var således begrundet i dennes kompetencer og indsigt i kontantforsyningsområdet.

I overensstemmelse med gældende selskabsretlige regler var bestyrelsesposten personlig, og A varetog via sin bestyrelsespost selskabets interesser.

Uafhængigt heraf har Nationalbanken en politik om, at hvis siddende direktører eller andre medarbejdere nomineres til en bestyrelsespost af Nationalbanken, så tilfalder evt. honorar Nationalbanken. Det skyldes helt andre hensyn, der udspringer af, at Nationalbanken er en offentlig myndighed, og som ikke har noget med bestyrelsesarbejdet at gøre.

For så vidt angår opbevaring af bestyrelsesreferaterne kan vi oplyse, at referaterne blev sendt til A's arbejdsplads, Nationalbanken. I perioden 2010 til 2014 blev referaterne journaliseret i Nationalbankens elektroniske journalsystem på særskilte sager. Materialet er underlagt adgangs begrænsning og kan alene tilgås af A, dennes sekretær samt Nationalbankens chefjurist og chefen for Kontantforsyningen, der fungerede som helholdvis sekretær og sparring for A i dennes egenskab af bestyrelsesmedlem i BKS. Materialet er ikke – og har ikke været – tilgængeligt for medarbejdere i Nationalbanken. Det bemærkes, at den nævnte sparring var i overensstemmelse med praksis for bestyrelsesarbejdet i BKS og dermed ikke en overtrædelse af A's selskabsretlige tavshedspligt.

Fra 2015 blev dokumenterne ikke længere journaliseret i Nationalbankens elektroniske journalsystem. Denne beslutning blev truffet sammen med Rigsarkivet, da der er tale om dokumenter, der ikke er indgået til Nationalbanken som offentlig myndighed, og derfor ikke er underlagt afleveringspligt til Rigsarkivet.

På ovennævnte baggrund fastholder Nationalbanken, at bestyrelsesreferaterne ikke kan anses for dokumenter indgået til – eller senere afgivet til Nationalbanken som offentlig myndighed og dermed ikke er underlagt offentlighedslovens regler om aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 7. Udlevering af bestyrelsesreferaterne i forbindelse med en aktindsigtsanmodning ville i øvrigt betyde en underminering af A's selskabsretlige tavshedspligt. ”

Jeg sendte dig den 17. maj 2018 en kopi af Nationalbankens udtalelse, så du kunne komme med dine eventuelle bemærkninger.

Du skrev samme dag til mig, at du ikke havde yderligere bemærkninger.

Den 22. maj 2018 skrev jeg til dig, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og Nationalbanken.

