JUSTITSMINISTERIET

Betænkning om offentlighedsloven
Bind 2

Betænkning nr. 1510

Betænkning om

Offentlighedsloven

Afgivet af
Offentlighedskommissionen

BIND 2

Betænkning nr. 1510

København 2009

Betænkning om offentlighedsloven
Betænkning nr. 1510/2009

Publikationen kan bestilles via
Justitsministeriets hjemmeside
(www.justitsministeriet.dk)
eller hos
Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon 43 22 73 00
Telefax 43 63 19 69

www.schultzboghandel.dk
schultz@schultz-grafisk.dk

ISBN: 8791851-72-6
ISBN internet: 8791851-73-4

Tryk: Schultz Grafisk

Pris: 200 kr. pr. sæt inkl. moms

1. Indledning

1. Kommissionens nedsættelse og sammensætning 1
2. Kommissionens kommissorium..... 4
3. Kommissionens arbejde og arbejdsform..... 11

2. Sammenfatning af kommissionens overvejelser og forslag

1. Indledning..... 15
2. Betænkningens indhold 16
3. Hovedelementerne i kommissionens lovudkast 20
3.1. Formålsbestemmelse (kapitel 8)..... 20
3.2. Lovens anvendelsesområde (kapitel 9) 20
3.3. Identifikationskravet og uforholdsmæssigt ressourceforbrug (kapitel 12)..... 21
3.4. Dataudtræk og databeskrivelse (kapitel 13) 21
3.5. Forsøgsordning med en åben postliste (kapitel 23) 22
3.6. Pligtmæssig journalisering (kapitel 25) 22
3.7. Aktiv informationspligt (kapitel 15 og 24)..... 23
3.8. Offentlighedsportal (kapitel 24)..... 23
3.9. Meroffentlighedsprincippet (kapitel 20) 24
3.10. Offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser (kapitel 15-17)..... 24
3.11. Interne faglige vurderinger og rådgivningsdokumenter (kapitel 16)..... 26
3.12. Behandlingen og afgørelsen af anmodninger om aktindsigt mv. (kapitel 21-22) 27
3.13. Gennemførelse af aktindsigten (kapitel 22)..... 28
4. Sammenfattende oversigt over kommissionens lovudkast..... 28

3. Offentlighedslovens tilblivelse

1. Offentlighedskommissionen af 1956..... 31
2. Partsoffentlighedsloven af 1964..... 32
3. Offentlighedsloven af 1970 32
4. Offentlighedsudvalget af 1973..... 32
5. Offentlighedsloven af 1985 33
6. Ændringerne af offentlighedsloven af 1985 34

4. Oversigt over den gældende offentlighedslov samt en sammenfatning af gældende ret

1. Indledning 37
2. Oversigt over den gældende offentlighedslov 37
2.1. Indledning 37
2.2. Offentlighedslovens anvendelsesområde 38
2.3. Offentlighedslovens hovedregel om aktindsigt mv. 38
2.4. Undtagelse fra retten til aktindsigt 39
2.5. Øvrige regler i offentlighedsloven 43
3. Sammenfatning af gældende ret 44

5. Andre regler end offentlighedsloven om aktindsigt mv.

1. Indledning 69
2. Forvaltningsloven 69
2.1. Forvaltningslovens overordnende indhold 69
2.2. Anvendelsesområde 70
2.3. Forvaltningslovens regler om partsaktindsigt 70
2.3.1. Personkreds 70
2.3.2. Sager og dokumenter omfattet af forvaltningsloven 70
2.3.3. Undtagelser fra retten til aktindsigt 71
2.3.3.1. Undtagne sager 71
2.3.3.2. Undtagne dokumenter 73
2.3.3.3. Undtagne oplysninger 74
2.3.4. Behandling og afgørelse af anmodninger om partsaktindsigt 76
2.4. Forholdet mellem offentlighedsloven og forvaltningsloven 76
3. Sundhedsloven 77
3.1. Sundhedslovens indhold 77
3.2. Anvendelsesområde 77
3.3. Sundhedslovens regler om aktindsigt 77
3.3.1. Personkreds 78
3.3.2. Dokumenter omfattet af sundhedsloven 78
3.3.3. Undtagelse fra retten til aktindsigt 79
3.3.4. Behandling og afgørelse af anmodninger om aktindsigt 80
3.4. Forholdet mellem offentlighedsloven og sundhedsloven 80
4. Miljøoplysningsloven 81
4.1. Anvendelsesområde 81

4.2. Personkreds og betingelser 82
4.3. Miljøoplysninger 82
4.4. Undtagelser fra retten til aktindsigt 83
4.4.1. Generelt 83
4.4.2. Specifikke fravigelser af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser 83
4.5. Behandling og afgørelse af anmodninger om aktindsigt 84
4.6. Forholdet mellem offentlighedsloven og miljøoplysningsloven 85
5. Persondataloven 86
5.1. Anvendelsesområde 86
5.2. Den registreredes indsigtsret (egenacces) 87
5.2.1. Personkreds og betingelser 87
5.2.2. Egenacces 87
5.2.3. Undtagelser fra retten til indsigt 88
5.2.4. Behandlingen og afgørelsen af anmodninger om indsigt 89
5.3. Forholdet mellem persondatalovens indsigtsregler og offentlighedslovens regler om aktindsigt 89
6. Arkivloven 91
6.1. Arkivlovens indhold 91
6.2. Anvendelsesområde 91
6.3. Arkivlovens tilgængelighedsregler 92
6.3.1. Generelt om tilgængelighedsreglerne 92
6.3.2. Tilgængelighedsfrister 92
6.3.2.1. Den almindelige 20-års-tilgængelighedsfrist 92
6.3.2.2. Særlige tilgængelighedsfrister 93
6.3.2.2.1. 75-års-tilgængelighedsfrist 93
6.3.2.2.2. 50-års-tilgængelighedsfrist 94
6.3.2.2.3. Konkret forlængelse af tilgængelighedsfristen 94
6.3.3. Behandling og afgørelse af anmodninger om arkivindsigt 94
6.3.3.1. Sagsbehandlingsfrister 94
6.3.3.2. Vilkår for benyttelse af ikke umiddelbart tilgængelige arkivalier 95
6.4. Særligt om journalisering 96
6.5. Forholdet mellem offentlighedslovens regler om aktindsigt og arkivlovens tilgængelighedsregler 98
7. Aktindsigt mv. ved domstolene og Folketinget mv. 100
7.1. Indledning 100

7.2. Aktindsigt ved domstolene 100
7.2.1. Oversigt over retsplejelovens regler om aktindsigt 100
7.2.2. Nærmere om retsplejelovens almindelige regler om aktindsigt 101
7.2.2.1. Generelt 101
7.2.2.2. Offentlighedens adgang til aktindsigt – udgangspunkt og undtagelser 101
7.3. Aktindsigt i Folketinget og tilknyttede organer 102
7.3.1. Aktindsigt i Folketinget 102
7.3.2. Aktindsigt i Rigsrevisionen 103
7.3.3. Aktindsigt hos Folketingets Ombudsmand 105

6. Offentlighedsprincippet i fremmed ret

1. Indledning 107
2. Sverige 108
2.1. Regelgrundlaget 108
2.2. Retten til aktindsigt 110
2.2.1 Hvem har ret til aktindsigt? 110
2.2.2. Hvilke organer er omfattet? 110
2.2.3. Hvilke dokumenter? 111
2.2.3.1. Dokumenter og dokumentsurrogater 111
2.2.3.2. ”Almena” dokumenter 112
2.2.3.2.1. Opbevares hos offentlige myndigheder 112
2.2.3.2.2. Indkommet til offentlig myndighed 114
2.2.3.2.3. Oprettet af en offentlig myndighed 115
2.2.3.3. Dokumenter, der ikke er almene 116
2.2.3.3.1. Dokumenter, som ikke opbevares af myndigheden 116
2.2.3.3.2. Dokumenter, som ikke er afsendt 116
2.2.3.3.3. Dokumenter, som ikke skal afsendes 118
2.2.3.3.4. Halvfabrikata (”mellanprodukter”) 118
2.2.3.4. Sammenfattende om afgrænsningen af dokumenter, der er undergivet aktindsigt 119
2.3. Begrænsninger i retten til aktindsigt 120
2.3.1 Overordnet ramme for tavshedspligtens begrænsning af retten til aktindsigt 120
2.3.2. Undtagelsesgrupper 122
2.3.2.1. Den centrale finanspolitik 122
2.3.2.2. Kontrolhensyn 123

2.3.2.3. Forebyggelse og påtale af forbrydelser 123
2.3.2.4. Det offentliges økonomiske interesser 123
2.3.2.5. Hensynet til privates personlige forhold 123
2.3.2.6. Hensynet til privates økonomiske forhold 124
2.3.2.7. Hensynet til privates forhold både af personlig og økonomisk karakter 125
2.3.2.8. Beskyttelse af dyre- eller plantearter 126
2.3.2.9. Særregler om "sekretess" hos regeringen, Riksdagen, Riksdagens Ombudsmænd og Justitiekansleren 126
2.3.2.10. Særregler om "sekretess" hos domstolene 126
2.3.2.11. Sekundær "sekretess" 127
2.5.2.12. "Sekretess" overfor myndigheder samt i forhold til private parter mv. 127
2.3.2.13. Ansvar for brud på tavshedspligten 127
2.3.2.14. Udvidelse af retten til aktindsigt til private eller halvoffentlige organer 127
2.4. Journalisering, postlister mv. 128
2.5. Behandling og afgørelse af ansøgninger om aktindsigt 129
2.5.1. Kompetence 129
2.5.2. Gennemførelse af aktindsigt 129
2.5.3. Klage 130
2.6. Den danske og den svenske ordning 130
3. Norge 133
3.1. Regelgrundlaget 133
3.2. Retten til aktindsigt 133
3.2.1. Personkreds 133
3.2.2. Anvendelsesområde 134
3.2.3. Sagsdokumenter 136
3.2.3.1. Dokumentbegrebet 136
3.2.3.2. Dokumentet skal være "kommet inn", "utferdiget" eller "lagt frem" 137
3.2.3.3. Udsættelse af aktindsigt 138
3.2.3.4. Journaler og postlister 138
3.3. Undtagelser fra aktindsigt 140
3.3.1. Generelt om undtagelsesbestemmelserne 140
3.3.2. Obligatoriske undtagelser 141
3.3.2.1. Regler om tavshedspligt 141
3.3.2.2. Kun de tavshedsbelagte oplysninger 142

3.3.2.3. Tavshedspligtens omfang 142
3.3.2.3.1. Tavshedspligt om personlige forhold..... 143
3.3.2.3.2. Næringsoplysninger..... 145
3.3.2.3.3. Begrænsninger i tavshedspligten..... 146
3.3.3. Fakultative undtagelser..... 147
3.3.3.1. Indledning..... 147
3.3.3.2. Interne dokumenter (organinterne dokumenter og dokumenter udarbejdet af andre) 148
3.3.3.2.1. Organinterne dokumenter..... 148
3.3.3.2.2. Interne dokumenter udarbejdet af andre..... 150
3.3.3.2.2.1. Dokumenter til brug for en myndigheds interne sagsforberedelse, der er udarbejdet af andre 150
3.3.3.2.2.2. Fra underordnede myndigheder 151
3.3.3.2.2.3. Fra rådgivere eller sagkyndige..... 151
3.3.3.2.2.4. Fra departementer..... 152
3.3.3.2.2.5. Dokumenter til indhentelse af udtalelser 152
3.3.3.2.2.6. Almindelige høringsudtalelser 153
3.3.3.2.2.7. Indstillinger 153
3.3.3.2.2.8. Meroffentlighed i interne dokumenter..... 153
3.3.3.2.2.9. Undtagelse af interne dokumenter efter den nye lov .. 154
3.3.3.3. Undtagelser på grund af dokumentets indhold..... 157
3.3.3.3.1. Hensynet til rigets sikkerhed, landets forsvar eller forholdet til fremmede magter eller internationale organisationer 158
3.3.3.3.2. Hensynet til forvaltningens økonomiske interesser 160
3.3.3.3.3. Hensynet til offentlig kontrolvirksomhed..... 162
3.3.3.3.4. Statsrådsprotokoller 163
3.3.3.3.5. Ansættelsessager..... 163
3.3.3.3.6. Lovovertrædelser..... 164
3.3.3.3.7. Eksamensbesvarelser..... 165
3.3.3.3.8. Dokumenter i forbindelse med statsbudgettet..... 166
3.3.3.3.9. Personbilleder 166
3.3.3.3.10. Oplysninger, som er indhentet i forbindelse med personovervågning 167
3.3.3.3.11. Undtagelse af hele sager 167
3.3.3.3.12 Undtagelse for at beskytte mod strafbare handlinger eller beskadigelse af miljøet 168
3.3.3.3.13. Andre nye undtagelser i den nye lov..... 169

3.4. Meroffentlighed 170
3.5. Behandling og afgørelse af ansøgninger om aktindsigt 171
3.5.1. Krav til ansøgningen 171
3.5.2. Kompetence 172
3.5.3. Behandlingstid 173
3.5.4. Den praktiske gennemførelse af indsigt 173
3.5.5. Begrundelsespligt 174
3.5.6. Klageadgang 175
3.6. Den danske og den norske ordning 175
4. Finland 177
4.1. Regelgrundlaget 177
4.2. Retten til aktindsigt 179
4.2.1. Hvem har ret til indsigt? 179
4.2.2. Hvilke organer gælder loven for? 179
4.2.3. Hvilke dokumenter er omfattet? 179
4.2.3.1 Dokumentbegrebet 179
4.2.3.2. Dokumenterne skal bero hos myndigheder 179
4.2.3.3. Internt arbejdsmateriale 180
4.2.3.4 Tidspunktet for oprettelse af et offentligt dokument 181
4.2.3.5 Tidspunktet for modtagelse af et dokument 181
4.3. Undtagelser fra retten til aktindsigt 182
4.3.1. Regler om tavshedspligt 182
4.3.2. Lovens § 24 183
4.3.2.1. Udenrigspolitiske, udenrigsøkonomiske og sikkerhedspolitiske dokumenter 183
4.3.2.2. Efterforskning og strafforfølgning 183
4.3.2.3. Klagesager 184
4.3.2.4. Dokumenter om beskyttelses- og sikkerhedsforanstaltninger 184
4.3.2.5. Militærpapirer 184
4.3.2.6. Dokumenter om finans- og pengepolitik, det finansielle marked, samfundsøkonomi mv. 184
4.3.2.7. Udryddelsestruede dyr og planter 185
4.3.2.8 Inspektion og kontrol 185
4.3.2.9. Statistik og forskning 185
4.3.2.10. Offentlig forretningsvirksomhed 185
4.3.2.11. Dokumenter vedrørende det offentliges retssager 185

4.3.2.12. Forretningshemmeligheder vedrørende private virksomheder 186
4.3.2.13. Undervisning og forskning 186
4.3.2.14. Oplysninger om enkeltpersoners økonomiske forhold 186
4.3.2.15. Flygtninge, asylsøgere mv. 186
4.3.2.16. Sociale klienter mv. 186
4.3.2.17. Andre følsomme oplysninger om enkeltpersoners forhold 187
4.3.2.18. Eksamenskarakterer, vidnesbyrd mv. 187
4.3.2.19. Kontaktinformation 187
4.3.2.20. Oplysninger om personlige forhold i øvrigt 187
4.3.3. Begrænsninger i og undtagelser fra reglerne om tavshedspligt 188
4.4. Behandling af ansøgninger om aktindsigt 188
4.4.1. Krav til ansøgningen 188
4.4.2. Kompetence 189
4.4.3. Behandling af ansøgningen 189
4.4.4. Gennemførelse af aktindsigt 189
4.5. Pligt til at fremme og udvikle retten til information 190
4.6. Klagemuligheder 192
4.7. Den danske og den finske ordning 192
5. UK 193
5.1. Regelgrundlaget 193
5.2. Retten til aktindsigt 193
5.2.1. Hvem har ret til aktindsigt? 193
5.2.2. Hvilke organer er omfattet? 194
5.2.3. Hvilke dokumenter? 194
5.2.4. Hvad omfatter retten til information? 194
5.3. Undtagelser fra eller begrænsninger i retten til aktindsigt 195
5.3.1. Oplysninger som er tilgængelige på anden måde end ved aktindsigt 195
5.3.2. Oplysninger der undtages af hensyn til den nationale sikkerhed og forsvar 196
5.3.3. Udenrigspolitiske interesser 196
5.3.4. Det offentliges økonomiske interesser 197
5.3.5. Oplysninger i straffesager mv. 197
5.3.6. Oplysninger hos domstolene mv. 197
5.3.7. Oplysninger om revision 197

5.3.8. Beskyttelse af den politiske beslutningsproces 197
5.3.9. Brevveksling med Dronningen og den kongelige familie ... 198
5.3.10. Helbredsoplysninger mv. 198
5.3.11. Miljøoplysninger 199
5.3.12. Oplysninger om den aktindsigtssøgendes personlige forhold 199
5.3.13. Oplysninger modtaget i fortrolighed 199
5.3.14. Hensyn til juridiske privilegier 199
5.3.15. Forretningsinteresser 199
5.3.16. Oplysninger undtaget efter anden lovgivning 200
5.4. Behandling af ansøgninger om aktindsigt 200
5.4.1. Kompetence 200
5.4.2. Afgørelse af aktindsigt 200
5.4.3. Klage 200
5.5. Gennemførelse af aktindsigt 201
5.6. Pligt til at fremme offentlighedsprincippet 201
5.7. Den engelske og den danske ordning 202
6. USA 202
6.1. Retsgrundlaget 202
6.2. Retten til aktindsigt 203
6.3. Undtagelser og begrænsninger i retten til aktindsigt 204
6.4. Gennemførelse af aktindsigt 204
6.5. Pligt til at informere om lovens administration 205
6.6. Særregler 205
6.7. Den amerikanske og den danske ordning 205
7. Tendenser i udenlandske love om aktindsigt. 206
7.1. Forfatningsmæssig beskyttelse af retten til aktindsigt 206
7.2. Lovens anvendelsesområde 206
7.3. Dokumentbegrebet 207
7.4. Hvem har ret til indsigt? 207
7.5. Hensynet til den politiske beslutningsproces 208
7.6. Almen interesse i at dokumenter udleveres 208
7.7. Klassificering af oplysninger 209
7.8. Klage over afslag 209
7.9. Sanktioner overfor overtrædelser 210
7.10. Pligt til at offentliggøre oplysninger 210
7.11. Digitale dokumenter 210
7.12. Behandlingstid 210

7.13. Gebyr 211
7.14. Journaler 211
7.15. Proaktiv indsats 211
7.16. Begrænsninger i ansøgerens anvendelse af udleverede oplysninger 212
7.17. Whistleblowing 212

7. Offentlighedsprincippet på internationalt plan

1. Indledning 213
2. Den Europæiske Union 216
2.1. Regelgrundlaget 216
2.2. Ret til aktindsigt 217
2.2.1. Personkreds 217
2.2.2. Anvendelsesområde 217
2.2.3. Hvilke dokumenter? 218
2.2.3.1. Dokumentbegrebet 218
2.2.3.2. Dokumentet skal være i institutionens besiddelse 219
2.2.3.3. Dokumenter i medlemsstaterne 219
2.2.3.4. Journalliste 219
2.3. Undtagelser 220
2.3.1. Generelt 220
2.3.2. De beskyttede interesser 220
2.3.2.1. Offentlige interesser 220
2.3.2.2. Privatlivets fred 220
2.3.2.3. Privates forretningsmæssige interesser 221
2.3.2.4. Institutionernes kontrolvirksomhed samt juridiske rådgivning 221
2.3.2.5. Interne dokumenter og intern meningsudveksling 221
2.3.2.6. Dokumenter fra tredjemand 222
2.4. Behandling og afgørelse af ansøgninger om aktindsigt 224
2.4.1. Ansøgningen 224
2.4.2. Tidsfrister 224
2.4.3. Genfremsættelse af ansøgningen 224
2.4.4. Behandling af følsomme dokumenter 225
2.4.5. Gennemførelse af aktindsigt 225
2.5. Regler til fremme af retten til information 226
2.6. Klage 226
3. Europarådets rekommandation om aktindsigt 227

3.1. Indledning 227
3.2. Ret til aktindsigt 228
3.2.1. Personkreds 228
3.2.2. Anvendelsesområde 228
3.2.3. Dokumentbegrebet 228
3.2.4. Journalliste 229
3.3. Undtagelser 229
3.3.1. Generelt 229
3.3.2. De beskyttede interesser 230
3.4. Behandling og afgørelse af ansøgninger om aktindsigt 231
3.4.1. Ansøgningen 231
3.4.2. Tidsfrister 231
3.4.3. Behandling af en anmodning om aktindsigt 231
3.4.4. Gennemførelse af aktindsigt 232
3.4.5. Klage 232
3.4.6. Information mv. om aktindsigtsadgangen 232

8. Offentlighedslovens formål

1. Indledning 235
2. Hidtidige overvejelser om hensynene bag og formålene med en almindelig offentlighedsordning 236
2.1. Offentlighedskommissionen af 1956 236
2.2. Partsoffentlighedsloven af 1964 240
2.3. Offentlighedsloven af 1970 240
2.4. Offentlighedsloven af 1985 241
3. Kommissionens overvejelser 242
3.1. Offentlighedslovens formål 242
3.1.1. Hensynet til et åbent, demokratisk samfund samt til informations- og ytringsfriheden 243
3.1.2. Hensynet til offentlighedens kontrol 245
3.1.3. Hensynet til offentlighedens tillid 245
3.1.4. Hensynet til medierne 246
3.1.5. Hensynet til retssikkerheden 246
3.2. Indsættelse af en formålsbestemmelse 247

9. Offentlighedslovens anvendelsesområde

1. Indledning 251

2. Nærmere om § 1, stk. 1, vedrørende offentlighedslovens almindelige anvendelsesområde 253
2.1. Bestemmelsens baggrund 253
2.2. Formelt/organisatorisk kriterium ved fastlæggelse af offentlighedslovens anvendelsesområde 254
2.3. Forvaltningsrettens anvendelse på andet end den offentlige forvaltning..... 257
2.4. Materielt kriterium ved fastlæggelse af andre loves anvendelsesområde 260
2.4.1. Persondataloven..... 260
2.4.2. Miljøoplysningsloven 261
2.4.3. Retssikkerhedsloven..... 261
2.4.4. Radio- og fjernsynsloven 262
2.5. Myndigheder mv., der er omfattet af offentlighedsloven..... 263
2.6. Offentlige myndigheder mv., der ikke er omfattet af offentlighedsloven 267
2.7. Generelt om privatoprettede institutioner mv. 268
2.8. Privatoprettede selvejende institutioner og foreninger mv. ... 271
2.9. Selskaber med offentlig deltagelse..... 273
2.9.1. Indledning..... 273
2.9.2. Offentlighedslovens § 1, stk. 3, og særlovgivning..... 274
2.9.3. Særlige ordninger for aktieselskaber mv. 275
2.9.3.1. Årsregnskab og halvårsrapport..... 276
2.9.3.2. Oplysningspligt i forbindelse med generalforsamlinger .. 276
2.9.3.3. Oplysning om væsentlige forhold vedrørende statslige aktieselskaber 277
2.9.3.4. Fondsbørsnoterede selskabers oplysningsforpligtelse 277
2.10. Nærmere om det offentliges deltagelse i selskaber 277
2.10.1. Kommunal deltagelse i selskaber 277
2.10.2. Statslig deltagelse i selskaber 279
2.11. Offentlighedsloven gælder for "al virksomhed"..... 281
3. Nærmere om offentlighedslovens § 1, stk. 2 – elforsyningsvirksomheder mv..... 283
4. Nærmere om offentlighedslovens § 1, stk. 3 – private institutioner mv..... 284
5. Adgangen efter offentlighedslovens § 3, stk. 1, til at undtage myndigheder fra loven..... 285
6. Kommissionens overvejelser 286

6.1. Indledning 286
6.2. Formelt eller materielt kriterium ved fastlæggelse af lovens anvendelsesområde 288
6.3. "Al virksomhed", der udøves af den offentlige forvaltning, omfattet af offentlighedsloven..... 290
6.4. Folketinget, domstolene og kongehuset..... 292
6.5. Generelle overvejelser om udvidelse af lovens anvendelsesområde til at omfatte institutioner, foreninger og selskaber mv..... 294
6.6. Generelle kriterier for afgrænsningen af den nærmere udvidelse af offentlighedslovens anvendelsesområde..... 294
6.6.1. Organets tilknytning til det offentlige..... 295
6.6.2. Karakteren af den udøvede virksomhed 295
6.6.3. Betydning af de generelle kriterier og modstående hensyn.. 296
6.7. Administrative problemer i forbindelse med en udvidelse af lovens anvendelsesområde..... 297
6.8. Selvejende institutioner, fonde og foreninger mv..... 298
6.8.1. Selvejende institutioner oprettet ved det offentliges foranstaltning..... 298
6.8.2. Selvejende institutioner mv. oprettet på privatretligt grundlag, der er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol 299
6.8.3. Selvejende institutioner mv. oprettet på privatretligt grundlag, der bl.a. har beføjelse til at træffe afgørelse i det offentliges sted 300
6.9. Statslige og kommunale selskaber..... 304
6.10. Private erhvervsdrivendes udførelse af udliciterede opgaver mv..... 310
6.11. Forsyningsopgaver mv..... 313
6.12. KL og Danske Regioner..... 315
6.12.1. KL og Danske Regioners retlige status 315
6.12.2. KL's og Danske Regioners struktur 315
6.12.3. Foreningernes formål, opgaver og finansiering i hovedtræk..... 316
6.12.4. Kommissionens overvejelser om at inddrage KL og Danske Regioner under offentlighedsloven 318
6.13. Dataudtræk og sammenstilling af oplysninger..... 319
6.14. Bemyndigelser (offentlighedslovens § 1, stk. 3, og § 3) 320

10. Dokumentbegrebet mv.

1. Indledning 321
2. Baggrund 322
3. Dokumentbegrebet 322
4. Retten til aktindsigt omfatter principielt alle sagens dokumenter, uanset på hvilken måde de opbevares 323
5. Retten til aktindsigt omfatter alene eksisterende dokumenter, og der kan ikke kræves løbende aktindsigt 324
5.1. Aktindsigt i eksisterende dokumenter 324
5.2. Løbende aktindsigt 325
5.3. Rekonstruktion af dokumenter 326
6. Retten til aktindsigt omfatter alene dokumenter, der har været undergivet administrativ sagsbehandling 327
6.1. Dokumentet skal være indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed 327
6.2. Dokumentet skal være indgået eller oprettet som led i en administrativ sagsbehandling 328
7. Retten til aktindsigt omfatter alene dokumenter, der vedrører sagen 331
8. Retten til aktindsigt omfatter ikke privat brevveksling 332
9. Retten til aktindsigt omfatter også sagens journalkort mv. (journalindførslen/aktlisten) 333
10. Retten til aktindsigt omfatter ikke forvaltningsmyndighedernes databaser 335
11. Kommissionens overvejelser 336
11.1. Nærmere om dokumentbegrebet 336
11.1.1. Teknologineutralt dokumentbegreb 336
11.1.2. Særligt om e-mail og sms-beskeder 337
11.2. Forholdet mellem dokumentbegrebet og databasebegrebet 339
11.3. Dokumenter, der "er indgået til" eller "oprettet" af en forvaltningsmyndighed 340
11.4. Udgående breve skal være "kommet frem" til adressaten 343
11.5. Nærmere om udtrykket "administrativ sagsbehandling" 345
11.6. Dokumenter, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt 346
11 .7. Aktindsigt i journalen mv. 347
11.7.1. Aktindsigt i journalregisteret 347

11.7.2. Aktindsigt i journalplanen 349
11.7.3. Aktindsigt i journalindførslen (aktlisten) 350
11.7.4. Sammenfatning af spørgsmålet om aktindsigt i journalen mv. 351

11. Den teknologiske udviklings betydning for omfanget af retten til indsigt

1. Indledning 353
2. Gældende ret 354
2.1. Indsigt i selve databasen og i elektroniske dokumenter 354
2.2. Adgang til dataudtræk og anden sammenstilling af oplysninger 355
2.3. Nærmere om elektronisk post (e-mail) 355
3. Den offentlige forvaltnings anvendelse af databaser 356
3.1. Databaser, der anvendes i forbindelse med administrativ sagsbehandling 356
3.2. Databaser, der anvendes i forbindelse med udarbejdelse af statistik 357
3.3. Databaser, der anvendes i forbindelse med beskrivelsen af komplekse sammenhænge (beregningsdatabaser) 358
3.4. Databaser, der anvendes i forbindelse med journalisering 359
3.5. Den teknologiske opbygning af de offentlige databaser 359
3.6. Forvaltningsretlige krav til det offentliges IT-løsninger 360
4. Kommissionens overvejelser 365
4.1. Databasebegrebet 365
4.2. Indsigt i databasen (rådata) 366
4.3. Adgang til dataudtræk – sammenstilling af oplysninger i forvaltningsmyndighedernes databaser 370
4.4. Adgang til databeskrivelsen 374
4.5. Nye digitale værktøjer 381
4.6. Indsigt i elektroniske spor 381

12. Personkreds og betingelser

1. Indledning 383
2. Baggrund 384
3. Personkreds 384
4. Identitetskrav 385
5. Begrundelseskrav og afslag på chikanøse begæringer 385

6. Formkrav 386
7. Identifikationskrav 387
7.1. Almindelige bemærkninger 387
7.2. Det subjektive krav 387
7.3. Det objektive krav 388
7.4. Aktindsigt i en ubestemt flerhed af sager 389
7.5. Pressens begæringer om aktindsigt – identifikationskravet og vejledningspligten 390
7.6. Aktindsigt i postlister 392
8. Kommissionens overvejelser 393
8.1. Personkreds, begrundelseskrav og formkrav 393
8.2. Aktindsigtsanmodninger, der tjener et retsstridigt formål mv. 394
8.3. Identitetskrav 395
8.4. Identifikationskravet 396
8.4.1. Det objektive krav og kravet om temaangivelse 397
8.4.2. Det subjektive krav 398
8.5. Hensynet til myndighedens ressourcer 399

13. Notatpligt

1. Indledning og formål 403
2. Baggrund 404
3. Nærmere om notatpligtens rækkevidde efter § 6, stk. 1 405
3.1. Notatpligtens anvendelsesområde – afgørelsessager 405
3.2. Notatpligtens genstand – ”faktiske omstændigheder” 407
3.3. Baggrunden for myndighedens kendskab til oplysningerne 409
3.4. Formkrav mv. 411
4. Notatpligt efter en ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning 412
5. Notat efter god forvaltningsskik 416
6. Kommissionens overvejelser 417
6.1. Pligt til at tage notat af modtagne oplysninger uden for afgørelsessager 417
6.2. Notatpligten efter den ulovbestemte forvaltningsretlige retsgrundsætning 419
6.3. Andre spørgsmål i tilknytning til notatpligten 423

14. Hensyn bag lovens undtagelsesbestemmelser og formuleringen af bestemmelserne

1. Indledning 429
2. Beskyttelsesinteresser 430
2.1. Beskyttelsesinteresser bag de gældende undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven 430
2.1.1. Sager undtaget fra aktindsigt 430
2.1.2. Dokumenter undtaget fra aktindsigt 431
2.1.3. Oplysninger undtaget fra aktindsigt 432
3. Kommissionens overvejelser 433
3.1. Beskyttelsesinteresser bag offentlighedsloven 433
3.1.1. Offentlige og private beskyttelsesinteresser 433
3.1.2. Kvalificerede beskyttelsesinteresser 434
3.2. Udformningen og affattelsen af undtagelsesbestemmelserne mv. 436
3.2.1. Lovtekniske synspunkter 436
3.2.2. Præcisionskravet 438

15. Sager undtaget fra aktindsigt

1. Indledning 439
2. Sager inden for strafferetsplejen 439
2.1. Baggrund og formål 439
2.2. Sagstyper inden for henholdsvis uden for bestemmelsens anvendelsesområde 440
2.3. Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af bestemmelsen 442
3. Sager om førelse af kalendere i den offentlige forvaltning 443
3.1. Gældende ret 443
3.2. Ombudsmandens praksis 444
3.3. Særligt om aktindsigt i ministerkalendere 447
3.3.1. Indledning 447
3.3.2. Begrundelsen for at undtage ministerkalendere fra retten til aktindsigt 450
3.3.3. Konsekvensen af indførelsen af § 2, stk. 1, 2. pkt. 451
3.4. Udenlandsk ret 452
4. Sager om lovgivning 453
4.1. Baggrund og formål 453
4.2. Almindelige bemærkninger 454

4.3. Sagstyper inden for henholdsvis uden for bestemmelsens anvendelsesområde 454
4.4. Nærmere om begrebet "lovgivningssag" 456
4.5. Nærmere om, hvilke dokumenter der indgår i en lovgivningssag 458
5. Sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste ... 461
5.1. Baggrund og formål 461
5.2. Bestemmelsens rækkevidde 461
5.3. Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af bestemmelsen 465
5.4. Aktindsigt i ansættelses- eller forfremmelsessager efter andre regler 465
6. Andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste (konkrete personalesager) 466
6.1. Baggrund og formål 466
6.2. Almindelige bemærkninger 467
6.3. Sagstyper inden for henholdsvis uden for bestemmelsens anvendelsesområde 468
6.4. Nærmere om udtrykket "i det offentliges tjeneste" og "ansættelsesforhold" 469
6.5. Oplysninger i konkrete personalesager, der er undergivet aktindsigt 470
6.6. Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af bestemmelsen 471
7. Kommissionens overvejelser 472
7.1. Indledning 472
7.2. Sagsbegrebet og tilgrænsende spørgsmål 473
7.2.1. Sagsbegrebet 473
7.2.2. Dokumenter, der kan henregnes til en sag 474
7.2.3. Én eller flere sager 474
7.3. Undtagelse af sagsområder 477
7.3.1. Sager indenfor strafferetsplejen 478
7.3.2. Sager om lovgivning 483
7.3.3. Sager om førelse af kalendere i den offentlige forvaltning .. 486
7.3.4. Sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste 495
7.3.5. Konkrete personalesager 497
7.3.6. Sagsområder mv. undtaget efter offentlighedslovens § 3, stk. 1 503

7.3.7. Sagsområder, der er undtaget efter offentlighedslovens § 17, stk. 4 503
7.3.8. Sager om færøske og grønlandske anliggender 504

16. Dokumenter undtaget fra aktindsigt

1. Indledning 507
2. Interne arbejdsdokumenter 507
2.1. Dokumenter, der udarbejdes til myndighedens eget brug 507
2.1.1. Baggrund og formål – navnlig i forhold til lovens § 7, nr. 1 507
2.1.2. Afgrænsningen af interne arbejdsdokumenter 510
2.1.2.1. Hovedsynspunktet ved afgrænsningen af interne arbejdsdokumenter 510
2.1.2.2. Eksempler på interne arbejdsdokumenter 511
2.1.2.3. Eksempler på eksterne dokumenter 513
2.1.3. Afgivelse af interne arbejdsdokumenter til udenforstående 514
2.1.3.1. Hovedreglen vedrørende afgivelse af interne arbejdsdokumenter til udenforstående 514
2.1.3.2. Afgivelse af et dokument 515
2.1.3.3. Afgivelse af et internt dokument til myndigheder og personer, der betragtes som udenforstående 515
2.1.3.4. Afgivelse til udenforstående, hvor dokumentet ikke fortaber sin interne karakter 517
2.2. Brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed 519
2.2.1. Baggrund og formål 519
2.2.2. Generelt om myndighedsbegrebet (inden for samme myndighed) 519
2.2.3. Praksis 521
2.2.4. Koncernledelser 523
2.2.5. Tværministerielle arbejdsgrupper og lignende (ad hoc-myndigheder) 524
2.2.6. Særligt om regenten 528
2.3. Den kommunale forvaltning 529
2.3.1. Baggrund og formål 529
2.3.2. Indhold 530
3. Interne dokumenter, som er undergivet aktindsigt 531

3.1. Baggrund 531
3.2. Almindelige bemærkninger..... 532
3.3. Beslutningsdokumenter 532
3.4. § 6-notater 533
3.5. Undersøgelsesrapporter mv. 533
3.6. Interne cirkulærer 534
4. Undtagelse af visse nærmere angivne dokumenter 535
4.1. Møder mellem ministre mv. 536
4.1.1. Baggrund og formål 536
4.1.2. Indhold 537
4.2. Brevveksling mellem ministerier om lovgivning 539
4.2.1. Baggrund og formål 539
4.2.2. Indhold 540
4.3. Sekretariatsopgaver..... 541
4.3.1. Baggrund og formål 541
4.3.2. Indhold 542
4.4. Brevveksling med sagkyndige til brug i retssager 543
4.4.1 Bestemmelsens baggrund og formål..... 543
4.4.2. Nærmere om udtrykket ”sagkyndige” 543
4.4.2.1. Rådgivningens karakter 543
4.4.2.2. Brevveksling med andre end offentlige myndigheder..... 544
4.4.2.3. Brevveksling mellem offentlige myndigheder..... 544
4.4.2.4. Sagkyndige erklæringer indhentet af andre end offentlige myndigheder 545
4.4.3. Nærmere om udtrykket ”retssager” 545
4.4.3.1. Verserende retssager..... 545
4.4.3.2. Overvejelser om, hvorvidt en retssag bør føres..... 546
4.4.4. Dokumenter omfattet af § 10, nr. 4..... 549
4.5. Materiale til brug for statistik og videnskabelige undersøgelser 549
4.5.1. Bestemmelsens baggrund og formål..... 549
4.5.2. Indhold 550
4.6. Afgivelse af dokumenter omfattet af § 10, nr. 1-4, til udenforstående mv..... 551
5. Ekstraheringspligt 553
5.1. Baggrund og formål 553
5.2. Ekstraheringspligtens omfang 554
5.2.1. Almindelige bemærkninger 554

5.2.2. Nærmere om udtrykket oplysninger af "væsentlig betydning" 555
5.2.3. Nærmere om udtrykket "faktiske omstændigheder"..... 556
5.3. Praksis 558
6. Kommissionens overvejelser..... 563
6.1. Interne dokumenter..... 563
6.1.1. Hensyn for og imod undtagelse af interne dokumenter fra retten til aktindsigt..... 563
6.1.1.1. Hensyn bag undtagelsen af interne dokumenter..... 563
6.1.1.2. Hensyn, der taler for aktindsigt i interne dokumenter..... 567
6.1.1.3. Afvejning af hensyn for og imod aktindsigt i interne dokumenter..... 568
6.1.2. Afgrænsningen af interne dokumenter..... 568
6.1.3. Afgivelse af interne dokumenter 570
6.1.3.1. Lovbestemmelse om retsvirkningen af afgivelse af et internt dokument..... 570
6.1.3.2. Hvornår anses et internt dokument for afgivet?..... 571
6.1.3.3. Interne dokumenter, der ikke mister deres interne karakter trods afgivelse til udenforstående..... 573
6.1.3.3.1. Afgivelse sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller lignende 573
6.1.3.3.2. Afgivelse og tværministerielle arbejdsgrupper mv..... 576
6.1.4. Myndighedsbegrebet 576
6.1.4.1. Forskellige enheder inden for samme myndighed 576
6.1.4.2. Tværministerielle arbejdsgrupper og koncernledelser mv. 577
6.1.5. Den kommunale enhedsforvaltning..... 578
6.1.5.1. Nærmere om princippet om den kommunale og regionale enhedsforvaltning..... 578
6.1.5.2. Aktindsigt i særlige kommunale og regionale interne dokumenter..... 580
6.2. Interne dokumenter i endelig form, der er undergivet aktindsigt..... 582
6.3. Undtagelse af nærmere angivne dokumenttyper..... 584
6.4. Særligt om den interne og politiske beslutningsproces 586
6.4.1. Indledning 586
6.4.2. Nærmere om behovet for at beskytte den interne og politiske beslutningsproces..... 589

6.4.2.1. Hensyn for og imod beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces 589
6.4.2.2. Ministerens funktioner som regeringspolitiker og forvaltningschef 590
6.4.2.3. Den politiske ministerbetjening 591
6.4.3. Betydningen af centraladministrationens organisering og arbejdsformer 592
6.4.3.1. Øget inddragelse af styrelser og direktorater i den politiske ministerbetjening 592
6.4.3.2. Øget samarbejde mellem ministerier indbyrdes i forbindelse med sager af politisk karakter 595
6.4.4. Kommissionens forslag til nye bestemmelser, der skal beskytte den interne og politiske beslutningsproces 598
6.4.4.1. Kommissionens forslag til en ny bestemmelse i offentlighedsloven, der beskytter dokumenter, som udveksles i forbindelse med ministerbetjening 598
6.4.4.2. Nærmere om udtrykket "ministerbetjening" 599
6.4.4.3. Myndigheder omfattet af den foreslåede bestemmelse i § 24, stk. 1, nr. 1 601
6.4.4.4. Anvendelsesområdet for den foreslåede § 24, stk. 1, nr. 1... 602
6.4.4.5. Anvendelsesområdet for den foreslåede § 24, stk. 1, nr. 2... 604
6.4.4.6. Typer af dokumenter og oplysninger omfattet af den foreslåede bestemmelse 606
6.4.4.7. Virkningen af, at et dokument eller en oplysning er omfattet af den foreslåede bestemmelse 607
6.4.4.8. Videresendelse eller videreanvendelse af dokumenter og oplysninger omfattet af den foreslåede bestemmelse 608
6.4.4.9. Kommissionens forslag til § 24, stk. 2 610
6.4.4.10. Forslag til en bestemmelse, der undtager dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer 612
6.4.4.11. Den interne og politiske beslutningsproces indenfor det kommunale og regionale område 616
6.4.5. Behovet for at opretholde den gældende lovs § 10, nr. 1 og 2.. 618
6.5. Ekstraheringspligt 619
6.5.1. Faktuelle oplysninger og eksterne faglige vurderinger 619
6.5.1.1. Indledning 619
6.5.1.2. Nærmere om udtrykket "oplysninger om en sags faktiske grundlag", eksterne faglige vurderinger mv. 620

6.5.1.2.1. Oplysninger om sagens faktiske grundlag..... 620
6.5.1.2.2. Oplysninger om metoder og forudsætninger vedrørende offentliggjorte analyser og beregninger..... 621
6.5.1.3. Relevante oplysninger 623
6.5.1.4. Nærmere om udtrykket "for sagen" 624
6.5.1.5. Eksterne faglige vurderinger 625
6.5.2. Interne faglige vurderinger 626
6.5.2.1. Indledning 626
6.5.2.2. Generelle bemærkninger om indsigt i interne faglige vurderinger 627
6.5.2.3. Udtrykket "faglig vurdering"..... 628
6.5.2.4. Endelig form..... 630
6.5.2.5. Fremsat lovforslag eller offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende 632
6.5.2.6. Dokumenter udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner ... 636
6.5.2.7. Interne faglige vurderinger i konkrete sager 640
6.5.3. Ressourcehensyn 641
6.5.4. Oplysninger, der fremgår af andre dokumenter mv..... 642

17. Oplysninger undtaget fra aktindsigt

1. Indledning..... 643
2. Undtagelse af oplysninger om enkeltpersoners private forhold 643
2.1. Baggrund og formål..... 643
2.2. Almindelige bemærkninger 644
2.3. Hvilke oplysninger om enkeltpersoner kan undtages fra aktindsigt 647
2.4. Oplysninger om enkeltpersoners økonomiske forhold 650
3. Undtagelse af oplysninger vedrørende erhvervsmæssige forhold .. 651
3.1. Baggrund og formål..... 651
3.2. Almindelige bemærkninger 651
3.3. Sagstyper, hvor bestemmelsen har været anvendt 652
3.4. Væsentlig økonomisk betydning..... 653
3.5. Høring af den, oplysningerne angår..... 655
3.6. Delvis aktindsigt 656
4. Konkret undtagelse af oplysninger af hensyn til særlige offentlige eller private beskyttelsesinteresser..... 657
4.1. Almindelige bemærkninger om bestemmelsen i § 13, stk. 1 . 658

4.1.1. Konkret skøn 658
4.1.2. Væsentlighedsbedømmelsen 658
4.1.3. Ansøgerens individuelle interesse i aktindsigt 659
4.2. Nærmere om rækkevidden af de enkelte bestemmelser i § 13, stk. 1, nr. 1-6 661
4.2.1. Hensynet til statens sikkerhed eller rigets forsvar 661
4.2.1.1. Bestemmelsens baggrund og formål 661
4.2.1.2. Bestemmelsens indhold 662
4.2.2 Hensynet til rigets udenrigspolitiske interesser mv. 665
4.2.2.1. Bestemmelsens baggrund og formål 665
4.2.2.2. Bestemmelsens indhold 667
4.2.2.3. Ombudsmandens praksis 669
4.2.3. Hensynet til retshåndhævelsens effektivitet samt sigtede og vidner i straffe- og disciplinærsager mv. 671
4.2.3.1. Bestemmelsens baggrund og formål 671
4.2.3.2. Bestemmelsens indhold 672
4.2.3.3. Ombudsmandens praksis 672
4.2.4. Hensynet til det offentliges kontrol- og planlægningsvirksomhed mv. 673
4.2.4.1. Bestemmelsens baggrund og formål 673
4.2.4.2. Bestemmelsens indhold 674
4.2.4.3. Ombudsmandens praksis 676
4.2.5. Hensynet til det offentliges økonomiske interesser 678
4.2.5.1. Bestemmelsens baggrund og formål 678
4.2.5.2. Bestemmelsens indhold 678
4.2.5.3. Ombudsmandens praksis 680
4.2.6. Hensynet til private og offentlige interesser 681
4.2.6.1. Bestemmelsens baggrund og formål 681
4.2.6.2. Bestemmelsens indhold 685
4.2.6.3. Praksis 687
4.2.6.3.1. Den politiske beslutningsproces 687
4.2.6.3.2. Internt præget samarbejde/internt materiale 691
4.2.6.3.3. Tavshedspligt og personlige/fortrolige oplysninger 692
4.2.6.3.4. Økonomiske og ressourcemæssige interesser 693
4.2.6.3.5. Forsknings- og undervisningsmæssige interesser 694
4.2.6.3.6. Andre beskyttelsesinteresser 696
4.3. Delvis aktindsigt 698
5. Kommissionens overvejelser 700

5.1. Indledning 700
5.2. Oplysninger om enkeltpersoners private forhold 700
5.2.1. Generelle overvejelser 700
5.2.2. Anonymiseringspligt 703
5.3. Oplysninger vedrørende erhvervsmæssige forhold 706
5.4. Hensynet til statens sikkerhed og rigets forsvar 708
5.5. Hensynet til rigets udenrigspolitiske interesser mv. 710
5.5.1. Hemmeligholdelse af oplysninger af hensyn til folkeretlige forpligtelser mv. 710
5.5.2. Hemmeligholdelse af oplysninger af hensyn til EU-retlige forpligtelser mv. 714
5.5.3. Andre tilfælde 715
5.6. Hensynet til retshåndhævelsens effektivitet, det offentliges kontrolvirksomhed, det offentliges økonomiske interesser og private og offentlige interesser i øvrigt 718
5.6.1. Indledning og generelle overvejelser 718
5.6.2. Hensynet til retshåndhævelsens effektivitet samt sigtede og vidner i straffesager 719
5.6.3. Hensynet til det offentliges kontrol- og planlægningsvirksomhed mv. 720
5.6.4. Hensynet til det offentliges økonomiske interesser 720
5.6.5. Generalklausulen 721
5.7. Hensynet til forskningsmæssige interesser mv. 722
5.8. Delvis aktindsigt 726

18. Forholdet til tavshedspligten

1. Indledning 729
2. Bestemmelsens baggrund 730
3. Almindelige og særlige tavshedspligtbestemmelser 731
3.1. Sondringen mellem almindelige og særlige tavshedspligtbestemmelser 731
3.2. Retsvirkningen af, at der foreligger en særlig tavshedspligtbestemmelse 732
4. Kommissionens overvejelser 734
4.1. Forholdet mellem de almindelige tavshedspligtbestemmelser og offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser 734
4.1.1. Kommissionens principielle opfattelse 734

4.1.2. Forholdet mellem de almindelige tavshedspligtbestemmelser og offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser i praksis 736
4.1.2.1. Forholdet mellem fortrolige oplysninger og ikke offentligt tilgængelige oplysninger 736
4.1.2.2. Forholdet mellem ikke-fortrolige oplysninger og offentligt tilgængelige oplysninger 739
4.2. Forholdet mellem tavshedspligten og meroffentlighedsprincippet 740

19. Egenacces

1. Indledning og baggrund 741
2. Indhold 742
3. Kommissionens overvejelser 744

20. Meroffentlighedsprincippet

1. Indledning, baggrund og formål 745
2. Meroffentlighed i praksis 747
2.1. Almindelige bemærkninger 747
2.2. Meroffentlighed i forhold til pressen og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger 750
3. Kommissionens overvejelser 751
3.1. Indledning 751
3.2. Generelle overvejelser om meroffentlighedsprincippet 752
3.2.1. Meroffentlighedsprincippets opretholdelse 752
3.2.2. Meroffentlighedsprincippets anvendelsesområde 753
3.3. Nærmere om meroffentlighedsprincippet 758
3.3.1. Pligt til at overveje meroffentlighed 758
3.3.2. Den nærmere vurdering af, om der kan gives meroffentlighed 759
3.4. Meroffentlighed og tavshedspligt mv. 760
3.5. Meroffentlighed i praksis 761

21. Kompetencespørgsmål, herunder klageadgang

1. Indledning 765
2. Bestemmelsens baggrund 766
3. Kompetencen i første instans 766
4. Klageadgang 769

4.1. Almindelig klageadgang 769
4.2. Særlig klageadgang 770
4.3. Særlige klagebegrænsninger 770
4.3.1. Særlige klagefrister og særlige begrænsninger i de klageberettigedes kreds 770
4.3.2. Saglige begrænsninger..... 771
4.4. Klagesagsbehandlingens omfang og indhold 772
4.5. Folketingets Ombudsmand, domstolene og Justitsministeriet..... 773
5. Bemyndigelsesadgangen efter offentlighedslovens § 15, stk. 3. 774
6. Etablering af et centralt ankenævn 775
6.1. Den tidligere Offentlighedskommissions overvejelser..... 775
6.2. Offentlighedsudvalgets overvejelser 777
7. Kommissionens overvejelser..... 777
7.1. Kompetencen i første instans..... 777
7.2. Klageadgang..... 780
7.2.1. Etablering af et særligt klageorgan..... 780
7.2.2. Hurtig og effektiv klagesagsbehandling 783
7.2.2.1. Særskilt og direkte klage til øverste klageinstans mv..... 783
7.2.2.2. Klageinstansens behandling af aktindsigtsklagen..... 786
7.2.2.3. Remonstrationsordning..... 787
7.2.2.4. Klage over sagsbehandlingstiden..... 789
7.2.2.5. Folketingets Ombudsmands behandling af aktindsigtsklager..... 790

22. Forvaltningsprocessuelle spørgsmål

1. Indledning 793
2. Bestemmelsens baggrund 794
3. Aktindsigtens form 795
4. Frist for behandling af anmodninger om aktindsigt 797
4.1. Aktindsigtssager skal afgøres ”snarest” 797
4.2. Udsættelse af behandlingen af en anmodning om aktindsigt 798
4.3. 10-dages underretningsfristen..... 799
5. Underretning af den, oplysningerne angår..... 800
6. Betaling..... 802
7. Betydningen af forvaltningslovens sagsbehandlingsregler 803
8. Kommissionens overvejelser..... 804

8.1. Frist for behandlingen af anmodninger om aktindsigt mv. ... 804
8.2. Aktindsigtens form ... 807
8.3. Betaling i forbindelse med gennemførelse af en anmodning om aktindsigt ... 809
8.4. Betaling mv. i forbindelse med sammenstilling af oplysninger og udlevering af databeskrivelsen ... 811
8.5. Indtægtsdrivende virksomhed mv. udøvet af det offentlige ... 812

23. Åbne postlister

1. Indledning ... 815
2. Gældende ret vedrørende udfærdigelse af postlister ... 816
2.1. Den gældende offentlighedslov ... 816
2.2. Tidligere overvejelser om regulering af forvaltningsmyndighedernes udfærdigelse af postlister ... 817
2.2.1. Lovforslagene til offentlighedsloven af 1985 ... 817
2.2.2. Socialistisk Folkepartis forslag til lov om ændring af offentlighedsloven ... 819
2.3. Forvaltningsmyndighedernes udfærdigelse af postlister ... 821
2.3.1. DICAR's rapport ... 821
2.3.2. UPDATE's rapport ... 822
2.3.3. Center for Digital Forvaltnings statusnotat ... 822
2.4. Forholdet til persondataloven og forvaltnings- og straffelovens almindelige regler om tavshedspligt ... 829
2.4.1. Forholdet til persondataloven ... 830
2.4.2. Forholdet til straffe- og forvaltningslovens almindelige regler om tavshedspligt ... 834
2.4.3. Sammenfatning ... 835
3. Kommissionens overvejelser ... 836
3.1. Kommissionens generelle synspunkter om det nærmere indhold af en eventuel postliste ... 836
3.2. Kommissionens generelle overvejelser om sager, dokumenter og oplysninger, der ikke burde medtages på en eventuel postliste ... 838
3.3. Kommissionens overvejelser om at indføre en postlisteordning i offentlighedsloven ... 840

24. Pligtmæssig offentliggørelsesordning

1. Indledning ... 845

2. Gældende ret og forvaltningsmyndighedernes offentliggørelsespraksis 846
3. Kommissionens overvejelser om en pligtmæssig offentliggørelsesordning..... 850
4. Kommissionens overvejelser om den nærmere regulering af en offentliggørelsesordning mv..... 852
4.1. Modeller for en offentliggørelsesordning..... 852
4.2. Offentlighedsportal..... 853
5. Myndigheder omfattet af en offentliggørelsesordning..... 855
6. Offentliggørelsesordningen og reglerne om tavshedspligt mv. 856

25. Pligtmæssig journaliseringsordning

1. Indledning..... 859
2. Gældende ret om journalsystemets indretning og journalisering 860
2.1. Journalsystemets indretning..... 860
2.2. Journalisering efter god forvaltningsskik..... 860
3. Kommissionens overvejelser 864
3.1. Formålet med journalisering..... 865
3.2. Lovfæstelse af spørgsmålet om journalisering..... 866
3.3. Generelle overvejelser med hensyn til udformningen af reglerne om journalisering..... 868
3.4. Myndigheder mv. omfattet af journaliseringspligten..... 869
3.5. Dokumenter omfattet af journaliseringspligten 870
3.5.1. Afgrænsningskriterier..... 870
3.5.2. Nærmere om den foreslåede journaliseringspligt i forhold til forskellige dokumenttyper..... 873
3.5.2.1. Afsendte og modtagne dokumenter..... 873
3.5.2.2. Interne dokumenter..... 873
3.5.2.3. E-mails og sms-beskeder 874
3.5.2.4. Dokumenter, der ikke skal journaliseres 875
3.5.2.5. Den foreslåede afgrænsning af journaliseringspligten og spørgsmålet om aktindsigt..... 876
3.6. Tidspunktet for journalisering..... 876
3.6.1. Ind- og udgående post..... 876
3.6.2. Interne dokumenter 879
3.7. Journaliseringens gennemførelse og journalsystemets indretning 880

26. Forholdet til andre regler om aktindsigt mv.

1. Indledning 883
2. Andre regler end offentlighedsloven om aktindsigt mv. 884
   2.1. Forvaltningsloven 884
   2.1.1. Lovudkastets betydning i forhold til forvaltningslovens regler 884
   2.1.2. Partsaktindsigt i ansøgerlister 886
   2.2. Lovudkastets betydning i forhold til andre regler om aktindsigt mv. end forvaltningslovens 892
   2.2.1. Sundhedslovens regler om patienters aktindsigt (egenacces) 892
   2.2.2. Miljøoplysningslovens regler om aktindsigt 892
   2.2.3. Persondatalovens regler om indsigtsret (egenacces) 893
   2.2.4. Arkivlovens tilgængelighedsregler 893
   2.2.5. Retsplejelovens regler om aktindsigt 894
3. Undtagelsesbestemmelser til offentlighedsloven fastsat i anden lovgivning 894

27. Lovudkast med bemærkninger 897

28. Summary in English 1039

Bilag 1

Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen som senest ændret ved lov nr. 433 af 4. juni 2009 1057

Bilag 2

Bekendtgørelse nr. 647 af 18. september 1986 om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen 1065

Bilag 3

Justitsministeriets vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen (1986) 1067

Bilag 4

Lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen..... 1093

Bilag 5

Offentlighedskommissionens høring af ministerierne
om undtagelsesbestemmelser i særlovgivningen samt særlige
tavshedspligtbestemmelser..... 1097

Bilag 6

Finansministeriets notat af 31. marts 2007 om statens anvendelse
af aktieselskabsformen..... 1199

Forkortelser mv.

Betænkning nr. 325/1963: Betænkning om Offentlighed i Forvaltningen afgivet af den ved Statsministeriets skrivelse af 25. februar 1956 nedsatte kommission.

Betænkning nr. 857/1978: Betænkning om offentlighedslovens revision afgivet af det af Justitsministeriet den 27. februar 1973 nedsatte udvalg.

FOB: Folketingets Ombudsmands Beretning.

Hans Gammeltoft-Hansen m.fl.: Hans Gammeltoft-Hansen, Jon Andersen, Kaj Larsen, Karsten Loiborg, Morten Engberg og Jens Olsen, Forvaltningsret, 2. udgave, 2002.

Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven fra 1986: Vejledning nr. 11687 af 3. november 1986 om lov om offentlighed i forvaltningen.

Vogter: John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave, 1998.

UfR: Ugeskrift for Retsvæsen.

KAPITEL 17
Oplysninger undtaget fra aktindsigt

1. Indledning

Offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser giver ikke blot adgang til at undtage visse sagstyper eller dokumenttyper, men også visse typer af oplysninger fra retten til aktindsigt. I dette kapitel behandles således spørgsmålet om, hvilke oplysninger der efter offentlighedsloven kan undtages fra aktindsigt.

Først behandles spørgsmålet om, i hvilket omfang oplysninger om enkeltpersoners private forhold kan undtages (pkt. 2), dernæst behandles adgangen til at undtage oplysninger vedrørende erhvervsmæssige forhold (pkt. 3) og herefter behandles muligheden for at undtage oplysninger på grund af særlige offentlige eller private beskyttelsesinteresser (pkt. 4). Herefter følger kommissionens overvejelser vedrørende de enkelte oplysningstyper (pkt. 5).

2. Undtagelse af oplysninger om enkeltpersoners private forhold

2.1. Baggrund og formål

Det er i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, fastsat, at retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Denne bestemmelse er med en enkelt, sproglig ændring en videreførelse af 1970-lovens § 2, stk. 1, nr. 1, der undtog oplysninger om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold.

Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1's undtagelse af oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold, har til hensigt at beskytte

"privatlivets fred". Dette er ikke direkte fremhævet i bestemmelsens forarbejder, men Offentlighedskommissionen fremhævede i betænkning nr. 325/1963, side 48, mere generelt, at man ved indførelse af en offentlighedsordning "naturligvis […] vil gøre undtagelser [fra offentlighedsordningen], der går ud på at sikre privatpersoner mod uhjemlet indblanding i deres privatliv".

2.2. Almindelige bemærkninger

2.2.1. Bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1, indeholder alene hjemmel til at undtage oplysninger om en eller flere (identificerbare) fysiske personer. Oplysninger om juridiske personer såsom aktieselskaber, fonde, foreninger mv. vil således ikke kunne undtages fra aktindsigt efter denne bestemmelse, jf. bl.a. FOB 2005, side 465, vedrørende "kongehuset", der betragtes som en juridisk person.

Hvis oplysninger om private forhold i forvejen er (effektivt) anonymiserede, kan de ikke undtages fra aktindsigt med hjemmel i bestemmelsen. Med hensyn til spørgsmålet om anonymisering i forbindelse med behandlingen af aktindsigtsanmodningen henvises i øvrigt til pkt. 2.2.3 nedenfor.

Det er en betingelse for at undtage oplysninger fra adgangen til aktindsigt, at der er tale om oplysninger, der vedrører enkeltpersoners private forhold. Der kan således henvises til FOB 2005, side 465, der drejede sig om aktindsigt i momsrefusioner til kongehuset, og hvor ombudsmanden udtalte, at refusionsanmodninger, der relaterede sig til bl.a. Dronningens tjeneste eller repræsentative opgaver, ikke kunne betragtes som oplysninger om private forhold. Sagen er omtalt nedenfor under pkt. 2.4.

2.2.2. Ved vurderingen af, om en oplysning kan undtages efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, er det afgørende, om oplysningen efter sin karakter generelt vedrører oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Det er således ikke en forudsætning for at undtage oplysninger efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, at hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde er af betydning for den person, oplysningerne vedrører.

> Hvis den person, oplysningen vedrører, særligt har tilkendegivet, at den pågældende anser oplysningen for at tilhøre privatlivets fred, vil dette dog efter omstændighederne kunne begrunde, at oplysningen kan undtages fra aktindsigt efter § 12, stk. 1, nr. 1, selv om oplysninger af den pågældende karakter ikke efter en generel vurdering kan anses for følsomme, og derfor ikke i udgangspunktet anses for omfattet af bestemmelsen. Dette gælder f.eks. beskyttede adresser og hemmelige telefonnumre, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 226 f.

Det følger af det anførte, at der ikke skal foretages en konkret interesseafvejning i det enkelte tilfælde for at afgøre, om en oplysning kan undtages med hjemmel i § 12, stk. 1, nr. 1. Lovgivningsmagten har så at sige foretaget afvejningen og generelt afgrænset de undtagne oplysninger til at angå "private forhold".

Heri ligger på den ene side, at et samtykke til aktindsigt fra den, oplysningerne angår, formelt set ikke indebærer en pligt for myndigheden til at meddele aktindsigt. De pågældende oplysninger kan således fortsat undtages fra aktindsigt efter § 12, stk. 1, nr. 1. Samtykket vil dog betragtes som et afkald på den beskyttelse af vedkommende, der ligger i bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1, og der bør i et sådant tilfælde i almindelighed meddeles aktindsigt i oplysningen efter meroffentlighedsprincippet.

På den anden side indebærer det forhold, at der ikke skal foretages en konkret interesseafvejning, at afgrænsningen af, hvad der kan betegnes som oplysninger om "private forhold", ikke kan ændres ved, at forvaltningsmyndigheden giver et tilsagn om diskretion til den, oplysningerne angår (diskretionstilsagn). Det er ligeledes uden selvstændig betydning for afgørelsen af spørgsmålet om aktindsigt, om en person i forbindelse med afgivelsen af de pågældende oplysninger har taget forbehold om, at oplysningerne skal være undtaget fra aktindsigt (diskretionsforbehold).

> En myndighed kan imidlertid uden at krænke offentlighedsloven give tilsagn om anonymitet (diskretionstilsagn) og behandle aktindsigtsbegæringer i overensstemmelse hermed, hvis myndigheden på forhånd og med fornøden sikkerhed kan vurdere om de hensyn, som taler imod aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, er tilstrækkeligt tungtvejende til, at de i givet fald vil kunne føre til afslag på aktindsigt, jf. herved FOB 2005, side 141, hvor deltagerne i en spørgeskemaundersøgelse var blevet lovet anonymitet.

Der vil i almindelighed heller ikke være hjemmel til at efterkomme en anmodning om at tilbagelevere en erklæring, som er afgivet under diskretionsforbehold, fordi erklæringen er afgivet under den urigtige forudsætning, at den ikke ville være undergivet aktindsigt. I ansøgningssager er det dog antaget, at ansøgeren i visse tilfælde kan trække sin ansøgning tilbage og bede myndigheden returnere denne, med den virkning, at ansøgningen ikke længere kan anses som et dokument i sagen, jf. FOB 1982, side 134, og Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 213.

Det er i øvrigt uden betydning for afgørelsen af spørgsmålet om aktindsigt, hvilken begrundelse den aktindsigtssøgende har givet i forbindelse med

indgivelsen af en begæring om aktindsigt eller i øvrigt, hvilken interesse den pågældende har i sagen.

2.2.3. Hvis oplysninger vedrørende en enkeltperson er omfattet af bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1, indebærer det, at myndigheden helt kan undtage den pågældende oplysning fra aktindsigt.

Hvis de pågældende oplysninger imidlertid er effektivt anonymiserede, kan de ikke undtages fra aktindsigt efter den nævnte bestemmelse eller andre bestemmelser i offentlighedsloven, idet der ikke længere er tale om oplysninger af den slags, der kan undtages efter offentlighedsloven, jf. bl.a. FOB 2005, side 621 (682), der vedrørte en egen drift-undersøgelse af et antal sager om aktindsigt fra Told- og Skattestyrelsen. Forvaltningsmyndigheden vil i et sådant tilfælde således være forpligtet til at udlevere de anonymiserede oplysninger.

Der gælder imidlertid ikke i almindelighed nogen pligt for myndigheden til at give aktindsigt i anonymiseret form, jf. FOB 2002, side 182, samt FOB 2005, side 621 (682). Det vil sige, at myndigheden ikke har pligt til aktivt ved f.eks. at slette den pågældendes personnavn at anonymisere oplysninger, der kan henføres til enkeltpersoner. Der kan dog i helt særlige tilfælde muligvis eksistere en sådan pligt, jf. FOB 2001, side 504, der er omtalt nedenfor.

Baggrunden for, at det som et helt fast udgangspunkt gælder, at der ikke består en pligt for forvaltningsmyndighederne til at anonymisere oplysningerne i en sags dokumenter, er, at offentlighedsloven bygger på et princip om, at retten til aktindsigt alene omfatter eksisterende dokumenter. Offentlighedsloven indebærer således ikke en pligt for myndighederne til ved anonymisering at foretage ændringer i eksisterende dokumenter og derved at frembringe nye dokumenter (det anonymiserede dokument), der kan meddeles aktindsigt i, jf. herved også FOB 2005, side 621 (682). I det omfang myndighederne imidlertid følger en fast praksis om så vidt muligt at anonymisere oplysningerne, og på denne måde imødekomme anmodninger om aktindsigt, som ellers ville kunne afslås, følger det dog af den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning, at myndighederne ikke vilkårligt kan fravige praksis og uden saglige grunde nægte at anonymisere oplysningerne, jf. FOB 2005, side 621 (682).

For så vidt angår spørgsmålet om anonymisering, kan i øvrigt nævnes følgende sager:

> I FOB 2001, side 504, har ombudsmanden berørt spørgsmålet om myndighedernes pligt til at give aktindsigt i oplysninger i anonymiseret form. I sagen, der vedrørte en anmodning om aktindsigt i folkeskolernes indberetninger til Under-

visningsministeriet om standpunktskarakterer og prøvekarakterer, gav ombudsmanden udtryk for, at oplysninger om, hvilken karakter der er givet, er undtaget fra aktindsigt efter § 12, stk. 1, nr. 1, i den udstrækning sådanne oplysninger kan henføres til enkeltpersoner. Dette var tilfældet for nogle manuelt indberettede oplysninger, der indeholdt elevens navn, karakter og CPR-nr. Ombudsmanden udtalte dog – med henvisning til § 12, stk. 2 – at formålet med offentlighedsloven og hensynet til offentlighedens behov for at få oplysninger af samfundsmæssig værdi, talte for, at der blev givet partiel aktindsigt ved, at der blev gennemført anonymisering af de manuelt indberettede oplysninger. Ombudsmanden lagde vægt på, at anonymiseringen kunne gennemføres meget enkelt ved at slette navn og CPR-nr. Ombudsmanden bemærkede dog, at spørgsmålet om, hvorvidt myndigheden havde pligt til at anonymisere oplysninger, ikke kunne anses for utvivlsomt.

Ombudsmanden har i FOB 2002, side 182, givet udtryk for, at en anonymisering under alle omstændigheder skal være effektiv. Det må således kræves, at der er stor sikkerhed for, at den, hvortil oplysningerne bliver udleveret, ikke i forvejen har kendskab til den pågældendes identitet, ligesom det må kræves, at oplysningerne ikke i sig selv indeholder sådanne kendetegn, at en identifikation af den, oplysningerne angår, er mulig.

Med hensyn til spørgsmålet om effektiv anonymisering kan der henvises til FOB 2005, side 170, hvor Lægemiddelstyrelsen havde meddelt en journalist aktindsigt i et anonymiseret udtræk fra styrelsens bivirkningssystem vedrørende bivirkninger for et bestemt lægemiddel. Udtrækket vedrørte 4 indberetninger om bivirkninger ved lægemidlet. Journalisten ønskede for en af indberetningerne oplyst, hvilket hospital der havde indberettet den. Dette afslog Lægemiddelstyrelsen med henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, og pegede på, at det ville give journalisten mulighed for at finde frem til den konkrete patient, der havde haft bivirkningen, og dermed oplysning om dennes helbredsforhold. Indenrigs- og Sundhedsministeriet stadfæstede afslaget. Det var imidlertid ombudsmandens opfattelse, at kendskab til det indberettende hospital ikke ville indebære, at offentligheden kunne få kendskab til den pågældende patients identitet. Der var således foretaget en tilstrækkelig effektiv anonymisering.

2.3. Hvilke oplysninger om enkeltpersoner kan undtages fra aktindsigt

2.3.1. Ved vurderingen af, hvilke oplysninger der vedrører "private forhold", er det afgørende navnlig, om "oplysningerne er af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab", jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 226. Der er så-

ledes tale om en retlig standard, der med tiden kan forrykke, hvilke oplysninger der kan undtages efter den nævnte bestemmelse.

Det anførte indebærer i øvrigt, at oplysninger, der er offentligt tilgængelige, f.eks. i offentlige registre, håndbøger mv., ikke vil kunne undtages fra aktindsigt. De er allerede kommet til offentlighedens kundskab. Det gælder eksempelvis adresseoplysninger i folkeregisteret, medmindre der er tale om beskyttede adresser.

Det er antaget, at bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1, bør undergives en relativt snæver fortolkning, jf. pkt. 42 i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven fra 1986. Udgangspunktet for afgrænsningen af, hvilke oplysninger der kan anses for omfattet af bestemmelsen, må således navnlig søges i vurdering af, hvorvidt oplysningerne for en generel betragtning kan betegnes som "følsomme", jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 226.

På denne baggrund bemærkes følgende:

2.3.2. Oplysninger, der er omfattet af persondatalovens §§ 7-8, vedrørende rent private forhold, er uden videre omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, da der er tale om "særligt følsomme" oplysninger. Det gælder bl.a. oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold samt oplysninger om strafbare forhold, helbredsforhold og seksuelle forhold. Også oplysninger om misbrug af nydelsesmidler og om andre væsentlige sociale problemer vil være omfattet af § 12, stk. 1, nr. 1. Det samme gælder oplysninger om interne familieforhold, f.eks. stridigheder og oplysning om selvmordsforsøg og ulykkestilfælde.

> I FOB 1994, side 334, udtalte ombudsmanden, at oplysninger i en rapport fra en embedslægeinstitution om, at der var indledt en strafferetlig forfølgning mod en navngiven privatpraktiserende læge for overtrædelse af lægelovens § 18, var omfattet af § 12, stk. 1, nr. 1. Også oplysninger i en døgnrapport om en persons detentionsanbringelse kunne undtages fra aktindsigt efter 1970-lovens § 2, stk. 1, nr. 1, jf. FOB 1973, side 84.

Det er ikke kun konkrete oplysninger i en sags dokumenter, der kan undtages fra aktindsigt efter § 12, stk. 1, nr. 1. Efter omstændighederne vil også den blotte oplysning om, at en sag vedrørende en enkeltpersons forhold er eller har været under behandling af en forvaltningsmyndighed, kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1.

En sådan adgang til at undtage oplysningen om en sags eksistens må antages at gælde i forhold til f.eks. oplysninger om, at en navngiven person har indgivet ansøgning om adoption, underholdsbidrag, sociale ydelser, svangerskabsafbrydelse og lignende, jf. Justitsministeriets udtalelse i FOB 1975, side 107 og Vogter, side 219 f.

Tilsvarende gælder for sager om tvangsmæssig udsendelse, jf. ombudsmandens udtalelse i FOB 1999, side 125. Ombudsmanden udtalte i den nævnte sag, at han var enig med udlændingemyndighederne i, at oplysningen om, at en bestemt person er udsendt tvangsmæssigt, er en oplysning, der er omfattet af bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1. En aktindsigtsbegæring, der havde lydt på aktindsigt i en navngiven persons udsendelsessag, ville derfor kunne have været afslået, allerede fordi det ikke kunne oplyses, om den pågældende havde en udsendelsessag. I den konkrete sag drejede sagen sig imidlertid om aktindsigt i sager vedrørende tre unavngivne personer.

Bestemmelsen i § 12 forudsætter dog principielt, at oplysningerne vurderes konkret, og den giver ikke hjemmel for generelt at undtage sager fra aktindsigt, jf. FOB 1999, side 125 og Gammeltoft-Hansen m.fl., side 425.

2.3.3. Også mindre følsomme oplysninger end dem, der er omfattet af persondatalovens §§ 7-8 (tidligere forvaltningslovens § 28, stk. 1), kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1.

Det er således almindeligt antaget, at oplysninger om CPR-numre kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1. Også beskyttede adresser i folkeregisteret, hemmelige telefonnumre, oplysninger om eksamenskarakterer og bankkontooplysninger, er omfattet af bestemmelsen.

Derimod vil andre oplysninger af rent objektiv karakter, såsom oplysninger om udstedelse af pas og jagttegn, oplysninger om civilstand og oplysninger om indgåelse af ægteskab i almindelighed, ikke kunne undtages fra aktindsigt.

Oplysninger vedrørende separationsbevilling eller om indgivelse af skilsmissebegæring vil dog normalt anses for oplysninger om rent private forhold, jf. persondatalovens § 8, og de vil derfor kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1.

Oplysninger om, hvem der har truffet afgørelse i en sag eller i øvrigt medvirket ved sagens behandling, kan ikke undtages efter § 12, stk. 1, nr. 1, idet der ikke er tale om oplysninger om private forhold. I tilfælde, hvor der måtte være et klart behov for at beskytte den enkelte ansatte, vil oplysningen om den pågældendes navn dog efter en konkret vurdering kunne undtages efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, jf. bl.a. FOB 1996, side 122.

2.4. Oplysninger om enkeltpersoners økonomiske forhold

Efter § 12, stk. 1, nr. 1, kan oplysninger om enkeltpersoners økonomiske forhold også undtages fra aktindsigt. Bestemmelsens formulering – "private, herunder økonomiske, forhold" – indebærer, at der skal være tale om oplysninger, som vedrører den pågældendes privatøkonomi, hvis der skal ske undtagelse af oplysninger med den begrundelse, at der er tale om enkeltpersoners økonomiske forhold.

Oplysningen om, at en person har modtaget en ydelse af en bestemt størrelse fra det offentlige, vil således kun kunne undtages fra aktindsigt i medfør af bestemmelsen, hvis oplysningen i øvrigt afslører noget om den pågældendes privatøkonomi som sådan. Det vil eksempelvis kunne være tilfældet for så vidt angår oplysninger om, at en person modtager boligsikring af en bestemt størrelse eller får en indtægtsafhængig pension mv., idet man på baggrund af oplysning om den pågældende ydelse, vil kunne slutte sig til oplysninger om modtagerens privatøkonomi.

> I FOB 2005, side 465, havde Statsministeriet – med henvisning til § 12, stk. 1, nr. 1 – meddelt en journalist afslag på aktindsigt i statens momsrefusion til Dronningen og de øvrige medlemmer af kongehuset. Da refusionsanmodningernes angivelse af den samlede købssum vedrørte såvel privatforbruget som tjenesten/repræsentative opgaver, fandt ombudsmanden det tvivlsomt, om der var tale om oplysninger af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse burde kunne forlanges unddraget offentlighedens kundskab. I forlængelse heraf pegede ombudsmanden på, at en aktindsigt i købsmomsen således ikke kunne afsløre noget om Dronningens eller de øvrige medlemmer af kongehusets privatøkonomi som sådan. På den baggrund henstillede ombudsmanden, at Statsministeriet genoptag sagen.

Oplysninger om borgerens betalingsforhold, herunder både oplysninger om rettidig betaling og restancer til det offentlige, vil kunne undtages efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1.

3. Undtagelse af oplysninger vedrørende erhvervsmæssige forhold

3.1. Baggrund og formål

Efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, kan bestemte oplysninger vedrørende erhvervsmæssige forhold undtages fra retten til aktindsigt. Bestemmelsen har følgende affattelse:

> "**§ 12.** Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om
> 1) […]
> 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."

Bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, er enslydende med bestemmelsen i § 2, stk. 1, nr. 2, i offentlighedsloven af 1970, bortset fra, at der i den gældende bestemmelse efter "drifts- eller forretningsforhold" er tilføjet "eller lignende".

Den omhandlede undtagelsesbestemmelses beskyttelsesinteresse er ikke fremhævet i bestemmelsens forarbejder, men det må lægges til grund, at sigtet med bestemmelsen er at beskytte hensynet til erhvervsmæssige interesser, jf. betænkning nr. 857/1978, side 254 f.

3.2. Almindelige bemærkninger

I modsætning til, hvad der gælder for de oplysninger om enkeltpersoners private forhold, som er omfattet af § 12, stk. 1, nr. 1, er de oplysninger om erhvervsmæssige interesser, der er nævnt i § 12, stk. 1, nr. 2, ikke uden videre undtaget fra aktindsigt. Sådanne oplysninger kan således kun undtages fra aktindsigt efter § 12, stk. 1, nr. 2, hvis det efter en konkret vurdering må antages, at det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at der ikke gives aktindsigt i de pågældende oplysninger.

Bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, kan kun benyttes til at beskytte virksomheder eller tredjemand, hvis forhold er omtalt i forvaltningsmyndighedernes dokumenter; derimod er oplysningerne om myndighedens egne forhold ikke omfattet af bestemmelsen, jf. FOB 2005, side 285, hvor en lokal tv-station havde undtaget oplysninger om direktørens løn med henvisning til, at en offentliggørelse af individuelle cheflønninger på grund af den konkurrencemæssige

situation på medieområdet ville være uhyre skadelig for stationen. Sådanne oplysninger kan efter omstændighederne undtages efter § 13, stk. 1, nr. 5, som vedrører beskyttelsen af offentlige økonomiske interesser.

Bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, forudsætter en konkret vurdering, der falder i to led. Forvaltningsmyndighederne skal først tage stilling til, om der er tale om oplysninger vedrørende forretningsforhold mv. Er det tilfældet, skal der herefter foretages en vurdering af, om aktindsigt i disse oplysninger vil kunne medføre væsentlig økonomisk skade for den virksomhed mv., oplysningerne angår.

Det forhold, at der skal foretages en konkret vurdering, indebærer imidlertid ikke, at den aktindsigtssøgendes individuelle interesse skal tages i betragtning ved vurderingen af, om begæringen skal imødekommes, jf. forudsætningsvis betænkning nr. 857/1978, side 276 og side 281.

3.3. Sagstyper, hvor bestemmelsen har været anvendt

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, har bl.a. været anvendt i sager, hvor offentlige myndigheder indgår kontrakter med private virksomheder, og hvor der søges om aktindsigt hos myndigheden i oplysninger om det pågældende kontraktsforhold, jf. nærmere omtalen nedenfor i pkt. 3.4. af FOB 1987, side 242 og FOB 1993, side 294.

Bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, har endvidere været anvendt i sager, hvor det offentlige udliciterer arbejde. Her opstår spørgsmålet, om offentligheden kan få aktindsigt i tilbudsmaterialet fra private selskaber. Tilbudsmaterialet kan indeholde oplysninger, der vil afsløre selskabernes økonomiske forhold og almindelige forretningsbetingelser, hvilket kan være skadeligt for virksomhedens konkurrenceevne. Myndigheden skal dog altid foretage en konkret vurdering af, om betingelserne for at nægte aktindsigt i medfør af § 12, stk. 1, nr. 2, er opfyldt. Se herved FOB 1979, side 294 og FOB 1989, side 368. Der er almindeligvis ikke noget til hinder for at give aktindsigt i myndighedens udbudsmateriale.

Som yderligere et eksempel til belysning af, hvilke oplysninger der kan anses som oplysninger om forretningsforhold, jf. § 12, stk. 1, nr. 2, kan der henvises til Justitsministeriets sag L.A. 1988-543-7. Ministeriet fandt i den sag ikke, at oplysningen om, at et parti ost var sundhedsfarligt, kunne undtages fra aktindsigt efter § 12, stk. 1, nr. 2, selv om oplysninger af denne karakter såvel på kortere som på længere sigt kunne skade det pågældende mejeris omdømme og dermed afsætningsmulighederne.

Derimod anførte ministeriet, at foreløbige analyseresultater kunne undtages fra aktindsigt i medfør af § 12, stk. 1, nr. 2, i tilfælde, hvor resultatet ikke entydigt viste, at mejeriets ost var sundhedsfarlig, hvis det måtte befrygtes, at en offentliggørelse inden det endelige analyseresultat forelå, ville påføre det pågældende mejeri betydelig skade i konkurrencen med andre mejerier.

Også hensynet til at beskytte en forskers originale idé, kan føre til, at aktindsigt kan afslås efter § 12, stk. 1, nr. 2, hvis forskningsresultatet kan udnyttes kommercielt, jf. FOB 1995, side 98.

Det er dog en forudsætning, at der er en nærliggende risiko for, at meddelelse af aktindsigt vil indebære en økonomisk skade for forskeren. Ombudsmanden understregede således i den nævnte udtalelse, at bestemmelsen ikke kan antages at omfatte den økonomiske betydning, der ligger i, at et (succesfuldt) forskningsprojekt på længere sigt kan betyde forbedrede karrieremuligheder for den enkelte forsker. I den foreliggende sag havde Den Centrale Videnskabsetiske Komité dermed ikke været berettiget til at afslå en begæring om aktindsigt på dette punkt blot med den begrundelse, at forskeren ikke ønskede aktindsigt i oplysningerne med henvisning til, at han ønskede at udarbejde et nyt projekt.

Patentansøgninger kan – indtil patentet er registreret – i et vist omfang undtages fra aktindsigt efter § 12, stk. 1, nr. 2, jf. Gammeltoft-Hansen m.fl., side 427.

3.4. Væsentlig økonomisk betydning

Med hensyn til vurderingen af, om aktindsigt i oplysningerne vil have væsentlig økonomisk betydning, er det i forarbejderne til § 12, stk. 1, nr. 2, anført, at aktindsigt skal nægtes, hvis det må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der – typisk af konkurrencemæssige grunde – påføres den pågældende person eller virksomhed skade, navnlig økonomisk skade af nogen betydning, jf. Folketingstidende 1984-85, tillæg B, sp. 3088.

Kravet om, at risikoen for skade skal være nærliggende, indebærer, at myndigheden må foretage en konkretisering af, hvilke økonomiske skadevirkninger for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, der er tale om. Det skal fremgå, hvorledes det økonomiske tab vil eller kan indtræde som en følgevirkning af, at begæringen om aktindsigt imødekommes. Det er ikke tilstrækkeligt blot at henvise til undtagelsesbestemmelsens ordlyd, til konkurrencemæssige grunde eller tilsvarende abstrakte angivelser af beskyttelsesbehovet, jf. FOB 1993, side 294 (302) og FOB 2001, side 281.

I forarbejderne til bestemmelsen er det således bl.a. anført, at det blotte forhold, at oplysninger om indholdet af spildevand vedrører en virksomheds forretningsforhold eller indicerer omfanget af en almindelig kendt produktion, ikke i sig selv er nok til, at oplysningen kan undtages fra aktindsigt. Det må således efter forarbejderne være en forudsætning for afslag på aktindsigt, at oplysningen f.eks. vil afsløre en ny og hidtil ukendt produktionsmetode, og at en adgang til aktindsigt i oplysningerne afgørende vil skade den pågældende virksomheds konkurrenceevne, jf. Folketingstidende 1984-85, tillæg B, sp. 3089.

Der kan endvidere – til illustration af kravet om sammenhæng mellem aktindsigt og risikoen for økonomisk tab – henvises til FOB 1987, side 242, FOB 1993, side 294, FOB 2006, side 158 og FOB 2007, side 315.
FOB 1987, side 242, drejede sig om en anmodning om aktindsigt i vederlagsbestemmelserne i en overenskomst mellem en kommune og et redningsfirma om leje af en hjemmeplejebil. Kommunen havde afslået anmodningen med den begrundelse, at redningsfirmaet ellers ville blive mødt med underbud fra dets eneste konkurrent. Herom udtalte ombudsmanden, at der ikke ved afgørelsen af aktindsigtsspørgsmålet kunne lægges afgørende vægt på risikoen for underbud fra en konkurrent, idet redningsfirmaet under alle omstændigheder løbende risikerede at blive underbudt af konkurrenter. Ombudsmanden fandt således, at et eventuelt underbud ville være et udslag af den almindelige konkurrencesituation, hvorfor det ikke var godtgjort, at aktindsigt ville indebære en nærliggende risiko for tab.

FOB 1993, side 294, vedrørte en anmodning om aktindsigt i DSB's sag om leje og køb af færgerne "Ask" og "Urd". Ombudsmanden udtalte i denne sag, at der mht. oplysninger om selskabets skattemæssige situation og generelle økonomiske standard i kontraktperioden "utvivlsomt [var] tale om oplysninger, som kan tilbageholdes med hjemmel i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2." Ombudsmanden anførte dog videre, at "[i] andre henseender, bl.a. oplysninger om anskaffelsessummer, hjemtagelsesomkostninger og ombygningsudgifter for de omhandlede skibe, finder jeg ikke, at det på fyldestgørende måde er godtgjort, at offentliggørelse af disse oplysninger må antages at ville medføre væsentlige økonomiske skadevirkninger."

FOB 2006, side 158, drejede sig om en anmodning om aktindsigt i nogle fakturaer, der viste, hvor store udgifter en kommunes bygge- og teknikforvaltning havde haft til en graffitikonsulent. Kommunen – og Statsamtet, der senere tiltrådte kommunens afgørelse – havde meddelt afslag efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, med henvisning til en udtalelse fra graffitikonsulentens advokat, hvori advokaten havde peget på, at konsulenten havde udviklet et særligt forretningskoncept med opbygning af et særligt netværk med bl.a. ansatte i kom-

munen og andre samarbejdspartnere, og at en udlevering af fakturaerne – der indeholdt oplysninger om dette netværk – kunne bevirke, dels at konkurrenter kunne kopiere konsulentens særlige koncept, dels at konsulentens samarbejdspartnere ville opgive samarbejdet. Endvidere ville en udlevering af fakturaerne vise, at konsulenten havde givet kommunen særrabat, og der ville være en nærliggende risiko for, at andre kunder ville kræve samme særrabat. Konsulenten ville derfor lide et tab, hvis der blev meddelt aktindsigt i fakturaerne. Ombudsmanden fandt, at fakturaerne – der indeholdt oplysninger om bl.a. det månedlige samlede timeforbrug og timepris – indeholdt oplysninger omfattet af § 12, stk. 1, nr. 2 (drifts- og forretningsforhold). Derimod fandt ombudsmanden det ikke sandsynliggjort, at aktindsigt i oplysningerne ville have væsentlig økonomisk betydning for konsulenten. Ombudsmanden pegede således bl.a. på, at det ikke forekom overbevisende, at eventuelle konkurrenter ud fra det summariske indhold af fakturaerne kunne kopiere konsulentens særlige koncept, at aktindsigt i navne på myndigheder og myndighedspersoner, der indgik i konsulentens netværk, ikke kunne afslås, og at eventuelle konkurrenter også uden indsigt i fakturaerne – herunder timeprisen – kunne give kommunen attraktive tilbud på udførelsen af de omhandlede opgaver.

I FOB 2007, side 315, havde fødevaremyndighederne meddelt afslag på aktindsigt i navnene på 18 dyrlæger, der udskrev mest antibiotika, og som havde været inviteret til en samtale (dialog) i Fødevarestyrelsen. Afslaget var – bl.a. på grundlag af høringssvar fra dyrlægerne – begrundet med, at en offentliggørelse af de 18 lægers navne ville kunne give indtryk af, at de pågældende dyrlægers ordination af antibiotika var ulovligt/uforholdsmæssigt stort, og at dette kunne medføre, at dyrlægernes klienter ville fravælge dyrlægerne. Der var således en nærliggende risiko for, at den offentlige omtale ville kunne få alvorlige indvirkninger på dyrlægernes konkurrenceevne og derved få økonomiske konsekvenser for dem. Uanset at myndighederne i sagen havde vurderet risikoen for skadevirkninger for nærliggende, fandt ombudsmanden ikke, at risikoen var underbygget eller sandsynliggjort på en sådan måde og i en sådan grad, at der var grundlag for at meddele afslag på aktindsigt efter § 12, stk. 1, nr. 2. I den forbindelse henviste ombudsmanden til, at grundlaget for risikovurderingen var af generel karakter, og f.eks. ikke var underbygget af konkret erfaringer med væsentlige skadevirkninger af aktindsigt i lignende sager.

3.5. Høring af den, oplysningerne angår

Hvis en myndighed er i tvivl om, hvorvidt en begæring om aktindsigt bør afslås efter § 12, stk. 1, nr. 2, bør myndigheden indhente en udtalelse fra den, som oplysningen vedrører - typisk en virksomhed – for at få belyst risikoen for, at aktindsigt vil påføre virksomheden tab, jf. bl.a. pkt. 42 i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven fra 1986 og FOB 1989, side 119.

Virksomhedens udtalelse er ikke bindende for myndigheden, men vil kunne indgå som et moment i myndighedens konkrete vurdering af, om der skal gives afslag på aktindsigt i medfør af bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, jf. FOB 1999, side 490.

Den person, som har indgivet en anmodning om aktindsigt, er part i aktindsigtssagen. Såfremt myndigheden som led i sagen hører den berørte virksomhed og ikke af egen drift foretager partshøring om udtalelsen, vil en anmodning fra ansøgeren om aktindsigt i virksomhedens udtalelse skulle afgøres efter forvaltningslovens regler om partsaktindsigt. Disse bestemmelser må imidlertid anvendes under hensyntagen til indholdet af og formålet med offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Hvis virksomheden således har afgivet en udtalelse, hvori de oplysninger, der ønskes hemmeligholdt, er gentaget eller uddybet, må denne udtalelse kunne undtages fra partsaktindsigt, i samme omfang som den ville kunne have været undtaget efter § 12, stk. 1, nr. 2, jf. Gammeltoft-Hansen m.fl., side 503.

3.6. Delvis aktindsigt

Offentlighedslovens § 12, stk. 1, giver alene adgang til at undtage bestemte oplysninger i et dokument fra aktindsigt. I overensstemmelse hermed skal der efter bestemmelsen i § 12, stk. 2, gives aktindsigt i de dele af et dokument, som ikke indeholder oplysninger, der kan undtages efter § 12, stk. 1.

Hvis en myndighed har undtaget et eller flere dokumenter eller dele heraf fra aktindsigt i medfør af § 12, stk. 1, skal myndigheden i almindelighed udtrykkeligt gøre ansøgeren opmærksom på dette, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 227.

Der vil dog kunne forekomme tilfælde, hvor det må anses for påkrævet at undtage oplysningen om et dokuments eksistens, fordi denne oplysning i sig selv vil afsløre forhold, som er undtaget fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 12, stk. 1. I sådanne tilfælde antages der at være hjemmel til i det hele at afslå anmodningen om aktindsigt.

Det forhold, at en stor del af en sags dokumenter er undtaget fra aktindsigt efter § 12, stk. 1, således at det tilbageværende materiale giver et begrænset eller tilfældigt billede af indholdet i sagen, indebærer ikke, at der af den grund kan gives afslag på aktindsigt i samtlige dokumenter, jf. FOB 1974, side 328, og FOB 1999, side 125. Hvis der er ret til aktindsigt i visse af de oplysninger eller dokumenter, som en aktindsigtsbegæring omfatter, kan der således kun meddeles afslag på aktindsigt i (også) disse oplysninger, hvis den delvise aktindsigt

medfører en prisgivelse af det eller de forhold, som der er hjemmel til at hemmeligholde, eller hvis aktindsigten indebærer en klart vildledende information, jf. herved de netop nævnte ombudsmandsudtalelser.

Det må dog herudover antages, at pligten til at give delvis aktindsigt efter § 12, stk. 2, må tages med det 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, jf. FOB 1989, side 252

4. Konkret undtagelse af oplysninger af hensyn til særlige offentlige eller private beskyttelsesinteresser

Det er i bestemmelsen i offentlighedslovens § 13 fastsat, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til en række nærmere opregnede offentlige eller private interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. I bestemmelsens stk. 2 er det fastslået, at såfremt de i stk. 1 anførte hensyn alene gør sig gældende for en del af et dokument, skal den resterende del af dokumentet udleveres.

Offentlighedslovens § 13 har følgende ordlyd:

> "**§ 13.** 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, straffuldbyrdelse 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 offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed, eller
> 6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.
>
> *Stk. 2.* Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold."

Offentlighedslovens § 13 er i det væsentlige en videreførelse af 1970-lovens § 2, stk. 2-4, og § 5, nr. 6, samt § 2, stk. 1-3 i det lovudkast, der er indeholdt i betænkning nr. 325/1963, side 58.

4.1. Almindelige bemærkninger om bestemmelsen i § 13, stk. 1

4.1.1. Konkret skøn

Det følger af formuleringen af indledningen til § 13, stk. 1, at den interesseafvejning, der er forudsat, skal foretages konkret i hvert enkelt tilfælde, og at der herunder også må foretages en konkret vurdering af hvert enkelt dokument for sig. En begæring om aktindsigt kan således kun afslås, hvis retten til at blive gjort bekendt med oplysninger i en sag eller et dokument efter et konkret skøn findes at burde vige for de nærmere opregnede væsentlige hensyn til offentlige og private interesser.

I forhold til vurderingen efter § 13, stk. 1, nr. 2, om rigets udenrigspolitiske interesser, er det imidlertid antaget, at den i visse tilfælde kan foretages på et mere generelt niveau. Dette antages at gælde bl.a. i de tilfælde, hvor riget er folkeretligt forpligtet over for andre stater eller internationale organisationer til at hemmeligholde oplysninger, jf. nedenfor under pkt. 4.2.2.2 samt Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., side 430.

4.1.2. Væsentlighedsbedømmelsen

4.1.2.1. Det følger af bestemmelsens formulering, at aktindsigt kun kan afslås, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af "væsentlige hensyn" til de i bestemmelsen opregnede interesser. Dette indebærer, at aktindsigt kun kan afslås i det tilfælde, hvor der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning, jf. betænkning nr. 325/1963, side 61, og betænkning nr. 857/1978, side 263.

Der kan også henvises til FOB 1974.328 (341), hvor ombudsmanden med henvisning til, at den daværende undtagelsesbestemmelse kunne føre til en betænkelig udvanding af offentlighedslovens hovedprincip om offentlighed, anfører, at denne risiko må imødegås, "dels ved en forholdsvis stram fortolkning af undtagelsesreglerne […] dels ved at der i forbindelse med kontrol med lovens overholdelse, bl.a. fra ombudsmandsinstitutionens side, fordres en konkretiseret og solid begrundelse for vedkommende myndigheds afslag på aktindsigt."

4.1.2.2. I den forbindelse kan der være anledning til at være opmærksom på, at Offentlighedsudvalget overvejede, om det var muligt at opstille almindelige retningslinjer for den skønsudøvelse, som forudsættes i kravet om, at kun "væsentlige hensyn" kan begrænse adgangen til aktindsigt. Udvalget fandt ikke dette muligt, og som begrundelse herfor hedder det følgende i betænkning nr. 857/1978, side 276:

> "Efter udvalgets opfattelse vil det […] ikke i forbindelse med den kommende lovrevision være muligt mere præcist at normere væsentlighedsbedømmelsen, uden at det indebærer et principielt brud med standardklausulernes hidtidige udformning og rækkevidde samt medfører risiko for en utilsigtet begrænsning af offentlighedsprincippet. Udvalget er opmærksom på, at de indvendinger, som traditionelt fremføres mod standardklausulerne for at være vanskeligt overskuelige og administrerbare, i nogen grad har sammenhæng med netop kravet om en individualiseret bedømmelse. Der kan dog heroverfor være anledning til at understrege, at en liberal anvendelse af undtagelsesbestemmelserne i pagt med lovens intentioner om større åbenhed ofte vil kunne overflødiggøre en stillingtagen til tvivlsspørgsmål om klausulernes rækkevidde i det enkelte tilfælde.
>
> Set omvendt fra offentlighedens synspunkt indebærer klagesystemet, herunder muligheden for at gå til folketingets ombudsmand, et betryggende værn mod for udstrakt brug af klausulerne på grund af deres manglende præcision."

4.1.3. Ansøgerens individuelle interesse i aktindsigt

Ved den konkrete afvejning efter § 13, stk. 1, skal der ikke tages hensyn til ansøgerens individuelle interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne over for de modhensyn, der opregnes i bestemmelsen, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 227.

Dette spørgsmål blev i øvrigt overvejet særligt af Offentlighedsudvalget, idet en ombudsmandssag (FOB 1974, side 328) havde givet anledning til en principiel uenighed mellem Folketingets Ombudsmand og Justitsministeriet om det omhandlede spørgsmål. I betænkning nr. 857/1978, side 276 ff., hedder det følgende om udvalgets overvejelser om det nævnte spørgsmål:

> "I praksis efter den gældende lovs § 2, stk. 2, har det særlige spørgsmål om, hvilke momenter der bør indgå i væsentlighedsbedømmelsen efter undtagelsesklausulerne, givet anledning til principiel uenighed mellem justitsministeriet og folketingets ombudsmand. […] Det er således uafklaret, om væsentlighedsbedømmelsen skal foretages abstrakt, dvs. uden hensyntagen til hvem der har fremsat

begæringen om aktindsigt, eller om også den begærende individuelle interesse i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes, skal indgå i vurderingen.

Vurderingen af problemstillingen beror på en vanskelig afvejning af modstående hensyn. For en umiddelbar betragtning kan det således forekomme mest rimeligt, at det ved den konkrete afvejning af betænkelighederne ved at give aktindsigt *også* tages i betragtning, hvilken interesse den begærende har i at blive gjort bekendt med de ønskede oplysninger.

Efter udvalgets opfattelse ville det imidlertid give anledning til væsentlige administrative vanskeligheder at gennemføre en sådan ordning. Som justitsministeriet gav udtryk for over for folketingets ombudsmand, ville ordningen således komme til at indebære, at myndighederne skulle arbejde med 3 regelsæt: ét for parterne i en forvaltningssag, ét for offentligheden i almindelighed, herunder navnlig pressen, og ét regelsæt for dem, der har en særlig interesse i at blive gjort bekendt med et foreliggende dokument, uden at denne interesse dog er af en sådan karakter, at de kan anses for parter i sagen. Medens myndighederne i den førstnævnte tilfældegruppe i selve partsforholdet har et forholdsvis veldefineret grundlag for at foretage interesseafvejningen, vil det i den sidstnævnte gruppe – bortset fra visse typetilfælde – være meget kompliceret at vurdere, hvilke typer af interesser der skal afvejes mod de i undtagelsesklausulerne nævnte hensyn, samt med hvilken styrke interesserne skal gøre sig gældende for at blive taget i betragtning.

Hertil kommer, at dokumentoplysninger, som væsentlige offentlige eller private hensyn efter et konkret skøn taler for at hemmeligholde, ofte vil være undergivet tavshedspligt efter lovgivningens almindelige regler herom. I så fald kan deres offentliggørelse være retsstridig. En anvendelse af undtagelsesklausulerne, der skal ske med respekt af individuelle interesser, vil være ensbetydende med, at de i klausulerne angivne hensyn efter omstændighederne må træde i baggrunden. En sådan videregående adgang til ud fra interessesynspunkter at blive gjort bekendt med dokumentoplysninger, der ikke er undergivet aktindsigt i forhold til offentligheden i almindelighed, vil skabe risiko for en retsstridig offentliggørelse eller anden videregivelse af oplysningerne.

Udvalget kan derfor ikke anbefale, at lovens § 2, udformes således, at væsentlighedsbedømmelsen i almindelighed gøres afhængig af individuelle interesser i, at begæringen imødekommes. Efter udvalgets opfattelse må det dog samtidig erkendes, at der i visse tilfælde er et væsentligt behov for at lade individuelle interesser indgå som element i væsentlighedsbedømmelsen, uden at det vil være forbundet med særlige administrative betænkeligheder at forpligte myndighederne til at foretage en sådan afvejning af modstående hensyn.

> Efter udvalgets opfattelse er dette tilfældet i forhold til dokumentoplysninger vedrørende enkeltpersoners forhold, som den, oplysningerne angår, kan have en væsentlig – til dels retligt begrundet – interesse i at blive gjort bekendt med. Adgangen til aktindsigt kan i sådanne tilfælde have reelt samme begrundelse som adgangen til aktindsigt for en sags parter.
>
> […]
>
> At indrømme en videregående adgang til aktindsigt med hensyn til sådanne oplysninger (såkaldt "egenacces") kan ikke antages at være forbundet med væsentlige administrative betænkeligheder, idet det vil være muligt forholdsvis præcist at angive, hvilke typer af oplysninger der skal være en videregående adgang til at blive gjort bekendt med. Hertil kommer, at et krav om afvejning af betænkelighederne ved aktindsigt over for den begærendes interesse i at få kendskab til oplysningerne vil kunne udformes således, at den principielt ikke adskiller sig fra interesseafvejningen i partsoffentlighedssager efter den gældende lovs § 10, stk. 1."

4.2. Nærmere om rækkevidden af de enkelte bestemmelser i § 13, stk. 1, nr. 1-6

4.2.1. Hensynet til statens sikkerhed eller rigets forsvar

4.2.1.1. Bestemmelsens baggrund og formål

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 1, har følgende ordlyd:

> "**§ 13.** Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til
> 1) statens sikkerhed eller rigets forsvar, […]."

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 1 – der svarer til 1970-lovens § 2, stk. 2, nr. 1, første og andet led samt 1963-kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 1 – tilgodeser centrale offentlige interesser, nemlig hensynet til statens sikkerhed eller rigets forsvar.

Det er i bemærkningerne til 1970-lovens § 2, stk. 2, nr. 1, anført, at dokumenter, som har betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, i almindelighed ikke vil kunne udleveres, jf. Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 588, samt bemærkningerne til den tilsvarende bestemmelse i jf. betænkning nr. 325/1963, side 62.

4.2.1.2. Bestemmelsens indhold

Selvom det af forarbejderne fremgår, at dokumenter omfattet af § 13, stk. 1, nr. 1, i almindelighed ikke vil kunne udleveres, er det antaget, at det er en forudsætning for at anvende bestemmelsen, at der i det enkelte tilfælde foretages en konkret vurdering, jf. FOB 1998, side 176.

I den nævnte ombudsmandssag havde en privatperson klaget til ombudsmanden over, at Justitsministeriet og Politiets Efterretningstjeneste havde afvist en begæring om at oplyse, hvorvidt efterretningstjenesten var i besiddelse af registreringer eller oplysninger i øvrigt om ansøgeren.

I sagen oplyste Justitsministeriet, at ministeriet havde vurderet aktindsigtsbegæringen efter bl.a. bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 2, om egenacces, sammenholdt med bl.a. § 13, stk. 1, nr. 1, om statens sikkerhed og rigets forsvar, og at ministeriet havde tiltrådt Politiets Efterretningstjenestes opfattelse, hvorefter det var nødvendigt for at varetage de beskyttelseshensyn, der er omtalt i bl.a. § 13, stk. 1, nr. 1, i almindelighed at afslå anmodninger om aktindsigt og i den forbindelse afvise overhovedet at oplyse, om efterretningstjenesten var i besiddelse af oplysninger om personer, som ønsker egenacces.

Justitsministeriet oplyste, at baggrunden for den nævnte praksis var et ønske om at udelukke modsætningsslutninger, som det ville være muligt for personer, om hvem tjenesten havde oplysninger, at foretage, hvis efterretningstjenesten omvendt gav meddelelse herom til personer, om hvem man ikke var i besiddelse af oplysninger. Muligheden for at drage sådanne slutninger ville have afgørende skadevirkninger for tjenestens virksomhed.

Ombudsmanden tilsluttede sig Justitsministeriets retsopfattelse af det nævnte spørgsmål. Politiets Efterretningstjeneste kunne således – efter en konkret vurdering – afslå at oplyse, hvorvidt tjenesten overhovedet havde oplysninger om personer, der søgte om egenacces.

> I den forbindelse skal det bemærkes, at spørgsmålet om begrænsninger i adgangen til egenacces hos en efterretningstjeneste med henvisning til statens sikkerhed, også er behandlet af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.
>
> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har således i Leander-dommen (Leander mod Sverige, dom af 26. marts 1987) fastslået, at Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 om informations- og ytringsfrihed ikke giver enkeltpersoner ret til indsigt i et offentligt register, der indeholder oplysninger om den pågældendes forhold (egenacces), ligesom bestemmelsen ikke pålægger staten en (positiv) pligt til at give den pågældende sådanne oplysninger.

Den nævnte dom drejede sig om en person, der blev nægtet ansættelse i det offentlige på grund af oplysninger, der var registreret i et hemmeligt politiregister, uden at den pågældende kunne få adgang til indsigt i disse oplysninger.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har også behandlet spørgsmålet om egenacces i en efterretningstjenestes register i Segerstedt-Wiberg-dommen (Segerstedt-Wiberg m.fl. mod Sverige, dom af 6. juni 2006). I sagen havde fem svenske statsborgere fået aktindsigt i det, der kan betegnes som historiske oplysninger om dem hos den svenske efterretningstjeneste, mens efterretningstjenesten – med henvisning til hensynet til forebyggelse af kriminalitet og national sikkerhed – afslog at oplyse, hvorvidt tjenesten i øvrigt var i besiddelse af oplysninger om ansøgerne. Menneskerettighedsdomstolen fandt, at det nævnte afslag udgjorde et indgreb i ansøgernes ret til respekt for privatlivet (artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention), men at den svenske stat i betragtning af den vide skønsmargin, som den råder over, var berettiget til at mene, at hensynet til bl.a. den nationale sikkerhed måtte have forrang for ansøgernes interesse i at blive underrettet om det fulde omfang, hvori der blev opbevaret oplysninger om dem i efterretningstjenestens register. På den baggrund fandt Domstolen, at der ikke var sket en krænkelse af artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

I Segerstedt-Wiberg-dommen fandt Domstolen i øvrigt, at der i forhold til fire af de fem ansøgere var sket en krænkelse af artikel 8 i forhold til opbevaringen af de historiske oplysninger, idet den fortsatte opbevaring af oplysningerne – der bl.a. var registreret i slutningen af 60'erne – ikke var nødvendig i et demokratisk samfund.

Der kan om spørgsmålet om egenacces efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention henvises til Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (2. udgave, 2007), side 548 f. og side 698.

I den forbindelse skal det bemærkes, at Justitsministeriet i april 1998 har nedsat et udvalg vedrørende Politiets og Forsvarets Efterretningstjenester, der bl.a. skal overveje spørgsmålet om den enkelte borgers adgang til at få oplysning om, hvorvidt vedkommende er registreret i efterretningstjenesternes registre, ligesom udvalget skal overveje, om der kan etableres en særlig oplysningsordning, der giver adgang til (historiske) oplysninger.

Om praksis vedrørende bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 1, kan der foruden FOB 1998, side 176, også henvises til en utrykt ombudsmandsudtalelse fra 1991 (j.nr. 1989-2013-49), der er refereret af Vogter, side 236. Af referatet fremgår det, at en skrivelse fra Forsvarskommandoen var klassificeret "Til Tjenestebrug", og at skrivelsen indeholdt oplysninger om militære hemmeligheder.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere, at Forsvarsministeriet med henvisning til § 13, stk. 1, nr. 1, havde meddelt afslag på aktindsigt. Derimod kritiserede ombudsmanden, at Forsvarsministeriet ikke havde foretaget en konkret vurdering efter § 13, stk. 2, om ekstrahering. Ombudsmanden fremhævede i den forbindelse, at vurderingen efter § 13, stk. 2, principielt adskiller sig fra den vurdering, der skal foretages efter § 13, stk. 1, nr. 1.

I Vogter, side 236, anføres det, at udtalelsen forekommer vidtgående. Der peges bl.a. på, at det aldrig har været tanken, at bestemmelsen i § 13, stk. 2, skulle spille nogen fremtrædende rolle i sager om forsvarets installationer mv., da dokumenterne kan undtages ud fra en mere generelt præget vurdering af hensynet til statens sikkerhed i deres helhed, hvis der består en mere abstrakt risiko for, at oplysningerne, hvis de offentliggøres, kan skade statens sikkerhed.

Ombudsmanden har i en utrykt udtalelse, der er omtalt af Vogter, side 235, givet udtryk for, at materiale, der beror hos Forsvarets Efterretningstjeneste, normalt er undtaget fra aktindsigt.

Det kan i øvrigt oplyses, at bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 1, i forvaltningsmyndighedernes praksis er anvendt til at undtage oplysninger fra retten til aktindsigt af hensyn til beskyttelse af statsministerens personlige sikkerhed, til beskyttelse af udsendt ambassadepersonales sikkerhed samt operationssikkerhed for udsendte militære styrker. Herudover er bestemmelsen anvendt til at undtage bestemte oplysninger af hensyn til et ministeriums IT-sikkerhed, hvilket i øvrigt er anerkendt af ombudsmanden i en utrykt udtalelse af 9. maj 2007 (j.nr. 2007-0333-801). I den nævnte udtalelse har ombudsmanden således anerkendt, at Statsministeriet under henvisning til ministeriets IT-sikkerhed kunne afslå aktindsigt i navnet på en bestemt IT-virksomhed. Som begrundelse herfor havde Statsministeriet henvist til, at den pågældende virksomhed og dens produkter spillede en afgørende rolle for Statsministeriets IT-sikkerhed, og at en offentliggørelse af virksomhedens navn ville svække ministeriets IT-sikkerhed.

Det er principielt uden betydning for afgørelsen af, om et dokument, der er omfattet af bestemmelsen, kan undtages fra aktindsigt, at det pågældende dokument er fortrolighedsstemplet (yderst hemmeligt, hemmeligt, fortroligt osv.), jf. dog for så vidt angår fortrolighedsstemplede dokumenter, der er omfattet af § 13, stk. 1, nr. 2, nedenfor pkt. 4.2.2.1. Påtegninger af denne karakter kan dog være af betydning for, hvilke ansatte inden for en myndighed der er kompetente til at træffe afgørelse om, hvorvidt en aktindsigtsbegæring skal imødekommes.

4.2.2 Hensynet til rigets udenrigspolitiske interesser mv.

4.2.2.1. Bestemmelsens baggrund og formål

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 2, har følgende ordlyd:

> ”**§ 13.** Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til
> […]
> 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner, […].”

Bestemmelsen videreføre med visse ændringer 1970-lovens § 2, stk. 2, nr. 1, og § 5, nr. 6. Bestemmelsen i 1970-lovens § 2, stk. 1, nr. 1, svarede i øvrigt til kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 1, som derimod ikke indeholdt en bestemmelse, der svarede til 1970-lovens § 5, nr. 6, hvorefter adgangen til at få oplysninger ikke omfatter dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold.

Det fremgår ikke af bestemmelsens forarbejder, hvilke hensyn den varetager, men det er klart, at bestemmelsens beskyttelsesinteresse er hensynet til rigets forhold udadtil. Af bemærkningerne til § 13, stk. 1, nr. 2, fremgår i øvrigt følgende, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 228.

> ”Bestemmelsen i *nr. 2* er […] en samarbejdning af den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 1, samt § 5, nr. 6. Medtagelsen af bestemmelsen i § 5, nr. 6, medfører en vis begrænsning i adgangen til at undtage sådanne dokumenter fra aktindsigt i forhold til den gældende lov, idet anvendelsen af undtagelsesbestemmelsen efter lovforslaget forudsætter, at nægtelse af aktindsigt efter en *konkret* vurdering kan anses for nødvendig. Ændringen skønnes dog at være uden praktisk betydning.”

I bemærkningerne til 1970-lovens § 2, stk. 2, nr. 1, hedder det følgende, jf. Folketingstidende 1969-70, Tillæg A, sp. 588:

> ”Bestemmelsen svarer til kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 1.
> Dokumenter, som har betydning for […] forholdet til fremmed magt […], vil i almindelighed ikke kunne udleveres. Også indgåede traktater, andre folkeretlige forpligtelser og folkeretlige kutymer kan være til hinder for, at dokumenter udleveres efter nr. 1.”

I bemærkningerne til kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 1, som der henvises til i det netop citerede, hedder det bl.a. følgende, jf. betænkning nr. 325/1963, side 62:

> "Dokumenter, som har betydning for […] forholdet til fremmed magt […] vil i almindelighed ikke kunne udleveres. Antagelig vil de i vid udstrækning blive undtaget fra lovens § 1 ved kgl. anordning […].
>
> Når der i bestemmelsen tales om landets forhold til mellemfolkelige institutioner, kan som eksempler nævnes: De forenede Nationer og de til denne knyttede organisationer, Verdenssundhedsorganisationen, Den internationale Valutafond m.fl.
>
> Dokumenter som de her omhandlede vil ofte efter praksis være stemplet "Yderst hemmeligt", "Hemmeligt" eller "Fortroligt". Påtegninger af denne art vil medføre, at oplysninger om dokumentets indhold hverken helt eller delvist kan stilles til rådighed uden samtykke fra den tjenstlige instans, som har ladet dokumentet stemple. Det skal nævnes, at statsministeriet har udsendt et cirkulære af 14. april 1959 om sikkerhedsbeskyttelse af oplysninger, der er af fælles interesse for NATO-landene."

Det bemærkes, at det cirkulære, der henvises til i disse bemærkninger, er afløst af Statsministeriets cirkulære nr. 204 af 7. december 2001 om sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO, EU eller WEU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt.

Kommissionsudkastet indeholdt ikke en bestemmelse, der svarede til 1970-lovens § 5, nr. 6, hvorefter adgangen til at få oplysninger ikke omfatter dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold. I bemærkningerne til denne bestemmelse i 1970-loven, der altså nu er indført i § 13, stk. 1, nr. 2, er anført, jf. Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 592:

> "Bestemmelsen i forslagets § 5, nr. 6, der er ny, hjemler undtagelse for dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold. De nævnte dokumenter ville i vidt omfang kunne undtages efter forslagets § 2, stk. 2, nr. 1, jfr. stk. 4; men for at afskære enhver tvivl i retsanvendelsen har man fundet det rigtigst at optage en udtrykkelig undtagelsesbestemmelse."

4.2.2.2. Bestemmelsens indhold

Behov for at beskytte hensynet til rigets forhold udadtil vil i praksis kunne skyldes traktatmæssige forpligtelser, herunder i særlig grad tavshedsforskrifter, der gælder for arbejdet i internationale organisationer. Hvis en sådan tavshedsforskrift har karakter af en speciel tavshedspligtbestemmelse, og ved lov er gjort til en del af dansk ret, vil forskriften i kraft af offentlighedslovens § 14 gå forud for offentlighedslovens almindelige bestemmelser.

Såfremt tavshedspligten følger af en EU-forordning, der har umiddelbar gyldighed, vil denne som følge af EU-reglernes forrang for dansk ret under alle omstændigheder – det vil sige uafhængigt af § 14 – gå forud for offentlighedsloven.

Endvidere vil en ren folkeretlig bestemmelse om at bevare tavshedspligt – det vil sige en bestemmelse, der ikke har karakter af en speciel tavshedspligtbestemmelse, som ved lov er tillagt gyldighed i Danmark, eller som har sin baggrund i en umiddelbar anvendelig EU-forordning – kunne begrunde anvendelse af § 13, stk. 1, nr. 2. Der kan også henvises til de under pkt. 4.2.2.1 citerede bemærkninger til 1970-loven, hvorefter folkeretlige forpligtelser kan være til hinder for, at begæringer om aktindsigt imødekommes.

Det er i Vogter, side 237 f., anført, at synspunktet om, at folkeretlige forpligtelser kan være til hinder for, at begæringer om aktindsigt imødekommes, bygger på, at det følger af almindelige danske fortolkningsprincipper, at dansk ret skal fortolkes i overensstemmelse med Danmarks folkeretlige forpligtelser. Bestemmelserne i offentlighedsloven – herunder navnlig § 13, stk. 1, nr. 2 – skal således fortolkes i overensstemmelse med en folkeretlig tavshedspligtbestemmelse, jf. betænkning nr. 857/1978, side 256.

Herudover vil folkeretlige kutymer kunne begrunde en anvendelse af § 13, stk. 1, nr. 2, og således være til hinder for udlevering af dokumenter og oplysninger, jf. de under pkt. 4.2.2.1 citerede bemærkninger til 1970-loven samt udenrigsministerens besvarelse af et folketingsspørgsmål tilbage i midten af 1970'erne. I besvarelsen anføres det bl.a., at "[…] man også her i landet [må] respektere den praksis, at breve fra [EF] Kommissionen ikke offentliggøres uden dennes indforståelse", jf. Vogter, side 238.

Der kan i den forbindelse også henvises til FOB 1996, side 221 (225 og 228), hvor Statsministeriet i en udtalelse til ombudsmanden oplyste, at § 13, stk. 1, nr. 2, i praksis anvendes til at undtage visse dokumenter eller oplysninger af referater af telefonsamtaler og møder mellem f.eks. statsministeren og dennes udenlandske kolleger. Denne undtagelse sker med henblik på at sikre, at de

nævnte drøftelser som led i den internationale politiske beslutningsproces – og i overensstemmelse med international kutyme – kan finde sted i fortrolighed.

Foruden de nævnte tilfælde, hvor hensynet til at beskytte rigets udenrigspolitiske interesser skyldes folkeretlige forpligtelser eller EU-retlige forpligtelser, har bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 2, i praksis også et vigtigt anvendelsesområde i forhold til den udveksling af dokumenter og oplysninger, der sker mellem navnlig ministerier indbyrdes i forbindelse med sager, der har en udenrigspolitisk dimension. Det kan eksempelvis være Udenrigsministeriets videresendelse til Statsministeriet af indberetninger, som Udenrigsministeriet har modtaget fra de danske ambassader i anledning af en konkret sag af international karakter.

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 2, kan endvidere anvendes i forhold til dokumenter, der vedrører den interne danske forberedelse af forhandlinger med andre lande, jf. Gammeltoft-Hansen m.fl., side 430.

Det kan på denne baggrund siges, at § 13, stk. 1, nr. 2, tager sigte på oplysninger mv., der i sig selv vedrører spørgsmål af international karakter. Det kan eksempelvis være udkast til EU-retsakter, udkast til traktater og brevveksling mellem danske myndigheder og andre stater eller internationale organisationer, ligesom det kan være brevveksling mellem danske myndigheder indbyrdes, der vedrører spørgsmål af international karakter, herunder i forbindelse med intern dansk forberedelse af forhandlinger med andre lande eller i øvrigt i forbindelse med sager af international karakter.

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 2, er ikke anvendelig i forhold til dokumenter, der er udarbejdet til brug for møder mellem den danske regering og de grønlandske eller færøske myndigheder. Oplysninger i sådanne dokumenter vil dog efter omstændighederne kunne undtages efter § 13, stk. 1, nr. 6, jf. FOB 1996, side 221.

Der kan være grund til at pege på, at offentlighedslovens § 10, nr. 3, blev ophævet ved lov nr. 347 af 6. juni 1991. Efter denne bestemmelse omfattede retten til aktindsigt ikke dokumenter, der blev udarbejdet i forbindelse med behandlingen af forslag til EF-vedtagelser, eller som vedrørte spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelsen af fælleskabsretlige regler. Formålet med den nævnte bestemmelse – og den tilsvarende bestemmelse i forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 3, der blev ophævet samtidig – var at sikre rimelige arbejdsvilkår for det tværministerielle embedsmandsamarbejde (EU-specialudvalg), der blandt andet forbereder den danske holdning i forhandlinger om EU-vedtagelser.

> Bestemmelsen blev ophævet for derved at sikre større offentlighed omkring den danske behandling af EU-sager og indebar, at de danske myndigheders (interne) foreløbige overvejelser på det nævnte område kunne blive undergivet aktindsigt. Ophævelsen kan imidlertid ikke antages at have fået nogen betydning for så vidt angår de forpligtelser, som Danmark og de danske myndigheder – efter EU-retten samt de (folkeretlige) sædvaner, der har udviklet sig i EU – er underlagt med hensyn til ikke at videregive oplysninger om EU-forhold eller forholdene i de andre EU-lande. I det omfang Danmark og de danske myndigheder således EU-retligt eller folkeretligt er forpligtet til ikke at videregive oplysninger til uvedkommende, *kan* og *skal* myndighederne således – uanset ophævelsen af § 10. nr. 3 – fortsat afslå en begæring om aktindsigt i dokumenterne eller oplysningerne efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, jf. Folketingstidende 1990-91 (2. samling), tillæg A, sp. 2110.

Som anført ovenfor under pkt. 4.1.1 vil vurderingen af, hvorvidt § 13, stk. 1, nr. 2, kan bringes i anvendelse, i visse tilfælde, kunne foretages på et mere generelt niveau, og der skal derfor ikke foretages en konkret vurdering. En sådan vurdering er accepteret i de tilfælde, hvor riget folkeretligt er forpligtet over for andre stater eller internationale organisationer til at hemmeligholde oplysninger, ligesom det må gælde i de tilfælde, hvor et dokument er omfattet af en tavshedsforskrift i EU, jf. Gammeltoft-Hansen m.fl., side 430, samt FOB 1990, side 58, hvor ombudsmanden anfører, at danske "myndigheder […] i almindelighed [må] kunne gå ud fra, at når et dokument er omfattet af en tavshedspligtforskrift i EF, så er det af hensyn til landets forhold til EF, nødvendigt at undtage dokumentet fra aktindsigt i Danmark."

Undtagelsesbestemmelsen kan imidlertid ikke benyttes alene på grund af risikoen for, at et fremmed lands myndigheder vil reagere negativt, hvis der meddeles aktindsigt, jf. FOB 1992, side 238.

4.2.2.3. Ombudsmandens praksis

I det følgende gives et referat af sager vedrørende § 13, stk. 1, nr. 2 (1970-lovens § 2, stk. 2, og § 5, nr. 6), der har været behandlet af ombudsmanden, herunder de sager, der er nævnt ovenfor under pkt. 4.2.2.2:

> I FOB 1980, side 654, havde Udenrigsministeriet afslået at meddele aktindsigt i ministeriets sager om jagtfalke til visse arabiske lande. I en udtalelse til ombudsmanden henviste ministeriet til, at spørgsmålet om, hvorvidt et dokument vedrører udenrigspolitiske forhold "også må vurderes i lyset af de pågældende

fremmede magters fortolkning og mulige reaktion i tilfælde af, at udenrigsministeriet frigiver dokumenter, som eksponerer disse landes forhold til Danmark."

Ombudsmanden anerkendte, at det nævnte forhold kunne indgå som et moment i fortolkningsgrundlaget ved en stillingtagen til, om et dokument måtte siges at have et udenrigspolitisk eller udenrigsøkonomisk indhold. Ombudsmanden pegede dog på, at dette moment ikke i sig selv var tilstrækkeligt, hvis et dokument ikke i øvrigt efter sit indhold vedrørte emner af udenrigspolitisk eller udenrigsøkonomisk karakter. På den anden side udtalte ombudsmanden, at undtagelsesbestemmelsen kunne bringes i anvendelse i forhold til dokumenter, hvis indhold ikke i sig selv var udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske forhold, for så vidt de indeholdt politiske vurderinger af forhold i andre lande.

I sagen havde Udenrigsministeriet – i forlængelse af den reaktion, som en (hel eller delvis) imødekommelse af aktindsigtsanmodningen muligt kunne afstedkomme fra de arabiske lande – undtaget samtlige dokumenter i sagen, uanset at visse dokumenter isoleret bedømt ikke havde et indhold, der berørte forholdet til udlandet mv. Ombudsmanden anerkendte, at en sådan mere generelt præget anvendelse af undtagelsesbestemmelsen kunne være forsvarlig, men understregede, at det måtte forudsætte, at der kunne godtgøres en vægtig konkret begrundelse herfor.

I FOB 1983, side 235, fandt ombudsmanden ikke anledning til at kritisere, at Udenrigsministeriet havde afslået en anmodning om aktindsigt i brevvekslingen mellem EF-Kommissionen og de danske myndigheder, herunder i Kommissionens såkaldte åbningsskrivelse og den danske regerings svarskrivelse herpå. Ombudsmanden tog i den forbindelse hensyn til, at EF-Kommissionen i sin praksis selv betragtede brevvekslingen med en medlemsstat som fortrolig, og ifølge fast praksis gav afslag på enhver anmodning om aktindsigt.

I FOB 1990, side 58, havde Finans- og Udenrigsministeriet meddelt afslag på en begæring om aktindsigt i et direktivudkast fra EF-Kommissionen med henvisning til, at direktivudkastet efter Kommissionens interne regler var fortroligt (tavshedsforskrift). Ombudsmanden anerkendte begrundelsen, og udtalte følgende: "Danske myndigheder må i almindelighed kunne gå ud fra, at når et dokument er omfattet af en tavshedspligtforskrift i EF, så er det af hensyn til landets forhold til EF, nødvendigt at undtage dokumentet fra aktindsigt i Danmark". Ombudsmanden udtalte dog, at såfremt den kompetente EU-institution for sit vedkommende generelt har nedklassificeret et dokument, vil der normalt ikke være hjemmel i § 13, stk. 1, nr. 2, til at tilbageholde dokumentet i Danmark.

I FOB 1992, side 238, havde Statsskattedirektoratet meddelt afslag på aktindsigt i en korrespondance mellem direktoratet og de tyske skattemyndigheder i forbindelse med, at de pågældende myndigheder havde indledt forhandlinger for

at undgå en dobbeltbeskatning af et selskab. I sagen udtalte ombudsmanden, at bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 2, ikke kunne anvendes *alene* ud fra en risiko for, at et fremmed lands myndigheder ville reagere negativt, hvis der i overensstemmelse med de nationale danske regler blev meddelt aktindsigt.

I FOB 1996, side 221, havde Statsministeriet meddelt afslag på aktindsigt i en række dokumenter om den finansielle krise på Færøerne. I sagen tilsluttede ombudsmanden sig (228 f) Statsministeriets opfattelse, hvorefter § 13, stk. 1, nr. 2, ikke kan anvendes direkte på dokumenter, der udarbejdes til brug for møder mellem en eller flere repræsentanter for den danske regering og repræsentanter for det færøske hjemmestyre.

I FOB 1996, side 270, havde en avis klaget til ombudsmanden over Udenrigsministeriets afslag på en ansøgning om aktindsigt i en række dokumenter vedrørende en serbisk advokat, der tidligere havde været ministeriets advokatforbindelse, og som ministeriet havde undersøgt med hensyn til, om den pågældende havde videregivet (fortrolige) oplysninger. Ministeriet havde i den forbindelse modtaget en række dokumenter fra ambassaden i Beograd, der indeholdt referater af samtaler med andre advokater om risikoen for videregivelse af informationer fra Udenrigsministeriets tidligere advokatforbindelse, ligesom dokumenterne indeholdt oplysninger fra andre landes ambassader i Beograd. Udenrigsministeriet anførte i en udtalelse til ombudsmanden, at de nævnte dokumenter var blevet tilbageholdt, fordi de var modtaget i "tillid til den folkeretlige kutyme for diplomaters virke om diskretion", hvilket hensyn ombudsmanden anså for beskyttet af § 13, stk. 1, nr. 2.

4.2.3. Hensynet til retshåndhævelsens effektivitet samt sigtede og vidner i straffe- og disciplinærsager mv.

4.2.3.1. Bestemmelsens baggrund og formål

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, har følgende ordlyd:

> "**§ 13.** Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til
> […]
> 3) forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning, […]."

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 3, blev indsat i 1985-loven og var således ny i forhold til 1970-loven. Det fremgår af bestemmelsens forarbejder, at den ta-

ger sigte på at tilgodese hensynet til såvel "retshåndhævelsens effektivitet" som hensynet til sigtede, vidner og andre i sager om bl.a. strafferetlig forfølgelse, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 228-29.

4.2.3.2. Bestemmelsens indhold

Det følger af ordlyden af § 13, stk. 1, nr. 3, at den tager sigte på at beskytte, dels hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende, dels hensynet til sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning.

Om det første led – hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende – fremhæves det i bemærkningerne, at sager inden for strafferetsplejen normalt vil være undtaget fra aktindsigt efter lovens § 2, stk. 1. Dette gælder imidlertid ikke, hvis en straffesags akter f.eks. udlånes til brug ved behandlingen af en (anden) sag uden for strafferetsplejen. I de tilfælde, hvor der f.eks. begæres om aktindsigt i denne sag, vil en begrænsning i adgangen til aktindsigt i forhold til de akter i sagen, der stammer fra straffesagen, kunne være nødvendig for ikke i det konkrete tilfælde at modvirke retshåndhævelsen.

Om bestemmelsens andet led – hemmeligholdelse for at sikre beskyttelse af "sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinærforfølgning" – anføres det, at en sådan hemmeligholdelse f.eks. vil kunne være påkrævet af hensyn til muligheden for at kunne opnå en forklaring fra de pågældende i forbindelse med den administrative behandling af en straffe- eller disciplinærsag.

Med hensyn til anvendelsen af det led i bestemmelsen, der vedrører "sigtede […] i sager om […] disciplinærforfølgning", skal det bemærkes, at der i relation til disciplinærsager vedrørende offentligt ansatte ved en ændring i 1998 af offentlighedsloven, er sket en begrænsning i adgangen til at få aktindsigt, idet disciplinærsager mod offentligt ansatte efter § 2, stk. 2, 2. pkt., nu normalt vil være undtaget fra aktindsigt, jf. kapitel 15, pkt. 5 ovenfor.

4.2.3.3. Ombudsmandens praksis

I det følgende gives et referat af sager vedrørende § 13, stk. 1, nr. 3, der har været behandlet af ombudsmanden:

> I FOB 1992, side 301, udtalte ombudsmanden, at Sundhedsministeriet havde været berettiget til med hjemmel i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, at meddele

afslag på aktindsigt i en embedslæges redegørelse vedrørende en fødsel i et arresthus, for så vidt angik den del af redegørelsen, der indeholdt et resumé af fødslens forløb, da resuméet indeholdt oplysninger om den fødende kvindes private forhold. Derimod kunne Sundhedsministeriet ikke med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, eller dennes analogi, meddele afslag på aktindsigt vedrørende den del af redegørelsen, der indeholdt embedslægens konklusion vedrørende en vagtlæges og en jordemoders (kritisable) indsats. Dette skyldtes, at sundhedsvæsenets tilsynsmyndigheder (Sundhedsstyrelsen og Patientklagenævnet) – førstnævnte havde modtaget redegørelsen som led i myndighedens tilsynsvirksomhed – ikke havde adgang til at rejse sag om disciplinær forfølgning.

I FOB 1995, side 244, havde Told- og Skattestyrelsen meddelt en journalist afslag på aktindsigt i en edb-baseret liste over muligt tømte selskaber (selskabstømmersager). Ombudsmanden mente ikke, at bestemmelsen var anvendelig, da Told- og Skattestyrelsen ikke – som bestemmelsen forudsatte – havde foretaget en konkret vurdering af de sager, der var opført på listen.

I FOB 1998, side 83, havde en journalist klaget til ombudsmanden over Erhvervsministeriets afslag på aktindsigt i en advokatrapport om inkasso. I rapporten havde advokaten på ministeriets anmodning undersøgt forholdene ved inkasso af Danmarks Erhvervsfonds krav. Ombudsmanden fandt ikke § 13, stk. 1, nr. 3, anvendelig, da Erhvervsministeriet ikke nærmere havde konkretiseret, hvilke væsentlige hensyn der havde nødvendiggjort afslaget på aktindsigt.

4.2.4. Hensynet til det offentliges kontrol- og planlægningsvirksomhed mv.

4.2.4.1. Bestemmelsens baggrund og formål

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4, har følgende ordlyd:

> "**§ 13.** Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til
> […]
> 4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
> […]."

Bestemmelsen i lovens § 13, stk. 1, nr. 4, er identisk med 1970-lovens § 2, stk. 2, nr. 2, der svarede til 1963-kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 6.

Det fremgår af bestemmelsens forarbejder, at den – af hensyn til offentlige interesser – har til formål at udelukke offentlighed med hensyn til oplysninger om bl.a., hvorledes myndighederne inden for bestemte områder gennemfører efterforskning og undersøgelser, samt oplysninger om, at myndighederne agter at iværksætte revisions- eller kontrolvirksomhed, jf. betænkning nr. 857/1978, side 283, og Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 588.

4.2.4.2. Bestemmelsens indhold

Det følger af § 13, stk. 1, nr. 4's, ordlyd, at den kan finde anvendelse i følgende tre tilfælde; (1) gennemførelse af offentlig kontrol- eller reguleringsvirksomhed, (2) offentlig planlægningsvirksomhed, og (3) i forbindelse med påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen.

Om bestemmelsens første led – gennemførelse af offentlig kontrol- eller reguleringsvirksomhed – bemærkes, at det typisk vil være nødvendigt at udelukke offentlighed med hensyn til dokumenter, hvoraf det fremgår, at en revisions- eller kontrolvirksomhed vil blive iværksat. Derudover vil dokumenter, der direkte eller indirekte viser noget om myndighedernes efterforsknings- og undersøgelsesmetoder, kunne undtages efter bestemmelsen. Det gælder f.eks. de forskrifter, der nærmere fastsætter retningslinjerne for politiets og toldmyndighedernes fremgangsmåde ved behandlingen af sager om strafbare forhold, samt de dele af skattemyndighedernes årlige ligningsplan, der afslører, hvilke poster der for det pågældende skatteår vil blive lignet individuelt, jf. Vogter, side 242 og FOB 1989, side 241.

Med hensyn til bestemmelsens andet led – offentlig planlægningsvirksomhed – tænkes der på de tilfælde, hvor en udlevering af oplysninger eller dokumenter om en sådan planlagt virksomhed (fysisk planlægning) vil skabe urimelige særfordele for enkeltpersoner eller i øvrigt vil kunne modvirke en hensigtsmæssig gennemførelse af de foranstaltninger, planlægningen tager sigte på.

I denne forbindelse kan det anføres, at der inden for fysisk planlægning (arealplanlægning) er gennemført love om lands- og regionsplanlægning, der indebærer en øget borgerdeltagelse. Der vil således i almindelighed på dette område ikke foreligge tilstrækkeligt væsentlige hensyn til gennemførelsen af offentlig planlægningvirksomhed til, at det kan begrunde, at bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 4, anvendes. I sager om arealplanlægning vil bestemmelsen således navnlig kunne finde anvendelse i den forberedende fase, det vil sige inden

udkast til planer fremsættes offentligt, jf. bl.a. Gammeltoft-Hansen m.fl., side 432 f.

Det skal i øvrigt bemærkes, at også andre former for planlægningsvirksomhed end fysisk planlægning anses for omfattet af bestemmelsen, f.eks. anses politisk-økonomisk planlægning også for omfattet, jf. betænkning nr. 857/1978, side 48, hvor det i bemærkningerne til udvalgets lovudkast bl.a. anføres følgende om bestemmelsens rækkevidde:

> "Det nævnte led i bestemmelsen omfatter også andre former for planlægningvirksomhed, f.eks. den politisk-økonomiske planlægning i videre omfang, og ikke mindst på dette område vil bestemmelsen udfylde et undtagelsesbehov, som ellers måtte tilgodeses gennem anvendelse af opsamlingsbestemmelsen i nr. 6".

I betænkningen side 258 nævnes det i øvrigt, at Økonomiministeriet i et tilfælde havde antaget, at den daværende bestemmelse i § 2, stk. 2, nr. 2, kunne finde anvendelse på økonomiministerens retningslinjer for den pengepolitik, der i en given periode skulle føres, og som var sendt til Danmarks Nationalbank.

Der kan også peges på, at bestemmelsen af ombudsmanden i princippet er fundet anvendelig på et notat om besparelsesmulighederne på daginstitutionsområdet, jf. FOB 1977, side 108. I den konkrete sag fandt ombudsmanden imidlertid ikke, at Socialministeriet havde fremført omstændigheder, der udgjorde det fornødne grundlag for at anvende bestemmelsen. Der kan endvidere henvises til FOB 1992, side 48, der også vedrører "økonomisk planlægning".

Bestemmelsens tredje led – påtænkte foranstaltninger inden for skatte- og afgiftslovgivningen – ses ikke kommenteret nærmere, hverken i forarbejderne, litteraturen eller praksis.

Det bemærkes, at § 13, stk. 1, nr. 4, i almindelighed ikke vil kunne begrunde en undtagelse fra aktindsigt, når den offentlige kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed er gennemført. Der kan herved henvises til den ovenfor nævnte FOB 1977, side 108, hvor det om det nærmere anvendelsesområde af den tilsvarende bestemmelse i 1970-loven, hedder:

> "Det fremgår navnlig af bestemmelsens forarbejder, at bestemmelsen […] tager sigte på tilfælde, hvor der er væsentlige behov for at nægte aktindsigt, fordi oplysningerne fra sagen ellers måtte påregnes benyttet til modforholdsregler (eller "unddragelser" og lignende) af en sådan karakter, at den pågældende offentlige foranstaltning ikke ville kunne gennemføres efter sit formål.

> Det følger heraf, at afslag efter den nævnte bestemmelse på en anmodning om aktindsigt som udgangspunkt ikke kan meddeles, efter at de pågældende offentlige foranstaltninger er gennemført.
>
> Det tilføjes, at det er en selvfølge, at den omstændighed, at de pågældende oplysninger eventuelt kan give anledning til en offentlig debat, herunder eventuelt en kraftig modargumentation eller agitation, som vil vanskeliggøre foranstaltningernes gennemførelse, ikke i sig selv kan begrunde afslag på aktindsigt efter den nævnte bestemmelse, idet det netop efter offentlighedslovens forarbejder er et af aktindsigtens formål at skabe grundlag for en offentlig debat."

Som eksempel på bestemmelsens anvendelse kan i øvrigt nævnes FOB 1992, side 72, hvor ombudsmanden fastslog, at en række oplysninger i dokumenter fra Fiskerikontrollen kunne undtages med hjemmel i det led i § 13, stk. 1, nr. 4, der vedrører offentlig kontrolvirksomhed. Det drejede sig om følgende: 1) oplysninger om konkrete sager, dog kun verserende sager, da bestemmelsen som udgangspunkt ikke kunne anvendes, når sagen var afsluttet, 2) oplysninger om generelle regler for sagsrejsning, dog kun de regler, der aktuelt gjaldt og 3) beskrivelse og bedømmelse af omfanget og overtrædelserne, herunder en vurdering af, hvorvidt kontrollen var tilstrækkelig. Om pkt. 3 bemærkede ombudsmanden imidlertid, at det – under hensyn til, at oplysningerne om overtrædelsesbilledet var over 4 måneder gamle – var tvivlsomt, om det var nødvendigt at hemmeligholde dem af hensyn til gennemførelse af kontrolvirksomhed.

4.2.4.3. Ombudsmandens praksis

I det følgende gives et referat af sager vedrørende § 13, stk. 1, nr. 4 (1970-lovens § 2, stk. 2, nr. 2), der har været behandlet af ombudsmanden, herunder enkelte af de sager, der er omtalt under pkt. 4.2.4.2:

> I FOB 1974, side 328, havde Justitsministeriet – med henvisning til den daværende undtagelsesbestemmelse om gennemførelse af offentlig kontrolvirksomhed (nugældende § 13, stk. 1, nr. 4) samt opsamlingsbestemmelsen (nugældende § 13, stk. 1, nr. 6) – meddelt afslag på aktindsigt i en redegørelse om økonomisk kriminalitet (den såkaldte "bagmandsrapport). Sagen gav anledning til en meningsuoverensstemmelse mellem ombudsmanden og Justitsministeriet med hensyn til, om der i vurderingen af, hvorvidt de nævnte bestemmelser kunne begrunde afslag på aktindsigt, kunne tages hensyn til ansøgerens individuelle interesse i sagen. Dette spørgsmål er nu afklaret ved bemærkningerne til § 13, stk. 1, således at en sådan interesse ikke skal indgå i den konkrete afvejning.

FOB 1977, side 108, drejede sig om et tilfælde, hvor Socialministeriet i juni 1976 havde meddelt afslag på aktindsigt i et notat, som en embedsgruppe i januar 1975 havde udarbejdet vedrørende besparelsesmuligheder på daginstitutionsområdet. Socialministeriet havde begrundet afslaget med hensynet til "gennemførelse af offentlig regulerings- eller planlægningsvirksomhed". Da de besparelser på dagsinstitutionsområdet, som det pågældende notat tog sigte på, muligvis var gennemført ved finansloven af 1975/76, udtalte ombudsmanden mere generelt, at afslag på aktindsigt som udgangspunkt ikke kunne meddeles, efter at de pågældende foranstaltninger var gennemført. I øvrigt udtalte ombudsmanden, at Socialministeriet ikke havde fremført (konkrete) omstændigheder, der udgjorde et tilstrækkeligt grundlag for, at undtagelsesbestemmelsen kunne bringes i anvendelse.

I FOB 1986, side 171, havde Rigsrevisionen meddelt afslag på aktindsigt i et udkast til beretning til Statsrevisorerne om den økonomiske og bevillingsmæssige centrale forvaltning i Ministeriet for Offentlige Arbejders departement med henvisning til det mere generelle synspunkt, at en offentliggørelse af beretningsudkastet i utide kunne vanskeliggøre gennemførelsen af en "offentlig kontrolvirksomhed". Ombudsmanden gav i den forbindelse udtryk for, at anvendelsen af undtagelsesbestemmelsen forudsatte, dels at hemmeligholdelse måtte anses for at være af væsentlig betydning for varetagelsen af offentlig kontrolvirksomhed mv., dels at bedømmelsen heraf skete efter en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Rigsrevisionens afslag på at udlevere beretningsudkastet var derfor truffet på et urigtigt retligt grundlag. Det bemærkes, at Rigsrevisionen ved lov nr. 245 af 22. april 1991 er overført fra forvaltningen til Folketinget og derfor ikke længere er underlagt offentlighedsloven.

I anledning af en egen drift-undersøgelse af et antal sager fra Skattedepartementet vedrørende aktindsigt anerkendte ombudsmanden i FOB 1989.241 (287 ff.), at bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 4, kunne anvendes i forhold til de dele af skattemyndighedernes årlige ligningsplan, der afslører, hvilke poster der for det pågældende år vil blive lignet individuelt.

I FOB 1992, side 48, tog ombudsmanden stilling til Energiministeriets afslag på aktindsigt i referater og bilag vedrørende elprognosegruppens arbejde, der var en uformel arbejdsgruppe mellem elværkerne og energimyndighederne, som bl.a. foretog beregninger af det fremtidige elforbrug i Danmark. Energiministeriet havde bl.a. begrundet afslaget med, at en offentliggørelse af de pågældende dokumenter ville vanskeliggøre udførelsen af planlægnings- og reguleringsopgaver. Ombudsmanden fandt ikke, at § 13, stk. 1, nr. 4, kunne anvendes, da hovedparten af de nævnte dokumenter alene afspejlede elprognosegruppens overvejelser og beregninger om det fremtidige elforbrug i Danmark.

4.2.5. Hensynet til det offentliges økonomiske interesser

4.2.5.1. Bestemmelsens baggrund og formål

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5, har følgende ordlyd:

> "**§ 13.** Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til
> […]
> 5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed, […]."

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 5, er identisk med 1970-lovens § 2, stk. 2, nr. 3, der delvist svarede til 1963-kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 3.

Det fremgår af bestemmelsens forarbejder, at den tager sigte på at beskytte hensynet til det offentliges økonomiske interesser bl.a. i forbindelse med det offentliges kontraktindgåelse, idet der i sådanne tilfælde er et hensyn til, at det offentlige kan virke på lige vilkår som private erhvervsdrivende virksomheder, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 229, og Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 588.

4.2.5.2. Bestemmelsens indhold

Det følger af bestemmelsens forarbejder, at den er tænkt anvendt i forhold til det offentliges forhandlinger med offentligt ansattes organisationer om løn- og personaleforhold, jf. også FOB 1971, side 30.

Justitsministeriet har i en sag (L.A. 1975-543-71) om aktindsigt i dokumenter om omklassificering af tjenestemandsstillinger inden for post- og telegrafvæsenets radioingeniørtjeneste, udtalt sig nærmere om rækkevidden af udtrykket "det offentliges økonomiske interesser". Justitsministeriet gav i den forbindelse udtryk for, at bestemmelsen ikke blot giver adgang til at tilgodese det offentliges umiddelbare økonomiske interesser i forbindelse med den eller de forhandlinger, som et dokument vedrører, men at også det offentliges økonomiske interesser i forbindelse med senere forhandlinger må anses for omfattet af bestemmelsen, hvis dette er af væsentlig betydning for det offentliges fremtidige forhandlingsposition.

Justitsministeriet gav endvidere udtryk for, at bestemmelsen i øvrigt må antages at indeholde hjemmel til at undtage dokumenter, der under lønforhandlinger mv. er fremlagt af det offentliges forhandlingsmodpart, hvis en imøde-

kommelse af en begæring om aktindsigt ville indebære en nærliggende fare for, at tilsvarende materiale ikke ville blive tilvejebragt under senere forhandlinger.

Ombudsmanden tiltrådte i en utrykt udtalelse af 28. januar 1976 disse synspunkter, jf. Vogter, side 245, der i øvrigt anfører, at synspunkterne i Justitsministeriets udtalelse må kunne finde anvendelse på andre former for aftaleindgåelse, jf. tilsvarende betænkning nr. 857/1978, side 259.

Bestemmelsen kan endvidere anvendes i forbindelse med det offentliges kontraktindgåelse, herunder med hensyn til afgivne tilbud, køb og salg af fast ejendom mv. Aktindsigt i forbindelse med kontraktindgåelse må antages at kunne nægtes, hvis en imødekommelse af en aktindsigtsbegæring vil afskære det offentlige fra at optræde som ligestillet part i det pågældende kontraktforhold. Om dette hensyn gør sig gældende i det enkelte tilfælde, vil i praksis ofte bero på, om begæringen fremsættes forud for kontraktindgåelsen, eller efter at kontrakten er afsluttet.

Det antages, at bestemmelsen efter omstændighederne også kan finde anvendelse i de tilfælde, hvor det offentlige indhenter tilbud fra private erhvervsdrivende i forbindelse med indkøb og lignende til det offentlige, og hvor der vil være en nærliggende risiko for, at aktindsigt i de afgivne tilbud vil indebære, at myndigheden i forbindelse med næste udbudsrunde ikke vil kunne fremkalde kvalificerede tilbud, eller at det offentliges forhandlingsposition svækkes, jf. Vogter, side 246, samt Gammeltoft-Hansen m.fl., side 434. Derimod er en beslutning fra en offentlig myndighed om, at man generelt har besluttet ikke at offentliggøre tilbud fra private virksomheder af diskretionshensyn, ikke tilstrækkeligt til at bringe bestemmelsen i anvendelse, jf. FOB 1990, side 276.

Bestemmelsen kan i øvrigt ikke uden videre bringes i anvendelse i forhold til indgåede aftaler mellem en forvaltningsmyndighed og et privat firma med hensyn til, hvilket beløb kommunen skal betale det private firma for levering af en ydelse (en såkaldt prisaftale). Også i disse tilfælde skal forvaltningsmyndigheden nærmere konkretisere de forhold, der medfører, at der foreligger et sådant hensyn til det offentliges økonomiske interesser, at de omhandlede oplysninger er unddraget aktindsigt. Der kan i den forbindelse henvises til Statsamtet Københavns udtalelse af 18. oktober 2006 (j.nr. 2006-613/1014) samt Statsforvaltningen Sjællands udtalelse af 30. november 2007 (j.nr. 2007-613/77).

Bestemmelsen dækker også de tilfælde, hvor det offentlige på et klart afgrænset område udøver egentlig forretningsvirksomhed i fuld konkurrence med (andre) private virksomheder på det pågældende område. I sådanne tilfælde kan forretningspapirer i almindelighed undtages fra aktindsigt, jf. Vogter, side 249, og FOB 1991, side 116.

4.2.5.3. Ombudsmandens praksis

I det følgende gives et referat af sager vedrørende § 13, stk. 1, nr. 5 (1970-lovens § 2, stk. 2, nr. 3), der har været behandlet af ombudsmanden, herunder enkelte af de sager, der er omtalt under pkt. 4.2.5.2:

I FOB 1971, side 30, fandt ombudsmanden ikke grundlag for at kritisere, at Undervisningsministeriet havde meddelt (delvist) afslag på aktindsigt i nogle forhandlinger mellem ministeriet og Børne- og ungdomsforsorgens personaleforbund angående et forhandlingsoplæg vedrørende løn- og arbejdsmæssig kompensation til daginstitutionspersonalet for modtagelse af praktikelever på institutionerne.

FOB 1979, side 294, vedrørte Ministeriet for Offentlige Arbejders afslag i 1978 på en anmodning om at få udleveret oplysninger om størrelsen af de fem højeste bud på en licitation, som blev afholdt i 1974 om forpagtning af restaurationsvirksomheden i Københavns Lufthavns terminalområde. Afslaget var begrundet med, at en imødekommelse af anmodningen ville kunne medføre skadesvirkninger for et fornyet udbud af forpagtningen. Ombudsmanden mente ikke, at ministeriet med hjemmel i undtagelsesbestemmelsen kunne meddele afslaget, da der ikke på tidspunktet for afslaget overhovedet var taget stilling til, om forpagtningen skulle genudbydes i licitation. Derimod udtalte ombudsmanden mere generelt, at den bestemmelse, der vedrører hensynet til private virksomheders forretningsforhold mv. (nugældende § 12, stk. 1, nr. 1), efter et konkret skøn vil kunne anvendes som hjemmel til at undtage oplysninger om indholdet af et tilbud.

FOB 1982, side 55, drejede sig om, at Energiministeriet med henvisning til det offentliges forhandlinger om løn- og personaleforhold havde meddelt afslag på aktindsigt i en udtalelse, som ministeriet havde indhentet fra ledelsen af Danmarks Geologiske Undersøgelse. Da udtalelsen imidlertid var udleveret til tillidsmændene i Danmarks Geologiske Undersøgelse, fandt ombudsmanden ikke, at afslaget havde haft hjemmel i undtagelsesbestemmelsen.

I FOB 1990, side 276, havde Rigshospitalet meddelt afslag på en anmodning om aktindsigt i de tilbud mv., der af forskellige private virksomheder var afgivet til Rigshospitalet i forbindelse med udbud af vedligeholdelsesarbejdet på Rigshospitalets udendørsarealer. Rigshospitalet begrundede afslaget med, at man generelt havde besluttet – af diskretionshensyn – ikke at offentliggøre kontrakter med og tilbud fra virksomheder. Ombudsmanden udtalte, at § 13, stk. 1, nr. 5, forudsatte, at der blev foretaget en konkretisering af den økonomiske tabsrisiko for det offentlige. Se også FOB 1990, side 288, hvor ombudsmanden i en sag om aktindsigt i tilbudsmateriale vedrørende reparationer på DSB's færger udtalte, at

DSB's generelle henvisning til DSB's stilling i forbindelse med senere, lignende kontraktindgåelser, ikke opfyldte den nævnte forudsætning om konkretisering.

I FOB 1991, side 116, var der meddelt afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende Post- og Telegrafvæsenets Jetposttjeneste, der blev drevet på markedsvilkår og var økonomisk adskilt fra postvæsenets øvrige virksomhed. Ombudsmanden tilsluttede sig afslaget, og anførte mere generelt, at såfremt en myndighed har dokumenteret, at der er tale om en klart afgrænset del af det offentliges virksomhed, der udøves som en egentlig forretningsvirksomhed i fuld konkurrence med andre (private) virksomheder, vil det normalt ikke være nødvendigt med yderligere dokumentation for at anse betingelserne for anvendelse af § 13, stk. 1, nr. 5, for opfyldt. Se også FOB 1997, side 108, vedrørende adgangen til at meddele afslag på aktindsigt i Patentdirektoratets Erhvervsserviceafdeling, der drev egentlig forretningsvirksomhed i konkurrence med andre (private) virksomheder.

I FOB 1998, side 224, tog ombudsmanden stilling til et af Danmarks Radio meddelt afslag på aktindsigt i en række personalesager. Afslaget var begrundet med, at en aktindsigt ville vanskeliggøre rekruttering af kvalificerede medarbejdere, og at konkurrerende medievirksomheder lettere kunne trække eftertragtede medarbejdere over til sig. Ombudsmanden fandt ikke, at det førstnævnte hensyn (kvalificeret arbejdskraft) kunne begrunde, at personalemapper som helhed kunne undtages fra aktindsigt med hjemmel i § 13, stk. 1, nr. 5. Derimod fandt ombudsmanden ikke, at det kunne udelukkes, at konkurrencesituationen i en vis udstrækning vil kunne føre til, at visse oplysninger efter en konkret vurdering ville kunne undtages fra aktindsigt med hjemmel i den nævnte bestemmelse. Se også FOB 1998.431 (454) om Udenrigsministeriets afslag på fuld aktindsigt i fem personalemapper med henvisning til, at en offentliggørelse af individuelle løntillæg ville gøre det vanskeligt at gennemføre en individuel lønpolitik. Ombudsmanden fandt afslaget uberettiget, da det ikke kunne antages, at en offentliggørelse af individuelle løntillæg ville vanskeliggøre en individuel lønpolitik i en sådan grad, at sådanne oplysninger *generelt* kunne nægtes udleveret.

4.2.6. Hensynet til private og offentlige interesser

4.2.6.1. Bestemmelsens baggrund og formål

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, har følgende ordlyd:

> "**§ 13.** Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til
> […]

> 6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet."

Bestemmelsen er en videreførelse af 1970-loven § 2, stk. 2, nr. 4, der svarede til kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 7.

Af bestemmelsens forarbejder fremgår det, at bestemmelsen er tiltænkt et snævert anvendelsesområde, og at den i første række – men ikke udelukkende – skal tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige, jf. betænkning nr. 325/1963, side 64, Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 589, og Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 229. Om de nævnte forarbejder bemærkes følgende:

I bemærkningerne til § 13, stk. 1, nr. 6, hedder det, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 229:

> "Bestemmelsen i *nr. 6* er enslydende med den gældende offentlighedslovs § 2, stk. 2, nr. 4. Bestemmelsen forudsættes som hidtil kun anvendt i begrænset omfang, hvor der er et klart behov derfor. Indsættelsen af en udtrykkelig undtagelse i nr. 3 […] er således udtryk for et ønske om at begrænse denne generalklausuls anvendelse."

Om generalklausulens nærmere rækkevidde udtales følgende i bemærkningerne til 1970-lovens § 2, stk. 2, nr. 4, jf. Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 589:

> "Bestemmelsen svarer til kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 7.
>
> Justitsministeriet har i overensstemmelse med kommissionsudkastet fundet det påkrævet at indsætte en bestemmelse, hvorefter interesser, der enten ikke egner sig til selvstændig formulering, eller som man ikke ved lovens udformning har kunnet overskue, vil kunne begrunde undtagelse fra offentlighedsprincippet. Det forudsættes, at der kun vil blive gjort brug af bestemmelsen i tilfælde, hvor hemmeligholdelse af hensyn til det offentliges eller enkeltpersoners interesse er klart påkrævet.
>
> Som eksempler på tilfælde, hvor bestemmelsen kan finde anvendelse, kan man nævne [1], at det må være muligt at nægte at give oplysning om, hvad der sker under de forhandlinger, der finder sted i statens forligsinstitution for arbejdsstridigheder. [2] Man må også have adgang til at afvise en begæring om at få lejlighed til at gennemse erklæringer fra folketingsvælgere indleveret i forbindelse med anmeldelse af nye partier, jfr. folketingsvalglovens § 23, idet den enkelte

> vælger, der deltager i en sådan anmeldelse, må have krav på, at hans deltagelse i anmeldelsen ikke kommer til offentlighedens kundskab. [3] Det må også være muligt at tilsikre personer, der afgiver oplysninger til brug for sociologiske eller andre videnskabelige undersøgelser, diskretion, jfr. herved også bestemmelsen i forslagets § 5, nr. 8, om materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelsen af offentlig statistik. [4] Der vil efter omstændighederne endvidere være behov for at kunne hemmeligholde navnet på anmeldere af overtrædelser af særlovgivningen … [5] Bestemmelsen i nr. 4 vil tillige kunne finde anvendelse på det offentliges virksomhed i forbindelse med afholdelse af eksaminer og andre prøver, idet f.eks. skriftlige opgaver selvfølgelig ikke skal kunne forlanges udleveret på forhånd, ligesom offentligheden også i almindelighed må kunne afskæres fra at gøre sig bekendt med de enkelte besvarelser [nummerering tilføjet]."

I bemærkningerne til kommissionsudkastets tilsvarende bestemmelse anføres følgende, jf. betænkning 325/1963, side 64:

> "*Nr. 7.* Under hensyn til, at man står uden erfaringer vedrørende en offentlighedsordning, har kommissionen anset det for tilrådeligt at indsætte en bestemmelse, hvorefter interesser, som enten ikke egner sig til selvstændig formulering, eller som man ved lovens udformning ikke har kunnet overskue, vil kunne begrunde undtagelse fra offentlighedsprincippet. Man forudsætter, at der kun vil blive gjort brug af den under § 2, nr. 7, foreslåede bestemmelse i tilfælde, hvor hemmeligholdelse af hensyn til det offentliges eller enkeltpersoners interesse klart vil tilsige det."

Der kan være grund til nærmere at redegøre for de overvejelser, som Offentlighedsudvalget gjorde sig om generalklausulen i betænkning nr. 857/1978, og i den forbindelse kan det oplyses, at udvalget om den eksemplifikation på bestemmelsens anvendelsesområde, der er givet i bemærkningerne til 1970-lovens opsamlingsbestemmelse, anfører følgende, jf. betænkning nr. 857/1978, side 260 f.:

> "Der kan være anledning til indledningsvis at fastslå, at den eksemplifikation på bestemmelsens anvendelsesområde, der er givet i forarbejderne, utvivlsomt ikke er udtømmende, men at også andre beskyttelsesinteresser end de nævnte kan komme i betragtning. Tværtimod er forholdet antagelig det, at der næppe på forhånd kan drages absolutte grænser for, hvilke *typer* af interesser der i givet fald vil kunne varetages gennem anvendelse af generalklausulen. I det omfang, der er spørgsmål om at begrænse offentlighedsprincippet af hensyn til interesser, der falder uden for de i lovmotiverne nævnte, vil der dog givetvis blive stillet strengere krav med hensyn til styrken af det aktuelle beskyttelsesbehov. I det hele taget

> må det i overensstemmelse med forarbejderne lægges til grund, at undtagelse efter bestemmelsen kun kan gøres, *hvor det er klart påkrævet* […].
>
> En samlet vurdering af de tilfælde, hvor bestemmelsen efter de foreliggende oplysninger har været bragt i anvendelse i praksis, efterlader det indtryk, at den i betydelig udstrækning – til dels med støtte i den ovenfor gengivne motivudtalelse – er blevet benyttet til at tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådanne er anerkendt ved udformningen af lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig utilstrækkelige.
>
> […]
>
> I et vist omfang er det dog også forekommet, at denne undtagelsesbestemmelse er blevet anvendt, uden at det kan siges at være sket til varetagelse af interesser, hvis beskyttelsesværdighed er kommet til udtryk i form af udtrykkelige undtagelsesbestemmelser
>
> […]"

Med hensyn til bestemmelsens anvendelse til beskyttelse af hensynet til den politiske beslutningsproces udtales følgende, jf. betænkning nr. 857/1978, side 236:

> "Det er ovenfor […] anført, at undtagelsesbestemmelsen i den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 4, efter omstændighederne vil kunne finde anvendelse på dokumenter vedrørende den politiske beslutningsproces, der ikke omfattes af andre undtagelsesbestemmelser, navnlig brevveksling mellem ministre om andre politiske spørgsmål end lovgivning. Udvalget finder, at der også efter lovrevisionen bør være adgang til i samme omfang som hidtil og efter et konkret skøn i det enkelte tilfælde at undtage sådanne dokumenter med hjemmel i en generel opsamlingsbestemmelse af den nævnte karakter."

Om udvalgets overvejelser for så vidt angår behovet for at opretholde opsamlingsbestemmelsen hedder det, jf. betænkning nr. 857/1978, side 285 f.:

> "Det er udvalgets opfattelse, at en sådan generalklausul bør opretholdes i forbindelse med offentlighedslovens revision. Udvalget har i så henseende navnlig lagt vægt på, *at* der ikke i den periode, offentlighedsloven har været i kraft, er indhøstet så udførlige erfaringer, at det er muligt med rimelig grad af sikkerhed at overskue alle de undtagelsesbehov, der vil kunne opstå i praksis, *at* en generalklausul er påkrævet for at undgå, at visse meget specielle undtagelsesbehov opregnes udtrykkeligt i loven, *samt* at en generalklausul giver loven en ønskelig smidighed med hensyn til at kunne tilpasses nye undtagelsesbehov, der måtte

opstå i fremtiden, således at hyppige ændringer af loven kan undgås. Udvalget skal dog samtidig understrege, at generalklausulen som hidtil kun forudsættes anvendt i begrænset omfang og kun, hvor der er et klart behov derfor.

På baggrund af oplysningerne om klausulens anvendelse i praksis har udvalget overvejet, hvorvidt undtagelsesadgangens hidtidige anvendelsesområde kan indskrænkes ved udformning af nye udtrykkelige undtagelsesbestemmelser.

I overensstemmelse med et forslag fra arbejdsgruppen om adgangen til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen foreslår udvalget således, at bestemmelsen i den gældende lovs § 2 udbygges med en udtrykkelig adgang til efter et konkret skøn at begrænse adgangen til aktindsigt, hvor væsentlige strafferetsplejemæssige hensyn taler derfor. En sådan bestemmelse findes i udvalgets lovudkast § 11, stk. 2, nr. 3, hvorefter aktindsigt kan afslås i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til "forebyggelse opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning" […]

Udvalgets forslag til affattelse af undtagelsesbestemmelsen til beskyttelse for internt arbejdsmateriale (udkastets § 9) vil dernæst tilgodese behovet for i fornødent omfang at kunne undtage arbejdsdokumenter, der udveksles mellem forskellige myndigheder, herunder afgives til folketingets ombudsmand […]

Som anført […] har udvalget derimod ikke ment at burde stille forslag om en mere generelt præget undtagelsesadgang for politisk betonede sagstyper og forudsætter derfor, at generalklausulen fortsat i et vist omfang kan finde anvendelse af hensyn til beskyttelse af den politiske beslutningsproces. Heller ikke de andre tilfælde, hvor generalklausulen efter forarbejderne kan anvendes eller efter det oplyste har været anvendt i praksis, har givet udvalget anledning til at foreslå udtrykkelige undtagelsesbestemmelser indsat i loven."

4.2.6.2. Bestemmelsens indhold

Det fremgår af forarbejderne, at bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, har karakter af en opsamlingsbestemmelse, der giver hjemmel til at meddele afslag på aktindsigt, hvor <u>væsentlige hensyn</u> til private eller offentlige interesser efter forholdets særlige karakter gør det påkrævet.

Det følger af 1985-lovens forarbejder, at bestemmelsen som hidtil kun skal anvendes i <u>begrænset omfang</u>, ligesom det følger af 1970-lovens forarbejder, at den kun vil skulle anvendes i tilfælde, hvor hemmeligholdelse af hensyn til det offentliges eller enkeltpersoners interesse er <u>klart påkrævet</u>.

Der kan imidlertid ikke drages absolutte grænser for, hvilke typer af interesser der kan varetages gennem anvendelsen af bestemmelsen. Den kan således benyttes til – hvad praksis vedrørende bestemmelsen også bekræfter – at tilgodese beskyttelsesinteresser, der er nært beslægtede med de interesser, der er anerkendt ved udformningen af lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig utilstrækkelige.

Derudover kan bestemmelsen anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne. Da bestemmelsen i sit udgangspunkt er tiltænkt et snævert anvendelsesområde, må det dog antages, at der også stilles strenge krav med hensyn til styrken af det aktuelle beskyttelsesbehov, hvor der er tale om at anvende bestemmelsen i sådanne tilfælde, jf. FOB 1976, side 96. Der henvises også til Vogter, side 254 f., der gennemgår en række ældre udtalelser fra Justitsministeriets Lovafdeling samt ombudsmanden.

Der kan i øvrigt peges på, at Offentlighedsudvalget i første række overvejede, hvorvidt opsamlingsbestemmelsen burde opretholdes. Dette fandt udvalget nødvendigt, og henviste i den forbindelse til, at der ikke i den periode, offentlighedsloven havde været i kraft, var indhøstet så udførlige erfaringer, at det var muligt med rimelig grad af sikkerhed at overskue alle de undtagelsesbehov, der ville kunne opstå i praksis, at en generalklausul var påkrævet for at undgå, at visse meget specielle undtagelsesbehov blev opregnet udtrykkeligt i loven, samt at en generalklausul gav loven en ønskelig smidighed med hensyn til at kunne tilpasses nye undtagelsesbehov, der måtte opstå i fremtiden, således at hyppige ændringer af loven kunne undgås, jf. betænkning nr. 857/1978, side 285 f., der er citeret ovenfor under pkt. 4.2.6.1.

Dernæst overvejede udvalget – på baggrund af oplysningerne om bestemmelsens anvendelse i praksis – hvorvidt bestemmelsens hidtidige anvendelsesområde kunne indskrænkes ved udformning af nye udtrykkelige undtagelsesbestemmelser. Dette fandt udvalget at kunne gøre ved at foreslå den gældende § 13, stk. 1, nr. 3.

De andre tilfælde, hvor bestemmelsen efter forarbejderne kunne anvendes eller efter det oplyste havde været anvendt i praksis, gav ikke udvalget anledning til at foreslå udtrykkelige undtagelsesbestemmelser indsat i loven.

4.2.6.3. Praksis

I Offentlighedskommissionens kommissorium er følgende anført om § 13, stk. 1, nr. 6:

> "Efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6 – den såkaldte **generalklausul** – kan retten til aktindsigt 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.
>
> Bestemmelsen har et snævert anvendelsesområde og er navnlig blevet anvendt til at tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige.
>
> Den nærmere rækkevidde af bestemmelsen har imidlertid givet anledning til tvivl, og der har derfor vist sig et behov for en nærmere undersøgelse og vurdering af spørgsmålet."

På denne baggrund foretages i det følgende en gennemgang af praksis i relation til den omhandlede undtagelsesbestemmelse. Praksis er opdelt i den beskyttelsesinteresse, der i det enkelte tilfælde er søgt varetaget ved anvendelsen af opsamlingsbestemmelsen. Det skal dog bemærkes, at de nævnte beskyttelsesinteresser i et vist omfang er overlappende, og at de gennemgåede ombudsmandsudtalelser i enkelte tilfælde kan vedrøre flere forskellige beskyttelsesinteresser. I sådanne tilfælde er udtalelsen kategoriseret under den beskyttelsesinteresse, der må anses for den mest nærliggende.

4.2.6.3.1. Den politiske beslutningsproces

I FOB 1988, side 57, havde Energiministeriet af hensyn til internt præget samarbejde med naturgasselskaberne og af hensyn til den politisk-parlamentariske proces, afslået aktindsigt i et udkast til en redegørelse om et naturgasprojekt, som i sin endelige form skulle afgives til Folketingets Energipolitiske udvalg. Udkastet blev inden den endelige udarbejdelse sendt til medarbejdere i de regionale naturgasselskaber og i Dansk Naturgas, hvorved det blev eksternt.

Om hensynet til den politisk-parlamentariske proces bemærkede ombudsmanden, at dette hensyn alene kunne komme på tale indtil den endelige beretnings offentliggørelse i forbindelse med afgivelsen til Folketingsudvalget. Der-

næst anførte ombudsmanden bl.a. følgende som grundlag for sin antagelse om, at § 13, stk. 1, nr. 6, ikke var anvendelig i den foreliggende sag:

> "Der er efter min opfattelse […] ikke tale om et hensyn til den politiske proces, som er af ganske særlig karakter. Det er almindeligt forekommende, at redegørelser af generelt tilsnit, som udarbejdes af administrationen, tilsendes vedkommende folketingsudvalg med henblik på en eller anden form for politisk-parlamentarisk behandling, eventuelt blot til udvalgets orientering. Baggrunden kan være en særlig lovmæssig pligt til at afgive en redegørelse til Folketinget eller folketingsudvalget, men oftest – som i dette tilfælde – er der blot tale om tidligere givne tilsagn over for folketingsudvalget eller andre anledninger."

I FOB 1992, side 53, havde Energiministeriet med henvisning til offentlighedslovens dagældende § 2, stk. 2 (lovgivningssager), meddelt afslag på aktindsigt i et "Udkast til Biomassehandlingsplan", der var sendt til samtlige partiers gruppeformænd og energipolitiske ordførere som grundlag for politiske drøftelser, og det var aftalt, at udkastet ikke skulle offentliggøres. Ombudsmanden fandt ikke den dagældende § 2, stk. 2, anvendelig, men overvejede på *eget initiativ*, om der var hjemmel i § 13, stk. 1, nr. 6, til at undtage handlingsplanudkastet fra aktindsigt. Ombudsmanden afviste også dette hjemmelsgrundlag, da "der er tale om en politisk beslutningsproces, som igennem de senere år er blevet forholdsvis almindelig (udarbejdelse af handlingsplaner, forudgående inddragelse af de politiske ordførere) […]".

I FOB 1996, side 221, havde Statsministeriet meddelt afslag på aktindsigt i en række dokumenter om den finansielle krise på Færøerne og havde i den forbindelse bl.a. henvist til § 13, stk. 1, nr. 6. Statsministeriet havde tilbageholdt et dokument, der var udarbejdet til brug for møder mellem ministre, men som også indgik som en del af ministrenes forhandlingsgrundlag under møderne med repræsentanter for det færøske landsstyre. Ombudsmanden udtalte, at det pågældende dokument kunne undtages efter § 10, nr. 1, og vurderede således ikke, om opsamlingsbestemmelsen kunne begrunde undtagelsen.

Statsministeriet havde endvidere tilbageholdt to referater af statsministerens telefonsamtaler med henholdsvis formanden for det færøske Lagting samt den færøske lagmand med henvisning til behovet for, at samtalerne som led i den politiske beslutningsproces kunne finde sted i fortrolighed, jf. § 13, stk. 1, nr. 6. Statsministeriet pegede på, at referatet af statsministerens telefonsamtaler med udenlandske regeringschefer – i overensstemmelse med international kutyme – kunne undtages efter § 13, stk. 1, nr. 2, og at tilsvarende tungtvejende hensyn gjorde sig gældende i det foreliggende tilfælde. Statsministeriet fremhævede i

øvrigt, at referaterne alene gengav politiske drøftelser af vurderende og argumenterende karakter, og således ikke indeholdt oplysninger om sagens faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet. Ombudsmanden tilsluttede sig det sidstnævnte synspunkt, og fandt derfor ikke anledning til at vurdere spørgsmålet om, hvorvidt § 13, stk. 1, nr. 6, kunne anvendes.

Endvidere havde Statsministeriet med henvisning til § 13, stk. 1, nr. 6, undladt at foretage ekstrahering af et ministermødereferat. Nærmere bestemt havde ministeriet undladt at foretage en ekstrahering af et vilkår, der var anført i referatet, men som ikke kom til at indgå i den aftale, der blev indgået mellem det færøske landsstyre og den danske regering. Ombudsmanden fandt – på baggrund af en gennemgang af forarbejderne til § 13, stk. 1, nr. 6 – ikke grundlag for at tilsidesætte Statsministeriets vurdering, hvorefter hensynet til den interne politiske beslutningsproces kunne begrunde, at oplysningen om det vilkår, der fremgik af ministermødereferatet, var omfattet af § 13, stk. 1, nr. 6.

Endelig havde Statsministeriet med hjemmel i § 13, stk. 1, nr. 6, undladt at foretage ekstrahering af en intern notits, der indeholdt visse faktuelle oplysninger vedrørende Finanstilsynets besøg på Færøerne med henblik på nærmere undersøgelse af to færøske banker. Statsministeriet, der havde modtaget oplysningerne fra Finanstilsynet, bemærkede, at de pågældende oplysninger måtte anses for omfattet af tavshedspligtbestemmelsen i bank- og sparekasselovens § 50 b, der er en såkaldt særlig tavshedspligtbestemmelse omfattet af offentlighedslovens § 14. Ombudsmanden udtalte, at i tilfælde, hvor en oplysning er omfattet af Finanstilsynets tavshedspligt, ville han normalt ikke kunne kritisere, at en myndighed – der ikke selv er omfattet af den særlige tavshedspligt – afslår aktindsigt i denne oplysning, når det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private eller offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet, jf. § 13, stk. 1, nr. 6.

I FOB 1998, side 102, bad en journalist om aktindsigt i "samtlige dokumenter, der indeholder oplysninger om fordeling af tips- og lottomidlerne som led i finanslovforhandlingerne, herunder Finansministeriets aktstykkepulje". Journalisten fik afslag for så vidt angik de forskellige partiers indstillinger og fordelingsønsker og korrespondance herom. Som begrundelse for afslaget var der henvist til den politiske beslutningsproces. Ombudsmanden anerkendte, at hensynet til den politiske beslutningsproces efter omstændighederne kunne begrunde en anvendelse af § 13, stk. 1, nr. 6, men i forhold til det foreliggende tilfælde anførte han følgende (side 108):

> "Det må i den foreliggende sag tages i betragtning at de politiske partiers tilkendegivelser ikke er fremkommet i forbindelse med forhandling om lovforslag eller beslutningsforslag, men derimod i forbindelse med en rent administrativ beslutning som træffes af en forvaltningsmyndighed i forening med Folketingets Finansudvalg om fordeling af midler til støtte for almennyttige formål.
>
> Jeg er opmærksom på at det i praksis kan være vanskeligt at holde partitilkendegivelser i sådanne atypiske forvaltningssager adskilt fra udtalelser og indlæg der forekommer som led i den egentlige politiske beslutningsproces. Alligevel finder jeg at hensynet til at sikre at politiske forhandlinger kan foregå i fortrolighed, ikke foreligger på ganske samme måde når der – som i dette tilfælde – principielt er tale om partiernes medvirken ved myndighedernes anvendelse af allerede foreliggende lovgivning.
>
> På denne baggrund er jeg betænkelig ved at tilslutte mig at dokumenterne kunne tilbageholdes i henhold til § 13, stk. 1, nr. 6."

I FOB 2001, side 473, havde Statsministeriet meddelt afslag på aktindsigt i et beredskabstalepunkt, der var udarbejdet af Økonomiministeriet til brug for statsministerens mundtlige besvarelse af et spørgsmål stillet af et folketingsmedlem. Statsministeriet havde henvist til, at statsministeren ikke havde gjort brug af beredskabstalepunktet, og at det på denne baggrund, og efter en konkret vurdering, havde fundet, at hensynet til den interne politiske beslutningsproces gjorde det påkrævet at undtage det pågældende dokument fra aktindsigt, jf. § 13, stk. 1, nr. 6. Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at tilsidesætte Statsministeriets vurdering, og pegede på, at statsministeren er i en særlig situation, hvor han ofte er afhængig af bistand fra andre ministerier til forberedelse af mundtlige besvarelser af folketingsspørgsmål.

I FOB 2006, side 468, havde Statsministeriet – med henvisning til offentlighedslovens § 7 vedrørende interne arbejdsdokumenter – meddelt afslag på aktindsigt i en række udkast til en tale, som Dronningen som led i et officielt besøg skulle holde på Færøerne, og som var blevet udvekslet mellem ministeriet og hoffet. Som begrundelse herfor havde Statsministeriet henvist til, at Dronningens tale blev afholdt som led i regentens deltagelse i statsstyret, hvorfor hoffet og Statsministeriet i relation til disse dokumenter skulle betragtes som én myndighed. Dette synspunkt tilsluttede ombudsmanden sig, jf. også den sag, der er gengivet i FOB 1997, side 293.

Statsministeriet havde endvidere med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, meddelt afslag på aktindsigt i en række udkast til talen, der – forud for udvekslingen af udkastene med hoffet – var udvekslet mellem Stats-

ministeriet og Rigsombudsmanden på Færøerne, som havde udarbejdet det første udkast til talen.

Statsministeriet pegede på, at de hensyn, der lå til grund for undtagelsen vedrørende sager, der indgik som led i regentens deltagelse i statsstyret, tilsvarende gjorde sig gældende for de udkast, som var udvekslet mellem ministeriet og Rigsombudet på Færøerne. Ministeriet henviste til hensynet til at beskytte regentens mulighed for frit at kunne forberede en tale, der afholdes som led i regentens deltagelse i statsstyret.

Endvidere pegede Statsministeriet på, at de hensyn, der lå til grund for, at Statsministeriet og hoffet i relation til udarbejdelse af regentens tale under det officielle besøg på Færøerne blev betragtet som en myndighed, ikke i den konkrete situation kunne varetages, såfremt den underliggende udveksling af taleudkast mellem ministeriet og Rigsombudsmanden måtte anses for omfattet af adgangen til aktindsigt.

På denne baggrund udtalte Ombudsmanden, at han ikke fandt "tilstrækkeligt grundlag for at kritisere Statsministeriets vurdering hvorefter den pågældende korrespondance mellem ministeriet og Rigsombudsmanden på Færøerne kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6".

4.2.6.3.2. Internt præget samarbejde/internt materiale

FOB 1975, side 318, drejede sig om undtagelse af internt arbejdsmateriale, der var afgivet til ombudsmanden i forbindelse med behandlingen af en klagesag. Ombudsmanden antog i første række, at materialet ved afgivelsen ikke havde mistet sin interne karakter og i anden række, at materialet under alle omstændigheder typisk vil kunne undtages fra aktindsigt efter opsamlingsbestemmelsen.

I FOB 1988, side 57 (naturgasredegørelsen), der er omtalt under pkt. 4.2.6.3.1., udtalte ombudsmanden, at det ikke ville være foreneligt med offentlighedslovens forarbejder i almindelighed at acceptere hensyn til beskyttelse af internt præget samarbejde som et led i begrundelsen for anvendelse af § 13, stk. 1, nr. 6. Ombudsmanden udtalte dog, at hvis et internt præget samarbejde er begrundet i ganske særlige omstændigheder, vil disse kunne indgå i en konkret vurdering af det aktuelle beskyttelsesbehov. Energiministeriets internt prægede samarbejde med naturgasselskaberne havde ikke en sådan særlig karakter, at § 13, stk. 1, nr. 6, kunne begrunde en undtagelse.

4.2.6.3.3. Tavshedspligt og personlige/fortrolige oplysninger

I FOB 1971, side 35, tilsluttede ombudsmanden sig Landbrugsministeriets vurdering af, at regnskaberne vedrørende Landbrugets Finansieringsfond var omfattet af den daværende opsamlingsbestemmelse, jf. også samme opfattelse i FOB 1972, side 68, vedrørende regnskaberne for Finansieringsfonden af 1963.

I FOB 1982, side 36, meddelte forligsinstitutionen afslag på en anmodning om aktindsigt i nogle dokumenter i forligsinstitutionens sag om et mæglingsforslag på AC-området. Ombudsmanden fastslog, at forligsinstitutionen med hjemmel i offentlighedslovens § 7 (nugældende § 14) kunne afslå begæringer om aktindsigt i det omfang, aktindsigt ville stride mod en særlig tavshedspligtbestemmelse i forligsmandsloven. Endvidere udtalte ombudsmanden – med henvisning til forarbejderne til 1970-loven – at "undtagelsesbestemmelserne i [1970-lovens] §§ 7 [der svarer til den nugældende § 14] og 2, stk. 2, nr. 4 [der svarer til den nugældende § 13, stk. 1, nr. 6], […] således med sikkerhed kun [omfatter] dokumenter, der fremkommer i forbindelse med de af en forligsmand eller en mæglingsmand ledede forhandlinger. Spørgsmålet om adgangen til aktindsigt i dokumenter, der fremkommer i forbindelse med andre dele af forligsinstitutionens virksomhed, må derimod bedømmes med udgangspunkt i offentlighedslovens almindelige bestemmelser".

I FOB 1996, side 107, havde Finansministeriet meddelt afslag på aktindsigt i et notat om forslag til mulige bestyrelsesmedlemmer for Finansieringsfonden af 1992. Finansministeriet havde som begrundelse for afslaget henvist til, at adskillige af de personer, der var nævnt i notatet som mulige emner til en bestyrelsespost i Finansieringsfonden, ikke var klar over dette. Ombudsmanden fandt ikke, at Finansministeriet havde godtgjort, at hensynet til de pågældende personer på listen, talte tilstrækkeligt tungtvejende imod offentliggørelse, at dette kunne begrunde anvendelse af § 13, stk. 1, nr. 6. Ombudsmanden bemærkede i øvrigt, at § 12, stk. 1, nr. 1, ikke var anvendelig.

I FOB 1996, side 122, klagede en tidligere patient over, at Indenrigsministeriet havde afvist at pålægge Københavns Amt at udlevere navnene på to sygeplejersker, der arbejdede på en psykiatrisk afdeling. Klageren ønskede at indkalde sygeplejerskerne som vidner i en sag anlagt mod tre læger.

Københavns Amt havde over for Indenrigsministeriet oplyst, at kvinden havde overfuset adskillige ansatte i amtet og opsøgt en læge på dennes privatadresse, hvilke oplysninger kvinden løbende under sagens behandling havde bestridt.

Indenrigsministeriet havde ikke fundet grundlag for at kritisere amtskommunens vurdering af, at der forelå begrundet mistanke om, at udlevering af navnene kunne medføre, at de pågældende blev udsat for chikane fra kvinden. Hensynet til sygeplejerskerne begrundede således afvisningen af at udlevere navnene, jf. § 13, stk. 1, nr. 6.

Ombudsmanden anerkendte, at der kunne være tilfælde, hvor hensynet til en medarbejder på en psykiatrisk afdeling efter en konkret vurdering i det enkelte tilfælde kan føre til at undtage oplysningen om den pågældendes navn efter § 13, stk. 1, nr. 6. Da Indenrigsministeriet ikke havde undersøgt oplysningerne om chikane, trusler mv., henstillede ombudsmanden imidlertid, at Indenrigsministeriet genoptog sagen med henblik på at belyse sagens faktum nærmere.

I FOB 1999, side 490, klagede en journalist til ombudsmanden over Udenrigsministeriets afslag på aktindsigt i korrespondancen mellem ministeriet og et rederi i forbindelse med, at et af rederiets skibe blev holdt tilbage i en kinesisk havn. Ministeriet henviste i den forbindelse bl.a. til, at det først og fremmest var hensynet til nødstedte personer og virksomheder og hensynet til udenrigstjenestens mulighed for at bistå dem, der kunne begrunde en undtagelse fra aktindsigt efter § 13, stk. 1, nr. 6. Ombudsmanden udtrykte forståelse for ministeriets ønske om at udvise diskretion og tage hensyn til nødstedte personer eller virksomheder i udlandet, men udtalte, at det ikke ville være foreneligt med § 13, stk. 1, nr. 6, at fastsætte en generel regel om, at oplysninger i sådanne situationer kunne undtages fra aktindsigt. Ombudsmanden kunne dog ikke afvise, at det i særlige situationer – på baggrund af en konkret vurdering – kunne være berettiget at undtage oplysninger i en sag om nødstedte personer efter bestemmelsen.

4.2.6.3.4. Økonomiske og ressourcemæssige interesser

I FOB 1996, side 431 (jf. også FOB 1995, side 331), havde Undervisningsministeriet meddelt afslag på aktindsigt i rettevejledninger til afholdte skriftlige eksamener ved et juridisk fakultet med den begrundelse, at hensynet til at sikre kvaliteten i jurauddannelsen og den faglige kvalitet blandt de færdiguddannede kandidater, nødvendiggjorde en undtagelse fra aktindsigt. Endvidere havde ministeriet peget på, at en hemmeligholdelse var påkrævet – ikke i sig selv for at sikre kvaliteten, men for at sikre, at eksamensopgaver kunne anvendes som et egnet middel (som øvelsesopgaver) til at opfylde forpligtelsen til kvalitetssikring. Hvis eksamensopgaverne blev udleveret, kunne de ikke længere bruges

som øvelsesopgaver, og der ville således skulle udarbejdes tre-seks nye sæt øvelsesopgaver pr. fag årligt.

Ombudsmanden fandt ikke – hverken i ordlyden eller forarbejderne til § 13, stk. 1, nr. 6 - belæg for at antage, at sådanne betragtninger af rent ressourcemæssig karakter kunne inddrages i vurderingen efter § 13, stk. 1, nr. 6.

I FOB 1998, side 92, havde en journalist klaget over Finansministeriets afslag på aktindsigt i en række dokumenter om overdragelsen af visse havnearealer fra Københavns Kommune og Finansministeriet til Ørestadsselskabet. Finansministeriet havde efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, og § 13, stk. 1, nr. 6, undtaget et dokument "af hensyn til Ørestadsselskabets *økonomiske forhold* m.v., idet dokumentet vedrører Ørestadsselskabets interne overvejelser om prisfastsættelse i forbindelse med eventuelle ejendomshandler og deltagelse i en selskabsdannelse". Da der ikke forelå nærmere oplysninger om, på hvilken måde denne økonomiske interesse nærmere kvalificerede sig, og hvilke skadevirkninger aktindsigten ville kunne medføre, var § 13, stk. 1, nr. 6, ikke anvendelig.

4.2.6.3.5. Forsknings- og undervisningsmæssige interesser

I FOB 1976, side 96, havde bl.a. Arbejdsministeriet meddelt afslag på aktindsigt i nogle manuskripter vedrørende videnskabelige undersøgelser af maleres sundhed, som nogle offentligt ansatte forskere havde sendt til Arbejdsministeriet og til redaktionen for Ugeskrift for Læger. Arbejdsministeriet havde henvist til hensynet til forskning, der af ombudsmanden blev beskrevet som "et hensyn til, at der sikres forskere rimelige arbejdsvilkår derved, at de beskyttes mod offentliggørelse af forskningsresultater, som de endnu ikke betragter som definitive, og som de derfor ikke er parat til at give fra sig, før de er yderligere bearbejdet enten af den pågældende forsker selv eller i samarbejde med videnskabelige kolleger".

Ombudsmanden anerkendte, at hensynet til forskningen – hvor der er tale om foreløbige forskningsresultater – kan begrunde en anvendelse af opsamlingsbestemmelsen. Da de i sagen foreliggende manuskripter ikke kunne betragtes som ufærdige, kunne det nævnte hensyn til forskningen ikke påberåbes.

I FOB 1995, side 98 (jf. FOB 1996, side 429), havde Den Centrale Videnskabsetiske Komité med henvisning til bl.a. beskyttelsen af den videnskabelige idé meddelt afslag på en anmodning om aktindsigt i en forskningsprotokol, der var omtalt i komitéens årsberetning for 1993.

Ombudsmanden fandt, at "det er utvivlsomt at offentlighedslovens bestemmelser om undtagelser fra offentlighedsprincippet i et vist omfang kan anvendes til beskyttelse af forskeres (originale) idéer og forskningsresultater der endnu er foreløbige". For så vidt angik de tilfælde, hvor resultatet kunne udnyttes kommercielt, vil hjemlen til at afslå aktindsigt skulle søges i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Var det derimod hensynet til den "økonomiske betydning", der lå i, at et (succesfuldt) forskningsprojekt på længere sigt kunne betyde forbedrede karrieremuligheder for den enkelte forsker, vil hjemlen skulle søges i § 13, stk. 1, nr. 6.

I FOB 1996, side 314, havde Undervisningsministeriet tiltrådt en afgørelse fra Odense Universitet, hvorefter der blev meddelt afslag på aktindsigt i et bedømmelsesudvalgs indstilling om antagelse af en doktordisputats. Undervisningsministeriet havde henvist til, at det fremgik af forarbejderne til § 13, stk. 1, nr. 6, at en anmodning om aktindsigt i eksamensbesvarelser i almindelighed vil kunne afslås, hvilket ombudsmanden tilsluttede sig. Derimod kunne ombudsmanden ikke tilslutte sig Undervisningsministeriets sidestilling af eksamensbesvarelser samt eksaminators og censors vurdering heraf med doktorafhandlinger samt bedømmelsesudvalgets vurdering heraf.

Ombudsmanden tilkendegav mere generelt, at i de tilfælde, hvor indstillingen konkluderer, at en doktorafhandling bør antages, vil der i almindelighed ikke være tilstrækkeligt væsentlige hensyn – hverken af offentlig eller privat (dvs. i forhold til doktoranden) karakter, som kan begrunde en undtagelse fra aktindsigt.

Derimod vil afvejningen efter § 13, stk. 1, nr. 6, kunne stille sig anderledes, hvor indstillingen går ud på forkastelse af afhandlingen, da det ikke "kan […] afvises at udsigten til offentliggørelse af en eventuel negativ, detaljeret bedømmelse i nogle tilfælde kan afholde doktorander fra at indlevere et disputatsarbejde. I afvejningen vil der således kunne inddrages et almindeligt offentligt hensyn til at sikre at der ved universiteterne udføres forskning som resulterer i videnskabelige afhandlinger der bliver indleveret til bedømmelse med henblik på tildeling af en akademisk grad." Ombudsmanden anerkendte således, at forskningshensyn kunne begrunde en anvendelse af § 13, stk. 1, nr. 6.

Der henvises også til FOB 1996, side 431, der er omtalt ovenfor under pkt. 4.2.6.3.4 vedrørende aktindsigt i rettevejledninger.

4.2.6.3.6. Andre beskyttelsesinteresser

I FOB 1989, side 241 (297), udtalte ombudsmanden i forbindelse med en egen drift-undersøgelse af et antal sager fra Skatteministeriets departement vedrørende aktindsigt, at det måtte forekomme særdeles tvivlsomt, om Statsskattedirektoratet kunne afslå en aktindsigt efter § 13, stk. 1, nr. 6, i en sag om godkendelse af en fælleskirkelig organisation i henhold til ligningslovens § 12, stk. 2 (fradragsberettiget organisation). Statsskattedirektoratet havde lagt vægt på, at organisationen kunne tænkes at have interesse i ikke at få offentliggjort vedtægterne og oplysningerne i en skrivelse om foreningens virke og formål.

I FOB 1990, side 288, havde DSB og Trafikministeriet afslået aktindsigt i tilbudsmateriale vedrørende reparations- og vedligeholdelsesarbejder på DSB's færger gennem de sidste 5 år. Ombudsmanden fandt ikke, at § 13, stk. 1, nr. 6, var anvendelig i et tilfælde som det foreliggende, og i den forbindelse anførte han bl.a. følgende om bestemmelsens anvendelsesområde:

> "For så vidt angår […] offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, skal jeg bemærke, at denne bestemmelse kun er tænkt anvendt i relativt sjældne tilfælde, og kun hvor anvendelsen er klart påkrævet […]. Et afslag på aktindsigt efter denne bestemmelse forudsætter, at der er tale om noget ganske særligt, hvilket efter min opfattelse ikke er tilfældet i denne sag."

I FOB 1992, side 60, havde Justitsministeriet i forbindelse med behandlingen af en sag om afskedigelse anmodet Finansministeriet om en udtalelse om, hvorvidt en tjenestemand kunne afskediges på grund af helbredsbetinget utjenstdygtighed. Dette besvarede Finansministeriet – efter at have indhentet en udtalelse fra Finansministeriets lægekonsulent – bekræftende.

Efterfølgende bad tjenestemanden om aktindsigt i lægeerklæringen, hvilket Finansministeriet afslog, og i den forbindelse udtalte ombudsmanden følgende:

> "[A]dgangen til at afslå aktindsigt efter såvel bestemmelserne i offentlighedslovens § 4, stk. 2, jf. § 13, stk. 1, nr. 6, jf. stk. 2, som forvaltningslovens § 15, er ganske snæver. Den person, lægeerklæringen angår, kan således kun meddeles afslag på aktindsigt i lægeerklæringen i den udstrækning meddelelse af aktindsigt med en til vished grænsende sandsynlighed vil have *væsentlige skadevirkninger for den pågældende aktindsigtssøgende*. Som et eksempel herpå kan nævnes tilfælde, hvor meddelelse af lægelige oplysninger til en patient med en til vished grænsende sandsynlighed må antages at ville medføre en drastisk eller dog en mærkbar og permanent forringelse af den pågældendes helbredstilstand. Jeg bemærker herved, at det forhold, at det fremgår af lægeerklæringen, at den aktindsigts-

> søgende lider af en alvorlig – eventuelt livstruende – sygdom, ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at antage, at aktindsigtens gennemførelse vil have væsentlige skadevirkninger [kursivering tilføjet]".

I FOB 1998, side 224, havde Danmarks Radios meddelt afslag på aktindsigt i en række personalesager og i den forbindelse henvist til, at dokumenter, der naturligt opbevares i en personalemappe kunne afsløre en kildes identitet. Ombudsmanden udtalte, at hensynet til at beskytte en kildes identitet utvivlsomt var omfattet af § 13, stk. 1, nr. 6, og kunne begrunde, at oplysninger nægtes udleveret.

I FOB 1998, side 431, havde Udenrigsministeriets meddelt afslag på fuld aktindsigt i fem personalemapper med henvisning til, at en offentliggørelse af individuelle løntillæg ville gøre det vanskeligt at gennemføre en individuel lønpolitik. I den forbindelse udtalte ombudsmanden, at dette hensyn efter omstændighederne kunne tilgodeses med hjemmel i § 13, stk. 1, nr. 6.

FOB 2004, side 114, handlede om, at Personalestyrelsen meddelte en journalist afslag på aktindsigt i 58 direktørkontrakter, som styrelsen havde modtaget fra ministeriernes departementer. Da de nævnte kontrakter lå i en generel sag i styrelsen og ikke i en (konkret) personalesag, blev afslaget givet med en henvisning til § 13, stk. 1, nr. 6, og ikke § 2, stk. 2 og 3, der nærmere regulerer spørgsmålet om aktindsigt i konkrete personalesager. Begrundelsen for afslaget var, at der ved afgørelsen af, om der kunne gives aktindsigt i den generelle sag, måtte lægges afgørende vægt på de hensyn, der lå bag bestemmelsen i § 2.

Efter en nærmere gennemgang af forarbejderne til § 2, stk. 2 og 3, tilsluttede ombudsmanden sig, at de hensyn, der kan begrunde undtagelse fra aktindsigt efter § 2, stk. 2 og 3, i en generel sag vil kunne begrunde undtagelse fra aktindsigt i henhold til § 13, stk. 1, nr. 6, efter en konkret vurdering og afvejning af de modstående interesser.

I FOB 2005, side 141, havde Finansministeriet meddelt en journalist afslag på aktindsigt i ministres og departementschefers besvarelser af spørgeskemaer fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Deltagerne i spørgeskemaundersøgelsen var blevet lovet anonymitet. Som begrundelse for afslaget henviste ministeriet bl.a. til, at materialet ikke havde kunnet været indsamlet eller være retvisende, hvis undersøgelsen ikke var blevet gennemført under løfte om anonymitet, at den beskyttelsesinteresse, der hermed var søgt tilgodeset, var anerkendt ved udformningen af offentlighedslovens § 10, stk. 1, nr. 5, og at materialet i øvrigt vedrørte helt særlige samfundsforhold, blandt andet centrale og personlige forhold vedrørende nu-

værende ministres forhold til deres nærmeste medarbejdere, herunder departementschefen.

Ombudsmanden udtalte i første række, at en forvaltningsmyndighed, uden at krænke offentlighedsloven, kunne give tilsagn om anonymitet og behandle aktindsigtsbegæringer i overensstemmelse hermed, hvis myndigheden – som i den foreliggende sag – på forhånd og med fornøden sikkerhed kunne vurdere, om de hensyn, som talte imod aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, var tilstrækkelig tungtvejende til, at de i givet fald vil kunne føre til afslag på aktindsigt.

I forlængelse heraf udtalte ombudsmanden, at de hensyn, som Finansministeriet havde peget på til støtte for anonymitet og dermed afslag på aktindsigt, ikke kunne underkendes som usaglige eller uvæsentlige i forhold til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Ombudsmanden fandt på den baggrund ikke grundlag for at kritisere ministeriets afslag på aktindsigt i de oplysninger i de udfyldte svarskemaer, som kunne henføres til bestemte personer.

FOB 2007, side 219, drejede sig om et afslag på aktindsigt i beslutningsgrundlaget vedrørende Københavns Teaters afgørelse om ansættelse af fire teaterchefer på fire forskellige teatre under Københavns Teater. Offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., der undtager sager om ansættelse i den offentlige forvaltning fra retten til aktindsigt, kunne ikke anvendes, da de fire teatre (i modsætning til Københavns Teater) ikke kunne anses for at udgøre en del af den offentlige forvaltning. Ombudsmanden fandt dog, at Københavns Teater kunne meddele afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, idet de hensyn, der lå bag undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk. 2, 1. pkt. – hensynet til, at det offentlige kan tiltrække kvalificerede ansøgere, samt hensynet til ansøgerens interesse i ikke at få offentliggjort det faktum, at vedkommende havde søgt den pågældende stilling, samt de øvrige oplysninger af privat karakter, der måtte fremkomme i forbindelse med ansøgningen – fandt anvendelse på ansøgningerne og notaterne herom i Københavns Teaters ansættelsessag om de fire teaterchefer. Ombudsmanden fandt i øvrigt, at de nævnte hensyn kunne begrunde afslag på meraktindsigt.

4.3. Delvis aktindsigt

Det følger af bestemmelsen i § 13, stk. 2, at såfremt de hensyn, der er nævnt i § 13, stk. 1, nr. 1-6, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal den resterende del af dokumentet udleveres (delvis aktindsigt).

Dette udgangspunkt kan dog fraviges, hvis en delvis aktindsigt for det første medfører en prisgivelse af de forhold, som der er hjemmel til at hemmeligholde, og for det andet, hvis den delvise aktindsigt indebærer en klart vildledende information, jf. FOB 1974, side 340.

Det må dog herudover antages, at pligten til at give delvis aktindsigt efter § 13, stk. 2, må tages med det 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, jf. pkt. 3.6 ovenfor vedrørende § 12, stk. 2.

Derimod kan det forhold, at anvendelsen af § 13, stk. 2, alene vil indebære aktindsigt i en meget begrænset del af det materiale, der er omfattet af aktindsigten, normalt ikke i sig selv føre til, at samtlige dokumenter undtages fra aktindsigt, jf. FOB 1974, side 340. Dette udelukker dog ikke, at en forvaltningsmyndighed i forbindelse med vurderingen af, om der skal meddeles delvis aktindsigt efter § 13, stk. 2, efter omstændighederne kan tage hensyn til det ressourcemæssige forbrug, der vil være forbundet med en gennemgang af det materiale, som er omfattet af aktindsigten, jf. FOB 1991, side 116, hvor ombudsmanden bl.a. anførte følgende:

> "Når det […] drejer sig om overordentligt omfattende materiale, kan man ved den nærmere fastlæggelse af pligten til at anvende § 13, stk. 2, ikke ganske bortse fra en afvejning af forholdet mellem henholdsvis de påkrævede ressourcer til en minutiøs gennemgang af hele materialet og det mulige udbytte heraf for den aktindsigtssøgende.
>
> […]
>
> I det foreliggende tilfælde er der efter min opfattelse tale om et sådant misforhold mellem på den ene side de meget betydelige ressourcer, der måtte afsættes til at gennemgå det samlede dokumentmateriale, og på den anden side det mulige udbytte heraf for den aktindsigtssøgende, at jeg ikke finder at have grundlag for under henvisning til § 13, stk. 2, at henstille til myndighederne at foretage en sådan gennemgang."

I de tilfælde, hvor der alene gives delvis aktindsigt, må ansøgeren som udgangspunkt gøres bekendt med, at et eller flere dokumenter er tilbageholdt efter § 13, stk. 1, jf. Vogter, side 258, samt FOB 1971, side 37. Der vil imidlertid kunne forekomme tilfælde, hvor det må anses for påkrævet at hemmeligholde selve eksistensen af dokumentet eller oplysningen, jf. FOB 1998, side 176, der er gengivet under pkt. 4.2.1.2. I denne sag accepterede ombudsmanden, at Politiets Efter-

retningstjeneste – efter en konkret vurdering – kunne afslå at oplyse, hvorvidt tjenesten overhovedet havde oplysninger om personer, der søgte om egenacces.

5. Kommissionens overvejelser

5.1. Indledning

Som det fremgår af beskrivelsen af gældende ret ovenfor under pkt. 2-4, indeholder offentlighedslovens §§ 12 og 13 adgang til at undtage oplysninger fra retten til aktindsigt. De enkelte bestemmelser er fra en lovteknisk betragtning udformet på to forskellige måder.

For det første er der enkelte af bestemmelserne, der indeholder en almindelig angivelse af, at oplysninger af et bestemt indhold kan undtages fra retten til aktindsigt. Det gælder lovens § 12, stk. 1, nr. 1 (enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold), ligesom det gælder § 12, stk. 1, nr. 2 (tekniske indretninger eller fremgangsmåder, drifts- eller forretningsforhold eller lignende), hvor det dog er en forudsætning for undtagelse af oplysningerne, at det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, som oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes.

For det andet er der nogle bestemmelser, som indeholder en angivelse af de (generelle) beskyttelsesinteresser, der efter en konkret vurdering kan begrunde, at oplysninger undtages fra retten til aktindsigt. Det gælder den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 1-6, der nævner en række offentlige og private beskyttelsesinteresser.

Det er Offentlighedskommissionens opfattelse, at der ikke er behov for at foretage en grundlæggende ændring af den systematik, som den gældende lov bygger på for så vidt angår adgangen til at undtage oplysninger fra retten til aktindsigt. I det følgende redegøres på denne baggrund for de overvejelser, som kommissionen har gjort sig i forhold til de enkelte led i undtagelsesbestemmelserne i den gældende lovs § 12, stk. 1, nr. 1 og 2, samt § 13, stk. 1, nr. 1-6.

5.2. Oplysninger om enkeltpersoners private forhold

5.2.1. Generelle overvejelser

Bestemmelsen i den gældende lovs § 12, stk. 1, nr. 1, der beskytter "enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold", har til hensigt at værne om pri-

vatlivets fred. Det er imidlertid ikke enhver konkret oplysning om enkeltpersoners forhold, der er omfattet af undtagelsesbestemmelsen. Det forhold, at en oplysning f.eks. betragtes som en "personoplysning" efter persondataloven indebærer således ikke, at oplysningen af den grund er omfattet af bestemmelsen.

Ved vurderingen af, hvilke oplysninger der er omfattet af bestemmelsen, er det efter bestemmelsens forarbejder navnlig afgørende, om oplysningerne efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab, og hvis det er tilfældet, kan oplysningerne undtages, uanset om hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde er af betydning for den pågældende.

Undtagelsesadgangen efter § 12, stk. 1, nr. 1, er således absolut i den forstand, at der ikke skal foretages en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, men oplysningen kan undtages, hvis den vedrører "enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold".

Det følger af det anførte, at det afgørende for bestemmelsens anvendelse er, hvorledes udtrykket "enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold" – i lyset af bestemmelsens forarbejder – nærmere skal fortolkes. I den forbindelse kan det anføres, at det er utilfredsstillende, at fastlæggelsen af, hvilke oplysninger der er omfattet af bestemmelsen, beror på en sådan fortolkning, og at det derfor bør søges fastlagt i selve bestemmelsen, hvilke typer af oplysninger der er omfattet af dens anvendelsesområde.

Til støtte for at foretage en sådan nærmere fastlæggelse af de oplysningstyper, der er omfattet af bestemmelsen, taler det almindelige synspunkt, at offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser skal tilstræbes formuleret så præcist som muligt, jf. kapitel 14, pkt. 3.2.2. En almindelig angivelse af, at bestemmelsen omfatter oplysninger, der vedrører "enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold", opfylder ikke i tilstrækkelig grad dette præcisionskrav.

Hertil kommer, at en angivelse af den nævnte karakter ville sikre, at såvel offentligheden som den enkeltperson, oplysningerne angår, på forhånd ville have kendskab til, hvilke oplysninger der er undtaget fra retten til aktindsigt. En nærmere fastlæggelse af de oplysningstyper, der er omfattet af bestemmelsen, kan således siges at være begrundet i almindelige retssikkerhedsmæssige hensyn.

Heroverfor kan det imidlertid anføres, at det i lyset af den mangfoldighed af sager og problemstillinger i øvrigt, der behandles af den offentlige forvaltning, ikke er muligt at foretage en udtømmende eller blot nogenlunde dækkende opregning af de oplysningstyper, der bør være omfattet af bestemmelsen. Hensynet til, at offentligheden umiddelbart ved at læse bestemmelsen kan få kend-

skab til, hvilke oplysninger der er undtaget fra aktindsigt, ville endvidere tale for en løbende ajourføring af bestemmelsen, når nye oplysningstyper opstår. Lovens bestemmelse om enkeltpersoners private forhold ville derfor efter omstændighederne skulle ændres hyppigt.

En opregning af den nævnte karakter ville i øvrigt heller ikke stemme overens med det synspunkt, der er nævnt ovenfor under pkt. 2.3.1, og som kommissionen kan tilslutte sig, hvorefter fastlæggelsen af, hvilke oplysninger der angår "privatlivets fred", kan forrykke sig i takt med tiden og samfundsudviklingen. En opregning vil således kunne indebære en uønsket fastlåsning af retstilstanden, medmindre man som nævnt løbende foretager ændringer af den pågældende bestemmelse, jf. også betænkning nr. 857/1978, side 280.

På denne baggrund er det kommissionens opfattelse, at bestemmelsen i den gældende lovs § 12, stk. 1, nr. 1, ikke skal ændres således, at den indeholder en opregning af de oplysningstyper, der er omfattet af bestemmelsen. Det er kommissionens opfattelse, at det afgørende er, at det i forarbejderne er beskrevet, hvilke principper der skal anvendes ved fastlæggelsen af de oplysninger, der er omfattet af bestemmelsen, og at disse principper sikrer en så vidt mulig entydig fastlæggelse heraf.

Hvis de nævnte krav er opfyldt, sikrer det, at såvel offentligheden som myndighederne samt den, oplysningerne angår, med en vis sikkerhed kan forudsige, hvilke oplysninger der kan nægtes udleveret i forbindelse med behandlingen af en aktindsigtsanmodning. Herved tilgodeses de almindelige retssikkerhedsmæssige hensyn, der kan anføres til støtte for, at det i bestemmelsen mere præcist fastlægges, hvilke typer af oplysninger der er omfattet af bestemmelsen.

Det er i den forbindelse kommissionens opfattelse, at de synspunkter, der er kommet til udtryk i forarbejderne til den gældende lovs § 12, stk. 1, nr. 1, med hensyn til, hvilke principper der skal anvendes ved fastlæggelsen af de oplysninger, der er omfattet af bestemmelsen, tilgodeser, at det med tilstrækkelig sikkerhed kan forudsiges, hvilke oplysninger der kan nægtes udleveret. De nævnte principper bør således i det hele videreføres, og der henvises til bemærkningerne til bestemmelsen i lovudkastets § 30, nr. 1, der er identisk med den gældende lovs § 12, stk. 1, nr. 1. Som eksempler på oplysninger, der er omfattet af bestemmelsen, kan der henvises til pkt. 2.3 ovenfor.

Kommissionen skal i øvrigt fremhæve, at oplysninger, der er omfattet af den omhandlede bestemmelse, i almindelighed også vil være omfattet af tavshedspligten efter forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6. Dette indebærer, at en forvaltningsmyndighed som regel ikke vil være berettiget til at udlevere de på-

gældende oplysninger efter meroffentlighedsprincippet, jf. også kapitel 18, pkt. 4.1.2, samt kapitel 20, pkt. 3.2.2 nedenfor.

5.2.2. Anonymiseringspligt

Kommissionen har i tilknytning til spørgsmålet om at undtage oplysninger, der vedrører enkeltpersoners "private forhold", overvejet spørgsmålet om, i hvilket omfang forvaltningsmyndighederne skal pålægges en pligt til at udlevere oplysninger, der bl.a. er omfattet af lovudkastets § 30, nr. 1, hvis det er muligt i tilstrækkelig grad at anonymisere oplysningerne i det enkelte dokument.

En forvaltningsmyndighed er efter gældende ret i almindelighed ikke forpligtet til at anonymisere f.eks. oplysninger om enkeltpersoners private forhold med henblik på at imødekomme anmodninger om aktindsigt, jf. pkt. 2.2.3 ovenfor. Den nævnte retstilstand skal ses i sammenhæng med, at offentlighedsloven bygger på et princip om, at retten til aktindsigt alene omfatter eksisterende dokumenter, og i det omfang en myndighed forpligtes til at tilvejebringe et (nyt) anonymiseret dokument, vil der være tale om et brud på dette princip.

På denne baggrund er det kommissionens opfattelse, at der ikke skal indføres en pligt for forvaltningsmyndighederne til at foretage en anonymisering af oplysninger omfattet af undtagelsesbestemmelserne i lovudkastets §§ 30-33, herunder således også § 30, nr. 1, som led i behandlingen af en aktindsigtsanmodning. Kommissionen finder dog, at en forvaltningsmyndighed efter anmodning fra den aktindsigtssøgende efter et princip svarende til lovudkastets § 14 (meroffentlighedsprincippet) bør foretage en anonymisering af oplysninger i et dokument – hvad enten dokumentet foreligger elektronisk eller manuelt – hvis anonymiseringen kan foretages uden nævneværdig brug af myndighedens ressourcer.

Det er i lovudkastets § 14 om meroffentlighedsprincippet fastsat, at en forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i sager, dokumenter og oplysninger i videre omfang, end det følger af offentlighedsloven, medmindre det vil være i strid med regler om tavshedspligt, regler i persondataloven mv. Bestemmelsen i lovudkastets § 14 indebærer således, at forvaltningsmyndighederne i forbindelse med meddelelse af aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet er forpligtede til at respektere bl.a. tavshedspligtreglerne i straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 27 samt – hvis der er tale om personoplysninger, der helt eller delvist er behandlet ved hjælp af edb – persondatalovens behandlingsregler (det vil i praksis navnlig sige persondatalovens §§ 6-8), jf. kapitel 20, pkt. 3.4. Forvaltningsmyndighederne skal således iagttage, at der ikke som led i meroffentlig-

hed videregives oplysninger, der er omfattet af bl.a. forvaltningslovens § 27 og (efter omstændighederne) persondatalovens §§ 6-8.

Det anførte indebærer, at en forvaltningsmyndighed, når den foretager en anonymisering, skal sikre sig, at der er tale om en effektiv anonymisering, således at der ikke sker et brud på tavshedspligten eller videregivelse i strid med de nævnte regler i persondataloven.

I den forbindelse har kommissionen overvejet, hvornår et dokument, der f.eks. indeholder oplysninger om en enkeltpersons religiøse overbevisning – og hvor oplysningerne derfor er omfattet af forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6, og persondatalovens § 7, stk. 1, hvis oplysningerne helt eller delvist er behandlet ved hjælp af edb – er anonymiseret på en sådan effektiv måde, at en udlevering af oplysningerne til en udenforstående som led i meroffentlighed ikke vil være i strid med tavshedspligtreglerne i forvaltningsloven (straffeloven) og persondataloven.

Da udleveringen i givet fald vil ske i forlængelse af offentlighedslovens principper om meroffentlighed (lovudkastets § 14), finder kommissionen ikke, at kravet til anonymiseringen af de "fortrolige" oplysninger om en enkeltperson, skal opfylde de strenge anonymiseringskrav, der gælder inden for persondataretten. Indenfor persondataretten gælder således et krav om, at personoplysningerne skal være gjort anonyme på en sådan måde, at den pågældende (den registrerede) ikke længere kan identificeres, og i den forbindelse skal alle hjælpemidler, der med rimelighed kan tænkes bragt i anvendelse for at identificere den pågældende enten af den dataansvarlige (forvaltningsmyndigheden) eller af enhver anden person, tages i betragtning, jf. Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, Lov om behandling af personoplysninger (2. udgave, 2008), side 96 f.

Kommissionen finder derimod – i overensstemmelse med kravet inden for forvaltningsretten – at en anonymisering navnlig kan være utilstrækkelig, hvis der trods anonymiseringen er risiko for, at den pågældende person vil kunne genkendes i en lidt videre kreds.

Forvaltningsmyndigheden må således i forbindelse med en eventuel anonymisering, der finder sted som led i meroffentlighed efter et princip svarende til lovudkastets § 14, sikre sig, at oplysningerne (dokumentet) ikke indeholder sådanne kendetegn, at en identifikation af den pågældende enkeltperson er mulig i en lidt videre kreds. Det er kommissionens opfattelse, at det nævnte anonymiseringskrav ikke vil være tilsidesat, hvis der blot er tale om, at nogle, der i forvejen kender oplysningerne – f.eks. den privatperson, oplysningerne angår, eller den forvaltningsmyndighed, der udleverer oplysningerne – kan identifice-

re den person, de udleverede (og anonymiserede) oplysninger angår, jf. således også John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (3. udgave, 2001), side 523, samt betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, side 75 og side 96.

Om det nævnte anonymiseringskrav i det enkelte tilfælde er opfyldt beror efter kommissionens opfattelse på en konkret vurdering, herunder navnlig en vurdering af karakteren af oplysningerne og den sammenhæng, hvori de optræder. Anonymiseringen består i øvrigt (typisk) i en udeladelse af personnavne, præcise adresseangivelser og eventuelt andre oplysninger, der kan anvendes enten direkte eller indirekte til at identificere den person, oplysningerne angår. Det er således i visse tilfælde nødvendigt at anonymisere oplysninger, der isoleret set ikke er omfattet af lovudkastets § 30, nr. 1, eller andre af lovudkastets undtagelsesbestemmelser, fordi de pågældende oplysninger gør det muligt at identificere den pågældende enkeltperson.

Det nævnte anonymiseringskrav vil efter kommissionens opfattelse i øvrigt være vanskeligt at opfylde i de tilfælde, hvor den tredjemand, hvortil oplysningerne skal udleveres (den aktindsigtssøgende), i forvejen har kendskab til den pågældende privatpersons identitet. Dette indebærer, at en forvaltningsmyndighed i tilfælde, hvor der er grund til at formode, at den aktindsigtssøgende har kendskab til identiteten på den person, de fortrolige oplysninger angår, skal sikre sig, at dette ikke er tilfældet.

I den forbindelse bemærkes, at en forvaltningsmyndighed efter omstændighederne, når den foretager en anonymisering, bør holde sig for øje, om det pågældende dokument også er i en anden myndigheds besiddelse. Er det tilfældet, følger det af kravet om effektiv anonymisering, at myndigheden i forbindelse med anonymiseringen skal tage højde for, at den aktindsigtssøgende ved (også) at få udleveret et anonymiseret dokument hos den anden myndighed, kan sammenholde de to anonymiserede dokumenter, og derved kan identificere den person, oplysningerne angår.

Kommissionen skal i øvrigt bemærke, at forvaltningsmyndighederne i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der bør foretages en anonymisering af oplysninger, i første række naturligvis bør tage stilling til, om de pågældende oplysninger er omfattet af lovudkastets undtagelsesbestemmelser i §§ 30-33, f.eks. om oplysningerne vedrører enkeltpersoners private forhold og således er omfattet af lovudkastets § 30, nr. 1. Er det tilfældet, bør myndigheden dernæst tage stilling til, om oplysningerne i ikke-anonymiseret form kan udleveres efter meroffentlighedsprincippet, hvilket dog i almindelighed ikke vil være muligt i forhold til oplysninger, der er omfattet af lovudkastets § 30, nr. 1, da oplysningerne vil være omfattet af tavshedspligten (og efter omstændighederne af per-

sondatalovens §§ 6-8). Hvis oplysningerne ikke kan udleveres i en ikke-anonymiseret form – fordi en videregivelse vil være i strid med forvaltningslovens § 27 eller persondatalovens §§ 6-8 – bør myndigheden herefter (efter anmodning fra den aktindsigtssøgende) vurdere, om oplysningerne kan anonymiseres effektivt uden nævneværdig brug af myndighedens ressourcer med henblik på at udlevere oplysningerne efter et princip svarende til lovudkastets § 14 (meroffentlighedsprincippet).

5.3. Oplysninger vedrørende erhvervsmæssige forhold

5.3.1. Bestemmelsen i den gældende lovs § 12, stk. 1, nr. 2, tilsigter at undtage oplysninger om konkurrencerelaterede erhvervsforhold fra retten til aktindsigt. Beskyttelsesinteressen er således erhvervsmæssige interesser.

Efter bestemmelsen kan oplysninger af en nærmere bestemt karakter (oplysninger om "tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende") undtages fra retten til aktindsigt, hvis det er "af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes".

Det er kommissionens opfattelse, at hensynet til erhvervsmæssige interesser fortsat bør kunne begrunde begrænsninger i retten til aktindsigt efter offentlighedsloven. Kommissionen har dog overvejet, hvad der nærmere skal forstås ved oplysninger om "tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende".

Det er ikke præciseret i forarbejderne, hvad der skal forstås ved det nævnte udtryk, og efter kommissionens opfattelse er det heller ikke muligt udtømmende eller blot nogenlunde dækkende at fastlægge, hvilke oplysninger der skal være omfattet af udtrykket. Som eksempler på sådanne oplysninger kan dog bl.a. nævnes oplysninger om produktionsmetoder, produktionsforhold, forretningsforbindelser, kundelister, forretningsbetingelser, kontraktsvilkår, forretningsmæssige strategier og markedsføringstiltag. Endvidere kan nævnes oplysninger om etableringsomkostninger, driftsomkostninger, salgsomkostninger samt oplysninger om virksomhedens regnskaber og økonomiske forhold i øvrigt, herunder dens skattemæssige situation.

Kommissionen har i øvrigt overvejet, om det er muligt sprogligt at forenkle bestemmelsen, således at betegnelsen "oplysninger om forretningsforhold" anvendes som en samlet betegnelse for de beskyttelsesværdige oplysninger, der er opregnet i den gældende lovs § 12, stk. 1, nr. 2. Det er kommissionens opfattelse, at det ikke vil være hensigtsmæssigt at foretage en sådan forenkling af bestem-

melsen, da udtrykket "forretningsforhold" for en almindelig sproglig betragtning ikke dækker over samtlige de forskellige typer af oplysninger, der er – og fortsat bør være – omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde.

5.3.2. I det omfang, der er tale om oplysninger, som er omfattet af udtrykket "tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende", kan de pågældende oplysninger som nævnt alene undtages fra retten til aktindsigt, hvis det er "af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes".

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, at denne betingelse vil være opfyldt, hvis det i det enkelte tilfælde må antages, at en udlevering af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at der – typisk af konkurrencemæssige grunde – påføres den pågældende person eller virksomhed væsentlig økonomisk skade. Det er kommissionens opfattelse, at den nævnte betingelse om, at der skal være en "konkret skadesrisiko" fortsat skal gælde, jf. lovudkastets § 30, nr. 2.

Det er imidlertid kommissionens opfattelse, at de krav, som skal gælde efter § 12, stk. 1, nr. 2, for at en forvaltningsmyndighed i det konkrete tilfælde kan lægge til grund, at der foreligger den nødvendige skadesrisiko, må ses i sammenhæng med det tilsvarende krav efter den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 5, der foreslås videreført i lovudkastets § 33, nr. 3. Efter denne bestemmelse kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

Afslag på aktindsigt efter bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 5, og de øvrige undtagelsesbestemmelser i den gældende lovs § 13, stk. 1, kan kun meddeles, hvis der efter en konkret vurdering er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning, hvis oplysningerne udleveres, jf. pkt. 4.1.2 ovenfor. Betingelsen for at undtage oplysninger efter § 13, stk. 1, nr. 5, svarer således til betingelsen for at undtage oplysninger efter den gældende lovs § 12, stk. 1, nr. 2.

Det er kommissionens opfattelse, at den pågældende forvaltningsmyndighed – ligesom efter gældende ret – bør indhente en udtalelse fra den, oplysningerne angår, for at få belyst risikoen for, at en udlevering af oplysninger om forretningsforhold mv. vil medføre en nærliggende (konkret) risiko for, at den pågældende virksomhed eller person vil lide økonomisk skade af betydning.

5.4. Hensynet til statens sikkerhed og rigets forsvar

Efter bestemmelsen i den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 1, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar. Det er efter kommissionens opfattelse indlysende, at der fortsat skal være adgang til at undtage oplysninger fra retten til aktindsigt, hvis de nævnte hensyn gør sig gældende, jf. om praksis efter den gældende bestemmelse pkt. 4.2.1.2 ovenfor.

Betingelsen om, at begrænsningen i retten til aktindsigt skal være "nødvendig til beskyttelse af væsentlige hensyn", indebærer, at en anmodning om aktindsigt alene kan afslås, hvis retten til at blive gjort bekendt med oplysninger i en sag eller i et dokument efter et konkret skøn, findes at burde vige for de i bestemmelsen opregnede interesser. Endvidere indebærer betingelsen, at aktindsigt alene kan afslås i de tilfælde, hvor der er nærliggende fare for, at de i bestemmelsen opregnede interesser vil lide skade af betydning, jf. pkt. 4.1.1 og 4.1.2 ovenfor.

Det er kommissionens opfattelse, at det i forhold til de tilfælde, hvor den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 1, finder anvendelse, kan være ganske vanskeligt for forvaltningsmyndigheden nærmere at konkretisere og kvalificere faren for, at statens sikkerhed eller rigets forsvar vil lide skade af betydning, hvis nogle dokumenter eller oplysninger udleveres. Det kan efter kommissionens opfattelse f.eks. ikke kræves, at Politiets Efterretningstjeneste eller Forsvarets Efterretningstjeneste i det enkelte tilfælde påviser, at en udlevering af dokumenter eller oplysninger vil indebære en nærliggende fare for, at statens sikkerhed eller rigets forsvar vil lide skade af betydning. Det vil i sådanne tilfælde formentlig ofte være den mere abstrakte risiko for, at oplysningerne, hvis de offentliggøres, kan skade statens sikkerhed eller rigets forsvar, der vil nødvendiggøre, at oplysningerne undtages fra retten til aktindsigt.

I overensstemmelse med dette synspunkt fremgår det af bemærkningerne til den bestemmelse i offentlighedsloven af 1970, der svarede til den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 1, at "[d]okumenter, som har betydning for statens sikkerhed […] og landets forsvar, […] i almindelighed ikke [vil] kunne udleveres", jf. Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 588. Det samme fremgår i øvrigt af bemærkningerne til den tilsvarende bestemmelse i Offentlighedskommissionens lovudkast, jf. betænkning nr. 325/1963, side 62.

På denne baggrund er det kommissionens opfattelse, at den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 1, skal udskilles til en selvstændig bestemmelse, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er af væsentlig betydning for

statens sikkerhed eller rigets forsvar, jf. lovudkastets § 31. Hermed præciseres det, at kravet om, at der i det enkelte tilfælde efter en konkret vurdering skal påvises en nærliggende risiko for, at statens sikkerhed mv. vil lide skade, ikke skal finde anvendelse.

Retten til aktindsigt skal som nævnt kunne begrænses, hvis det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Udtrykket "væsentlig betydning", der skal forstås i nøje overensstemmelse med den tavshedspligt, som gælder i forhold til oplysninger, der skal hemmeligholdes for at varetage væsentlige hensyn til statens sikkerhed og rigets forsvar, indebærer, at oplysninger, der er af uvæsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, ikke vil være omfattet af lovudkastets § 31.

Kommissionen skal understrege, at en forvaltningsmyndighed ikke blot med henvisning til, at oplysningerne vedrører statens sikkerhed eller rigets forsvar kan begrænse retten til aktindsigt.

Kommissionen finder i øvrigt anledning til at fremhæve, at der på området – f.eks. i forhold til oplysninger om forsvarets arbejde – er væsentlige hensyn, der taler for offentlighed. I den forbindelse kan der henvises til en rapport af 3. juni 2003 vedrørende forsvarets informationspolitik, der er afgivet af arbejdsgruppen vedrørende forsvarets informationspolitik, som var nedsat af Forsvarsministeriet. I rapporten (side 9 f. og side 34) er der redegjort nærmere for behovet for information og åbenhed omkring forsvarets arbejde. Det er dog samtidig anført, at bl.a. hensynet til statens sikkerhed og rigets forsvar bør begrænse udbredelsen af oplysninger om dette arbejde, jf. side 35 i rapporten.

I den sammenhæng bemærkes, at ikke enhver oplysning, der vedrører "våbenmæssige forhold", uden videre kan betegnes som en oplysning om rigets forsvar. Således vil f.eks. oplysninger om, hvorvidt og i givet fald i hvilket omfang en dansk virksomhed eksporterer våben, ikke uden videre kunne betragtes som en oplysning om rigets forsvar, der vil kunne undtages fra aktindsigt efter lovudkastets § 31.

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at den blotte henvisning til, at oplysningerne vedrører statens sikkerhed eller rigets forsvar som udgangspunkt ikke er tilstrækkelig til at opfylde det almindelige begrundelseskrav i forvaltningslovens § 24. Det må således i almindelighed kræves, at den pågældende forvaltningsmyndighed i begrundelsen for et eventuelt afslag på aktindsigt efter lovudkastets § 31 foretager en vis angivelse af de involverede interessers karakter. Myndigheden kan dog undlade at foretage en sådan angivelse, hvis det vil medføre en prisgivelse af de beskyttelsesinteresser der søges beskyttet i det enkelte tilfælde.

Det omhandlede forslag vil efter kommissionens opfattelse ikke i forhold til de gældende regler indebære en begrænsning i retten til aktindsigt. Der vil således blot være tale om et lovteknisk mere præcist udtryk for gældende ret.

5.5. Hensynet til rigets udenrigspolitiske interesser mv.

5.5.1. Hemmeligholdelse af oplysninger af hensyn til folkeretlige forpligtelser mv.

5.5.1.1. Det følger af den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller internationale organisationer. Det er kommissionens opfattelse, at der fortsat skal være adgang til at undtage oplysninger fra retten til aktindsigt, hvis de nævnte hensyn gør sig gældende.

Det er formelt set – som i forhold til de øvrige beskyttelsesinteresser, der er opregnet i § 13, stk. 1 – en forudsætning for at anvende bestemmelsen i nr. 2, at der foreligger en nærliggende fare for, at rigets udenrigspolitiske interesser mv. vil lide skade af betydning, hvis de pågældende oplysninger offentliggøres.

I den forbindelse bemærkes, at bestemmelsen i lovens § 13, stk. 1, nr. 2 – som det fremgår af pkt. 4.2.2.2 ovenfor – bl.a. kan anvendes i de tilfælde, hvor det følger af folkeretlige forpligtelser (bestemmelser i traktater og folkeretlige retssædvaner), at Danmark er forpligtet til at hemmeligholde dokumenter og oplysninger.

I de tilfælde, hvor der foreligger en folkeretlig forpligtelse, som binder Danmark over for andre stater eller internationale organisationer til at hemmeligholde dokumenter og oplysninger, vil en udlevering imidlertid i sig selv – det vil sige uafhængigt af dokumentets nærmere indhold – "skade" forholdet til andre lande eller internationale organisationer, og der vil ikke herudover kunne stilles et krav om en nærmere konkretisering af skaden. Der henvises i den forbindelse til beskrivelsen af gældende ret pkt. 4.2.2.2 ovenfor, hvoraf det fremgår, at en vurdering på generelt niveau – det vil sige uden at foretage en konkretisering af skadesrisikoen – er accepteret i det tilfælde, hvor riget er folkeretligt forpligtet overfor andre stater eller internationale organisationer til at hemmeligholde oplysninger. Som begrundelse herfor er det anført, at det følger af almindelige danske fortolkningsprincipper, at dansk ret skal fortolkes i overensstemmelse med Danmarks folkeretlige forpligtelser, jf. a.st.

Kommissionen skal bemærke, at også andre hensyn end det nævnte almindelige fortolkningshensyn taler for, at Danmark ikke i strid med folkeretlige forpligtelser bør udlevere oplysninger. Der kan således peges på, at Danmark vil have vanskeligt ved at etablere internationale relationer med andre lande og internationale organisationer, hvis de pågældende lande og organisationer ikke har sikkerhed for, at Danmark vil undlade at udlevere oplysninger, som Danmark folkeretligt er forpligtet til at hemmeligholde. Hvis sådanne oplysninger udleveres, vil det kunne have den konsekvens, at danske myndigheders muligheder for at modtage oplysninger fra andre lande og internationale organisationer bliver svækket i betydelig grad. Hertil kommer, at der vil være en nærliggende risiko for, at tilliden til Danmark i internationale sammenhænge bliver reduceret, og samlet set vil en udlevering af oplysninger i strid med folkeretlige forpligtelser kunne indebære, at Danmarks muligheder for at agere på den udenrigspolitiske scene og varetage Danmarks udenrigspolitiske interesser bliver forringet betydeligt.

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at det blotte brud på den folkeretlige forpligtelse – det være sig en traktatbestemmelse eller folkeretlig retssædvane, der forpligter Danmark til at hemmeligholdelse oplysninger – vil være tilstrækkeligt til at undtage oplysningerne fra retten til aktindsigt efter lovudkastets § 32, stk. 1 (gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2).

5.5.1.2. Det er endvidere kommissionens opfattelse, at de samme synspunkter gør sig gældende i de tilfælde, hvor hemmeligholdelse ikke følger af en egentlig folkeretlig forpligtelse i form af en traktatbestemmelse eller folkeretlig retssædvane, men hvor det følger af fast international praksis, at oplysningerne ikke offentliggøres, eller hvor et fremmed land eller en international organisation i øvrigt har en berettiget forventning om, at oplysningerne ikke offentliggøres, f.eks. fordi oplysningerne er sendt til Danmark under en klar forudsætning om, at oplysningerne ikke offentliggøres. Dette vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis det pågældende land eller internationale organ i forbindelse med fremsendelsen af dokumenterne skriftligt eller mundtligt tilkendegiver, at man forventer, at Danmark ikke offentliggør oplysningerne i dokumentet.

> I den forbindelse henvises der til FOB 1983, side 235, hvor ombudsmanden ikke fandt anledning til at kritisere, at Udenrigsministeriet havde afslået aktindsigt i brevvekslingen mellem EF-Kommissionen og danske myndigheder, herunder i Kommissionens såkaldte åbningsskrivelse og den danske regerings svarskrivelse herpå. Ombudsmanden tog i den forbindelse hensyn til, at EF-Kommissionen i

> sin praksis selv betragtede brevvekslingen med en medlemsstat som fortrolig og ifølge fast praksis gav afslag på enhver anmodning om aktindsigt.

Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt for at undtage oplysninger – med henvisning til hensynet til udenrigspolitiske interesser – at der består en risiko for, at et fremmed land eller en mellemfolkelig organisation vil reagere negativt, hvis der meddeles aktindsigt. Det må således kræves, at der eksisterer en folkeretlig forpligtelse eller praksis mv., der begrunder en undtagelse af oplysningerne.

I de tilfælde, hvor der ikke foreligger en fast international praksis for, at oplysningerne ikke offentliggøres, eller hvor et fremmed land eller mellemfolkelig organisation ikke har en berettiget forventning herom – og hvis hemmeligholdelse i øvrigt ikke følger af folkeretlige eller EU-retlige forpligtelser – kan retten til aktindsigt alene begrænses, hvis der efter en konkret vurdering er en nærliggende risiko for, at rigets udenrigspolitiske interesser mv. vil lide skade, jf. pkt. 5.5.3 nedenfor.

5.5.1.3. På baggrund af det, der er anført under pkt. 5.5.1.1 og 5.5.1.2, er det kommissionens opfattelse, at den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2, skal udskilles til en selvstændig bestemmelse, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses, såfremt det følger af folkeretlige forpligtelser og praksis mv., at oplysninger ikke kan offentliggøres, jf. lovudkastets § 32, stk. 1, med tilhørende bemærkninger. Dette vil efter kommissionens opfattelse være en præcisering af gældende ret.

Kommissionen bemærker dog, at det er en forudsætning for at anvende bestemmelsen, at forvaltningsmyndighederne i det enkelte tilfælde redegør for, dels at der gælder en folkeretlig forpligtelse eller praksis mv., der indebærer, at oplysninger ikke kan offentliggøres, dels at de foreliggende oplysninger er omfattet af forpligtelsen. I den forbindelse kan forvaltningsmyndigheden eventuelt indhente en udtalelse fra Udenrigsministeriet eller den internationale organisation mv. om den eventuelle eksistens af en folkeretlig forpligtelse eller praksis.

Det er endvidere en forudsætning for at anvende bestemmelsen, at oplysningerne ikke er gjort offentligt tilgængelige af den pågældende internationale organisation eller det pågældende fremmede land, eller at oplysningerne i øvrigt ikke er tilgængelige hos organisationen eller det andet land ved brug af almindelige regler om aktindsigt. Dette vil myndigheden eventuelt kunne få afklaret ved at rette henvendelse til den pågældende organisation eller det pågældende land, jf. nærmere herom pkt. 5.5.1.4 nedenfor.

Det er i forlængelse af det anførte kommissionens opfattelse, at en forvaltningsmyndighed ikke kan meddele afslag på en anmodning om aktindsigt med henvisning til, at myndigheden ikke har kendskab til, om de dokumenter, der er blevet anmodet om aktindsigt i, er tilgængelige i den pågældende internationale organisation eller det pågældende fremmede land.

5.5.1.4. Kommissionen skal i forlængelse af det anførte bemærke, at der indenfor visse internationale områder er sket en betydelig udvikling med hensyn til at offentliggøre dokumenter og oplysninger og til i øvrigt at give offentligheden adgang til dokumenterne via almindelige regler om aktindsigt.

Bl.a. inden for EU gælder der en ret for offentligheden til at få indsigt i dokumenter fra Europaparlamentet, Rådet og Kommissionen, jf. forordning nr. 1049/2001, der er omtalt under pkt. 5.5.2 nedenfor.

Endvidere har WTO den 14. maj 2002 vedtaget nye regler om "procedures for the circulation and derestriction of WTO documents". Det følger af pkt. 1 i disse regler, at udgangspunktet er, at alle officielle WTO dokumenter – hvad enten de er udarbejdet af WTO's sekretariat eller er indsendt af medlemsstaterne – er offentlige. Dette udgangspunkt er fraveget i pkt. 2, litra a-e, hvor det er fastsat, at en række forskellige typer af dokumenter ikke er offentlige. Det gælder f.eks. dokumenter, som en medlemsstat har indsendt til WTO med anmodning om, at dokumentet behandles fortroligt.

Herudover kan det oplyses, at det følger af pkt. 33, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols procesreglement fra juli 2009, at udgangspunktet er, at "all documents deposited with the Registry by the parties or by any third party in connection with an application […] shall be accessible to the public […]". Dette udgangspunkt fraviges, hvis det drejer sig om dokumenter, der indgår i en sag, hvori der indgås forlig, eller hvis hensynet til bl.a. den offentlige moral, den offentlige orden, den nationale sikkerhed eller privatlivets fred taler herfor, jf. pkt. 33, stk. 1 og 2.

Den anførte åbenhed i internationale forhold må antages at have medført, at der ikke i samme omfang som tidligere gælder folkeretlige forpligtelser, herunder retssædvaner, samt fast international praksis mv., der afskærer medlemsstaternes myndigheder fra at offentliggøre oplysninger.

Bestemmelsen i lovudkastets § 32, stk. 1, må anvendes i lyset af den udvikling i retning af større åbenhed, der har fundet – og vil finde – sted i tilknytning til internationale forhold og internationale organisationers virksomhed. Dette indebærer, at en forvaltningsmyndighed – medmindre det er åbenbart, at oplysningerne kan udleveres eller kan nægtes udleveret – normalt bør indhente

en udtalelse fra vedkommende internationale organisation eller fremmede land med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne kan udleveres.

Det bemærkes i øvrigt, at det ikke blot er på internationalt niveau, at der har fundet en større åbenhed sted omkring drøftelserne af internationale anliggender. Således har Europaudvalget også i et vist omfang åbnet for udvalgets møder, jf. pkt. 5.5.3 nedenfor.

5.5.2. Hemmeligholdelse af oplysninger af hensyn til EU-retlige forpligtelser mv.

Bestemmelsen i den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2, gælder ikke alene, hvor hemmeligholdelse følger af folkeretlige forpligtelser og praksis mv., men også hvor hemmeligholdelse følger af EU-retlige forpligtelser eller interne EU-retlige tavshedsforskrifter.

Bestemmelsen kan således begrunde afslag på aktindsigt, hvis det følger af en umiddelbart gældende EU-forordning, at der gælder tavshedspligt i forhold til bestemte typer af oplysninger. Dette følger af princippet om EU-reglernes forrang. I sådanne tilfælde foretager forvaltningsmyndighederne en konkret vurdering i forhold til den pågældende EU-retlige forpligtelse, men det må antages, at de ikke herudover foretager en konkret vurdering af, hvorvidt hemmeligholdelse vil være nødvendig af hensyn til udenrigspolitiske interesser. Dette skyldes, at en udlevering af oplysninger i sådanne tilfælde i sig selv vil skade forholdet til EU, da en udlevering vil indebære et brud på Danmarks EU-retlige forpligtelser.

Det samme gælder i de tilfælde, hvor oplysninger, som danske forvaltningsmyndigheder er i besiddelse af, er omfattet af en (intern) tavshedspligtforskrift i EU, jf. herved FOB 1990, side 58, der drejede sig om afslag på aktindsigt i et direktivudkast fra EF-Kommissionen, der efter kommissionens interne regler var fortroligt (tavshedsforskrift), og hvor ombudsmanden udtaler, at "Danske myndigheder i almindelighed [må] kunne gå ud fra, at når et dokument er omfattet af en tavshedspligtforskrift i EF, så er det af hensyn til landets forhold til EF, nødvendigt at undtage dokumentet fra aktindsigt i Danmark". Herved synes ombudsmanden at have anerkendt, at de danske myndigheder – når et dokument er omfattet af en intern EU-retlig tavshedspligtforskrift – i almindelighed ikke behøver at foretage en konkret vurdering af, om hemmeligholdelse af et sådant dokument er nødvendig af hensyn til forholdet til EU.

Det kan i den forbindelse oplyses, at spørgsmålet om aktindsigt hos EU-myndighederne siden december 2001 er reguleret af forordning nr. 1049/2001

om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, der er omtalt nærmere ovenfor under kapitel 7, pkt. 2, og hvor EU-Kommissionens forslag til en ændring af forordningen også er omtalt.

Selvom forordningen retter sig til EU-institutionerne, er det i artikel 5 fastsat, at såfremt der over for en medlemsstat fremsættes begæring om aktindsigt i et dokument i dens besiddelse, som hidrører fra en EU-institution, skal medlemsstaten rådføre sig med den pågældende institution for at træffe en afgørelse, som ikke bringer opfyldelsen af forordningens målsætning i fare. Denne "rådføringspligt" kan dog efter bestemmelsen fraviges, hvis det er indlysende, at "dokumentet skal eller ikke skal udleveres".

Forordningens regler indebærer således, at danske forvaltningsmyndigheder normalt ikke uden at rådføre sig med vedkommende EU-institution er berettigede til at udlevere dokumenter, der hidrører fra en EU-institution.

> Med hensyn til den nærmere karakter af EU-institutionernes rådføring med medlemsstaterne i forbindelse med, at en EU-institution behandler en anmodning om aktindsigt i et dokument, der hidrører fra en medlemsstat, henvises til kapitel 7, pkt. 2.3.2.6.

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at interne EU-retlige forskrifter (fortsat) skal indebære, at forvaltningsmyndighederne ikke kan meddele aktindsigt i de omhandlede dokumenter, hvis vedkommende EU-institution har udtalt sig imod udlevering, eller hvis forordning nr. 1049/2001 som sådan fører til, at dokumentet ikke kan udleveres. I sådanne tilfælde vil en udlevering skade Danmarks forhold til EU, og det er efter kommissionens opfattelse ikke påkrævet, at forvaltningsmyndigheden foretager en konkret vurdering af, om hemmeligholdelse af et sådant dokument er nødvendig af hensyn til Danmarks udenrigspolitiske interesser. Der henvises til lovudkastets § 32, stk. 1, med tilhørende bemærkninger.

I den sammenhæng skal det fremhæves, at såfremt Danmark i strid med sine EU-retlige forpligtelser udleverer dokumenter, kan det i sidste instans føre til, at Danmark bliver dømt af EF-Domstolen for tilsidesættelse af de nævnte forpligtelser.

5.5.3. Andre tilfælde

Som det fremgår af pkt. 5.5.1 og 5.5.2, kan bestemmelsen i den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2, bl.a. berettige til at nægte aktindsigt i oplysninger i de tilfælde,

hvor det følger af folkeretlige og EU-retlige forpligtelser mv., at Danmark er forpligtet til at hemmeligholde oplysningerne.

Bestemmelsen finder imidlertid også anvendelse i andre tilfælde, hvor det af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv. er nødvendigt at undtage oplysninger fra retten til aktindsigt. Det gælder således dokumenter, der vedrører den interne danske forberedelse af forhandlinger med andre lande og i internationale organisationer, f.eks. instruktioner til de danske forhandlere i forbindelse med forslag til regler, indberetninger fra de danske repræsentationer og notater mv., der sendes til Europaudvalget til brug for lukkede møder i udvalget. I sådanne tilfælde kan hensynet til Danmarks forhandlingsposition mv. nødvendiggøre, at oplysningerne undtages fra aktindsigt.

> Europaudvalget har på baggrund af en politisk aftale med regeringen, der er vedtaget af udvalget den 23. juni 2006, afholdt møder for åbne døre med henblik på at give offentligheden den bedst mulige information om Danmarks europapolitik. Aftalen fastsætter, at alle møder i Europaudvalget som udgangspunkt er åbne, men at regeringen og udvalget dog inden hvert møde aftaler, om der er behov for at holde dele af mødet lukket. Behovet kan f.eks. skyldes hensynet til den danske forhandlingsposition i EU.

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 2, har i praksis også et vigtigt anvendelsesområde i forhold til den udveksling af dokumenter og oplysninger, der sker mellem navnlig ministerier indbyrdes i forbindelse med sager, der har en udenrigspolitisk karakter, men hvor det ikke drejer sig om den interne danske forberedelse af forhandlinger med andre lande og i internationale organisationer. Det kan eksempelvis være Udenrigsministeriets videresendelse til Statsministeriet af indberetninger, som Udenrigsministeriet har modtaget fra de danske ambassader i anledning af en konkret sag af international karakter.

Bestemmelsen kan foruden de ovenfor nævnte tilfælde også finde anvendelse, hvor Danmark i forbindelse med forhandlinger i internationale organisationer om udarbejdelsen af retsakter, f.eks. underhånden tager kontakt til andre lande med henblik på at koordinere indsatsen i organisationen og få det pågældende lands accept af eller stillingtagen til eventuelle alternative forslag til retsakter og lignende. I sådanne tilfælde kan det efter omstændighederne skade Danmarks udenrigspolitiske interesser, hvis oplysningerne om kontakten til det fremmede land eller forslaget til alternative retsakter bliver offentligt tilgængelige.

Det er kommissionens opfattelse, at retten til aktindsigt i de nævnte tilfælde – dvs. hvor det ikke følger af folkeretlige eller EU-retlige forpligtelser mv., at

Danmark er forpligtet til at hemmeligholde dokumenter og oplysninger – alene skal kunne begrænses, hvis det er nødvendigt af hensyn til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., jf. lovudkastets § 32, stk. 2. Betingelserne efter den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2, for at undtage oplysninger fra retten til aktindsigt, bør således fortsat finde anvendelse i de omhandlede tilfælde, og oplysningerne kan derfor alene undtages fra aktindsigt, hvis der er en nærliggende risiko for, at rigets udenrigspolitiske interesser mv. vil lide skade.

Ved bedømmelsen af, om der er en nærliggende risiko for, at rigets udenrigspolitiske interesser mv. vil lide skade, hvis de pågældende oplysninger udleveres, må der efter kommissionens opfattelse, hvor der er tale om, at Danmark forhandler med andre lande eller internationale organisationer, bl.a. lægges vægt på, om der anmodes om aktindsigt på et tidspunkt, hvor forhandlingerne pågår, eller om der anmodes om aktindsigt på et tidspunkt, hvor forhandlingerne er endeligt afsluttede. I sidstnævnte tilfælde vil oplysninger om Danmarks forhandlingspositioner mv. i almindelighed ikke kunne undtages med henvisning til, at det vil skade rigets udenrigspolitiske interesser mv. Det anførte er imidlertid ikke ensbetydende med, at der i alle tilfælde, når forhandlingerne er endeligt afsluttede, vil være adgang til aktindsigt i de pågældende oplysninger, idet der også efter afslutningen af forhandlingerne kan være behov for at undtage oplysninger, f.eks. fordi oplysningerne blotlægger den strategi, som Danmark eller andre lande har lagt

Det bemærkes i den forbindelse, at det efter omstændighederne kan følge af almindelig international praksis, at lande, der deltager i forhandlinger med andre lande i en international organisation om vedtagelse af f.eks. en international retsakt, ikke – foruden selve forhandlingerne – offentliggør medlemsstatens egne forhandlingspositioner og lignende. I sådanne tilfælde, vil oplysningerne kunne undtages efter lovudkastets § 32, stk. 1, og der gælder således ikke et krav om, at den danske forvaltningsmyndighed skal påvise, at en offentliggørelse af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for skade på rigets udenrigspolitiske interesser mv. Dette skyldes, at en udlevering i sig selv vil skade forholdet til den internationale organisation eller de andre lande. Det er dog under alle omstændigheder et krav, at forvaltningsmyndigheden redegør for, at der gælder en sådan praksis, og i givet fald, at oplysningerne er omfattet af denne praksis.

I forlængelse heraf bemærkes, at der i de tilfælde, hvor et andet land – f.eks. i forbindelse med forhandlinger i en international organisation – underhånden tager kontakt til Danmark og eventuelt sender breve mv. til Danmark, kan

gælde en klar forudsætning om, at Danmark ikke offentliggør brevene mv., der kan indeholde det andet lands forhandlingsstrategi, oplæg til alternative retsakter eller lignende. Også i sådanne tilfælde, vil oplysninger kunne undtages efter lovudkastets § 32, stk. 1, med henvisning til, at det under hensyn til det pågældende lands klare forudsætning om, at oplysningerne ikke offentliggøres, vil skade Danmarks forhold til landet, hvis oplysningerne udleveres.

5.6. Hensynet til retshåndhævelsens effektivitet, det offentliges kontrolvirksomhed, det offentliges økonomiske interesser og private og offentlige interesser i øvrigt

5.6.1. Indledning og generelle overvejelser

5.6.1.1. Som det fremgår af pkt. 5.4 og 5.5 ovenfor, finder kommissionen, at den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 1 og 2 – der giver adgang til at undtage oplysninger af hensyn til statens sikkerhed, rigets forsvar eller udenrigspolitiske interesser mv. – skal udskilles til selvstændige bestemmelser bl.a. med henblik på at præcisere, at der i nogle af de tilfælde, der er omfattet af bestemmelserne, ikke skal foretages en konkret vurdering af, om de pågældende beskyttelsesinteresser vil lide skade, hvis oplysningerne udleveres, jf. lovudkastets §§ 31 og 32, stk. 1.

Kommissionen finder derimod ikke, at der er grundlag for at udskille de øvrige beskyttelsesinteresser i den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 3-5, til selvstændige bestemmelser, jf. således lovudkastets § 33, nr. 1-3. Om disse beskyttelsesinteresser bemærkes i øvrigt følgende:

Det følger af formuleringen af indledningen til den gældende lovs § 13, stk. 1, at retten til aktindsigt alene kan begrænses "i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til" de i bestemmelsen opregnede beskyttelsesinteresser. Bestemmelsen forstås således, at afslag på aktindsigt kun kan meddeles, hvis der efter en konkret vurdering er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning, hvis oplysningerne udleveres. Det er kommissionens opfattelse, at de nævnte betingelser for at anvende bestemmelsen i det hele skal videreføres.

5.6.1.2. Som nævnt kan afslag på aktindsigt efter den gældende lovs § 13, stk. 1 (lovudkastets § 33), kun meddeles, såfremt der efter en konkret vurdering er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning, hvis oplysningerne udleveres. Ved denne konkrete vurdering skal der imidlertid

ikke tages hensyn til den aktindsigtssøgendes individuelle interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne, jf. pkt. 4.1.3 ovenfor.

Kommissionen har overvejet, om der på dette punkt burde ske en ændring. Kommissionen har imidlertid ikke fundet grundlag for at ændre retstilstanden således, at den aktindsigtssøgendes individuelle interesse i aktindsigt skal tillægges betydning ved vurderingen af, om bestemmelsen i lovudkastets § 33 kan finde anvendelse.

Dette skyldes, at beskyttelsesinteresserne i lovudkastets § 33 vil svare til de interesser, der er undergivet tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27, stk. 1, og såfremt den offentligt ansatte i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt blev forpligtet til at tage hensyn til den individuelle interesse i aktindsigt, ville man kunne sætte den pågældende i en ganske vanskelig situation. Den offentligt ansatte ville således efter lovudkastets § 33 efter omstændighederne være forpligtet til at meddele aktindsigt, hvis den individuelle interesse var af en sådan karakter, at beskyttelsesinteresserne skulle "tilsidesættes". På den anden side ville den offentligt ansatte være underlagt en strafbelagt tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27, jf. straffelovens § 152, og grænsen mellem pligten til at udlevere oplysninger og pligten til at bevare tavshed ville blive meget vanskelig at fastlægge.

Hertil kommer, at den individuelle interesse i aktindsigt varetages af såvel offentlighedslovens regler om såkaldt egenacces (lovudkastets § 8) som lovens regler om meroffentlighed (lovudkastets § 14).

Herudover kan Offentlighedskommissionen tilslutte sig de overvejelser, Offentlighedsudvalget gjorde sig i betænkning nr. 857/1978, side 276 ff., hvor udvalget afviste, at der skulle lægges vægt på den aktindsigtssøgendes individuelle interesse. Der henvises til pkt. 4.1.3 ovenfor, hvor udvalgets overvejelser er gengivet.

5.6.2. Hensynet til retshåndhævelsens effektivitet samt sigtede og vidner i straffesager

Efter den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 3, kan anmodninger om aktindsigt afslås, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner og andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning.

Bestemmelsen tager sigte på at tilgodese hensyn til såvel "retshåndhævelsens effektivitet" som hensynet til sigtede, vidner og andre i sager om strafferet-

lig eller disciplinær forfølgning. Det er kommissionens opfattelse, at sådanne hensyn fortsat bør kunne begrunde begrænsninger i retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, og at bestemmelsen i det hele kan videreføres uændret, jf. lovudkastets § 33, nr. 1.

5.6.3. Hensynet til det offentliges kontrol- og planlægningsvirksomhed mv.

Bestemmelsen i den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 4, giver adgang til, hvis væsentlige hensyn taler derfor, at undtage oplysninger om gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen.

Bestemmelsen har til formål at udelukke offentlighed med hensyn til oplysninger om bl.a., hvorledes myndighederne inden for bestemte områder gennemfører kontrol og undersøgelser samt oplysninger om, at myndighederne agter at iværksætte revisions- eller kontrolvirksomhed.

Som det fremgår af beskrivelsen af gældende ret ovenfor under pkt. 4.2.4, har bestemmelsen ikke i praksis givet anledning til problemer, og det er bl.a. derfor kommissionens opfattelse, at den i det hele kan videreføres uændret, jf. lovudkastets § 33, nr. 2.

5.6.4. Hensynet til det offentliges økonomiske interesser

Efter den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 5, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

Bestemmelsen tager sigte på at beskytte hensynet til det offentliges økonomiske interesser bl.a. i forbindelse med det offentliges kontraktindgåelse, idet der i sådanne tilfælde er et hensyn til, at det offentlige kan virke på lige vilkår med private erhvervsdrivende virksomheder.

Det fremgår af beskrivelsen af den gældende retstilstand, jf. pkt. 4.2.5.1 ovenfor, at bestemmelsen ikke i praksis synes at have givet anledning til særlige principielle problemer, og det er kommissionens opfattelse, at en bestemmelse med det angivne sigte må opretholdes. Kommissionen foreslår herefter bestemmelsen i den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 5, videreført uden ændringer, jf. lovudkastets § 33, nr. 3.

5.6.5. Generalklausulen

Efter den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 6 – den såkaldte generalklausul – kan retten til aktindsigt 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. Og som det fremgår af gennemgangen af ombudsmandens praksis i relation til den nævnte bestemmelse, jf. pkt. 4.2.6.3 ovenfor, fremhæver han, at bestemmelsen kun er tænkt anvendt i relativt sjældne tilfælde, og kun hvor anvendelsen er klart påkrævet, jf. således FOB 1990, side 288.

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, har således et snævert anvendelsesområde, og den skal i første række tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådanne er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige. Bestemmelsen kan imidlertid også i særlige tilfælde anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne.

Det følger i overensstemmelse hermed af ombudsmandens praksis, som er gennemgået nærmere under pkt. 4.2.6.3 ovenfor, at bestemmelsen er anvendt til at tilgodese beskyttelsesinteresser, der er anerkendt i lovens andre undtagelsesbestemmelser. Det gælder f.eks. hensynet til at beskytte den politiske beslutningsproces af særlig karakter og hensynet til at beskytte oplysninger om private forhold. Endvidere er bestemmelsen i praksis anvendt til at tilgodese beskyttelsesinteresser, der ikke som sådan er varetaget af de øvrige undtagelsesbestemmelser. Det gælder f.eks. hensynet til foreløbige forskningsresultater og hensynet til at beskytte en kildes identitet.

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at der fortsat er grundlag for at opretholde generalklausulen i den nye offentlighedslov, og at det stadigvæk skal gælde, at bestemmelsen alene kan anvendes, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet. Bestemmelsen bør således som hidtil have et snævert anvendelsesområde.

Kommissionens opfattelse skal i øvrigt ses i sammenhæng med, at lovens øvrige undtagelsesbestemmelser – i overensstemmelse med det såkaldte præcisionskrav, der er omtalt ovenfor under kapitel 14, pkt. 3.2.2 – er søgt udformet så præcist, at de ikke dækker et videre anvendelsesområde, end beskyttelsesinteressen bag den enkelte bestemmelse tilsiger. Det medvirker til, at der er risiko for, at undtagelsesbestemmelserne i enkelte tilfælde er utilstrækkelige til at tilgodese anerkendelsesværdige og tungtvejende beskyttelsesinteresser.

Det er således kommissionens opfattelse, at generalklausulen fortsat bør kunne finde anvendelse med henblik på at tilgodese de beskyttelsesinteresser af særlig karakter, der er – og måtte blive – "identificeret" på grundlag af bl.a. ombudsmandens praksis. Det gælder også i forhold til dokumenter vedrørende den politiske beslutningsproces, der ikke omfattes af andre undtagelsesbestemmelser, jf. pkt. 4.2.6.3 ovenfor.

I forlængelse heraf bemærkes, at kommissionen i lyset af det almindelige krav, der må stilles til, at undtagelsesbestemmelsernes beskyttelsesinteresser så vidt muligt fremgår af offentlighedslovens ordlyd, har overvejet, om der på baggrund af den praksis, der knytter sig til generalklausulen, foreligger tilstrækkeligt grundlag for at udforme nye udtrykkelige undtagelsesbestemmelser. Det er kommissionens opfattelse, at der – uanset at ombudsmandens praksis kan opdeles i en række forskellige beskyttelsesinteresser – ikke foreligger tilstrækkeligt grundlag for at udforme sådanne bestemmelser, bortset fra i forhold til den beskyttelsesinteresse, der er benævnt forskningsmæssige interesser, jf. pkt. 4.2.6.3.5 ovenfor og pkt. 5.7 nedenfor.

5.7. Hensynet til forskningsmæssige interesser mv.

5.7.1. Det er som nævnt ovenfor under pkt. 5.6.5 kommissionens opfattelse, at det på baggrund af den praksis, der knytter sig til generalklausulen i lovens § 13, stk. 1, nr. 6, bør overvejes at udarbejde en selvstændig undtagelsesbestemmelse, der beskytter hensynet til forskningsmæssige interesser mv.

Det kan af den nævnte praksis vedrørende forskningsmæssige interesser (pkt. 4.2.6.3.5 ovenfor) udledes, at generalklausulen efter ombudsmandens opfattelse kan anvendes til beskyttelse af <u>foreløbige forskningsresultater</u>, jf. FOB 1976, side 96, og FOB 1995, side 98.

Endvidere fremgår det af den nævnte praksis, at generalklausulen kan anvendes til beskyttelse af <u>forskeres originale idéer</u>, jf. FOB 1995, side 98.

Foreløbige forskningsresultater og idéer, der hidrører fra den pågældende forsker (herefter benævnt en original idé), kan imidlertid også undtages fra aktindsigt efter lovens § 12, stk. 1, nr. 2, hvis resultatet eller idéen kan <u>udnyttes kommercielt</u>. Efter den nævnte bestemmelse omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om "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 anførte indebærer, at det primære anvendelsesområde for generalklausulen har været de tilfælde, hvor indsigt i et forskningsprojekt, der er foreløbigt eller indeholder en original idé, ikke kan udnyttes kommercielt, men f.eks. hvor indsigt kan få betydning for en forskers faglige anseelse eller karriere. Bestemmelsen kan bl.a. anvendes, hvis indsigt i et foreløbigt forskningsprojekt vil indebære, at den pågældende persons faglige anseelse vil lide skade af betydning, eller hvis den pågældendes fremtidige karriere vil lide skade, hvis andre gennemfører projektet før forskeren.

5.7.2. Den praktiske betydning af adgangen til at undtage foreløbige forskningsresultater og originale idéer fra adgangen til aktindsigt, skal ses i sammenhæng med, at offentlige myndigheder modtager et betydeligt antal ansøgninger om godkendelse og økonomisk støtte til forskningsprojekter, der kan indeholde foreløbige resultater og originale idéer. Således modtager de videnskabsetiske komitéer ansøgninger fra forskere om iværksættelse af konkrete biomedicinske forskningsprojekter.

Kommissionen har fået oplyst, at Forsknings- og Innovationsstyrelsen – der er sekretariat for Koordinationsudvalget for Forskning, Udvalgene Vedrørende Videnskabelig Uredelighed, Det Frie Forskningsråd og Det Strategiske Forskningsråd – årligt modtager mellem 2700-3000 ansøgninger om støtte til forskningsprojekter, som derefter gennemgår en forskningsfaglig vurdering i de nævnte råd mv.

Kommissionen har endvidere fået oplyst, at Kunststyrelsen modtager et meget stort antal ansøgninger om tilskud til kunstneriske formål, og nogle af disse ansøgninger indeholder originale idéer til kunstneriske værker og foreløbige manuskripter. Det er således oplyst, at forfattere, der søger støtte, ofte fremsender synopser eller tekstprøver til et litterært værk, som er under udarbejdelse, og at teatre, der søger produktionsstøtte, ofte fremsender ganske deltaljerede beskrivelser af planlagte produktioner, der tænkes opført 1-2 år efter ansøgningens indgivelse.

5.7.3. På baggrund af det under pkt. 5.7.1 og 5.7.2 nævnte, er det kommissionens opfattelse, at der er grund til at udarbejde en udtrykkelig bestemmelse i offentlighedsloven, der indebærer en begrænsning i retten til aktindsigt af hensyn til beskyttelsen af forskeres originale idéer og foreløbige forskningsresultater.

Kommissionens opfattelse skal som nævnt under pkt. 5.6.5 ses i sammenhæng med det almindelige krav, der må stilles til, at de beskyttelsesinteresser,

som undtagelsesbestemmelserne varetager, så vidt muligt fremgår af offentlighedslovens ordlyd.

Hensynet til såvel forvaltningsmyndighederne (administrative fordele) som offentligheden (informative grunde) taler for, at det udtrykkeligt angives i loven, at retten til aktindsigt kan begrænses af hensyn til beskyttelsen af foreløbige forskningsresultater og originale idéer. En begrænsning af retten til aktindsigt med henblik på at tilgodese forskningsmæssige interesser vil derfor ikke længere bero på en anvendelse af generalklausulen i lovens § 13, stk. 1, nr. 6 (lovudkastets § 33, nr. 5)

Formålet med en bestemmelse, der undtager foreløbige forskningsresultater og originale idéer fra retten til aktindsigt, er i øvrigt at beskytte den enkelte forsker mod uberettiget tilegnelse af sådanne resultater og ideer fra konkurrerende forskere eller andre.

Endvidere vil bestemmelsen have til formål at sikre forskere rimelige arbejdsvilkår derved, at de beskyttes mod offentliggørelse af forskningsresultater, som de endnu ikke betragter som endelige, og som de derfor ikke finder egnede til offentliggørelse. Det forhold, at et forskningsprojekt er indsendt til en forvaltningsmyndighed i forbindelse med f.eks. en ansøgning om økonomisk støtte, bør således ikke indebære, at projektet af den grund skal være offentligt. Det er i den forbindelse overfor kommissionen oplyst, at det indenfor det sundhedsvidenskabelige forskningsområde, betragtes som videnskabeligt uansvarligt at offentliggøre foreløbige forskningsresultater, som endnu ikke har gennemgået faglig kvalitetsvurdering (peer review).

En bestemmelse af den omhandlede karakter vil således have til formål at beskytte den enkelte forskers (fremtidige) karriere bl.a. ved at konkurrerende forskere forhindres i at tilegne sig en original idé, ligesom bestemmelsen vil have til formål at beskytte den enkelte forskers faglige anseelse, som ellers kunne lide skade ved offentliggørelse af et foreløbigt forskningsprojekt.

Det er kommissionens opfattelse, at de hensyn, som den omhandlede bestemmelse tilgodeser – beskyttelsen mod at andre tilegner sig den originale idé samt behovet for, at et forskningsresultat ikke offentliggøres før resultatet har fået en sådan endelig form, at den pågældende forsker, finder det egnet til offentliggørelse – indebærer, at også kunstneres originale idéer og foreløbige manuskripter skal være undtaget fra aktindsigt i samme omfang. Kunstnere vil således have samme behov for beskyttelse mod, at andre kunstnere tilegner sig deres originale idéer, og at foreløbige manuskripter ikke offentliggøres.

Det nævnte synspunkt skal ses i sammenhæng med, at forvaltningsmyndighedernes besiddelse af kunstneres originale idéer og foreløbige manuskripter

typisk vil have samme baggrund som myndighedernes besiddelse af foreløbige forskningsresultater og forskeres originale idéer, idet besiddelsen vil skyldes en ansøgning til en forvaltningsmyndighed fra en forsker eller kunstner om økonomisk støtte til gennemførelse af et projekt eller godkendelse til at iværksætte et konkret biomedicinsk forskningsprojekt, jf. pkt. 5.7.2 ovenfor.

5.7.4. På denne baggrund er det kommissionens opfattelse, at der bør indsættes en bestemmelse i offentlighedsloven, der beskytter forskeres og kunstneres originale idéer (det vil sige ideer, der hidrører fra den pågældende forsker eller kunstner) samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter.

Kommissionen har i den forbindelse overvejet, om retten til aktindsigt skal begrænses i det omfang, det (blot) er af betydning for forskere og kunstnere, at originale idéer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter beskyttes, eller om retten til aktindsigt alene skal begrænses, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til forskeres og kunstneres originale idéer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter.

Det er kommissionens opfattelse, at der ved denne vurdering må lægges vægt på, at offentligheden kan have en berettiget interesse i indsigt i, hvilke forskningsprojekter og "kunstneriske" projekter mv., som det offentlige yder økonomisk støtte til, jf. herom pkt. 5.7.2 ovenfor. Hensynet til offentlighedens kontrol med forvaltningen, som er et af de formål, som offentlighedsloven understøtter, jf. kapitel 8, pkt. 3.1.2 ovenfor, taler således for, at retten til aktindsigt ikke begrænses i for vidt omfang.

Hertil kommer, at det led i den foreslåede undtagelsesbestemmelse (lovudkastets § 33, nr. 4), der beskytter foreløbige forskningsresultater og originale idéer mod offentliggørelse, er udtryk for en lovfæstelse af ombudsmandens praksis i tilknytning til generalklausulen i lovens § 13, stk. 1, nr. 6, og denne bestemmelse kan alene begrunde en begrænsning i retten til aktindsigt, hvor væsentlige hensyn til private eller offentlige interesser efter forholdets særlige karakter gør det påkrævet.

På denne baggrund er det kommissionens opfattelse, at retten til aktindsigt alene skal begrænses, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til forskeres og kunstneres originale idéer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter.

Det bemærkes dog, at det er kommissionens opfattelse, at der i de tilfælde, hvor der foreligger en original idé, et foreløbigt forskningsresultat eller et foreløbigt manuskript, vil være en formodning for, at indsigt vil indebære en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade af betydning.

5.7.5. Kommissionen har i den forbindelse overvejet, om den nye undtagelsesbestemmelse skal indsættes i tilknytning til lovudkastets § 30, nr. 2 (gældende lovs § 12, stk. 1, nr. 2), der beskytter erhvervsmæssige interesser, eller om bestemmelsen skal indsættes som et nyt nummer i lovudkastets § 33 (gældende lovs § 13, stk. 1), der bl.a. beskytter en række nærmere opregnede beskyttelsesinteresser.

I den forbindelse kan det anføres, at det vil være nærliggende at indsætte en undtagelsesbestemmelse, der beskytter forskningsprojekter mv., i tilknytning til bestemmelsen i lovudkastets § 30, nr. 2, da det efter denne bestemmelse er muligt at undtage forskningsprojekter mv. af kommerciel betydning fra retten til aktindsigt, jf. pkt. 5.7.1 ovenfor.

I forlængelse heraf kan der peges på, at betingelsen for at undtage oplysninger efter § 30, nr. 2, og § 33 i øvrigt er den samme, idet det i begge tilfælde kræves, at der foreligger en nærliggende risiko for, at den pågældende beskyttelsesinteresse vil lide skade af betydning, jf. pkt. 3.4 og pkt. 4.1.2 ovenfor.

Det er uanset det anførte kommissionens opfattelse, at en ny undtagelsesbestemmelse, der undtager foreløbige forskningsresultater mv. fra retten til aktindsigt, skal indsættes som et nyt nummer i § 33. Dette skyldes, at § 30, nr. 2, har til hensigt mere generelt at beskytte privates erhvervsmæssige interesser, mens § 33 indeholder undtagelsesbestemmelser, der bortset fra generalklausulen i nr. 5, tager sigte – ligesom den foreslåede undtagelsesbestemmelse – på mere specifikke beskyttelsesinteresser.

På denne baggrund er der i lovudkastets § 33, nr. 4, indsat en bestemmelse, hvorefter aktindsigt kan afslås i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til forskeres og kunstneres originale idéer, foreløbige forskningsresultater eller manuskripter. Om bestemmelsens nærmere rækkevidde henvises i øvrigt til bemærkningerne til bestemmelsen.

5.8. Delvis aktindsigt

Det følger af lovens § 12, stk. 2, og § 13, stk. 2, at såfremt kun en del af oplysningerne i et dokument kan undtages efter § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, skal den aktindsigtssøgende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Det er kommissionens opfattelse, at bestemmelserne i § 12, stk. 2, og § 13, stk. 2, skal videreføres, da bestemmelserne i stk. 1 i de respektive bestemmelser – der med enkelte tekniske ændringer videreføres i lovudkastets §§ 30-33 – alene indeholder en adgang til at undtage <u>bestemte oplysninger</u> i et dokument fra aktindsigt og således ikke en adgang til at undtage dokumentet som sådan

fra aktindsigt. Bestemmelserne i § 12, stk. 2, og § 13, stk. 2, bør på den baggrund videreføres i en ny offentlighedslov, jf. lovudkastets § 34.

Det er endvidere kommissionens opfattelse, at en forvaltningsmyndighed, der efter en konkret vurdering har undtaget et eller flere dokumenter eller dele heraf fra aktindsigt i medfør af lovudkastets §§ 30-33, udtrykkeligt skal underrette den aktindsigtssøgende herom. Dette gælder dog – i overensstemmelse med gældende ret – ikke, hvis underretningen i sig selv vil afsløre forhold, som er undtaget fra aktindsigt efter lovudkastets §§ 30-33, jf. pkt. 3.6 ovenfor.

Det er herudover kommissionens opfattelse, at det nævnte udgangspunkt, hvorefter den aktindsigtssøgende skal gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold, hvis kun en del af oplysningerne i et dokument kan undtages – i overensstemmelse med gældende ret – kan fraviges i følgende tilfælde:

Det gælder for det første, hvis den delvise aktindsigt vil medføre en prisgivelse af det eller de forhold, som der er hjemmel til at hemmeligholde efter §§ 30-33.

For det andet gælder det, hvis den delvise aktindsigt vil indebære, at der gives en klart vildledende information.

Endvidere gælder det, hvis den del af dokumentet eller dokumenterne, der ikke er hjemmel til at undtage, ikke har et forståeligt og sammenhængende meningsindhold. Det forhold, at aktindsigt alene angår en begrænset del af det materiale, der er omfattet af aktindsigten, indebærer dog i almindelighed ikke, at det nævnte udgangspunkt kan fraviges.

Endelig gælder det, hvis der er tale om et sådant misforhold mellem på den ene side de meget betydelige ressourcer, som en forvaltningsmyndighed må afsætte til at gennemgå et overordentligt omfattende materiale, og på den anden side det mulige udbytte af en delvis aktindsigt for den aktindsigtssøgende.

KAPITEL 18
Forholdet til tavshedspligten

1. Indledning

Offentlighedsloven indeholder regler om, i hvilket omfang udenforstående har ret til at forlange at blive gjort bekendt med forvaltningsmyndighedernes dokumenter. Der er således tale om regler, der vedrører spørgsmålet om videregivelse af oplysninger fra den offentlige forvaltning til udenforstående på baggrund af en begæring herom.

Det samme spørgsmål reguleres imidlertid også af reglerne om tavshedspligt, idet det heri er fastsat, i hvilket omfang en offentlig ansat må videregive oplysninger af fortrolig karakter. Det er i den forbindelse uden betydning om videregivelsen sker på eget initiativ eller på begæring fra en udenforstående.

Denne sammenhæng mellem offentlighedslovens regler om aktindsigt og reglerne om tavshedspligt indebærer, at der skal tages stilling til et "regelkrydsningsproblem". Spørgsmålet er, om enhver tavshedspligtbestemmelse skal føre til, at det vil være uberettiget – også i forbindelse med behandlingen af en begæring om aktindsigt – at videregive de pågældende oplysninger til udenforstående, eller om det må kræve, at tavshedspligtbestemmelsen har en særlig karakter.

Dette spørgsmål er reguleret i offentlighedslovens § 14, der har følgende ordlyd:

> "**§ 14.** 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 tjenestemandslovgivningen".

Det følger således af offentlighedslovens § 14, at det ikke er enhver bestemmelse om tavshedspligt, der afskærer offentlighedens adgang til aktindsigt, men alene de tavshedspligtbestemmelser, der har karakter af "særlige" tavshedspligtforskrifter. I det omfang der foreligger en særlig tavshedspligtbestemmelse, vil den i realiteten have karakter af en særlig undtagelsesbestemmelse fra offentlighedslovens hovedregel om aktindsigt.

I det følgende gennemgås baggrunden for offentlighedslovens § 14 (pkt. 2), dernæst følger en redegørelse for sondringen mellem almindelige og særlige tavshedspligtbestemmelser (pkt. 3) samt kommissionens overvejelser om bestemmelsen i § 14 (pkt. 4).

2. Bestemmelsens baggrund

Offentlighedslovens § 14 er en videreførelse af bestemmelsen i § 7 i 1970-loven. Denne bestemmelse svarede bortset fra redaktionelle ændringer til kommissionsudkastets § 7.

Det var Offentlighedsudvalgets opfattelse, at lovgivningens særlige tavshedspligtsbestemmelser generelt ikke burde tillægges betydning med hensyn til spørgsmålet om aktindsigt efter offentlighedsloven. Udvalget foreslog derfor i betænkning nr. 857/1978, side 302 f, at 1970-lovens § 7 blev ophævet, og at eventuelle indskrænkninger i aktindsigten burde fastsættes ved særskilt bekendtgørelse med hjemmel i offentlighedsloven.

Offentlighedsudvalget begrundede dette forslag med, at særlige tavshedspligtforskrifter alene burde have gennemslagskraft i forhold til offentlighedsprincippet i det omfang, det var resultatet af en individuel vurdering af behovet for at sikre de pågældende oplysninger mod videregivelse af oplysninger til uvedkommende, jf. betænkning nr. 857/1978, side 302 f.

Dette forslag indgik imidlertid ikke i Justitsministeriets lovforslag om ændring af offentlighedsloven, bl.a. fordi der samtidig med det nævnte lovforslag blev fremsat forslag til ændring af straffelovens almindelige bestemmelser om tavshedspligt, og det sidstnævnte forslag kunne føre til, at en række tavshedsforskrifter i særlovgivningen blev ophævet – eventuelt i forbindelse med andre ændringer i den pågældende lovgivning. Justitsministeriet fandt derfor ikke, at der på det tidspunkt var grundlag for at ændre princippet i den dagældende offentlighedslovs § 7, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 231.

3. Almindelige og særlige tavshedspligtbestemmelser

3.1. Sondringen mellem almindelige og særlige tavshedspligtbestemmelser

3.1.1. Det fremgår af offentlighedslovens § 14, at bestemmelsen bygger på en sondring mellem almindelige og særlige tavshedspligtbestemmelser. Er der tale om en særlig tavshedspligtbestemmelse må offentlighedsprincippet vige, mens reglen om tavshedspligt må vige, hvis der er tale om en almindelig tavshedspligtbestemmelse.

Det er i offentlighedslovens § 14 fastsat, at der med almindelige tavshedspligtbestemmelser tænkes på "den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, forvaltningsloven og tjenestemandslovgivningen". Det fremgår udtrykkeligt af forarbejderne til 1970-lovens § 7 – som den gældende § 14 videreführer – at der hermed sigtes til straffelovens § 152 og straffelovens § 264 d (tidligere § 263, stk. 2) samt til tjenestemandslovens § 10, stk. 2, og tilsvarende regler i de kommunale tjenestemandsvedtægter, jf. Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 593. Med henvisningen til den almindelige tavshedspligt i "forvaltningsloven", sigtes der til bestemmelsen i forvaltningslovens § 27.

Omfattet af de almindelige tavspligtbestemmelser er herudover de bestemmelser i særlovgivningen, "der alene gentager eller henviser til straffelovens regler, uden at der derved foretages en præcisering eller ændring af tavshedspligtens omfang", jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 230, samt regler, som alene udvider *kredsen* af personer, der er omfattet af de almindelige tavshedspligtbestemmelser.

3.1.2. På denne baggrund kan det konstateres, at de <u>særlige tavshedspligtbestemmelser</u>, der er omfattet af § 14, 1. pkt., og som afskærer offentlighedens adgang til aktindsigt, er sådanne bestemmelser i særlovgivningen, der ud fra <u>særlige hensyn</u> har fastsat tavshedspligt med hensyn til visse <u>nærmere angivne forhold</u>, jf. betænkning nr. 857/1978, side 289, og Vogter, side 259.

> Som eksempel på en særlig tavshedspligtbestemmelse kan nævnes bestemmelsen i skatteforvaltningslovens § 17, 1. pkt. (jf. lovbekendtgørelse nr. 907 af 28. august 2006), hvor det anføres, at "Skattemyndighederne […] under ansvar efter §§ 152, 152 a og 152 c-152 f i straffeloven skal iagttage ubetinget tavshed over for uvedkommende med hensyn til oplysninger om en fysisk eller en juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som de under varetagelsen af deres arbejde bliver bekendt med."

Vurderingen af, om en tavshedspligtbestemmelse skal henregnes til de "særlige" bestemmelser herom, må i lyset af det anførte bero på en fortolkning af den pågældende bestemmelse, hvor det under inddragelse af bestemmelsens ordlyd og forarbejder må vurderes, om tavshedspligten er fastsat på baggrund af "særlige hensyn". Der kan som et særligt holdepunkt lægges vægt på, om den pågældende bestemmelse er formuleret på samme måde som en af de bestemmelser, der er optaget på en fortegnelse over særlige tavshedspligtforskrifter, som er optrykt i Folketingstidende 1969-70, tillæg B, sp. 2131 f., og som blev udarbejdet af Justitsministeriet i forbindelse med Retsudvalgets behandling af 1970-loven. Svarer formuleringen til de nævnte tavshedspligtsforskrifter, må det lægges til grund, at der er tale om en særlig tavshedspligtbestemmelse, medmindre der er særlige holdepunkter i forarbejderne for det modsatte, jf. betænkning nr. 857/1978, side 302.

Bortset fra sådanne tilfælde, må det formentlig – når henses til offentlighedslovens udgangspunkt om ret til aktindsigt sammenholdt med lovens formål om at sikre offentligheden adgang til oplysninger – kræves, at der foreligger et sikkert grundlag for at fortolke en tavshedspligtsbestemmelse som en særlig tavshedspligtforskrift, jf. Gammeltoft-Hansen m.fl., side 439.

I det omfang bestemmelsen er optaget på den fortegnelse over særlige tavshedspligtforskrifter, der er optrykt i Folketingstidende 1969-70, tillæg B, sp. 2131 f., må den som udgangspunkt uden videre betragtes som en særlig tavshedspligtbestemmelse. Det vil i den forbindelse i almindelighed være uden betydning, om bestemmelsen efterfølgende har fået et ændret paragrafnummer, hvis ordlyden fortsat er den samme. Der henvises i øvrigt til bilag 5, der bl.a. indeholder en oversigt over særlige tavshedspligtbestemmelser inden for de enkelte ministeriers ressortområder.

3.2. Retsvirkningen af, at der foreligger en særlig tavshedspligtbestemmelse

Hvis det på baggrund af den vurdering, der er nævnt under pkt. 3.1, kan fastslås, at der er tale om en særlig tavshedspligtbestemmelse, er retsvirkningen den, at de forhold, der omfattes af bestemmelsen, ikke er undergivet offentlighed, uanset om der efter et konkret skøn i et foreliggende tilfælde kan siges at foreligge et tilstrækkeligt behov herfor. Dette skyldes, at bestemmelsen kan opfattes som udtryk for et ønske fra lovgivningsmagtens side om generelt at sikre de pågældende typer af oplysninger mod videregivelse til uvedkommende. Det har i øvrigt også den konsekvens, at forvaltningsmyndigheden vil være afskåret

fra efter eget skøn at give meroffentlighed, jf. betænkning nr. 857/1978, side 300, og pkt. 4.2 nedenfor.

De oplysninger, der er omfattet af en særlig tavshedspligtbestemmelse, kan således kun udleveres, hvis der foreligger særlig lovhjemmel – f.eks. forvaltningslovens regler om partsaktindsigt – eller, hvis den person, i hvis interesse tavshedspligten gælder, giver samtykke hertil, jf. FOB 2003, side 345, hvor ombudsmanden lagde til grund, at den tidligere gældende bestemmelse i skattestyrelseslovens § 37 – der nu er afløst af skatteforvaltningslovens § 17 – havde karakter af en særlig tavshedspligtbestemmelse. Det bemærkes, at det i lovgivningen kan være bestemt, at samtykke fra den, som tavshedspligten tilsigter at beskytte, ikke indebærer, at oplysningerne kan videregives, jf. f.eks. § 354, stk. 2, i lovbekendtgørelse nr. 793 af 20. maj 2009 om finansiel virksomhed.

Der kan være grund til at fremhæve, at særlige tavshedspligtbestemmelser i almindelighed vil være afgrænset til visse nærmere angivne myndigheder eller personer, f.eks. er den ovennævnte bestemmelse i skatteforvaltningslovens § 17, 1. pkt., afgrænset til "skattemyndighederne".

I det omfang oplysninger, der er omfattet af en sådan særlig tavshedspligtbestemmelse, videregives til andre offentlige myndigheder, er de pågældende myndigheder således ikke omfattet af tavshedspligtbestemmelsen, og kan derfor ikke – medmindre det modsatte er bestemt i særloven, jf. f.eks. § 354, stk. 6 og 7, i lov om finansiel virksomhed – undtage oplysningerne efter offentlighedslovens § 14. Spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende myndigheder kan afslå en begæring om aktindsigt, må således afgøres efter offentlighedslovens almindelige bestemmelser, og i den forbindelse kan myndighederne – efter en konkret vurdering – anvende offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6 (lovudkastets § 33, nr. 5).

Der kan om det omtalte spørgsmål henvises til FOB 1996, side 221, der drejede sig om, at Finanstilsynet, der var underlagt en særlig tavshedspligtbestemmelse, havde videregivet oplysninger omfattet af bestemmelsen til Statsministeriet, der ikke var omfattet af bestemmelsen. Statsministeriet havde meddelt afslag på aktindsigt i de pågældende oplysninger med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, og havde samtidig peget på, at oplysningerne var omfattet af en særlig tavshedspligtbestemmelse. Ombudsmanden udtalte følgende (a.st., side 232): "I tilfælde hvor en oplysning er omfattet af Finanstilsynets tavshedspligt, vil jeg normalt ikke kunne kritisere at en myndighed – der ikke er omfattet af den særlige tavshedspligt – afslår aktindsigt i denne oplysning når det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige eller offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet".

Det er ikke kun regler fastsat i lov, som kan have karakter af særlige tavshedspligtforskrifter. Det fremgår af bemærkningerne til 1985-loven, at tavshedspligtforskrifter fastsat i bl.a. EU-retsakter, folkeretlige traktater og administrative forskrifter, kan have den nævnte karakter, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 230.

4. Kommissionens overvejelser

4.1. Forholdet mellem de almindelige tavshedspligtbestemmelser og offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser

4.1.1. Kommissionens principielle opfattelse

Det følger af offentlighedslovens § 14, 1. pkt., at pligten til at meddele oplysninger efter offentlighedslovens regler om aktindsigt er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt. Dette står i modsætning til bestemmelsen i lovens § 14, 2. pkt., hvoraf det følger, at pligten til at meddele oplysninger ikke er begrænset af de almindelige tavshedspligtbestemmelser i bl.a. straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 27.

Bestemmelsen i § 14, 2. pkt., bygger således tilsyneladende på en forudsætning om, at der er visse oplysninger, der er omfattet af straffelovens og forvaltningslovens almindelige tavshedspligtbestemmelser, men som ikke samtidig er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. Med andre ord fremtræder den nævnte bestemmelse i offentlighedsloven som om, den bygger på en forudsætning om, at visse fortrolige oplysninger omfattet af straffelovens og forvaltningslovens almindelige tavshedspligtbestemmelser kan videregives i medfør af offentlighedslovens regler om aktindsigt, og at "fortrolighedsbegrebet" således er videregående, når man befinder sig indenfor de almindelige tavshedspligtbestemmelsers område, end i forhold til de oplysninger, der ikke er offentligt tilgængelige efter offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser.

Det er imidlertid kommissionens opfattelse, at principielle og systematiske hensyn taler for, at der ikke bør være nogen forskel med hensyn til de oplysninger, der er omfattet af de almindelige tavshedspligtbestemmelsers anvendelsesområde (de fortrolige oplysninger) og de oplysninger, der ikke er offentligt tilgængelige efter offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser (ikke offentligt

tilgængelige oplysninger). Der bør endvidere ikke være nogen forskel mellem de ikke-fortrolige oplysninger og de offentligt tilgængelige oplysninger.

Det er således på den ene side kommissionens opfattelse, at det forhold, at nogle bestemte oplysninger er omfattet af de almindelige tavshedspligtbestemmelsers anvendelsesområde (de er fortrolige) bør indebære, at de heller ikke som udgangspunkt skal være undergivet aktindsigt.

På den anden side er det kommissionens opfattelse, at det forhold, at nogle oplysninger ikke er omfattet af de almindelige tavshedspligtbestemmelsers anvendelsesområde (de er ikke-fortrolige) bør indebære, at de pågældende oplysninger for en principiel betragtning ikke skal være undtaget offentlighed (offentligt tilgængelige oplysninger).

Kommissionens opfattelse af, at der skal foreligge identitet mellem de ikke-fortrolige oplysninger og de offentligt tilgængelige oplysninger understøttes også af meroffentlighedsprincippet, der fastsætter, at en forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang end fastsat i offentlighedsloven, medmindre andet følger af reglerne om tavshedspligt mv.

Kommissionen kan om spørgsmålet om på den ene side identitet mellem de oplysninger, der er omfattet af de almindelige tavshedspligtbestemmelsers anvendelsesområde (de fortrolige oplysninger), og de oplysninger, der ikke er offentligt tilgængelige efter offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser (ikke-offentligt tilgængelige oplysninger), og på den anden side mellem de oplysninger, der ikke er omfattet af straffelovens og forvaltningslovens almindelige tavshedspligtbestemmelser (ikke-fortrolige oplysninger), og de oplysninger, der er offentligt tilgængelige efter offentlighedsloven (offentligt tilgængelige oplysninger), henvise til Hans Gammeltoft-Hansens artikel "Om fortrolighedsbegrebet i straffeloven, offentlighedsloven og forvaltningsloven" i Festskrift til Claus Haagen Jensen (2007), side 13 ff. I den nævnte artikel anføres det bl.a., at det "fortrolighedsbegreb", der følger af henholdsvis de almindelige tavshedspligtbestemmelser (forvaltningslovens § 27, stk. 1), og offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser bør være – og for en principiel betragtning er – det samme.

4.1.2. Forholdet mellem de almindelige tavshedspligtbestemmelser og offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser i praksis

4.1.2.1. Forholdet mellem fortrolige oplysninger og ikke offentligt tilgængelige oplysninger

Som det fremgår af pkt. 4.1.1, er det kommissionens principielle opfattelse, at der ikke skal være nogen forskel med hensyn til de oplysninger, der er omfattet af de almindelige tavshedspligtbestemmelsers anvendelsesområde (de fortrolige oplysninger) og de oplysninger, der ikke er offentligt tilgængelige efter offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser (ikke offentligt tilgængelige oplysninger).

Der kan i den forbindelse henvises til, at der i praksis i meget vidt omfang er identitet mellem de oplysninger, der er omfattet af de almindelige tavshedspligtbestemmelsers anvendelsesområde (forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 1-7, jf. straffelovens § 152, stk. 3, 2. led), og de oplysninger, der ikke er offentligt tilgængelige som følge af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser (lovens § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1).

Forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 1-7, der indeholder en ikke-udtømmende opregning af de hensyn, der kan begrunde, at oplysninger er fortrolige, har følgende ordlyd:

> "§ **27.** Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jfr. borgerlig straffelov § 152 og §§ 152 c-152 f, når en oplysning 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, herunder navnlig til:
> 1) statens sikkerhed eller rigets forsvar,
> 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
> 3) forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser samt straffuldbyrdelse og 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 offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed,

6) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold, eller
7) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers økonomiske interesse i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold."

Offentlighedslovens § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, der undtager oplysninger fra aktindsigt, har følgende ordlyd:

"**§ 12.** Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om:
1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold,
29 tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, får så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.
[…]

§ 13. 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, straffuldbyrdelse 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 offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed, eller
6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.
[…]"

Som det fremgår af de citerede regler, er bestemmelserne i forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 1-5, identiske med offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1-5, bortset fra, at der i nr. 3, der i begge bestemmelser omhandler straffeprocessuelle forhold, er enkelte sproglige afvigelser. Således taler forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 3, om "forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser", mens offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, taler om "forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser". Der er imidlertid ikke nogen realitetsforskel med hensyn til de nævnte bestemmelsers anvendelsesområde, og det er kom-

missionens opfattelse, at offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3 (lovudkastets § 33, nr. 1), bør ændres således, at den sprogligt er enslydende med forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 3.

Derimod foreligger der for en umiddelbar betragtning mere substantielle forskelle mellem forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6-7, og offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1 og 2, samt § 13, stk. 1, nr. 6.

Det kan således anføres, at der ikke (udtrykkeligt) i forvaltningslovens § 27, stk. 1, er indsat en bestemmelse svarende til generalklausulen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Det er imidlertid kommissionens opfattelse, at generalklausulen er indeholdt i indledningen til § 27, stk. 1, idet det heri anføres, at en oplysning er fortrolig, når det er "nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser", hvilket indholdsmæssigt svarer til generalklausulen.

Endvidere kan det anføres, at beskyttelsen af oplysninger om forretningsforhold mv. efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2 – i modsætning til den korresponderende bestemmelse i forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 7 – er betinget af, at det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår. Det er kommissionens opfattelse, at der ikke foreligger nogen reel forskel, idet forvaltningslovens § 27, stk. 1, som nævnt indledes med, at en oplysning er fortrolig, når det er nødvendigt for at "varetage væsentlige hensyn".

Endelig kan det anføres, at forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6, kun omfatter oplysninger om enkeltpersoners private forhold, hvis en interesseafvejning fører til det, jf. indledningen til stk. 1 "varetage væsentlige hensyn", mens offentlighedslovens § 12, stk. 1, er absolut og således ikke forudsætter en sådan interesseafvejning. Der kan for en praktisk betragtning imidlertid ikke antages at være den store forskel mellem de oplysninger, der er fortrolige efter forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6, og offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, uanset den nævnte forskel i formuleringerne. Dette skyldes bl.a., at de oplysninger om enkeltpersoners private forhold, der er omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, principielt set kan udleveres efter meroffentlighedsprincippet, hvis det ikke strider mod tavshedspligten, jf. pkt. 4.2 nedenfor.

På denne baggrund og under hensyn til kommissionens principielle opfattelse om, at der skal foreligge identitet mellem de fortrolige oplysninger omfattet af forvaltningslovens § 27, stk. 1, og de ikke offentligt tilgængelige oplysninger omfattet af undtagelsesbestemmelserne i lovudkastets §§ 30-33, er det kommissionens opfattelse, at forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 1-7, bør ændres således, at bestemmelsen i det hele kommer til at svare til undtagelsesbestem-

melserne i lovudkastets §§ 30-33, der med visse ændringer videreføre offentlighedslovens § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, jf. herved også kapitel 26, pkt. 2.1.1. Eftersom det er kommissionens opfattelse, at der børe være identitet mellem de oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt efter lovudkastets §§ 30-33, og de oplysninger, der er undergivet tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27, stk. 1, bør offentlighedslovens § 14, 2. pkt., ophæves.

4.1.2.2. Forholdet mellem ikke-fortrolige oplysninger og offentligt tilgængelige oplysninger

Det er under pkt. 4.1 nævnt, at det er kommissionens opfattelse, at der bør være identitet mellem de oplysninger, der ikke er undergivet tavshedspligt efter de almindelige tavshedspligtbestemmelser (de ikke-fortrolige oplysninger), og de oplysninger, der skal meddeles efter offentlighedslovens regler om aktindsigt (de offentligt tilgængelige oplysninger).

I den forbindelse kan det for en umiddelbar betragtning anføres, at der ikke foreligger den fornødne identitet, idet offentlighedsloven – i modsætning til de almindelige tavshedspligtbestemmelser – indeholder undtagelsesbestemmelser, der giver adgang til at undtage andet end oplysninger, nemlig dokumenter (gældende lovs §§ 7-11 og lovudkastets §§ 23-27) og sager (gældende lovs § 2 og lovudkastets §§ 19-22). Det kan således ikke udelukkes, at de pågældende sager og dokumenter indeholder oplysninger, der ikke er omfattet af de almindelige tavshedspligtbestemmelser (ikke-fortrolige oplysninger).

Om dette spørgsmål bemærkes, at alle de ikke-fortrolige oplysninger, der indgår i de undtagne sager og dokumenter, for en principiel betragtning er undergivet offentlighed, idet forvaltningsmyndighederne kan videregive oplysningerne i medfør af det såkaldte meroffentlighedsprincip i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., eller et princip svarende hertil for så vidt angår de oplysninger, der indgår i sager undtaget fra aktindsigt. Meroffentlighedsprincippet, der med visse ændringer foreslås videreført i lovudkastets § 14, fastsætter (bl.a.), at en forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang end fastsat i offentlighedsloven, medmindre andet følger af reglerne om tavshedspligt mv.

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at der principielt set foreligger identitet mellem de ikke-fortrolige oplysninger og de offentligt tilgængelige oplysninger, og der er således ikke behov for – udover de ændringer, som er omtalt i pkt. 4.1.2.1 – at foretage ændringer af, hverken de almindelige tavshedspligtbestemmelser (forvaltningslovens § 27, stk. 1) eller de bestemmel-

ser i offentlighedsloven, der giver adgang til at undtage oplysninger fra retten til aktindsigt (lovudkastets §§ 30-33).

4.2. Forholdet mellem tavshedspligten og meroffentlighedsprincippet

4.2.1. Det følger af meroffentlighedsprincippet i lovudkastets § 14 – der med visse ændringer videreführer bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. – at en forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, end det følger af offentlighedsloven, medmindre det vil være i strid med reglerne om tavshedspligt mv.

Henset til, at anvendelsesområdet for de undtagelsesbestemmelser i lovudkastets §§ 30-33, der giver adgang til at undtage oplysninger fra retten til aktindsigt, og den almindelige tavshedspligtsbestemmelse i forvaltningslovens § 27, der foreslås ændret, jf. pkt. 4.1.2.1 ovenfor, er identiske, vil en forvaltningsmyndighed i almindelighed ikke have adgang til i medfør af meroffentlighedsprincippet at videregive oplysninger, der kan undtages efter lovudkastets §§ 30-33. Dette skyldes, at grænsen for at videregive oplysninger efter meroffentlighedsprincippet som nævnt går ved tavshedspligten, jf. lovudkastets § 14.

Der kan dog efter kommissionens opfattelse tænkes tilfælde, hvor oplysninger omfattet af lovudkastets §§ 30-33, kan videregives efter meroffentlighedsprincippet, selvom de er omfattet af den almindelige tavshedspligt, jf. herom kapitel 20, pkt. 3.2.2, og bemærkningerne til lovudkastets § 14.

4.2.2. Det er antaget, at det forhold, at nogle oplysninger er omfattet af en <u>særlig tavshedspligtbestemmelse</u> indebærer, at forvaltningsmyndigheden vil være afskåret fra efter meroffentlighedsprincippet at videregive oplysningerne, jf. pkt. 3.2 ovenfor. Det er kommissionens opfattelse, at dette synspunkt ikke kan gælde ubetinget, idet en myndighed må være berettiget til – uanset at de pågældende oplysninger er omfattet af en særlig tavshedspligtbestemmelse – at kunne videregive oplysningerne, hvis den relevante bestemmelse varetager hensynet til en offentlig interesse, som myndigheden selv kan råde over. Det kan f.eks. tænkes, at en særlig tavshedspligtbestemmelse varetager hensynet til den (særlige) interne beslutningsproces i en forvaltningsmyndighed, og myndigheden vil – på baggrund af det anførte – kunne videregive oplysninger omfattet af tavshedspligtbestemmelsen. Myndigheden vil med andre ord kunne give afkald på den beskyttelse af den interne beslutningsproces, der følger af den pågældende bestemmelse.

KAPITEL 19
Egenacces

1. Indledning og baggrund

Offentlighedsloven indebærer, at enhver som udgangspunkt kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsvirksomhed som led i administrativ sagsbehandling. Det er således efter offentlighedsloven ikke en betingelse for at få aktindsigt, at den aktindsigtssøgende er part i sagen, at den pågældendes personlige forhold er omtalt i sagens dokumenter, eller at den pågældende i øvrigt påviser en særlig interesse i sagen eller oplysningerne.

Derimod er det en betingelse for at anvende forvaltningslovens videregående regler om aktindsigt i afgørelsessager, at den aktindsigtssøgende er part i den pågældende sag.

Der kan imidlertid tænkes tilfælde, hvor en enkeltpersons personlige forhold er omtalt i en sags dokumenter, men hvor den pågældende ikke kan anvende forvaltningslovens videregående regler om aktindsigt, enten fordi den pågældende ikke er part i sagen, eller fordi sagen ikke har karakter af en afgørelsessag. I sådanne tilfælde kan der være et særligt behov for, at den person, som oplysningerne angår, får en bredere adgang til oplysningerne, end den, der følger af offentlighedsloven, og som gælder for enhver.

I overensstemmelse hermed er der i offentlighedslovens § 4, stk. 2, fastsat en bestemmelse om egenacces, der har følgende affattelse:

> ”*Stk. 2.* Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-11 og § 14, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke i det omfang de hensyn, der er nævnt

> i § 13, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod."

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 2, om egenacces blev først indført ved 1985-loven jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 211. Om den nærmere baggrund for indførelsen henvises til betænkning nr. 857/1978, side 29 ff. og side 277 ff.

2. Indhold

2.1. Offentlighedslovens § 4, stk. 2, indebærer, at den, hvis personlige forhold er omtalt i en sag, indrømmes videregående ret til aktindsigt med hensyn til sådanne oplysninger, end der normalt gælder efter offentlighedsloven. Bestemmelsen har til formål at sikre, at en person kan få indsigt i oplysninger vedrørende den pågældende i lige så vidt omfang som efter forvaltningslovens regler om aktindsigt, der alene gælder for parter i afgørelsessager.

> En sådan ligestilling mellem offentlighedslovens regler og forvaltningslovens regler må antages at være opnået med reglen i § 4, stk. 2, idet ombudsmanden har givet udtryk for, at det i forhold til en person, som ønsker indsigt i dokumenter om egne personlige forhold, er "uden betydning for omfanget af indsigten om anmodningen om indsigt afgøres efter offentlighedslovens bestemmelser eller efter forvaltningslovens bestemmelser om aktindsigt for parter i afgørelsessager", jf. FOB 2001, side 514.

Bestemmelsens praktiske betydning er for det første at indrømme egenacces i oplysninger i dokumenter, der ikke indgår i afgørelsessager, f.eks. sager om faktisk forvaltningsvirksomhed, og for det andet at give aktindsigt til personer, der ikke er part i en afgørelsessag, men hvis personlige forhold omtales i sagen.

Efter offentlighedslovens § 4, stk. 2, vedrører retten til egenacces alene oplysninger i dokumenter om den pågældendes "personlige forhold". Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at det "ved anvendelsen af ordet 'personlige' er […] tilsigtet at give udtryk for, at der skal være adgang til at få aktindsigt med hensyn til alle oplysninger, der direkte vedrører den pågældende", jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 211. Det betyder på den ene side, at retten til egenacces ikke omfatter oplysninger om andre personers forhold, men på den anden side betyder det ikke, at retten kun omfatter oplysninger om den

pågældende person. Det er således tilstrækkeligt, at der er tale om oplysninger vedrørende den pågældendes forhold.

> Illustrativ i den henseende er FOB 1990, side 594, hvor en person havde fået aktindsigt i oplysninger vedrørende sig selv i Statens Serum Instituts syfilisregister, men afslag på aktindsigt i oplysninger angående en biperson, dvs. formodet smittekontakt, der var noteret på den pågældendes kartotekskort. Ombudsmanden udtalte, at nærmere oplysninger om bipersonens forhold faldt uden for bestemmelsen i § 4, stk. 2. Derimod var oplysningen om, at der var noteret en "biperson", oplysninger om denne persons identitet samt eventuelle nærmere oplysninger om kontakten med den pågældende omfattet af udtrykket "personlige forhold". Ombudsmanden henviste til, at der i den givne sammenhæng var tale om information vedrørende seksuel kontakt mellem den pågældende og bipersonen.

Retten til egenacces er begrænset af de undtagelser, der er nævnt i lovens §§ 7-11 og § 14, og i det omfang de hensyn, der er nævnt i § 13, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod.

Det følger af bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 2, at i det omfang der er tale om oplysninger omfattet af bestemmelsen, skal spørgsmålet om aktindsigt afgøres ved en konkret afvejning i det enkelte tilfælde, og oplysningerne kan alene undtages fra retten til aktindsigt (egenacces), i den udstrækning hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler herfor. Adgangen til at undtage oplysninger efter § 4, stk. 2, er således – ligesom forvaltningslovens § 15, der skal anvendes i forhold til parters adgang til aktindsigt i afgørelsessager – ganske snæver, jf. således også FOB 1992, side 62 (65), og FOB 2002, side 358 (365).

2.2. Det kan i øvrigt nævnes, at det følger af persondatalovens § 31, stk. 1, at en registreret person har ret til indsigt i oplysninger om sig selv (egenacces). Forholdet mellem offentlighedslovens regler om egenacces og persondatalovens regler om samme spørgsmål er det, at en forvaltningsmyndighed i de tilfælde, hvor en person vil kunne få indsigt i oplysninger om sig selv efter reglerne i såvel persondataloven som offentlighedsloven, må træffe afgørelse om meddelelse af sådanne oplysninger efter det for den pågældende mest gunstige retsgrundlag, jf. Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen (2. udgave, 2008), Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer, side 564 f., samt betænkning nr. 1345/1997 om behandling af personoplysninger, side 162 f.

Herudover kan det nævnes, at der i sundhedsloven er fastsat særlige regler om patienters adgang til aktindsigt (egenacces) i oplysninger i patientjournaler mv., der udarbejdes af sundhedspersoner, jf. nærmere herom kapitel 5, pkt. 3.

3. Kommissionens overvejelser

Bestemmelsen i den gældende lovs § 4, stk. 2, har til formål at sikre, at en person kan få indsigt i oplysninger vedrørende den pågældende selv i lige så vidt omfang som efter forvaltningslovens regler om aktindsigt, der alene gælder for den, der er part i en afgørelsessag. Bestemmelsens praktiske betydning er således bl.a. at give egenacces i oplysninger i dokumenter, der ikke indgår i afgørelsessager, men i f.eks. sager om faktisk forvaltningsvirksomhed.

Det er kommissionens opfattelse, at bestemmelsen i det hele skal videreføres, og kommissionen foreslår derfor den gældende lovs § 4, stk. 2, videreført uden ændringer, jf. lovudkastets § 8.

KAPITEL 20
Meroffentlighedsprincippet

1. Indledning, baggrund og formål

1.1. Offentlighedsloven bygger – som det fremgår af kapitel 12 ovenfor – på et almindeligt offentlighedsprincip, der indebærer, at adgangen til aktindsigt tilkommer "enhver", og det kræves ikke, at den aktindsigtssøgende giver en begrundelse for sin ansøgning eller på anden måde påviser en særlig interesse i sagen. Offentlighedsprincippet tilstræber, at der gælder størst mulig åbenhed i forvaltningen. En sådan åbenhed vil bl.a. kunne styrke tilliden til forvaltningsmyndighederne, men åbenheden er også en forudsætning for, offentlighedslovens intention om, at pressen skal have mulighed for ved anvendelse af loven at orientere befolkningen korrekt om aktuelle sager, kan opfyldes.

Hensynet til størst mulig åbenhed i forvaltningen kommer også til udtryk i bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., hvorefter udgangspunktet er, at der gælder en ret til aktindsigt i forvaltningsmyndighedernes dokumenter. Forvaltningsmyndighederne er således som udgangspunkt forpligtet til at meddele aktindsigt, medmindre en af lovens undtagelsesbestemmelser finder anvendelse.

I naturlig forlængelse af offentlighedsprincippet og det nævnte udgangspunkt om ret til aktindsigt fastslår offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., at en forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, end fastsat i loven (meroffentlighedsprincippet). Meroffentlighedsprincippet medvirker i praksis til, at der er størst mulig åbenhed i forvaltningen. Der henvises til de synspunkter, som Offentlighedsudvalget anførte i tilknytning til omtalen af meroffentlighedsprincippet, jf. betænkning nr. 857/1978, side 70:

> "Udvalget skal […] understrege betydningen af, at offentlighedsloven ikke i myndighedernes praksis opfattes som en udtømmende regulering af, hvor langt oplysningsadgangen bør strækkes. Efter udvalgets opfattelse vil det således være i høj grad ønskeligt, at myndighederne i tilfælde, hvor der er fremsat begæring om aktindsigt, ikke blot nøjes med at undersøge, hvorvidt begæringen kan afslås af formelle grunde eller med hjemmel i en af lovens undtagelsesbestemmelser, men mere frit overvejer, om hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde *overhovedet er påkrævet* – enten på grund af en tavshedspligtsbestemmelse eller fordi offentlige eller private interesser i øvrigt taler derfor. En liberal praktisering af lovens bestemmelser er ikke blot bedst stemmende med de almindelige synspunkter, der ligger til grund for lovfæstelsen af offentlighedsprincippet, men vil også i mange tilfælde bevirke, at det vil være ufornødent at tage stilling til tvivlsomme afgrænsningsspørgsmål."

Offentlighedsudvalget understreger således, at en liberal praktisering af lovens bestemmelser stemmer bedst overens med de almindelige synspunkter, der ligger til grund for lovfæstelsen af offentlighedsprincippet, og myndighederne bør derfor mere frit overveje, om hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde overhovedet er påkrævet.

1.2. Det følger af det anførte, at offentlighedsloven på den ene side alene tager stilling til, i hvilket omfang forvaltningsmyndighederne er forpligtet til at imødekomme begæringer om aktindsigt, men at loven på den anden side ikke afskærer forvaltningsmyndighederne fra efter eget skøn at videregive oplysninger i videre omfang end loven forpligter til. Offentlighedsloven har således karakter af en minimumslov.

Det forhold, at en forvaltningsmyndighed ikke er afskåret fra efter eget skøn at give aktindsigt i videre omfang end offentlighedsloven forpligter til, indebærer ikke, at myndighederne i den forbindelse står ganske frit. Der er således også et hensyn at tage til, at der ikke som led i meroffentlighed videregives oplysninger, der er omfattet af reglerne om tavshedspligt mv.

På denne baggrund fastsætter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., følgende (bestemmelsen i stk. 1 citeres dog i fuld længde):

> "**§ 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 en administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v."

1.3. Offentlighedsloven af 1970 indeholdt ikke en bestemmelse svarende til § 4, stk. 1, 2. pkt., men det var fast antaget, at en forvaltningsmyndighed efter 1970-loven efter eget skøn kunne videregive oplysninger i videre omfang, herunder på anden måde eller i en anden form, end loven forpligtede til, jf. betænkning nr. 857/1978, side 11 og side 69.

Offentlighedsudvalget gjorde sig i betænkning nr. 857/1978, side 69 ff., grundige overvejelser om forvaltningsmyndighedernes adgang til at give meroffentlighed, men udvalgets udkast til en ny offentlighedslov indeholdt ikke en lovfæstelse af meroffentlighedsprincippet. En sådan lovfæstelse skete ved det af justitsministeren fremsatte lovforslag, jf. herom Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 211.

2. Meroffentlighed i praksis

2.1. Almindelige bemærkninger

2.1.1. Som det fremgår af pkt. 1.1 ovenfor, tager offentlighedsloven alene stilling til spørgsmålet om, i hvilket omfang forvaltningen er forpligtet til at meddele aktindsigt. Den enkelte myndighed er således ikke afskåret fra efter eget skøn at meddele aktindsigt i videre omfang end fastsat i loven, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt mv. (meroffentlighedsprincippet).

Offentlighedsudvalget har da også i forbindelse med omtalen af meroffentlighedsprincippet – jf. pkt. 1.1 ovenfor – som et ledende synspunkt givet udtryk for, at det er ønskeligt, at forvaltningsmyndighederne i forbindelse med behandlingen af en begæring om aktindsigt ikke alene overvejer, om begæringen kan afslås, men også overvejer, om hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde – på grund af tavshedspligtbestemmelser eller offentlige eller private interesser – overhovedet er påkrævet.

At myndigheden af sig selv – dvs. i tilfælde, hvor begæring om meroffentlighed ikke specifikt er fremsat – bør overveje, hvorvidt der bør gives meroffentlighed, er endvidere kommet til udtryk i flere ombudsmandsudtalelser (bl.a. FOB 1992, side 206 og 1998, side 403), ligesom dette er kommet til udtryk i pkt. 8 i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven fra 1986, hvor det hedder følgende:

> "**§ 8.** Det følger af meroffentlighedsprincippet, at en myndighed, der behandler en begæring om aktindsigt, ikke alene bør overveje, om begæringen kan afslås

> efter offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, men også om der navnlig efter reglerne om tavshedspligt er noget til hinder for, at der meddeles aktindsigt. Hvis oplysningerne i et dokument ikke er fortrolige, bør myndigheden altså i almindelighed imødekomme en begæring om aktindsigt, selv om myndigheden ikke er forpligtet til det."

I Gammeltoft-Hansen m.fl., side 392, anføres det, at lovfæstelsen af meroffentlighedsprincippet må medføre, at "myndighederne har pligt til, i hvert fald på begæring, at overveje meroffentlighed og [at myndighederne] således ikke er beføjet til uden videre at etablere en praksis hvorefter meroffentlighed aldrig eller så godt som aldrig gives".

På den anden side er forvaltningsmyndighederne dog forpligtet til ved praktiseringen af meroffentlighedsprincippet at iagttage reglerne om tavshedspligt, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., sidste led. Dette indebærer, at myndighederne i forbindelse med anvendelsen af meroffentlighedsprincippet skal respektere bl.a. straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6. Ifølge den sidstnævnte bestemmelse er en oplysning omfattet af tavshedspligten, når det er nødvendigt for at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til private interesser, herunder bl.a. enkeltpersoners interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige forhold.

> Der henvises til FOB 2002, side 182, hvor adoptionssamrådets sekretariat til brug for en tv-udsendelse havde udleveret fortrolige oplysninger om et ægtepars adoption af en kinesisk pige. Ombudsmanden pegede på, at de pågældende oplysninger var omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, der bl.a. undtager oplysninger om enkeltpersoners private forhold fra aktindsigt. Endvidere fremhævede ombudsmanden, at det fulgte af meroffentlighedsprincippet, at forvaltningsmyndighederne skulle respektere bl.a. forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6, der ligesom offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, omfatter oplysninger om enkeltpersoners private forhold. På denne baggrund udtalte ombudsmanden, at adoptionssamrådets sekretariat hverken havde pligt eller ret til at udlevere oplysningerne til den pågældende tv-station.

2.1.2. Meroffentlighedsprincippets praktiske betydning er i første række, at en forvaltningmyndighed kan vælge at give aktindsigt, på trods af, at nogle dokumenter eller oplysninger kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser.

Ved vurderingen af, om der i sådanne tilfælde bør gives meroffentlighed, må der foretages en afvejning af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag en undtagelsesbestemmelse, samt andre lovlige hensyn, som f.eks. det offentliges ressourcehensyn, og på den anden side hensynet til de in-

teresser, der ligger bag begæringen om aktindsigt. Der må således foretages en afvejning af modstående interesser. Forvaltningsmyndighederne kan således – i modsætning til hvad der gælder i forhold til aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige bestemmelser – blandt andet tage hensyn til, om ansøgeren har en særlig interesse i at få de ønskede oplysninger, jf. FOB 1991, side 107, og nedenfor pkt. 2.2 om meroffentlighed i forhold til pressens adgang til at belyse emner af almen interesse.

> Ombudsmanden efterprøver ved behandlingen af klagesager om meroffentlighed, om myndigheden har overvejet meroffentlighed, og om myndigheden har inddraget relevante og lovlige hensyn i interesseafvejningen. Derimod vil ombudsmanden normalt være tilbageholdende med at efterprøve resultatet af en lovlig afvejning, jf. i det hele FOB 2004, side 114.

Der kan i øvrigt være grund til at pege på, at såfremt en forvaltningsmyndighed med det samme kan træffe afgørelse om, at myndighederne – uanset oplysningerne eller dokumenterne muligvis kan undtages fra aktindsigt – vil give meroffentlighed, bør sådan aktindsigt gives straks, jf. Vogter, side 279.

I de tilfælde, hvor der bliver spørgsmål om at give aktindsigt efter princippet om meroffentlighed på trods af, at modstående private interesser taler herimod kan der være grund til, at der forinden gives den pågældende private lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger, således at disse kan indgå i den nævnte afvejning.

I de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed har givet et sagligt begrundet diskretionstilsagn, må et sådant tilsagn efter omstændighederne antages at afskære vedkommende myndighed fra at give meroffentlighed, jf. Vogter, side 215. Der vil således skulle tages særligt hensyn til den private interesse i, at oplysningerne ikke videregives.

2.1.3. Foruden meddelelse af aktindsigt på trods af, at en af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser kan finde anvendelse, indebærer meroffentlighedsprincippet, at en myndighed kan gennemføre aktindsigten på anden måde end ved dokumentgennemsyn eller udlevering af kopier (eller afskrifter), som offentlighedslovens § 16, stk. 1, kræver. Eksempelvis kan myndigheden udlevere dokumentet som et elektronisk dokument.

Hvis kopiering af sagens dokumenter vil være forbundet med betydelige vanskeligheder, er myndigheden ikke forpligtet til at udlevere en kopi, men myndigheden bør dog ud fra princippet om meroffentlighed overveje, om der

alligevel skal udleveres en kopi, jf. FOB 1990, side 71, der omhandlede spørgsmålet om kopiering af et videobånd.

Herudover kan forvaltningsmyndighederne praktisere meroffentlighed i forhold til begæringer om aktindsigt, der ikke opfylder identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3. Dette synspunkt kommer også til udtryk i pkt. 17 i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven fra 1986, hvor det anføres, at myndighederne – med respekt af reglerne om tavhedspligt mv. – normalt bør imødekomme begæringer fra pressen om at måtte få lejlighed til at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er journaliseret i en bestemt periode.

Endvidere medfører meroffentlighedsprincippet, at forvaltningsmyndighederne på begæring bør overveje at meddele "løbende aktindsigt" i forhold til en person – der uden at være part i sagen – har en anerkendelsesværdig interesse i en afgørelsessag, jf. FOB 1993, side 53.

2.2. Meroffentlighed i forhold til pressen og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger

Spørgsmålet om meroffentlighed er af særlig betydning for pressen, hvilket også kommer til udtryk i pkt. 7 i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven fra 1986, hvor følgende anføres:

> "**§ 7.** De enkelte forvaltningsmyndigheder har hidtil i praksis i vidt omfang på forespørgsel givet såvel parterne i enkeltsager som andre, navnlig pressen, mundtlig, herunder telefonisk, orientering om sager, der er eller har været under behandling hos myndigheden.
>
> Offentlighedsloven indeholder ikke regler, der pålægger forvaltningen at udvide denne informationsvirksomhed, idet loven alene vedrører forvaltningens **pligt** til at give oplysning om løbende eller afsluttede sager **i form af aktindsigt**. Offentlighedsloven indebærer imidlertid, at det i almindelighed vil være ubetænkeligt på begæring telefonisk at give oplysning om forhold, der fremgår af dokumenter, som er undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler. Ved fremtidige henvendelser, navnlig fra pressen, om telefonisk orientering om, hvad der er passeret i bestemte sager, bør man derfor have opmærksomheden henledt på denne mulighed for en smidig administration af offentlighedsordningen. […]"

Meroffentlighedsprincippet betydning for pressen må i øvrigt antages at indebære, at forvaltningsmyndighederne ved afvejningen af, om der bør gives aktindsigt som meroffentlighed til pressen, bør tage særligt hensyn til pressens mulighed for at kunne belyse spørgsmål, som har almen interesse.

Ombudsmanden har i FOB 2005, side 485, i forbindelse med omtalen af meroffentlighedsprincippets betydning for pressen i øvrigt fremhævet, at en "ordning hvorefter der ikke opstilles flere restriktioner for videregivelse og formidling af informationer end påkrævet af hensyn til tungtvejende samfundsmæssige hensyn, harmonerer […] bedst med bestemmelsen i artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention".

Når offentlige myndigheder giver pressen oplysninger i form af meroffentlighed, er myndighederne i den henseende bundet af de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger. Myndighederne skal således behandle de enkelte journalister ligeligt, herunder med hensyn til tidspunktet for meddelelse af aktindsigt og meroffentlighed, jf. FOB 1991, side 181, der vedrørte en klage fra en journalist over, at han havde fået meddelt aktindsigt i materiale hos Told- og Skattestyrelsen tre dage senere end en anden journalist, som på næsten samme tidspunkt havde fremsat en tilsvarende begæring om aktindsigt.

Det forhold, at forvaltningsmyndighederne er bundet af de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger i forbindelse med, at der gives oplysninger i form af meroffentlighed, indebærer endvidere, at myndighederne ikke uden særligt grundlag kan afskære en eller flere bestemte journalister fra adgangen til oplysninger, som myndigheden i almindelighed stiller til rådighed for pressen, jf. FOB 1992, side 114, hvor en politimester havde afbrudt samarbejdet med et dagblad, når dette var repræsenteret af en bestemt journalist, fordi den pågældende journalist havde skrevet kritisk om politiet.

Der kan også henvises til FOB 1995, side 244, FOB 1998, side 92, FOB 1998, side 299, FOB 1998, side 403, FOB 2003, side 115, og FOB 2004, side 452.

3. Kommissionens overvejelser

3.1. Indledning

Offentlighedsloven af 1970 indeholdt ikke nogen bestemmelse om meroffentlighed, men det var fast antaget, at en forvaltningsmyndighed efter eget skøn kunne videregive oplysninger i videre omfang, end loven forpligtede til.

Da princippet om meroffentlighed i praksis havde givet enkelte myndigheder anledning til tvivl, blev det i forbindelse med revisionen af offentlighedsloven i 1985 udtrykkeligt fastslået i § 4, stk. 1, 2. pkt., at en forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang end fastsat i offentlighedsloven, medmindre andet følger af reglerne om tavshedspligt mv. Det fremgår imidlertid ikke udtrykkeligt af ordlyden af bestemmelsen i § 4, stk. 1, 2. pkt., at en forvaltningsmyndighed har pligt til at overveje meroffentlighed.

Offentlighedskommissionen har på denne baggrund bl.a. overvejet spørgsmålet om, hvorvidt der er grund til at formulere meroffentlighedsprincippet således, at det i bestemmelsen fastsættes, at forvaltningsmyndighederne har pligt til at overveje, om der kan meddeles meroffentlighed (pkt. 3.3).

Forud herfor har kommissionen overvejet en række andre spørgsmål i tilknytning til meroffentlighedsprincippet, herunder bl.a. om princippet skal opretholdes, og om der i givet fald kan være grund til at indskrænke principets anvendelsesområde til nogle bestemte dokumenttyper eller lignende (pkt. 3.2).

Kommissionen har endvidere overvejet spørgsmålet om forholdet mellem på den ene side meroffentlighedsprincippet og på den anden side regler om tavshedspligt samt (videregivelses)reglerne i persondataloven (pkt. 3.4). Endelig har kommissionen omtalt de tilfælde, hvor spørgsmålet om meroffentlighed er berørt i betænkningen (pkt. 3.5).

3.2. Generelle overvejelser om meroffentlighedsprincippet

3.2.1. Meroffentlighedsprincippets opretholdelse

Kommissionen har overvejet spørgsmålet om, hvorvidt meroffentlighedsprincippet bør opretholdes i offentlighedsloven.

Det kan anføres, at meroffentlighedsprincippet må bygge på, at offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser dækker et videre anvendelsesområde, end hensynet bag bestemmelserne tilsiger. Da kommissionen i lyset af det præcisionskrav, der er beskrevet ovenfor kapitel 14, pkt. 3.2, tilstræber at affatte undtagelsesbestemmelserne så præcist, at de udelukkende dækker det påkrævede beskyttelsesbehov, kan det derfor anføres, at det ikke længere vil være nødvendigt med et princip om meroffentlighed i en ny offentlighedslov.

Selvom det er Offentlighedskommissionens opfattelse, at lovens undtagelsesbestemmelser bør affattes så præcist som muligt, jf. også kapitel 14, pkt. 3.2, er det efter kommissionens opfattelse ikke muligt at affatte undtagelsesbestemmelserne med en sådan præcision, at de i alle tænkelige tilfælde kun dækker

det påkrævede beskyttelsesbehov. Dette beror bl.a. på, at der ved udformningen af undtagelsesbestemmelserne på den ene side skal tages hensyn til, at bestemmelserne ikke får et videre anvendelsesområde end beskyttelsesinteressen bag den enkelte bestemmelse tilsiger, og på den anden side skal der tages hensyn til, at bestemmelserne ikke får et mere begrænset anvendelsesområde, end det er påkrævet. Hertil kommer, at der ved udformningen af bestemmelserne også vil indgå hensyn til det offentliges ressourceanvendelse. Det vil således indebære en administrativ lettelse for myndigheden, hvis et dokument kan undtages som sådant, selvom det beskyttelseshensyn, der skal varetages, ikke nødvendigvis gør sig gældende for samtlige oplysninger i dokumentet. Det samme gælder endvidere ved undtagelsen af sager, dvs. af bestemte sagstyper.

Det er bl.a. de beskrevne forhold, som meroffentlighedsprincippet kan siges at tage højde for, idet princippet indebærer, at der i det konkrete tilfælde, hvor der ikke foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage dokumenter eller oplysninger fra retten til aktindsigt, kan meddeles aktindsigt, uanset at de pågældende dokumenter og oplysninger formelt set kan undtages fra aktindsigt efter lovens undtagelsesbestemmelser.

Der kan i den forbindelse også peges på, at selvom undtagelsesbestemmelserne kun dækkede det påkrævede beskyttelsesbehov, ville der være behov for meroffentlighedsprincippet, fordi den enkelte forvaltningsmyndighed efter omstændighederne selv vil kunne råde over den pågældende beskyttelsesinteresse. Myndigheden vil således f.eks. kunne give afkald på beskyttelse af den interne beslutningsproces i myndigheden og give meroffentlighed i et af myndighedens interne arbejdsdokumenter.

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at princippet om meroffentlighed skal bevares i forbindelse med lovrevisionen, men at princippet bl.a. i lyset af det anførte på enkelte punkter bør præciseres, jf. pkt. 3.3 nedenfor.

3.2.2. Meroffentlighedsprincippets anvendelsesområde

3.2.2.1. Kommissionen har i første række overvejet, om der kan være grund til at "indskrænke" – eller rettere præcisere – anvendelsesområdet for meroffentlighedsprincippet således, at det i den bestemmelse i loven, der fastsætter princippet, angives, at bestemmelsen (og derved princippet) ikke skal anvendes i de tilfælde, hvor de pågældende oplysninger kan undtages efter lovudkastets §§ 30-33 (den gældende lovs §§ 12 og 13).

Baggrunden for denne overvejelse er, at det må antages, at princippet i almindelighed ikke har nogen betydning, hvis de pågældende oplysninger kan undtages med hjemmel i lovudkastets § 30, nr. 1 (oplysninger om private forhold), og § 30, nr. 2 (oplysninger om erhvervsmæssige hemmeligheder). Sådanne oplysninger vil være omfattet af forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6 og 7, og vil derfor være undergivet tavshedspligt, jf. kapitel 18, pkt. 4.1.2.1 ovenfor. Og som det fremgår af lovudkastets § 14, stk. 1, 2. pkt. (gældende lovs § 4, stk. 1, nr. 2), kan der ikke meddeles meroffentlighed, hvis andet følger af regler om tavshedspligt mv.

Endvidere må det antages, at meroffentlighedsprincippet har en yderst begrænset betydning i de tilfælde, hvor de pågældende oplysninger kan undtages med hjemmel i lovudkastets § 33 (gældende lovs § 13, stk. 1), bl.a. fordi bestemmelsen efter sin formulering forudsætter, at den alene kan anvendes, hvis der – efter en konkret vurdering af det enkelte dokument – er en nærliggende fare for, at de i § 33, nr. 1-5, nævnte interesser vil lide skade af betydning, og der vil således i almindelighed kun være et meget begrænset rum til at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Det er Offentlighedskommissionens opfattelse, at selvom meroffentlighedsprincippet har størst praktisk betydning i de tilfælde, hvor dokumenterne eller oplysningerne kan undtages med hjemmel i andre undtagelsesbestemmelser end lovudkastets §§ 30-33, kan det ikke afvises, at princippet i enkelte tilfælde også kan anvendes, selvom undtagelseshjemlen er §§ 30-33. Dette skal navnlig ses i lyset af, at offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser ikke indeholder et pålæg til forvaltningsmyndighederne om at undtage de pågældende oplysninger, og myndighederne kan således – med respekt for regler om tavshedspligten mv. – efter et frit skøn vælge at give aktindsigt i oplysningerne efter meroffentlighedsprincippet. Dette vil navnlig have betydning i de tilfælde, hvor den relevante undtagelsesbestemmelse varetager hensynet til en offentlig interesse som <u>myndigheden selv kan råde over</u>, jf. pkt. 3.2.1 ovenfor.

Hertil kommer, at en præcisering af, at meroffentlighedsprincippet alene gælder i tilknytning til enkelte af lovens undtagelsesbestemmelser, vil fratage princippets dets værdi som et generelt og alment princip, der sikrer størst mulig åbenhed i forvaltningen, og som derved supplerer og ligger i forlængelse af offentlighedsprincippet.

På denne baggrund er det kommissionens opfattelse, at anvendelsesområdet for meroffentlighedsprincippet ikke bør ændres, og det bør således ikke i den bestemmelse i loven, der fastsætter princippet (lovudkastets § 14), præci-

seres, at bestemmelsen ikke skal anvendes i de tilfælde, hvor de pågældende oplysninger kan undtages med hjemmel i lovudkastets §§ 30-33.

Det er dog samtidig – i lyset af det ovenfor anførte – kommissionens opfattelse, at meroffentlighedsprincippet også fremover vil have en begrænset praktisk betydning i de tilfælde, hvor undtagelseshjemlen er lovudkastets §§ 30-33 (gældende lovs §§ 12 og 13). Der henvises i den forbindelse til bemærkningerne til lovudkastets § 14, stk. 1, samt kapitel 18, pkt. 4.2.

3.2.2.2. Kommissionen har endvidere overvejet, om meroffentlighedsprincippet – i modsætning til, hvad der følger af gældende ret – bør finde direkte anvendelse i forhold til oplysninger og dokumenter, der indgår i sager, der er undtaget fra retten til aktindsigt efter lovudkastets §§ 19-22 (gældende lovs § 2).

Til støtte for, at meroffentlighedprincippet ikke skal finde direkte anvendelse i den angivne sammenhæng, kan der peges på, at et sagsområde alene er undtaget fra offentlighedslovens regler om aktindsigt i de tilfælde, hvor det må antages, at langt den overvejende del af de dokumenter inden for det pågældende område, der kan blive spørgsmål om at undergive aktindsigt, efter en konkret vurdering må forventes nægtet udleveret på baggrund af det beskyttelseshensyn, der ligger bag den enkelte undtagelsesbestemmelse. Er det anførte tilfældet, er hele sagsområdet – bl.a. af hensyn til forvaltningsmyndighederne – undtaget fra aktindsigt, jf. også kapitel 15, pkt. 7.3.

I det omfang det blev fastsat, at meroffentlighedsprincippet også skal gælde i forhold til oplysninger og dokumenter, der indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt, vil det indebære en pligt for den pågældende myndighed til at overveje spørgsmålet om meroffentlighed i forhold til (samtlige) de omhandlede oplysninger og dokumenter. En sådan pligt til at overveje meroffentlighed vil kunne forskertse det hensyn til myndighederne, som bl.a. begrunder, at den pågældende sagstype er undtaget fra aktindsigt.

Heroverfor kan det imidlertid anføres, at en myndighed i det nævnte tilfælde ikke er afskåret fra efter eget skøn at vælge at give meraktindsigt i oplysninger og dokumenter, der indgår i sager undtaget fra aktindsigt, efter et princip svarende til meroffentlighedsprincippet.

Den forvaltningsmyndighed under hvem et lovforslag hører, kan således vælge at meddele meraktindsigt i forslaget, inden det er fremsat for Folketinget, det vil sige på et tidspunkt, hvor retten til aktindsigt efter offentlighedsloven ikke gælder, jf. således lovudkastets § 20. Kommissionen skal bemærke, at der efter det oplyste er almindelig praksis for, at der meddeles meraktindsigt i det

(udkast til) lovforslag, der af en forvaltningsmyndighed er sendt i ekstern høring og er offentliggjort på Høringsportalen.

Hertil kommer også, at selvom alle dokumenter og oplysninger i en sag indenfor strafferetsplejen – bortset fra de særlige bødeforelæg omfattet af lovudkastets § 19, stk. 2 – er undtaget fra retten til aktindsigt, vil en forvaltningsmyndighed i medfør af et princip svarende til meroffentlighedsprincippet i praksis kunne meddele en vis begrænset indsigt i sager om strafferetlig forfølgning af juridiske personer. Der vil således efter omstændighederne kunne gives adgang til f.eks. oplysninger om den juridiske persons identitet, og hvilken lovovertrædelse sagen vedrører, jf. betænkningens kapitel 15, pkt. 7.3.1.2.

På denne baggrund er det kommissionens opfattelse, at der kan være grund til at regulere spørgsmålet om meraktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt. Kommissionen har derfor foreslået, at der i forlængelse af lovudkastets § 14, stk. 1 – der med visse ændringer viderefører offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., og som alene gælder for dokumenter og oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt efter lovudkastets §§ 23-35 – indsættes et stk. 2, der vedrører spørgsmålet om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, der indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt. I lovudkastets § 14, stk. 2, er det således fastsat, at § 14, stk. 1 (meroffentlighedsprincippet), også gælder for sager, der kan undtages fra aktindsigt efter lovudkastets §§ 19-21.

I den forbindelse skal kommissionen bemærke, at det med den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 14, stk. 2, ikke er tanken, at den enkelte forvaltningsmyndighed skal være forpligtet til gennemgå samtlige sagens dokumenter og oplysninger med henblik på at tage stilling til, om der skal meddeles meraktindsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger. En sådan pligt ville i givet fald stride mod selve begrundelsen for at undtage sagstyperne fra retten til aktindsigt, jf. ovenfor.

Det er således kommissionens opfattelse, at den enkelte forvaltningsmyndighed alene skal foretage en mere samlet og overordnet vurdering af, om der bør meddeles aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i en sag, der er undtaget fra aktindsigt. Det vil sige, at der skal foretages en mere generel vurdering af, om de hensyn, der begrunder undtagelsen af den pågældende sagstype fra retten til aktindsigt, fortsat kan antages at gælde på det tidspunkt, hvor anmodningen om aktindsigt modtages.

Som eksempel på et tilfælde, hvor denne vurdering kan indebære, at der skal meddeles (delvist) aktindsigt i dokumenter, der indgår i en sag, som er undtaget fra aktindsigt, kan nævnes det tilfælde, hvor der anmodes om akt-

indsigt i et udkast til et lovforslag, der af en forvaltningsmyndighed er sendt i ekstern høring, og som er offentliggjort på Høringsportalen.

Herudover kan den enkelte forvaltningsmyndighed efter omstændighederne meddele en vis begrænset indsigt i sager om strafferetlig forfølgning af juridiske personer. Der vil således efter omstændighederne efter lovudkastets § 14, stk. 2, kunne gives adgang til f.eks. oplysninger om den juridiske persons identitet, og hvilken lovovertrædelse sagen vedrører. Er sagen afgjort ved, at den juridiske person har vedtaget et bødeforelæg, vil der skulle meddeles aktindsigt i bødeforelægget efter lovudkastets § 19, stk. 2.

Kommissionen skal imidlertid bemærke, at lovudkastets § 14, stk. 2, i almindelighed ikke kan antages at kunne anvendes i forhold til dokumenter og oplysninger, der indgår i straffesager, der vedrører enkeltpersoner, samt sager, der er omfattet af lovudkastets § 21 (sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige samt sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste). Dette skyldes, at de hensyn, der ligger bag de pågældende undtagelsesbestemmelser (bl.a. hensynet til enkeltpersoners private forhold), i almindelighed også vil gælde efter sagens "afslutning" eller lignende.

Det er således kommissionens opfattelse, at lovudkastets § 14, stk. 2, alene vil kunne have en praktisk betydning i forhold til sager omfattet af lovudkastets § 20 (lovgivningssager) samt straffesager, der vedrører juridiske personer.

Om den nærmere anvendelse af bestemmelsen i lovudkastets § 14, stk. 2, henvises i øvrigt til bestemmelsens bemærkninger.

3.2.2.3. Kommissionen skal bemærke, at det meroffentlighedsprincip, der er fastsat i lovudkastets § 14 – i overensstemmelse med, hvad der følger af det gældende princip i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. – alene gælder i forhold til eksisterende dokumenter og oplysninger. Det vil sige, at meroffentlighedsprincippet i lovudkastets § 14 ikke gælder direkte i forhold til ikke-eksisterende dokumenter og oplysninger.

Det skal dog bemærkes, at en forvaltningsmyndighed efter et princip svarende til lovudkastets § 14 f.eks. kan vælge at foretage en sammenstilling af oplysninger, der ikke kan foretages ved hjælp af "enkle kommandoer", og som således ikke vil være omfattet af lovudkastets § 11 om sammenstilling af oplysninger. Der henvises i øvrigt til pkt. 3.5.3 nedenfor.

3.3. Nærmere om meroffentlighedsprincippet

3.3.1. Pligt til at overveje meroffentlighed

Efter ordlyden af den gældende bestemmelse i § 4, stk. 1, 2. pkt., der fastsætter meroffentlighedsprincippet, kan en forvaltningsmyndighed give aktindsigt i videre omfang, end det er fastsat i offentlighedsloven. Bestemmelsen fastslår således ikke efter sin ordlyd, at der gælder en pligt for forvaltningsmyndighederne til at tage stilling til, om der i det enkelte tilfælde kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, og kommissionen har af den grund overvejet, om bestemmelsen bør ændres således, at det udtrykkeligt fremgår, at der gælder en sådan pligt.

Til støtte for ikke at ændre ordlyden af bestemmelsen på den nævnte måde taler, at en ændring vil indebære, at spørgsmålet om meroffentlighed vil få karakter af "en afgørelse i afgørelsen". Dette skyldes, at behandlingen af en aktindsigtsanmodning for det første vil indeholde en afgørelse af, om der efter lovens undtagelsesbestemmelser er grundlag for at undtage de pågældende dokumenter eller oplysninger fra retten til aktindsigt, og dernæst en afgørelse af, om – og i givet fald, i hvilket omfang – myndigheden har overvejet at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Fastsættelse af en pligt til at overveje meroffentlighed vil også kunne rejse spørgsmål i forhold til risikoen for at prisgive de hensyn, som den pågældende undtagelsesbestemmelse tilsigter at beskytte. Det kan således gøres gældende, at en sådan pligt vil indebære, at forvaltningsmyndigheden i overensstemmelse med begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24 skal give en udførlig begrundelse for, hvorfor der ikke meddeles meroffentlighed i det konkrete tilfælde, og således vil skulle angive, hvilke dokumenter og oplysninger der ikke meddeles aktindsigt i efter meroffentlighedsprincippet, hvilket vil kunne indebære en prisgivelse af de hensyn, som ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse.

Heroverfor kan det imidlertid anføres, at begrundelseskravet efter forvaltningsloven ikke indebærer, at forvaltningsmyndighederne – i forbindelse med, at der ikke gives meroffentlighed – konkret skal angive, hvilke dokumenter og oplysninger der ikke gives aktindsigt i. Det vil således i overensstemmelse med gældende ret blot skulle angives, at myndigheden har overvejet meroffentlighed, samt oplyses, hvilke hensyn der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og eventuelle andre lovlige hensyn, som afvejet overfor

den aktindsigtssøgendes interesse i indsigten, indebærer, at der ikke kan gives meroffentlighed.

Hertil kommer også, at fastsættelse af en pligt til at overveje meroffentlighed vil kunne forbedre forvaltningskulturen således, at forvaltningsmyndighederne ikke først foretager en ressourcekrævende vurdering af, om der er grundlag for at undtage de pågældende dokumenter eller oplysninger fra aktindsigt efter lovens undtagelsesbestemmelser, og, hvis det er tilfældet, dernæst vurderer, om der kan meddeles meroffentlighed. Fastsættelse af en pligt til at overveje meroffentlighed vil formentlig medføre, at fremgangsmåden i forbindelse med behandlingen af aktindsigtsanmodninger bliver anderledes end beskrevet, idet det må forventes, at forvaltningsmyndighederne først foretager en vurdering af, om der foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter og oplysninger fra aktindsigt, og hvis det ikke er tilfældet, kan der meddeles aktindsigt med det samme. Foreligger der imidlertid et reelt og sagligt behov for at undtage dokumenterne eller oplysningerne fra aktindsigt, vil myndigheden herefter skulle foretage den mere ressourcekrævende vurdering af, hvilken undtagelsesbestemmelse der begrunder et afslag på aktindsigt.

I tilknytning hertil skal det bemærkes, at det under alle omstændigheder følger af gældende ret, at en forvaltningsmyndighed – i hvert fald på begæring – har pligt til at overveje meroffentlighed, jf. pkt. 2.1.1 ovenfor med et citat fra Gammeltoft-Hansen m.fl., side 392.

På denne baggrund er det kommissionens opfattelse, at offentlighedslovens bestemmelse om meroffentlighed bør ændres således, at det af bestemmelsen fremgår, at en myndighed i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt har pligt til at overveje, om der kan gives aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

En myndighed vil med den ændrede formulering af bestemmelsen have pligt til af egen drift at overveje, om der kan gives meroffentlighed, og det kræves således ikke, at den aktindsigtssøgende anmoder herom. Der henvises til lovudkastets § 14 med tilhørende bemærkninger.

3.3.2. Den nærmere vurdering af, om der kan gives meroffentlighed

Det er ikke i bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., nærmere fastsat, hvorledes vurderingen af, om der kan gives meroffentlighed, skal foretages.

Det følger imidlertid af gældende ret, at den nævnte vurdering må gennemføres ved, at der foretages en afvejning af på den ene side hensynet til de be-

skyttelsesinteresser, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og eventuelt andre lovlige hensyn, og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag anmodningen om aktindsigt, jf. pkt. 2.1.2 ovenfor. Der foretages således – i modsætning til, hvad der gælder i forhold til aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige bestemmelser – en afvejning af modstående interesser, hvor der blandt andet lægges vægt på ansøgerens interesse i at få indsigt i de ønskede oplysninger.

Kommissionen finder, at der også efter lovudkastets § 14, stk. 1, som fastsætter meroffentlighedsprincippet i forhold til dokumenter og oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt, bør foretages en afvejning af de nævnte modstående interesser. I den forbindelse skal det dog bemærkes, at det i tilfælde, hvor pressen eller en forsker anmoder om aktindsigt, i almindelighed vil kunne lægges til grund, at der foreligger en berettiget interesse i at få indsigt i dokumenterne eller oplysningerne, som vil skulle afvejes overfor eventuelle modstående interesser.

Det er dog kommissionens opfattelse, at denne afvejning af modstående interesser ikke bør foretages, når en forvaltningsmyndighed skal vurdere, om der skal meddeles meraktindsigt efter lovudkastet § 14, stk. 2, i dokumenter og oplysninger, der indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt. I sådanne tilfælde bør der – som nævnt ovenfor under pkt. 3.2.2.2 – alene foretages en mere samlet og overordnet vurdering af, om der bør meddeles meraktindsigt i dokumenter og oplysninger, der indgår i en sag, der er undtaget fra aktindsigt.

3.4. Meroffentlighed og tavshedspligt mv.

3.4.1. Det er kommissionens opfattelse, at meroffentlighedsprincippet – i overensstemmelse med den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. – skal afgrænses således, at der ikke som led i meroffentlighed kan videregives oplysninger, der er omfattet af reglerne om tavshedspligt. Det vil sige, at forvaltningsmyndighederne i forbindelse med anvendelsen af meroffentlighedsprincippet skal respektere straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 1-7, samt de særlige tavshedspligtbestemmelser, der måtte være fastsat på det enkelte område.

Det anførte indebærer, at meroffentlighedspincippet vil have en begrænset betydning i de tilfælde, hvor hjemlen til at undtage de pågældende oplysninger er omfattet af lovudkastets §§ 30-33, idet der vil foreligge identitet mellem de oplysninger, der kan undtages, og de oplysninger, der vil være undergivet tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27, jf. således kapitel 18, pkt. 4.2. I så-

danne tilfælde vil vedkommende myndighed dog – uanset om en oplysning er omfattet af en tavshedspligtbestemmelse i forvaltningslovens § 27 – kunne give meroffentlighed, hvis den pågældende tavshedspligtbestemmelse varetager hensynet til en (offentlig) interesse, som myndigheden selv kan råde over. Det samme gælder tilfælde, hvor en oplysning er omfattet af en særlig tavshedspligtbestemmelse, jf. også kapitel 18, pkt. 4.2.2.

3.4.2. Det er endvidere kommissionens opfattelse, at en myndighed i forbindelse med anvendelsen af meroffentlighedsprincippet skal respektere reglerne i persondataloven, det vil i praksis navnlig sige lovens §§ 6-8, der bl.a. fastsætter de nærmere betingelser for behandling (herunder videregivelse) af personoplysninger, der helt eller delvist foretages ved hjælp af elektronisk databehandling, jf. persondatalovens § 1.

Persondatalovens § 6 gælder for behandling (herunder videregivelse) af almindelige, ikke-følsomme personoplysninger, mens §§ 7 og 8 regulerer behandlingen af følsomme personoplysninger som f.eks. oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, oplysninger om helbredsmæssige forhold samt oplysninger om strafbare forhold og andre rent private forhold.

Det anførte indebærer, at den pågældende myndighed ikke som led i meroffentlighed kan videregive personoplysninger, der er omfattet af de nævnte bestemmelser i persondatalovens §§ 7-8 (og § 6 i forhold til de fortrolige oplysninger, der er omfattet af denne bestemmelse).

I den forbindelse skal det bemærkes, at en myndighed som led i meroffentlighed kan videregive oplysninger om enkelpersoners (private) forhold omfattet af persondatalovens §§ 6-8 samt forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6 (og lovudkastets § 30, nr. 1), hvis de pågældende oplysninger er tilstrækkelig effektivt anonymiserede, jf. herom kapitel 17, pkt. 5.2.2.

3.5. Meroffentlighed i praksis

Spørgsmålet om myndighedernes adgang til at give meroffentlighed efter lovudkastets § 14 – eller principper svarende hertil – er omtalt en række forskellige steder i betænkningen. Under hensyn til betydningen af det nævnte princip finder kommissionen anledning til kort at omtale de tilfælde, hvor spørgsmålet om meroffentlighed efter kommissionens opfattelse kan have betydning. Der er imidlertid ikke tale om en udtømmende opregning af de tilfælde, hvor spørgsmålet om meroffentlighed efter lovudkastets § 14 eller principper svarende hertil kan have betydning.

3.5.1. I forhold til spørgsmålet om indsigt i oplysninger og dokumenter, der indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt (f.eks. lovgivningssager), vil lovudkastets § 14, stk. 2, om meroffentlighed i dokumenter og oplysninger, indgår i sager undtaget fra aktindsigt, have betydning i følgende tilfælde:

Selvom alle dokumenter og oplysninger i en sag indenfor strafferetsplejen – bortset fra de særlige bødeforelægssager omfattet af lovudkastets § 19, stk. 2 – er undtaget fra retten til aktindsigt, vil en forvaltningsmyndighed i medfør af lovudkastets § 14, stk. 2, om meroffentlighed, i praksis kunne meddele en vis begrænset indsigt i sager om strafferetlig forfølgning af juridiske personer. Der vil således efter omstændighederne kunne gives adgang til f.eks. oplysninger om den juridiske persons identitet, og hvilken lovovertrædelse sagen vedrører, jf. betænkningens kapitel 15, pkt. 7.3.1.2.

Forvaltningsmyndighederne er endvidere ikke afskåret fra, inden et lovforslag er fremsat for Folketinget, efter eget skøn at vælge at give meraktindsigt i oplysninger og dokumenter, der indgår i den pågældende lovgivningssag, efter lovudkastets § 14, stk. 2. En forvaltningsmyndighed (typisk den, der er ansvarlig for det pågældende lovforslag) kan således vælge – hvilket der i øvrigt er praksis for – at meddele meraktindsigt i et (udkast til) lovforslag, når forslaget er sendt i høring og offentliggjort på Høringsportalen, og således inden der ville være ret til aktindsigt i lovgivningssagen efter lovudkastets § 20, jf. kapitel 20, pkt. 3.2.2.2.

Det forudsættes, at interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en lovgivningssag, i almindelighed udleveres efter lovudkastets § 14, stk. 2, om meraktindsigt allerede fra den faktiske offentliggørelse af et udkast til et lovforslag; det vil sige fra det tidspunkt, hvor det pågældende udkast sendes i ekstern høring og offentliggøres på Høringsportalen (og ikke først fra det senere tidspunkt, hvor lovforslaget måtte blive fremsat for Folketinget), jf. kapitel 16, pkt. 6.5.2.5.

Lovudkastets § 14, stk. 2, om meroffentlighed vil ikke finde anvendelse i forhold til sager om førelse af en kalender (lovudkastets § 22). Der henvises herom til betænkningens kapitel 15, pkt. 7.3.3.4.

3.5.2. I forhold til spørgsmålet om efter lovudkastets § 14, stk. 1, at give meroffentlighed i dokumenter og oplysninger, der er undtaget fra aktindsigt, kan der være grund til at fremhæve følgende:

Hvis der efter en konkret vurdering ikke foreligger en reel og saglig begrundelse for at undtage et internt arbejdsdokument fra retten til aktindsigt – f.eks.

fordi dokumentet ikke indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter, eller i øvrigt ikke tjener som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces – bør forvaltningsmyndighederne i almindelighed give aktindsigt i dokumentet efter meroffentlighedsprincippet, jf. kapitel 16, pkt. 6.1.2.

I det omfang der i et dokument, som er undtaget fra aktindsigt (f.eks. et internt arbejdsdokument), måtte foreligge oplysninger om de metoder og forudsætninger, der af en forvaltningsmyndighed er anvendt ved beregninger og analyser i endelig form, der ikke knytter sig til et fremsat lovforslag mv. (og som derfor ikke er omfattet af ekstraheringspligten i lovudkastets § 29, stk. 1), bør forvaltningsmyndighederne være særlig opmærksomme på, om der bør gives aktindsigt i de omhandlede metoder og forudsætninger efter meroffentlighedsprincippet. Dette gælder dog kun, hvis der er tale om (endelige) beregninger eller analyser, der er offentliggjort eller i øvrigt er tilgængelige efter offentlighedslovens almindelige regler, jf. kapitel 16, pkt. 6.5.1.2.2..

I det omfang der er tale om oplysninger om enkeltpersoners private forhold omfattet af lovudkastets § 30, nr. 1, og den, oplysningerne angår, måtte have givet samtykke til udleveringen, bør der i almindelighed meddeles aktindsigt i de pågældende oplysninger efter meroffentlighedsprincippet, idet samtykket må betragtes som et afkald på den beskyttelse af vedkommende, der ligger i bestemmelsen i § 30, nr. 1, jf. kapitel 17, pkt. 2.2.2.

3.5.3. For så vidt angår spørgsmålet om meroffentlighed efter et princip svarende til lovudkastets § 14 bemærkes følgende:

En forvaltningsmyndighed kan (bør) imødekomme en anmodning om indsigt i en forvaltningsmyndigheds database, hvis databasen kan udleveres med enkle tekniske hjælpemidler, som myndigheden råder over, og hvis modstående hensyn, herunder bl.a. hensynet til myndighedernes tavshedspligt og principperne i persondataloven, ikke er til hinder herfor. I den forbindelse kan der også tages hensyn til, om den aktindsigtssøgende undtagelsesvis må antages at skulle anvende databasen til et retsstridigt formål, jf. kapitel 11, pkt. 4.2.

En forvaltningsmyndighed bør også på begæring overveje at meddele "løbende aktindsigt" i forhold til en person – der uden at være part i sagen – har en anerkendelsesværdig interesse i en afgørelsessag, jf. kapitel 10, pkt. 5.2, samt nærværende kapitel, pkt. 2.1.3 ovenfor.

En forvaltningsmyndighed bør i forhold til dokumenter og oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt, efter anmodning fra den aktindsigtssøgende gennemføre en anonymisering, i det omfang de undtagne oplysninger kan ano-

nymiseres effektivt uden nævneværdig brug af myndighedens ressourcer, jf. kapitel 17, pkt. 5.2.2.

En forvaltningsmyndighed er i øvrigt ikke afskåret fra at foretage en sammenstilling af oplysninger, der ikke kan foretages ved hjælp af "enkle kommandoer", og som således ikke vil være omfattet af lovudkastets § 11 om sammenstilling af oplysninger.

KAPITEL 21
Kompetencespørgsmål, herunder klageadgang

1. Indledning

I dette kapitel behandles med udgangspunkt i offentlighedslovens § 15 spørgsmålet om, hvilken myndighed der har kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt samt spørgsmålet om, til hvilken myndighed en afgørelse om aktindsigt kan påklages (pkt. 2-5). Dernæst følger en redegørelse for den tidligere Offentlighedskommissions og Offentlighedsudvalgets overvejelser om etablering af et centralt ankenævn (pkt. 6) samt kommissionens overvejelser om de nævnte spørgsmål (pkt. 7).

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 15 har følgende ordlyd:

> "**§ 15**. 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.
>
> *Stk. 2.* Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører.
>
> *Stk. 3.* Vedkommende minister kan fastsætte bestemmelser, der fraviger reglerne i stk. 1 og 2."

2. Bestemmelsens baggrund

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 15, stk. 1, der fastsætter, hvilken forvaltningsmyndighed der i første instans skal tage stilling til anmodninger om aktindsigt, er en videreførelse af 1970-lovens § 8, stk. 1. Lovudkastet fra den daværende Offentlighedskommission indeholdt ikke nogen almindelig bestemmelse om kompetencespørgsmålet, men det fremgik af bemærkningerne til lovudkastets §§ 1 og 5, at det i "almindelighed bør […] være den myndighed, som har de pågældende dokumenter i sin besiddelse, der afgør, hvorvidt en begæring om oplysning om dokumenter skal efterkommes", jf. betænkning nr. 325/1963, side 60 og side 67.

Offentlighedsloven af 1970 indeholdt derimod ikke en bestemmelse svarende til § 15, stk. 2, med hensyn til påklage af aktindsigtsafgørelser, men det var fast antaget i praksis, at sådanne afgørelser kunne indbringes for højere administrativ myndighed efter 1970-lovens § 8, stk. 1, der fastslog, at "spørgsmål om meddelelse af oplysninger afgøres af den myndighed, som i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag, medmindre andet fastsættes af vedkommende minister."

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 15, stk. 3, er en videreførelse af 1970-lovens § 8, stk. 1, sidste led. Med hjemmel i denne bestemmelse kunne der træffes afvigende bestemmelse om kompetencen til at afgøre aktindsigtsspørgsmål både med hensyn til, hvilken myndighed der i første instans skulle tage stilling til begæringer om aktindsigt, og til hvilken myndighed der skulle være klageadgang, jf. betænkning nr. 857/1978, side 313 f.

Bestemmelserne i § 15, stk. 1-3, er i øvrigt identiske med § 12, stk. 1-3, i Offentlighedsudvalgets lovudkast, jf. betænkning 857/1978, side 37.

3. Kompetencen i første instans

3.1. Offentlighedslovens § 15, stk. 1, der fastsætter, hvilken forvaltningsmyndighed der har kompetencen til at træffe afgørelsen i første instans i forhold til en anmodning om aktindsigt, fastlægger en tostrenget kompetenceordning:

Hvis der fremsættes begæring om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i en afgørelsessag, ligger kompetencen hos den forvaltningsmyndighed, som i øvrigt har kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet, jf. § 15, stk. 1, 1. pkt. Dette gælder i forhold til samtlige sagens dokumenter, herunder dokumenter der hidrører fra en anden myndighed, og det gælder uanset,

at den afgørende myndighed ikke vil træffe afgørelsen efter offentlighedsloven, men efter et andet regelsæt, der eventuelt indebærer en mere begrænset indsigt.

> Offentlighedsudvalget overvejede i øvrigt, om der kunne være grund til at ændre kompetencefastlæggelsen i afgørelsessager således, at enhver myndighed, der var i besiddelse af dokumenter, der indgår i sådanne sager, var berettiget (og forpligtet) til at træffe afgørelse med hensyn til spørgsmålet om aktindsigt.
>
> Offentlighedsudvalget fandt imidlertid ikke grund til at ændre ved kompetencefastlæggelsen i afgørelsessager og anførte i den forbindelse bl.a., at en konkret vurdering af de standardprægede klausuler i lovudkastets § 11 (den gældende lovs § 13, stk. 1) bedst kunne foretages af den myndighed, der behandlede og afgjorde realitetssagen, at en sådan kompetencefastlæggelse ville sikre en ensartet bedømmelse af, om et dokument, der befandt sig hos flere myndigheder, kunne forlanges udleveret, og at en ordning, hvorefter enhver myndighed, der i en afgørelsessag havde et dokument i sin besiddelse, kunne udlevere det, ville kunne indebære, at afgørelsen af aktindsigtsspørgsmålet kunne trække længere ud, end hvis kompetencen på forhånd var tillagt en bestemt myndighed, idet den myndighed, der modtog en aktindsigtsanmodning ofte ville skulle forelægge spørgsmålet for den myndighed, der skulle træffe afgørelsen i realitetssagen, jf. betænkning nr. 857/1978, side 327 f.

Hvis der fremsættes begæring om aktindsigt i dokumenter, der ikke indgår i afgørelsessager – f.eks. sager om faktisk forvaltningsvirksomhed – ligger kompetencen hos enhver af de myndigheder, der har dokumentet i sin besiddelse, jf. § 15, stk. 1, 2. pkt.

Der er således fastlagt en klar kompetenceordning, hvor der sondres mellem afgørelsessager og andre sager, og denne ordning giver i almindelighed ikke anledning tvivl. Der kan dog opstå tvivl, hvor flere forvaltningsmyndigheder deltager i forberedelsen af en afgørelsessag, men også i sådanne tilfælde er udgangspunktet, at aktindsigtsspørgsmålet må træffes af den myndighed, som i øvrigt har kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet, jf. Vogter, side 264, og pkt. 3.2 nedenfor.

Det forhold, at en myndighed ikke føler sig kompetent til at træffe afgørelse med hensyn til spørgsmålet om aktindsigt i visse særlige dokumenter – f.eks. fordi dokumentet har et særligt fagligt indhold uden for myndighedens kompetenceområde – medfører ikke, at myndigheden kan henskyde afgørelsen af aktindsigtsspørgsmålet til den (fagkyndige) myndighed, der har udfærdiget dokumentet, jf. Vogter, side 268.

3.2. Selvom kompetenceordningen i almindelighed ikke giver anledning til tvivl, kan der nævnes nogle særlige tilfældegrupper, hvor spørgsmålet kan give anledning til tvivl. Om disse tilfældegrupper kan der – idet der i øvrigt henvises til fremstillingen i Vogter, side 264 ff. – i korte træk anføres følgende:

I klagesager ligger kompetencen med hensyn til afgørelsen af aktindsigtsspørgsmålet hos den klageinstans, der måtte have modtaget klagen over sagens realitet. Hvis en underordnet myndighed i et sådant tilfælde modtager en begæring om aktindsigt, skal den således fremsendes til klageinstansen.

Det forhold, at en overordnet myndighed har adgang til at tage en realitetssag op til revision, indebærer ikke i sig selv, at den overordnede myndighed af den grund bliver kompetent til at træffe afgørelse om aktindsigtsspørgsmålet, jf. FOB 1999, side 341. Det er således fortsat den underordnede myndighed, der skal træffe afgørelse om aktindsigt.

> Som et særligt eksempel kan nævnes FOB 2005, side 415. Denne sag drejede sig om, at en virksomhed havde lagt sag an mod Skatteministeriet på baggrund af afgørelser truffet af Landsskatteretten og Told- og Skattestyrelsen. I den forbindelse indgav virksomheden en aktindsigtsbegæring i Skatteministeriet vedrørende nogle dokumenter. Ministeriet meddelte afslag på begæringen uden at være i besiddelse af dokumenterne, som alene Told- og Skattestyrelsen var i besiddelse af. Ombudsmanden udtalte, at ministeriet ikke efter offentlighedslovens § 15, stk. 1, havde haft kompetence til at behandle begæringen om aktindsigt, da ministeriet ikke havde været i besiddelse af dokumenterne, og da dokumenterne ikke indgik i en sag, hvor ministeriet havde eller ville træffe afgørelse. Det forhold, at ministeriet tog sig af alle retssager inden for hele ministeriets område, gav ikke i sig selv ministeriet en sådan kompetence.

I afgørelsessager, der forelægges andre forvaltningsmyndigheder til udtalelse (høringssager), ligger aktindsigtskompetencen som udgangspunkt hos den myndighed, der har iværksat høringen (den hørende myndighed). Dette udgangspunkt modificeres dog af, at kompetencen tilkommer den hørte myndighed i forhold til dokumenter i den hørte myndigheds sag, der ikke er indgået – eller vil indgå – i den hørende myndigheds sag.

I sager, hvor et dokument fremsendes til en anden forvaltningsmyndighed med henblik på kontrol, ligger kompetencen i almindelighed hos den forvaltningsmyndighed, der har fremsendt dokumentet.

I et tilfælde, hvor en underordnet myndighed – i en afgørelsessag – har fremsendt sagens dokumenter til en overordnet myndighed til orientering, får den overordnede myndighed ikke af den grund kompetence til i første instans at træffe afgørelse vedrørende aktindsigtsspørgsmålet, jf. FOB 1999, side 346.

4. Klageadgang

4.1. Almindelig klageadgang

Bestemmelsen i § 15, stk. 2, fastslår, at afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages selvstændigt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører. Dette gælder uanset, om klageadgangen i forhold til den materielle afgørelse har sin baggrund i en lovbestemmelse eller hviler på den ulovbestemte adgang til at påklage afgørelser til en højere administrativ myndighed.

Offentlighedslovens § 15, stk. 2, indebærer således, at i de tilfælde, hvor en underordnet myndigheds afgørelse i den materielle sag ikke er undergivet klageadgang til en overordnet myndighed, kan myndighedens afgørelse om aktindsigtsspørgsmål heller ikke påklages til den overordnede myndighed. Eksempelvis vil en kommunalbestyrelses afgørelser vedrørende aktindsigtsspørgsmål ikke kunne påklages til en anden administrativ myndighed på sagsområder, hvor kommunalbestyrelsen ikke står i et almindeligt underordnelsesforhold til en anden forvaltningsmyndighed, jf. Vogter, side 274.

> Er den pågældende underordnede myndighed undergivet tilsyn, vil aktindsigtsspørgsmålet dog kunne indbringes for tilsynsmyndigheden, der vil have kompetence til at tage stilling til, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af reglerne om aktindsigt i offentlighedsloven. Denne mulighed for at indbringe aktindsigtsspørgsmål for en tilsynsmyndighed har især praktisk betydning i forhold til kommunale og regionale organer, idet statsforvaltningen fører tilsyn med, at kommunerne og regionerne "overholder den lovgivning, der gælder for offentlige myndigheder", jf. kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.
>
> Bestemmelsen i kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1, indebærer, at kommunernes og regionernes overholdelse af bl.a. offentlighedsloven, forvaltningsloven og almindelige retsgrundsætninger er omfattet af statsforvaltningens tilsyn, jf. Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer (2004), side 311.
>
> Kommunestyrelseslovens § 50 b, stk. 1, fastslår, at såfremt kommunalbestyrelsen undlader at udføre en foranstaltning, som den efter lovgivningen har pligt til at udføre, kan statsforvaltningen pålægge de medlemmer af kommunalbestyrelsen, som er ansvarlige for undladelsen, tvangsbøder. Som et eksempel på anvendelsen af tvangsbøder anføres følgende i Hans B. Thomsen m.fl., a.st., side 343: "Hvor kommunalbestyrelsens handlepligt entydigt fremgår af lovgivningen – f.eks. pligt til at meddele aktindsigt – vil tvangsbøder således efter omstændighederne

kunne anvendes over for det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem, indtil medlemmet i et møde har stemt for at opfylde den entydige handlepligt – i eksemplet at meddele aktindsigt."

Efter kommunestyrelseslovens § 52, stk. 1, kan statsforvaltningens afgørelse om anvendelse af tvangsbøder indbringes for indenrigs- og socialministeren.

Det følger i øvrigt af kommunestyrelseslovens § 53, stk. 1, at indenrigs- og socialministeren af *egen drift* kan tage spørgsmål om lovligheden af kommunale (og regionale) dispositioner eller undladelser op til behandling, når ministeren skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter. Ministeren kan således efter omstændighederne af egen drift tage aktindsigtsspørgsmål op til behandling.

I de tilfælde, hvor en afgørelse om aktindsigt, der er truffet af f.eks. en statslig myndighed, ikke kan påklages til f.eks. vedkommende minister, vil de enkelte ministerier ikke være afskåret fra i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige regler – på eget initiativ eller efter begæring, være sig fra den pågældende myndighed eller vedkommende borger – at fremkomme med *uforbindende udtalelser* om anvendelsen af offentlighedslovens bestemmelser, jf. Vogter, side 275.

4.2. Særlig klageadgang

I tilfælde, hvor klageadgangen er særligt reguleret, f.eks. ved oprettelse af en særlig klageinstans, er udgangspunktet efter formuleringen af offentlighedslovens § 15, stk. 2, at også afgørelser om aktindsigt i sager, hvor den materielle afgørelse henhører under klageinstansens kompetence, kan påklages til denne.

4.3. Særlige klagebegrænsninger

4.3.1. Særlige klagefrister og særlige begrænsninger i de klageberettigedes kreds

Det antages, at bestemmelser, der fastsætter særlige klagefrister eller særlige begrænsninger i de klageberettigedes kreds i forhold til klager vedrørende den materielle sag, ikke har betydning for adgangen til at påklage afgørelser om aktindsigt, medmindre det af forarbejderne til sådanne bestemmelser om særlige klagefrister eller særlige begrænsninger udtrykkeligt fremgår, at de også angår forvaltningsprocessuelle afgørelser som f.eks. afgørelser om aktindsigt, jf. Vog-

ter, side 273, Gammeltoft-Hansen m.fl., side 508, og pkt. 48 i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven fra 1986.

> Den nævnte retsopfattelse er også lagt til grund af ombudsmanden i FOB 2006, side 410, der drejede sig om en kvinde, der klagede til Ankestyrelsen over, at Arbejdsskadestyrelsen havde givet hende afslag på aktindsigt i nogle dokumenter i hendes arbejdsskadesag. Ankestyrelsen afslog at behandle klagen under henvisning til, at klagefristen på 4 uger i arbejdsskadeforsikringslovens § 55, stk. 3 og 4, var overskredet.
>
> Ombudsmanden udtalte i den anledning, at afgørelser om aktindsigt i arbejdsskadesager træffes efter forvaltnings- eller offentlighedsloven, og efter disse love gælder ingen klagefrister. Endvidere gav ombudsmanden udtryk for, at bestemmelser, der fastsætter særlige klagefrister i det materielle retsforhold – hvis der ikke er udtrykkelige holdepunkter for det modsatte – er uden betydning for adgangen til at klage over afgørelser om aktindsigt.
>
> På denne baggrund udtalte ombudsmanden med henvisning til, at det hverken af ordlyden af arbejdsskadeforsikringslovens klagebestemmelser eller af forarbejderne hertil fremgik, at der gjaldt en klagefrist på 4 uger ved afgørelser om aktindsigt i arbejdsskadesager, at det var kritisabelt, at Ankestyrelsen – med henvisning til klagefristen i arbejdsskadeforsikringslovens § 55, stk. 3 og 4 – havde afvist at behandle klagen over Arbejdsskadestyrelsens afslag på aktindsigt.

4.3.2. Saglige begrænsninger

I tilfælde, hvor en særlig klageinstans' kompetence er sagligt begrænset, er det usikkert, om sådanne begrænsninger i klageadgangen også gælder aktindsigtsspørgsmål. Om dette spørgsmål anføres følgende i Gammeltoft-Hansen m.fl., side 508 f:

> "Konsekvensen af en bekræftende besvarelse på spørgsmålet om hvorvidt saglige begrænsninger også gælder klager over aktindsigtsafgørelser, vil eksempelvis være at når klageadgangen til Naturklagenævnet i henhold til planlovens § 58, stk. 1, i visse tilfælde kun gælder for så vidt angår "retlige spørgsmål", kan klage over afslag på aktindsigt kun optages til realitetsbehandling hvis klagen støtter sig på retlige indsigelser. Tilsvarende vil afgørelser om aktindsigt i sociale sager kun kunne indbringes for Den Sociale Ankestyrelse som tredjeinstans såfremt den underliggende sag er af principiel eller generel betydning, idet klageadgangen inden for det sociale område i almindelighed er begrænset på denne måde. For at antage at de saglige begrænsninger også gælder aktindsigtsafgørelser, taler at de synspunkter der ligger bag klagebegrænsningen – typisk et ønske om res-

> sourcebesparelser – taler herfor. Heroverfor kan anføres at aktindsigtsafgørelser typisk vil være ret fåtallige, samtidig med at de er af særlig retssikkerhedsmæssig betydning. I praksis anerkender Ankestyrelsen at aktindsigtsspørgsmål påklages uafhængigt af om den underliggende sag er principiel eller generel […]."

Det må i forhold til det omtalte spørgsmål tillægges betydning, at en myndigheds beslutninger om en sags behandling (processuelle afgørelser) i almindelighed ikke kan påklages særskilt. Processuelle afgørelser – hvortil en afgørelse vedrørende aktindsigt principielt henregnes – kan således normalt ikke påklages uden at afvente afgørelsen af selve sagens realitet. Offentlighedslovens § 15, stk. 2, har imidlertid fraveget dette princip således, at aktindsigtsspørgsmål kan påklages uden at afvente realitetsafgørelsen i en sag. Baggrunden for, at § 15, stk. 2, etablerer en selvstændig klageadgang med hensyn til aktindsigtsspørgsmål, må antages at være hensynet til at sikre, at en overordnet myndighed foretager en tilbundsgående og fornyet behandling af aktindsigtsspørgsmålet, jf. også nedenfor under pkt. 4.4 om klagesagsbehandlingens omfang og indhold.

På denne baggrund må det antages, at udgangspunktet må være, at en overordnet klageinstans vil være rekursinstans for alle aktindsigtsspørgsmål, selvom klageadgangen med hensyn til materielle afgørelser måtte være begrænset til f.eks. spørgsmål af principiel karakter, jf. L.A. 1985-542-13, der er gengivet i Vogter, side 273.

Det nævnte udgangspunkt må dog fraviges i de tilfælde, hvor det udtrykkeligt af forarbejderne til den bestemmelse, der fastslår, at det alene er spørgsmål af principiel karakter, der kan påklages, fremgår, at den saglige begrænsning tillige angår forvaltningsprocessuelle afgørelser som f.eks. afgørelser om aktindsigt.

4.4. Klagesagsbehandlingens omfang og indhold

Med hensyn til det nærmere omfang og indhold af en overordnet myndigheds prøvelse af en klage vedrørende aktindsigt, der er truffet af en underordnet myndighed, kan der henvises til FOB 1994, side 52, der vedrører bestemmelsen i forvaltningslovens § 16, stk. 4, 1. pkt., som svarer til offentlighedslovens § 15, stk. 2.

I FOB 1994, side 52, havde et selskab klaget til ombudsmanden over Bygge- og Boligstyrelsens behandling af selskabets klage over en kommunes afgørelse om aktindsigt i dokumenter vedrørende en sag om ekspropriation. I en udtalelse til ombudsmanden anførte Bygge- og Boligstyrelsen, at styrelsen efter sæd-

vanlig praksis ikke krævede den myndigheds sagsakter forelagt, hvis afgørelse, der blev klaget over, og at en indsendelse af kommunens sagsakter til styrelsen i øvrigt ville have den konsekvens, at kommunens interne arbejdsdokumenter ikke længere kunne betragtes som interne.

Ombudsmanden udtalte i første række, at udgangspunktet for en klagemyndigheds sagsbehandling ved prøvelse af en afgørelse truffet af en underordnet myndighed, er, at myndigheden skal foretage en fuldstændig efterprøvelse af alle sagens faktiske omstændigheder og af alle sagens retlige spørgsmål (jf. også FOB 2002, side 402). På dette grundlag skal klagemyndigheden konkret tage stilling til, om indholdet af den påklagede afgørelse er korrekt. En udtømmende prøvelse af kommunens afgørelse om afslag måtte således forudsætte en gennemgang af de akter, som kommunen havde afslået at give aktindsigt i. Bygge- og Boligstyrelsen burde på denne baggrund konkret have taget stilling til, om selskabet havde fået meddelt aktindsigt i de dokumenter, som selskabet var berettiget til.

Ombudsmanden udtalte endvidere, at de interne arbejdsdokumenter ikke mistede deres interne karakter, når de videregives som led i behandlingen af en klage vedrørende afslag på aktindsigt i de pågældende dokumenter.

Det kan på denne baggrund konstateres, at den administrative myndighed – der som almindelig eller særlig klageinstans – behandler en sag om afslag på aktindsigt, som udgangspunkt skal foretage en fuldstændig efterprøvelse af sagens retlige og faktiske forhold, herunder indhente de sager og dokumenter, der vedrører spørgsmålet om aktindsigt, jf. også FOB 2005, side 170, og FOB 2005, side 415.

4.5. Folketingets Ombudsmand, domstolene og Justitsministeriet

4.5.1. Efter ombudsmandslovens § 7, stk. 1, omfatter ombudsmandens virksomhed alle dele af den offentlige forvaltning. Den tidligere lovs begrænsninger i ombudsmandens kompetence over for kommunerne er med virkning fra den 1. januar 1997 ophævet. Kommunale myndigheder er nu på samme måde som statslige forvaltningsmyndigheder omfattet af ombudsmandens kompetence. Også de kommunalpolitiske organer, kommunalbestyrelsen, udvalgene og borgmesteren og i magistratskommuner magistratsmedlemmer, hører nu fuldt ud under ombudsmandens virksomhed, jf. Jon Andersen m.fl., Ombudsmandsloven med kommentarer (1999), side 21.

Der vil dermed i praksis være adgang til – hvis de øvrige betingelser for at indgive en klage for ombudsmanden er opfyldt – at indgive klager over såvel

statslige som kommunale myndigheders afgørelser vedrørende aktindsigtsspørgsmål. Der vil også være adgang til at indgive en klage til ombudsmanden over en kommunalbestyrelses afgørelse i en aktindsigtssag, hvor der ikke består en rekursmulighed. I sådanne tilfælde vil ombudsmanden dog normalt afvise sagen, hvis sagens realitetsspørgsmål er af en art, som tilsynsmyndigheden kan tage stilling til, jf. Jon Andersen m.fl., a.st., side 66.

Det fremgår af ombudsmandens praksis, at han "altid har prioriteret hurtig besvarelse af klager, der vedrører afgørelser om aktindsigt eller sagsbehandling i forbindelse hermed, højt. Dette har sammenhæng med, at aktindsigtssager […] i lovgivningen [offentlighedslovens § 16] er forudsat behandlet hurtigt", jf. FOB 1994, side 340 (side 346).

4.5.2. Foruden adgangen til at indgive klage til ombudsmanden, kan spørgsmål om lovligheden af forvaltningsmyndighedernes afgørelser om aktindsigt indbringes for domstolene efter den almindelige bestemmelse i grundlovens § 63 om domstolskontrol med forvaltningens afgørelser, jf. betænkning nr. 857/1978, side 311. Som et nyere eksempel på, at et spørgsmål om aktindsigt er blevet indbragt for domstolene, kan nævnes UfR 2004, side 1212 Ø, hvor landsretten fastslog, at Beskæftigelsesministeriet var forpligtet til at udlevere navn og stilling på to medarbejdere i medfør af offentlighedslovens § 2, stk. 3, jf. stk. 2.

4.5.3. Det kan også nævnes, at Justitsministeriet løbende afgiver vejledende udtalelser om offentlighedslovens fortolkning over for andre forvaltningsmyndigheder.

5. Bemyndigelsesadgangen efter offentlighedslovens § 15, stk. 3.

Det følger af § 15, stk. 3, at vedkommende minister kan fastsætte bestemmelser, der fraviger reglerne i stk. 1 og 2 om, hvilken myndighed der skal træffe afgørelse i sager om aktindsigt, og om klageadgangen.

Det antages, at det i medfør af bemyndigelsen i § 15, stk. 3, i praksis formentlig navnlig vil kunne blive aktuelt at henlægge kompetencen som (endelig) klageinstans vedrørende aktindsigtsspørgsmål til vedkommende minister, jf. John Vogter, side 276.

Det antages dog, at bemyndigelsen næppe giver hjemmel til at afskære klageadgangen vedrørende aktindsigtsspørgsmål til f.eks. en særlig klageinstans

(typisk et nævn med særlig saglig kompetence), uden at afgørelserne om aktindsigt samtidig henlægges til en anden forvaltningsmyndighed (typisk minister) til afgørelse, jf. L.A. 1985-542-13.

Om bestemmelsen henvises i øvrigt til Vogter, side 276 f.

6. Etablering af et centralt ankenævn

I forbindelse med en gennemgang af spørgsmålet om adgang til at påklage afgørelser om aktindsigtsspørgsmål, kan der være grund til at nævne, at såvel den tidligere Offentlighedskommission som Offentlighedsudvalget overvejede, om der burde etableres et særligt ankenævn til at behandle klager over afslag på aktindsigt. Om disse overvejelser kan oplyses følgende:

6.1. Den tidligere Offentlighedskommissions overvejelser

Den tidligere Offentlighedskommission drøftede et lovudkast til lov om offentlighed i forvaltningen, hvor der i lovudkastets §§ 7 og 8 var optaget bestemmelser om oprettelse af et særligt ankenævn til at behandle klager over afslag på aktindsigt, jf. betænkning nr. 325/1963, side 55 f. samt side 179 f. De nævnte bestemmelser havde følgende ordlyd:

> ”**§ 7.** Afslår en forvaltningsmyndighed at efterkomme en begæring efter § 1 eller § 6, kan den, der har fremsat begæringen, inden 4 uger, efter at afgørelsen er meddelt ham, indbringe denne for det i § 8 omhandlede nævn. Det samme gælder, hvis den pågældende er utilfreds med myndighedens afgørelse efter § 5 om, hvorledes eller hvornår begæringen kan imødekommes.
> Stk. 2. […]
>
> **§ 8.** Statsministeren nedsætter et nævn, der skal træffe afgørelse i de sager, der indbringes for det i henhold til § 7.
>
> *Stk. 2.* Nævnet består af en formand, der skal opfylde betingelserne for at kunne beskikkes som højesteretsdommer, et medlem med særlig kendskab til offentlig forvaltning og et medlem, der vælges efter indstilling fra Danske Dagblades Fællesrepræsentation og Danske Journalisters Fællesrepræsentation.
>
> *Stk. 3.* Nævnet kan af enhver offentlig myndighed forlange alle oplysninger, som findes fornødne ved sagens bedømmelse.
>
> *Stk. 4.* De nærmere regler for nævnets virksomhed fastsættes af statsministeren.

> *Stk. 5.* Nævnets afgørelser er endelige. Dog kan den, der har fået afslag på en begæring om at blive gjort bekendt med dokumenterne i en sag, i hvilken han er part, inden 4 uger efter at nævnets afgørelse er meddelt ham, indbringe afgørelsen for domstolene."

Det følger af de citerede bestemmelser, at det særlige ankenævn skulle være kompetent til at behandle klager over enhver forvaltningsmyndigheds, herunder ministeriers, afgørelser vedrørende aktindsigtsspørgsmål, og at nævnets afgørelser skulle være endelige – også i forhold til domstolene – medmindre der var tale om partsoffentlighedsspørgsmål.

Et flertal på 13 af kommissionens medlemmer kunne imidlertid under henvisning til bl.a. en udtalelse af 14. november 1960 fra Justitsministeriet til kommissionen ikke tilslutte sig tanken om oprettelsen af et sådant nævn, jf. betænkning nr. 325/1963, side 55.

I Justitsministeriets udtalelse – der er optrykt i betænkning nr. 325/1963, side 186 ff – blev det bl.a. anført, at det måtte anses for vanskeligt foreneligt med det ministerielle system og ministeriernes statsretlige stilling at skabe en administrativ klageinstans i forhold til ministerierne, at nævnet ikke ville repræsentere en sådan særlig sagkundskab, at nævnsordningen burde foretrækkes frem for domstolsprøvelse, og at der i det hele ikke kunne anføres særlige grunde, der kunne opveje de principielle betænkeligheder, der var forbundet med at unddrage administrative afgørelser fra domstolsprøvelse. Endvidere blev der peget på, at det under hensyn til administrationens almindelige ansvar, herunder ministrenes politiske ansvar og adgangen til at klage til Folketingets Ombudsmand, måtte betvivles, at der var behov for nogen mere omfattende prøvelse af ministrenes afgørelser ved en klageinstans uden for administrationen.

Et mindretal på 7 af kommissionens medlemmer gik derimod ind for en ankenævnsordning. Mindretallet lagde navnlig vægt på, jf. betænkning nr. 325/1963, side 55 f, at lovbestemmelser om den administrative rekurs, der er indrettet hovedsagelig med henblik på afgørelsers materielle lovlighed og rigtighed, ville rejse mange tvivlsspørgsmål i forhold til klager over aktindsigtsafgørelser, f.eks. med hensyn til betydningen af klagefrister og afgrænsningen af klageberettigede, at den gældende administrative klageordning inden for den kommunale forvaltning var utilstrækkelig, idet der på et stort område af kommunalforvaltningen overhovedet ingen klageret bestod, idet kommunalbestyrelserne ikke stod i noget almindeligt underordnelsesforhold til statsmyndighederne, og at offentlighedslovens vage og elastiske undtagelsesbestemmelser var et lidet egnet grundlag for almindelig domstolsprøvelse, ligesom denne bl.a.

som følge af instansfølgen ville kunne trække så længe ud, at meddelelse af oplysningerne i sagen ikke længere ville være af interesse. Mindretallet lagde endvidere vægt på, at nævnets kollegiale sammensætning og egenskab som specialinstans ville gøre det egnet til at undergive klagesagerne en mere indgående og alsidig behandling, end når klagerne måtte blive behandlet af de almindelige overordnede forvaltningsmyndigheder.

6.2. Offentlighedsudvalgets overvejelser

Offentlighedsudvalget overvejede tillige behovet for at oprette et særligt ankenævn, men fandt ikke, at der burde indføres en sådan ordning. Om offentlighedsudvalgets overvejelser herom anføres følgende i betænkning nr. 857/1978, side 330:

> "Udvalget har […] ligesom i sin tid offentlighedskommissionen overvejet, om der måtte være behov for at foreslå oprettet et særligt ankenævn til endeligt at afgøre aktindsigtsspørgsmål både i forhold til den statslige og den kommunale forvaltning – eventuelt således at muligheden for at få spørgsmålet prøvet ved domstolene bevares.
>
> Af de grunde, som justitsministeriet i sin tid anførte over for offentlighedskommissionen imod indførelsen af en sådan klageinstans, og som et flertal i kommissionen tilsluttede sig, er det også udvalgets opfattelse, at en nævnsordning ikke bør indføres. […]
>
> Udvalget har også lagt vægt på, at erfaringerne i forbindelse med offentlighedslovens administration ikke kan siges at have afdækket noget behov for en sådan ordning. Udvalget har herved forudsat, at justitsministeriet også efter lovens revision vil fortsætte i samme omfang som hidtil med at afgive vejledende udtalelser efter anmodning fra andre myndigheder."

7. Kommissionens overvejelser

7.1. Kompetencen i første instans

Det følger af offentlighedslovens § 15, stk. 1, at der gælder en tostrenget ordning med hensyn til, hvilken forvaltningsmyndighed der har kompetencen til at træffe afgørelsen i forhold til en anmodning om aktindsigt. I afgørelsessager ligger kompetencen hos den myndighed, der skal træffe afgørelsen i realitets-

sagen (§ 15, stk. 1, 1. pkt.), mens kompetencen i andre tilfælde ligger hos enhver af de myndigheder, der har dokumentet i sin besiddelse (§ 15, stk. 1, 2. pkt.).

Kommissionen har i første række overvejet, om der kan være grund til at ændre kompetencefastlæggelsen i afgørelsessager således, at enhver myndighed, som er i besiddelse af dokumenter, der indgår i en afgørelsessag, skal have kompetencen til at behandle en anmodning om aktindsigt. Det er imidlertid kommissionens opfattelse, at der ikke foreligger grundlag for at ændre ved den kompetenceordning, der er fastlagt i den gældende lovs § 15, stk. 1, 1. pkt., hvorefter kompetencen ligger hos den myndighed, der skal træffe afgørelsen i realitetssagen. Kommissionen har i den forbindelse lagt vægt på de hensyn, som Offentlighedsudvalget også lagde vægt på ved udvalgets overvejelser om det nævnte spørgsmål, jf. herved pkt. 3.1 ovenfor.

Kommissionen har endvidere overvejet, om der kan være grund til at ændre kompetenceordningen i andre sager end afgørelsessager således, at det i særlige tilfælde ikke skal være "enhver myndighed", der er i besiddelse af et dokument, som skal kunne træffe afgørelse om aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 15, stk. 1, 2. pkt.

Kommissionen har således overvejet, om der bør indføres en ordning, hvorefter det i de tilfælde, hvor nogle dokumenter kan undtages af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar (den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 1, jf. lovudkastets § 31) samt udenrigspolitiske forhold mv. (den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2, jf. lovudkastets § 32), ikke skal være "enhver myndighed", men en forvaltningsmyndighed, der er i besiddelse af særlig fagkundskab – f.eks. Justitsministeriet, Forsvarsministeriet eller Udenrigsministeriet – der skal træffe afgørelsen om aktindsigt i de pågældende dokumenter. Dette kunne navnlig gælde i tilfælde, hvor dokumenterne er udarbejdet af de nævnte ministerier.

Til støtte for at indføre en sådan særlig kompetenceordning i forhold til oplysninger, der vedrører statens sikkerhed, rigets forsvar og udenrigspolitiske forhold mv., kan det anføres, at en vurdering af, om der gør sig sådanne hensyn gældende, bedst kan foretages af bl.a. de nævnte særlige sagkyndige ministerier. De pågældende ministerier kan med andre ord siges at have de bedste forudsætninger for at foretage sådanne vurderinger.

Det kan i forlængelse heraf peges på, at bestemmelsen i den gældende lovs § 15, stk. 1, 1. pkt., om kompetencen i afgørelsessager, også bygger på den opfattelse, at den myndighed, der skal træffe afgørelsen i realitetssagen, er bedst egnet til at afgøre aktindsigtsspørgsmålet. Offentlighedsloven anerkender således, at kompetencen til at behandle aktindsigtsanmodninger ikke skal tilkomme

"enhver myndighed", der har et dokument i sin besiddelse, hvor der er en anden myndighed, der er bedre egnet.

Hertil kommer, at en myndighed, der f.eks. er i besiddelse af et dokument, der er udarbejdet af Forsvarsministeriet, og som skal overveje, om hensynet til rigets forsvar kan begrunde et afslag på aktindsigt, typisk vil høre Forsvarsministeriet om det pågældende spørgsmål. En sådan høringsprocedure vil kunne være tidskrævende og vil kunne indebære, at behandlingen af aktindsigtsanmodningen tager længere tid, end hvis kompetencen på forhånd tilkom Forsvarsministeriet. Hensynet til en hurtig behandling og afgørelse af aktindsigtsspørgsmålet kunne således også begrunde en ændret kompetenceordning i de omhandlede tilfælde.

Heroverfor kan der imidlertid peges på, at spørgsmålet om, hvorvidt kompetenceordningen bør være anderledes i "ikke-afgørelsessager" end den, der er fastlagt i den gældende lovs § 15, stk. 1, 2. pkt., ikke kun gør sig gældende i forhold til de nævnte tilfælde – dvs. hvor det overvejes, om dokumenterne kan undtages af hensyn til statens sikkerhed, rigets forsvar eller udenrigspolitiske forhold mv. – men at spørgsmålet også kan gøre sig gældende i andre tilfælde, hvor en vurdering af aktindsigtsspørgsmålet afhænger af en særlig "sagkundskab". Det gælder f.eks., hvor spørgsmålet er, om aktindsigt vil skade efterforskningshensyn (lovudkastets § 33, nr. 1) samt om aktindsigt vil skade forskningsmæssige interesser (lovudkastets § 33, nr. 4).

Herudover kan der peges på, at en ordning, hvor spørgsmålet om aktindsigt i forhold til dokumenter, der muligvis kan undtages af hensyn til rigets sikkerhed mv., skal afgøres af et særligt sagkyndigt ministerium, vil kunne indebære, at aktindsigtsspørgsmålet i én og samme sag skal afgøres af flere forskellige myndigheder. Det gælder således i de tilfælde, hvor sagen foruden de pågældende dokumenter indeholder andre dokumenter og oplysninger.

Endelig kan der lægges vægt på, at en forvaltningsmyndighed, der er i tvivl om, hvorvidt visse oplysninger og dokumenter kan udleveres af hensyn til rigets sikkerhed mv., vil kunne indhente en udtalelse fra det pågældende sagkyndige ministerium

Der kan i øvrigt henvises til de tilsvarende overvejelser, som Offentlighedsudvalget gjorde sig i forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt der skulle etableres en særlig kompetenceordning med hensyn til spørgsmålet om aktindsigt i dokumenter af lægefaglig karakter, jf. betænkning nr. 857/1978, side 329 f.

På denne baggrund har kommissionen ikke fundet, at der i en ny offentlighedslov bør fastlægges en særlig kompetenceordning i forhold til de tilfælde, hvor spørgsmålet i en "ikke-afgørelses-sag" er, om oplysninger og dokumenter

kan undtages med henvisning til hensynet til rigets sikkerhed, rigets forsvar eller udenrigspolitiske interesser mv.

I den forbindelse bemærkes, at såfremt der indenfor bestemte områder består et særligt behov for at fravige kompetenceordningen, kan vedkommende minister efter den gældende lovs § 15, stk. 3, der foreslås videreført i lovudkastets § 36, stk. 4, fastsætte en ændret kompetenceordning. Således vil f.eks. forsvarsministeren i forhold til dokumenter af en bestemt karakter, der udarbejdes af ministeriet, kunne fastsætte bestemmelser om, at spørgsmålet om aktindsigt – uanset sagens karakter – skal træffes af forsvarsministeren.

Kommissionen foreslår på den anførte baggrund bestemmelserne i den gældende lovs § 15, stk. 1 og 3, videreført, jf. lovudkastets § 36, stk. 1 og 4.

Kommissionen skal bemærke, at anmodninger om sammenstilling af oplysninger eller indsigt i databeskrivelser kan afgøres af enhver af de myndigheder, der måtte være i besiddelse af de oplysninger eller databeskrivelser, som den enkelte anmodning vedrører.

7.2. Klageadgang

7.2.1. Etablering af et særligt klageorgan

Kommissionen har ligesom Offentlighedskommissionen af 1956 og Offentlighedsudvalget overvejet, om der er grund til at foreslå, at der oprettes et særligt klageorgan, som skal behandle klager over forvaltningsmyndighedernes afgørelser om aktindsigt.

Kommissionen har i den forbindelse overvejet, om der bør oprettes en særlig "aktindsigtsinstitution" under Folketinget, der eventuelt kan tilknyttes Folketingets Ombudsmand eller etableres som et selvstændigt organ, der skal kunne tage stilling til klager over alle statslige forvaltningsmyndigheders afgørelser om aktindsigt, herunder afgørelser truffet af underordnede statslige forvaltningsmyndigheder.

Kommissionen har ikke fundet, at der i givet fald er behov for, at et sådant eventuelt særligt klageorgan skal have kompetence til at behandle kommunale forvaltningsmyndigheders aktindsigtsafgørelser, idet de kommunale tilsynsmyndigheder må antages i tilstrækkelig grad at sikre de hensyn til bl.a. uafhængighed og effektivitet, som en sådan ordning vil skulle varetage.

Den ordning, som kommissionen har overvejet, ville bygge på, at den pågældende "aktindsigtsinstitutions" afgørelser – i modsætning til ombudsmandens udtalelser – ville være bindende for forvaltningsmyndighederne og skulle

være endelige, således at institutionens afgørelser ikke skulle kunne indbringes for Folketingets Ombudsmand. Endvidere skulle institutionen kunne udstede tvangsbøder, hvis de pågældende forvaltningsmyndigheder ikke efterlever institutionens afgørelser.

Til støtte for, at der indføres en sådan ordning, kan anføres følgende:

Formålet med en institution af den nævnte karakter ville være at sikre en effektiv kontrol med forvaltningsmyndighedernes aktindsigtsafgørelser, idet institutionen som nævnt skulle kunne træffe bindende afgørelser og udstede tvangsbøder.

Endvidere ville man med en sådan institution have bedre mulighed for at sikre en ensartet praksis med hensyn til principielle fortolkningsspørgsmål, ligesom man ville kunne sikre, at de personer, der tager stilling til klager over aktindsigtsafgørelser, har en særlig sagkundskab og indsigt med hensyn til behandlingen af aktindsigtsspørgsmål.

Herudover ville man muligvis opnå en hurtigere klagesagsbehandling end i forhold til den gældende ordning, dels fordi et sådant organ ikke ville have andre sager at behandle, dels fordi de personer, der ville være ansat i institutionen i kraft af deres ekspertise og indhøstede erfaring ville kunne behandle aktindsigtsspørgsmål hurtigere.

Endelig ville man sikre en mere uafhængig prøvelse af klager over aktindsigtsspørgsmål i forhold til den gældende ordning, hvor det er en statslig myndighed, der behandler en klage over en anden (underordnet) statslig myndighed, f.eks. et ministeriums departement der behandler en klage over en underliggende styrelse.

Følgende kan anføres til støtte for, at der ikke bør indføres en ordning som den skitserede:

Der kan peges på, at det er ikke sikkert, at den pågældende "aktindsigtsinstitution" ville kunne behandle klager over afslag på aktindsigt hurtigere end den tid, som der går med at behandle klager efter den gældende ordning. Dette skyldes, at der – henset til, at institutionen vil skulle træffe den endelige afgørelse i sagen – ville være et særligt behov for at høre vedkommende forvaltningsmyndighed, før institutionen træffer afgørelsen i klagesagen. Endvidere måtte der tages højde for, at institutionen ville skulle behandle ganske mange klagesager, da institutionen efter den skitserede ordning skulle have kompetence til at behandle samtlige klager over statslige forvaltningsmyndigheders behandling af aktindsigtssager. Antallet af klagesager vil således kunne indebære, at institutionen ikke vil have mulighed for at træffe afgørelsen hurtigt.

Desuden kan det – ligesom Offentlighedskommissionen af 1956 og Offentlighedsudvalget gjorde, jf. pkt. 6 ovenfor – anføres, at det ikke vil harmonere med principperne bag det ministerielle system og ministeriernes statsretlige stilling at skabe en egentlig klageinstans i forhold til ministerierne, og at det i øvrigt må betragtes som uhensigtsmæssigt, at der ikke vil kunne rejses et politisk ansvar i forhold til den pågældende klageinstitution.

Herudover kan det anføres, at aktindsigtsafgørelser – uanset at de er væsentlige for en principiel betragtning – ikke i forhold til andre typer af afgørelser, som myndighederne træffer, har en sådan helt særlig karakter, at der er grundlag for at etablere en særskilt klageordning. De synspunkter, der er nævnt til støtte for at indføre den skitserede ordning, vil således i det væsentlige også kunne fremføres som argumenter for at etablere et særligt klageorgan i forhold til andre typer af væsentlige afgørelser, som myndighederne træffer.

Endvidere kan det anføres, at der må tages hensyn til, at Folketingets Ombudsmand efter den gældende ordning har kompetence til at behandle klager over aktindsigtsafgørelser truffet af de ministerielle departementer eller af de underliggende myndigheder, hvis afgørelsen ikke kan indbringes for en højere administrativ myndighed. Etablering af en særlig aktindsigtsinstitution måtte således i praksis betyde, at man samtidig begrænsede ombudsmandens kompetence til ikke at omfatte aktindsigtsafgørelser truffet af de pågældende statslige forvaltningsmyndigheder. Det er kommissionens opfattelse, at erfaringerne efter den gældende ordning ikke har afdækket et behov for at foretage en sådan principiel indskrænkning i ombudsmandens kompetence.

Herudover kan der peges på, at det hensyn til en sagkyndig og uafhængig efterprøvelse af forvaltningsmyndighedernes aktindsigtsafgørelser, som en særlig klageinstitution i givet fald skulle sikre, i dag varetages ved navnlig ombudsmandens behandling af sådanne klager. Hertil kommer under alle omstændigheder, at det i visse tilfælde vil være den statslige myndighed, der vil være i besiddelse af den specifikke sagkundskab. Dette gælder f.eks. i de tilfælde, hvor spørgsmålet er, om en aktindsigtsanmodning kan afslås med henvisning til hensynet til statens sikkerhed eller rigets forsvar.

I forlængelse heraf kan det anføres, at hensynet til en effektiv kontrol med forvaltningsmyndighedernes aktindsigtsafgørelser også er varetaget ved ombudsmandens prøvelsesadgang, idet myndighederne som altovervejende hovedregel efterlever ombudsmandens udtalelser. Det udgør således ikke fra en praktisk synsvinkel et problem, at ombudsmandens afgørelser ikke er bindende.

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at der ikke bør indføres en særlig klageinstans, som skal have kompetence til at behandle klager over de statslige forvaltningsmyndigheders afgørelser om aktindsigt.

7.2.2. Hurtig og effektiv klagesagsbehandling

7.2.2.1. Særskilt og direkte klage til øverste klageinstans mv.

7.2.2.1.1. Selvom kommissionen under pkt. 7.2.1 har fundet, at der ikke bør indføres en særlig klageinstans i forhold til de statslige forvaltningsmyndigheders afgørelser om aktindsigt, finder kommissionen dog, at der kan være grund til at overveje, hvorledes de centrale hensyn, som en sådan ordning skulle varetage – hensynet til en hurtig og effektiv klagesagsbehandling – kan sikres på anden måde.

Kommissionen finder, at de nævnte hensyn kan iagttages ved, at der indføres en adgang til, at afgørelser om aktindsigt kan påklages særskilt og direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, anmodningen om aktindsigt vedrører.

Det forhold, at afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, anmodningen om aktindsigt vedrører, vil indebære, at aktindsigtsspørgsmål kan påklages uden at afvente realitetsafgørelsen i den materielle sag. Dette svarer i princippet til den gældende lovs § 15, stk. 2.

Det er kommissionens opfattelse, at adgangen til særskilt at påklage en afgørelse om aktindsigt bør gælde uanset, om klageadgangen i forhold til den materielle afgørelse har sin baggrund i en lovbestemmelse eller følger af den ulovbestemte adgang til at påklage afgørelser til en højere administrativ myndighed. Det anførte indebærer, at den underordnede myndigheds afgørelse om aktindsigtsspørgsmål ikke bør kunne påklages til den overordnede myndighed, herunder til den øverste klageinstans i de tilfælde, hvor den underordnede myndigheds afgørelse i den materielle sag ikke er undergivet klageadgang, jf. således lovudkastets § 37, stk. 1. Det vil sige, at såfremt der inden for et bestemt område er flere instanser, der står over den underordnede myndighed, der træffer aktindsigtsafgørelsen, kan aktindsigtsafgørelsen alene indbringes for den overordnede myndighed, som den materielle sag kan indbringes for, og derfor ikke nødvendigvis til den øverste klageinstans på området, medmindre den materielle sag (også) kan indbringes for denne instans. Som eksempel kan nævnes det tilfælde, at den underordnede myndighed A træffer en aktindsigts-

afgørelse i en sag, hvor den materielle sag kan indbringes for B, men ikke for C, der er overordnet A og B, og som er den øverste klageinstans på det pågældende område. I et sådant tilfælde kan aktindsigtsafgørelsen således alene påklages (særskilt og) direkte til B, men ikke C, da den materielle sag – som nævnt – ikke kan indbringes for C.

I de tilfælde, hvor en underordnet myndigheds afgørelse eller behandling af selve den materielle sag kan påklages til den myndighed, der er øverste klageinstans på det pågældende område – det vil f.eks. sige til den myndighed, der er tredje instans – er det som nævnt kommissionens opfattelse, at afgørelser om aktindsigt skal påklages direkte til vedkommende øverste klageinstans. I et sådant tilfælde vil eventuelle mellemliggende myndigheder, hvortil den materielle sag kan indbringes, blive sprunget over i forbindelse med, at den aktindsigtssøgende påklager den underordnede myndigheds afgørelse om aktindsigt.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at den foreslåede ordning om at kunne påklage afgørelser om aktindsigt direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, anmodningen vedrører, ikke er foreslået indført i forhold til afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser. Dette skyldes, at afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser ikke – som afgørelser om aktindsigt – vil vedrøre en underliggende materiel sag. Hertil kommer, at adgangen til at påklage afgørelser om aktindsigt på visse områder vil være begrænset, hvilket vil følge af, at adgangen til at påklage de materielle sager på de pågældende områder vil være begrænset. Det samme vil imidlertid ikke gælde i forhold til afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser.

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser ikke bør kunne påklages direkte til den eventuelle øverste klageinstans på området, men først bør påklages til den administrative myndighed, der står i et umiddelbart (almindeligt) overordnelsesforhold til den (underordnede) myndighed, der har truffet afgørelsen om sammenstilling af oplysninger eller indsigt i en databeskrivelse.

Om spørgsmålet om særskilt og direkte klage af en aktindsigtsafgørelse henvises til lovudkastets § 37, stk. 1, samt bemærkningerne til denne bestemmelse.

Det er i den forbindelse kommissionens opfattelse, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren bør kunne fastsætte, at en anden myndighed end "klageinstansen" skal være klageinstans, jf. således også den gældende lovs § 15, stk. 3. Det betyder, at vedkommende minister vil kunne fravige bestemmelsen i lovudkastets § 37, stk. 1 om, at afgørelser om aktindsigt

skal indbringes for den øverste klageinstans udenom en mellemliggende administrativ myndighed. Ministeren bør således indenfor et nærmere angivet område kunne bestemme, at aktindsigtsafgørelser (først) skal indbringes for den mellemliggende administrative myndighed.

Herudover bør vedkommende minister i de tilfælde, hvor adgangen til at påklage de materielle afgørelser på området er afgrænset til at angå principielle spørgsmål mv., kunne fravige udgangspunktet om, at aktindsigtsafgørelsen skal kunne indbringes for den øverste klageinstans.

Endvidere bør vedkommende minister kunne fastsætte regler om, at klage over aktindsigtsafgørelser ikke skal følge den almindelige rekursordning på et bestemt område. Den pågældende minister bør således – som efter gældende ret – kunne fastsætte bestemmelser om adgang til at påklage aktindsigtsafgørelser til en myndighed, uanset at afgørelsen af den sag, anmodningen angår, ikke kan påklages til samme myndighed eller overhovedet ikke kan påklages. Eksempelvis vil det kunne bestemmes, at klageadgangen vedrørende aktindsigtsspørgsmål til en særlig klageinstans (f.eks. et nævn) skal afskæres, og at sådanne klager i stedet skal indgives til en anden forvaltningsmyndighed (f.eks. vedkommende minister).

Der henvises i den forbindelse til lovudkastets § 37, stk. 4, samt bemærkningerne til denne bestemmelse.

7.2.2.1.2. Kommissionen skal bemærke, at en kommune, en region eller et kommunalt fællesskab ikke står i et almindeligt underordnelsesforhold til en anden forvaltningsmyndighed. Dette medfører, at mange aktindsigtsafgørelser ikke kan påklages til en administrativ myndighed, da afgørelsen af selve den sag, som aktindsigtsanmodningen vedrører (den materielle sag), ikke vil kunne påklages i medfør af den ulovbestemte adgang til at påklage afgørelser til den myndighed, der er den almindeligt overordnede.

Under hensyn til, dels at kommissionen i øvrigt bestræber sig på, at der sikres en effektiv behandling af aktindsigtsklager, dels at den kommunale og regionale tilsynsmyndighed normalt behandler aktindsigtsklager, kunne det overvejes, om der i forhold til aktindsigtsafgørelser truffet af kommunale eller regionale forvaltningsmyndigheder, skulle etableres en egentlig klageadgang til den kommunale og regionale tilsynsmyndighed. Kommissionen er dog afstået fra at foreslå en sådan ordning, da det ville udgøre et grundlæggende brud med den almindelige tilsynsstruktur på området.

Kommissionen finder imidlertid, at der (også) på det nævnte område bør etableres en ordning, hvor der sikres en eller anden form for hurtig og effektiv

"klagesagsbehandling" af afgørelser, hvor en kommune eller en region har meddelt afslag på aktindsigt. Det er kommissionens opfattelse, at hensynet til hurtig og effektiv "klagesagsbehandling" vil kunne varetages ved, at der i forhold til de nævnte aktindsigtsafgørelser indføres en særlig vejledningspligt om muligheden for at indbringe sagen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed og i tilknytning hertil en såkaldt remonstrationsordning, jf. nedenfor. Det vil sige, at en afgørelse om afslag på aktindsigt, der er truffet af en kommune, en region eller et kommunalt fællesskab i sager, hvor der ikke er nogen administrativ klageinstans, bør være ledsaget af vejledning om muligheden for at indbringe sagen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed, jf. således lovudkastets § 38, stk. 1, 1. pkt.

I den forbindelse bemærkes, at kommissionen ikke – som i forhold til de tilfælde, hvor f.eks. en aktindsigtsafgørelse kan påklages til en administrativ "3. klageinstans" – har foreslået, at en aktindsigtsafgørelse i de omhandlede tilfælde (dvs. hvor der ikke er nogen administrativ klageinstans) skal kunne indbringes direkte for den øverste tilsynsmyndighed (indenrigs- og socialministeren) og således uden om den kommunale og regionale tilsynsmyndighed. Dette skyldes, at hensynet til bl.a. ensartet praksis, som varetages med den under pkt. 7.2.2.1.1 foreslåede ordning, bliver varetaget ved de 5 statsforvaltninger.

Det er i øvrigt kommissionens opfattelse, at der også bør gives vejledning om, at den aktindsigtssøgende skal fremsende sin henvendelse om at indbringe sagen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed til den kommune, region eller kommunale fællesskab, hvis afgørelse der ønskes indbragt for tilsynsmyndigheden, jf. om denne "remonstrationsordning" nedenfor under pkt. 7.2.2.3.

Det er i den forbindelse kommissionens opfattelse, at en afgørelse om sammenstilling af oplysninger eller om indsigt i en databeskrivelse, hvor der ikke er nogen administrativ klageinstans, også bør være ledsaget af vejledning om muligheden for at indbringe afgørelsen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed samt om den fremgangsmåde, der i den forbindelse skal anvendes, jf. således lovudkastets § 38, stk. 2.

7.2.2.2. Klageinstansens behandling af aktindsigtsklagen

Som det fremgår af pkt. 7.2.2.1 finder kommissionen, at hensynet til en hurtig og effektiv klagesagsbehandling kan varetages ved, at der indføres en adgang til, at afgørelser om aktindsigt kan påklages særskilt og direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt

af den sag, anmodningen om aktindsigt vedrører, jf. således lovudkastets § 37, stk. 1.

Kommissionen finder i øvrigt, at de nævnte hensyn tilsiger, at der fastsættes en frist for, hvornår klageinstansen skal have færdigbehandlet klagen. Kommissionen finder efter en samlet vurdering, at en klageinstans inden 20 arbejdsdage efter modtagelsen af en klage over en afgørelse om aktindsigt bør færdigbehandle den. I de tilfælde, hvor en klage ikke kan færdigbehandles inden denne frist som følge af navnlig sagens omfang eller kompleksitet, bør klageinstansen underrette klageren om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge, jf. således lovudkastets § 37, stk. 3.

Det er således kommissionens opfattelse, at en klageinstans som begrundelse for ikke at kunne færdigbehandle klagen inden den nævnte frist (20 arbejdsdage) vil kunne henvise til antallet af dokumenter, der er omfattet af den enkelte anmodning om aktindsigt (sagens omfang). Herudover vil klageinstansen i øvrigt kunne henvise til dels til de juridiske spørgsmål, som en klage rejser, dels til om en anden myndighed eller en virksomhed skal høres om klagen (sagens kompleksitet). Den pågældende klageinstans vil i øvrigt efter omstændighederne også kunne begrunde den manglende iagttagelse af den nævnte 20-arbejdsdages-frist med henvisning til bl.a., at klageinstansen på grund af tidligere indgivne klager over anmodninger om aktindsigt ikke vil kunne (færdig)behandle den foreliggende klage, selvom klagen vedrører et begrænset antal dokumenter.

Det er i øvrigt kommissionens opfattelse, at klager over afgørelser om sammenstilling af oplysninger og indsigt i databeskrivelser også bør være færdigbehandlet inden for den nævnte frist på 20 arbejdsdage, jf. lovudkastets § 37, stk. 5, jf. stk. 3.

7.2.2.3. Remonstrationsordning

7.2.2.3.1. Hensynet til en hurtig og effektiv klagesagsbehandling tilsiger i øvrigt, at en klage over en afgørelse om aktindsigt bør fremsendes til den (underordnede) myndighed, hvis afgørelse der klages over. Der bør således indføres en såkaldt remonstrationsordning.

I den sammenhæng tilsiger de nævnte hensyn, at der bør fastsættes en frist for, hvor hurtig den underordnede myndighed bør videresende sagen og dens dokumenter til den pågældende klageinstans, hvis den underordnede myndighed vil fastholde den afgørelse, der klages over. Efter en samlet vurdering er det kommissionens opfattelse, at det bør fastsættes, at den pågældende (underord-

nede) myndighed, hvis den vil fastholde afgørelsen, snarest og som udgangspunkt senest 7 arbejdsdage efter modtagelsen af klagen, skal videresende sagen og dens dokumenter til klageinstansen.

Den nævnte frist kan ikke forventes udskudt i de tilfælde, hvor der i klagen blot er gjort de samme synspunkter og anbringender gældende som i forhold til den underordnede myndigheds behandling af aktindsigtsanmodningen. Derimod bør fristen efter kommissionens opfattelse kunne udsættes i en kortere periode, hvis der i klagen gøres nye synspunkter og anbringender gældende. Endvidere bør fristen efter omstændighederne kunne udskydes i de tilfælde, hvor det efter sædvanlig administrativ praksis er nødvendigt og naturligt, at klagen af myndigheden forelægges for et internt kollektivt organ, f.eks. en kommunalbestyrelse.

Om den nævnte remonstrationsordning henvises til lovudkastets § 37, stk. 2, og den nævnte bestemmelses bemærkninger.

Kommissionen skal i den forbindelse bemærke, at det med den foreslåede remonstrationsordningen i lovudkastets § 37, stk. 2, er forudsat, at den pågældende klageinstans i almindelighed ikke vil have grund til at iværksætte en høring af den underordnede myndighed i forbindelse med behandlingen af klagesagen, idet den underordnede myndighed som led i fremsendelsen af sagen og dens dokumenter vil have haft lejlighed til at kommentere klagen og den indbragte aktindsigtsafgørelse.

Endvidere er det med remonstrationsordningen forudsat, at en klageinstans, der modtager en klage direkte fra den aktindsigtssøgende, snarest skal videresende klagen til den pågældende første instans med henblik på, at denne instans kan behandle klagen efter den procedure, der er foreskrevet i lovudkastets § 37, stk. 2.

Med henblik på at fremme den kommunale og regionale tilsynsmyndigheds behandling af aktindsigtssager, der ønskes indbragt for tilsynet, bør remonstrationsordningen i lovudkastets § 37, stk. 2, også gælde i sådanne tilfælde. Det vil bl.a. medføre, at den pågældende kommune mv. snarest og som udgangspunkt senest 7 arbejdsdage efter modtagelsen af henvendelsen fra den aktindsigtssøgende, skal videresende sagen og dens dokumenter til den kommunale eller regionale tilsynsmyndighed, jf. lovudkastets § 38, stk. 1, 2. pkt., jf. § 37, stk. 2.

Det er i øvrigt kommissionens opfattelse, at den foreslåede remonstrationsordning også bør gælde for afgørelser om sammenstilling af oplysninger og indsigt i databeskrivelser, jf. lovudkastets § 37, stk. 5, jf. stk. 2.

7.2.2.4. Klage over sagsbehandlingstiden

Efter gældende ret kan den aktindsigtssøgende ikke særskilt påklage sagsbehandlingstiden til den pågældende klageinstans, men en sådan klage vil i almindelighed alene kunne indgives sammen med aktindsigtsafgørelsen.

Det er imidlertid kommissionens opfattelse, at bl.a. de hensyn, der ligger bag offentlighedsordningen – herunder navnlig hensynet til pressens formidling af informationer til offentligheden, jf. lovudkastets § 1, stk. 1, nr. 4 – der tilsiger, at aktindsigtsanmodninger bliver behandlet hurtigt og ikke trækker unødigt ud, begrunder, at der indføres en adgang til særskilt at påklage myndighedens sagsbehandlingstid i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt, om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i en databeskrivelse. Den, der f.eks. har anmodet om aktindsigt, bør således ikke afvente myndighedens afgørelse af anmodningen, for at kunne indbringe sagsbehandlingstiden for en eventuel overordnet administrativ myndighed.

På den anden side finder kommissionen dog, at en klage over sagsbehandlingstiden først skal kunne indbringes noget tid efter anmodningen om aktindsigt mv. er indgivet til den underordnede myndighed. Det er således kommissionens opfattelse, at sagsbehandlingstiden i forhold til en anmodning om aktindsigt mv. først skal kunne påklages, når der er gået 14 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget af den pågældende myndighed. En sådan klage bør i øvrigt – i lighed med den ordning, der er foreslået ovenfor under pkt. 7.2.2.1 – kunne indbringes direkte for den myndighed, der er øverste klageinstans.

Herudover bør der i sådanne tilfælde gælde den samme remonstrationsordning, der er foreslået oven for under pkt. 7.2.2.3. Det betyder, at den underordnede myndighed, hvis den ikke har færdigbehandlet aktindsigtsanmodningen mv. senest 7 arbejdsdage efter klagens modtagelse (der som nævnt først kan indgives 14 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget af den pågældende myndighed), skal videresende klagen til klageinstansen med en begrundelse for sagsbehandlingstiden. Den pågældende (underordnede) myndighed bør derimod ikke sende sagen og dens dokumenter til klageinstansen, da myndigheden vil skulle anvende dokumenterne med henblik på at kunne træffe afgørelse i forhold til aktindsigtsanmodningen. Den underordnede myndighed bør dog, hvor der er tale om en aktindsigtsanmodning, der vedrører et begrænset antal dokumenter, sende en kopi af dokumenterne til klageinstansen sammen med begrundelsen for sagsbehandlingstiden.

Det er i øvrigt kommissionens opfattelse, at hensynet til hurtig behandling af anmodninger om aktindsigt mv. indebærer, at en klageinstans ved forsin-

kelser uden fyldestgørende grund undtagelsesvist bør kunne træffe afgørelse om aktindsigt. En sådan mulighed bør dog alene anvendes undtagelsesvist i de ganske særlige situationer, hvor den pågældende myndighed gennem længere tid uden saglig grund har undladt at færdigbehandle en anmodning om aktindsigt. I sådanne helt særlige tilfælde bør klageinstansen kræve, at den pågældende underordnede myndighed straks fremsender sagens dokumenter til klageinstansen med henblik på, at denne kan træffe afgørelse om aktindsigt.

Endelig bør det også i forbindelse med klager over sagsbehandlingstiden gælde, at klageinstansen inden 20 arbejdsdage efter modtagelsen af en sådan klage skal have færdigbehandlet klagen. Hvis en klage ikke kan færdigbehandles inden denne frist som følge af navnlig sagens omfang eller kompleksitet, bør klageinstansen underrette klageren om grunden hertil samt om, hvornår klagen kan forventes færdigbehandlet.

Om adgangen til at klage over sagsbehandlingstiden henvises i øvrigt til lovudkastets § 39 og denne bestemmelses bemærkninger.

7.2.2.5. Folketingets Ombudsmands behandling af aktindsigtsklager

Som det fremgår af pkt. 7.2.1 ovenfor, finder kommissionen, at hensynet til sagkyndig, effektiv og uafhængig efterprøvelse af forvaltningsmyndighedernes aktindsigtsafgørelser er varetaget navnlig ved Folketingets Ombudsmands adgang til at behandle klager over myndighedernes aktindsigtsafgørelser, og at der bl.a. derfor ikke er grund til at indføre en særlig klageinstans, der skal have kompetence til at behandle klager over de statslige forvaltningsmyndigheders afgørelser om aktindsigt.

Kommissionen finder dog, at der – uanset at ombudsmanden som omtalt i pkt. 4.5.1 prioriterer en hurtig besvarelse af aktindsigtssager i forhold til medierne højt – kan være grund til at søge hensynet til bl.a. en hurtig sagsbehandling i forbindelse med ombudsmandens prøvelse yderligere styrket. Dette skal navnlig ses i lyset af det særlige ansvar for retsudviklingen på aktindsigtsområdet, som ombudsmanden har og fortsat vil skulle have.

Det nævnte hensyn til en hurtig sagsbehandling i forbindelse med ombudsmandens prøvelse kunne eventuelt styrkes ved, at der i ombudsmandsloven blev indført en remonstrationsordning for så vidt angår de tilfælde, hvor den øverste administrative myndighed inden for et bestemt område har truffet en afgørelse om aktindsigt. En remonstrationsordning ville således i givet fald indebære, at en klage over en aktindsigtsafgørelse truffet af den øverste administrative myndighed på det pågældende område skulle indgives til myndigheden, der

herefter inden for et bestemt (kortere) tidsrum skulle videresende klagen og de relevante dokumenter til ombudsmanden, hvis myndigheden ville fastholde den påklagede afgørelse.

Det er kommissionens opfattelse, at en sådan remonstrationsordning ville kunne udgøre et væsentligt bidrag til at søge hensynet til en hurtig sagsbehandling i forbindelse med ombudsmandens prøvelse yderligere styrket.

Kommissionen er af principielle grunde imidlertid afstået fra at foreslå, at der i ombudsmandsloven – der "hører under" og "administreres" af Folketinget – indføres en remonstrationsordning af den omhandlede karakter. Det bør således i givet fald være Folketinget, der tager et sådant initiativ.

Kommissionen finder dog anledning til at give udtryk for, at hensynet til en hurtig sagsbehandling i forbindelse med ombudsmandens prøvelse af aktindsigtsafgørelser eventuelt også kunne tænkes tilgodeset ved, at der ved ombudsmandsinstitutionen blev oprettet en særlig enhed – som det er tilfældet for så vidt angår ombudsmandens inspektioner – der udelukkende skulle beskæftige sig med aktindsigtssager. Herved ville hensynet til en særlig sagkyndig ekspertise i øvrigt også blive yderligere tilgodeset.

Kommissionen finder i øvrigt, at der på den såkaldte Offentlighedsportal (jf. lovudkastets § 18) bør gives en vejledning til borgerne om, i hvilket omfang bl.a. afgørelser om aktindsigt kan indbringes for Folketingets Ombudsmand.

KAPITEL 22
Forvaltningsprocessuelle spørgsmål

1. Indledning

I dette kapitel beskrives de forvaltningsprocessuelle regler med hensyn til behandlingen og gennemførelsen af anmodninger om aktindsigt. De forvaltningsprocessuelle regler indebærer ikke i sig selv en udvidelse eller en begrænsning af offentlighedslovens materielle regler, men der er dog en indbyrdes snæver sammenhæng mellem de formål, som henholdsvis offentlighedslovens materielle og forvaltningsprocessuelle regler varetager. Eksempelvis kan en hurtig sagsbehandling og afgørelse i sager om aktindsigt være en væsentlig forudsætning for, at offentlighedsloven kan opfylde sine intentioner om, at medierne skal have mulighed for ved anvendelse af lovens materielle regler, løbende at orientere befolkningen om aktuelle sager, der er under behandling i den offentlige forvaltning. Meddeles aktindsigten lang tid efter, at en anmodning er indgivet, vil det således – uanset det nærmere indhold af de materielle regler – efter omstændighederne kunne betyde, at aktindsigten ikke længere er relevant for den aktindsigtssøgende.

På denne baggrund er det nærmere indhold af de forvaltningsprocessuelle regler med hensyn til aktindsigtens behandling og gennemførelse væsentlige.

I kapitel 21 er bl.a. spørgsmålet om, hvilken myndighed der har kompetencen til at træffe afgørelsen i forhold til en aktindsigtsanmodning behandlet, ligesom spørgsmålet om, hvilken myndighed en afgørelse kan påklages til, er behandlet.

I dette kapitel behandles bl.a. spørgsmålet om, inden for hvilke tidsfrister begæringer om aktindsigt skal behandles, om aktindsigten skal gennemføres på en bestemt måde, og om der i den forbindelse kan opkræves betaling. Disse spørgsmål er reguleret i offentlighedslovens § 16, der har følgende ordlyd:

"**§ 16.** 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.

Stk. 2. 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.

Stk. 3. Fremsættes der begæring om aktindsigt i sager som nævnt i § 2, stk. 2, 2. pkt., underretter myndigheden snarest den ansatte herom med angivelse af, hvem der har fremsat begæringen. Når der er truffet afgørelse om aktindsigt, underretter myndigheden den ansatte om, hvilke oplysninger i sagen der er udleveret.

Stk. 4. Justitsministeren fastsætter regler om betaling for afskrifter og kopier."

Foruden den nævnte bestemmelse i offentlighedsloven har sagsbehandlingsreglerne i forvaltningsloven betydning. Det følger således bl.a. af forvaltningsloven, at en afgørelse om aktindsigt efter omstændighederne skal være ledsaget af en begrundelse og en klagevejledning.

I det følgende gennemgås baggrunden for bestemmelsen i offentlighedslovens § 16 (pkt. 2), og dernæst følger en redegørelse for gældende ret med hensyn til aktindsigtens form, eventuel frist for behandlingen af anmodninger om aktindsigt samt spørgsmålet om, hvorvidt der skal ske en underretning af den, oplysningerne i en aktindsigtssag angår (pkt. 3-5). Herefter gennemgås reglerne om betaling i forbindelse med gennemførelsen af aktindsigt (pkt. 6) samt betydningen af forvaltningslovens regler (pkt. 7). Endelig følger kommissionens overvejelser om de nævnte spørgsmål (pkt. 8).

2. Bestemmelsens baggrund

2.1. Offentlighedslovens § 16, stk. 1 (om bl.a. aktindsigtens form), og stk. 4 (om betaling), er i vidt omfang en videreførelse af 1970-lovens § 8, stk. 2 og 3, der havde følgende affattelse:

"**§ 8.** […]

Stk. 2. Vedkommende myndighed afgør under fornødent hensyn til sagens ekspedition, om en begæring efter § 1 kan imødekommes straks eller senere, og om den, der har fremsat begæringen skal gøres bekendt med dokumenterne ved,

at der gives ham adgang til at gennemse dem på stedet, eller ved, at der gives ham en afskrift eller fotokopi af dem.

Stk. 3. Justitsministeren kan fastsætte regler om betaling for afskrifter og fotokopier."

Der er dog den forskel mellem § 8, stk. 2, og den gældende § 16, stk. 1, at det i sidstnævnte bestemmelse er fremhævet, at anmodninger om aktindsigt skal afgøres snarest. Denne ændrede formulering tilsigter at fremhæve, at anmodninger om aktindsigt skal behandles særligt hurtigt, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 233.

2.2. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 16, stk. 2 (om underretningspligt til den aktindsigtssøgende inden 10 dage), er indført ved 1985-loven, og er begrundet i et ønske om at sikre, at behandlingstiden ikke uden rimelig anledning trækker ud, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 233. Bestemmelsen skal således ses i sammenhæng med det første led i stk. 1, hvorefter der snarest skal træffes afgørelse af, om en anmodning kan imødekommes.

2.3. Den særlige bestemmelse i § 16, stk. 3, om underretningspligt af den ansatte, i hvis personalesag, der begæres aktindsigt, er indført ved lov nr. 276 af 13. maj 1998 under Retsudvalgets behandling af justitsministerens lovforslag nr. L 33 af 26. marts 1998, jf. Folketingstidende 1997-98, tillæg B, sp. 75. Formålet med underretningen er bl.a. at give den ansatte lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger til brug for myndighedernes afgørelse af aktindsigtsspørgsmålet, jf. a.st.

3. Aktindsigtens form

Efter offentlighedslovens § 16, stk. 1, afgør den myndighed, som modtager en anmodning om aktindsigt, hvorvidt aktindsigten skal gennemføres ved, at ansøgeren gennemser de relevante dokumenter hos myndigheden, eller ved, at der udleveres en kopi af dokumenterne.

Det er dog på trods af bestemmelsens ordlyd antaget, at en myndighed ikke er frit stillet ved vurderingen af, på hvilken måde aktindsigten skal gennemføres. Det er således forudsat, at anmodninger om at få fotokopi af sagens dokumenter alene kan afslås, hvis der foreligger en særlig begrundelse herfor, jf. betænkning nr. 857/1978, side 333, og Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 233.

Udgangspunktet om, at den aktindsigtssøgende kan kræve at få en fotokopi af sagens dokumenter, kan dog fraviges, hvis f.eks. dokumenternes antal, karakter eller form efter en konkret vurdering taler herimod, jf. Vogter, side 285.

Adgangen til at fravige det nævnte udgangspunkt kommer i øvrigt også til udtryk i forvaltningslovens § 16, stk. 3, 2. pkt., hvor det – med hensyn til gennemførelsen af partsaktindsigt – er fastsat, at parten kan nægtes fotokopi (eller afskrift) af et dokument, hvis dokumenternes karakter, antallet af dokumenter eller deres form med afgørende vægt taler herimod. Som et eksempel på anvendelsen af denne bestemmelse, kan nævnes FOB 1998, side 110, hvor ombudsmanden udtalte, at det såkaldte Service 900-Nævn kunne nægte at udlevere kopier af båndoptagelser af kontrolopkald til udbyderne af Service 900-tjenester. Dette beroede på, at en udlevering af en kopi af båndoptagelserne ville svække nævnets fremtidige muligheder for at kontrollere udbyderne, da en udlevering ville gøre det muligt for de nævnte udbydere at genkende kontrolopkaldernes stemmer. Ombudsmanden udtalte dog – med henvisning til formålet med notatpligten i offentlighedslovens § 6 – at nævnet burde have udfærdiget et notat om de væsentligste oplysninger på båndene, som nævnet herefter burde have udleveret.

Som et eksempel på et tilfælde, hvor det vil være berettiget for en myndighed at afslå at udlevere kopi af de ønskede dokumenter, kan nævnes den situation, hvor en person begærer aktindsigt i et overordentligt stort antal dokumenter. En myndighed vil derimod ikke kunne afslå at udlevere kopier under henvisning til, at myndigheden samlet set har modtaget et meget stort antal ansøgninger fra forskellige personer, hvis den enkelte henvendelse ikke i sig selv angår et meget stort antal dokumenter.

Som et andet eksempel på, at en myndighed – under hensyn til dokumenternes karakter – vil være berettiget til at afslå at udlevere kopi af de ønskede dokumenter, kan nævnes den situation, hvor der foreligger en konkret risiko for, at kopier af de pågældende dokumenter vil blive anvendt på retsstridig måde, jf. betænkning nr. 857/1978, side 320, hvor der gives et eksempel på, at man har nægtet at udlevere en kopi af socialrapporten til adoptionssøgende, da rapporten kunne anvendes til uberettiget at få anvist børn i udlandet.

Herudover vil en myndighed under hensyn til dokumenternes form kunne afslå at udlevere en kopi, hvis der ønskes aktindsigt i oplysninger, der ikke foreligger i sædvanlig dokumentform, og det vil være forbundet med betydelige vanskeligheder eller omkostninger at fremstille en anvendelig kopi.

Hvis kopiering vil være forbundet med sådanne betydelige vanskeligheder, at myndigheden ikke er forpligtet til udlevere en kopi, bør det dog ud fra

meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 4 overvejes, om der alligevel skal udleveres en kopi, jf. FOB 1990, side 71.

4. Frist for behandling af anmodninger om aktindsigt

4.1. Aktindsigtssager skal afgøres "snarest"

4.1.1. Efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 16, stk. 1, skal sager om aktindsigt afgøres snarest.

Det er hermed understreget i offentlighedsloven, at sager om aktindsigt skal behandles med særlig hurtighed. I forarbejderne til offentlighedsloven anføres det nærmere, at hurtig sagsbehandling og afgørelse i sager om aktindsigt er en væsentlig forudsætning for, at offentlighedsloven kan opfylde sine intentioner om, at pressen og andre nyhedsformidlende institutioner skal have mulighed for ved anvendelse af loven løbende at orientere befolkningen om aktuelle sager, der er under behandling i den offentlige forvaltning, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 196, samt betænkning nr. 857/1978, side 327 og 331.

Myndigheden bør derfor som udgangspunkt straks meddele aktindsigt i de dokumenter, hvor retten til aktindsigt er utvivlsom, og så vende tilbage med en afgørelse vedrørende de resterende dokumenter, jf. FOB 1994, side 356.

4.1.2. Det bemærkes, at Offentlighedsudvalget – i forbindelse med drøftelsen af, hvorvidt sager om aktindsigt skulle afgøres "snarest" – overvejede, hvorvidt der i offentlighedsloven burde fastsættes egentlige frister for behandlingen af begæringer om aktindsigt. Offentlighedsudvalget fandt imidlertid ikke at kunne anbefale dette, og anførte i den forbindelse bl.a. følgende, jf. betænkning nr. 857/1978, side 331:

> "Dette skyldes først og fremmest, at loven også i fremtiden må forventes at give anledning til fortolknings- og anvendelsesspørgsmål af mere eller mindre kompliceret karakter, ligesom begæringer om aktindsigt også fortsat vil kunne nødvendiggøre principielle overvejelser, der forudsætter inddragelse af flere myndigheder eller andre udenforstående. En eventuel sagsbehandlingsfrist måtte derfor fastsættes så tilpas rummeligt, at den også kunne dække situationer af den nævnte art og ville dermed let komme til at virke mod sin hensigt."

4.2. Udsættelse af behandlingen af en anmodning om aktindsigt

4.2.1. Det er antaget, at hensynet til en forsvarlig og hurtig behandling af andre sager, der i øvrigt er under ekspedition hos den pågældende forvaltningsmyndighed, vil kunne medføre, at en begæring om aktindsigt ikke kan imødekommes straks ved fremsættelsen. I disse tilfælde bør adgangen til aktindsigt dog i almindelighed meddeles inden for den frist, der er angivet i offentlighedslovens § 16, stk. 2, jf. pkt. 49 i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven fra 1986, samt Vogter, side 284.

Ombudsmanden har i FOB 1992, side 72, anerkendt den nævnte udsættelsesgrund, men har samtidigt fremhævet, at den almindelige prioritering af arbejdsopgaverne i et ministerium, herunder hensynet til betjening af Folketinget, ikke kan anerkendes som en udsættelsesgrund. Dette skyldes, at begæringer om aktindsigt skal behandles som hastesager, således at besvarelsen af sådanne forespørgsler skal tillægges en særlig høj prioritet i forhold til ministeriets øvrige sager.

4.2.2. Der kan også være andre hensyn – end hensynet til en forsvarlig og hurtig behandling af andre sager – der kan begrunde en udsættelse af behandlingen af en aktindsigtssag. En udsættelse kan således ske, hvis der foreligger nogle særlige forhold ved den sag, hvori der begæres aktindsigt.

Det er på den baggrund antaget, at en udsættelse kan ske, hvis dokumenterne, der begæres aktindsigt i, er sendt i høring, hvis dokumenterne er tilbagesendt til andre myndigheder mv. efter endt ekspedition, hvis der, på grund af tvivlsomme fortolkningsspørgsmål, er behov for at indhente en udtalelse fra en anden forvaltningsmyndighed, hvis der indhentes en udtalelse fra en person eller privat virksomhed, hvis interesser kan være til hinder for, at begæringen imødekommes, eller hvis der begæres aktindsigt i en sag, hvor den pågældende sagsbehandler er midlertidigt fraværende, f.eks. pga. sygdom, bortrejse og lignende, jf. nærmere om de nævnte tilfælde betænkning nr. 857/1978, side 317, og Vogter, side 281 ff. Ombudsmanden har i FOB 1990, side 50, og navnlig FOB 1992, side 72, samt FOB 1994, side 340, anerkendt de nævnte udsættelsesgrunde.

Den omstændighed, at der foreligger en af de nævnte grunde, er imidlertid ikke ensbetydende med, at afgørelsen om aktindsigt som sådan kan nedprioriteres. Således gælder fortsat et krav om, at en forvaltningsmyndighed snarest skal træffe afgørelse om aktindsigtsspørgsmålet, jf. FOB 1990, side 50.

Ombudsmanden har i den nævnte udtalelse i øvrigt anerkendt, at en gennemgang af sagens dokumenter med henblik på at udskille fortrolige oplys-

ninger er særlig ressourcekrævende, og derfor vil kunne begrunde en vis udsættelse af afgørelsen om aktindsigt. Hvor længe, afhænger af dokumenternes omfang og karakter.

Endvidere har ombudsmanden i FOB 1994, side 340, accepteret, at interne ressourcemæssige og personalemæssige forhold, når de specifikt rammer den del af myndigheden, som skal behandle begæringen om aktindsigt, kan begrunde en kortvarig udskydelse af afgørelsen.

Derimod kan det forhold, at så få personer i forvaltningsmyndigheden som muligt – af fortrolighedshensyn – arbejder med og får kendskab til sagens dokumenter, ikke i sig selv begrunde en udsættelse af afgørelsen om aktindsigt, jf. FOB 1990, side 50.

4.3. 10-dages underretningsfristen

4.3.1. Er en begæring om aktindsigt ikke afslået eller imødekommet inden 10 dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed, følger det af § 16, stk. 2, at myndigheden skal <u>underrette</u> den pågældende om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge. Underretningen skal afsendes fra myndigheden inden udløbet af den 10. dag efter modtagelsen af begæringen om aktindsigt. Ved beregningen af de nævnte 10 dage medregnes såvel lørdage som søn- og helligdage.

> Med hensyn til det nærmere indhold af det nævnte krav til angivelse af en begrundelse for udsættelsen af afgørelsen om aktindsigt og et forventet tidspunkt for afgørelsen, kan der henvises til FOB 1999, side 226. I denne sag – der i øvrigt vedrørte fortolkningen af forvaltningslovens § 16, stk. 3, 2. pkt., som er identisk med offentlighedslovens § 16, stk. 2 – havde en tolk anmodet om aktindsigt i Rigspolitichefens tolkefortegnelse. Da anmodningen ikke kunne færdigbehandles inden 10 dage, sendte Rigspolitichefen en meddelelse til tolken om, at "Rigspolitichefen vil snarest vende tilbage med svar på Deres anmodning", og at den pågældende ville modtage et svar på anmodningen "så snart Rigspolitiets overvejelser om aktindsigtsspørgsmålet er afsluttet". Ombudsmanden udtalte, at meddelelserne ikke opfyldte kravet i forvaltningslovens § 16, stk. 3, 2. pkt., til angivelse af en begrundelse for udsættelsen af afgørelsen om aktindsigt og et forventet tidspunkt for afgørelsen. Ombudsmanden fremhævede, at bestemmelsen forudsætter, at det fremgår, hvorfor afgørelsen ikke kan træffes inden for fristen, samt at der gives en mere præcis oplysning om, hvornår der kan forventes at foreligge en afgørelse.

Bestemmelsen i § 16, stk. 2, kan i øvrigt siges at have et dobbelt formål. For det første har den til formål at sikre en orientering af den aktindsigtssøgende med hensyn til, hvorfor anmodningen ikke umiddelbart har kunnet imødekommes, og hvornår vedkommende kan forvente en afgørelse. Dernæst – og måske mere væsentligt – er bestemmelsen begrundet i ønsket om at sikre, at aktindsigt ikke uden rimelig begrundelse trækker ud. Der er således anført følgende i bemærkningerne til bestemmelsen, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 233:

> "Der er ikke fastsat en absolut frist for sagsbehandlingens varighed i aktindsigtssager, men bestemmelsen om, at den begærende skal have en begrundet underretning i tilfælde, hvor aktindsigt ikke kan imødekommes inden for 10 dage, samt oplysning om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge, må i sig selv forventes at bidrage til, at behandlingstiden ikke unødigt trækker ud."

I den forbindelse bemærkes, at ombudsmanden i FOB 1990, side 50, har givet udtryk for, at 10-dages fristen, ikke er "nogen absolut frist, men har som forudsætning, at afgørelse om aktindsigt normalt træffes inden 10 dage. Udskydelse af afgørelsen herudover kræver en nærmere begrundelse".

5. Underretning af den, oplysningerne angår

Det er almindeligt antaget, at det kun er den, der søger aktindsigt i en sag eller et dokument, der er part i den pågældende sag om aktindsigt. Derimod er den fysiske eller juridiske person, som oplysningerne i aktindsigtssagen angår, ikke part i denne sag, jf. Vogter, side 42 f.

Den, som oplysningerne i en sag angår, har derfor ikke krav på efter forvaltningsloven at blive hørt, før der træffes afgørelse om aktindsigt, og den pågældende har ikke krav på begrundelse i tilfælde, hvor begæringen om aktindsigt imødekommes, jf. L.A. 1988-543-9, der er omtalt i Vogter, side 42 f., samt forarbejderne til lov nr. 276 af 13. maj 1998, hvorved man indførte bl.a. § 16, stk. 3, jf. Folketingstidende 1997-98, tillæg A, sp. 890, og tillæg B, sp. 75.

Det følger af det anførte, at der i almindelighed ikke skal foretages underretning eller i øvrigt ske inddragelse af den, oplysningerne angår i forbindelse med, at forvaltningsmyndighederne modtager en begæring om aktindsigt, eller når der er truffet afgørelse om aktindsigt. Der kan dog i særlige tilfælde gælde et krav om, at forvaltningsmyndigheden inddrager den pågældende i forbindelse behandlingen af aktindsigtssagen. Om dette spørgsmål er – i relation til

aktindsigt i personalesager – anført følgende i betænkning nr. 1349/1997 om aktindsigt i personalesager, side 42:

> "Det er […] efter det almindelige officialprincip myndighedens ansvar, at der foreligger de oplysninger m.v., som er nødvendige for, at der kan træffes en korrekt afgørelse i aktindsigtssagen […]. Er der f.eks. tale om, at myndigheden overvejer at give afslag på aktindsigt i en personalesag efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, fordi der er grund til at tro, at oplysningerne i sagen vil blive brugt til ulovlig forfølgelse af medarbejderen, vil det efter omstændighederne kunne være et nødvendigt led i sagsoplysningen at høre den ansatte om, hvorvidt vedkommende tidligere har været udsat for chikane m.v. fra den, der søger aktindsigt.
>
> I Justitsministeriets vejledning om aktindsigt i personalesager (1997) er det under pkt. 22 anført, at inddragelse af den ansatte ikke bør begrænses til tilfælde, hvor myndigheden, f.eks. som følge af officialprincippet, er forpligtet til det. Det er således anført, at det af principperne om god forvaltningsskik følger, at myndigheden under alle omstændigheder bør inddrage medarbejderen, således at den pågældende kan få lejlighed til at fremkomme med eventuelle synspunkter og bemærkninger, inden der tages stilling til begæringen om aktindsigt."

Der gælder således som udgangspunkt <u>ikke</u> en <u>lovbestemt pligt</u> for myndigheden til at foretage en underretning eller i øvrigt inddrage den, oplysningerne angår i behandlingen af aktindsigtssagen. En sådan "pligt" kan dog følge på andet retsgrundlag, f.eks. god forvaltningsskik.

Det nævnte udgangspunkt er imidlertid fraveget ved en særlig bestemmelse i offentlighedslovens § 16, stk. 3, hvor det er fastsat, at der skal gives en offentlig ansat underretning, når der fremsættes begæring om aktindsigt i den pågældendes personalesag. Det skal i den forbindelse angives, hvem der har fremsat begæringen.

Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår det, at den har til formål bl.a. at give den ansatte lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger til brug for myndighedens afgørelse af aktindsigtsspørgsmålet, jf. Folketingstidende 1997-98, tillæg B, sp. 75.

Det følger endvidere af bestemmelsen, at myndigheden, når der er truffet afgørelse om aktindsigt, skal underrette den ansatte om, hvilke oplysninger der er udleveret.

6. Betaling

6.1. Myndighedens adgang til at opkræve betaling i forbindelse med gennemførelsen af aktindsigt er fastlagt i betalingsbekendtgørelsen (jf. bekendtgørelse nr. 647 af 18. september 1986), der er udstedt i medfør af offentlighedslovens § 16, stk. 4.

Det fremgår af betalingsbekendtgørelsens § 1, at en myndighed, som betaling for kopier af dokumenter, der udleveres i henhold til offentlighedsloven, som udgangspunkt kan opkræve 10 kr. for første side og 1 kr. for hver påbegyndt følgende side.

Der kan dog ikke opkræves betaling første gang, der gives aktindsigt ved kopi af en sags dokumenter, hvis dokumenterne udleveres i medfør af reglen om egenacces i offentlighedslovens § 4, stk. 2, hvis betalingen for dokumenterne er mindre end 25 kr., eller hvis myndigheden har anmodet den, der får udleveret dokumentet, om en udtalelse herom til brug for sagen, jf. herved bekendtgørelsens § 2, stk. 1.

Bekendtgørelsens regler om betaling for udlevering af kopi gælder både i tilfælde, hvor myndigheden er forpligtet til at give aktindsigt, og i tilfælde hvor myndigheden i medfør af meroffentlighedsprincippet vælger at give aktindsigt i et videre omfang end reglerne i offentlighedsloven forpligter til. Der kan dog kun opkræves betaling, hvis udlevering af kopi sker efter udtrykkeligt ønske fra den, der har anmodet om aktindsigt, jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 2.

6.2. Betydningen af betalingsbekendtgørelsen er i øvrigt den, at en myndighed – hvis den i medfør af offentlighedslovens regler er forpligtet til at udlevere en kopi af et dokument – alene kan kræve betaling for kopien efter reglerne i betalingsbekendtgørelsen.

Hvis en myndighed derimod ikke er forpligtet til at udlevere en kopi af et dokument, fordi kopiering vil være forbundet med betydelige vanskeligheder eller omkostninger, kan myndigheden – som betingelse for alligevel at udlevere kopi af dokumentet – kræve, at ansøgeren betaler de faktiske udgifter, der er forbundet med at fremstille kopien. Dette kræver ikke særlig lovhjemmel. Myndigheden vil derimod ikke uden særlig lovhjemmel kunne kræve en betaling, der rækker ud over de udgifter, der er forbundet med at fremstille kopi af dokumentet.

6.3. En myndighed kan i almindelighed ikke stille som betingelse for at udlevere fotokopier, at ansøgeren forud har betalt det gebyr, som kan kræves i medfør af reglerne i betalingsbekendtgørelsen, jf. FOB 1999, side 73.

Justitsministeriet har imidlertid antaget, at et krav om forudbetaling kan stilles i de ganske særlige tilfælde, hvor myndigheden har grund til at tro, at ansøgeren ikke vil betale gebyret. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor ansøgeren tidligere har undladt at betale gebyr for udlevering af fotokopier, jf. Justitsministeriets udtalelse af 10. september 1998 (L.A. 1997-760-0951).

7. Betydningen af forvaltningslovens sagsbehandlingsregler

Som det fremgår af pkt. 5 ovenfor, er det almindeligt antaget, at den, der søger aktindsigt i en sag eller et dokument, er part i den pågældende sag om aktindsigt. Dette – sammenholdt med, at aktindsigtsafgørelser betragtes som afgørelser i forvaltningslovens forstand – indebærer, at forvaltningslovens sagsbehandlingsregler skal iagttages ved behandlingen af anmodninger om aktindsigt. Det vil navnlig være forvaltningslovens § 19 om partshøring, § 24 om begrundelse og § 25 om klagevejledning, der har betydning.

Det anførte indebærer, at såfremt en forvaltningsmyndighed i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt, indhenter en udtalelse fra den, oplysningerne angår, skal myndigheden efter de nærmere regler herom i forvaltningslovens § 19 høre den aktindsigtssøgende, hvis udtalelsen taler imod en imødekommelse af anmodningen og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Som et eksempel herpå kan nævnes et tilfælde, hvor en medicinalvirksomhed (A) anmoder om aktindsigt i en konkurrerende medicinalvirksomheds (B) ansøgning til Lægemiddelstyrelsen om at få tilladelse til at sælge et nyt medicinprodukt. I et sådant tilfælde kan Lægemiddelstyrelsen indhente en udtalelse fra B for at tage stilling til, om sagen indeholder oplysninger om f.eks. drifts- eller forretningsforhold, der er af væsentlig økonomisk betydning for B, og som i givet fald vil kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Hvis B i sin udtalelse anfører, at sagen indeholder sådanne oplysninger af væsentlig økonomisk betydning, vil forvaltningsmyndigheden – inden afgørelsen af anmodningen om aktindsigt træffes – være forpligtet til at høre A, hvis den nævnte udtalelse i øvrigt af forvaltningsmyndigheden tillægges væsentlig betydning. (Hvis B i udtalelsen udtrykkeligt nævner de oplysninger, der er af

væsentlig økonomisk betydning for B, kan Lægemiddelstyrelsen undlade at forelægge disse oplysninger for A til partshøring).

Meddeler forvaltningsmyndigheden – efter eventuelt at have hørt B – helt eller delvist afslag på anmodningen om aktindsigt, følger det af forvaltningslovens § 22, at afgørelsen skal begrundes, hvis den meddeles skriftligt. Det følger af forvaltningslovens § 24, stk. 1, at begrundelsen skal indeholde en henvisning til de regler i offentlighedsloven – *in casu* offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2 – der i den pågældende sag giver hjemmel til at begrænse retten til aktindsigt. I det omfang afgørelsen efter offentlighedslovens regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen (*in casu* hensynet til B's drifts- og forretningsforhold af væsentlig økonomisk betydning for B).

Kan afgørelsen påklages til en anden forvaltningsmyndighed, følger det af forvaltningslovens § 25, at afgørelsen skal være ledsaget af en klagevejledning, herunder angivelse af bl.a. klageinstans og eventuelle tidsfrister for klage, hvis afgørelsen er meddelt skriftligt og ikke giver ansøgeren fuldt ud medhold.

Det følger af god forvaltningsskik, at en skriftlig anmodning om aktindsigt, bør besvares skriftligt, navnlig hvis der meddeles afslag på anmodningen.

8. Kommissionens overvejelser

8.1. Frist for behandlingen af anmodninger om aktindsigt mv.

8.1.1. Det er kommissionens opfattelse, at det er af meget væsentlig betydning, at anmodninger om aktindsigt behandles og afgøres så hurtigt som muligt. Dette skyldes, at en hurtig sagsbehandling og afgørelse af aktindsigtsanmodninger i almindelighed vil være en væsentlig forudsætning for, at offentlighedsloven kan opfylde sin intention om, at medierne ved anvendelsen af loven skal have adgang til at orientere offentligheden om aktuelle sager, der er under behandling i den offentlige forvaltning, jf. også pkt. 4.1 ovenfor samt lovudkastets § 1, stk. 1, nr. 4, med tilhørende bemærkninger.

Kommissionen har på den baggrund overvejet, om der i offentlighedsloven bør indføres en egentlig sagsbehandlingsfrist (f.eks. på 10 dage) fra anmodningen om aktindsigt modtages af den pågældende forvaltningsmyndighed til den skal være afgjort af myndigheden.

Til støtte for ikke at indføre en egentlig sagsbehandlingsfrist kan der peges på, at hensynet til behandlingen af andre (haste)sager, der i øvrigt er under eks-

pedition hos den pågældende myndighed, kan indebære, at anmodningen ikke kan behandles inden for en nærmere angiven sagsbehandlingsfrist. Herudover kan det anføres, at sagens kompleksitet eller omfang kan indebære, at det vil være uforsvarligt, hvis myndigheden forpligtes til at behandle en kompleks og omfangsrig sag indenfor en nærmere angiven sagsbehandlingsfrist.

En egentlig sagsbehandlingsfrist skulle på den baggrund rumme undtagelser i forhold til de sager, der også nu tager lang tid at behandle, f.eks. fordi de rejser principielle fortolkningsspørgsmål eller fordi de giver anledning til, at myndigheden hører andre myndigheder eller lignende. Der kunne derfor peges på, at det ville savne mening at fastsætte en egentlig sagsbehandlingsfrist.

Heroverfor står imidlertid, at en hurtig behandling af en aktindsigtsanmodning udgør et centralt element i en offentlighedsordning og vil – som nævnt ovenfor – være en væsentlig forudsætning for, at offentlighedsloven kan opfylde sin intention om, at medierne ved anvendelsen af loven skal have adgang til at orientere offentligheden om aktuelle sager, der er under behandling i den offentlige forvaltning.

Hertil kommer, at det ikke kan afvises, at en egentlig sagsbehandlingsfrist vil få enkelte myndigheder til at behandle en aktindsigtsanmodning hurtigere, end hvis en sådan frist ikke gjaldt. Det må i øvrigt antages, at en sagsbehandlingsfrist under alle omstændigheder – og uanset eventuelle undtagelser herfra – vil udgøre et væsentligt incitament for myndigheden til at behandle anmodningen indenfor fristen.

På baggrund af en samlet afvejning af de modstående hensyn finder kommissionen, at der på den ene side bør indføres en egentlig sagsbehandlingsfrist, og på den anden side bør fristen dog rumme undtagelser, således at der tages højde for bl.a. de mere komplicerede aktindsigtssager.

Det er under hensyn til at undgå, at aktindsigtsanmodninger behandles uforsvarligt sammenholdt med hensynet til behandlingen af andre (haste)sager, der i øvrigt er under ekspedition hos den pågældende forvaltningsmyndighed, kommissionens opfattelse, at det i offentlighedsloven bør fastsættes, at aktindsigtsanmodninger skal være færdigbehandlet snarest, og som udgangspunkt inden 7 arbejdsdage efter, at en anmodning er modtaget af den pågældende myndighed, jf. lovudkastets § 36, stk. 2. Udtrykket 7 arbejdsdage medfører, at bl.a. lørdage, søndage og helligdage ikke – i modsætning til, hvad der følger af den gældende 10-dages-frist i lovens § 16, stk. 2 – skal medregnes ved beregningen af 7-arbejdsdages-fristen.

Kommissionen finder dog som nævnt samtidig, at der skal være mulighed for at udsætte færdigbehandlingen af aktindsigtsanmodningen udover 7-ar-

bejdsdages-fristen. Dette bør være muligt af hensyn til navnlig sagens omfang eller kompleksitet. Med udtrykket "sagens omfang" sigtes navnlig til antallet af dokumenter, der er omfattet af den enkelte anmodning om aktindsigt. Med udtrykket "sagens kompleksitet" sigtes der dels til de juridiske spørgsmål, som en aktindsigtsanmodning rejser, dels til om en anden myndighed eller en virksomhed skal høres om aktindsigtsanmodningen. Det forudsættes, at en myndighed mv. i givet fald fastsætter en kort høringsfrist, der tager behørigt hensyn til, at aktindsigtsanmodningen skal færdigbehandles inden for rimelig tid.

Det forhold, at udsættelse af færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning udover 7-arbejdsdages-fristen navnlig kan være begrundet i sagens omfang eller kompleksitet, indebærer efter kommissionens opfattelse, at der også efter omstændighederne kan ske en udsættelse efter andre grunde. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor den pågældende myndighed mv. på grund af tidligere indgivne anmodninger om aktindsigt ikke kan (færdig) behandle den foreliggende anmodning inden for den nævnte frist, selvom anmodningen vedrører et begrænset antal dokumenter.

Om de forhold, der efter omstændighederne (undtagelsesvist) i øvrigt kan begrunde en udsættelse af behandlingen af en anmodning om aktindsigt, henvises til pkt. 4.2. ovenfor. Selvom der foreligger en udsættelsesgrund, skal myndigheden dog prioritere behandlingen af den pågældende aktindsigtsanmodning.

Det forhold, at en anmodning om aktindsigt skal afgøres snarest, og (som udgangspunkt) inden 7 arbejdsdage efter, at den er modtaget, medfører efter kommissionens opfattelse, at en klart identificeret anmodning om aktindsigt, der vedrører et begrænset antal dokumenter, der ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, bør være færdigbehandlet i løbet af 1-2 arbejdsdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen.

De anførte forhold indebærer endvidere, at det skal tilstræbes, at en anmodning om aktindsigt, som omfatter lidt flere dokumenter, der ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, færdigbehandles i løbet af 3-7 arbejdsdage. Det samme gælder de tilfælde, hvor anmodningen omfatter et mere begrænset antal dokumenter, som giver anledning til nærmere gennemgang og overvejelser.

I de (særlige) tilfælde, hvor anmodningen f.eks. omfatter et stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen giver anledning til overvejelser af juridiske spørgsmål af mere kompliceret karakter – det vil sige, når der undtagelsesvist foreligger et forhold, der kan begrunde en udsættelse af 7-arbejdsdages-fristen – skal det efter kommissionens opfattelse tilstræbes, at anmodningen om akt-

indsigt færdigbehandles inden for 14 arbejdsdage efter, anmodningen er modtaget.

I de (helt særlige) tilfælde, hvor aktindsigtsanmodningen omfatter et meget stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen rejser juridiske spørgsmål af ganske kompliceret karakter, skal det tilstræbes, at anmodningen færdigbehandles senest inden for 40 arbejdsdage efter, den er modtaget. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i sager af en bestemt type, som den pågældende myndighed mv. i vidt omfang behandler, og som myndigheden mv. har modtaget i løbet af det seneste år. Det vil eksempelvis være tilfældet, hvis den aktindsigtssøgende anmoder Civilstyrelsen om aktindsigt i samtlige sager om fri proces, som Civilstyrelsen har behandlet de seneste tre måneder.

Det er i øvrigt kommissionens opfattelse, at såfremt en anmodning om aktindsigt (undtagelsesvist) ikke kan færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, bør myndigheden underrette den aktindsigtssøgende om grunden til fristoverskridelsen samt om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet. En sådan underretning bør indeholde en konkret begrundelse for, hvorfor afgørelsen ikke kan træffes indenfor 7-arbejdsdages-fristen, samt en mere præcis oplysning om, hvornår der i givet fald kan forventes at foreligge en afgørelse. Underretningen bør i øvrigt afsendes inden udløbet af den 7. arbejdsdag efter modtagelsen af anmodningen om aktindsigt.

Om 7-arbejdsdages-fristen og kravet om, at en aktindsigtsanmodning skal behandles "snarest", henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovudkastets § 36, stk. 2.

8.1.2. Det er kommissionens opfattelse, at en anmodning om sammenstilling af oplysninger eller indsigt i en databeskrivelse efter lovudkastets §§ 11 og 12 også som udgangspunkt bør være færdigbehandlet 7 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget, ligesom en sådan anmodning også undtagelsesvist vil kunne behandles efter den nævnte frist, jf. herom lovudkastets § 36, stk. 3, jf. stk. 2.

8.2. Aktindsigtens form

8.2.1. Offentlighedslovens § 16, stk. 1, fastsætter, at den myndighed, som modtager en anmodning om aktindsigt, afgør, om aktindsigten skal gennemføres, ved, at ansøgeren gennemser de relevante dokumenter hos myndigheden, eller ved at der udleveres en kopi af dokumenterne. I forarbejderne til bestemmelsen

er det imidlertid forudsat, at anmodninger om at få fotokopi af sagens dokumenter alene kan afslås, hvis der foreligger en særlig begrundelse herfor, jf. pkt. 3 ovenfor.

Det er kommissionens opfattelse, at vedkommende myndighed bør udlevere dokumenterne – og i øvrigt også sammenstillingen af oplysningerne eller databeskrivelsen – i den form, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker. Den pågældende kan således anmode om at få dokumenterne mv. udleveret i f.eks. papirkopi, som elektroniske dokumenter via e-mail eller ved, at den pågældende gennemser de relevante dokumenter mv. hos myndigheden.

Den aktindsigtssøgende bør derimod ikke have krav på at få gennemført aktindsigten mv. i et bestemt digitalt format. Det vil sige, at en myndighed ikke bør være forpligtet til at omformatere et elektronisk dokument til et andet digitalt format.

En myndighed bør i øvrigt være berettiget til at meddele aktindsigten mv. elektronisk – i stedet for at udlevere en papirkopi – hvis ansøgeren ved at oplyse sin e-mail adresse har gjort dette muligt. Hvis den pågældende imidlertid kræver at få dokumenterne mv. udleveret i papirkopi, bør myndigheden dog gøre dette.

8.2.2. En myndighed bør dog ikke være forpligtet til at udlevere dokumenterne, sammenstillingen af oplysningerne eller databeskrivelsen i en bestemt form, hvis det er umuligt, meget vanskeligt eller der foreligger tungtvejende modhensyn.

En myndighed kan således afslå at gennemføre aktindsigten mv. i form af udlevering af f.eks. en papirkopi, hvis dette er umuligt eller meget vanskeligt. En myndighed kan ligeledes gennemføre aktindsigten i form af gennemsyn, hvis der foreligger en konkret risiko for, at de udleverede kopier mv. vil blive anvendt på en retsstridig måde. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis der foreligger en mistanke om, at kopierne vil blive brugt til en (strafbar) trussel eller lignende over for tredjemand.

Endvidere bør en myndighed kunne afslå at kopiere et dokument, der ikke foreligger i sædvanlig dokumentform, f.eks. et videobånd eller en dvd, der indgår i en af myndighedens sager, hvis det vil være forbundet med betydelige vanskeligheder eller omkostninger at fremstille en kopi.

8.2.3. Det er endvidere kommissionens opfattelse, at myndighederne ikke bør være forpligtet til at udlevere dokumenterne, sammenstillingen af oplysningerne eller databeskrivelsen i en bestemt form, f.eks. i papirkopi, hvis doku-

menterne mv. er offentligt tilgængelige. Herved sigtes navnlig til de tilfælde, hvor de dokumenter eller oplysninger, som den pågældende har anmodet om at få udleveret, er gjort offentligt tilgængelige af myndigheden på en internet-hjemmeside.

Såfremt den aktindsigtssøgende ikke har mulighed for at komme på folkebiblioteket eller af andre (gode) grunde gerne vil have gennemført aktindsigten ved at få tilsendt en papirkopi, vil det efter kommissionens opfattelse indtil videre følge af god forvaltningsskik, at myndigheden bør sende en papirkopi til ansøgeren, selvom det pågældende dokument er offentliggjort på myndighedens internet-hjemmeside.

Fordelen ved en sådan ordning er, at myndighederne vil blive tilskyndet til at lægge så mange dokumenter som muligt ud på en internet-hjemmeside for at lette deres behandling af eventuelle aktindsigtsanmodninger. Det er således kommissionens opfattelse, at en ret for myndighederne til at henvise til en internet-hjemmeside kan føre til, at myndighederne offentliggør flere af deres dokumenter på eget initiativ, hvilket generelt vil skabe øget gennemsigtighed i forvaltningen.

Om spørgsmålet om udlevering af dokumenterne i en bestemt form, herunder i forhold til spørgsmålet om bl.a. sammenstilling af oplysninger efter lovudkastets § 11, henvises til lovudkastets § 40, stk. 1 og 2, og bemærkningerne hertil.

8.3. Betaling i forbindelse med gennemførelse af en anmodning om aktindsigt

Det er kommissionens opfattelse, at gennemførelse af en anmodning om aktindsigt som udgangspunkt bør være gratis for den aktindsigtssøgende, og kommissionen finder derfor, at den bundgrænse på 25 kr., der er fastsat i § 2, stk. 1, nr. 2, i bekendtgørelse nr. 647 af 18. september 1986 om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen, bør forhøjes væsentligt.

Det er således kommissionens opfattelse, at der ikke bør kunne opkræves betaling første gang, der gives aktindsigt ved f.eks. en kopi af nogle dokumenter, når betalingen for udleveringen er mindre end 100 kr.

På den anden side finder kommissionen, at en betalingsordning i forbindelse med gennemførelse af aktindsigt skal opretholdes. En sådan ordning vil således kunne medvirke til, at anmodninger om at få kopier af myndighedernes dokumenter ikke bliver fremsat ukritisk, ligesom ordningen vil tilgodese hensynet til det offentliges økonomi.

Det er dog samtidig kommissionens opfattelse, at det er væsentligt, at det beløb, der kan opkræves, ikke fastsættes så højt, at betalingsordningen indebærer en reel begrænsning i adgangen til at kræve kopier udleveret. Det er således kommissionens opfattelse, at det beløb, som myndighederne skal kunne opkræve, skal fastsættes med udgangspunkt i de direkte omkostninger, der er forbundet med kopieringen, jf. også betænkning nr. 857/1978, side 333 f. Det vil sige, at myndighederne ikke bør kunne opkræve betaling til dækning af lønomkostninger mv. i forbindelse med behandlingen af en aktindsigtsanmodning.

På den baggrund bør der fortsat være adgang til på baggrund af antallet af papirkopier at opkræve betaling i forbindelse med gennemførelsen af en aktindsigtsanmodning. Spørgsmålet om, hvad der kan opkræves i betaling, bør fastsættes nærmere i en bekendtgørelse, og kommissionen finder, at de principper, som den gældende betalingsbekendtgørelse hviler på, i det hele kan videreføres, jf. således lovudkastets § 40, stk. 3, der svarer til den gældende lovs § 16, stk. 4.

Herudover finder kommissionen, at betalingsbekendtgørelsen bør indeholde bestemmelser, der bygger på følgende principper:

I forlængelse af de anførte principper for fastsættelsen af de nærmere regler om, hvilke beløb myndighederne skal kunne opkræve i forhold til kopiering af papirdokumenter, er det kommissionens opfattelse, at aktindsigt, der gennemføres ved udlevering af elektroniske kopier ved fremsendelse af dokumenterne via e-mail, som udgangspunkt skal være gratis. Hvis der imidlertid foreligger en nødvendig underliggende papirgang i forbindelse med udleveringen af dokumenterne via e-mail – f.eks. således at dokumenterne af myndigheden udskrives med henblik på at overdække undtagne oplysninger i dokumentet – bør der kunne forlanges betaling for den underliggende papirgang efter principperne for papiraktindsigt.

Det er endvidere kommissionens opfattelse, at en myndighed som udgangspunkt ikke skal kunne opkræve eventuel betaling forud for behandlingen af en aktindsigtsanmodning eller forud for udlevering af kopierne. Dette skyldes, at en sådan adgang vil kunne indebære en unødig forsinkelse af gennemførelsen af aktindsigten.

En myndighed skal dog kunne opkræve betaling forud for udlevering af kopierne, hvis det er særligt indiceret i det enkelte tilfælde, f.eks. fordi myndigheden har erfaring med, at den pågældende ansøger tidligere har undladt at betale for udleverede kopier. En myndighed bør i øvrigt være berettiget og forpligtet til – som led i en dialog – allerede inden behandlingen af en anmodning

er påbegyndt at orientere ansøgeren om, at kopieringen kan blive en bekostelig affære.

I forhold til usædvanlige papirformater eller kopiering af "utraditionelle" dokumenter – f.eks. et lydbånd eller film – finder kommissionen, at myndigheden bør kunne opkræve betaling for at dække de faktiske udgifter, der er forbundet med at fremstille kopien. Det er imidlertid ikke muligt i forhold til sådanne kopier at fastsætte præcise regler for, hvilket beløb der i det enkelte tilfælde kan opkræves. Det afgørende er blot, at myndigheden ikke kan opkræve mere end de faktiske udgifter, der er forbundet med at fremstille kopien. I det omfang myndigheden selv fremstiller kopien, bør udgifterne til f.eks. personaleressourcer anvendt til kopiering, forbrug af cd-rom, råfilm mv., strøm og eventuelt afskrivning på hardware samt forsendelsesomkostninger kunne medregnes.

Derimod bør der ikke kunne medtages udgifter til udvikling af programmer, sagsbehandling i forbindelse med vurdering af anmodninger om aktindsigt, identificering af oplysninger og frasortering af undtagne oplysninger mv., jf. således også pkt. 2.3.4.1 i Miljøstyrelsens vejledning nr. 3/2006 om aktindsigt i miljøoplysninger.

8.4. Betaling mv. i forbindelse med sammenstilling af oplysninger og udlevering af databeskrivelsen

8.4.1. Det er kommissionens opfattelse, at en myndighed i forbindelse med gennemførelsen og udleveringen af dataudtræk (sammenstilling af oplysninger) efter lovudkastets § 11 og ved udleveringen af databeskrivelsen efter lovudkastets § 12 – i overensstemmelse med, hvad der gælder for gennemførelse af aktindsigt – alene bør kunne opkræve de direkte omkostninger, der er forbundet med udleveringen af dataudtrækket eller databeskrivelsen.

I det omfang myndigheden i de nævnte tilfælde foretager en kopiering af dataudtrækket eller databeskrivelsen med henblik på udlevering eller blot foretager en udskrivning heraf, vil myndigheden således med udgangspunkt i antallet af udskrevne eller kopierede papirer, kunne opkræve betaling efter de samme retningslinier, som vil gælde for gennemførelsen af en anmodning om aktindsigt, jf. pkt. 8.3 ovenfor og lovudkastets § 40, stk. 3. Det er kommissionens opfattelse, at dette spørgsmål også bør reguleres i betalingsbekendtgørelsen.

Kommissionen finder anledning til at fremhæve, at forvaltningsmyndighederne bør indtænke hensynet til offentlighed og dataudtræk, når myndigheder-

ne stiller krav til kravspecifikationer til den leverandør, der leverer databasen, jf. således også kapitel 11, pkt. 4.3.1.

I de tilfælde, hvor der gennemføres et dataudtræk fra en myndigheds database, der er udliciteret til en privat virksomhed, er det kommissionens opfattelse, at den pågældende myndighed skal have dækket det beløb, som myndigheden vil skulle betale til den private virksomhed for at få foretaget udtrækket, jf. nærmere kapitel 11, pkt. 4.3.2.

Det er dog kommissionens opfattelse – jf. således også kapitel 11, pkt. 4.3.2 – at forvaltningsmyndighederne i tilfælde af udlicitering af driften af myndighedernes databaser bør søge at få indført bestemmelser i "udliciteringskontrakten", der beskriver proceduren ved anmodning om dataudtræk efter offentlighedsloven, herunder om, at vedkommende virksomhed skal foretage dataudtræk (sammenstilling af oplysninger) til en pris, der i det væsentligste svarer til omkostningerne, hvis udtrækket skal foretages som følge af en anmodning, der er indgivet efter offentlighedsloven.

8.4.2. Det er endvidere kommissionens opfattelse, at der bør gælde de samme frister med hensyn til behandlingen af anmodninger om dataudtræk og databeskrivelsen som de frister mv., der gælder for behandlingen af anmodninger om aktindsigt, jf. pkt. 8.1.2 ovenfor. Det vil sige, at der også i sådanne tilfælde som udgangspunkt bør gælde en 7-arbejdsdages-frist for behandlingen af en anmodning, jf. lovudkastets § 36, stk. 3, jf. stk. 2.

8.4.3. Herudover finder kommissionen, at der bør gælde de samme regler for så vidt angår "formen" i forbindelse med udleveringen af dataudtræk og databeskrivelsen som i forhold til udleveringen af dokumenter i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt, jf. pkt. 8.2 ovenfor samt lovudkastets § 40, stk. 3, jf. stk. 1.

Det anførte indebærer således, at det er den, der har fremsat anmodningen om at få udleveret dataudtrækket eller databeskrivelsen, der som udgangspunkt bestemmer, i hvilken form udtrækket eller beskrivelsen skal udleveres, f.eks. i elektronisk form eller papirform, jf. pkt. 8.2 ovenfor.

8.5. Indtægtsdrivende virksomhed mv. udøvet af det offentlige

Det bemærkes, at lovudkastets bestemmelser – herunder bestemmelsen i § 11 om offentlighedens ret til at kræve en sammenstilling af oplysninger, der er lagret i forvaltningsmyndighedernes databaser, og det i sammenhæng hermed

foreslåede krav om, at myndighederne alene kan kræve de direkte omkostninger dækket i forbindelse med sammenstillingen – ikke gælder i de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed f.eks. i form af salg af dokumenter eller salg af sammenstilling af oplysninger oppebærer en indtægt på grundlag af det pågældende materiale, jf. således også kapitel 11, pkt. 4.3.1 ovenfor. Lovudkastets bestemmelser vil dog finde anvendelse i forhold til den pågældende forvaltningsmyndigheds øvrige virksomhed, f.eks. myndighedens personalesager. Det vil sige, at det alene vil være den virksomhed, der vedrører salg af dokumenter mv., som ikke vil være omfattet af lovudkastets bestemmelser om aktindsigt mv.

Som eksempel på det anførte kan nævnes Danmarks Statistik, der mod betaling fra f.eks. en erhvervsdrivende virksomhed udarbejder en ny statistik, der ikke er dækket af en eksisterende, offentliggjort statistik. Det kan således være statistik, der er tilpasset virksomhedens individuelle behov, og f.eks. er inddelt i særlige geografiske enheder, eller statistik, som består af en kobling mellem virksomhedens egne data og data, der er registreret hos Danmarks Statistik. F.eks. kan en kobling mellem adresserne på den pågældende virksomheds kunder (egne data) med Danmarks Statistiks data bevirke, at virksomheden kan få en statistisk opgørelse over markedsandele for forskellige kundesegmenter såsom boligområder, uddannelsesgrupper, aldersgrupper eller socioøkonomiske grupper. Om adgangen for forvaltningsmyndigheder til at udøve indtægtsdækket virksomhed samt prisfastsættelse af ydelser mv., der er omfattet af den indtægtsdækkede virksomhed, henvises til Finansministeriets Budgetvejledning (2006), side 50 ff.

Bestemmelserne i lovudkastet gælder heller ikke i de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed med hjemmel i lovgivningen kan opkræve betaling for salg af dokumenter eller sammenstilling af oplysninger. Dette gælder f.eks. Kort- og Matrikelstyrelsens adgang til at opkræve betaling for salg af styrelsens produkter mv., jf. bekendtgørelse nr. 68 af 30. januar 2003 om salg af Kort- og Matrikelstyrelsens produkter og ydelser m.m. og om betaling herfor.

Det anførte skal dog forstås i overensstemmelse med rammerne for lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer, jf. lov nr. 596 af 24. juni 2005 som ændret ved lov nr. 551 af 17. juni 2008.

KAPITEL 23
Åbne postlister

1. Indledning

Den teknologiske udvikling har medført, at den offentlige forvaltning i stigende omfang gør brug af databaser som grundlag for deres virksomhed, ligesom udviklingen har medført, at traditionelle papirdokumenter er blevet erstattet af elektroniske dokumenter.

Herudover har den teknologiske udvikling medført, at en lang række forvaltningsmyndigheder har etableret hjemmesider på internettet, der bl.a. indeholder nærmere information om den pågældende myndigheds organisation og virksomhed, jf. nærmere herom kapitel 24. En række myndigheder har i den forbindelse etableret såkaldte åbne postlister på internettet, dvs. offentlige fortegnelser, der indeholder oplysninger om de dokumenter, som den pågældende myndighed har enten modtaget eller afsendt i en vis periode, jf. pkt. 2.3 nedenfor.

Der er ikke i offentlighedsloven fastsat nærmere regler om forvaltningsmyndighedernes førelse af postlister, herunder regler, der pålægger myndighederne pligt til at udfærdige sådanne lister.

Myndighedernes førelse af postlister har imidlertid i de senere år været diskuteret i den offentlige debat. Spørgsmålet om forvaltningsmyndighedernes førelse af postlister er endvidere berørt i Offentlighedskommissionens kommissorium, hvor det hedder følgende:

> ”Offentlighedsloven indebærer ikke nogen pligt for forvaltningen til at udarbejde **åbne postlister**, dvs. offentlige fortegnelser over en myndigheds ind- og udgående post. Det oprindelige forslag til den gældende lov indeholdt ganske vist en bestemmelse, hvorefter justitsministeren kunne fastsætte, at myndighederne

> skulle udarbejde sådanne postlister. Bestemmelsen udgik imidlertid under lovforslagets behandling i Folketinget.
>
> Der har i de senere år været iværksat en række forsøgsordninger med åbne postlister, både i centraladministrationen og i kommunerne.
>
> Det har været anført, at en ordning med åbne postlister vil give navnlig medierne bedre muligheder for at blive opmærksomme på eksistensen af sager, som der kunne være interesse for at søge aktindsigt i. Det har samtidig været anført, at en sådan ordning må etableres under hensyntagen til almindelige hensyn til borgernes privatsfære, herunder reglerne om tavshedspligt vedrørende oplysninger om enkeltpersoners forhold."

På denne baggrund har kommissionen overvejet spørgsmålet om, hvorvidt forvaltningsmyndighederne skal være forpligtet til at føre postlister ved edb, der skal være offentligt tilgængelige på den pågældende myndigheds internethjemmeside (åbne postlister).

I det følgende gennemgås gældende ret i forhold til spørgsmålet om udfærdigelse af postlister (pkt. 2), dernæst følger kommissionens overvejelser om indførelse af en ordning om åbne postlister (pkt. 3).

2. Gældende ret vedrørende udfærdigelse af postlister

2.1. Den gældende offentlighedslov

Der er ikke i den gældende offentlighedslov fastsat nærmere regler om postlister, herunder regler, der forpligter forvaltningsmyndighederne til at føre sådanne lister. En række myndigheder har imidlertid valgt at udarbejde sådanne lister, jf. pkt. 2.3 nedenfor.

I det omfang en forvaltningsmyndighed vælger af føre en postliste, der ikke er offentligt tilgængelig, vil der være adgang til aktindsigt i listen efter offentlighedslovens almindelige regler, jf. herved FOB 1994, side 79. I den nævnte ombudsmandssag fremhæves det således, at en postliste, der ikke er afgivet til udenforstående, vil have karakter af et internt arbejdsdokument omfattet af offentlighedslovens § 7, men da det faktiske indhold af en postliste vil være de registrerede forsendelser, må disse oplysninger alle betragtes som væsentlige for sagsforholdet (at have en oversigt over ind- og udgående post), hvorfor der efter lovens § 11, stk. 1, vil være umiddelbar adgang til postlisten, uanset dens

interne karakter. I overensstemmelse hermed er det i Gammeltoft-Hansen m.fl., side 394, anført, at myndigheder, der frivilligt laver postlister, er forpligtede til at udlevere dem, såfremt der søges om aktindsigt i postlisten for en bestemt dag.

2.2. Tidligere overvejelser om regulering af forvaltningsmyndighedernes udfærdigelse af postlister

2.2.1. Lovforslagene til offentlighedsloven af 1985

2.2.1.1. Justitsministeren fremsatte i folketingsårene 1983-84, 1984-85 og 1985-86 tre forslag til lov om offentlighed i forvaltningen, der alle byggede på Offentlighedsudvalgets betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, jf. kapitel 3, pkt. 5, ovenfor.

De første to lovforslag – L 131 i folketingsåret 1983-84 og L 14 i folketingsåret 1984-85 – indeholdt begge i lovforslagenes § 6 en regulering af myndigheders pligt til at føre postlister, ligesom de i § 5, stk. 1, nr. 3, indeholdt en bestemmelse om, at retten til aktindsigt skulle omfatte postlister, der udarbejdedes i henhold til den omtalte bestemmelse i § 6.

Bestemmelsen i lovforslagenes § 6, der byggede på en identisk bestemmelse i Offentlighedsudvalgets lovudkast, havde følgende ordlyd:

> ”**§ 6.** Justitsministeren kan efter forhandling med vedkommende minister bestemme, at nærmere angivne forvaltningsmyndigheder skal udfærdige fortegnelser over de dokumenter, der den pågældende dag er indgået til myndigheden (postlister).
>
> *Stk. 2.* Nærmere regler herom og om retten til at blive gjort bekendt med fortegnelserne fastsættes af vedkommende minister.
>
> *Stk. 3.* For kommunale myndigheder kan bestemmelse som nævnt i stk. 1 træffes af indenrigsministeren, der ligeledes fastsætter regler efter stk. 2.”

I bemærkningerne til bestemmelsen var bl.a. anført følgende, jf. Folketingstidende 1983-84, tillæg A, sp. 2934 ff., og Folketingstidende 1984-85, tillæg A, sp. 356 ff.:

> ”Bestemmelsen, der er ny, har til formål i højere grad at give pressen og andre nyhedsformidlende institutioner mulighed for løbende at orientere sig og befolkningen om sager af almindelig interesse, der behandles af forvaltningsmyndighederne.

[…]

Efter lovforslagets § 6 træder postlisteordningen først i kraft, når der administrativt træffes beslutning herom. Med henblik på at vurdere, i hvilket omfang en sådan ordning vil blive benyttet af bl.a. pressen, foreslås det, at ordningen indføres som en forsøgsordning hos nogle få udvalgte statslige myndigheder, der er af særlig interesse for pressen.

[…]

Af udtrykket "nærmere angivne forvaltningsmyndigheder" [i stk. 1] fremgår det forudsætningsvis, at postlisteordningen ikke skal gælde for hele den offentlige forvaltning. En sådan ordning vil være forbundet med et vist administrativt merarbejde og bør derfor alene omfatte myndigheder, hvis indgående post offentligheden i særlig grad kan have interesse i at få kendskab til.

[…]

Ordningen omfatter alene dokumenter, der indgår til en myndighed, og der er således ingen forpligtelse til at udarbejde fortegnelser over udgående post. Pressen og andre, der gennem fortegnelsen over indgående dokumenter har fattet interesse for en sag, vil på sædvanlig måde kunne følge sagen op og herved få kendskab til udgående post i sagen.

[…]."

Offentlighedsloven af 1985 kom imidlertid ikke til at indeholde en regulering af forvaltningsmyndighedernes pligt til at føre postlister. I det tredje og sidste forslag til offentlighedslov – L 5 fra folketingsåret 1985-86 – var således hverken § 5, stk. 1, nr. 3, eller § 6 medtaget. Om baggrunden herfor anføres følgende i bemærkningerne til det nævnte lovforslag, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 189 f.:

"I forbindelse med Folketingets behandling af det tidligere lovforslag, blev der i retsudvalget fra flere sider rejst spørgsmål om berettigelsen af en forsøgsordning med postlister. Der blev bl.a. lagt vægt på, at de seneste erfaringer fra Norge og Sverige synes at vise, at pressens interesse i en systematisk gennemgang af indgående post er relativt beskeden, samt på, at en postlisteordning vil betyde et ikke ubetydeligt administrativt merarbejde. Det er endvidere af kommunernes landsforening oplyst, at pressen efter de foreliggende oplysninger, heller ikke i Danmark synes at gøre brug af adgangen til at gennemse den indgående post i de kommuner, hvor der allerede i dag føres postlister. Forslaget i det tidligere

lovforslags § 6 om en forsøgsordning med postlister er på den baggrund udeladt i det foreliggende lovforslag."

2.2.1.2. Der kan i forbindelse med omtalen af de under pkt. 2.2.1.1 nævnte forslag til en regulering af forvaltningsmyndighedernes pligt til at føre postlister, være anledning til at fremhæve, at bestemmelsen i lovforslagenes § 6 ikke i sig selv fastslog en pligt for myndighederne til at føre postlister. En sådan pligt ville forudsætte, at justitsministeren henholdsvis indenrigsministeren traf administrativ beslutning herom.

Herudover fastsatte bestemmelsen i § 6, at postlisteordningen alene skulle omfatte indgående post, og som begrundelse herfor blev det i bemærkningerne til bestemmelsen anført, at hvis pressen eller andre gennem fortegnelsen over indgående post havde fattet interesse for en sag, ville de pågældende på sædvanlig måde kunne følge op på sagen og herved få kendskab til udgående post.

Endvidere fastsatte bestemmelsen ikke, hvilke nærmere oplysninger der skulle fremgå af postlisten, idet dette spørgsmål var overladt til vedkommende minister, ligesom bestemmelsen ikke fastsatte, hvilke forvaltningsmyndigheder der skulle være omfattet af ordningen. Det var efter bemærkningerne til bestemmelsen i § 6 dog tanken, at postlisteordningen først skulle indføres som en forsøgsordning hos nogle få udvalgte statslige myndigheder af særlig interesse for pressen, således at det kunne vurderes, i hvilket omfang ordningen ville blive benyttet af bl.a. pressen.

2.2.2. Socialistisk Folkepartis forslag til lov om ændring af offentlighedsloven

2.2.2.1. En række af Socialistisk Folkepartis medlemmer af Folketinget fremsatte i folketingsåret 1998-99 et forslag til lov om ændring af offentlighedsloven (L 202), som bl.a. indeholdt en regulering af spørgsmålet om myndigheders anvendelse af postlister.

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget ville gennemførelsen af bl.a. forslagene om postlister medføre, at offentligheden kunne få kendskab til – og dermed mulighed for over for den pågældende myndighed at anmode om aktindsigt i – en række sager og dokumenter, hvis eksistens der ellers ikke ville være kendskab til. Det blev i den forbindelse anført, at dette ikke mindst kunne styrke pressens muligheder, jf. Folketingstidende 1998-1999, tillæg A, sp. 4826.

Følgende bestemmelse om postlister blev foreslået indsat i offentlighedsloven:

> "**§ 6 a.** […]
> *Stk. 2.* Ind- og udgående post skal senest den efterfølgende arbejdsdag registreres i en fortegnelse over de dokumenter, der den pågældende dag er indgået til og udgået fra forvaltningsmyndigheden (postliste).
> *Stk. 3.* […] postlisten, jf. stk. 2, skal indeholde
> 1) dato for dokumentets indgåelse, oprettelse og ekspedition,
> 2) journalnummer eller anden betegnelse,
> 3) oplysninger om, hvor dokumentet stammer fra, og i givet fald hvortil det er ekspederet,
> 4) kort beskrivelse af den sag, som […] det enkelte dokument på postlisten angår.
> *Stk. 4.* Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne forvaltninger, sagsområder eller arter af dokumenter undtages for registreringspligt, jf. stk. 1 og 2."

Efter lovforslaget skulle forvaltningsmyndighederne endvidere ved førelsen af bl.a. postlister være forpligtet til at gøre brug af edb, jf. herved forslaget til § 6 b.

Det fulgte af lovforslaget, at retten til aktindsigt skulle omfatte elektronisk adgang til bl.a. postlister, jf. forslaget til § 5, stk. 1, nr. 3. Der skulle dog efter lovforslaget være mulighed for, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren administrativt kunne fastsætte regler om, at nærmere angivne forvaltningsmyndigheder eller sagsområder skulle undtages fra adgangen til aktindsigt i journallister og postlister, jf. forslaget til § 3 a.

Lovforslaget blev imidlertid ikke vedtaget.

2.2.2.2. Det under pkt. 2.2.2.1 nævnte forslag til regulering af spørgsmålet om myndigheders anvendelse af postlister var på en række punkter forskellig fra bestemmelsen i § 6 i forløberne til lovforslaget til offentlighedsloven af 1985, der er omtalt under pkt. 2.2.1 ovenfor.

Forskellen består bl.a. i, at pligten for forvaltningsmyndighederne til at føre en postliste skulle følge direkte af offentlighedsloven og således ikke bero på en administrativ beslutning, at pligten skulle gælde alle forvaltningsmyndigheder, medmindre visse myndigheder ved administrativ beslutning blev undtaget, at myndighederne ved førelsen af postlisten skulle gøre brug af edb, at retten til aktindsigt skulle omfatte elektronisk adgang til postlisten, at postlisten skulle omfatte såvel ind- som udgående post, og at det i offentlighedsloven skulle fastsættes, hvilke oplysninger der skulle fremgå af postlisten.

2.3. Forvaltningsmyndighedernes udfærdigelse af postlister

Der er som nævnt ovenfor under pkt. 2.1 ikke i den gældende offentlighedslov fastsat nærmere regler om postlister, herunder om pligt for forvaltningsmyndighederne til at føre sådanne lister. En række myndigheder har imidlertid valgt at udarbejde sådanne lister, og i det følgende gives – på baggrund af en rapport fra januar 2004, der er udarbejdet af Institut for Computerstøttet Journalistik (DICAR), en rapport fra maj 2008, der er udarbejdet af UPDATE, der er et center for journalistisk kompetenceudvikling, og som er en del af Danmarks Medie- og Journalisthøjskole, samt et statusnotat fra februar 2004, der er udarbejdet af Center for Digital Forvaltning – en nærmere oversigt over myndighedernes brug af postlister.

2.3.1. DICAR's rapport

Institut for Computerstøttet Journalistik (DICAR) har i en rapport fra januar 2004 lavet en undersøgelse af, i hvilket omfang danske kommuner, amter og statslige institutioner i 2003 førte postlister.

Ifølge undersøgelsen førte i alt 41 af landets kommuner åbne postlister på internettet. Blandt disse 41 kommuner medtog 33 kun indgående dokumenter på listen, mens postlisterne i otte kommuner indeholdt både ind- og udgående dokumenter.

Med hensyn til postlister, der ikke offentliggøres, viste undersøgelsen, at 39 kommuner førte postlister med indgående dokumenter, og 23 kommuner medtog både ind- og udgående dokumenter.

129 kommuner førte ikke postlister

Blandt amterne førte fire amter åbne postlister på internettet. Postlisterne i to amter indeholdt alene indgående dokumenter, mens to amter medtog både ind- og udgående dokumenter.

Også i amterne var der eksempler på postlister, som ikke offentliggøres. Således førte to amter postlister over indgående dokumenter, og to amter medtog både ind- og udgående dokumenter.

Tre amter førte ikke postlister.

For de 18 ministerier gjaldt, at ét ministerium førte åbne postlister med både ind- og udgående dokumenter. Hertil kom, at fire ministerier førte postlister med ind- og udgående dokumenter, som ikke offentliggjordes. De resterende ministerier førte ikke postlister.

Blandt andre statslige institutioner var der én institution, som førte åbne postlister med både ind- og udgående dokumenter. Herudover førte 35 statslige institutioner postlister, der ikke offentliggjordes, og heraf indeholdt 7 postlister kun indgående dokumenter, mens 28 statslige institutioner medtog både ind- og udgående dokumenter. Af de statslige institutioner, som var omfattet af undersøgelsen, førte 30 ikke postlister.

2.3.2. UPDATE's rapport

UPDATE, der som nævnt ovenfor er en del af Danmarks Medie- og Journalisthøjskole, har i en rapport fra maj 2008 lavet en undersøgelse af bl.a., i hvilket omfang statslige og kommunale myndigheder fører postlister, og om sådanne lister i givet fald offentliggøres på internettet, eller om der er planer om en offentliggørelse på internettet.

Ifølge undersøgelsen var der ingen statslige myndigheder, der førte postlister på internettet, og kun én statslig myndighed havde planer herom.

For de 98 kommuner viste undersøgelsen, at 39 af de 71 kommuner, der havde besvaret henvendelsen fra UPDATE, førte postlister. Af disse 39 kommuner havde 23 lagt postlister på internettet, mens 9 kommuner havde planer om at få lagt den interne postliste på internettet.

Der var derimod 31 kommuner, der ikke førte postlister (1 kommune vidste det ikke), og af disse 31 kommuner havde 14 planer om at føre postlister i fremtiden, 13 kommuner havde ikke sådanne planer, mens 4 kommuner ikke vidste dette.

UPDATE's undersøgelse viser ikke, hvilke sektorer eller forvaltningsgrene i den enkelte kommune som postlisten gælder for, ligesom undersøgelsen ikke viser, hvilke sager, dokumenter og oplysninger, der ikke medtages på postlisten.

2.3.3. Center for Digital Forvaltnings statusnotat

Center for Digital Forvaltning har efter anmodning fra Videnskabsministeriet i februar 2004 udarbejdet et statusnotat om brugen af åbne postlister. Statusnotatet er udarbejdet på baggrund af samtaler med 21 myndigheder, herunder kommuner, amter og ministerier. Blandt de 21 myndigheder er der både myndigheder med åbne postlister og myndigheder uden åbne postlister.

Statusnotatet indeholder bl.a. en gennemgang af de væsentligste erfaringer og problemstillinger i forbindelse med indførelse og vedligeholdelse af åbne postlister, som de 21 myndigheder har peget på under samtalerne. I statusno-

tatet omtales bl.a. en række centrale problemstillinger i forhold til spørgsmålet om anvendelse af postlister, jf. nærmere nedenfor under pkt. 2.3.3.1-2.3.3.3.

2.3.3.1. I statusnotatet er anført følgende om forholdet mellem postlister og elektronisk sagsstyrings- og dokumenthåndteringssystemer (ESDH):

> ”Undersøgelsen viser, at postlister og [ESDH-systemer] på flere måder er tæt forbundne spørgsmål.
>
> Det er således en helt klar tendens blandt myndighederne i undersøgelsen, at indførelsen af ESDH-systemer betragtes som en væsentlig forudsætning for, at det i praksis giver mening at have åbne postlister. I kraft af ESDH-systemet bliver det muligt at danne postlisten som et udtræk fra systemet. Beslutningen om at åbne eller lukke et brev er som flere myndigheder udtrykker det, ”blot et spørgsmål om at sætte kryds ved ja eller nej” i forbindelse med journalisering af brevet – og selve dannelsen af postlisten kan derefter sættes op som en automatiseret rutine i systemet. Her arbejder myndighederne løbende med at optimere opsætningen af deres ESDH-system, så automatiske regler hjælper medarbejderne med at sortere korrespondancen i åbne og lukkede emner. Eksempelvis således at breve vedrørende sagsområder, der typisk omhandler personfølsomme oplysninger, altid får status som lukket korrespondance og dermed frasorteres i forhold til dannelsen af postlisten.
>
> Flere myndigheder peger på, at det ikke er indførelsen af åbne postlister, der stiller de største krav til organisationen – det er implementeringen af ESDH-systemet og de deraf følgende omlægninger af arbejdsgange og rutiner. Nogle myndigheder har endda brugt de åbne postlister aktivt i forbindelse med udrulning af nye ESDH-systemer og overgang til decentral journalisering. I forbindelse med at ansvaret for journaliseringen er blevet lagt ud til de enkelte sagsbehandlere, er hensynet til offentliggørelse af dokumenttitler på postlisten hos flere myndigheder blevet brugt internt i organisationen som et ”opdragende” redskab, der har hjulpet til at sætte fokus de nye arbejdsrutiner, som medarbejderne skal trænes i.
>
> Omvendt peger en enkelt myndighed på, at opgraderingen af ESDH-system til en ny version internt i organisationen bruges som anledning til at ændre kulturen i retning af endnu større åbenhed, så flere breve, der opfylder kriterierne, rent faktisk kommer på den åbne postliste.”

Om den praktiske ordning af driften af åbne postlister over indgående dokumenter anføres bl.a. følgende:

> ”Blandt de myndigheder, der har erfaringer med åbne postlister, tegner der sig fire typiske fremgangsmåder omkring den praktiske organisering af arbejdet med at danne listen over indgående post (det er som tidligere nævnt lister over indgående post, der er mest udbredt blandt myndighederne):
>
> - **Centralt dannet postliste uden godkendelse.** Postlisten dannes af den centrale journalenhed i forbindelse med indskanning af dagens post. Arbejdet foretages typisk af en eller to journalmedarbejdere med stor sagsrutine, og det er kun i tvivlstilfælde, at der ”spørges opad i systemet” med hensyn til et brevs status som åbent eller lukket.
>
> - **Centralt dannet postliste med godkendelse.** Et udkast til postlisten dannes af den centrale journalenhed i forbindelse med indskanning af dagens post – dette arbejde foretages af journalmedarbejdere. Den endelige godkendelse af postlistens indhold sker enten ved forespørgsel til de fagligt ansvarlige chefer eller ved et centralt ”postmøde” med deltagelse af en juridisk medarbejder eller chef.
>
> - **Decentralt dannet postliste uden godkendelse.** Den enkelte sagsbehandler har ansvaret for journalisering og tager i den sammenhæng stilling til et brevs status som åbent eller lukket. Der er ikke nogen egentlig godkendelsesprocedure i forbindelse med dannelsen af listen over indgående post, men sagsbehandleren kan i tvivlstilfælde ”spørge opad i systemet”.
>
> - **Decentralt dannet postliste med godkendelse.** Den enkelte sagsbehandler har ansvaret for journalisering og tager i den sammenhæng stilling til et brevs status som åbent eller lukket. Den endelige godkendelse af postlistens indhold sker typisk i den centrale journalenhed, hvor en trænet journalmedarbejder eller en jurist gennemgår listen.
>
> […]
>
> Hos alle de myndigheder, der har deltaget i undersøgelsen, dannes lister over udgående post decentralt – det sker i forbindelse med journalisering hos den enkelte sagsbehandler. I nogle tilfælde kvalitetssikres den udgående postliste efterfølgende i den centrale journalenhed, men det er den gennemgående vurdering, at det ikke er muligt at skabe en samlet liste over udgående post medmindre ansvaret for journalisering – og dermed stillingtagen til hvorvidt et brev skal være åbent eller lukket – ligger decentralt hos den enkelte medarbejder.

De primære begrundelser for at have en egentlig godkendelsesprocedure anføres af flere myndigheder dels som hensynet til borgernes retssikkerhed, dels som en kvalitetssikring af selve listen i journalistisk forstand. Hensynet til borgernes retssikkerhed handler om at undgå offentliggørelse af korrespondance, der indeholder personfølsomme oplysninger eller som på anden måde kan give anledning til problemer for en borger eller virksomhed. Kvalitetssikring af postlisten i journalistisk forstand handler om, at de enkelte breves titler fremstår meningsfulde og forståelige for andre end den sagsbehandler, der sidder med sagen.

Blandt de myndigheder, som ikke gør brug af egentlige godkendelsesprocedurer, er vurderingen af hensynet til den enkelte borgers retssikkerhed, at sagsbehandlerne i udgangspunktet er godt nok uddannet til at foretage denne vurdering selv. Samtidig har alle myndigheder, som følger denne praksis, en "sikkerhedsventil" i form af medarbejdernes mulighed for at "spørge opad i systemet". Hvad angår journalistisk kvalitetssikring, anlægger disse myndigheder typisk den betragtning, at postlisten i en vis forstand er et "biprodukt" af sagsbehandlingen, som myndigheden lige så godt kan stille til rådighed for offentligheden. Denne tilgang betyder, at man ikke ofrer ekstra ressourcer på bearbejdning eller efterredigering til ære for borgere og presse. Hos flere af myndighederne har offentliggørelsen af postlister dog affødt en større intern opmærksomhed omkring kvaliteten af sagsbehandlernes journaliseringsarbejde, herunder navngivning af dokumenter."

I statusnotatet anføres følgende om ressourceforbruget ved indførelse og drift af åbne postlister:

"Der er meget enslydende erfaringer omkring ressourceforbruget i forbindelse med åbne postlister. Sammenfattende peger stort set alle myndigheder med åbne postlister på, at der er et ekstra ressourceforbrug i forbindelse med indførelsen af åbne postlister, hvorefter ressourceforbruget falder kraftigt i takt med at organisationen får rutinerne på plads.

Ressourceforbruget i forbindelse med indførelse af åbne postlister går først og fremmest til at opstille overordnede retningslinier for håndtering af de forskellige posttyper og sagsområder samt informere og evt. uddanne medarbejderne omkring journalisering og i enkelte tilfælde også pressehåndtering. Flere myndigheder peger i den forbindelse på, at indførelsen af postlister ofte falder sammen med implementering eller opgradering af myndighedens ESDH-system. Og at det ikke er indførelsen af postlisten i sig selv, som udgør den ressourcemæssige belastning, men som oftest den samlede omlægning af journaliseringspraksis, hvor dannelse af postlisten blot indgår som et mindre aspekt af den samlede arbejdsgang.

Ressourceforbruget i forbindelse med den løbende drift og vedligeholdelse af en åben postliste svinger fra myndighed til myndighed afhængig af om postlisten dannes centralt eller decentralt samt i hvilket omfang, myndigheden opererer med en egentlig godkendelsesprocedure i forbindelse med offentliggørelse af postlisten (jf. ovenstående afsnit).

Hos de myndigheder, som ikke har etableret nogen form for godkendelsesprocedure, betegnes ressourceforbruget som "yderst minimalt" eller vurderes til at ligge omkring et par timers arbejde om ugen for håndtering af den indgående postliste. Begrundelserne for det lille ressourceforbrug er, at 1) udarbejdelsen af postlisten er blevet en integreret del af postmodtagelse og journaliseringsarbejdet i øvrigt, 2) det er i langt de fleste tilfælde uproblematisk at afgøre om et brev er åbent eller lukket – "det sidder på rygraden" – og 3) flere af rutinerne er automatiseret ved hjælp af myndighedens ESDH-system (jf. nedenstående afsnit).

Hos de myndigheder, som har en formel godkendelsesprocedure og/eller har en eller anden form for efterredigering af postlisten er ressourceforbruget selvsagt noget højere. Det betegnes stadig af myndighederne som en overkommelig opgave, der vurderes til at ligge omkring 10 timers ekstra arbejde om ugen for håndtering af den indgående postliste. Sammenlignet med myndigheder uden godkendelsesprocedure stammer det ekstra tidsforbrug i al væsentlighed fra 1) den formaliserede godkendelsesprocedure med rutinemæssig inddragelse af fagchefer og/eller jurister samt 2) kvalitetssikring og bearbejdning af brevtitler og –resuméer med henblik på at gøre postlisten mere læsevenlig for borgere og presse."

2.3.3.2. I forhold til pressens og andres brug af de åbne postlister anføres følgende:

"Efterspørgslen efter postlister er generelt forholdsvis lille. Hovedparten af de adspurgte myndigheder fortæller således, at det i langt overvejende grad er journalister – først og fremmest fra lokalpressen – der gør brug af de åbne postlister. Det er myndighedernes vurdering, at journalisternes brug af postlisten afhænger af, hvilke sager der i øvrigt kører i pressen, men at der med jævne mellemrum er henvendelser fra pressen med reference til den åbne postliste – nogle af myndighederne har et par henvendelser om ugen med reference til postlisten, andre væsentligt færre. Typisk betragtes disse henvendelser som harmløse og ikke særligt ressourcekrævende, da der for det meste spørges ind til dokumenter, som uden videre kan udleveres. Denne type henvendelser betragtes derfor ikke som aktindsigtssager, men nærmere som rene ekspeditionssager, der er en del af en ordentlig servicering af pressen.

Når det gælder egentlige aktindsigtssager er det – på trods af en frygt for at det modsatte ville være tilfældet – hos langt hovedparten af de adspurgte myndighe-

der ikke indtrykket, at antallet er steget væsentligt som følge af den åbne postliste. Denne vurdering understøttes i et vist omfang af de konkrete antal aktindsigtssager, når man sammenligner myndigheder med og uden åbne postlister. Som det fremgår af nedenstående tabel er antallet af aktindsigtssager hos de kommunale og amtslige myndigheder nogenlunde det samme uanset, om myndigheden har åbne postlister eller ej, mens der umiddelbart er væsentligt flere aktindsigtssager hos de statslige myndigheder med postlister end hos dem uden. Det væsentligste forbehold i relation til tabellen knytter sig også til de statslige myndigheder, hvor forskellen i sagsområder hos de interviewede myndigheder betyder, at antallet af aktindsigtssager umiddelbart er svært sammenligneligt. Tabellen bygger på oplysninger fra de interviewede myndigheder om det nuværende niveau for aktindsigtssager (ingen myndigheder har oplysninger om antallet af aktindsigtssager før og efter indførelsen af postlister).

	Med åben postliste	**Uden åben postliste**
Statslige myndigheder	103 aktindsigtssager pr. år	34 aktindsigtssager pr. år
Amter	41 aktindsigtssager pr. år	50 aktindsigtssager pr. år
Kommuner	75 aktindsigtssager pr. år	60 aktindsigtssager pr. år
Tabellens tal er gennemsnitstal, der ikke er korrigeret for forskelle i myndighedernes størrelser samt for de statslige myndigheders vedkommende forskellen i myndighedernes sagsområder.		

Ifølge de interviewede myndigheder falder aktindsigtssagerne typisk i to hovedkategorier, som er forholdsvis upåvirkede af postlisten: For det første er der afslag og klagesager, hvor aktindsigtsbegæringen kommer fra en part i sagen eller dennes advokat. For det andet er der generelle anmodninger om aktindsigt fra pressen, eksempelvis vedrørende en myndigheds repræsentationskonto. Det er vurderingen, at postlisterne i stedet genererer de mere uformelle henvendelser, der er nævnt ovenfor.

I forlængelse af diskussionen om aktindsigtssager peger flere myndigheder på, at de åbne postlister har forbedret deres relation til pressen som følge af de åbne postlister. Blandt de positive konsekvenser af åbne postlister nævnes en større tillid og smidighed i samarbejdet med journalisterne. En myndighed har afholdt egentlige kurser for pressen i brug af den åbne postliste, mens en anden myndighed årligt afholder et møde med journalister og borgere for på den måde at få tilbagemeldinger på brugen af den åbne postliste og andre af myndighedens informationsaktiviteter.

To myndigheder har logfiler over antallet af besøgende på den del af myndighedens hjemmeside, hvor den åbne postliste offentliggøres. Det samstemmende indtryk fra disse to myndigheder er omkring 30-40 unikke besøgende pr. dag. I forlængelse heraf er det – som tidligere nævnt – et gennemgående argument

blandt de myndigheder, som ikke har åbne postlister, at ressourceforbruget ikke vil stå mål med den konkrete efterspørgsel. Blandt de kommuner, som har åbne postlister, er der omvendt den udbredte opfattelse, at åbne postlister ikke skal bedømmes udfra den konkrete efterspørgsel alene, men i stedet ses som en del af den samlede pakke af information, som en myndighed bør stille til rådighed for, at borgerne kan orientere sig og følge med i sagsarbejde og politiske emner, når der melder sig et konkret behov hos borgeren."

2.3.3.3. Om håndteringen af personfølsomme oplysninger i forbindelse med åbne postlister er anført følgende:

"Det er et gennemgående træk hos samtlige myndigheder i undersøgelsen, at klientsager og personalesager som hovedregel er undtaget fra postlisten. Denne fremgangsmåde er etableret udfra et dobbelt hensyn til borgernes retssikkerhed og forvaltningens ressourceforbrug i forbindelse med dannelsen af postlister. Ved automatisk at udelukke korrespondance vedrørende disse sagsområder fra postlisten, undgår forvaltningen at skulle tage stilling til hver enkelt brev og sparer på den måde ressourcer.

Blandt de adspurgte myndigheder er procentdelen af indgående post, som medtages på den åbne postliste tilsyneladende ikke påvirket af, hvorvidt det er en statslig, amtslig eller kommunal myndighed, der er tale om. Det virker i stedet som om, den udslagsgivende faktor er myndighedens prioritering af og tilgang til åbenhed og meroffentlighed. Når man undtager de personfølsomme klient- og personalesager, ligger offentliggørelsesprocenten for de adspurgte myndigheder fra omkring 50 procent af den indgående post og op til mere end 95 procent hos nogle af de myndigheder, der har en erklæret politik om, at "al indgående post er åben medmindre, der er et meget godt argument for det modsatte".

Når man ser bort fra klient- og personalesager, som der er stor enighed om at undtage fra postlisterne, har undersøgelsen vist en række gråzoner, hvor der er forskellig praksis fra myndighed til myndighed. Denne vekslende praksis kan illustreres med klagebreve fra borgere, hvor praksis er temmelig forskellig fra myndighed til myndighed. I den ene ende af spektret er der nogle myndigheder, som offentliggør klagebreve til kommunen i fuld længde (i det omfang det ikke indeholder personfølsomme oplysninger). Begrundelsen er, at klagebrevene er en del af en offentlig debat, og at borgerne derfor må vende sig til offentligheden omkring deres klage og agere derefter. En kommune fremhæver i den sammenhæng, at borgerne selv finder omtalen på kommunens postliste positiv. I den anden ende af spektret vælger nogle myndigheder slet ikke at medtage klagebreve på postlisten udfra en betragtning om, at det er borgernes ret at kunne klage til kommunen uden, at "naboen kan stikke næsen i det".

Imellem disse to yderpositioner ligger størsteparten af de adspurgte kommuner med en praksis, hvor klagebreve offentliggøres i anonymiseret form. Eksempelvis klager over en busrute eller en sygehusafdeling. Her er begrundelsen fra forvaltningens side, at det er i borgernes interesse at kunne se, at de ikke er alene om at klage over et bestemt emne, men at dette skal ske uden at hænge den enkelte borger ud. I forbindelse med klager på sundhedsområdet peger flere på, at en sådan klage ofte vil indeholde personfølsomme oplysninger om klagerens sundhedstilstand, men at klagen – især hvis der er flere rettet mod samme afdeling – har en bredere interesse, der tilsiger, at myndigheden offentliggør den i anonymiseret form.

Generelt vurderer flertallet af de adspurgte myndigheder – uanset om de har en godkendelsesprocedure eller ej – at der er en tendens til at lægge sig "lidt på den sikre side" i spørgsmålet om, hvorvidt et brev skal være åbent eller lukket – og at dette netop sker udfra et ønske om at beskytte den enkelte borger og undgå "katastrofer" i form af offentliggørelse af følsomme oplysninger.

Blandt de myndigheder, der har erfaringer med åbne postlister, tegner der sig et nogenlunde ensartet billede af, at der hos de fleste myndigheder med åbne postlister er enkelte tilfælde, hvor fortrolige dokumenter ved en fejltagelse er blevet sat på postlisten, men at det ikke i nogen af tilfældene har givet anledning til egentlige klager eller større offentligt postyr. Ofte opdages fejlen af forvaltningen selv og en revideret postliste kan lægges på hjemmesiden.

I den sammenhæng fremhæver mange af myndighederne, at postlisten udelukkende indeholder dato, titel, sagsnummer og afsender (evt. i anonymiseret form) samt i visse tilfælde navnet på den ansvarlige sagsbehandler og et kort resumé. Selvom den typiske praksis er, at de breve, der står på postlisten, også kan frigives til offentligheden i fuld længde, kan en anmodning om at se selve brevet afslås med henvisning til offentlighedsloven. På den måde har myndigheden mulighed for "at begrænse skaden" i tilfælde af, at et fortroligt dokument er kommet på listen."

2.4. Forholdet til persondataloven og forvaltnings- og straffelovens almindelige regler om tavshedspligt

Det følger af offentlighedslovens § 14, at pligten til at meddele oplysninger efter offentlighedslovens regler om aktindsigt ikke begrænses af de almindelige regler om tavshedspligt, hvilket navnlig omfatter bestemmelserne om tavshedspligt i straffelovens § 152 og i forvaltningslovens § 27. Pligten til at meddele oplysninger efter offentlighedslovens regler om aktindsigt er således alene be-

grænset i de tilfælde, hvor tavshedspligtbestemmelsen har karakter af en "speciel" tavshedspligtforskrift, jf. kapitel 18.

Endvidere begrænser persondatalovens behandlingsregler, herunder reglerne i lovens §§ 6-8 om videregivelse af personoplysninger, ikke adgangen for en forvaltningsmyndighed til i forbindelse med behandlingen af anmodninger om aktindsigt – dog bortset fra videregivelse som led i meroffentlighed – at videregive sådanne oplysninger, jf. kapitel 5, pkt. 5.3.

Det anførte gælder dog ikke, når det drejer sig om forvaltningsmyndighedernes adgang til at videregive oplysninger uden for de tilfælde, hvor det sker som led i behandlingen af en anmodning om aktindsigt. En forvaltningsmyndighed skal således – afhængigt af, hvilke oplysninger det drejer sig om – overholde bl.a. de almindelige tavshedspligtsregler i straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 27 samt persondatalovens behandlingsregler (det vil i praksis navnlig sige §§ 6-8) i forbindelse med videregivelse af oplysninger på internettet som led i en postlisteordning. I det følgende gives derfor en redegørelse for betydningen af de nævnte regler.

2.4.1. Forholdet til persondataloven

Persondataloven indeholder navnlig regler om, i hvilke tilfælde det er lovligt for bl.a. offentlige myndigheder at behandle personoplysninger ved hjælp af edb. Herudover indebærer loven bl.a. visse rettigheder for enkeltpersoner, hvis der behandles oplysninger om de pågældende personer, jf. kapitel 5, pkt. 5.

Persondataloven finder bl.a. anvendelse, hvis oplysninger om en enkeltperson gøres til genstand for behandling ved hjælp af edb, jf. herved lovens § 1, stk. 1.

Det vil indebære behandling af personoplysninger, som omfattes af persondataloven, hvis en postliste, der er tilgængelig på internettet, indeholder oplysninger om enkeltpersoner. Der kan f.eks. være tale om, at der på listen er medtaget oplysninger om, at en konkret person har ansøgt om tilladelse til at opføre en garage.

Det forhold, at persondataloven efter omstændighederne vil gælde i forhold til åbne postlister, der føres ved hjælp af edb og som offentliggøres på internettet, medfører, at behandlingen af personoplysninger, som en åben postliste indebærer, skal være i overensstemmelse med behandlingsreglerne i persondataloven, jf. herved bl.a. lovens §§ 6-8. Det er i øvrigt kendetegnende for disse behandlingsregler, at betingelserne for at kunne behandle oplysninger om en person skærpes jo følsommere oplysninger, der er tale om.

Herudover rejser åbne postlister, der gøres offentligt tilgængelige på internettet, spørgsmål i forhold til bestemmelserne i persondatalovens §§ 28 – 29 om myndighedernes oplysningspligt over for den registrerede.

Datatilsynet har i en udtalelse af 22. juni 2005 (j.nr. 2004-322-0064) taget stilling til betydningen af de nævnte spørgsmål i forhold til offentliggørelse af postlister på internettet. I udtalelsen anføres bl.a. følgende:

> ”Persondataloven gælder ifølge lovens § 1, stk. 1, for behandling af personoplysninger, som helt eller delvis foretages ved hjælp af elektronisk databehandling, og for ikke-elektronisk databehandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register.
>
> Ved “personoplysninger” forstås ifølge lovens § 3, nr. 1, enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person (den registrerede).
>
> Omfattet af begrebet personoplysninger er ifølge forarbejderne til § 3, nr. 1, oplysninger, som kan henføres til en fysisk person, selv om dette forudsætter kendskab til personnummer, registreringsnummer eller lignende særlig identifikation, som f.eks. løbenummer. Det er uden betydning, hvorvidt identifikationsoplysningen er alment kendt eller umiddelbart tilgængelig. Også de tilfælde, hvor det kun for den indviede vil være muligt at forstå, hvem en oplysning vedrører, er omfattet af definitionen. Det er med andre ord tilstrækkeligt, at der i forbindelse med behandlingen er etableret en ordning med et løbenummer eller lignende, f.eks. medlemsnummer eller journalnummer. Er f.eks. navn eller adresse erstattet af en kode, der kan føres tilbage til den oprindelige individuelle personoplysning, vil der stadigvæk være tale om en personoplysning. Ved afgørelsen af, om en person er identificerbar skal alle hjælpemidler, der med rimelighed kan tænkes anvendt for at identificere den pågældende enten af den dataansvarlige eller af anden person tages i betragtning.
>
> Ved “behandling” forstås ifølge lovens § 3, nr. 2, enhver operation eller række af operationer med eller uden brug af elektronisk databehandling, som oplysningerne gøres til genstand for. Omfattet af begrebet er f.eks. indsamling, registrering, videregivelse og opbevaring.
>
> Det er Datatilsynets opfattelse, at en offentliggørelse af […] postlister på internettet er en behandling, som er omfattet af persondatalovens anvendelsesområde.
>
> […] En offentliggørelse af personoplysninger på internettet skal vurderes i forhold til behandlingsreglerne i persondatalovens kapitel 4.
>
> Persondataloven sondrer mellem forskellige kategorier af oplysninger. Offentliggørelse på internettet må betragtes som videregivelse, og denne behandling vil

således skulle vurderes efter reglerne i lovens §§ 6, 7 eller 8 afhængig af oplysningernes karakter.

Lovens § 7, stk. 1, omhandler oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold og oplysninger om helbredsmæssige og seksuelle forhold. Lovens § 8, stk. 1, omhandler oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end de i § 7, stk. 1, nævnte. Oplysningskategorier, som ikke er nævnt i § 7, stk. 1, eller § 8, stk. 1, er omfattet af lovens § 6.

Det er Datatilsynets opfattelse, at der ikke kan offentliggøres oplysninger omfattet af persondatalovens §§ 7 og 8 på internettet, idet ingen af betingelserne for behandling i de omhandlede bestemmelser kan anses for opfyldt. Sådanne oplysninger kan heller ikke offentliggøres i en for modtageren ikke umiddelbar personhenførbar form.

[…]

Amterne har oplyst, at listerne for hvert dokument indeholder følgende oplysninger: navn og adresse på afsender, dokumentresumé, journaldato, journalnummer, sagstitel og navn på den sagsførende.

Følsomme oplysninger omfattet af persondatalovens §§ 7 eller 8 må efter Datatilsynets opfattelse ikke indgå i de postlister, der offentliggøres […] Oplysningerne må heller ikke offentliggøres i en for modtagerne ikke umiddelbart personhenførbar form, idet der fortsat er tale om personoplysninger, når oplysning om borgerens identitet findes i f.eks. amtets sagsakter.

Oplysninger omfattet af persondatalovens § 6 vil inden for rammerne af § 6, stk. 1, nr. 5-7, kunne offentliggøres på en postliste i det omfang, der ikke er tale om oplysninger af fortrolig karakter. Eventuelle fortrolige oplysninger vil kunne offentliggøres, hvis der er sket en sådan "anonymisering", at det ikke er muligt for udenforstående (dvs. for andre end amtet og den registrerede selv) at identificere den person, som oplysningerne vedrører.

[…]

Datatilsynet skal endvidere understrege vigtigheden af, at medarbejderne modtager grundig instruktion i, hvorledes offentliggørelsen af […] postlister skal håndteres. Uberettiget offentliggørelse af personoplysninger kan have betydelige negative konsekvenser for de personer, der berøres heraf. Det vil endvidere ofte være forbundet med store vanskeligheder at få oplysningerne fjernet fra eksempelvis søgemaskiner.

> […]
>
> Det er Datatilsynets vurdering, at der efterhånden har udviklet sig en almindelig praksis med offentliggørelse af i hvert fald postlister, og Datatilsynet finder, at en myndigheds offentliggørelse af postlister må anses som et sædvanligt sagsbehandlingsskridt på linie med eksempelvis journalisering. Der er således ikke tale om, at oplysningerne om borgeren anvendes til et andet formål end til behandling af sagen. På den baggrund er det Datatilsynets opfattelse, at […] offentliggørelse af postlister ikke medfører krav om en selvstændig og individuel meddelelse i medfør af persondatalovens §§ 28 og 29."

Som det fremgår af udtalelsen, er det bl.a. Datatilsynets opfattelse, at en postliste ikke må indeholde oplysninger, der er omfattet af persondatalovens §§ 7-8. Det gælder uanset, om oplysningerne offentliggøres i en for modtagerne ikke umiddelbart personhenførbar form, idet der fortsat er tale om personoplysninger i persondatalovens forstand, når oplysning om borgernes identitet findes i f.eks. de underliggende dokumenter, dvs. de dokumenter, som oplysningerne på postlisten vedrører.

Herudover fremgår det af udtalelsen, at det er Datatilsynets opfattelse, at fortrolige oplysninger omfattet af persondatalovens § 6 vil kunne offentliggøres, hvis der er sket en sådan anonymisering, at det ikke er muligt for udenforstående at identificere den person, som oplysningerne vedrører. Derimod vil ikke-fortrolige oplysninger omfattet af § 6 kunne offentliggøres (uden at være anonymiserede) inden for rammerne af § 6, stk. 1, nr. 5-7.

Endvidere fremgår det af udtalelsen, at det er Datatilsynets opfattelse, at offentliggørelse af postlister på internettet ikke indebærer, at der skal gives den registrerede underretning efter persondatalovens §§ 28 og 29. Dette synspunkt er bl.a. begrundet med, at offentliggørelsen må anses som et sædvanligt sagsbehandlingsskridt på linje med eksempelvis journalisering, og at der således ikke er tale om, at oplysningerne om borgerne anvendes til et andet formål end til behandling af sagen.

Det bemærkes, at Datatilsynets udtalelse angår den situation, hvor førelse af en postliste er frivillig, og det må antages, at det med hensyn til, hvilke oplysninger der indenfor rammerne af persondatalovens §§ 6-8 kan medtages på en postliste, vil have betydning, hvis førelse af en postliste havde karakter af en retlig forpligtelse. Der kan således henvises til persondatalovens § 6, stk. 1, nr. 3, der fastsætter, at en behandling af personoplysninger omfattet af § 6 må finde sted, hvis behandlingen er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige.

2.4.2. Forholdet til straffe- og forvaltningslovens almindelige regler om tavshedspligt

Persondataloven finder som nævnt under pkt. 2.4.1 anvendelse, hvis oplysninger om en enkeltperson gøres til genstand for behandling ved hjælp af edb. Derimod finder loven ikke anvendelse, hvis andre oplysninger gøres til genstand for behandling ved hjælp af edb. Persondataloven regulerer således ikke spørgsmålet om videregivelse af oplysninger om f.eks. et aktieselskabs forretningsforhold mv. på en postliste, der offentliggøres på internettet.

Det anførte er imidlertid ikke ensbetydende med, at forvaltningsmyndighederne er frit stillet med hensyn til at videregive andre oplysninger end personoplysninger på internettet. Dette skyldes, at navnlig de almindelige tavshedspligtsregler i straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 1-7, sætter grænserne for, hvilke oplysninger myndighederne i sådanne tilfælde må videregive. Det følger af de nævnte regler, at en forvaltningsmyndighed ikke (uberettiget) må videregive fortrolige oplysninger, herunder ved at offentliggøre dem.

Efter bestemmelsen i straffelovens § 152, stk. 3, anses en oplysning for at være fortrolig, *når* den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller *når* det er nødvendigt at hemmeligholde oplysningen for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

I forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 1-7, er der foretaget en ikke udtømmende opregning af de offentlige eller private hensyn, der – efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde – kan føre til, at en oplysning er fortrolig og dermed undergivet tavshedspligt.

I opregningen af offentlige interesser, der kan føre til, at en oplysning er fortrolig og således i almindelighed ikke må videregives, nævnes blandt andet hensynet til statens sikkerhed eller rigets forsvar, hensynet til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, hensynet til forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser, hensynet til gennemførelse af offentlig kontrolvirksomhed og hensynet til det offentliges økonomiske interesser.

Også hensynet til myndighedens interne beslutningsproces kan medføre tavshedspligt med hensyn til bestemte oplysninger, herunder oplysninger om forhandlinger og interne overvejelser.

For så vidt angår de private interesser, der kan føre til, at en oplysning er fortrolig, nævnes i forvaltningslovens § 27 blandt andet hensynet til private sel-

skabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres økonomiske eller interne forhold samt oplysninger om drifts- eller forretningsforhold.

Det bemærkes, at en forvaltningsmyndighed – på trods af reglerne om tavshedspligt – kan videregive fortrolige oplysninger, hvor beskyttelsesinteressen er en offentlig interesse, som myndigheden selv kan råde over. Eksempelvis kan en forvaltningsmyndighed som led i meroffentlighed efter omstændighederne videregive oplysninger, der er omfattet af de almindelige tavshedspligtbestemmelser i straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 27, jf. kapitel 20, pkt. 3.2.2 ovenfor.

2.4.3. Sammenfatning

En postliste, der føres ved hjælp af edb, og som efterfølgende gøres tilgængelig på en internet-hjemmeside, vil i praksis indebære, at forvaltningsmyndighederne som led i deres administration af postlisten, foretager behandlinger af personoplysninger, der er omfattet af persondataloven.

Forvaltningsmyndighederne må ikke i den forbindelse videregive oplysninger om enkeltpersoner, der er omfattet af persondatalovens §§ 7-8. Det gælder således oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold, oplysninger om helbredsforhold og seksuelle forhold. Herudover gælder det bl.a. oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer, selvmord, selvmordsforsøg, interne familieforhold, ulykkestilfælde og efter omstændighederne indtægts- og formueforhold. Det anførte gælder uanset, om oplysningerne offentliggøres i en for modtagerne ikke umiddelbart personhenførbar form.

Persondatalovens regler indebærer således, at oplysninger om visse kategorier af personrelaterede sager, som f.eks. straffesager, skattesager, familieretssager og patientsager ikke kan medtages på en postliste.

Herudover kan fortrolige oplysninger omfattet af persondatalovens § 6 alene medtages på postlisten, hvis der er sket en sådan anonymisering, at det ikke er muligt for udenforstående at identificere den person, som oplysningerne angår.

Endvidere skal forvaltningsmyndighederne være opmærksomme på de almindelige tavshedspligtsregler i straffelovens § 152 og i forvaltningslovens § 27, når der videregives oplysninger om andre end fysiske personer. Disse regler indebærer bl.a., at der som led i en postlisteordning i almindelighed ikke må videregives oplysninger om det offentliges kontrolvirksomhed og det offentliges økonomiske interesser, ligesom der heller ikke må videregives oplysninger om private selskabers forretningsforhold mv.

3. Kommissionens overvejelser

Kommissionen har bl.a. på baggrund af det, der er anført under pkt. 2 ovenfor, overvejet, i hvilket omfang der i offentlighedsloven bør indføres en ordning, som forpligter forvaltningsmyndighederne til at føre postlister, der skal gøres tilgængelige for offentligheden på de pågældende myndigheders internethjemmeside (åbne postlister).

Kommissionen har i første række under pkt. 3.1 mere generelt overvejet, hvilke oplysninger der i givet fald måtte fremgå af en åben postliste, samt under pkt. 3.2, hvilke sager, dokumenter og oplysninger der i givet fald ikke burde medtages på en postliste. Baggrunden for disse overvejelser er, at en vurdering af, om der i offentlighedsloven er tilstrækkelig grund til at indføre en åben postlisteordning, forudsætter, at der er foretaget en mere generel afgrænsning af, hvordan en eventuel postlisteordning kunne tænkes udformet. En sådan afgrænsning er f.eks. en forudsætning for at vurdere dels den praktiske betydning af en eventuel postlisteordning, dels den arbejds- og ressourcebelastning som en indførelse af en ordning ville indebære for forvaltningsmyndighederne.

Kommissionen har under pkt. 3.3 på baggrund af de generelle overvejelser, der er foretaget under pkt. 3.1-3.2, overvejet, om der er tilstrækkelig grund til i offentlighedsloven at indføre en ordning om åbne postlister.

3.1. Kommissionens generelle synspunkter om det nærmere indhold af en eventuel postliste

I det omfang der skal indføres en postlisteordning i offentlighedsloven, er det kommissionens opfattelse, at postlisten under hensyn til det formål, som det er blevet anført, at en sådan ordning vil skulle varetage – at gøre offentligheden, herunder medierne, opmærksomme på eksistensen af sager og dokumenter, som der kunne søges om aktindsigt i, jf. pkt. 3.3 nedenfor – ikke blot vil skulle indeholde oplysninger om indgående, men også om udgående post.

Det nævnte formål tilsiger endvidere, at en postliste gøres tilgængelig for offentligheden på den pågældende myndigheds internet-hjemmeside.

Det er en væsentlig forudsætning for, at en åben postliste kan tjene det ovenfor nævnte formål, at post føres på listen inden for få dage, fra posten er afsendt fra eller modtaget i myndigheden. Henset hertil finder kommissionen det mest hensigtsmæssigt, at post i givet fald vil skulle føres på listen inden for få dage – som hovedregel 1-2 dage – efter afsendelsen fra eller modtagelsen i myndigheden. Der må dog i den forbindelse tages højde for, at udgående post

fra myndigheden er kommet frem til modtageren, inden det føres på postlisten, jf. herved princippet i den gældende lovs § 5, stk. 1, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt i udgående breve først gælder fra det tidspunkt, hvor brevet et kommet frem til adressaten. Herved varetages hensynet til, at tredjemand ikke på en myndigheds postliste kan se en angivelse af et brev, før brevets adressat har haft mulighed for at gøre sig bekendt med brevets indhold.

Som nævnt er det blevet anført, at formålet med en åben postliste ville være at give offentligheden, herunder medierne, bedre mulighed for at blive opmærksom på sager og dokumenter, som der kunne være grund til at søge aktindsigt i. Det er derfor kommissionens opfattelse, at en postliste måtte indeholde oplysninger, der ville gøre det muligt for borgerne og medierne at opnå kendskab til, hvad dokumenterne på postlisten vedrører, samt at identificere de dokumenter og sager, som de måtte finde interessante.

På den baggrund måtte en åben postliste i givet fald indeholde følgende oplysninger: (1) Dato for forvaltningsmyndighedens afsendelse eller modtagelse af dokumentet, (2) navnet på eller karakteren af afsenderen eller modtageren af dokumentet, (3) kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold samt (4) angivelse af eventuelt journalnummer eller anden identifikationsbetegnelse.

Ved en kort, tematisk angivelse af et dokuments indhold forstås en ganske kortfattet angivelse af, hvad det pågældende dokument vedrører, eksempelvis "klage over støj fra nabolejlighed" eller "anmodning om tilladelse til at bygge en carport". Angivelsen vil også kunne bestå i stikord, der nærmere angiver dokumentets indhold.

I forbindelse med vurderingen af, om navnet på afsenderen eller modtageren af det pågældende dokument skal medtages på postlisten, eller om det er tilstrækkeligt med en angivelse af karakteren af henvendelsen (f.eks. "borgerhenvendelse", hvis det er en enkeltperson, der har rettet henvendelse), bør der efter kommissionens opfattelse lægges vægt på, om afsenderen eller modtageren er en juridisk person eller en fysisk person. I de tilfælde, hvor der er tale om en juridisk person, bør udgangspunktet være, at navnet på afsenderen/modtageren medtages på postlisten, medmindre der i det enkelte tilfælde foreligger særlige omstændigheder, der kan begrunde, at en sådan medtagelse undlades.

I det tilfælde, hvor der er tale om en fysisk person, må det helt klare udgangspunkt derimod være, at navnet på afsenderen eller modtageren ikke medtages. I sådanne tilfælde vil det således være tilstrækkeligt at angive karakteren af henvendelsen ("borgerhenvendelse" eller lignende). Forvaltningsmyndigheden kan dog efter omstændighederne efter en konkret vurdering vælge at medtage navnet på den pågældende fysiske person på postlisten. I den forbindelse skal

kommissionen i øvrigt bemærke, at hensynet til at beskytte enkeltpersoners privatsfære under alle omstændigheder indebærer, at en eventuel postliste ikke vil skulle indeholde adresseoplysninger eller oplysninger om e-mail-adresser på borgerne. Det gælder både for afsenderen og modtageren af et brev fra listen og for en eventuel tredjeperson, der omtales i et brev.

Det er kommissionens opfattelse, at der i forbindelse med administrationen af postlisten med hensyn til, om navnet på den juridiske eller fysiske person skal medtages eller ej, må være overladt den enkelte forvaltningsmyndighed en bred skønsmargin. Herudover finder kommissionen, at det omhandlede spørgsmål skal indgå i den evaluering, som der skal foretages af den forsøgsordning, som kommissionen har foreslået indført, jf. herom pkt. 3.3.3 nedenfor.

3.2. Kommissionens generelle overvejelser om sager, dokumenter og oplysninger, der ikke burde medtages på en eventuel postliste

I lyset af det formål, som det er blevet anført, at en postliste vil skulle varetage – at gøre offentligheden, herunder medierne, opmærksomme på eksistensen af sager og dokumenter med henblik på, at der kan søges aktindsigt heri, jf. pkt. 3.3 – er det kommissionens opfattelse, at der på en eventuel postliste ikke vil skulle medtages følgende sager, dokumenter og oplysninger:

3.2.1. For det første vil oplysninger om de dokumenter, der indgår i de sagstyper, som i medfør af offentlighedslovens regler er undtaget fra aktindsigt, ikke skulle medtages på en eventuel postliste. Det indebærer således, at (eventuelle) oplysninger om ind- og udgående dokumenter i sager indenfor strafferetsplejen, sager om førelse af en ministerkalender, sager om lovgivning, sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste og andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste (konkrete personalesager) ikke vil skulle medtages på en eventuel postliste.

Herudover indebærer hensynet til bl.a. enkeltpersoners privatsfære sammenholdt med bestemmelserne i persondatalovens §§ 7 og 8, at dokumenter, der indgår i andre sagskategorier end de nævnte, ikke vil skulle medtages på en eventuel postliste. Det gælder således bl.a. dokumenter, der indgår i skattesager, udlændingesager, sociale sager, arbejdsskadesager, inkassosager, retssager, patientsager og sager om virksomheders økonomiske og forretningsmæssige forhold.

3.2.2. Det er endvidere naturligt, at en postliste – i lyset af postlistens formål – ikke vil skulle omfatte oplysninger om de dokumenter, der efter offentlighedsloven er undtaget fra retten til aktindsigt. Det indebærer således bl.a., at interne dokumenter ikke bør angives på listen. Det gælder også de interne dokumenter, der sendes ud (eller modtages) af myndigheden, men som ikke derved mister deres interne karakter.

Herudover vil interne dokumenter, der er omfattet af den såkaldte ministerbetjeningsregel i lovudkastets § 24, stk. 1, ikke skulle angives på postlisten, ligesom dokumenter omfattet af lovudkastets § 27, nr. 1-5, ikke vil skulle angives på listen.

En eventuel pligt til at føre en postliste vil på denne baggrund alene gælde i forhold til de dokumenter, der er undergivet aktindsigt. Administrative og ressourcemæssige hensyn kan dog i høj grad indebære – hvilket erfaringerne fra de kommuner, der allerede fører postlister viser – at der på postlisten også medtages andre dokumenter, end dem der er undergivet aktindsigt. Der er med andre ord ikke noget til hinder for, at en forvaltningsmyndighed – med respekt af bl.a. tavshedspligten – på postlisten medtager oplysninger om dokumenter, der efter offentlighedsloven er undtaget fra retten til aktindsigt.

3.2.3. En postliste vil herudover ikke skulle indeholde oplysninger, der er undtaget fra retten til aktindsigt efter lovudkastets §§ 30-33 og § 35. Det vil derfor ikke være muligt på en postliste at medtage oplysninger om f.eks. enkeltpersoners CPR-nummer.

Endvidere vil en postliste ikke skulle indeholde oplysninger, der er omfattet af tavshedspligten efter de almindelige tavshedspligtbestemmelser i straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 27, ligesom postlisten ikke vil skulle indeholde fortrolige oplysninger, der er omfattet af persondatalovens §§ 6-8.

Det anførte indebærer, at der på postlisten bl.a. ikke vil skulle medtages oplysninger om enkeltpersoners etniske baggrund, politiske, religiøse eller filosofiske overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold, oplysninger om helbredsforhold og seksuelle forhold. Endvidere vil der ikke skulle medtages oplysninger om bl.a. strafbare forhold, væsentlige sociale problemer, selvmord, selvmordsforsøg, interne familieforhold, ulykkestilfælde og efter omstændighederne indtægts- og formueforhold. Herudover vil fortrolige oplysninger om private selskabers forretningsforhold mv. og oplysninger om det offentliges forhold ikke skulle medtages på postlisten.

3.2.4. En forvaltningsmyndighed, der sender et dokument til en anden forvaltningsmyndighed, kan på det pågældende dokument markere, at den afgivende myndighed er af den opfattelse, at dokumentet ikke bør medtages på postlisten. En eventuel markering er ikke bindende for den modtagende forvaltningsmyndighed, men vil kunne tjene som vejledning med hensyn til, om dokumentet skal undtages fra at blive medtaget på postlisten. Hertil kommer, at en markering vil være med til at sikre, at dokumentet behandles ens med hensyn til optagelse på postlisten af den afgivende og den modtagende forvaltningsmyndighed.

3.2.5. Det skal i øvrigt bemærkes, at en postliste – i lyset af, at offentlighedslovens dokumentbegreb er teknologineutralt – som udgangspunkt ikke blot vil skulle omfatte papirbaserede ind- og udgående dokumenter, men også vil skulle omfatte ind- og udgående telefaxer, elektroniske dokumenter og e-mails, der journaliseres i myndighedens journalsystem. Der henvises i den forbindelse til betænkningens kapitel 10, pkt. 11.1, hvor lovens dokumentbegreb er beskrevet nærmere.

3.3. Kommissionens overvejelser om at indføre en postlisteordning i offentlighedsloven

3.3.1. Kommissionen har på baggrund af de generelle overvejelser, der er foretaget ovenfor under pkt. 3.1 og 3.2, overvejet, om der er grundlag for i offentlighedsloven at indføre en ordning, hvorefter de "centrale forvaltningsmyndigheder" – det vil sige ministerielle departementer, underliggende styrelser og direktorater samt den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne – skal være forpligtet til at udfærdige en åben postliste, der skal offentliggøres på myndighedernes internet-hjemmesider. Baggrunden for, at kommissionen har afgrænset overvejelserne til at angå de nævnte myndigheder og forvaltningsgrene, er, at det må antages, at det vil være ind- og udgående post i disse myndigheder og forvaltningsgrene, som offentligheden vil have en særlig interesse i at få aktindsigt i.

Kommissionens overvejelser har taget udgangspunkt i, at en postliste i givet fald vil skulle indeholde de oplysninger, der er nævnt ovenfor under pkt. 3.1, og at de enkelte myndigheder og forvaltningsgrene ved administrationen af ordningen vil skulle tage højde for, at der ikke på postlisten bl.a. medtages oplysninger, der er undtaget fra aktindsigt efter lovudkastets §§ 30-33 og § 35,

eller oplysninger om sager og dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt efter lovudkastets §§ 19-22 og 23-25, jf. pkt. 3.2 ovenfor.

I de lovforslag, som tidligere har været fremsat og som har lagt op til, at der i offentlighedsloven skulle indføres en postlisteordning, jf. pkt. 2.2 ovenfor, har det til støtte for indførelse af en postlisteordning været anført, at en sådan ordning vil medføre, at offentligheden vil kunne få kendskab til – og dermed mulighed for over for den pågældende myndighed at anmode om aktindsigt i – en række sager og dokumenter, hvis eksistens der ellers ikke ville være kendskab til, og at dette ikke mindst kunne styrke pressens indsigt i forvaltningen.

Det kan i forlængelse heraf anføres, at indførelse af en pligtmæssig postlisteordning i offentlighedsloven vil harmonere med offentlighedslovens grundsynspunkt om åbenhed i forvaltningen, jf. nærmere herom kapitel 8 og lovudkastets § 1.

Det er imidlertid kommissionens opfattelse, at nogle forhold taler mod i offentlighedsloven at indføre en postlisteordning af den karakter, der er beskrevet i pkt. 3.1 og 3.2.

Der kan i første række peges på, at den oprindelige tanke om i offentlighedsloven at regulere spørgsmålet om myndighedernes pligt til at udfærdige postlister, er blevet til i en tid, hvor mængden af forvaltningsmyndighedernes brevveksling med udenforstående var betydeligt mere begrænset end i dag.

I den forbindelse bemærkes, at en postlisteordning, der indføres i dag, ikke vil være begrænset til at omfatte papirbaserede dokumenter, men også vil skulle omfatte bl.a. e-mail, jf. pkt. 3.2.5 ovenfor. Dette ville indebære, at en postliste, der indeholder en oversigt over de dokumenter, der den pågældende dag er modtaget i eller afsendt af myndigheden, i almindelighed ville få et overordentligt stort omfang.

Der kan derfor rejses det spørgsmål, om det typiske omfang af en postliste måtte antages i praksis at indebære, at en postliste ikke vil kunne anvendes til, at der foretages en systematisk gennemgang af postlisten med henblik på at identificere sager og dokumenter, som der kunne være interesse i at søge om aktindsigt i. Postlisten ville derimod kunne anvendes som et søgeredskab, herunder navnlig for medierne, der på postlisten vil kunne søge efter sager og dokumenter, som medierne kunne have interesse i at søge om aktindsigt i.

Der kan i øvrigt henvises til, at der hverken i Sverige eller Norge gælder en pligt for forvaltningsmyndighederne til at udfærdige fortegnelser over de dokumenter, der den pågældende dag er modtaget i eller afsendt af myndigheden. En sådan pligt er heller ikke indført i den nye norske offentlighedslov, der træder i kraft den 1. januar 2009.

3.3.2. Som omtalt ovenfor i pkt. 3.3.1 har det i forbindelse med de tidligere forslag om indførelse af en pligtmæssig postlisteordning i offentlighedsloven været fremhævet, at en postlisteordning vil medføre, at offentligheden vil kunne få kendskab til en række sager og dokumenter, hvis eksistens der ellers ikke ville være kendskab til, og at dette ikke mindst kunne styrke pressens muligheder for indsigt i forvaltningen.

Som der videre er redegjort for i pkt. 3.3.1, er der imidlertid efter kommissionens opfattelse nogle grunde, der taler mod i offentlighedsloven at indføre en postlisteordning af den omhandlede karakter. Det må således bl.a. forventes, at en ordning med åbne postlister som følge af postlistens overordentligt store omfang vil kunne indebære en vis arbejds- og ressourcebelastning i den enkelte forvaltningsmyndighed.

Det er imidlertid kommissionens opfattelse, at der bør søges indhentet mere dækkende erfaringer, inden der tages endelig stilling til, om der i offentlighedsloven skal indføres en permanent pligtmæssig postlisteordning. Dette skyldes, at de hidtidige erfaringer, der er indhøstet om førelsen af postlister i særlig grad vedrører det kommunale (og amtskommunale) område, jf. pkt. 2.3 ovenfor, og der er således behov for, at der også indhøstes erfaringer i forhold til det statslige område. Hertil kommer også, at det kan belyses nærmere, i hvilket omfang medierne vil gøre brug af postlisten i forhold til det statslige område, idet der kan tænkes forskelle i forhold til den mediemæssige interesse i at bruge postlisten inden for dette område i forhold til det kommunale område.

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at der er behov for at indføre en (yderligere) forsøgsordning. En sådan ordning skal være dækkende for formålet og derfor i det mindste omfatte et enkelt ministeriums departement, en underliggende styrelse samt den centrale forvaltning i en region og i en større kommune. Det er i den forbindelse kommissionens opfattelse, at forsøgsordningen skal administreres i overensstemmelse med de retningslinjer, der er beskrevet ovenfor under pkt. 3.1 og 3.2.

Formålet med en forsøgsordning af den beskrevne karakter er også bl.a., at indhente mere dækkende oplysninger om, i hvilket omfang medierne – bl.a. i lyset af det ændrede identifikationskrav – gør brug af postlisten og foretager en systematisk gennemgang af listen med henblik på at identificere sager og dokumenter, der kunne være interesse i at søge om aktindsigt i. Herudover kan der indhentes oplysninger om myndighedernes ressourceforbrug i forbindelse med administrationen af ordningen, herunder med hensyn til spørgsmålet om på postlisten at medtage navnet på afsenderen eller modtageren af det pågældende dokument, samt om, i hvilket omfang myndighederne begår fejl ved den

løbende administration af postlisten, f.eks. ved at offentliggøre fortrolige eller følsomme oplysninger, herunder om enkeltpersoners private forhold.

Kommissionen forudsætter, at forsøgsordningen etableres således, at der anvendes den mest hensigtsmæssige, tidssvarende teknologi. Der er i øvrigt forskellige måder, hvorpå en postliste kan føres, men kommissionen skal dog fremhæve, at en postliste med fordel vil kunne integreres med et dokumenthåndteringssystem, f.eks. ESDH. Kommissionen forudsætter i øvrigt, at der – i forhold til de forvaltningsmyndigheder, der vil blive omfattet af ordningen – vil blive afsat tilstrækkelige økonomiske midler til, at forsøgsordningen kan afvikles inden for hensigtsmæssige rammer.

I den forbindelse skal det bemærkes, at den forsøgsordning, der forudsættes etableret isoleret set vedrører førelse af en postliste. Sådanne lister kan imidlertid også ses i sammenhæng med førelse af journallister og myndighedens opfyldelse af den aktive informationspligt, der følger af lovudkastets §§ 15 og 17. Det er således kommissionens opfattelse, at den forsøgsordning, der skal etableres, i mange henseender vil kunne kombineres (teknologisk) med bl.a. journallisten. Det forhold, at den omhandlede forsøgsordning skal etableres, er i øvrigt ikke til hinder for en stadig udvikling af den digitale teknologi, der anvendes til at skabe det teknologiske grundlag for at føre postlister, herunder med hensyn til eventuelt at kombinere og integrere førelsen af postlister med førelsen af journallister, jf. i den forbindelse kap. 7, pkt. 3.2.4. Det er således kommissionens opfattelse, at det er vigtigt at få afprøvet, hvorvidt IT-løsninger kan bidrage til at skabe en åben forvaltning.

Endelig forudsætter kommissionen, at forsøgsordningen er etableret senest 1 år efter, at den nye offentlighedslov er trådt i kraft.

I forlængelse heraf finder kommissionen, at der bør indsættes en revisionsbestemmelse i offentlighedsloven således, at der 3 år efter offentlighedslovens ikrafttræden i lyset af de indhøstede erfaringer med forsøgsordningen kan tages stilling til, i hvilket omfang ordningen skal gøres permanent, jf. således lovudkastets § 44. I den forbindelse vil det også skulle overvejes, om ordningen skal omfatte samtlige ministerielle departementer, underliggende styrelser og direktorater samt alle centralforvaltninger i kommunerne og regionerne, eller om der er visse af de omhandlede myndigheder, som f.eks. på grund af karakteren af den virksomhed, som myndigheden udøver, i givet fald skal være undtaget fra pligten til at føre åbne postlister.

Der vil også kunne inddrages erfaringer med åbne postlister, som myndigheder på frivilligt grundlag måtte vælge at føre.

Det bemærkes, at de teknologiske forhold kan indebære, at den ovenfor nævnte evaluering, der forudsættes gennemført 3 år efter offentlighedslovens ikrafttræden, udskydes. En sådan udskydelse kan ske ved en ændring af revisionsbestemmelsen.

Kommissionen finder i øvrigt, at den omhandlede evaluering af forsøgsordningen skal foretages af en uafhængig ekspertgruppe. I det omfang forsøgsordningen bliver administreret på en sådan måde, at postlisten kombineres med journallisten og andre former for aktiv informationspligt, vil ekspertgruppen også skulle foretage en evaluering af dette spørgsmål. Det er efter kommissionens opfattelse vigtigt at følge og gerne stimulere udvikling mod mere åben forvaltning, der er i gang hos mange myndigheder. Der kan være grund til, at erfaringer hos myndigheder, der ikke bliver omfattet af forsøgsordningen, inddrages i evalueringen. Det kan give evalueringen et bredere grundlag for at vurdere forskellige modeller og søgefunktioner mv.

Forsøgsordningen er reguleret nærmere i lovudkastets § 16 med tilhørende bemærkninger, hvortil der henvises.

KAPITEL 24
Pligtmæssig offentliggørelsesordning

1. Indledning

Den teknologiske udvikling har medført, at en række (større) forvaltningsmyndigheder har etableret hjemmesider på internettet, der bl.a. indeholder nærmere information om den pågældende myndigheds organisation, opgavevaretagelse, økonomiske forhold mv. Kommissionen har derfor – i lighed med spørgsmålet om, hvorvidt forvaltningsmyndighederne skal være forpligtet til at føre postlister på deres hjemmesider, jf. kapitel 23 – overvejet, om myndighederne skal være forpligtet til løbende på myndighedens internet-hjemmeside at offentliggøre visse typer af dokumenter. Spørgsmålet om at indføre en sådan ordning er også berørt i Offentlighedskommissionens kommissorium, hvor der er anført følgende:

> ”Offentlighedsloven regulerer alene spørgsmålet om, i hvilket omfang myndighederne har pligt til at imødekomme **begæringer** om aktindsigt fra borgerne. Loven indebærer således ingen pligt for myndighederne til **af egen drift** at offentliggøre dokumenter.
>
> Det har været anført, at det kan være nærliggende at overveje en ordning, hvorefter myndighederne i videre omfang end i dag selv skal offentliggøre visse typer af dokumenter på f.eks. Internettet. Der kunne på udvalgte områder bl.a. være tale om mødedagsordner, mødereferater, virksomhedsregnskaber og redegørelser mv.
>
> Til støtte herfor har det været fremhævet, at en sådan ordning kunne gøre det lettere for offentligheden at følge med i og blive orienteret om spørgsmål af offentlig interesse.”

Kommissionen har under pkt. 2 kort redegjort for gældende ret og den gældende praksis blandt kommuner, styrelser, uafhængige nævn og råd samt ministerielle departementer med hensyn til af egen drift at offentliggøre dokumenter på myndighedernes internet-hjemmesider.

Dernæst har kommissionen under pkt. 3 overvejet, om spørgsmålet om myndighedernes pligt til af egen drift at offentliggøre dokumenter på deres respektive internet-hjemmesider bør reguleres i offentlighedsloven.

Herefter har kommissionen under pkt. 4. bl.a. overvejet en række forskellige modeller til en eventuel regulering af forvaltningsmyndighedernes pligt til af egen drift løbende at offentliggøre visse typer af dokumenter samt etableringen af en såkaldt Offentlighedsportal. Under pkt. 5. har kommissionen overvejet, hvilke myndigheder der bør være omfattet af en sådan eventuel offentliggørelsesordning.

Endelig har kommissionen under pkt. 6. peget på en række forhold, som forvaltningsmyndighederne bør være opmærksomme på i forbindelse med en offentliggørelse af egen drift af dokumenter på myndighedernes internet-hjemmesider.

2. Gældende ret og forvaltningsmyndighedernes offentliggørelsespraksis

2.1. Der er ikke fastsat generelle regler for de statslige myndigheders pligt til af egen drift at offentliggøre eller offentligt fremlægge visse typer af dokumenter.

Der er dog fastsat sådanne regler for det kommunale område. Den kommunale styrelseslovs § 8, stk. 1 og 2, indeholder således bl.a. regler om, at der i begyndelsen af hvert regnskabsår skal indrykkes en bekendtgørelse i den lokale presse om kommunalbestyrelsens beslutning om, når og hvor ordinære møder skal afholdes, ligesom der forud for hvert ordinært møde og så vidt muligt forud for hvert ekstraordinært møde skal ske bekendtgørelse af mødet. Regionslovens § 10, stk. 1, og § 10, stk. 3, jf. den kommunale styrelseslovs § 8, stk. 2, indeholder tilsvarende regler om, at regionsrådets beslutning om, når og hvor ordinære møder skal afholdes, skal offentliggøres efter regionsrådets nærmere bestemmelse, ligesom der forud for hvert ordinært møde og så vidt muligt forud for hvert ekstraordinært møde skal ske bekendtgørelse af mødet

Endvidere er det i kommunalstyrelseslovens § 8, stk. 6, fastsat, at en fortegnelse over de sager, der vil komme til behandling på kommunalbestyrelsens møde, samt en udskrift af beslutningsprotokollen – med de begrænsninger, der

følger af lovgivningens regler om tavshedspligt – så vidt muligt skal være fremlagt et eller flere steder i kommunen.

Herudover fastslår den kommunale styrelseslovs § 20, stk. 7, at en fortegnelse over de sager, der vil komme til behandling på udvalgenes møder – med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt – så vidt muligt skal være fremlagt et eller flere steder i kommunen.

Lov om regioner indeholder i § 10, stk. 2, og § 15, stk. 1, tilsvarende bestemmelser om, at de nævnte dokumenter for så vidt angår regionsrådet og forretningsudvalget med de nævnte begrænsninger så vidt muligt skal være tilgængelige for regionens beboere.

Lovgivningen indeholder endvidere regler om, at en kort redegørelse for indholdet af budgettet for så vidt angår kommuner, skal indrykkes i den lokale presse eller udsendes til kommunens beboere, jf. nærmere den kommunale styrelseslovs § 39, stk. 2, eller for så vidt angår regioner skal offentliggøres efter regionsrådets nærmere bestemmelse, jf. regionslovens § 20, stk. 2.

Lovgivningen indeholder også regler om, at der skal ske offentliggørelse af den kvalitetskontrakt, kommunalbestyrelsen skal vedtage, af den redegørelse for opfølgningen på kvalitetskontrakten, som kommunalbestyrelsen skal afgive hvert år senest samtidig med budgetvedtagelsen, af den udbudsstrategi, kommunalbestyrelsen skal vedtage inden udgangen af funktionsperiodens første år, samt af den redegørelse for opfølgningen på udbudsstrategien, kommunalbestyrelsen skal afgive inden udgangen af 3. kvartal i valgperiodens sidste år, jf. den kommunale styrelseslovs § 62, stk. 1, § 62 a, stk. 1, § 62 b, stk. 1, og § 62 c, stk. 1. Tilsvarende regler gælder for regionernes offentliggørelse af udbudsstrategien og redegørelsen for opfølgningen herpå, jf. regionslovens §§ 33, stk. 1, og 35, stk. 1.

2.2. Mange (større) forvaltningsmyndigheder offentliggør allerede i praksis dokumenter og oplysninger af egen drift på deres internet-hjemmesider. Kommissionens sekretariat har således i løbet af oktober 2008 gennemset en række forskellige myndigheders internet-hjemmesider (større kommuner og en række styrelser, uafhængige nævn og råd samt ministerielle departementer) og har i den forbindelse kunnet identificere følgende dokumenttyper, som de nævnte myndigheder af egen drift offentliggør på deres respektive hjemmesider.

2.2.1. For et antal større kommuners vedkommende kan således oplyses følgende:

På kommunernes internet-hjemmesider er offentliggjort dokumenter, der vedrører den pågældende kommunes organisatoriske forhold. Således er der på den enkelte hjemmeside offentliggjort styrelsesvedtægten (de nærmere regler om kommunens styrelse) og forretningsordenen for byrådet (bestemmelser om, hvordan kommunalbestyrelsens møder afholdes). Dernæst indeholder hjemmesiden en oversigt over stående udvalg i kommunen (det vil sige faste udvalg) samt en oversigt over særlige udvalg i kommunen, ligesom oplysninger om udvalgenes opgaver, sammensætning, mødedatoer og forretningsorden er offentliggjort.

Endvidere er der på hjemmesiderne offentliggjort forskellige dokumenter, der vedrører den pågældende kommunes økonomiske forhold. Således er der f.eks. offentliggjort revisionsberetninger, de seneste års budgetter, kommende års budgetforslag samt de seneste årsregnskaber.

Herudover er der offentliggjort dokumenter om de møder, der er eller vil blive afholdt i byrådet og udvalgene. Således er der f.eks. offentliggjort oplysninger om mødedatoer, dagsordener, mødereferater og fraværslister for byrådsmøder. Desuden er der offentliggjort regions-, kommune- og lokalplaner.

Der er videre offentliggjort dokumenter vedrørende kommunens service- og kvalitetsstrategi. Det gælder således en oversigt over indsatsområder, en angivelse af, på hvilke områder kommunen påtænker at anvende udbud, en arbejdsplan og endelig en udbudspolitik. Endelig er der offentliggjort dokumenter vedrørende kommunens sagsbehandlingstider inden for en række forskellige områder.

2.2.2. For styrelsers og direktoraters vedkommende kan oplyses følgende:

På styrelsernes og direktoraternes internet-hjemmesider er offentliggjort dokumenter vedrørende den enkelte myndigheds organisatoriske forhold, herunder bl.a. organisationsdiagram samt oplysninger om myndighedens kompetence og kerneområder. Endvidere findes der i en del tilfælde en beskrivelse af myndighedens rolle som tilsynsmyndighed med nærmere præcisering af, hvorledes denne tilsynsfunktion administreres (med beskrivelse af kontrolresultater og registre oprettet i forbindelse hermed). Der findes også en beskrivelse af myndighedens gennemsnitlige sagsbehandlingstid af sager på visse nærmere angivne sagsområder.

Endvidere er der offentliggjort forskellige dokumenter, der vedrører vedkommende styrelses eller direktorats økonomiske forhold. Således er f.eks. de seneste års budgetter samt seneste økonomiske beretninger offentliggjort.

Herudover er principielle afgørelser truffet af styrelsen eller direktoratet offentliggjort, de seneste publikationer, der er udgivet inden for myndighedens ressortområde samt praksisoversigter. Enkelte styrelser og direktorater har også offentliggjort en svarliste på borgernes "ofte stillede spørgsmål".

2.2.3. For uafhængige nævn og råds vedkommende kan oplyses følgende:

På nævnenes og rådenes internet-hjemmesider er offentliggjort dokumenter, der vedrører det pågældende nævns eller råds organisatoriske forhold. Der findes bl.a. information om nævnets eller rådets forretningsorden samt dets sammensætning (beskikkelse af medlemmer, periode for udnævnelse og vederlag) og behandling af sager. Der er ofte en beskrivelse af vedkommende nævn eller råds formål og dets kompetence.

Endvidere er der offentliggjort dokumenter om de møder, der er eller vil blive afholdt i nævnet eller rådet. Der er bl.a. offentliggjort oplysninger om de enkelte mødedatoer for nævnet eller rådet. Videre er der bl.a. offentliggjort årsberetninger, statistiske oplysninger samt sammenfatning af nævnets eller rådets praksis.

2.2.4. For ministeriernes vedkommende kan oplyses følgende:

På ministeriernes internet-hjemmesider er offentliggjort dokumenter, der vedrører det enkelte ministeriums organisatoriske forhold, herunder organisationsdiagram samt oplysninger om ministeriets opgaver. Der er endvidere offentliggjort en oversigt over de råd og nævn mv., der hører under det pågældende ministeriums ressort, ligesom oplysninger om disse opganers opgaver, sammensætning, periode for udnævnelse samt forretningsorden er offentliggjort (i mange tilfælde henviser vedkommende ministerium dog via et link til hjemmesiden for det pågældende råd, nævn mv. for adgang til de nævnte dokumenter).

Endvidere er der på hjemmesiderne offentliggjort forskellige dokumenter, der vedrører vedkommende ministeriums økonomiske forhold. Således er der f.eks. offentliggjort de seneste års virksomhedsregnskaber (for nogle ministeriers vedkommende er regnskabet ikke udskilt fra årsrapporten). Desuden er der offentliggjort årsrapporter for vedkommende ministeriums råd, nævn mv.

Herudover er der offentliggjort dokumenter, der vedrører "målsætninger" og "strategier". På hjemmesiderne er der således offentliggjort dokumenter vedrørende vedkommende ministeriums værdier, mål- og resultatstyring samt servicemål, strategier i forhold til effektivisering, energibesparelser og modernisering samt interne retningslinjer som f.eks. løn-, personale- og trivselspolitik.

Resultatkontrakter indgået med vedkommende ministeriums underliggende myndigheder (typisk styrelser og direktorater) er ligeledes offentliggjort.

Dokumenter om det, der kan betegnes "generelle politiske forhold" er også offentliggjort på vedkommende ministeriums hjemmeside. Således er der offentliggjort politiske aftaler samt aftaler indgået med parter på arbejdsmarkedet samt handlingsplaner for et bestemt politisk område.

Endvidere er der offentliggjort dokumenter, der indeholder en redegørelse eller lignende af forhold under det pågældende ministeriums ressortområde. Således offentliggøres der redegørelser, analyser, rapporter samt vejledninger udarbejdet af eller på vegne af vedkommende ministerium om f.eks. opfølgninger på handlingsplaner eller udviklingen indenfor et bestemt område, der hører under ministeriet.

Dokumenter vedrørende den enkelte minister er også offentliggjort på hjemmesiderne. Således offentliggøres bl.a. de taler, ministeren har holdt, samt artikler, der er offentliggjort.

2.2.5. Der kan for så vidt angår eksisterende praksis med hensyn til at offentliggøre dokumenter af egen drift på forvaltningsmyndighedernes internet-hjemmesider i øvrigt bl.a. henvises til UPDATEs rapport om "myndigheders åbenhed" fra maj 2008, hvor UPDATE bl.a. har undersøgt, i hvilket omfang danske kommuner, regioner og statslige institutioner offentliggjorde forskellige typer af dokumenter på myndighedernes internet-hjemmesider.

3. Kommissionens overvejelser om en pligtmæssig offentliggørelsesordning

Der kan i forlængelse af pkt. 2.2, hvoraf det fremgår, at (større) forvaltningsmyndigheder i praksis af egen drift offentliggør dokumenter og oplysninger på deres internet-hjemmesider, rejses spørgsmål om, hvorvidt det nævnte spørgsmål bør reguleres i offentlighedsloven, således at der indføres en pligtmæssig offentliggørelsesordning. Herom skal kommissionen bemærke følgende:

Til støtte for ikke at indføre en ordning, hvorefter forvaltningsmyndighederne pålægges af egen drift på internet-hjemmesiden for den pågældende forvaltningsmyndighed at offentliggøre visse typer af dokumenter, kan der peges på, at det under hensyn til de utallige typer af dokumenter, der er i forvaltningsmyndighedernes besiddelse, vil være særdeles vanskeligt i offentligheds-

loven nærmere at normere, hvilke typer af dokumenter myndighederne skal være forpligtede til at offentliggøre.

Der kan således peges på, at spørgsmålet om, hvorvidt der på enkelte områder er grund til at indføre ordninger, der pålægger forvaltningsmyndighederne at offentliggøre dokumenter, i givet fald bør reguleres i den pågældende særlovgivning, og at dette i øvrigt – som det fremgår af pkt. 2.1 ovenfor – allerede i et vist omfang er tilfældet.

Herudover kan der peges på, at indførelse af en pligtmæssig offentliggørelsesordning i offentlighedsloven vil indebære et principielt brud på den gældende offentlighedsordning, der hviler på et princip om, at der efter anmodning meddeles aktindsigt (eller at der – som foreslået i kommissionens lovudkast – efter anmodning meddeles indsigt i en sammenstilling af oplysninger). Hvis der indføres en offentliggørelsesordning af den nævnte karakter, vil myndighederne derimod blive pålagt af egen drift løbende at offentliggøre bestemte typer af dokumenter.

Heroverfor kan der imidlertid peges på, at den gældende offentlighedsordning under alle omstændigheder bygger på et princip om åbenhed og offentlighed (et offentlighedsprincip), og en ordning, hvorefter myndighederne af egen drift pålægges at offentliggøre bestemte dokumenter på internet-hjemmesiden, vil bidrage til en øget åbenhed i forvaltningen; en sådan ordning kan derfor siges at understøtte offentlighedsprincippet.

I forlængelse heraf kan det anføres, at en pligt for forvaltningsmyndighederne til løbende at offentliggøre forskellige typer af dokumenter vil gøre det lettere for offentligheden at følge med i og blive orienteret om spørgsmål af offentlig interesse.

Hertil kommer, at en offentliggørelsesordning af den beskrevne karakter vil kunne fremme borgernes aktive deltagelse i spørgsmål af offentlig interesse, hvilket er et af de formål, som offentlighedsloven varetager, jf. kapitel 8, pkt. 3.1.1, samt lovudkastets § 1, stk. 1, nr. 2, med tilhørende bemærkninger.

Herudover kan der peges på, at offentliggørelse af egen drift på internettet af forskellige dokumenttyper efter omstændighederne vil kunne indebære en begrænsning af antallet af aktindsigtsanmodninger og således kunne indebære en ressourcemæssig gevinst for den enkelte forvaltningsmyndighed.

Endelig kan det anføres, at den praksis, der foreligger blandt forvaltningsmyndighederne med hensyn til af egen drift at offentliggøre dokumenter, er ganske varierende, og at der derfor – af hensyn til at "standardisere" denne praksis – kan være et behov for at regulere det omhandlede spørgsmål.

Efter en samlet afvejning af de modstående hensyn, er det – navnlig under hensyn til, at en pligtmæssig offentliggørelsesordning vil kunne bidrage til en større åbenhed i forvaltningen og derved styrke offentlighedsprincippet – kommissionens opfattelse, at spørgsmålet om myndighedernes pligt til af egen drift at offentliggøre dokumenter på internettet bør reguleres i offentlighedsloven.

4. Kommissionens overvejelser om den nærmere regulering af en offentliggørelsesordning mv.

4.1. Modeller for en offentliggørelsesordning

Som nævnt under pkt. 3 finder kommissionen, at spørgsmålet om myndighedernes pligt til af egen drift at offentliggøre dokumenter på internettet bør reguleres i offentlighedsloven. Spørgsmålet er imidlertid, hvorledes en sådan regulering nærmere skal udformes. Kommissionen har i den forbindelse overvejet følgende modeller:

Som en første model for en regulering af myndighedernes pligt til af egen drift at offentliggøre dokumenter på internettet, kunne tænkes en model, hvor der i offentlighedsloven foretages en nærmere opregning af de dokumenttyper, som forvaltningsmyndighederne skulle være forpligtet til at offentliggøre. Selv om der ville være forbundet visse fordele med en sådan model, ville der efter kommissionens opfattelse ikke kunne tages behørigt hensyn til den mangfoldighed af forskellige dokumenttyper, som de enkelte forvaltningsmyndigheder er i besiddelse af, og der vil være en risiko for, at dokumenter af betydning for den enkelte forvaltningsmyndighed ikke bliver opregnet.

Som en anden model for en regulering af det omhandlede spørgsmål kunne tænkes en model, hvor der i offentlighedsloven indføres en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter vedkommende minister kan fastsætte generelle regler om, hvilke dokumenter myndigheder inden for det enkelte ministerområde skal offentliggøre af egen drift. Det er kommissionens opfattelse, at denne model – i lighed med "den første model" – heller ikke vil være egnet, da der under det enkelte ministerområde i almindelighed vil høre ganske mange forskelligartede forvaltningsmyndigheder, der indbyrdes vil være i besiddelse af meget uensartede dokumenttyper.

Som en tredje model for en regulering af myndighedernes pligt til af egen drift at offentliggøre dokumenter på internettet kunne tænkes en model, hvor det i offentlighedsloven fastsættes, at den enkelte forvaltningsmyndighed skal

være forpligtet til på internet-hjemmesiden at give "borgerne information om sin virksomhed". I forlængelse heraf kunne det i bestemmelsen – af hensyn til variationen af forvaltningsmyndigheder – fastsættes, at den enkelte forvaltningsmyndighed som konsekvens af forvaltningsmyndighedens informationspolitik skal være forpligtet til at fastsætte nærmere retningslinjer for aktiv informationsformidling vedrørende den pågældende myndighed selv. Det anførte kunne kombineres med, at der i bemærkningerne til den relevante lovbestemmelse foretages en ikke udtømmende opregning af de dokumenttyper, der umiddelbart kunne tænkes offentliggjort på den enkelte forvaltningsmyndigheds hjemmeside.

Det er kommissionens opfattelse, at denne model vil være egnet, da der herved vil kunne tages behørigt hensyn til de forskellige forvaltningsmyndigheder og de opgaver mv., de varetager, samtidig med, at myndighederne direkte i offentlighedsloven pålægges en pligt til at give "borgerne information om sin virksomhed". Hertil kommer, at en opregning af dokumenter i bemærkningerne til en vis grad vil kunne "standardisere" den offentliggørelse, der (skal) foretages. Der henvises således til lovudkastets § 17, stk. 1 og 2, med tilhørende bemærkninger.

Kommissionen skal dog fremhæve, at der under hensyn til variationen af den virksomhed, som de enkelte forvaltningsmyndigheder udøver, er overladt den enkelte myndighed et skøn ved vurderingen af, hvilken information om dens virksomhed der skal gives på internettet.

4.2. Offentlighedsportal

Den gældende offentlighedslov bygger på en ordning om, at den aktindsigtssøgende retter henvendelse til en forvaltningsmyndighed med henblik på at få indsigt i myndighedens dokumenter og sager. En forudsætning herfor er imidlertid, at den aktindsigtssøgende er bekendt med, at der eksisterer en sådan indsigtsret, og i den sammenhæng er det væsentligt, at den aktindsigtssøgende har kendskab til, hvordan det nævnte spørgsmål er reguleret i bl.a. offentlighedsloven, herunder i forhold til, hvorledes en aktindsigtsanmodning skal indgives, og hvilke rettigheder der i forbindelse med behandlingen og gennemførelsen af anmodningen tilkommer den enkelte.

På denne baggrund og under hensyn til betydningen af en offentlighedsordning i et åbent, demokratisk samfund samt de øvrige formål, som en offentlighedsordning understøtter, jf. således kapitel 8, pkt. 3.1, og lovudkastets § 1, stk. 1, nr. 1-5, finder kommissionen, at Justitsministeriet som ressortmyndighed for

offentlighedsloven skal etablere – og løbende ajourføre – en portal på internettet, hvor der bl.a. bør være adgang til offentlighedsloven mv., jf. nedenfor. Portalen bør efter kommissionens opfattelse benævnes Offentlighedsportalen.

Kommissionen forudsætter i den forbindelse, at Offentlighedsportalen etableres i tilknytning til retsinformation.dk, der er statens juridiske online informationssystem, som giver borgerne en direkte og gratis adgang til at søge i en lang række officielle, juridiske dokumenter, herunder love, som er vedtaget af Folketinget, samt de regler, som udstedes af ministerier og styrelser mv. (bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger). Herudover giver retsinformationssystemet mulighed for at søge i Folketingets dokumenter og i Folketingets Ombudsmands beretningssager.

Det er kommissionens opfattelse, at der på Offentlighedsportalen bør være adgang til offentlighedsloven og administrative forskrifter, der knytter sig til loven (eventuelle bekendtgørelser og vejledninger). Herudover bør der være adgang til andre generelle forvaltningsretlige regelsæt om aktindsigt, f.eks. miljøoplysningsloven, samt reglerne om aktindsigt i forvaltningsloven og sundhedsloven, ligesom der bør være adgang til de administrative forskrifter, der knytter sig til de nævnte regelsæts regler om aktindsigt.

Endvidere er det kommissionens opfattelse, at der på Offentlighedsportalen bør være adgang til regler i særlovgivningen, der indeholder undtagelser fra retten til aktindsigt, samt bestemmelser, der har karakter af særlige tavshedspligtbestemmelser omfattet af lovudkastets § 35.

Herudover bør der på den nævnte portal være adgang til fremsatte forslag til ændringer af gældende love om aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne samt fremsatte forslag til nye bestemmelser om en sådan adgang.

Endelig bør der løbende indlægges og være adgang til Folketingets Ombudsmands (realitets)udtalelser vedrørende spørgsmålet om aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne efter de almindelige forvaltningsretlige regelsæt, som f.eks. offentlighedsloven og forvaltningsloven. Baggrunden herfor er, at sådanne udtalelser i almindelighed må antages at ville have offentlighedens interesse.

Hertil kommer, at reglerne om aktindsigt i offentlighedsloven, forvaltningsloven mv. har en tværgående karakter og således er bindende for forvaltningsmyndighederne, i princippet uanset hvilke opgaver de varetager. Offentliggørelse af de nævnte udtalelser på Offentlighedsportalen, der vedrører de omhandlede forvaltningsretlige regelsæt, vil således kunne understøtte, at der etableres en ensartet retstilstand vedrørende spørgsmålet om aktindsigt.

Det er imidlertid ikke påkrævet, at samtlige ombudsmandens realitetsudtalelser om aktindsigt optages på Offentlighedsportalen, men alene sådanne udtalelser, der indeholder nogle mere principielle betragtninger om fortolkningen af de aktindsigtsbestemmelser, som den pågældende sag vedrører.

Det bør i øvrigt tilstræbes, at der med hensyn til de kommunale og regionale tilsynsmyndigheders realitetsudtalelser om aktindsigt hos de kommunale og regionale forvaltningsmyndigheder etableres en "optagelsesordning", der svarer til den ordning, der er nævnt for så vidt angår Folketingets Ombudsmands realitetsudtalelser om aktindsigt. Der bliver ikke afsagt særligt mange domme om aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne, men i det omfang, der afsiges en sådan dom, der optrykkes i Ugeskrift for Retsvæsen, bør det tilstræbes, at dommen også optages på Offentlighedsportalen.

Om den foreslåede indførelse af en Offentlighedsportal henvises der til lovudkastets § 18 med tilhørende bemærkninger.

Kommissionen forudsætter, at Offentlighedsportalen er etableret senest 1 år efter, at den nye offentlighedslov er trådt i kraft.

I den forbindelse bemærkes, at kommissionen i øvrigt forudsætter, at Justitsministeriet (efter lovens ikrafttræden) tager kontakt til Folketingets Ombudsmand med henblik på at indgå en aftale om at etablere en ordning, der indebærer, at Justitsministeriet (Retsinformationen) løbende bliver orienteret om Folketingets Ombudsmands realitetsudtalelser om aktindsigt. En sådan ordning skal gøre det muligt for Justitsministeriet (Retsinformationen) at offentliggøre de omhandlede udtalelser på Offentlighedsportalen.

5. Myndigheder omfattet af en offentliggørelsesordning

Det er kommissionens opfattelse, at den under pkt. 4.4.1 foreslåede offentliggørelsesordning – i lighed med en eventuel permanent postlisteordning, jf. kapitel 23, pkt. 3.3 ovenfor – alene bør gælde for ministerielle departementer, underliggende styrelser og direktorater samt den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne. Kommissionen finder dog, at ordningen også bør gælde for uafhængige nævn og råd, jf. således lovudkastets § 17, stk. 3. Om den nærmere afgrænsning af udtrykket "den centrale forvaltning" henvises i øvrigt til kapitel 11, pkt. 4.4.4.

Baggrunden for, at kommissionen har afgrænset offentliggørelsesordningen til at angå de nævnte myndigheder og forvaltningsgrene, er, at det må antages, at det navnlig vil være disse myndigheder og forvaltningsgrenes forhold

og opgavevaretagelse, som offentligheden vil have en særlig interesse i at følge løbende med i.

Herudover har kommissionen lagt vægt på, at mange mindre forvaltningsmyndigheder mv. ikke vil have etableret hjemmesider, og at de i øvrigt ikke vil være i besiddelse af ressourcer til at administrere en ordning, hvorefter myndigheden løbende skal offentliggøre dokumenter.

6. Offentliggørelsesordningen og reglerne om tavshedspligt mv.

Kommissionen skal bemærke, at forvaltningsmyndighederne ved offentliggørelse af dokumenter på deres respektive internet-hjemmesider skal være særligt opmærksomme på, om det enkelte dokument indeholder fortrolige oplysninger, herunder navnlig oplysninger af personfølsom karakter, således at der ikke sker en uberettiget offentliggørelse. Forvaltningsmyndighederne vil således bl.a. skulle iagttage de almindelige tavshedspligtregler i forvaltningslovens § 27 samt persondatalovens behandlingsregler (det vil i praksis navnlig sige §§ 6-8), jf. herom også kapitel 23, pkt. 2.4.

I den forbindelse kan der henvises til Datatilsynets udtalelse af 22. juni 2005 (j.nr. 2004-322-0064), der også er nævnt ovenfor under kapitel 23, pkt. 2.4.1, hvor Datatilsynet bl.a. har taget stilling til betydningen af persondatalovens behandlingsregler i forhold til spørgsmålet om offentliggørelse af dokumenter (sagsakter) på internet-hjemmesiden for Ringkjøbing Amt og Århus Amt. Af udtalelsen fremgår det, at det er Datatilsynets opfattelse, at en offentliggørelse af sagsakter på internettet er en elektronisk databehandling omfattet af persondatalovens anvendelsesområde.

Herudover fremgår følgende af udtalelsen for så vidt angår spørgsmålet om offentliggørelse af dokumenter, der indeholder (følsomme) oplysninger omfattet af omfattet af persondatalovens §§ 7 og 8:

> "[…] Det er Datatilsynets opfattelse, at der ikke kan offentliggøres oplysninger omfattet af persondatalovens §§ 7 og 8 på internettet, idet ingen af betingelserne for behandling i de omhandlede bestemmelser kan anses for opfyldt. Sådanne oplysninger kan heller ikke offentliggøres i en for modtageren ikke umiddelbar personhenførbar form. Det er således ikke tilstrækkeligt, at navn, adresse mv. udelades fra de offentliggjorte akter, hvis akterne indeholder oplysninger af følsom karakter. I forhold til persondataloven er der således fortsat tale om personoplysninger, når oplysning om borgernes identitet findes f.eks. i amtets sagsakter.

> Dette fører til, at amterne må sikre sig, at de offentliggjorte akter ikke indeholder følsomme oplysninger."

Om spørgsmålet om offentliggørelse af dokumenter om enkeltpersoner, der ikke indeholder (følsomme) oplysninger omfattet af persondatalovens §§ 7-8, udtaler tilsynet følgende:

> "Offentliggørelsen af oplysninger, der ikke er omfattet af §§ 7 eller 8 i persondataloven, skal herefter vurderes i forhold til persondataloven § 6, stk. 1, nr. 1-7. Behandling kan bl.a. ske, hvis den registrerede har givet udtrykkeligt samtykke hertil, jf. § 6, stk. 1, nr. 1, hvis behandling af oplysninger er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse, jf. § 6, stk. 1, nr. 5, hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige eller tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt, jf. § 6, stk. 1, nr. 6, eller hvis behandlingen er nødvendig for, at den dataansvarlige eller den tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, kan forfølge en berettiget interesse, og hensynet til den registrerede ikke overstiger denne interesse, jf. § 6, stk. 1, nr. 7.
>
> Efter Datatilsynets opfattelse vil ikke-fortrolige oplysninger omfattet af persondatalovens § 6 kunne offentliggøres på internettet inden for rammerne af persondataloven. Det er desuden Datatilsynets opfattelse, at der inden for rammerne af § 6, stk. 1, nr. 5-7, kan videregives fortrolige oplysninger omfattet af persondatalovens § 6, hvis oplysningerne er "anonymiserede", således at det ikke er muligt for udenforstående (dvs. for andre end amtet og den registrerede selv) at identificere den person, som oplysningerne vedrører.
>
> Datatilsynet skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at oplysninger om, at en bygning er ulovligt opført, eller at en sag er overgivet til politiet, efter Datatilsynets opfattelse kan være en oplysning af fortrolig karakter."

Det følger således af Datatilsynets udtalelse, at en forvaltningsmyndighed ikke kan offentliggøre dokumenter på internettet, der indeholder (følsomme) oplysninger omfattet af persondatalovens §§ 7-8. Dette gælder uanset, om dokumenter offentliggøres i en for modtageren ikke umiddelbar personhenførbar form, således at umiddelbare identifikationsoplysninger slettes.

Derimod vil en forvaltningsmyndighed kunne offentliggøre dokumenter på hjemmesiden, der indeholder fortrolige oplysninger omfattet af persondatalovens § 6, hvis oplysningerne er "anonymiserede", således at det ikke er muligt for udenforstående (dvs. for andre end den pågældende myndighed og den registrerede selv) at identificere den person, som oplysningerne vedrører.

Herudover vil en forvaltningsmyndighed kunne offentliggøre ikke-fortrolige oplysninger omfattet af persondatalovens § 6 på internettet inden for rammerne af persondataloven (og således uden at anonymisere oplysningerne).

Det skal i øvrigt bemærkes, at en forvaltningsmyndighed i forbindelse med offentliggørelse af dokumenter på internettet bl.a. også vil skulle iagttage de almindelige tavshedspligtregler i forvaltningslovens § 27.

KAPITEL 25
Pligtmæssig journaliseringsordning

1. Indledning

Der er ikke i lovgivningen fastsat regler om, at forvaltningsmyndighederne har pligt til at foretage journalisering af forvaltningsmyndighedernes dokumenter, hvilket vil sige, at dokumenterne undergives en løbende og systematisk registrering i et journalsystem eller lignende. Spørgsmålet om journalisering er dog berørt indirekte i bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, hvor det er fastsat, at retten til aktindsigt omfatter indførsler i journalen mv. vedrørende den pågældende sags dokumenter, jf. pkt. 2.2 nedenfor.

Det forhold, at der ikke i lovgivningen er fastsat regler om journaliseringspligt, er ikke ensbetydende med, at forvaltningsmyndighederne i denne henseende er stillet frit, idet god forvaltningsskik bl.a. tilsiger, at en forvaltningsmyndighed journaliserer såvel ind- som udgående post, jf. herom pkt. 2.2 nedenfor.

Under hensyn til det anførte samt til den sammenhæng, der for en umiddelbar betragtning kan siges at foreligge mellem spørgsmålet om indsigt i forvaltningsmyndighedernes dokumenter og en journalisering af disse, har kommissionen overvejet spørgsmålet om, hvorvidt der i offentlighedsloven skal fastsættes nærmere regler om forvaltningsmyndighedernes pligt til at foretage journalisering.

I det følgende gennemgås gældende ret i forhold til spørgsmålet om journalisering og forinden da spørgsmålet om journalsystemets indretning (pkt. 2). Dernæst følger kommissionens overvejelser om i offentlighedsloven at indføre en pligt for forvaltningsmyndighederne til at foretage journalisering (pkt. 3).

2. Gældende ret om journalsystemets indretning og journalisering

2.1. Journalsystemets indretning

Det følger af § 1 i Rigsarkivets cirkulære nr. 8 af 12. januar 1998 om statslige myndigheders journal- og arkivsystemer, at statslige myndigheder skal anvende et journal- og arkivsystem eller et arkiveringssystem, der skal bidrage til at sikre myndighedens varetagelse af arkivmæssige hensyn og til, at arkivalier i myndighedens varetægt kan bevares på en sådan måde, at de kan stilles til rådighed for myndigheder og offentligheden.

Journalsystemet skal i øvrigt være indrettet på en sådan måde, at det er muligt på en hensigtsmæssig måde at identificere og adskille myndighedens sager, ligesom systemet skal indeholde en registrering af de dokumenter (navnlig ind- og udgående breve), der hører til de enkelte sager. Herudover skal journalsystemet kunne medvirke til at sikre, at sagerne bliver ekspederet, og at dette sker inden for rimelige tidsmæssige rammer, jf. FOB 1990, side 339 (side 365 f.).

Det antages herudover at følge forudsætningsvist af offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, og selve offentlighedsordningen, at myndighederne – såvel statslige som kommunale – ved indretningen af deres journalsystemer ud over arkivmæssige hensyn og hensynet til en effektiv sagsstyring tillige skal sikre, at journalsystemet er indrettet således, at det er egnet til at imødekomme borgernes henvendelser vedrørende aktindsigt efter offentlighedsloven, jf. Vogter, side 142 f., samt FOB 1990, side 339 (side 366).

2.2. Journalisering efter god forvaltningsskik

Der er – som anført under pkt. 1 – ikke i lovgivningen fastsat regler om, at forvaltningsmyndighederne har pligt til at foretage journalisering af forvaltningsmyndighedernes dokumenter, jf. således også FOB 2001, side 539. I den forbindelse bemærkes, at det ikke kan antages, at en sådan pligt følger af offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, hvorefter retten til aktindsigt omfatter indførsler i journalen mv. vedrørende den pågældende sags dokumenter (aktlisten), idet denne bestemmelse blot synes at forudsætte, at der gælder en ret til aktindsigt i aktlisten vedrørende den pågældende sag, i det omfang en sådan liste foreligger.

Derimod følger det af god forvaltningsskik, at en myndighed bør journalisere ind- og udgående post, og at indkommen post bør journaliseres umiddelbart efter modtagelsen (samme dag eller dagen efter), og således inden de

indkomne dokumenter overgår til den egentlige sagsekspedition. Der kan i den forbindelse henvises til FOB 1974, side 193, hvor ombudsmanden bl.a. anførte følgende om spørgsmålet:

> ”Efter min mening tilsiger god forvaltningspraksis, at indkommen post så vidt muligt journaliseres umiddelbart efter modtagelsen (samme dag eller dagen efter), og således inden de pågældende dokumenter går til sagsekspedition. Herfor taler for det første de almindelige formål med foretagelse af journalisering, […] herunder tilvejebringelse af en sikker kontrol med sagsbehandling. I samme retning taler […] den gældende offentlighedslovs § 5, stk. 1, nr. 2, hvorefter adgangen til at få oplysning i overensstemmelse med offentlighedslovens regler omfatter ”indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter”; en forudsætning for, at denne bestemmelse kan virke i overensstemmelse med hensigten, er, at journaliseringen sker umiddelbart efter de pågældende dokumenters modtagelse.”

Den nævnte udtalelse er fulgt op i FOB 1993, side 294, hvor ombudsmanden gav udtryk for bl.a. følgende vedrørende spørgsmålet om journalisering:

> ”Som det fremgår af den daværende ombudsmands ovenfor gengivne udtalelse [FOB 1974, side 193], må det antages, at god forvaltningspraksis tilsiger, at myndighederne tilrettelægger journaliseringsarbejdet således, at indkommen post så vidt muligt journaliseres umiddelbart efter modtagelsen. Udtalelsen forudsætter, at posten i den aktuelle sag skulle journaliseres, men tager næppe stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der i almindelighed er pligt til journalisering.
>
> Såfremt en myndighed undlader at foretage journalisering af indkommen (og udgået) post og fordeler dokumenter, der angår samme sag, til forskellige enheder inden for myndigheden – således som tilfældet var i den foreliggende sag – er der risiko for, at en anmodning om aktindsigt i en sag ikke bliver imødekommet fuldt ud, fordi der ikke er tilstrækkeligt overblik over, hvor sagens dokumenter befinder sig. For at imødegå denne risiko tvinges en borger, der under disse omstændigheder søger aktindsigt, til at foretage en væsentlig mere detaljeret identifikation af sagen eller de ønskede dokumenter, end forudsat i offentlighedslovens § 4, stk. 3. Det forhold, at en myndighed undlader at foretage en samlet registrering af de dokumenter, der hører til en sag, kan således indebære en ikke uvæsentlig forringelse af borgernes retsstilling efter offentlighedsloven, bl.a. i tidsmæssig henseende. Hertil kommer, at der under forhold, hvor der ikke er overblik over, hvor sagens dokumenter befinder sig, også i andre henseender kan være risiko for, at myndighedens arbejde ikke bliver udført på fuldt betryggende måde. På den baggrund er det min opfattelse, at god forvaltningsskik tilsiger, at en myndighed i almindelighed bør foretage systematisk journalisering af indkommen og udgået post, og at dette i særlig grad må gælde, hvor undladelse vil

> stride mod hensynet til borgernes adgang til aktindsigt, (det vil sige især, hvor der er tale om større sager med mange dokumenter fordelt på forskellige administrative enheder)."

Ombudsmanden har også i FOB 2001, side 539, berørt det omhandlede spørgsmål. Sagen drejede sig om, at en boligstøttemodtager klagede over et krav fra et socialcenter om tilbagebetaling af boligstøtte. Boligstøttemodtageren gjorde gældende, at han skriftligt havde orienteret socialcenteret om den indkomststigning, der senere førte til kravet om tilbagebetaling. Socialcenteret gjorde heroverfor gældende, at centret ikke havde modtaget brevet med boligstøttemodtagerens orientering. Sagen gav bl.a. anledning til en gennemgang af socialcentrets journaliseringspraksis. I den forbindelse udtalte ombudsmanden bl.a. følgende:

> "Boligstøttemodtagerens pligt til at oplyse om ændrede forhold er af afgørende betydning såvel i relation til muligheden for omberegning af boligstøtten i løbet af året som i relation til muligheden for periodeopdeling af efterfølgende regulering af boligstøtten.
>
> Boligstøttemodtageren vil således i forbindelse med en eventuel efterregulering af boligstøtten have en væsentlig interesse i at kunne godtgøre at myndighederne i løbet af støtteåret skriftligt er blevet orienteret om ændrede forhold af betydning for retten til boligstøtte. Det er min opfattelse at hensynet til borgerens mulighed for at varetage denne interesse – som det i sagen fra 1993 nævnte hensyn til borgerens adgang til aktindsigt [FOB 1993, side 294] – tilsiger at myndighederne foretager en systematisk journalisering af (bl.a.) indkommen post, herunder sikrer at journaliseringen sker i umiddelbar tidsmæssig sammenhæng med myndighedernes modtagelse af posten. Jeg bemærker i den forbindelse at en tidsmæssig sammenhæng mellem modtagelsen af posten og registreringen heraf efter min opfattelse generelt må antages at kunne medvirke til at mindske risikoen for at indkommen post forlægges eller bortkommer hos myndigheden."

I en utrykt udtalelse af 22. juli 2005 (j.nr. 2004-3990-201), der drejede sig om Statsministeriets afgørelse om aktindsigt i dokumenter om arbejdet med den såkaldte Forårspakke, gav ombudsmanden bl.a. udtryk for følgende med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt journaliseringen i særlige tilfælde kan udskydes, således at dokumenterne ikke journaliseres umiddelbart efter modtagelsen:

> ”Efter min mening er det ikke uforeneligt med det almindelige udgangspunkt om at dokumenter journaliseres øjeblikkelig efter modtagelsen, at der i særlige tilfælde sker en kortere udskydelse af journaliseringen. Det bør dog understreges at en sådan udsættelse bør begrænses mest muligt, og at udsættelsen ikke må medføre risiko for tilsidesættelse af gældende regler, herunder reglerne om aktindsigt. Efter min mening kommer en sådan udskydelse normalt kun på tale i sager som ikke direkte implicerer borgere. Det må endvidere kræves at der er tale om en kortvarig udskydelse, samt at det sikres at myndigheden i perioden efter modtagelsen af dokumenter og indtil journalisering sker, har overblik over dokumenternes antal og placering samt har ubegrænset adgang til at disponere over dokumenterne.”

I den omhandlede sag om Forårspakken gav ombudsmanden i øvrigt bl.a. udtryk for følgende i forhold til Statsministeriets praksis, hvorefter e-mails blev slettet (og derfor naturligvis heller ikke blev journaliseret), hvis e-mailen efter sit indhold kunne sidestilles med en telefonsamtale:

> ”Efter min mening er det tvivlsomt om ministeriet efter et så vagt kriterium – sidestille med telefonsamtaler – kan antages at være beføjet til at slette e-mails. Imod ministeriets praksis kan indvendes at en e-mail fremtræder som et dokument, og at en e-mail vil kunne printes ud og lægges på sagen. På den anden side må det erkendes at den ikke uvæsentlige ressourcemæssige belastning der er forbundet med at sørge for opbevaring og/eller journalisering af samtlige e-mails en myndighed modtager eller sender, taler imod at anse alle e-mails for omfattet af loven. Jeg finder det ikke påkrævet at tage endelig stilling til dette generelle spørgsmål i den konkrete sag. Jeg har samtidig hermed henledt Offentlighedskommissionens opmærksomhed på problemet.”

Foruden de nævnte ombudsmandssager kan der – for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt myndighederne skal foretage journalisering – henvises til Gammeltoft-Hansen m.fl., side 396 og side 645, samt Vogter, side 144.

På baggrund af den omtalte ombudsmandspraksis må det antages, at spørgsmålet om journalisering i henhold til god forvaltningsskik kan beskrives således:

God forvaltningsskik tilsiger i første række, at forvaltningsmyndighederne foretager en systematisk (og løbende) journalisering af ind- og udgående post.

Endvidere kan det ikke antages, at god forvaltningsskik indebærer, at alle afsendte eller modtagne e-mails skal journaliseres, men den nærmere afgrænsning af, hvilke e-mails der skal (eller ikke skal) journaliseres, er derimod ikke fastlagt nærmere.

For så vidt angår tidspunktet for journalisering følger det af god forvaltningsskik, at i hvert fald indgående post, men formentlig også udgående post, så vidt muligt skal journaliseres umiddelbart efter modtagelsen (for udgående post efter afsendelsen). Herved sigtes til, at journaliseringen foretages samme dag eller dagen efter, at det pågældende dokument modtages eller afsendes og for så vidt angår modtagne dokumenter inden de går til sagsekspedition.

Tidspunktet for journaliseringen af indkommen post (og formentlig også udgående post) kan dog udskydes kortvarigt, hvilket (også) følger af, at det i de ovenfor omtalte ombudsmandsudtalelser er anført, at dokumenterne "så vidt muligt" skal journaliseres umiddelbart efter modtagelsen eller afsendelsen. En udskydelse kan dog alene ske under betingelse af, at der er tale om en sag, der ikke direkte implicerer borgerne, at udskydelsen ikke medfører risiko for tilsidesættelse af gældende regler, herunder reglerne om aktindsigt, og at det i øvrigt sikres, at myndigheden i perioden efter modtagelsen af dokumenter og indtil journalisering sker, har overblik over dokumenternes antal og placering samt har ubegrænset adgang til at disponere over dokumenterne.

3. Kommissionens overvejelser

Kommissionen har bl.a. på baggrund af offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, og den sammenhæng, der for en umiddelbar betragtning kan siges at bestå mellem aktindsigt og journalisering, overvejet, i hvilket omfang der i offentlighedsloven skal indføres en ordning, som forpligter forvaltningsmyndighederne til at foretage journalisering.

Kommissionen har således i første række under pkt. 3.1 overvejet, hvilke hensyn journalisering varetager.

Herefter har kommissionen under pkt. 3.2 overvejet, om der er grund til at foretage en formel (lovmæssig) regulering af forvaltningsmyndighedernes pligt til at foretage journalisering, eller om spørgsmålet – som efter gældende ret – fortsat bør være reguleret af principperne om god forvaltningsskik. I den forbindelse har kommissionen i øvrigt overvejet, om en lovfæstelse i givet fald bør foretages i offentlighedsloven.

Dernæst har kommissionen under pkt. 3.3 foretaget nogle mere generelle overvejelser med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt en eventuel lovfæstelse af spørgsmålet om forvaltningsmyndighedernes pligt til at foretage journalisering skal indebære, at alle dokumenter omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb skal være omfattet af en eventuel pligtmæssig journaliseringsordning.

Herefter har kommissionen under pkt. 3.4-3.7 overvejet de mere specifikke spørgsmål, som en journaliseringsordning rejser, herunder bl.a. spørgsmålet om, hvilke dokumenter en myndighed skal være forpligtet til at journalisere samt, på hvilket tidspunkt journaliseringen i givet fald skal finde sted.

3.1. Formålet med journalisering

Ved vurderingen af, om der skal foretages en lovfæstelse af spørgsmålet om forvaltningsmyndighedernes pligt til at foretage journalisering, kan der være grund til nærmere at identificere de formål, som en journalisering kan siges at tjene. Om disse formål bemærkes således følgende:

For det første finder kommissionen, at journaliseringen har det almindelige formål at tjene som et hjælpemiddel til at identificere forvaltningsmyndighedernes dokumenter, herunder hvilke dokumenter der indholdsmæssigt vedrører samme afgrænsede problemstilling (den forvaltningsmæssige sag). Journaliseringen varetager således et identifikationshensyn.

Behovet for en identifikation af, hvilke dokumenter der knytter sig til en bestemt sag, kan i øvrigt opstå i en række forskellige sammenhænge. Således kan behovet opstå i forbindelse med, at der anmodes om aktindsigt i en given sag. En manglende journalisering kan i den sammenhæng indebære en risiko for, at en eventuel aktindsigtsanmodning ikke bliver imødekommet fuldt ud, fordi den pågældende forvaltningsmyndighed ikke har et tilstrækkeligt overblik over, hvilke dokumenter der hører til den sag, som anmodningen om aktindsigt vedrører. Journaliseringen har med andre ord betydning i forbindelse med den faktiske gennemførelse af aktindsigten og understøtter derved et offentlighedshensyn.

Det er i øvrigt – bl.a. på den anførte baggrund – kommissionens opfattelse, at journalisering af forvaltningsmyndighedernes dokumenter letter sagsbehandlingen i en række forskellige sammenhænge og er et redskab til hurtig og effektiv fremfindelse af relevante dokumenter. Journaliseringen kan derfor siges at lægge fundamentet for en effektiv sagsbehandling og varetager derfor et effektivitetshensyn.

I tilknytning hertil bemærkes, at journaliseringen medvirker til at understøtte, at sagsbehandlingen holder sig indenfor eventuelle (internt eller eksternt) fastsatte frister, og at dette i øvrigt kan kontrolleres effektivt og hurtigt, ligesom journaliseringen medvirker til, at det – ved hjælp af indsigt i journalindførslen vedrørende en bestemt sags dokumenter – kan kontrolleres, om en aktindsigtsanmodning bliver imødekommet fuldt ud. Journaliseringen kan så-

ledes også siges at tilvejebringe et grundlag for og udgøre et element i kontrollen af myndighedens sagsbehandling (kontrolhensyn).

Endvidere er det kommissionens opfattelse, at journaliseringen tjener til at give myndigheden et overblik over sagens hidtidige forløb – herunder som nævnt hvilke dokumenter, der vedrører en bestemt sag – uden at skulle være afhængig af den enkelte sagsbehandlers hukommelse, ligesom journaliseringen indebærer, at forvaltningsmyndighederne i tvivlstilfælde kan dokumentere, om ind- eller udgående post er henholdsvis afsendt eller modtaget. Herudover understøtter journalisering en dokumentation for de afgørelser mv., som en forvaltningsmyndighed træffer, hvilket bl.a. kan have betydning i eventuelle klagesager. Det vil sige, at journaliseringen også varetager et bevis- og dokumentationshensyn.

Endelig er det kommissionens opfattelse, at det overblik, der skabes med journaliseringen over en forvaltningsmyndigheds sager og dokumenter, formindsker risikoen for, at sagerne og dokumenterne går tabt, navnlig efter at de ikke længere tjener et administrativt formål. Dette har særlig betydning i forhold til de sager og dokumenter, der i overensstemmelse med arkivreglerne, skal afleveres til arkivmyndighederne med henblik på arkivering. Journaliseringen tjener således også arkivmæssige (bevaringsmæssige) hensyn.

3.2. Lovfæstelse af spørgsmålet om journalisering

Som nævnt under pkt. 2.2 er der ikke i lovgivningen fastsat regler om forvaltningsmyndighedernes pligt til at foretage journalisering. Dette spørgsmål er i stedet reguleret af principperne om god forvaltningsskik, og der kan således rejses spørgsmål om, hvorvidt der er behov for at foretage en formel (lovgivningsmæssig) regulering af forvaltningsmyndighedernes pligt til at foretage journalisering. Om dette spørgsmål skal kommissionen bemærke følgende:

Der kan til støtte for, at der ikke skal foretages en formel regulering peges på, at spørgsmålet om journalisering – som nævnt – følger af principperne om god forvaltningsskik, og at forvaltningsmyndighederne, uanset at principperne ikke er af retligt bindende karakter, føler sig forpligtet til at følge dem.

Herudover kan der peges på, at det forhold, at principperne om god forvaltningsskik ikke som sådan er retligt bindende, giver forvaltningsmyndighederne mulighed for at tilpasse principperne til de særlige forhold, der måtte gøre sig gældende på det enkelte område, og i øvrigt løbende tilpasse principperne den teknologiske udvikling, der indebærer, at der sker en udveksling af dokumenter på nye måder og ved hjælp af nye informationsbærere. Et sådant

tilpasningsbehov skal i øvrigt også ses i lyset af, at forvaltningsmyndighederne er opbygget og struktureret forskelligt og i øvrigt varetager ganske uensartede opgaver.

Heroverfor kan det imidlertid anføres, at der foreligger en vis tvivl med hensyn til, hvilke dokumenter der skal journaliseres i henhold til principperne om god forvaltningsskik, herunder navnlig for så vidt angår spørgsmålet om journalisering af e-mails. En regulering i lovgivningen af spørgsmålet om journalisering vil være egnet til at afklare sådanne eventuelle tvivlsspørgsmål.

Herudover kan der peges på, at hensynet til aktindsigt – herunder bl.a. offentlighedens adgang til ved hjælp af aktlisten (journalindførslen) at kunne kontrollere, om samtlige dokumenter, der knytter sig til den pågældende sag, har været inddraget i myndighedens behandling af aktindsigtsanmodningen – med styrke taler for, at der indføres en egentlig lovmæssig regulering af spørgsmålet om journalisering.

I tilknytning hertil kan det anføres, at en lovfæstelse af journaliseringspligten i øvrigt vil understrege journaliseringspligtens betydning, og i det omfang journaliseringsspørgsmålet bliver reguleret i offentlighedsloven, vil det således understrege journaliseringspligtens betydning for offentlighedsprincippet.

Efter en samlet vurdering er det kommissionens opfattelse, at journaliseringpligten bør lovfæstes, og at denne lovfæstelse – under hensyn til den sammenhæng, der for en umiddelbar betragtning kan siges at foreligge mellem spørgsmålet om journalisering og spørgsmålet om aktindsigt, jf. således også offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2 – bør ske i offentlighedsloven. Dette gælder, selvom journalisering ikke regulerer spørgsmålet om retten til aktindsigt i forvaltningsmyndighedernes sager og dokumenter, og således kan siges at være "systemfremmed" i offentlighedsloven.

Kommissionens opfattelse med hensyn til at normere det nævnte spørgsmål i offentlighedsloven skal også ses i sammenhæng med, at spørgsmålet om forvaltningsmyndighedernes pligt til at tage notat, der heller ikke direkte vedrører retten til aktindsigt, ligeledes er indeholdt i offentlighedsloven, og at notatpligten – ligesom journaliseringspligten – (bl.a.) tjener til at sikre, at offentligheden kan få indsigt i det fulde grundlag for forvaltningsmyndighedernes sagsbehandling.

3.3. Generelle overvejelser med hensyn til udformningen af reglerne om journalisering

Som det fremgår af pkt. 3.1, varetager journalisering en række forskellige hensyn, herunder bl.a. kontrolhensyn, dokumentationshensyn, offentlighedshensyn samt bevaringsmæssige hensyn. Disse hensyn tilsiger efter kommissionens opfattelse ikke, at ethvert dokument, der er omfattet af offentlighedslovens anvendelsesområde, skal være omfattet af en eventuel pligtmæssig journaliseringsordning. De nævnte hensyn vil således også i tilstrækkelig grad blive imødekommet, selvom ikke alle dokumenter, der for en principiel betragtning er omfattet af retten til aktindsigt, bliver journaliseret.

Kommissionen kan således bl.a. pege på, at arkivmæssige hensyn (bevaringshensyn) ikke indebærer, at alle dokumenter af den grund skal journaliseres og bevares. Således er det i arkivforskrifterne fastsat, at offentlige myndigheder skal gennemføre bevaring (og kassation) på en sådan måde, at det sikres, at der sker bevaring af dokumentation for beskrivelse af det danske samfund og dets udvikling og af forhold af væsentlig administrativ eller retlig betydning for borger og myndigheder, jf. således § 4, stk. 1, nr. 1, i bekendtgørelse nr. 591 af 26. juni 2003 om offentlige arkivalier og om offentlige arkivers virksomhed (arkivbekendtgørelsen).

Hertil kommer også, at hensynet til en effektiv sagsbehandling – i nær sammenhæng med hensynet til arbejds- og ressourcebelastningen i den enkelte forvaltningsmyndighed – tilsiger, at ikke alle dokumenter omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb skal være omfattet af en eventuel pligtmæssig journaliseringsordning.

I den forbindelse kan der i øvrigt være grund til at bemærke, at det forhold, at et dokument – f.eks. et foreløbigt udkast til et internt notat – ikke bliver journaliseret, ikke indebærer, at dokumentet, hvis der bliver anmodet om aktindsigt i den sag, som dokumentet angår, på grund af den manglende journalisering, er undtaget fra aktindsigt. Den pågældende forvaltningsmyndighed vil således også i forhold til eventuelle dokumenter, der ikke er journaliseret, være forpligtet til at inddrage disse under behandlingen af en aktindsigtsanmodning.

På denne baggrund er det kommissionens mere generelle opfattelse, at der ikke foreligger grundlag for at udforme reglerne om journalisering på en sådan måde, at alle dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb – og som således for en principiel betragtning er undergivet aktindsigt – skal journaliseres. Om den nærmere afgrænsning af, hvilke dokumenter mv. der skal journaliseres, henvises til pkt. 3.5 nedenfor.

3.4. Myndigheder mv. omfattet af journaliseringspligten

Det er kommissionens opfattelse, at hensynet til den arbejds- og ressourcebelastning, der kan være forbundet med en pligt til at foretage journalisering, indebærer, at ikke alle forvaltningsmyndigheder mv. omfattet af offentlighedslovens anvendelsesområde skal være forpligtet til at foretage journalisering.

Hertil kommer også, at de hensyn, der ligger bag en journaliseringsordning (jf. pkt. 3.1 ovenfor), ikke umiddelbart tilsiger, at samtlige forvaltningsmyndigheder – eller dele af forvaltningsmyndighederne – skal være underlagt en sådan pligt. Der kan således peges på, at der ikke er behov for at fastsætte regler, der indebærer, at en offentlig dagsinstitution (f.eks. en børnehave) skal være forpligtet til at foretage journalisering i overensstemmelse med offentlighedslovens regler. I sådanne tilfælde – og i forhold til andre former for mindre forvaltningsmyndigheder mv. – bør det alene være et krav, at dokumenterne er opbevaret på en sådan måde, at det bl.a. i forbindelse med en anmodning om aktindsigt er muligt at identificere dem og finde dem frem.

Endvidere bemærkes, at der ikke synes at være grund til at lade selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger mv. omfattet af lovudkastets §§ 3-5 være omfattet af journaliseringspligten. Dette skyldes bl.a., at de pågældende selskaber mv. alene vil være omfattet af offentlighedsloven i forhold til en bestemt, afgrænset type af opgavevaretagelse (f.eks. de dokumenter, der vedrører det pågældende organs afgørelsesvirksomhed).

På denne baggrund har kommissionen foreslået, at pligten til at foretage journalisering alene bør gælde for statslige forvaltningsmyndigheder omfattet af lovudkastets § 2 – det vil sige bl.a. ministerielle departementer, underliggende styrelser og direktorater, uafhængige råd og nævn – samt for kommunale og regionale enheder, der kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning. Journaliseringspligten bør således ikke gælde for kommunale og regionale enheder, der ikke kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning samt for de retssubjekter, der er omfattet af lovudkastets §§ 3-5. Om udtrykket "den centrale forvaltning" henvises til betænkningens kapitel 11, pkt. 4.4.4.

De forvaltningsmyndigheder, forvaltningsgrene og institutioner mv. omfattet af lovudkastets § 2 og § 3, stk. 1, nr. 1 og 2, der ikke er omfattet af den foreslåede lovpligtige journaliseringsordning, og som udøver traditionel administrativ virksomhed, herunder træffer afgørelser i sager, bør efter kommissionens opfattelse i overensstemmelse med de hidtidige principper om god forvaltningsskik, journalisere ind- og udgående post. Kommissionen forudsætter, at

de pågældende institutioner mv. vil modtage vejledning fra de relevante myndigheder om, i hvilket omfang der skal foretages journalisering efter de nævnte principper. Det er i den forbindelse ikke nødvendigt, at journaliseringen foretages i et egentligt (elektronisk) journalsystem, men journaliseringen kan også foretages ved, at de pågældende ind- og udgående dokumenter opbevares manuelt i f.eks. et (fortløbende) ringbind.

Baggrunden for, at kommissionen har afgrænset journaliseringspligten til at angå de nævnte statslige forvaltningsmyndigheder og kommunale forvaltningsgrene, er i øvrigt, at det må antages, at de hensyn, der ligger bag journaliseringspligten (jf. herom pkt. 3.1 ovenfor), navnlig har betydning i forhold til disse myndigheder mv.

Det er i øvrigt kommissionens opfattelse, at der bør være mulighed for, at den enkelte minister efter forhandling med justitsministeren efter omstændighederne kan undtage de nævnte forvaltningsmyndigheder eller forvaltningsgrene fra journaliseringspligten, jf. således lovudkastets § 15, stk. 5. Kommissionen forudsætter, at denne undtagelsesadgang anvendes restriktivt og som udgangspunkt alene benyttes, hvor en konkret vurdering fører til, at de hensyn, der ligger bag journaliseringspligten, ikke begrunder, at der bør gælde en sådan pligt for forvaltningsmyndighederne mv. på det pågældende område.

På den anden side er det kommissionens opfattelse, at vedkommende minister – efter forhandling med justitsministeren – skal have mulighed for at bestemme, at journaliseringspligten skal gælde for kommunale og regionale enheder, der ikke kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning, samt for de retssubjekter, der er omfattet af lovudkastets §§ 3-5, jf. således lovudkastets § 15, stk. 6.

Ved vurderingen af, om journaliseringspligten skal gælde for nærmere angivne selskaber mv. efter lovudkastets § 15, stk. 6, forudsætter kommissionen, at vedkommende minister foretager en konkret vurdering af, om de hensyn, som journaliseringspligten varetager, begrunder, at de pågældende selskaber mv. undergives en journaliseringspligt.

3.5. Dokumenter omfattet af journaliseringspligten

3.5.1. Afgrænsningskriterier

3.5.1.1. Som nævnt ovenfor under pkt. 3.3, er det kommissionens principielle opfattelse, at hensynet til effektiv sagsbehandling samt hensynet til arbejds- og ressourcebelastningen – i sammenhæng med de hensyn, der ligger bag jour-

naliseringspligten – tilsiger, at ikke alle dokumenter omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb, skal være omfattet af en pligtmæssig journaliseringsordning. Kommissionen har i øvrigt gjort sig følgende overvejelser med hensyn til den nærmere afgrænsning af de dokumenter, der bør være omfattet af en eventuel journaliseringspligt:

Kommissionen har således i første række overvejet spørgsmålet om, hvorvidt det er muligt at foretage en klar og entydig afgrænsning af de typer af dokumenter, der skal være omfattet af journaliseringspligten, idet en sådan afgrænsning vil have betydelige administrative fordele og i øvrigt vil være egnet til at afklare eventuelle tvivlsspørgsmål, der måtte eksistere (blandt forvaltningsmyndighederne) med hensyn til journaliseringspligtens nærmere udstrækning.

Det er bl.a. i lyset af den mangfoldighed af dokumenttyper, der er i forvaltningsmyndighedernes besiddelse, kommissionens opfattelse, at en sådan (tematisk) angivelse af journaliseringspligtige dokumenttyper ikke er mulig.

Hertil kommer også, at en nærmere angivelse af journaliseringspligtige dokumenttyper vil indebære en risiko for, at dokumenter, der har en væsentlig dokumentationsværdi mv. eller i øvrigt har betydning for den pågældende sag, ikke bliver journaliseret.

3.5.1.2. Kommissionen har endvidere – bl.a. af hensyn til forvaltningsmyndighedernes arbejds- og ressourcebelastning – overvejet, om journaliseringspligten skal afgrænses til de dokumenter, der har væsentlig betydning for sagen eller sagsbehandlingen. Selvom administrative hensyn kunne tale for en sådan afgrænsning, har kommissionen imidlertid afstået fra at foreslå dette, idet det ville kunne føre til, at også dokumenter, der ville have offentlighedens interesse, eller som kunne have en dokumentationsværdi mv., ikke ville blive journaliseret, hvilket bl.a. ville indebære en øget risiko for, at de kunne bortkomme.

Kommissionen finder det i øvrigt – af den anførte grund – heller ikke hensigtsmæssigt at afgrænse journaliseringspligten efter dokumentets karakter (det vil sige om der er tale om et internt eller eksternt dokument) eller form (det vil sige om der er tale om et papirbaseret eller et elektronisk dokument).

3.5.1.3. Det er derimod kommissionens opfattelse, at de hensyn, der begrunder journalisering, indebærer, at journaliseringspligten bør afgrænses således, at dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling, og som har betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt, skal journaliseres, jf. lovudkastets § 15, stk. 1. Ved en så-

dan afgrænsning vil de hensyn, der ligger bag journaliseringen, blive behørigt varetaget, samtidig med, at der tages hensyn til forvaltningsmyndighedernes arbejds- og ressourcebelastning.

Med den nævnte afgrænsning af journaliseringspligten sikres det i øvrigt, at det for en principiel betragtning vil være dokumentets indhold og ikke dets form eller karakter (elektronisk, papirbaseret, internt, eksternt mv.), der vil være afgørende for, om dokumentet er underlagt en journaliseringspligt. Hertil kommer også, at det nævnte indholdsmæssige kriterium indebærer, at de dokumenter, der ikke journaliseres, i almindelighed ikke kan antages at have offentlighedens interesse (eller bevaringsmæssig betydning), idet dokumenterne ikke vil være af betydning for den pågældende sag.

Med udtrykket "betydning for sagen" sigtes der til, om dokumentet – hvad enten det er internt eller eksternt mv. – har betydning for sagens indholdsmæssige del. I forhold til f.eks. en sag, hvor en forvaltningsmyndighed skal træffe en afgørelse, vil det således være afgørende for, om dokumentet er omfattet af journaliseringspligten, om det pågældende dokument (direkte eller indirekte) kan antages at have betydning for sagens afgørelse.

Udtrykket "betydning for sagsbehandlingen" sigter ikke til sagens indholdsmæssige del, men derimod navnlig til, om dokumentet i forhold til den pågældende sag har en dokumentations- eller bevismæssig værdi. Dette vil eksempelvis kunne være tilfældet, hvis dokumentet vedrører egentlige processkridt mv.

Spørgsmålet om, hvorvidt dokumentet har betydning for sagen eller sagsbehandlingen vil – for en principiel betragtning – skulle afgøres på det tidspunkt, hvor dokumentet indgår til eller oprettes af forvaltningsmyndigheden, jf. dog nedenfor under pkt. 3.6 med hensyn til, på hvilket tidspunkt interne dokumenter skal journaliseres.

Det er i øvrigt kommissionens opfattelse, at bl.a. administrative hensyn tilsiger, at der må være overladt den enkelte forvaltningsmyndighed (sagsbehandler) en vis margin ved vurderingen af, om et dokument er af betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt. Dette gælder navnlig i forhold til e-mails og interne dokumenter.

3.5.2. Nærmere om den foreslåede journaliseringspligt i forhold til forskellige dokumenttyper

På baggrund af det, der er anført under pkt. 3.5.1.3, skal kommissionen bemærke følgende med hensyn til journaliseringspligten:

3.5.2.1. Afsendte og modtagne dokumenter

For det første vil dokumenter, som myndigheden har afsendt eller modtaget, og som kan karakteriseres som "egentlige skriftlige dokumenter", være omfattet af journaliseringspligten. Det vil således f.eks. være henvendelser fra en borger, der klager over et bestemt forhold, og forvaltningsmyndighedens besvarelse af sådanne henvendelser. Endvidere vil alle (efterfølgende) henvendelser fra en borger, der vedrører en sag, der er undergivet sagsbehandling i vedkommende forvaltningsmyndighed, og som den pågældende har en direkte interesse i, i almindelighed skulle journaliseres.

Herudover vil dokumenter, der indeholder oplysninger om en sags faktiske grundlag eller faglige vurderinger fra udenforstående, der er af betydning for sagen, skulle journaliseres. Endvidere vil dokumenter, der indeholder argumenter eller synspunkter fra udenforstående om afgørelsen eller behandlingen af den pågældende sag, skulle journaliseres.

I den forbindelse skal kommissionen bemærke, at det vil være uden betydning for spørgsmålet om journaliseringspligtens indtræden, om de pågældende dokumenter modtages eller afsendes ved almindelig post eller elektronisk, herunder ved e-mail.

3.5.2.2. Interne dokumenter

Herudover vil interne dokumenter i endelig form – herunder navnlig notater, referater af møder med udenforstående mv. – være omfattet af journaliseringspligten, hvis de pågældende dokumenter har betydning for sagen eller sagsbehandlingen. Med udtrykket endelig form sigtes navnlig til, at det pågældende dokument har været tillagt faktisk betydning i forbindelse med behandlingen af den pågældende sag, eller – hvis dette ikke har været tilfældet – om dokumentet er godkendt af den øverst ansvarlige for det pågældende område inden for vedkommende forvaltningsmyndighed.

Det anførte indebærer, at et internt dokument omfattet af lovudkastets § 26 vil kunne være omfattet af journaliseringspligten. Således vil (endelige) notater

omfattet af notatpligten i lovudkastets § 13 være journaliseringspligtige, i det omfang notatet er indeholdt i et selvstændigt (internt) dokument. Dette skal ses i sammenhæng med, at notatpligten efter lovudkastets § 13 kun indtræder i forhold til oplysninger, der er af betydning for sagens afgørelse (§ 13, stk. 1) eller udgør et væsentligt sagsekspeditionsskridt (§ 13, stk. 2). Et notat omfattet af § 13, stk. 1, vil således typisk have "betydning for sagen", mens et notat omfattet af § 13, stk. 2, vil have "betydning for sagsbehandlingen".

Derimod vil udkast til interne dokumenter – det vil sige dokumenter af mere foreløbig karakter – normalt ikke være omfattet af journaliseringspligten, idet dokumenterne netop på grund af deres foreløbige form og i lyset af sagens øvrige dokumenter i almindelighed ikke vil være af betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt (og derfor heller ikke vil kunne have offentlighedens interesse eller en bevaringsmæssig interesse). Dette gælder uanset den form, som dokumentet fremtræder i; det vil sige uanset, om der er tale om et udkast til et notat, notits, mødereferat, indstilling osv. Det skal dog bemærkes, at såfremt et udkast rent undtagelsesvist må antages at have betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt, vil det skulle journaliseres. Det anførte vil formentlig have betydning i forhold til udkast til interne dokumenter, der er omfattet af lovudkastets § 24, stk. 1.

3.5.2.3. E-mails og sms-beskeder

Om e-mails og sms-beskeder skal det bemærkes, at det kan anføres, at de for en principiel betragtning bør behandles som papirbaserede dokumenter. Det kan således anføres, at en e-mail eller sms-besked bør journaliseres, i det omfang e-mailen eller sms-beskeden skulle have været journaliseret, hvis den havde foreligget i "almindelig" papirbaseret form.

På den anden side kan der imidlertid peges på, at e-mails og sms-beskeder har en mere uformel karakter end "almindelige" papirbaserede dokumenter, og at de i øvrigt – bl.a. på grund af denne uformelle karakter – i et vist omfang bliver løbende slettet af den enkelte sagsbehandler. Der kan i forlængelse heraf peges på, at e-mails og sms-beskeder i vidt omfang synes at have erstattet telefonsamtaler.

Der kan i den forbindelse i øvrigt peges på, at e-mails og sms-beskeders uformelle (formløse) karakter også er tillagt betydning ved afgrænsningen af dokumentbegrebet, idet det er anerkendt, at e-mails og sms-beskeder kan have en sådan formløs karakter, at de slet ikke er omfattet af lovens dokumentbegreb, jf. kapitel 10, pkt. 11.1.

Det er på denne baggrund og under hensyn til det indholdsmæssige kriterium i lovudkastets § 15, stk. 1, hvorefter det afgørende for journaliseringspligtens indtræden er, om dokumentet har betydning for sagen eller sagsbehandlingen – sammenholdt med betingelsen i § 15, stk. 1, om, at dokumentet skal være indgået til eller oprettet som led i administrativ sagsbehandling – kommissionens opfattelse, at ganske mange e-mails og sms-beskeder, som en offentlig ansat modtager, ikke vil skulle journaliseres.

Det er således kommissionens opfattelse, at bl.a. følgende typer af e-mails mv. (og i øvrigt også, hvis dokumenterne foreligger i papirbaseret form) i almindelighed ikke vil skulle journaliseres: bekræftelse af et mødetidspunkt, flytning af mødelokaler, orientering om, at et papirbaseret dokument er indgået eller afsendt, besked om, at en person ønsker en opringning (telefonbesked), almindelige forespørgsler fra andre offentligt ansatte om, hvordan det skrider frem med behandlingen af en bestemt sag, herunder hvornår sagen kan forventes færdigbehandlet, henvendelser fra andre offentligt ansatte om, hvorvidt man har kendskab til en bestemt sag mv.

I den forbindelse bemærkes, at de e-mails mv., som en forvaltningsmyndighed (sagsbehandler) modtager fra en borger i en konkret sag, som vedrører den pågældende borger, i vidt omfang vil skulle journaliseres. Det anførte om, at ganske mange e-mails mv. ikke vil skulle journaliseres, vil således navnlig gælde i de mere generelle sager, der ikke har karakter af traditionel administrativ virksomhed som f.eks. afgørelsessager og lignende.

3.5.2.4. Dokumenter, der ikke skal journaliseres

Det forhold, at det pågældende dokument skal være undergivet administrativ sagsbehandling for at være omfattet af journaliseringspligten, jf. lovudkastets § 15, stk. 1, indebærer, at dokumenter, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt, ikke vil skulle journaliseres. Dette gælder f.eks. bøger, aviser, tidsskrifter, reklamer, tryksager, kort, brochurer og lignende, jf. således kapitel 10, pkt. 11.6.

Endvidere vil følgende typer af dokumenter efter kommissionens opfattelse ikke skulle journaliseres: bekendtgørelser, cirkulærer, orienteringsskrivelser fra bl.a. andre myndigheder om praksis på det pågældende område, kursustilbud, ind- og udgående takkeskrivelser, fakturaer (disse stemples med dato for modtagelsen), mødeindkaldelser, diverse indbydelser, der ikke har nogen forbindelse til myndighedens almindelige virksomhed osv.

3.5.2.5. Den foreslåede afgrænsning af journaliseringspligten og spørgsmålet om aktindsigt

Kommissionen skal afslutningsvis bemærke, at det forhold, at den foreslåede afgrænsning af journaliseringspligten, indebærer, at ikke alle dokumenter omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb, vil skulle journaliseres, ikke kan antages at have afgørende betydning i forhold til spørgsmålet om aktindsigt (eller de øvrige hensyn, der ligger bag journaliseringspligten). Det skyldes for det første, at de dokumenter, der ikke journaliseres – netop på grund af deres manglende betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt – ikke i almindelighed kan antages at ville indeholde oplysninger, der vil have offentlighedens interesse.

Hertil kommer, at dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb, men som ikke er blevet journaliseret, fordi de ikke har betydning for sagen eller sagsbehandlingen, under alle omstændigheder vil skulle inddrages af den pågældende forvaltningsmyndighed under behandlingen af en anmodning om aktindsigt. Det er således med andre ord uden retlig betydning for spørgsmålet om aktindsigt efter offentlighedsloven, om de pågældende dokumenter er journaliserede eller ej.

3.6. Tidspunktet for journalisering

3.6.1. Ind- og udgående post

Som det fremgår af pkt. 2.2, følger det af de refererede ombudsmandsudtalelser (om god forvaltningsskik), at i hvert fald indgående post, men formentlig også udgående post, så vidt muligt skal journaliseres samme dag eller dagen efter, at det pågældende dokument modtages eller afsendes, og for så vidt angår modtagne dokumenter skal de i øvrigt journaliseres inden de går til sagsekspedition.

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt den nævnte tidsfrist – samme dag eller dagen efter – skal indføres i den nye offentlighedslov i forhold til journalisering af ind- og udgående post, skal kommissionen bemærke følgende:

Det er i første række kommissionens opfattelse, at der må lægges vægt på, at de ombudsmandsudtalelser (fra henholdsvis 1973 og 1993), der har lagt fundamentet for den gældende retstilstand med hensyn til tidspunktet for journalisering, er afgivet på et tidspunkt, hvor det må antages, at forvaltningsmyndighederne ikke – i samme omfang og på samme måde som i dag – modtog eller afsendte dokumenter. Dette synspunkt skal navnlig ses i lyset af, at myndighe-

derne (og den enkelte offentligt ansatte) nu til dags modtager overordentligt mange henvendelser mv. pr. e-mail. Den blotte gennemgang og gennemlæsning af disse e-mails, herunder med hensyn til en vurdering af, om den enkelte e-mail skal journaliseres, kan på grund af antallet i sig selv siges at være ganske arbejds- og ressourcebelastende, og efter omstændighederne er det (kan det være) vanskeligt at opfylde et krav om, at e-mailen skal journaliseres samme dag eller dagen efter.

I forlængelse heraf bemærkes, at det forhold, at e-mails på tidspunktet for ombudsmandsudtalelserne ikke havde opnået en almindelig udbredelse og formentligt ikke blev anvendt af de offentlige myndigheder, indebar, at breve i første række blev modtaget (og afsendt) af vedkommende forvaltningsmyndighed, og det var derfor mere enkelt at sikre, at posten blev journaliseret indenfor den nævnte tidsfrist (og inden dokumenterne gik til sagsekspedition). Denne forudsætning er imidlertid ændret, da offentligt ansatte i vidt omfang modtager (og afsender) dokumenter på (fra) deres personlige arbejdsmail.

Det er i øvrigt kommissionens opfattelse, at det i forbindelse med vurderingen af, om den gældende tidsfrist, der følger af god forvaltningsskik, skal indføres i den nye offentlighedslov – og i øvrigt ved fastlæggelsen af en eventuel anden tidsfrist – må tillægges betydning, at en myndigheds manglende iagttagelse af den gældende tidsfrist blot vil indebære en tilsidesættelse af god forvaltningsskik. I det omfang tidspunktet for journaliseringen normeres i offentlighedsloven, vil en manglende overholdelse derimod indebære et brud på en lovgivningsmæssig forpligtelse.

På den anførte baggrund er det kommissionens opfattelse, at et krav i offentlighedsloven om, at ind- og udgående post skal journaliseres samme dag eller dagen efter, at dokumentet er modtaget eller afsendt, ikke bør indføres i offentlighedsloven.

Der er derimod i lyset af de anførte forhold – samt under hensyn til, at der bør indføres en "tidsfrist", der i almindelighed vil kunne iagttages af samtlige forvaltningsmyndigheder uden nævneværdige problemer, og derved uden at begå "lovbrud" – kommissionens opfattelse, at der i forhold til dokumenter, som myndigheden har afsendt eller modtaget (til eller fra udenforstående), skal foretages en journalisering snarest muligt efter dokumentets modtagelse eller afsendelse, jf. lovudkastets § 15, stk. 2. Ved anvendelsen af en sådan (uspecificeret) "tidsfrist", vil der efter kommissionens opfattelse kunne tages hensyn til, hvornår forskellige typer af dokumenter skal journaliseres (f.eks. "sædvanlige" papirbaserede dokumenter og e-mails), ligesom der vil kunne tages hensyn til

situationer, hvor der foreligger nogle særlige forhold (f.eks. at den pågældende sagsbehandler er ramt af sygdom).

Det er dog kommissionens opfattelse, at den nævnte "frist" for en principiel betragtning bør gælde, uanset om dokumentet bliver modtaget eller afsendt pr. almindelig post, pr. e-mail eller ved hjælp af andre (nye) kommunikationsmidler.

Som det fremgår, er det kommissionens opfattelse, at den foreslåede "frist" alene skal gælde i forhold til dokumenter, der er modtaget hos eller afsendt af myndigheden fra eller til udenforstående. Dette indebærer, at interne dokumenter – der måtte være omfattet af journaliseringspligten – ikke vil være omfattet af den foreslåede "tidsfrist", jf. om disse dokumenter pkt. 3.6.2 nedenfor.

Kommissionen forudsætter, at der kan være en vis forskel i henseende til, på hvilket tidspunkt efter modtagelsen eller afsendelsen de forskellige typer af dokumenter, der er omfattet af lovens dokumentbegreb, bør være journaliseret. I forhold til "sædvanlige" papirbaserede dokumenter (f.eks. breve fra/til en borger) indebærer udtrykket *snarest muligt*, at brevene i almindelighed bør være journaliseret 3-4 arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen. Dette betyder, at en forvaltningsmyndighed bør tilrettelægge journaliseringen således, at modtagne eller afsendte dokumenter ikke i almindelighed journaliseres senere end den 4. arbejdsdag efter modtagelsen eller afsendelsen.

Derimod gælder det samme ikke i forhold til e-mails, der – i det omfang de er omfattet af journaliseringspligten – i almindelighed bør være journaliseret senest 7 arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen. Denne forskel i henseende til tidspunktet for journalisering af e-mails i forhold til papirbaserede dokumenter skal bl.a. ses i lyset af de ganske mange e-mails, som en forvaltningsmyndighed (eller den enkelte ansatte) løbende modtager.

Bestemmelsen i lovudkastets § 15, stk. 2, er efter kommissionens opfattelse ikke til hinder for, at et (afsendt/modtaget) dokument eller en e-mail efter omstændighederne kan journaliseres senere end de nævnte (3-4 eller 7 arbejdsdage), hvilket f.eks. kan tænkes i de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed behandler en sag, der er af en sådan følsom karakter, at det efter en (saglig) vurdering må antages, at kredsen af personer, der har kendskab til sagen og dens dokumenter, bør begrænses mest muligt. Det er i øvrigt kommissionens opfattelse, at når det forhold (hensyn), der måtte have begrundet en udskydelse af journaliseringen, ikke længere foreligger, bør de pågældende dokumenter journaliseres straks derefter.

En længere "journaliseringsfrist" end den nævnte må også anerkendes i tilfælde af, at den pågældende sagsbehandler er fraværende, f.eks. på grund af ferie, sygdom, kursusdeltagelse, tjenesterejse eller lignende.

Herudover er det kommissionens opfattelse, at dokumenterne – under hensyn til lovudkastets § 7 stk. 2, nr. 2, der fastslår, at der gælder en ret til aktindsigt i aktlisten vedrørende en bestemt sag – som et nærmest ufravigeligt udgangspunkt skal være journaliseret på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse i forhold til en aktindsigtsanmodning, som vedrører en sag, der er undergivet aktindsigt.

3.6.2. Interne dokumenter

Kommissionen har overvejet, om der skal fastsættes et tidspunkt for, hvornår interne dokumenter skal journaliseres.

Kommissionen har i den forbindelse overvejet, hvorvidt der vil kunne indføres et krav i offentlighedsloven om, at et internt dokument skal være journaliseret senest 7 arbejdsdage efter dokumentets oprettelse. Et sådant krav ville imidlertid støde an mod det udgangspunkt, at udkast til interne dokumenter ikke skal journaliseres, medmindre dokumentet rent undtagelsesvist kan antages at have betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt, jf. pkt. 3.5.2.2 ovenfor.

Kommissionen finder i øvrigt heller ikke, at det vil være hensigtsmæssigt at indføre et krav i offentlighedsloven om, at det interne dokument skal være journaliseret senest 7 arbejdsdage efter, at dokumentet er blevet endeligt. Dette skyldes for det første, at et sådant kriterium ("endeligt" internt dokument) ikke ville have samme objektive og let anvendelige karakter som "afsendt" eller "modtaget", der er de to kriterier, der anvendes i bestemmelsen i lovudkastets § 15, stk. 2. Herudover ville det nævnte kriterium indebære, at den enkelte forvaltningsmyndighed (sagsbehandler) løbende vil skulle tage stilling til, om det interne dokument kan antages at have fået en endelig form. Hertil kommer også, at den nævnte afgrænsning ikke ville tage højde for de udkast til interne dokumenter, der undtagelsesvist vil skulle journaliseres.

På denne baggrund – og under hensyn til bl.a., at interne dokumenter i endelig form vil skulle journaliseres, og at interne dokumenter under alle omstændigheder vil skulle inddrages under behandlingen af en aktindsigtsanmodning – finder kommissionen ikke, at der bør fastsættes en frist for, hvornår interne dokumenter (i endelig form) skal journaliseres.

Kommissionen skal dog – som også nævnt under pkt. 3.6.1, – bemærke, at interne dokumenter af betydning for sagen eller sagsbehandlingen under hensyn til lovudkastets § 7 stk. 2, nr. 2, i hvert fald bør være journaliseret på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse i forhold til en aktindsigtsanmodning, som vedrører en sag, der er undergivet aktindsigt. Dette gælder også i forhold til sagens aktliste.

3.7. Journaliseringens gennemførelse og journalsystemets indretning

3.7.1. Kommissionen har i forbindelse med spørgsmålet om en regulering af forvaltningsmyndighedernes journaliseringspligt overvejet spørgsmålet om, hvilke oplysninger der skal fremgå af myndighedens journaler om det enkelte journaliserede dokument.

Lovgivningen indeholder ikke krav til, hvordan myndighedens journaler skal føres, og hvilke oplysninger der skal fremgå af disse om det enkelte dokument. Det er i den forbindelse kommissionens opfattelse, at den pligt til at foretage journalisering, som kommissionen har foreslået, ikke fastsætter krav til, hvordan myndighedens journal skal føres. Det er således ikke et krav, at dokumenter omfattet af journaliseringspligten journaliseres i det samme journalsystem. Forvaltningsmyndighederne kan således fortsat journalisere f.eks. klassificerede dokumenter i et særskilt journalsystem.

Den foreslåede journaliseringspligt regulerer heller ikke den nærmere indretning af journalsystemet, herunder at myndigheden skal have oprettet en journalplan – det vil sige en oversigt over myndighedens sagsområde opdelt i sagsgrupper med et dertil knyttet nummereringssystem – til brug for journaliseringen. Journalsystemet skal dog være indrettet på en sådan måde, at de oplysninger, der er nævnt nedenfor under pkt. 3.7.2, kan angives i systemet.

3.7.2. Ved bedømmelsen af, hvilke oplysninger om det enkelte dokument, der skal indføres i et journalsystem, er det kommissionens opfattelse, at der må lægges vægt på det hensyn, som journalsystemet (og journaliseringen) tjener.

Det er i forlængelse af det, der er anført ovenfor under pkt. 3.1 om de formål, journaliseringen tjener, kommissionens opfattelse, at et journalsystem skal sikre forvaltningsmyndighedens overblik over eksisterende sager samt et overblik over sagsbehandlingen – og en identifikation af dokumenterne – i den enkelte sag.

Herudover understøtter et journalsystem de arkivmæssige hensyn, der følger af arkivlovgivningen, herunder navnlig, at dokumenterne i myndighedens varetægt kan bevares på en sådan måde, at de kan stilles til rådighed for myndigheder og offentligheden.

Endvidere skaber journalsystemet grundlaget for, at den enkelte forvaltningsmyndighed ved behandlingen af myndighedens sager kan efterleve gældende regler på det pågældende område. Journalsystemet vil således efter kommissionens opfattelse bl.a. være egnet til at understøtte, at anmodninger om aktindsigt kan imødekommes efter de gældende aktindsigtsregler, og at sager bliver behandlet indenfor de frister, der på det enkelte område måtte være fastsat i lovgivningen.

Det er kommissionens opfattelse, at de oplysninger, der på denne baggrund bør kræves indført i journalsystemet, må være oplysninger, der er nødvendige for, at systemet kan leve op til de nævnte funktioner (identifikation af dokumenter, bevaring af dokumenter samt overholdelse af gældende regler på det pågældende område). Der kan i den forbindelse sondres mellem henholdsvis dokumentoplysninger (bl.a. hvornår dokumentet er indkommet, hvem der har afsendt det mv.) og indholdsoplysninger (dokumentets nærmere indhold).

Det er kommissionens opfattelse, at hensynet til den funktion, journalsystemet (og journaliseringen) skal udfylde – i øvrigt sammenholdt med hensynet til myndighedernes ressourceforbrug – ikke kan begrunde, at der bør gælde et vidtgående krav til, hvilke "dokumentoplysninger" der skal indføres i journalsystemet. Det må således blot kræves, at journalindførslen sker på en sådan måde, at det (efterfølgende) er muligt at identificere dokumentet, og hvilken sag dokumentet vedrører. Er dette muligt vil systemet understøtte bevaringen af dokumentet samt overholdelse af eventuelle gældende regler på det pågældende område.

Af de anførte grunde er det i øvrigt kommissionens opfattelse, at der ikke bør stilles et særligt vidtgående krav til beskrivelsen i journalen af dokumentets indhold (indholdsoplysninger). Det er således ikke et krav, at de oplysninger, der indføres i journalen, er af et sådant omfang, at de nærmere karakteriserer det journaliserede dokuments indhold. Det er derimod tilstrækkeligt, at der blot er tale om en tematisk angivelse af dokumentets indhold.

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at journalsystemet bør være indrettet på en sådan måde – jf. således lovudkastets § 15, stk. 3 – at det indeholder oplysninger om dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse, samt en kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold. Den korte, tematiske angivelse vil som udgangspunkt kunne være det pågældende dokuments even-

tuelle titel (overskrift). Derimod vil en ren typebetegnelse ikke være tilstrækkelig, f.eks. brev, notat mv.

I nogle tilfælde kan en artsangivelse – f.eks. borgerhenvendelse eller høringssvar – dog være tilstrækkelig, hvis sagens indhold er tilstrækkelig præcist afgrænset. Dette gælder eksempelvis i en sag, hvor en myndighed har sendt et dokument (f.eks. udkast til en administrativ forskrift) i høring, og hvor en angivelse af, at der er tale om et høringssvar eventuelt med en identifikation af, hvem der har afgivet svaret, vil være tilstrækkelig.

KAPITEL 26
Forholdet til andre regler om aktindsigt mv.

1. Indledning

Offentlighedsloven regulerer den almindelige adgang for offentligheden til efter begæring at få aktindsigt i forvaltningsmyndighedernes dokumenter. Efter loven tilkommer retten til aktindsigt enhver og f.eks. ikke blot den, der er part i sagen, ligesom retten som udgangspunkt omfatter alle typer af dokumenter og oplysninger.

Ved siden af offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt er der imidlertid også fastsat nogle mere specifikke regler om aktindsigt mv. i forvaltningsloven, sundhedsloven, miljøoplysningsloven, persondataloven, arkivloven og retsplejeloven. I forvaltningsloven er der f.eks. fastsat særlige regler om adgang til aktindsigt for parter i afgørelsessager, mens der i miljøoplysningsloven er fastsat særlige regler om offentlighedens adgang til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger. Om det nærmere indhold af de nævnte regelsæts bestemmelser om aktindsigt, herunder om forholdet til offentlighedslovens regler om aktindsigt, henvises til kapitel 5.

Offentlighedskommissionen har bl.a. under hensyn til, at de nævnte regelsæt ligesom offentlighedsloven regulerer spørgsmålet om aktindsigt, fundet anledning til at berøre spørgsmålet om, hvorvidt kommissionens udkast til en ny offentlighedslov i givet fald vil give anledning til ændringer i de nævnte regelsæts bestemmelser om aktindsigt mv. (pkt. 2). I den forbindelse kan der også henvises til Offentlighedskommissionens kommissorium, hvor der bl.a. er anført følgende:

> "Kommissionens arbejde skal ikke kun omfatte de spørgsmål og problemstillinger, der er omtalt under pkt. 4 og 5 [i kommissoriet], men alle spørgsmål med tilknytning til offentlighedsloven, som kommissionen finder relevante.
>
> På grundlag heraf skal kommissionen fremkomme med et forslag til en ny samlet offentlighedslov. Kommissionen kan i tilknytning hertil fremkomme med forslag til ændringer i anden lovgivning, herunder forvaltningslovens regler om partsaktindsigt."

Kommissionen har som et særligt spørgsmål overvejet, om der i forvaltningsloven bør indføres en ret til partsaktindsigt i ansøgerlister (pkt. 2.1.2).

Herudover har kommissionen berørt spørgsmålet om undtagelsesbestemmelser til offentlighedsloven fastsat i anden lovgivning (pkt. 3).

2. Andre regler end offentlighedsloven om aktindsigt mv.

2.1. Forvaltningsloven

2.1.1. Lovudkastets betydning i forhold til forvaltningslovens regler

Som beskrevet i betænkningens kapitel 5, pkt. 2, indeholder forvaltningsloven en række generelle forvaltningsprocessuelle regler, der tillægger den, der er part i en afgørelsessag forskellige rettigheder og beføjelser i forbindelse med forvaltningens behandling af sagen, herunder regler om parters adgang til aktindsigt i afgørelsessager.

Forvaltningslovens regler om partsaktindsigt (lovens kapitel 4) er opbygget på samme måde som reglerne i offentlighedsloven, og indeholder således en hovedregel om, at den, der er part i en afgørelsessag, har ret til aktindsigt i alle afgørelsessagens dokumenter, og fra denne hovedregel er der – ligesom i offentlighedsloven – fastsat undtagelser, hvor det er fastsat, at forvaltningslovens regler om partsaktindsigt ikke gælder for visse sagstyper, visse dokumenttyper og visse oplysningstyper. Bortset fra, at partsaktindsigtsreglerne i forvaltningsloven i visse henseender fastsætter videregående regler om aktindsigt end offentlighedsloven, svarer reglerne i vidt omfang til offentlighedsloven aktindsigtsregler, jf. således også kapitel 5, pkt. 2.3. Der kan i den forbindelse også henvises til pkt. c i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. 4 af 2. oktober 1985 om forslag til forvaltningsloven, hvor der bl.a. anføres følgende, jf. Folketingstidende tillæg A, 1985-86, sp. 91:

> "Bestemmelserne i kapitel 4 i det foreliggende lovforslag [til forvaltningsloven], der er udarbejdet på grundlag af betænkningen [betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision], betegner i alt væsentligt en videreførelse af gældende ret med de ændringer, der er en konsekvens af udvalgets forslag til en ny lov om offentlighed i forvaltningen."

På baggrund af bl.a. den nære sammenhæng mellem offentlighedslovens regler om aktindsigt og forvaltningslovens regler om partsaktindsigt, finder Offentlighedskommissionen at burde pege på, hvilke regler (forslag) i kommissionens lovudkast, som indebærer ændringer i den gældende offentlighedslovs regler om offentlighedens adgang til aktindsigt, der kan give anledning til, at det overvejes at foretage tilsvarende ændringer i forvaltningslovens regler om partsaktindsigt. Offentlighedskommissionen vil i den forbindelse dog ikke komme med mere konkrete forslag til eventuelle ændringer i forvaltningsloven.

Offentlighedskommissionen finder, at det er nærliggende, at følgende forslag i kommissionens lovudkast – som indebærer ændringer i den gældende offentlighedslov – bør føre til ændringer i forvaltningsloven:

Det gælder således kommissionens forslag til en ændret (retsteknisk) beskrivelse af, hvornår der foreligger et internt dokument, herunder i hvilke tilfælde dokumentet i forbindelse med afgivelse til udenforstående mister sin interne karakter, jf. lovudkastets § 23, stk. 1, nr. 1, og stk. 2.

Dernæst gælder det forslaget om en ændret beskrivelse af, hvornår retten til aktindsigt kan begrænses af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar, jf. lovudkastets §§ 31 og 32, men dog således, at der ikke foretages en ændring af bestemmelsen i forvaltningslovens § 15 om, at begrænsningen i retten til aktindsigt kræver en afvejning af modstående hensyn (den aktindsigtssøgendes interesse i aktindsigt over for afgørende hensyn til den pågældende selv eller andre private eller offentlige interesser).

Endvidere gælder det forslaget i lovudkastet om meddelelse af faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger i visse typer af undtagne dokumenter, jf. lovudkastets § 28, stk. 1. Som et særligt spørgsmål kan det nævnes, at det er kommissionens opfattelse, at der i forvaltningsloven bør indsættes en bestemmelse om, at oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, der er indeholdt i bl.a. interne dokumenter, som udgangspunkt skal meddeles efter forvaltningslovens regler om partsaktindsigt, hvis de nævnte oplysninger indgår i en afgørelsessag, hvor den, som anmoder om aktindsigt, er part, jf. således kapitel 16, pkt. 6.5.2.7.

Endelig kan det også som et særligt spørgsmål nævnes, at de bestemmelser i lovudkastet til en ny offentlighedslov, der undtager oplysninger fra retten til

aktindsigt, jf. lovudkastets §§ 30-33, bør føre til en ændring af bestemmelsen i forvaltningslovens § 27 om tavshedspligt, da de nævnte bestemmelser i henholdsvis offentlighedsloven og forvaltningsloven efter kommissionens principielle opfattelse bør være identiske, jf. herom kapitel 18, pkt. 4.1.2.1.

Offentlighedskommissionen finder herudover, at der kan være grund til at overveje, om følgende forslag i kommissionens lovudkast bør indføres i forvaltningsloven:

Det gælder således lovudkastets forslag om, at retten til aktindsigt i et dokument, der er afsendt af myndigheden mv., først gælder dagen efter afsendelsen af det pågældende dokument, jf. lovudkastets § 7, stk. 3.

Endvidere gælder det forslaget om, at en myndighed mv. i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt skal overveje, om der kan gives aktindsigt i videre omfang, end hvad der følger af loven (meroffentlighedsprincippet), jf. lovudkastets § 14.

Herudover gælder det de forskellige elementer, der er indeholdt i lovudkastets bestemmelser om behandlingen og afgørelsen af anmodninger om aktindsigt, jf. lovudkastets §§ 36-40.

2.1.2. Partsaktindsigt i ansøgerlister

Som anført i kapitel 15, pkt. 7.3.4, finder kommissionen, at de hensyn, der ligger bag undtagelsen af sager om ansættelse og forfremmelse fra offentlighedslovens anvendelsesområde – at den offentlige forvaltning kan tiltrække kvalificerede ansøgere, og at beskytte eventuelle ansøgere mod offentliggørelse af deres private forhold – med afgørende vægt taler for at opretholde bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt.

I fortsættelse heraf har kommissionen overvejet det spørgsmål, om forvaltningslovens § 10, stk. 2, bør udvides med en ordning, der giver den enkelte ansøger adgang til at få indsigt i en ansøgerliste.

Kommissionen bemærker herom følgende:

2.1.2.1. De nugældende regler om indsigt i ansøgerlister findes i offentlighedslovens § 2, stk. 2, forvaltningslovens § 10, stk. 2, og – med hensyn til tjenestemandsstillinger på statens og folkekirkens område – tjenestemandslovens § 5, stk. 3-5.

Offentlighedslovens § 2, stk. 2, bestemmer, at loven – bortset fra bestemmelsen i § 6 om notatpligt – ikke gælder for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste. Det følger heraf, at offentligheden ikke har adgang til

at få indsigt i en eventuel ansøgerliste. Endvidere bestemmer forvaltningslovens § 10, stk. 2, at den, der ansøger eller har ansøgt om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, kun kan forlange at blive gjort bekendt med de dokumenter mv., der vedrører den pågældendes egne forhold. Det følger heraf, at heller ikke den enkelte ansøger har adgang til at få indsigt i en eventuel ansøgerliste.

I tjenestemandslovens § 5, stk. 1, siges det, at ansættelse som tjenestemand sker efter offentligt opslag, medmindre den pågældende ansættes efter forudgående ansættelse på prøve. I tjenestemandslovens § 5, stk. 2, siges det, at opslaget skal angive ansættelsesområdet og stillingens betegnelse samt den for tiden for stillingen gældende lønmæssige placering og det for tiden gældende tjenestested. I tjenestemandslovens § 5, stk. 3-5, siges herefter følgende:

> "*Stk. 3.* Når ansøgningsfristen er udløbet, udleveres der på begæring af ansøgere og organisationer, hvis medlemmer er naturlige ansøgere til stillingen, en liste med oplysning om navnene på alle ansøgere og eventuelt tillige andre personlige data, der er nødvendige for at identificere de enkelte ansøgere.
>
> *Stk. 4.* Er der senest inden ansøgningsfristens udløb modtaget skriftlig anmodning fra en ansøger om, at de oplysninger, der skal udleveres i henhold til stk. 3, ikke gengives offentligt, skal oplysning herom påføres ansøgerlisten ved udleveringen.
>
> *Stk. 5.* Hvis der er fremsat anmodning som nævnt i stk. 4, må offentlig gengivelse af ansøgerlisten eller dele deraf ikke finde sted, og overtrædelse heraf straffes med bøde."

De nævnte regler – offentlighedslovens § 2, stk. 2, forvaltningslovens § 10, stk. 2, og tjenestemandslovens § 5, stk. 3-5 – har en fælles tilblivelseshistorie, der bl.a. kan belyse lovgivningsmagtens hidtidige syn på spørgsmålet om at indføre en ordning med indsigt i ansøgerlister.

Justitsministeren fremsatte tre forslag til den nugældende offentlighedslov i folketingsårene 1983-84, 1984-85 og 1985-86, jf. Folketingstidende 1983/84, 2. samling, tillæg A, sp. 2905 ff, Folketingstidende 1984/85, tillæg A, sp. 327 ff, og Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 181 ff. Endvidere fremsatte justitsministeren tre forslag til den nugældende forvaltningslov i folketingsårene 1983-84, 1984-85 og 1985-86, jf. Folketingstidende 1983/84, 2. samling, tillæg A, sp. 2977 ff, Folketingstidende 1984/85, tillæg A, sp. 219 ff, og Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 61 ff.

I de første to forslag til den nugældende offentlighedslov blev der foreslået en vis udvidelse af offentlighedens adgang til aktindsigt i sager om ansættelse

eller forfremmelse i det offentliges tjeneste i form af en ordning med indsigt i ansøgerlister.

Bestemmelsen havde følgende ordlyd:

> "**§ 7.** I sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste skal ansættelsesmyndigheden, når ansøgningsfristen er udløbet, efter begæring udlevere en fortegnelse over ansøgerne (ansøgerliste). Listen kan nægtes udleveret i det omfang, hemmeligholdelse er påkrævet efter stillingens beskaffenhed eller af hensyn til en ansøgers forhold.
>
> *Stk. 2.* Vedkommende minister kan fastsætte regler om, at retten til at få udleveret kopi af ansøgerlisten ikke skal gælde ved besættelse af visse stillinger, for hvilke oplysning om ansøgernes navne i almindelighed må afslås efter stk. 1.
>
> *Stk. 3.* Forhandlingsberettigede organisationer, hvis medlemmer er naturlige ansøgere til en ledig stilling, er, uanset om der gøres undtagelse efter bestemmelserne i stk. 1 og 2, berettiget til efter anmodning at få udleveret kopi af ansøgerlisten."

Der kan om bestemmelsen henvises til lovforslagets bemærkninger hertil, jf. Folketingstidende 1983/84, 2. samling, tillæg A, sp. 2936 ff, og Folketingstidende 1984/85, tillæg A, sp. 358 ff.

Endvidere var der i de første to forslag til den nugældende forvaltningslov indsat lignende regler om partsaktindsigt i ansøgerlister. Bestemmelsen havde følgende ordlyd:

> "**§ 8.** En parts ret til aktindsigt omfatter med de i §§ 10-14 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.
>
> *Stk. 2.* Den, der ansøger eller har ansøgt om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, kan dog kun forlange at blive gjort bekendt med de dokumenter mv., der vedrører den pågældendes egne forhold, samt med en fortegnelse over ansøgerne (ansøgerliste). Ansættelsesmyndigheden kan pålægge ansøgerne under ansvar efter borgerlig straffelov § 152 ikke at røbe medansøgeres identitet."

Der kan om bestemmelsen henvises til lovforslagets bemærkninger hertil, jf. Folketingstidende 1983/84, 2. samling, tillæg A, sp. 3044 ff, og Folketingstidende 1984/85, tillæg A, sp. 287 ff.

I Folketingets Retsudvalgs beretning af 1. august 1985 over lovforslagene siges det bl.a., at udvalgets drøftelser om eventuelle forslag til ændring af lovforslagene navnlig havde koncentreret sig om nogle udvalgte emner, og at Justitsministeriet havde udarbejdet et notat til udvalget om disse emner. Ifølge Retsudvalgets beretning var der i udvalget enighed om, at de forslag, der var indeholdt i det nævnte notat, burde indgå i lovforslagene ved genfremsættelsen.

I det nævnte notat siges om de nævnte bestemmelser om indsigt i ansøgerlister følgende:

> "Efter § 6, stk. 1, i den gældende offentlighedslov omfatter adgangen til at få oplysninger som udgangspunkt ikke sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste.
>
> Offentlighedsudvalget har foreslået, at denne regel videreføres, men at der dog samtidig indføres en regel om aktindsigt i ansøgerlister.
>
> Der er fra forskellig side rejst tvivl om hensigtsmæssigheden og berettigelsen af en sådan bestemmelse, som kan tænkes at afholde kvalificerede ansøgere fra at ansøge om ledige stillinger i det offentlige.
>
> Udgår bestemmelsen i § 7 om ansøgerlister af lovforslaget, bør bestemmelsen i § 2, stk. 1, som konsekvens heraf affattes således:
>
> '§ 2. Loven gælder ikke for sager inden for strafferetsplejen eller sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste.'
>
> Ligeledes som en konsekvens af ændringen bør § 8, stk. 2, i forslaget til forvaltningslov ændres således, at ordene 'samt med en fortegnelse over ansøgerne (ansøgerliste)' udgår.
>
> Foretages denne ændring, bør det tillige overvejes, om den særlige adgang til at få oplysninger om medansøgere, som ansøgere til en tjenestemandsstilling har efter tjenestemandslovens § 5, skal ændres ved en eventuel kommende ændring af tjenestemandsloven."

Der henvises til Folketingstidende 1984-85, tillæg B, sp. 3079 ff, specielt sp. 3079-3080 og sp. 3085-3086.

På den baggrund udgik de nævnte bestemmelser om indsigt i ansøgerlister.

I det tredje og sidste forslag til den nugældende offentlighedslov siges herom i de almindelige bemærkninger følgende:

> "Under retsudvalgets behandling af det tidligere lovforslag blev der […] rejst tvivl om hensigtsmæssigheden og berettigelsen af bestemmelsen om ansøgerlister, som kan tænkes at afholde kvalificerede ansøgere fra at ansøge om ledige stillinger i det offentlige. På den baggrund er bestemmelsen i det tidligere lovforslags § 7 om ansøgerlister udgået i nærværende lovforslag.
>
> Foretages denne ændring med hensyn til ansøgerlister, bør det tillige overvejes, om den særlige adgang til at få oplysninger om medansøgere, som ansøgere til tjenestemandsstillinger har efter tjenestemandslovens § 5, skal ændres ved en eventuelt kommende ændring af tjenestemandsloven."

I overensstemmelse hermed blev der ved lov nr. 265 af 22. maj 1986 om ændring af tjenestemandsloven foretaget en ændring af bestemmelsen i tjenestemandslovens § 5, der gjorde det muligt at begrænse offentliggørelse af navne mv. på ansøgere til tjenestemandsstillinger, jf. ovenfor.

I lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen henvises der til det tredje og sidste forslag til den nugældende offentlighedslov og de nævnte almindelige bemærkninger hertil. Herefter siges følgende:

> "Nærværende ændringsforslag til tjenestemandsloven skal ses på baggrund af den foran citerede passus, idet det ikke kan udelukkes, at den manglende diskretion indgår blandt de momenter, der kan tænkes at afholde ansatte i f.eks. det private erhvervsliv fra at søge ledige tjenestemandsstillinger.
>
> Forslaget har herefter til hensigt at skabe basis for et bredere rekrutteringsgrundlag ved ansættelse i tjenestemandsstillinger."

Der henvises til Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 3161 ff, specielt sp. 3161, sp. 3165 og sp. 3166-3167.

Folketinget har således tidligere fået forelagt et forslag om at indføre en ordning med indsigt i ansøgerlister. Imidlertid har Folketinget afvist at indføre en sådan ordning med henvisning til, at den kunne tænkes at afholde kvalificerede ansøgere fra at ansøge om ledige stillinger i det offentlige.

2.1.2.2. Til støtte for at indføre en ordning, der giver den enkelte ansøger adgang til at få indsigt i ansøgerlister, kan der peges på, at en sådan ordning vil være i overensstemmelse med det almindelige princip om partsaktindsigt. Der kan endvidere peges på, at en sådan ordning vil være i overensstemmelse med

et kontrolhensyn, der går ud på at undgå, at den offentlige forvaltning i forbindelse med besættelsen af en stilling ikke ansætter den bedst egnede. Der kan ligeledes peges på, at der i Norge er indført en ordning, hvorefter der som udgangspunkt er adgang til at få indsigt i ansøgerlister.

Imidlertid må der foretages en afvejning af de nævnte hensyn over for navnlig to beskyttelseshensyn i form af et hensyn til den offentlige forvaltning (at kunne tiltrække kvalificerede ansøgere) og et hensyn til de enkelte ansøgere (at det ikke bliver kendt, at de har søgt en stilling og eventuelt ikke er fundet egnede). Der kan således peges på, at en ordning med partsaktindsigt i ansøgerlister kan indebære en risiko for, at kvalificerede ansøgere afholder sig fra at søge en ledig stilling. En ordning med partsaktindsigt i ansøgerlister kan således have den utilsigtede konsekvens, at den offentlige forvaltning i forbindelse med besættelsen af en stilling ikke ansætter den bedst egnede. En sådan ordning vil således – hvilket må tillægges afgørende betydning – få alvorlige negative konsekvenser for den offentlige forvaltnings muligheder for fortsat at tiltrække kvalificerede ansøgere. Det anførte vil gøre sig gældende både på statens område og på det kommunale og regionale område. Endvidere vil det anførte gøre sig gældende med hensyn til både interne ansøgere og eksterne ansøgere til alle former for stillinger.

I tilknytning hertil skal det bemærkes, at selv hvis der – i lighed med ordningen i tjenestemandslovens § 5, stk. 3-5 – blev indført et forbud mod at offentliggøre ansøgerlisten, vil en ordning med partsaktindsigt i ansøgerlister indebære en risiko for, at kvalificerede ansøgere afholder sig fra at søge en ledig stilling.

Ved afvejningen af de hensyn, der taler for partsaktindsigt i ansøgerlister, over for de modstående beskyttelseshensyn må der efter kommissionens opfattelse bl.a. lægges vægt på, at der ikke forekommer at være et større praktisk behov for at indføre en ordning med indsigt i ansøgerlister. Det er således vurderingen, at den nugældende ordning med indsigt i ansøgerlister vedrørende ansøgere til tjenestemandsstillinger ikke anvendes i større omfang.

Endvidere må der efter kommissionens opfattelse lægges vægt på, at en ordning med indsigt i ansøgerlister ikke kan antages at udgøre en effektiv (kontrol) ordning i forhold til at kontrollere, at den offentlige forvaltning i forbindelse med besættelsen af en stilling iagttager princippet om, at den bedst egnede skal ansættes, idet det nævnte princip overlader den enkelte forvaltningsmyndighed et skøn ved vurderingen af, hvilken ansøger der er den bedst egnede i det enkelte tilfælde. Den enkelte forvaltningsmyndighed kan i forbindelse med vurderingen af, hvem der er bedst egnet, således ikke alene lægge vægt på de enkelte ansøgeres objektive kvalifikationer som f.eks. uddannelse, anciennitet,

erhvervserfaring mv., men også på de enkelte ansøgeres personlige egenskaber, gennemslagskraft, samarbejdsevner, ledelsesmæssige kvalifikationer mv. Der kan også lægges vægt på, i hvilket omfang de enkelte ansøgere må antages at ville kunne indgå på en hensigtsmæssig måde i organisationen, ligesom der kan lægges vægt på, i hvilket omfang de enkelte ansøgere må antages at ville kunne fastholdes i organisationen. En partsaktindsigtsordning kan således ikke antages at udgøre et egnet instrument til at kontrollere, om den enkelte forvaltningsmyndighed har iagttaget princippet om, at den bedst egnede skal ansættes.

På den baggrund finder kommissionen ud fra en samlet bedømmelse, at der ikke bør indføres en ordning med partsaktindsigt i ansøgerlister i forvaltningsloven.

For så vidt angår spørgsmålet om at indføre en adgang for offentligheden til at få indsigt i ansøgerlister henvises til betænkningens kapitel 15, pkt. 7.3.4.1.

2.2. Lovudkastets betydning i forhold til andre regler om aktindsigt mv. end forvaltningslovens

2.2.1. Sundhedslovens regler om patienters aktindsigt (egenacces)

Sundhedslovens regler om aktindsigt er beskrevet i betænkningens kapitel 5, pkt. 3.3, og som det fremgår heraf regulerer disse regler spørgsmålet om patienters adgang til aktindsigt i patientjournaler mv., der udarbejdes af sundhedspersoner.

Sundhedslovens regler om aktindsigt (egenacces) tager således sigte på at foretage en særskilt regulering af et nærmere afgrænset område (sundhedsmæssig virksomhed), og reglerne bygger – i modsætning til forvaltningsloven – ikke som sådan på offentlighedslovens regler om aktindsigt.

På denne baggrund finder Offentlighedskommissionen ikke at burde foretage en nærmere vurdering af, i hvilket omfang kommissionens lovudkast i givet fald vil give anledning til at foretage ændringer i sundhedslovens regler om aktindsigt.

2.2.2. Miljøoplysningslovens regler om aktindsigt

Som beskrevet i betænkningens kapitel 5, pkt. 4, indeholder miljøoplysningsloven nogle særlige regler om aktindsigt i miljøoplysninger, og loven er blevet til på grundlag af bl.a. fælleseuropæiske bestræbelser på at sikre offentlighed

omkring miljøoplysninger og gennemfører således Rådets direktiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøoplysninger samt Rådets direktiv 2003/4 EF om offentlig adgang til miljøoplysninger samt Århus-konventionen.

På denne baggrund finder Offentlighedskommissionen ikke at burde foretage en nærmere vurdering af, i hvilket omfang kommissionens lovudkast i givet fald vil give anledning til at foretage ændringer i miljøoplysningslovens regler om aktindsigt, der i øvrigt i vidt omfang består af henvisninger til offentlighedslovens og forvaltningslovens regler om henholdsvis offentlighedens adgang til aktindsigt og partsaktindsigt.

Miljøministeren har i 2006 nedsat et overvågningsudvalg vedrørende miljøoplysningsloven, der har til opgave løbende at overvåge og indsamle erfaringer med lovens anvendelse i praksis og på baggrund heraf afgive en samlet redegørelse til miljøministeren om resultatet af Overvågningsudvalgets arbejde. Udvalget kan fremkomme med forslag til forbedringer af miljøoplysningsloven.

Ifølge Overvågningsudvalgets kommissorium skal udvalget tilrettelægge sit arbejde på en sådan måde, at resultaterne af arbejdet i Offentlighedskommissionen kan indgå i Overvågningsudvalgets arbejde.

2.2.3. Persondatalovens regler om indsigtsret (egenacces)

Persondataloven, der gennemfører Rådets direktiv 95/46 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, indeholder, som beskrevet i kapitel 5, pkt. 5, bl.a. regler om den registreredes indsigtsret (egenacces).

Offentlighedskommissionen finder derfor ikke at burde foretage en nærmere vurdering af, i hvilket omfang kommissionens lovudkast i givet fald vil give anledning til at foretage ændringer i persondatalovens regler om indsigtsret, herunder bestemmelsen i persondatalovens § 32, stk. 2, hvor det er fastsat, at oplysninger, der behandles for den offentlige forvaltning som led i administrativ sagsbehandling, kan undtages fra indsigtsretten i samme omfang som efter reglerne i offentlighedslovens § 2 samt §§ 7-11 og 14.

2.2.4. Arkivlovens tilgængelighedsregler

Arkivloven, der er udformet på baggrund af det lovudkast, som et sagkyndigt udvalg havde foreslået i betænkning nr. 1404/2001 om revision af arkivloven, fastsætter rammerne for offentlige myndigheders arkivalier samt offentlige arkivers virksomhed, herunder Statens Arkiver, jf. kapitel 5, pkt. 6. Loven in-

deholder således generelle regler om bl.a. bevaring og kassation af offentlige arkivalier samt aflevering af statslige og kommunale arkivalier til arkivmyndighederne.

Herudover indeholder arkivloven regler om offentlighedens adgang til arkivalier (tilgængelighedsregler), og fastsætter i den henseende bl.a. frister for, hvornår arkivalier er umiddelbart tilgængelige (tilgængelighedsfrister).

Under hensyn til, at arkivlovens regler tager sigte på at regulere spørgsmål, der ikke som sådan har en snæver sammenhæng med offentlighedslovens regler om aktindsigt – sammenholdt med, at arkivloven ikke begrænser retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, jf. kapitel 5, pkt. 6.5 – finder kommissionen ikke burde foretage en nærmere vurdering af, i hvilket omfang kommissionens lovudkast i givet fald vil give anledning til at foretage ændringer i arkivlovens tilgængelighedsregler.

2.2.5. Retsplejelovens regler om aktindsigt

Retsplejelovens regler om aktindsigt bygger på betænkning nr. 1427/2003 om reform af den civile retspleje II (offentlighed i civile sager og straffesager), der er afgivet af et sagkyndigt udvalg. Bestemmelserne er beskrevet nærmere i betænkningens kapitel 5, pkt. 7.2.

På denne baggrund og under hensyn til, at retsplejelovens regler om offentlighedens adgang til aktindsigt (retsplejelovens §§ 41-41 g) først og fremmest tager sigte på at regulere spørgsmålet om aktindsigt ved domstolene, finder kommissionen ikke at burde foretage en nærmere vurdering af, i hvilket omfang kommissionens lovudkast i givet fald vil give anledning til at foretage ændringer i de nævnte regler i retsplejeloven.

3. Undtagelsesbestemmelser til offentlighedsloven fastsat i anden lovgivning

Der er i særlovgivningen fastsat en del (særlige) undtagelsesbestemmelser til offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt. Som eksempel herpå kan nævnes bestemmelsen i radio- og fjernsynslovens § 86, stk. 1, jf. lovbekendtgørelse nr. 827 af 26. august 2009 om radio- og fjernsynsvirksomhed. Efter denne bestemmelse er sager og dokumenter vedrørende DR's og de regionale TV 2-virksomheders programvirksomhed og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen.

Som et andet eksempel på en særlig undtagelsesbestemmelse kan nævnes bestemmelsen i telelovens § 80 – jf. lovbekendtgørelse nr. 780 af 28. juni 2007 om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet – hvor det er fastsat, at offentlighedslovens regler om aktindsigt ikke gælder i forbindelse med mægling vedrørende aftaler om samtrafik, eller afgørelser eller fastsættelse af vilkår og priser for samtrafik efter mægling.

Offentlighedskommissionen har med henblik på at skabe sig et overblik over, hvilke undtagelsesbestemmelser i anden lovgivning der gælder fra offentlighedslovens regler om aktindsigt, anmodet samtlige ministerier om at redegøre for sådanne eventuelle undtagelsesbestemmelser, der falder inden for det enkelte ministeriums ressort. I den forbindelse har kommissionen anmodet om en beskrivelse af de pågældende bestemmelser, herunder en beskrivelse af baggrunden for og formålet med undtagelsesbestemmelserne bl.a. med henvisning til bestemmelsernes forarbejder. Der henvises til bilag 5, der bl.a. indeholder en oversigt over de nævnte undtagelsesbestemmelser.

Da de omhandlede undtagelsesbestemmelser er begrundet i særlige hensyn – og kommissionen ikke er i besiddelse af den nødvendige sagkundskab til at vurdere, om disse hensyn i tilstrækkelig grad begrunder en undtagelse fra retten til aktindsigt – har kommissionen ikke anset det for sin opgave at tage stilling til, i hvilket omfang de særlige undtagelsesbestemmelser skal ophæves eller eventuelt ændres.

Kommissionen skal dog i den forbindelse bemærke, at der – som det fremgår af bilag 5, – er identificeret et betydeligt antal (særlige) undtagelsesbestemmelser til offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt, og at der i lyset af de tidligere undersøgelser, der har været iværksat om dette spørgsmål, synes at være en tendens til i stadigt stigende omfang at indsætte sådanne bestemmelser i (sær)lovgivningen.

På denne baggrund – og under hensyn til dels, at kommissoriet lægger op til at udbygge lovens grundlæggende princip om åbenhed, dels at kommissionen har foreslået at ophæve den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 3, der giver mulighed for at bestemme, at nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter helt skal være undtaget fra aktindsigt – finder Offentlighedskommissionen grund til at anbefale, at de enkelte forvaltningsmyndigheder, hvis lovudkastets undtagelsesbestemmelser bliver gennemført, foretager en nærmere vurdering af, i hvilket omfang de gældende særlige undtagelsesbestemmelser til offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt skal opretholdes.

Herudover finder kommissionen særlig grund til at fremhæve, at forvaltningsmyndighederne i forbindelse med overvejelser om at indsætte yderligere særlige undtagelsesbestemmelser til offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt bør foretage en grundig overvejelse af, om der er fuldt tilstrækkelig grund til at foretage sådanne yderligere undtagelser, eller om de hensyn, der ønskes varetaget med den påtænkte bestemmelse, i fornødent omfang allerede er varetaget ved de undtagelsesbestemmelser, der er fastsat i offentlighedsloven. I forbindelse med disse overvejelser bør den pågældende forvaltningsmyndighed tage hensyn til de formål, som en offentlighedsordning varetager, herunder at formålet med en sådan ordning er at sikre åbenhed hos myndigheder mv., med henblik på bl.a. at understøtte borgernes deltagelse i demokratiet og offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning.

KAPITEL 27
Lovudkast med bemærkninger

Offentlighedsloven

Kapitel 1
Lovens formål og anvendelsesområde

Lovens formål

§ 1. Loven har til formål at sikre åbenhed hos myndigheder mv. med henblik på navnlig at understøtte

1) informations- og ytringsfriheden,
2) borgernes deltagelse i demokratiet,
3) offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning,
4) mediernes formidling af informationer til offentligheden, og
5) tilliden til den offentlige forvaltning.

Stk. 2. Myndigheder mv., der er omfattet af loven, skal sørge for, at det i stk. 1 nævnte hensyn til åbenhed i videst muligt omfang varetages ved valg, etablering og udvikling af nye IT-løsninger.

Lovens organisatoriske anvendelsesområde

§ 2. Loven gælder for al virksomhed, der udøves af myndigheder inden for den offentlige forvaltning.

§ 3. Loven gælder bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17 for al virksomhed, der udøves af

1) selvejende institutioner, foreninger, fonde mv., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov,
2) selvejende institutioner, foreninger, fonde mv., der er oprettet på privatretligt grundlag, og som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og derved er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol, og
3) foreninger, der varetager fælles interesser for regioner eller kommuner.

Stk. 2. Loven gælder bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17

desuden for al virksomhed, der udøves af

1) elforsyningsvirksomheder, der producerer, transmitterer eller distribuerer elektricitet ved spænding på 500 V eller derover,
2) selskaber, institutioner, foreninger mv., der driver naturgasforsyningsvirksomhed, og
3) kollektive varmeforsyningsanlæg, som er omfattet af varmeforsyningsloven og har en kapacitet på mere end 10 MJ/s.

§ 4. Loven gælder bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17 for al virksomhed, der udøves af selskaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder. Det gælder dog ikke børsnoterede selskaber samt disses datterselskaber.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at loven ikke skal gælde for nærmere angivne selskaber omfattet af stk. 1. I det omfang der er tale om kommunalt eller regionalt ejede selskaber, skal de i 1. pkt. nævnte regler endvidere fastsættes efter forhandling med KL og Danske Regioner.

§ 5. Loven gælder bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17 desuden for selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger mv., i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser i det offentliges sted.

§ 6. Når det bliver overladt en virksomhed mv., der ikke er omfattet af lovens §§ 3-5, at udføre opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige, skal vedkommende forvaltningsmyndighed sikre, at virksomheden løbende giver oplysninger til myndigheden om udførelsen af opgaverne. De pågældende oplysninger er hos vedkommende forvaltningsmyndighed omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler.

Kapitel 2
Aktindsigt mv.

Hovedreglen om retten til aktindsigt

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

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser

1) alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, og
2) indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Stk. 3. Retten til aktindsigt efter stk. 2, nr. 1, i et dokument, der er afsendt af myndigheden mv., gælder

først fra dagen efter afsendelsen af dokumentet.

Egenacces

§ 8. Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 19-29 og § 35, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke i det omfang de hensyn, der er nævnt i §§ 31-33, eller hensynet til den pågældende selv med afgørende vægt taler imod.

Identifikationskravet

§ 9. En anmodning om aktindsigt efter §§ 7 og 8 skal

1) indeholde de oplysninger, som er nødvendige for, at den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i, kan identificeres, og
2) angive det tema, sagen eller dokumentet vedrører.

Stk. 2. Behandlingen af en anmodning om aktindsigt efter § 7 kan, uanset at betingelserne i stk. 1 er opfyldt, afslås, i det omfang

1) behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, eller
2) anmodningen må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende.

Indsigt i databaser

§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke databaser, herunder registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, dog bortset fra fortegnelser som nævnt i § 7, stk. 2, nr. 2.

Stk. 2. Vedkommende minister kan fastsætte regler om en juridisk persons adgang til at blive gjort bekendt med oplysninger om den pågældende selv i de databaser mv., der er nævnt i stk. 1.

Ret til sammenstilling af oplysninger i databaser (dataudtræk)

§ 11. Enhver kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved enkle kommandoer. Såfremt oplysningerne er omfattet af §§ 19-35, gælder sammenstillingsretten kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem en anonymisering, der kan foretages ved enkle kommandoer. Retten til at få foretaget en sammenstilling gælder ikke, hvis oplysningerne allerede er offentliggjort i egnet form eller format.

Ret til indsigt i databeskrivelsen

§ 12. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 31-33, forlange at få indsigt i en databeskrivelse om de typer af oplysninger, der indgår i en database, hvilket grundlag oplysningerne bygger på samt oplysninger om, hvilke formater en database anvender. Denne ret gælder i forhold

til databaser, som en forvaltningsmyndighed anvender i forbindelse med konkret sagsbehandling eller i forbindelse med udarbejdelse af offentliggjorte analyser, beregninger og lignende.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med finansministeren bestemme, at ministerielle departementer og underliggende styrelser og direktorater skal udfærdige databeskrivelser som omfattet af stk. 1, i det omfang sådanne ikke allerede foreligger hos myndigheden. For den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne træffes bestemmelsen af indenrigs- og socialministeren.

Stk. 3. Forvaltningsmyndighederne skal i forhold til de typer af databaser, der er nævnt i stk. 1, som etableres eller udvikles efter lovens ikrafttræden, sikre sig, at der i almindelighed udarbejdes en databeskrivelse med henblik på, at der i overensstemmelse med stk. 1 kan meddeles indsigt heri.

Notatpligt

§ 13. I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en myndighed mv., skal den pågældende myndighed, når den enten mundtligt eller på anden måde modtager eller er bekendt med oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse, snarest muligt gøre notat om indholdet af oplysningerne eller vurderingerne. Det gælder dog ikke, hvis oplysningerne eller vurderingerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Stk. 2. En myndighed mv. skal i sager, hvor der vil blive truffet en afgørelse, endvidere snarest muligt tage notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Stk. 3. Notatpligten efter stk. 1 og 2 gælder ikke i forbindelse med behandlingen af sager inden for strafferetsplejen.

Meroffentlighedsprincippet

§ 14. I forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt skal det overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i persondataloven.

Stk. 2. Stk. 1 gælder også i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt efter §§ 19-21.*

Kapitel 3
Journalisering, postlister og aktiv information

Journalisering

§ 15. Et dokument, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyn-

dighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, skal journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt.

Stk. 2. Et dokument omfattet af stk. 1, som forvaltningsmyndigheden har modtaget eller afsendt, skal journaliseres snarest muligt efter dokumentets modtagelse eller afsendelse.

Stk. 3. Journalsystemet skal være indrettet således, at det indeholder følgende oplysninger om de dokumenter, der journaliseres:

1) Dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse.
2) Kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold.

Stk. 4. Pligten til at journalisere efter stk. 1-3 gælder for statslige forvaltningsmyndigheder omfattet af lovens § 2 samt kommunale og regionale enheder, der kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning.

Stk. 5. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om at undtage forvaltningsmyndigheder mv., der er omfattet af stk. 4, fra pligten til at journalisere.

Stk. 6. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at pligten til at journalisere efter stk. 1 og 2 også skal gælde for kommunale og regionale enheder samt selskaber mv., der ikke er omfattet af stk. 4.

Postlister

§ 16. Justitsministeren kan efter forhandling med vedkommende minister bestemme, at ministerielle departementer samt underliggende styrelser og direktorater skal udfærdige en fortegnelse over dokumenter, der den pågældende dag er modtaget hos eller afsendt af myndigheden (postliste). Indenrigs- og socialministeren kan efter forhandling med vedkommende kommune eller region træffe bestemmelse om, at den centrale forvaltning i kommunen eller regionen skal udfærdige en fortegnelse over dokumenter, der den pågældende dag er modtaget hos eller afsendt af den centrale forvaltning.

Stk. 2. Bliver der truffet bestemmelse efter stk. 1, skal postlisten offentliggøres på myndighedens hjemmeside på internettet. Postlisten skal indeholde følgende oplysninger om de dokumenter, der medtages:

1) Dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse.
2) Navnet på eller karakteren af modtageren eller afsenderen af dokumentet.
3) Kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold.
4) Journalnummer eller anden identifikationsbetegnelse.

Aktiv information

§ 17. En forvaltningsmyndighed skal på myndighedens hjemmeside på internettet give borgerne information om sin virksomhed.*

Stk. 2. En forvaltningsmyndighed skal fastsætte retningslinjer vedrørende den informationspligt, der følger af stk. 1.

Stk. 3. Bestemmelserne i stk. 1 og 2 gælder for ministerielle departementer samt underliggende styrelser og direktorater, uafhængige nævn og råd samt den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne.

Offentlighedsportal

§ 18. Justitsministeriet skal på internettet føre en portal, der indeholder love, administrative forskrifter, lovforslag samt Folketingets Ombudsmands udtalelser om aktindsigt.

Kapitel 4
Undtagelser fra retten til aktindsigt

Sager undtaget fra aktindsigt

§ 19. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager inden for strafferetsplejen, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Der skal dog i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles aktindsigt i bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget.

§ 20. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om lovgivning, herunder bevillingslove, før lovforslag er fremsat for Folketinget.

§ 21. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter bortset fra bestemmelsen i § 8 heller ikke andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste, jf. dog stk. 3 og 4.

Stk. 3. I sager som nævnt i stk. 2 skal der i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles indsigt i oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger, gælder lovens almindelige regler endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse er truffet.

Stk. 4. I sager som nævnt i stk. 2 skal der, udover de oplysninger, der er nævnt i stk. 3, i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles indsigt i oplysninger i den øverste ledelseskontrakt om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed mv.

Stk. 5. Justitsministeren kan bestemme, at retten til aktindsigt i sager, der er omfattet af stk. 2, tillige skal gælde for andre oplysninger end dem, der er nævnt i stk. 3 og 4.

§ 22. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om førelse af en kalender.*

Undtagelse af interne dokumenter

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

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,
2) dokumenter, der efter § 24, stk. 1, udveksles i forbindelse med ministerbetjening, og
3) dokumenter, der efter § 25 udveksles i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer.

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

Stk. 3. Indenrigs- og socialministeren kan efter forhandling med KL og Danske Regioner fastsætte regler om, i hvilket omfang interne dokumenter i kommunernes eller regionernes besiddelse skal være omfattet af retten til aktindsigt, når de foreligger i endelig form.

§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

1) Interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder i forbindelse med ministerbetjening.
2) Interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem ministerier indbyrdes i forbindelse med ministerbetjening.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke

1) i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed,
2) i sager om indgåelse af kontraktsforhold, og
3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.

§ 25. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem de foreninger, der er omfattet af § 3, stk. 1, nr. 3, samt disses medlemmer i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger med staten eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer.

§ 26. Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelsen i § 23, stk. 1, interne dokumenter, som foreligger i endelig form, når

1) dokumenterne alene gengiver indholdet af den endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,
2) dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som der har været pligt til at notere efter bestemmelsen i § 13,

3) dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder,
4) dokumenterne indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper, eller
5) dokumenterne indeholder en systematiseret gengivelse af praksis på bestemte sagsområder.

Undtagelse af andre dokumenter

§ 27. Retten til aktindsigt omfatter ikke:
1) Statsrådsprotokoller.
2) Dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.*
3) Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.
4) Brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.
5) Materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.

Meddelelse af faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger

§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke i det omfang
1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug,
2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller
3) oplysningerne er offentligt tilgængelige.

Meddelelse af interne faglige vurderinger

§ 29. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. Det gælder dog ikke oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for de foreninger, der er omfattet af § 3, stk. 1, nr. 3.*

Stk. 2. § 28, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.

Undtagelse af oplysninger om private forhold og drifts- eller forretningsforhold mv.

§ 30. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold, og
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, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes.

Undtagelse af oplysninger af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar

§ 31. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.

Undtagelse af oplysninger af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv.

§ 32. Retten til aktindsigt kan af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, begrænses i det omfang, fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende.

Stk. 2. Retten til aktindsigt kan herudover begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer.

Undtagelse af visse andre oplysninger

§ 33. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

1) Forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning.
2) Gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen.
3) Det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.
4) Forskeres og kunstneres originale idéer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter.
5) Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Meddelelse af aktindsigt i en del af et dokument

§ 34. Hvis de hensyn, der er nævnt i §§ 30-33, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal der meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold.

Forholdet til tavshedspligt

§ 35. 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.

Kapitel 5
Behandlingen og afgørelsen af anmodninger om aktindsigt mv.

Behandlingen af anmodninger om aktindsigt mv.

§ 36. Bliver der fremsat anmodning om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en myndighed mv., afgør denne myndighed, om ansøgningen kan imødekommes. I andre tilfælde afgøres sager om aktindsigt af den myndighed mv., der har dokumentet i sin besiddelse.

Stk. 2. Vedkommende myndighed mv. afgør snarest, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes. Hvis en anmodning om aktindsigt undtagelsesvist som følge af navnlig sagens omfang eller kompleksitet ikke kan færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, skal den aktindsigtssøgende underrettes om grunden til fristoverskridelsen samt om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.

Stk. 3. Stk. 2 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med behandlingen af anmodninger om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser.

Stk. 4. Vedkommende minister kan fastsætte bestemmelser, der fraviger reglen i stk. 1.

Klage over afgørelser om aktindsigt mv.

§ 37. Afgørelser om aktindsigt kan påklages særskilt og direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, anmodningen om aktindsigt vedrører.

Stk. 2. Klagen fremsendes til den myndighed mv., hvis afgørelse der klages over. Myndigheden skal, hvis den vil fastholde afgørelsen, snarest og som udgangspunkt senest 7 arbejdsdage efter modtagelsen af klagen, videresende sagen og dens dokumenter til klageinstansen.

Stk. 3. Klageinstansen skal inden 20 arbejdsdage efter modtagelsen af en klage over en afgørelse om aktindsigt have færdigbehandlet klagen. Hvis en klage ikke kan færdigbehandles inden denne frist som følge af navnlig sagens omfang eller kompleksitet, skal klageinstansen underrette klageren om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Stk. 4. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte, at en anden myndighed end den i stk. 1 nævnte skal være klageinstans.

Stk. 5. Stk. 2-4 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med klager over afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser.

Stk. 6. Vedkommende minister kan fastsætte regler om, at afgørelser om aktindsigt, der træffes af institutioner mv., der er omfattet af §§ 3-5, kan påklages.

§ 38. En afgørelse om afslag på aktindsigt, der er truffet af en kommune, en region eller et kommunalt fællesskab i sager, hvor der ikke er nogen administrativ klageinstans, skal være ledsaget af vejledning om muligheden for at indbringe sagen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed samt om den fremgangsmåde, der er nævnt i 2. pkt. En henvendelse om at indbringe sagen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed skal rettes til den pågældende kommune eller region mv. i overensstemmelse med ordningen i § 37, stk. 2.

Stk. 2. Stk. 1 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser.

Klage over sagsbehandlingstiden

§ 39. Hvis en myndighed ikke har færdigbehandlet en anmodning om aktindsigt inden 14 arbejdsdage efter modtagelsen, kan sagsbehandlingstiden påklages særskilt og direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den pågældende sag.

Stk. 2. Klagen fremsendes til den myndighed, hvis sagsbehandlingstid der klages over. Myndigheden skal, hvis den ikke har færdigbehandlet aktindsigtsanmodningen senest 7 arbejdsdage efter klagens modtagelse, videresende klagen til klageinstansen med en begrundelse for sagsbehandlingstiden. Ved forsinkelser uden fyldestgørende grund kan klageinstansen undtagelsesvist træffe afgørelse om aktindsigt.

Stk. 3. Klageinstansen skal inden 20 arbejdsdage efter modtagelsen af en klage over sagsbehandlingstiden have færdigbehandlet klagen. Hvis en klage ikke kan færdigbehandles inden denne frist som følge af navnlig sagens omfang eller kompleksitet, skal klageinstansen underrette klageren om grunden hertil samt om, hvornår klagen kan forventes færdigbehandlet.

Stk. 4. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte, at en anden myndighed end den i stk. 1 nævnte skal være klageinstans.

Stk. 5. Hvis en myndighed ikke har færdigbehandlet en anmodning om sammenstilling af oplysninger eller om indsigt i databeskrivelser inden 14 arbejdsdage efter modtagelsen, kan sagsbehandlingstiden påklages sær-

skilt. I sådanne tilfælde finder stk. 2-4 tilsvarende anvendelse.

Gennemførelse af aktindsigten mv.

§ 40. Dokumenterne skal udleveres i den form, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker. Dette gælder dog ikke,

1) hvis det er umuligt eller meget vanskeligt, eller der foreligger tungtvejende modhensyn, eller
2) hvis materialet er offentligt tilgængeligt.

Stk. 2. Stk. 1 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med behandlingen af anmodninger om sammenstilling af oplysninger eller indsigt i en databeskrivelse.

Stk. 3. Justitsministeren fastsætter regler om betaling for udlevering af dokumenter samt for udlevering af en sammenstilling af oplysninger eller en databeskrivelse.

Underretningspligt

§ 41. Bliver der fremsat anmodning om aktindsigt i sager som nævnt i § 21, stk. 2, underretter myndigheden den ansatte herom med angivelse af, hvem der har fremsat anmodningen. Når der er truffet afgørelse om aktindsigt, underretter myndigheden den ansatte om, hvilke oplysninger i sagen der er udleveret.

Kapitel 6
Ikrafttræden, forholdet til anden lovgivning mv.

§ 42. Loven træder i kraft den […]. Begæringer om aktindsigt, som er indgivet før lovens ikrafttræden, afgøres efter denne lov.

Stk. 2. Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer ophæves.

Stk. 3. Anordning nr. 1145 af 22. december 1993 om ikrafttræden af lov om offentlighed i forvaltningen på Færøerne som ændret ved anordning nr. 120 af 2. marts 1999 samt anordning nr. 1187 af 27. december 1994 om ikrafttræden af lov om offentlighed i forvaltningen i Grønland, forbliver i kraft indtil de ophæves eller erstattes af regler udstedt i medfør af denne lov.

Stk. 4. Adgangen til aktindsigt efter § 3, stk. 1, nr. 3, § 4, stk. 1, og § 5 gælder ikke for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af de af bestemmelserne omfattede selskaber, institutioner, foreninger mv. før lovens ikrafttræden. Adgangen til aktindsigt efter § 3, stk. 2, gælder ikke for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af de i bestemmelsen nævnte selskaber, institutioner, foreninger mv. før den 1. januar 1987.

Stk. 5. Pligten til at journalisere efter § 15 gælder for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed efter lovens

ikrafttræden. Adgangen til aktindsigt efter § 21, stk. 4, gælder ikke for ledelseskontrakter, der er udfærdiget før lovens ikrafttræden. Adgangen til aktindsigt efter § 29, gælder ikke for dokumenter, der er udfærdiget før lovens ikrafttræden.

Stk. 6. Bestemmelser fastsat i andre love eller med hjemmel i lov om adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter hos den offentlige forvaltning opretholdes, uanset om de giver ret til aktindsigt i snævrere omfang end denne lov.

§ 43. Loven gælder ikke for sager om færøske og grønlandske anliggender. Loven kan ved kongelig anordning sættes i kraft for sådanne sager med de afvigelser, som de særlige færøske og grønlandske forhold tilsiger. Dette gælder dog kun sager, der er eller har været under behandling af rigsmyndigheder.

§ 44. Justitsministeren fremsætter forslag om revision af lovens § 16 i folketingsåret […].

* Markerer, at der foreligger en dissens i forhold til den pågældende bestemmelse. Det gælder således lovudkastets § 14, stk. 2, § 17, stk. 1, § 22, § 27, nr. 2, og § 29, stk. 1, 2. pkt.

Til kapitel 1
Lovens formål og anvendelsesområde

Lovens formål

§ 1. Loven har til formål at sikre åbenhed hos myndigheder mv. med henblik på navnlig at understøtte

1) informations- og ytringsfriheden,
2) borgernes deltagelse i demokratiet,
3) offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning,
4) mediernes formidling af informationer til offentligheden, og
5) tilliden til den offentlige forvaltning.

Stk. 2. Myndigheder mv., der er omfattet af loven, skal sørge for, at det i stk. 1 nævnte hensyn til åbenhed i videst muligt omfang varetages ved valg, etablering og udvikling af nye IT-løsninger.

Til § 1

Bestemmelsen, der ikke findes i den gældende lov, indeholder en nærmere angivelse af de grundlæggende formål, som loven varetager. Om de principielle overvejelser, der ligger bag indsættelsen af bestemmelsen, henvises til betænkningens kapitel 8, pkt. 3.2.

Bestemmelsen fremhæver indledningsvis, at loven har til formål *at sikre åbenhed* hos myndigheder mv., og hermed bliver lovens grundsynspunkt – offentlighedsprincippet – betonet.

I *nr. 1-5* indeholder bestemmelsen endvidere en nærmere angivelse af de grundlæggende hensyn og formål, som den nævnte åbenhed, skal understøtte.

Efter *nr. 1* har loven til formål at understøtte såvel informations- som ytringsfriheden. Bestemmelsen understreger den sammenhæng, der består mellem retten til at modtage ytringer (informationsfrihed) og retten til at ytre sig (ytringsfriheden). Der sigtes bl.a. til, at åbenhed hos myndigheder mv. omfattet af loven medvirker til, at medierne kan modtage oplysninger om væsentlige samfundsspørgsmål, herunder spørgsmål af politisk karakter, og kan videreformidle disse oplysninger til offentligheden. Informations- og ytringsfriheden fungerer således som gensidige forudsætninger.

Det er i *nr. 2* understreget, at loven har til formål at understøtte borgernes deltagelse i demokratiet. Herved sigtes til, at den adgang til oplysninger om væsentlige samfundsspørgsmål, der følger af åbenhed hos myndigheder mv. omfattet af loven, kan tilskynde den enkelte borger til på et mere oplyst grundlag at deltage i debatten om sådanne spørgsmål.

Bestemmelsen i *nr. 3* understreger, at loven skal understøtte offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning. Dette hænger sammen med, at loven i kraft af den indsigt i den offentlige forvaltning, som den giver mulighed for, kan være med til at forebygge og forhindre magtmisbrug og anden kritisabel forvaltningsvirksomhed samt tilskynde forvaltningsmyndighederne til at udføre deres virksomhed og funktioner på et fuldt forsvarligt og sagligt grundlag.

Efter bestemmelsen i *nr. 4* har loven også til formål at understøtte mediernes formidling af informationer til offentligheden.

Dette skal ses i lyset af, at der med den adgang til indsigt i den offentlige forvaltnings dokumenter og sager, som loven sikrer, stilles et omfattende nyhedsmateriale til mediernes rådighed. Loven bidrager således til, at medierne kan informere offentligheden om spørgsmål, der behandles af den offentlige forvaltning, på et korrekt og fyldestgørende grundlag.

Ifølge bestemmelsens *nr. 5* har loven endvidere til formål at understøtte offentlighedens tillid til den offentlige forvaltning, hvilket skal ses i sammenhæng med, at offentligheden ved at få indsigt i forvaltningsmyndighedernes udførelse af deres opgaver, kan få indsigt i de hensyn og overvejelser, der ligger bag den enkelte myndigheds beslutning om at udføre en opgave på en bestemt måde. En sådan indsigt vil kunne skabe større forståelse for myndighedernes opgaveudførelse og derved understøtte offentlighedens tillid til den offentlige forvaltning.

Om de formål, som en offentlighedsordning i øvrigt varetager – samt en nærmere beskrivelse af de formål, der er nævnt i nr. 1-5 – henvises til betænkningens kapitel 8, pkt. 3.1.1 – 3.1.5.

Bestemmelsens fremhævelse af lovens grundsynspunkt om åbenhed indebærer ikke, at lovens øvrige bestemmelser alene skal fortolkes ud fra dette grundsynspunkt. Tvivl om fortolkningen af lovens bestemmelser, herunder undtagelsesbestemmelserne, fører således ikke uden videre til, at der med henvisning til grundsynspunktet skal meddeles aktindsigt. Dette betyder, at de hensyn, som undtagelsesbestemmelserne bygger på – og som enten direkte eller forudsætningsvis følger af loven – også skal tillægges betydning i fortolkningssituationen.

Om formålsbestemmelsens betydning i øvrigt samt betydningen af de hensyn, der taler imod offentlighed, og som lovens undtagelsesbestemmelser tager sigte på at beskytte, henvises til betænkningens kapitel 8, pkt. 3.2.

Bestemmelsen i *stk. 2*, der er ny, fastsætter, at myndigheder mv., der er omfattet af loven, skal sørge for, at det i stk. 1 nævnte hensyn til åbenhed i videst muligt omfang varetages ved valg, etablering og udvikling af nye IT-løsninger.

Herved sigtes der til, at myndighederne mv. ved etableringen og udviklingen af nye digitale værktøjer bør holde sig for øje, at de indrettes på en sådan måde, at de er fremmende for offentlighedsprincippets virkeliggørelse, herunder således, at aktindsigt i givet fald kan meddeles ved e-mail.

Det anførte indebærer endvidere, at en myndighed mv. ved etablering og udvikling af (nye) databaser bør holde sig for øje, at den enkelte database indrettes på en sådan måde, at det er muligt ved enkle kommandoer at få foretaget et dataudtræk i overensstemmelse med lovudkastets § 11.

Om baggrunden for bestemmelsen i stk. 2 henvises til betænkningens kapitel 11, pkt. 4.5.

Lovens organisatoriske anvendelsesområde

§ 2. Loven gælder for al virksomhed, der udøves af myndigheder inden for den offentlige forvaltning.

Til § 2

Bestemmelsen fastslår, at loven gælder for al virksomhed, der udøves af myndigheder inden for *den offentlige forvaltning*. Enkelte af lovens bestemmelser gælder dog alene for de mere centrale forvaltningsmyndigheder. Der henvises således til lovudkastets § 12, stk. 2, § 15, stk. 4, § 16 og § 17, stk. 3.

Den offentlige forvaltning omfatter alle statslige forvaltningsmyndigheder, herunder nævn, råd og udvalg samt særlige forvaltningsmyndigheder som Nationalbanken, Danmarks Radio og Fiskeribanken. Omfattet er også alle kommunale og regionale myndigheder, herunder kommunale og regionale udvalg, fællesskaber samt lokale myndigheder med selvstændig kompetence som børn- og ungeudvalg og huslejenævn.

Bestemmelsen omfatter alene myndigheder inden for den offentlige *forvaltning* (forvaltningsmyndigheder), men ikke offentlige myndigheder som sådan. Bestemmelsen omfatter således *ikke domstolene*, og gælder således hverken for de almindelige domstole – Højesteret, landsretterne, byretterne og Sø- og Handelsretten – eller for de specielle domstole, som f.eks. Arbejdsretten, Boligretterne og Tjenestemandsretten.

Loven gælder endvidere *ikke for Folketinget eller organer tilknyttet tinget,* f.eks. Folketingets Ombudsmand, Rigsrevisionen eller Statsrevisorerne, ligesom den ikke gælder for udenlandske myndigheder eller internationale organisationer, selvom myndighederne eller organisationerne er bosiddende i Danmark.

Med hensyn til den nærmere afgrænsning af, hvilke forvaltningsmyndigheder der falder henholdsvis indenfor og udenfor offentlighedslovens anvendelsesområde, henvises i øvrigt til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 9, pkt. 2.5 og pkt. 2.6.

Det følger af bestemmelsen, at loven gælder for *al virksomhed*, der udøves af myndigheder inden for den offentlige forvaltning, og loven omfatter således som udgangspunkt både sager om udstedelse af generelle eller konkrete retsakter (afgørelsessager) og enhver anden form for virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, herunder såkaldt faktisk forvaltningsvirksomhed. En stor del af den virksomhed, der udøves af det offentlige på social-, sundheds- og undervisningsområdet, er eksempler på faktisk forvaltningsvirksomhed.

Loven gælder dog alene for den virksomhed, der udøves af *den offentlige forvaltning*. Loven gælder således ikke for den virksomhed, som en person, der er ansat eller på anden måde er en del af en forvaltningsmyndighed, udøver, hvis det ikke sker som led i den pågældendes varetagelse af sine opgaver i forvaltningsmyndigheden.

Hvis f.eks. en offentligt ansat i sin arbejdstid udarbejder et dokument til privat brug, vil det pågældende dokument ikke være omfattet af retten til aktindsigt, allerede fordi dokumentet ikke er tilvejebragt som led i virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning. Det følger af det anførte, at loven heller ikke gælder for den virksomhed, som en minister f.eks. udøver i sin egenskab af medlem af Folketinget eller af et politisk parti. Der henvises i den forbindelse også til betænkningens kapitel 9, pkt. 2.11.1 og pkt. 6.3.

§ 3. Loven gælder bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17 for al virksomhed, der udøves af

1) selvejende institutioner, foreninger, fonde mv., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov,
2) selvejende institutioner, foreninger, fonde mv., der er oprettet på privatretligt grundlag, og som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og derved er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol, og
3) foreninger, der varetager fælles interesser for regioner eller kommuner.

Stk. 2. Loven gælder bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17 desuden for al virksomhed, der udøves af

1) elforsyningsvirksomheder, der producerer, transmitterer eller distribuerer elektricitet ved spænding på 500 V eller derover,
2) selskaber, institutioner, foreninger mv., der driver naturgasforsyningsvirksomhed, og
3) kollektive varmeforsyningsanlæg, som er omfattet af varmeforsyningsloven og har en kapacitet på mere end 10 MJ/s.

Til § 3

Bestemmelsen i *stk. 1* er – bortset fra stk. 1, nr. 3 – udtryk for en lovfæstelse af gældende ret, da de selvejende institutioner, der er nævnt i stk. 1, nr. 1 og 2, er omfattet af den gældende offentlighedslov, idet de henregnes til den offentlige forvaltning.

Det følger af bestemmelsen, at loven gælder for *al virksomhed*, der udøves af de selvejende institutioner og foreninger mv., der er omfattet af nr. 1-3, men dog således, at det alene er lovens aktindsigtsregler (og reglerne om notatpligt), der gælder for de pågældende institutioner mv. Det vil sige, at bl.a. retten til at få foretaget en sammenstilling af oplysninger i de pågældende institutioners databaser (dataudtræk) samt retten til indsigt i databeskrivelsen ikke gælder.

Bestemmelsen i stk. 1, *nr. 1, omfatter selvejende institutioner, foreninger og fonde mv.*, der er oprettet ved lov eller i henhold til lov. Omfattet af bestemmelsen er bl.a. gymnasieskoler, Landsbyggefonden, Byggeskadefonden, Feriefonden, ATP og Dyrtidsfonden.

De nævnte institutioner er også efter gældende ret omfattet af offentlighedsloven, men der har udviklet sig en praksis, hvor de pågældende (selvejende) institutioner kun er omfattet af loven efter en konkret vurdering af samtlige sagens omstændigheder. Med bestemmelsen er det fastsat, at sådanne institutioner umiddelbart er omfattet af loven, og der skal derfor ikke længere foretages en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.

Det forudsættes dog i den forbindelse, at de nævnte institutioner mv. – i overensstemmelse med, hvad der følger af gældende ret – ikke skal være om-

fattet af offentlighedsloven, hvis det fremgår af det retsgrundlag, der ligger til grund for oprettelsen, at institutionen ikke skal være en del af den offentlige forvaltning. Det kan eksempelvis fremgå af forarbejderne til den lov, hvormed institutionen er oprettet, at institutionen ikke skal henregnes til den offentlige forvaltning.

Bestemmelsen i stk. 1, *nr. 2*, er en lovfæstelse af gældende ret for så vidt angår selvejende institutioner, foreninger, fonde mv., der er oprettet på privatretligt grundlag, men som henregnes til den offentlige forvaltning, idet de udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og derved er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol.

Bestemmelserne i stk. 1, nr. 1 og 2, gælder for privatretligt organiserede enheder uanset organisationsformen, jf. udtrykket "selvejende institutioner, fonde og foreninger mv.". Omfattet af bestemmelsen er således bl.a. universiteter, handelshøjskoler og sociale institutioner med driftsoverenskomst.

Det er med bestemmelserne i stk. 1, nr. 1 og 2, forudsat, at den praksis, der har udviklet sig i forbindelse med anvendelsen af offentlighedsloven, forvaltningsloven og loven om Folketingets Ombudsmand med hensyn til, hvornår de pågældende institutioner mv. kan henregnes til den offentlige forvaltning, skal videreføres, jf. om denne praksis betænkningens kapitel 9, pkt. 2.8.1.

Bestemmelsen i stk. 1, *nr. 3*, der er ny, fastsætter, at lovens regler om aktindsigt og notatpligt også gælder for foreninger, der varetager fælles interesser for regioner eller kommuner. Bestemmelsen indebærer således, at offentligheden – som noget nyt – kan søge om aktindsigt hos KL og Danske Regioner.

Det følger af stk. 1, at loven gælder for *al virksomhed*, der udøves af de institutioner mv., der er omfattet af stk. 1, nr. 1-3. Om forståelsen af dette udtryk henvises til bemærkningerne til § 2.

Bestemmelsen i *stk. 2* er en videreførelse af den gældende lovs § 1, stk. 2.

Efter bestemmelsen er visse nærmere angivne virksomheder omfattet af lovens regler om aktindsigt samt notatpligt. Det gælder således visse energiforsyningsvirksomheder (nr. 1), naturgasforsyningsvirksomheder (nr. 2) og kollektive varmeforsyningsanlæg (nr. 3). Om bestemmelsens nærmere anvendelsesområde henvises til betænkningens kapitel 9, pkt. 3.

Om kommissionens overvejelser med hensyn til at udvide offentlighedslovens anvendelsesområde i forhold til selskaber mv., der varetager forsyningsopgaver mv., henvises til betænkningens kapitel 9, pkt. 6.11. Kommissionen har det anførte sted overvejet, om loven bør udvides til at omfatte selskaber mv. i det omfang de varetager opgaver vedrørende forsyning af bl.a. kloakering, renovation, postbefordring eller telekommunikation samt selskaber mv., der

varetager driften af vejnet, broer, færger og jernbaneforbindelser, der indgår i den almene trafikale infrastruktur.

§ 4. Loven gælder bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17 for al virksomhed, der udøves af selskaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder. Det gælder dog ikke børsnoterede selskaber samt disses datterselskaber.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at loven ikke skal gælde for nærmere angivne selskaber omfattet af stk. 1. I det omfang der er tale om kommunalt eller regionalt ejede selskaber, skal de i 1. pkt. nævnte regler endvidere fastsættes efter forhandling med KL og Danske Regioner.

Til § 4

Bestemmelsen, der er ny, udvider lovens organisatoriske anvendelsesområde, således at loven ikke alene gælder for de offentlige myndigheder, der er omfattet af § 2, men også for selskaber, der i kraft af det offentliges ejerskab er undergivet en betydelig grad af offentlig styring og kontrol.

Bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt.*, fastsætter, at loven – bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17 – gælder for al virksomhed, der udøves af selskaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder.

Det følger af bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt., at loven med de anførte undtagelser – i lighed med, hvad der gælder for de offentlige myndigheder, der er omfattet af § 2 – gælder for al virksomhed, der udøves af de pågældende selskaber. Loven gælder således for hele selskabet og ikke alene for den virksomhed, der kan betegnes som forvaltningsvirksomhed.

Ifølge bestemmelsen gælder loven for selskaber, hvis *mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder.*

Ved *selskaber* forstås juridiske personer med en formue adskilt fra det offentliges formue, der driver forretningsmæssig virksomhed. Dermed indbefattes bl.a. selskaber, der er omfattet af aktieselskabsloven og anpartsselskabsloven. Endvidere indbefattes selskaber, der er omfattet af lov om visse erhvervsdrivende virksomheder, der gælder for enkeltmandsvirksomheder, interessentskaber, kommanditselskaber, andelsselskaber (andelsforeninger) samt andre selskaber og foreninger med begrænset ansvar, som ikke er omfattet af aktieselskabsloven, anpartsselskabsloven eller lov om erhvervsdrivende fonde.

Som anført gælder loven alene for sådanne selskaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder.

Det er herved forudsat, at loven gælder for sådanne selskaber, uanset om der er tale om direkte eller indirekte ejerskab. Ved indirekte ejerskab forstås ejerskab gennem en eller flere andre juridiske personer.

Der er ved fastsættelsen af den anførte procentgrænse bl.a. lagt vægt på, at offentlige myndigheder, der alene eller tilsammen ejer mere end 75 % af et selskab, må antages at have fuld kontrol med selskabet, og at det ved salg af ejerandele i statsligt ejede selskaber er lagt til grund, at tjenestemænd fortsat er forpligtet til at gøre tjeneste i sådanne selskaber, hvis de statslige ejerandele ikke reduceres til under 75 %.

Bestemmelsen i *stk. 1, 2. pkt.*, fastsætter, at loven ikke gælder for børsnoterede selskaber samt disses datterselskaber.

Ved børsnoterede selskaber forstås selskaber, der har aktier optaget til handel på et reguleret marked i et EU- eller EØS-land.

Det forhold, at loven ikke gælder for børsnoterede selskaber, skal bl.a. ses i lyset af, at børsnoterede selskaber i medfør af værdipapirhandelsloven er forpligtet til at offentliggøre oplysninger, der må antages at kunne påvirke kursen på de offentligt handlede aktier. Hvis børsnoterede selskaber omfattes af regler om aktindsigt, vil der skulle tages stilling til, om dokumenter og oplysninger, der videregives i medfør af retten til aktindsigt, samtidig skal offentliggøres i form af en fondsbørsmeddelelse. Idet selskabet kan ifalde erstatningsansvar, hvis kurspåvirkende oplysninger ikke meddeles markedet, kan det føre til, at selskabet vurderer, at alle dokumenter og oplysninger, der videregives i medfør af retten til aktindsigt, samtidig skal offentliggøres i form af en fondsbørsmeddelelse.

Hertil kommer, at offentlige myndigheders ejerandele i børsnoterede selskaber i almindelighed er mindre end 75 %. Det beror bl.a. på, at det i almindelighed er et krav fra børsernes side, at hovedaktionærers ejerandele i børsnoterede selskaber er mindre end 75 %.

Ifølge bestemmelsen i *stk. 2* kan vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at loven ikke skal gælde for nærmere angivne selskaber omfattet af stk. 1. I det omfang der er tale om kommunalt eller regionalt ejede selskaber, skal de i 1. pkt. nævnte regler endvidere fastsættes efter forhandling med KL og Danske Regioner.

Det er med bestemmelsen i stk. 2 forudsat, at den navnlig finder anvendelse i forhold til offentligt ejede selskaber, der ikke udøver forvaltningsvirksomhed, og som udøver virksomhed, der i altovervejende grad er konkurrenceudsat. Ved beslutninger om at undtage selskaber i medfør af bestemmelsen i stk. 2, vil det således i almindelighed være en forudsætning, at selskaberne udfører opgaver, der ikke har karakter af traditionel forvaltningsvirksomhed. Endvidere vil det i almindelighed være en forudsætning, at selskaberne udøver virksomhed, der i altovervejende grad er konkurrenceudsat. Afgørelsen heraf må bero på en

konkret bedømmelse i hvert enkelt tilfælde. Der må herved bl.a. lægges vægt på, at det er hensigtsmæssigt, at offentligt ejede selskaber, der udøver konkurrenceudsat virksomhed, kan udøve virksomhed under samme vilkår som deres konkurrenter. Som et eksempel på et offentligt ejet selskab, der i altovervejende grad er konkurrenceudsat, og hvor det således efter stk. 2 vil kunne bestemmes, at loven ikke skal gælde, kan nævnes Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S.

Endvidere er det med bestemmelsen i stk. 2 forudsat, at den finder anvendelse i forhold til *offentligt ejede selskaber under børsnotering* fra tidspunktet for offentliggørelsen af et af Finanstilsynet godkendt prospekt for udbuddet af aktier. Hvis et offentligt ejet selskab er under børsnotering, vil det således fra tidspunktet for offentliggørelsen af et af Finanstilsynet godkendt prospekt for udbuddet af aktier kunne give anledning til samme problemstilling som den, der gælder for selskaber, som er børsnoterede, jf. bemærkningerne til stk. 1, 2. pkt. Således vil udlevering af dokumenter og oplysninger i medfør af retten til aktindsigt kunne give anledning til tvivl om, hvorvidt selskabet ud fra en forsigtighedsbetragtning skal udsende en prospektmeddelelse vedrørende de udleverede dokumenter og oplysninger. Dermed opstår der imidlertid en risiko for, at der skabes en uklarhed i forhold til de potentielle investorer, hvilket kan have en negativ indvirkning på aktiekursen.

Specielt med hensyn til kommunalt og regionalt ejede selskaber bemærkes, at den minister, der efter forhandling med justitsministeren og KL og Danske Regioner kan fastsætte regler om undtagelse af sådanne selskaber, er den minister, der har det ressortmæssige ansvar for det pågældende sektorområde. Som et eksempel kan nævnes, at transportministeren efter forhandling med justitsministeren og KL kan fastsætte regler om undtagelse af kommunalt ejede selskaber, der driver virksomhed inden for transportsektoren.

Med hensyn til eksisterende selskaber bemærkes, at det af hensyn til det enkelte selskab vil være hensigtsmæssigt, at det inden lovens ikrafttræden bliver afklaret, hvorvidt det skal undtages efter stk. 2, således at det ikke bliver omfattet af loven og kort tid derefter bliver undtaget.

> **§ 5.** Loven gælder bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17 desuden for selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger mv., i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser i det offentliges sted.

Til § 5

Efter bestemmelsen gælder loven for selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger mv., i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået beføjelse til at *træffe afgørelse* i det offentliges sted (det vil sige i statens, en regions eller en kommunes sted). Der er efter den gældende lovs § 1, stk. 3, mulighed for, at offentlighedsloven kan bringes i anvendelse i sådanne tilfælde, men med den foreslåede bestemmelse vil disse tilfælde være direkte omfattet af loven.

Bestemmelsen vil omfatte en bred vifte af institutioner mv., som træffer afgørelse i det offentliges sted. Foreninger som f.eks. Mellemfolkeligt Samvirke vil således blive omfattet direkte af loven for så vidt angår de afgørelser om egnethed efter § 2 i lov om værnepligtens opfyldelse ved bistandsarbejde i udviklingslandene, som Mellemfolkeligt Samvirke træffer. Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors vil også blive omfattet af offentlighedsloven i det omfang, de har fået beføjelser til at træffe afgørelser i statens, en regions eller en kommunes sted.

I det omfang bestemmelsen finder anvendelse, vil det ikke – som efter §§ 2-4 – indebære, at hele institutionen mv. omfattes af loven. Offentlighedslovens regler om aktindsigt og notatpligt vil således alene gælde den del af institutionens virksomhed, der vedrører afgørelsesvirksomhed.

§ 6. Når det bliver overladt en virksomhed mv., der ikke er omfattet af lovens §§ 3-5, at udføre opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige, skal vedkommende forvaltningsmyndighed sikre, at virksomheden løbende giver oplysninger til myndigheden om udførelsen af opgaverne. De pågældende oplysninger er hos vedkommende forvaltningsmyndighed omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler.

Til § 6

Bestemmelsen, der er ny, fastsætter en pligt for en forvaltningsmyndighed, der har overladt opgaver til en virksomhed mv., som efter lovgivningen påhviler det offentlige, at sikre sig, at den pågældende virksomhed løbende giver oplysninger til myndigheden om udførelsen af opgaverne. Bestemmelsen fastsætter endvidere, at de pågældende oplysninger hos vedkommende forvaltningsmyndighed vil være omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler.

Bestemmelsen har til *formål* at medvirke til, at offentligheden ved at søge om aktindsigt hos vedkommende forvaltningsmyndighed i oplysningerne fra vedkommende virksomhed om udførelsen af de overladte opgaver, har mulighed for at få indblik i, hvorledes virksomheden udfører opgaverne.

Det er med bestemmelsen i øvrigt forudsat, at det offentlige i forbindelse med overladelsen af opgaverne indgår en aftale eller lignende med den pågældende virksomhed mv., hvorefter virksomheden forpligtes til at give oplysninger til myndigheden om udførelsen af opgaverne.

Bestemmelsen vil finde anvendelse i de tilfælde, hvor udførelsen af opgaver, der efter lovgivningen påhviler det offentlige, overlades til private virksomheder mv. ved udlicitering eller på anden måde, og hvor opgaverne er "borgerrelaterede" i modsætning til opgaver, der vedrører myndighedens ansatte eller bygninger. Således vil f.eks. de opgaver som Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors udfører efter aftale med staten eller en kommune på flygtningeområdet i forbindelse med drift af opholdssteder, integration mv., være omfattet af bestemmelsen. Derimod vil bestemmelsen ikke finde anvendelse i de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed f.eks. udliciterer rengøring af myndighedens kontorer, serviceringen af myndighedens computersystemer og lignende.

Det er ikke fastsat, hvor tit myndigheden skal sikre, at virksomheden mv. giver de nævnte oplysninger. Bestemmelsen fastsætter alene, at myndigheden skal sikre, at den pågældende virksomhed *løbende* giver oplysninger om udførelsen af opgaverne. Det er dog forudsat, at myndigheden i almindelighed skal sikre sig, at den én gang om året modtager de nævnte oplysninger. Om myndigheden skal sikre sig oplysninger i videre udstrækning end det anførte – f.eks. én

gang hvert halve år – må bl.a. afhænge af den nærmere karakter af de overladte opgaver, herunder om der er tale om opgaver, der er af væsentlig betydning for offentligheden.

Der er overladt myndigheden en bred margin med hensyn til vurderingen af, hvilke oplysninger der skal indhentes, og det er således ikke en forudsætning, at der indhentes en længere (deltaljeret) redegørelse om udførelsen af de overladte opgaver. På den anden side er det dog forudsat, at de oplysninger, der indhentes, i almindelighed har et sådant omfang, at de giver et overblik over, hvorledes virksomheden mv. udfører de overladte opgaver, herunder om virksomheden lever op til de mere specifikke forpligtelser over for f.eks. borgerne, der måtte følge af lovgivningen på det pågældende område.

Til kapitel 2
Aktindsigt mv.

Hovedreglen om retten til aktindsigt

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

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser

1) alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, og
2) indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Stk. 3. Retten til aktindsigt efter stk. 2, nr. 1, i et dokument, der er afsendt af myndigheden mv., gælder først fra dagen efter afsendelsen af dokumentet.

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.

Bestemmelsen fastslår, at retten til aktindsigt tilkommer *enhver*. Adgangen til aktindsigt tilkommer således juridiske personer (selskaber, organisationer mv.) og fysiske personer uden hensyntagen til statsborgerskab, bopæl, alder mv. Med hensyn til spørgsmålet om børn og unges adgang til aktindsigt henvises til kommissionens overvejelser i betænkningens kapitel 12, pkt. 8.1.2.

Bestemmelsen fastslår endvidere, at retten til aktindsigt omfatter dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed mv. 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 mv., bortset fra sådanne, der på grund af deres indhold er myndighedens løbende administrative virksomhed helt uvedkommende. Dette svarer til, hvad der gælder i dag, og der kan derfor henvises til fremstillingen af gældende ret i betænkningens kapitel 10, pkt. 6.

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 mv. 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 betyd-

ning, hvordan dokumentet er modtaget, f.eks. pr. almindelig post, telefax eller elektronisk post (e-mail).

Det er dog en betingelse for retten til aktindsigt, at dokumentet på tidspunktet for fremsættelsen af anmodningen om aktindsigt *er* enten indgået til eller oprettet af myndigheden mv. Myndighederne mv. er derfor ikke forpligtet til at imødekomme anmodninger om at få tilsendt fremtidige dokumenter i en bestemt sag (løbende aktindsigt), ligesom der ikke gælder en pligt for myndighederne til at tilvejebringe eller udarbejde dokumenter, der ikke allerede foreligger i sagen, jf. dog lovudkastets § 11. Med bestemmelsen i § 11 foreslås en ret for offentligheden til at kræve, at en forvaltningsmyndighed foretager en sammenstilling af allerede foreliggende oplysninger i myndighedens databaser og således tilvejebringer et nyt dokument, hvis sammenstillingen kan foretages ved enkle kommandoer.

Et dokument, som en myndighed mv. alene har adgang til gennem en *ekstern database*, kan heller ikke betragtes som hverken indgået til eller oprettet af den pågældende myndighed, medmindre dokumentet foreligger i form af en udskrift på sagen eller på anden måde er tilgået sagen.

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

Bestemmelsen i *stk. 2* indeholder en nærmere beskrivelse af, hvad aktindsigten omfatter, og er indholdsmæssigt identisk med den gældende lovs § 5, stk. 1.

Efter bestemmelsen i *stk. 2, nr. 1*, omfatter retten til aktindsigt alle *dokumenter*, der vedrører den pågældende sag. Dokumentbegrebet er ikke defineret nærmere i loven, men omfatter – i lighed med forståelsen efter gældende ret – egentlige skriftlige dokumenter og såkaldte aktstykker (fotografier, billeder, kort, rids mv.). Endvidere er materiale, der træder i stedet for skriftlige dokumenter og aktstykker, f.eks. lydbånd, film, videooptagelser mv., efter omstændighederne omfattet af dokumentbegrebet.

Lovens dokumentbegreb er i lighed med, hvad der følger af gældende ret, teknologineutralt og skal fortolkes i overensstemmelse med den teknologiske udvikling. Materiale, der lagres på nye informationsbærere eller i nye former, er derfor omfattet af dokumentbegrebet, i det omfang, det pågældende materiale kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter og aktstykker. Det afgørende for, om noget bestemt materiale er omfattet af lovens dokumentbegreb, er således, om det pågældende materiale kan sidestilles med egentlige skriftlige

dokumenter, og om det har været undergivet administrativ sagsbehandling i den pågældende myndighed mv.

Om dokumentbegrebets nærmere afgrænsning henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 10, pkt. 3, og kommissionens overvejelser i kapitel 10, pkt. 11.1.

Bestemmelsen i *stk. 2, nr. 2*, giver som hidtil adgang til aktindsigt i indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter (journalindførslen/aktlisten). Det gælder uanset, om journalen mv. føres manuelt eller ved hjælp af edb.

Bestemmelsen indebærer, at den pågældende myndighed mv. på eget initiativ – og samtidig med sagens øvrige dokumenter – skal meddele aktindsigt i journalindførslen (aktlisten). Den aktindsigtssøgende har således et selvstændigt krav på aktindsigt i journalindførslen, og afslag herpå kan alene meddeles, hvis den pågældende indførsel indeholder oplysninger, der i sig selv er omfattet af de bestemmelser i loven, der undtager oplysninger fra retten til aktindsigt, jf. lovudkastets §§ 30-35, eller hvis oplysningerne er omfattet af særlovgivningens undtagelsesbestemmelser. Der gælder dog ikke en ret til aktindsigt i journalindførslen, hvis aktindsigtsanmodningen angår en sag, f.eks. en straffesag, der som sådan er undtaget fra loven, jf. lovudkastets § 19, stk. 1.

Det forhold, at indførslen i journalen mv. skal vedrøre en bestemt sag, indebærer, at anmodninger om aktindsigt i hele journalen – som efter gældende ret – kan afslås med hjemmel i stk. 2, nr. 2. Derimod vil der ikke være hjemmel til at afslå aktindsigt i myndighedens journalplan, hvorved forstås en oversigt over myndighedens sagsområde opdelt i sagsgrupper med et dertil knyttet nummereringssystem, jf. betænkningens kapitel 10, pkt. 11.7.2.

Efter bestemmelsen i *stk. 3* gælder retten til aktindsigt i et dokument, der er afsendt af myndigheden mv. – af hensyn til, at modtageren bør have mulighed for kunne gøre sig bekendt med indholdet af dokumentet – først fra dagen efter, at det pågældende dokument er afsendt. Bestemmelsen gælder både i forhold til breve, der sendes med almindelig post, og i forhold til dokumenter, der f.eks. sendes pr. e-mail.

Om bestemmelsens nærmere rækkevidde og indhold henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 10, pkt. 9, der indeholder en beskrivelse af gældende ret, samt kapitel 10, pkt. 11.7.3, hvor kommissionens overvejelser er gengivet

Egenacces

§ 8. Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 19-29 og § 35, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke i det omfang de hensyn, der er nævnt i §§ 31-33, eller hensynet til den pågældende selv med afgørende vægt taler imod.

Til § 8

Bestemmelsen er identisk med den gældende lovs § 4, stk. 2, og har til formål at sikre, at en person kan få indsigt i oplysninger vedrørende den pågældende selv i lige så vidt omfang som efter forvaltningslovens regler om aktindsigt, der alene gælder for den, som er part i en sag, hvor der er eller vil blive truffet en afgørelse. Bestemmelsens praktiske betydning er således bl.a. at indrømme egenacces i oplysninger i dokumenter, der ikke indgår i afgørelsessager, men f.eks. i sager om faktisk forvaltningsvirksomhed.

Retten til egenacess er alene begrænset af de undtagelser, der er nævnt i lovudkastets §§ 19-29 og § 35, og således ikke af § 30, der i nr. 1, undtager oplysninger om enkeltpersoners private forhold fra retten til aktindsigt. Endvidere gælder lovudkastets §§ 31-33 kun, i det omfang de hensyn, der er nævnt i undtagelsesbestemmelserne, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med *afgørende* vægt taler imod. Adgangen til at undtage oplysninger omfattet af bestemmelsen er således ganske snæver, og det er med bestemmelsen forudsat, at spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne kan undtages fra aktindsigt, afgøres ved en konkret afvejning i det enkelte tilfælde.

Det forhold, at retten til egenacces omfatter oplysninger vedrørende den pågældendes "personlige forhold", indebærer på den ene side, at retten til egenacces ikke omfatter oplysninger om andre personers forhold. På den anden side betyder det ikke, at retten kun omfatter oplysninger, hvor den pågældendes personlige forhold gøres til genstand for direkte omtale. Det er tilstrækkeligt, at der er tale om oplysninger vedrørende den pågældendes personlige *forhold,* og således kan f.eks. nærmere oplysninger om kontakten med en anden person efter omstændighederne være omfattet af udtrykket "personlige forhold".

Om bestemmelsens nærmere rækkevidde henvises til beskrivelsen af gældende ret, der er indeholdt i betænkningens kapitel 19, pkt. 1 og 2.

Identifikationskravet

§ 9. En anmodning om aktindsigt efter §§ 7 og 8 skal

1) indeholde de oplysninger, som er nødvendige for, at den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i, kan identificeres, og
2) angive det tema, sagen eller dokumentet vedrører.

Stk. 2. Behandlingen af en anmodning om aktindsigt efter § 7 kan, uanset at betingelserne i stk. 1 er opfyldt, afslås, i det omfang

1) behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, eller
2) anmodningen må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende.

Til § 9

Bestemmelsen omhandler det såkaldte identifikationskrav, og videreføre på nogle punkter den gældende lovs § 4, stk. 3, mens den på andre punkter indebærer enkelte ændringer.

Bestemmelsen i *stk. 1* stiller som betingelse for at få aktindsigt, at det i bestemmelsen angivne identifikationskrav er opfyldt. Derimod stilles der – i overensstemmelse med gældende ret – ikke noget krav om, at der gives en nærmere begrundelse for en anmodning om aktindsigt. Der gælder heller ikke noget formkrav til en sådan anmodning, der således kan fremsættes skriftligt (pr. fax, e-mail eller almindelig post) eller mundtligt (f.eks. telefonisk eller ved personligt fremmøde i myndigheden), jf. betænkningens kapitel 12, pkt. 3-6, som indeholder en beskrivelse af gældende ret, og kapitel 12, pkt. 8.1, hvor kommissionens overvejelser er gengivet.

Bestemmelsen videreføre det såkaldte *objektive identifikationskrav*, der følger af den gældende lovs § 4, stk. 3. Dette krav er dog udtrykkeligt angivet i bestemmelsen i *stk. 1, nr. 1*, og det er således præciseret, at en anmodning om aktindsigt skal indeholde de oplysninger, som er nødvendige for, at en myndighed mv. kan identificere den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i. Om dette krav er opfyldt, vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, men en myndighed mv. vil dog, navnlig hvor anmodningen er fremsat af medierne, have særlig grund til at vejlede medierne med henblik på, at myndigheden bliver i stand til at identificere de sager eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i.

Derimod videreføre bestemmelsen ikke det såkaldte *subjektive identifikationskrav*, der følger af den gældende lovs § 4, stk. 3, og som indebærer, at den aktindsigtssøgende skal have et forhåndskendskab til den sag eller det dokument, der anmodes om aktindsigt i, før henvendelsen til vedkommende myndighed. Der indføres dog i *stk. 1, nr. 2*, et krav om, at en aktindsigtsanmodning

skal angive det *tema*, sagen eller dokumentet vedrører. Dette krav vil være opfyldt, hvis det f.eks. anføres, at der ønskes aktindsigt i den pågældende forvaltningsmyndigheds "sager om udstedelse af jagttilladelser". Derimod vil kravet i almindelighed ikke være opfyldt, hvis der f.eks. anmodes om aktindsigt i "brevvekslingen de seneste 2 år mellem den pågældende forvaltningsmyndighed og en privat erhvervsvirksomhed".

Ophævelsen af det subjektive krav indebærer, at den aktindsigtssøgende – i modsætning til, hvad der følger af den gældende offentlighedslov – kan få aktindsigt i sager af en bestemt art eller sager journaliseret i en bestemt periode, hvis betingelsen om angivelse af tema er opfyldt.

Om bestemmelsens nærmere rækkevidde og kommissionens overvejelser henvises til betænkningens kapitel 12, pkt. 8.4 og pkt. 8.5.

Efter bestemmelsens *stk. 2, nr. 1*, kan en myndighed mv., uanset at betingelserne i stk. 1 er opfyldt, afslå at behandle en anmodning om aktindsigt efter § 7, i det omfang behandlingen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Om baggrunden for bestemmelsens indførelse henvises til betænkningens kapitel 12, pkt. 8.5.1.

Ved vurderingen af, om behandlingen af en anmodning om aktindsigt vil nødvendiggøre et *uforholdsmæssigt ressourceforbrug*, må der lægges vægt på, hvor mange sager eller dokumenter anmodningen om aktindsigt vedrører, ligesom der må lægges vægt på, om aktindsigten på grund af dokumenternes og sagernes indhold vil være kompliceret at behandle. Det afgørende vil således typisk være det forventede tidsforbrug i forbindelse med behandlingen af aktindsigtsanmodningen. Hvis det uforholdsmæssige ressourceforbrug skyldes, at forvaltningsmyndigheden har undladt f.eks. at journalisere sagens (sagernes) akter behørigt, kan bestemmelsen dog ikke af den grund bringes i anvendelse.

Efter bestemmelsens stk. 1, nr. 2, vil identifikationskravet være opfyldt, hvis den pågældende har angivet et tema, f.eks. "brevveksling, der vedrører den såkaldte smiley-ordning". I sådanne tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i et "tværgående spørgsmål", er en forvaltningsmyndighed alene forpligtet til at foretage en søgning i journalsystemet under anvendelse af de oplagte søgeord, ligesom den medarbejder, der behandler aktindsigtsanmodningen, skal foretage en umiddelbar overvejelse med hensyn til, hvilke dokumenter der er omfattet af anmodningen. Myndigheden er således ikke forpligtet til på anden måde, f.eks. ved manuel gennemgang af journalsystemet, at søge efter dokumenter, der er omfattet af anmodningen.

Kravet om, at det skal påvises, at behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, indebærer, at såfremt den, der

har søgt om aktindsigt, godtgør en *særlig interesse* i sagerne eller dokumenterne, vil myndigheden mv. være forpligtet til i almindelighed – og således uanset sagens eller dokumenternes omfang – at behandle anmodningen. En myndighed vil i den forbindelse kun sjældent kunne undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, der er fremsat af et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut, da sådanne medier og forskere i almindelighed må antages at have en særlig interesse i aktindsigten, jf. også lovudkastets § 28, stk. 2, nr. 1, og § 29, stk. 2, hvorefter en myndighed kan undlade at foretage ekstrahering med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

En myndighed mv. vil dog under alle omstændigheder, hvor der er tale om en anmodning om aktindsigt, der vil være ressourcekrævende at behandle, herunder uforholdsmæssig ressourcekrævende, kunne anmode den aktindsigtssøgende om at konkretisere, hvad det nærmere er, at den pågældende interesserer sig for. Endvidere vil myndigheden efter omstændighederne kunne tilkendegive, at en manglende konkretisering – hvor der ikke er tale om afslag på anmodningen som følge af et uforholdsmæssigt ressourceforbrug – vil indebære længere sagsbehandlingstid.

Meddelelse af afslag på aktindsigt med henvisning til ressourceforbruget bør således meget ofte ikke være den første reaktion på en anmodning om aktindsigt, men myndigheden bør i første række indlede en dialog med den aktindsigtssøgende med henblik på at få afgrænset og konkretiseret anmodningen, således at et eventuelt ressourceproblem ikke længere foreligger.

Der kan endvidere efter omstændighederne meddeles afslag på en anmodning om aktindsigt med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, hvor den samme ansøger anmoder om aktindsigt i den ene sag efter den anden hos en myndighed.

Adgangen til i sådanne tilfælde at meddele afslag på aktindsigt, vil dog forudsætte, at den pågældende gennem en periode har anmodet om aktindsigt i et betragteligt antal sager hos den samme myndighed, og at det er åbenbart, at ansøgeren ikke har en sådan særlig interesse i de sager, der søges aktindsigt i, at myndigheden løbende bør være forpligtet til at anvende omfattende ressourcer på at behandle aktindsigtsanmodninger fra den pågældende. Det bemærkes, at det vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, om der i de omhandlede tilfælde kan meddeles afslag, og der gælder således f.eks. ikke en ret til at få behandlet mindst 10 aktindsigtsanmodninger inden for en periode på 6 måneder. Det forudsættes imidlertid, at en ansøger normalt – alt afhængig af omstændighederne – vil skulle have fremsat 10-15 anmodninger over for den

samme myndighed inden for det seneste halve år for, at der af den omhandlede grund kan meddeles afslag.

Efter bestemmelsen i *stk. 2, nr. 2,* kan der endvidere meddeles afslag på en anmodning om aktindsigt, i det omfang anmodningen må antages at *skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende*. Denne del af bestemmelsen er i vidt omfang en videreførelse af, hvad der allerede følger af gældende ret, og giver således udtrykkelig mulighed for at afslå anmodninger om aktindsigt, hvis der er tale om klare tilfælde af misbrug.

Bestemmelsen vil bl.a. kunne anvendes, hvor en anmodning om aktindsigt i en sag eller i dokumenter har til formål at skabe grundlag for retsstridige forhold eller har til formål at forfølge eller på lignende måde genere myndighedens ansatte eller privatpersoner (chikane).

Ved vurderingen af, om det kan lægges til grund, at en aktindsigtsanmodning må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende, må der tages udgangspunkt i de konkrete omstændigheder ved anmodningen. Det kan i den forbindelse f.eks. indgå, om ansøgeren selv har givet udtryk for, at anmodningen fremsættes med det formål at genere eller forfølge en person mv., ligesom der kan lægges vægt på, om ansøgeren tidligere har benyttet oplysninger, som den pågældende har fået aktindsigt i, til at begå retsstridige forhold. Der kan endvidere lægges vægt på, om ansøgeren ved møder eller telefonisk har optrådt truende.

Indsigt i databaser

§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke databaser, herunder registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, dog bortset fra fortegnelser som nævnt i § 7, stk. 2, nr. 2.

Stk. 2. Vedkommende minister kan fastsætte regler om en juridisk persons adgang til at blive gjort bekendt med oplysninger om den pågældende selv i de databaser mv., der er nævnt i stk. 1.

Til § 10

Bestemmelsen i *stk. 1* svarer med en enkelt sproglig ændring til den gældende lovs § 5, stk. 2, idet det er fremhævet, at retten til aktindsigt ikke omfatter "databaser". Der er ikke med den ændrede formulering tilsigtet nogen ændring i offentlighedens manglende adgang til aktindsigt i myndighedernes registre mv., der føres ved hjælp af elektronisk databehandling. Der kan derfor med hensyn til den nærmere rækkevidde af bestemmelsen, henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 10, pkt. 10, og kapitel 11, pkt. 2, der forudsættes videreført.

Om kommissionens overvejelser om offentlighedens adgang til aktindsigt i myndighedernes databaser, henvises til betænkningens kapitel 11, pkt. 4.2, hvor det fremgår, at kommissionen finder, at myndighederne mv. i medfør af et princip svarende til lovudkastets § 14 om meroffentlighed i almindelighed bør imødekomme en anmodning om indsigt i en myndigheds database, hvis databasen kan udleveres med enkle tekniske hjælpemidler, som myndigheden råder over, og hvis modstående hensyn, herunder bl.a. hensynet til myndighedernes tavshedspligt og principperne i persondataloven, ikke er til hinder herfor. Ved vurderingen af, om en database skal udleveres efter det nævnte princip, kan der også tages hensyn til, om den aktindsigtssøgende må antages at ville anvende databasen til et retsstridigt formål.

Bestemmelsen i *stk. 2* er indholdsmæssigt identisk med den gældende lovs § 5, stk. 3, og giver vedkommende minister adgang til at fastsætte regler om, at juridiske personer – i lighed med, hvad der efter persondataloven gælder for fysiske personer – kan få indsigt i oplysninger i myndighedernes databaser mv. om dem selv, jf. betænkningens kapitel 10, pkt. 10.2. Der er således med bestemmelsen mulighed for at fastsætte regler om egenacces for juridiske personer i forvaltningsmyndighedernes databaser.

Ret til sammenstilling af oplysninger i databaser (dataudtræk)

§ 11. Enhver kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved enkle kommandoer. Såfremt oplysningerne er omfattet af §§ 19-35, gælder sammenstillingsretten kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem en anonymisering, der kan foretages ved enkle kommandoer. Retten til at få foretaget en sammenstilling gælder ikke, hvis oplysningerne allerede er offentliggjort i egnet form eller format.

Til § 11

Bestemmelsen, der er ny, fastsætter en ret for offentligheden til under visse betingelser at kræve, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af oplysninger i myndighedens databaser, som myndigheden ikke allerede har foretaget. Der er således tale om, at myndighederne – i modsætning til, hvad der følger af den gældende lov – i et vist omfang forpligtes til at udarbejde dokumenter, der ikke allerede foreligger, jf. herom bemærkningerne til § 7, stk. 1, samt betænkningens kapitel 10, pkt. 5, og kapitel 11, pkt. 2.2.

Det er en betingelse for, at offentligheden kan kræve en sammenstilling, at der er tale om allerede *foreliggende oplysninger* i myndighedens databaser. Det kan således ikke kræves, at en myndighed tilvejebringer (nye) oplysninger med henblik på at foretage en efterfølgende sammenstilling af oplysningerne.

Hvis de oplysninger, der anmodes om at blive sammenstillet, er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i §§ 19-35, følger det af bestemmelsens *2. pkt.*, at sammenstillingsretten kun gælder, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser (eller følger af bestemmelserne), kan tilgodeses gennem anonymisering. Det gælder f.eks., hvis de oplysninger, der anmodes om at få sammenstillet, er omfattet af lovudkastets § 30, nr. 1, der undtager oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold fra retten til aktindsigt. Det er i den forbindelse en betingelse, at sammenstillingen og anonymiseringen for en samlet betragtning kan foretages ved enkle kommandoer, jf. om dette udtryk nedenfor. Herudover er det en betingelse, at en eventuel anonymisering er tilstrækkelig effektiv. Der henvises herom til betænkningens kapitel 11, pkt. 4.3.1, og kapitel 17, pkt. 5.2.2.

Retten til at kræve en sammenstilling af oplysninger gælder ikke, hvis det må antages, at de sammenstillede oplysninger vil blive anvendt i et *retsstridigt øjemed*.

Det er i øvrigt en betingelse, at sammenstillingen – og en eventuel anonymisering – kan foretages ved *enkle kommandoer*. Denne betingelse tager sigte på

at varetage hensynet til den ressourcemæssige belastning af den offentlige forvaltning, som en sammenstillingsret vil indebære, og betingelsen vil alene være opfyldt, hvis sammenstillingen og en eventuel anonymisering kan foretages af myndigheden uden brug af væsentlige ressourcer. Ved vurderingen af, om sammenstillingen og en eventuel anonymisering er for ressourcekrævende, skal der lægges vægt på, hvor lang tid sammenstillingen (og en eventuel anonymisering) vil tage, herunder hvor kompliceret den er. Betingelsen om enkle kommandoer vil således ikke være opfyldt, hvis sammenstillingen (og en eventuel anonymisering) ikke kan foretages i løbet af kort tid eller vil kræve indhentelse af særlig faglig ekspertise, som myndigheden ikke i forvejen råder over.

Betingelsen om enkle kommandoer vil under alle omstændigheder ikke være opfyldt, hvis den pågældende forvaltningsmyndighed selv skal foretage en nærmere vurdering af, hvilke oplysninger der skal sammenstilles med henblik på at imødekomme en anmodning om at foretage en sammenstilling.

Udtrykket *myndighedens databaser* dækker – foruden de databaser som myndigheden selv har oprettet og fører – også forvaltningens databaser, hvor driften er udliciteret til en privat virksomhed.

Retten til at kræve en sammenstilling af oplysninger gælder efter bestemmelsens *3. pkt.* ikke, hvis oplysningerne allerede *er offentliggjort i egnet form eller format,* det vil sige i en form eller i et format, der gør det muligt for den aktindsigtssøgende selv at foretage en sammenstilling af de offentliggjorte oplysninger, jf. også lovudkastets § 40, stk. 1, nr. 2, jf. stk. 2, samt bemærkningerne hertil. I sådanne tilfælde må den pågældende selv gennemføre en eventuel (elektronisk) sammenstilling af oplysningerne, og kan således ikke forlange, at forvaltningsmyndigheden foretager sammenstillingen.

En forvaltningsmyndighed vil i øvrigt kunne få dækket de faktiske omkostninger, der er forbundet med at foretage sammenstillingen, herunder de omkostninger, der er forbundet med at kræve, at en privat virksomhed, der fører myndighedens databaser, foretager en sammenstilling.

Om bestemmelsens nærmere rækkevidde, herunder vedrørende spørgsmålet om betaling for en sammenstilling, der foretages af en privat virksomhed, henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 11, pkt. 4.3.

Ret til indsigt i databeskrivelsen

§ 12. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 31-33, forlange at få indsigt i en databeskrivelse om de typer af oplysninger, der indgår i en database, hvilket grundlag oplysningerne bygger på samt oplysninger om, hvilke formater en database anvender. Denne ret gælder i forhold til databaser, som en forvaltningsmyndighed anvender i forbindelse med konkret sagsbehandling eller i forbindelse med udarbejdelse af offentliggjorte analyser, beregninger og lignende.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med finansministeren bestemme, at ministerielle departementer og underliggende styrelser og direktorater skal udfærdige databeskrivelser som omfattet af stk. 1, i det omfang sådanne ikke allerede foreligger hos myndigheden. For den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne træffes bestemmelsen af indenrigs- og socialministeren.

Stk. 3. Forvaltningsmyndighederne skal i forhold til de typer af databaser, der er nævnt i stk. 1, som etableres eller udvikles efter lovens ikrafttræden, sikre sig, at der i almindelighed udarbejdes en databeskrivelse med henblik på, at der i overensstemmelse med stk. 1 kan meddeles indsigt heri.

Til § 12

Med bestemmelsen, der er ny, indføres en ret for offentligheden til at få indsigt i de databeskrivelser, der indeholder information om de typer af oplysninger, som indgår i en database (oplysninger om, hvilke data databasen indeholder), hvilket grundlag oplysningerne i databasen bygger på (kriterier for indsamling og registrering af foreliggende oplysninger i databasen, kilder, tidspunkter for indsamling og frekvens for ajourføring) samt oplysninger om, hvilke formater en database anvender (f.eks. oplysninger om tilgængelige formater for dataudtræk, såsom tekstformat eller regnearksformat), jf. nærmere herom betænkningens kapitel 11, pkt. 4.4. Sigtet med bestemmelsen er, at en indsigt i databeskrivelsen skal sikre offentligheden kendskab til, hvordan den enkelte database grundlæggende er opbygget.

Det er med bestemmelsen forudsat, at en databeskrivelse i almindelighed vil have karakter af et "enkelt" tekstdokument, der er udarbejdet af den pågældende forvaltningsmyndighed, og som indeholder en generel og kortfattet beskrivelse af, hvordan den pågældende database overordnet er opbygget. Databeskrivelsen vil således ikke nødvendigvis have karakter af en IT-faglig manual vedrørende den pågældende database.

I forhold til adgangen til at få indsigt i, hvilket grundlag oplysningerne i en database bygger på, skal der sondres mellem den pågældende forvaltningsmyndigheds egne oplysninger og eksternt indhentede oplysninger. Med hensyn til den pågældende forvaltningsmyndigheds *egne oplysninger* bør grundlaget for sådanne oplysninger omfatte oplysninger om kriterier for indsamling

og registrering af foreliggende oplysninger i databasen, kilder, tidspunkter for indsamling og frekvens for ajourføring. Med hensyn til *eksternt indhentede oplysninger* – dvs. oplysninger, der indgår i en database, men som leveres af en ekstern dataleverandør som f.eks. Danmarks Statistik – er det tilstrækkeligt at oplyse om, at de pågældende oplysninger leveres af den pågældende dataleverandør.

Efter bestemmelsen i *stk. 1* gælder retten til at få indsigt i databeskrivelsen, når databeskrivelsen allerede foreligger i et dokument hos den pågældende myndighed. Adgangen gælder også, selv om beskrivelsen er indeholdt i et internt dokument. Retten til indsigt gælder alene databeskrivelser vedrørende databaser, der anvendes i forbindelse med konkret sagsbehandling eller i forbindelse med offentliggjorte analyser, beregninger og lignende.

Retten til indsigt i databeskrivelsen efter stk. 1 indebærer således ikke, at den pågældende forvaltningsmyndighed er forpligtet til at udarbejde et nyt dokument, der indeholder databeskrivelsen, hvis en sådan ikke allerede foreligger hos myndigheden, jf. dog stk. 2 og 3.

Retten til indsigt i databeskrivelsen kan begrænses, hvis de hensyn, der er nævnt i lovudkastets §§ 31-33, i det enkelte tilfælde gør sig gældende. Herved sigtes bl.a. til, at det ikke vil være muligt at få indsigt i databeskrivelsen, hvis det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.

Bestemmelsen i *stk. 2* giver mulighed for, at vedkommende minister, efter forhandling med finansministeren, kan pålægge ministerielle departementer og underliggende styrelser og direktorater at udarbejde databeskrivelser i forhold til de databasetyper, der er nævnt i stk. 1. Tilsvarende kan indenrigs- og socialministeren træffe bestemmelse herom for så vidt angår den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne. Der vil være adgang til indsigt i disse databeskrivelser i samme omfang som efter stk. 1. Der henvises til betænkningens kapitel 11, pkt. 4.4.4, med hensyn til den nærmere afgrænsning af udtrykket "den centrale forvaltning" i kommunerne og regionerne.

Bestemmelsen i *stk. 3* fastsætter, at der i forhold til databaser, der af forvaltningsmyndighederne etableres eller udvikles efter lovens ikrafttræden, og som anvendes i forbindelse med konkret sagsbehandling eller i forbindelse med udarbejdelse af offentliggjorte analyser, beregninger og lignende, i almindelighed gælder en pligt for forvaltningsmyndighederne til at sikre sig, at der udarbejdes en databeskrivelse, der svarer til den, der er nævnt i stk. 1. Det vil sige, at databeskrivelsen skal indeholde information om de typer af information, der indgår i en database, hvilket grundlag oplysningerne i databasen bygger på samt oplysninger om, hvilke formater den pågældende database anvender.

Forpligtelsen til at få udarbejdet en databeskrivelse gælder som nævnt alene i forhold til databaser, der *etableres eller udvikles* efter lovens ikrafttræden. Uvæsentlige ændringer af en database, der er anskaffet før lovens ikrafttræden, vil således ikke indebære en forpligtelse til efter stk. 3 at få udarbejdet en databeskrivelse.

Med bestemmelsens fremhævelse af, at en forvaltningsmyndighed *i almindelighed* skal sikre sig, at der udarbejdes en databeskrivelse, sigtes der til, at denne forpligtelse ikke gælder i de særlige tilfælde, hvor det drejer sig om en meget omfattende database med sammensatte data, og hvor udarbejdelsen af en databeskrivelse derfor vil indebære et væsentligt ressourceforbrug.

I det omfang en forvaltningsmyndighed ikke får udarbejdet en databeskrivelse i forbindelse med etableringen eller udviklingen af databasen i et tilfælde, hvor det ikke ville have indebåret et væsentligt ressourceforbrug, er det med bestemmelsen forudsat, at myndigheden skal være forpligtet til enten selv eller af leverandøren at få udarbejdet en sådan beskrivelse, hvis der anmodes om indsigt i den. Det er med bestemmelsen i øvrigt forudsat, at forvaltningsmyndigheden – i lyset af, at myndigheden har tilsidesat den nævnte pligt, der følger af bestemmelsen – skal bære de omkostninger, der måtte være forbundet med at få udarbejdet databeskrivelsen.

Retten til indsigt i en databeskrivelse, der er udarbejdet efter stk. 3, vil også kunne begrænses, hvis de hensyn, der er nævnt i lovudkastets §§ 31-33, i det enkelte tilfælde gør sig gældende, jf. stk. 1.

Notatpligt

§ 13. I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en myndighed mv., skal den pågældende myndighed, når den enten mundtligt eller på anden måde modtager eller er bekendt med oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse, snarest muligt gøre notat om indholdet af oplysningerne eller vurderingerne. Det gælder dog ikke, hvis oplysningerne eller vurderingerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Stk. 2. En myndighed mv. skal i sager, hvor der vil blive truffet en afgørelse, endvidere snarest muligt tage notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Stk. 3. Notatpligten efter stk. 1 og 2 gælder ikke i forbindelse med behandlingen af sager inden for strafferetsplejen.

Til § 13

Bestemmelsen i *stk. 1* svarer med enkelte (tekniske) ændringer til den gældende lovs § 6, stk. 1.

Bestemmelsen fastslår, at den myndighed, der skal træffe afgørelsen i en sag, skal gøre notat i forhold til oplysninger, der modtages *mundtligt,* eller som *modtages på anden måde*. Notatpligten gælder således også i de tilfælde, hvor myndigheden modtager oplysningerne i ikke-mundtlig form, f.eks. i form af en sms-besked.

Notatpligten gælder – som det fremgår af bestemmelsen og i lighed med gældende ret – ikke blot i forhold til oplysninger, myndigheden modtager mundtligt eller på anden måde, men også i forhold til oplysninger, som myndigheden *på anden måde er bekendt med*. Notatpligten gælder således uanset, på hvilken måde forvaltningsmyndigheden er bekendt med oplysningerne af betydning for sagens afgørelse, og oplysningerne kan bl.a. stamme fra andre af myndighedens sager, fra gennemførelse af besigtigelser osv. Der henvises i den forbindelse til betænkningens kapitel 13, pkt. 3.3, der indeholder en beskrivelse af gældende ret med hensyn til baggrunden for myndighedens kendskab til oplysningerne.

Bestemmelsen er ændret således, at den gældende lovs udtryk "oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder", der fastlægger notatpligtens genstand, er ændret til at omfatte *oplysninger om en sags faktiske grundlag*, ligesom det er fremhævet, at notatpligten omfatter *eksterne faglige vurderinger*, f.eks. en videnskabelig eller teknisk vurdering af et forhold, som skal indgå i myndighedens afgørelse. Denne pligt følger allerede af gældende ret, og der er med de nævnte ændringer af bestemmelsen således ikke tilsigtet nogen ændring med hensyn til notatpligtens genstand, der i det hele videreføres, jf. kapitel 13,

pkt. 3.2 og pkt. 6.3.4, og kapitel 16, pkt. 5, om de samme udtryk i lovudkastets § 28, stk. 1, der fastsætter den såkaldte ekstraheringspligt.

Bestemmelsen er – med henblik på at sikre, at gengivelsen af oplysningerne bliver så nøjagtig som muligt – endvidere ændret således, at det er præciseret, at de pågældende oplysninger skal noteres *snarest muligt* efter, at myndigheden har modtaget eller i øvrigt har fået kendskab til oplysningerne.

Herudover er det i bestemmelsen blevet præciseret, at notatpligten efter bestemmelsen alene gælder *den pågældende myndighed*, det vil sige den forvaltningsmyndighed, der skal træffe afgørelse i den pågældende sag.

Om den nærmere rækkevidde af og kommissionens overvejelser om bestemmelsen i stk. 1 henvises til betænkningens kapitel 13, pkt. 6.

Bestemmelsen i *stk. 2*, der er ny, fastsætter en pligt for forvaltningsmyndighederne til i afgørelsessager at tage notat om *væsentlige sagsekspeditionsskridt*, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter. Bestemmelsen er udtryk for en lovfæstelse af den del af området for en almindelig ulovbestemt forvaltningsretlig retsgrundsætning om myndighedernes notatpligt, der angår afgørelsessager.

Notatpligten efter stk. 2 gælder – i lighed med pligten efter stk. 1 – alene, hvis det væsentlige sagsekspeditionsskridt ikke fremgår af sagens øvrige dokumenter, ligesom notatet skal tages snarest muligt efter, at det pågældende skridt er taget.

Den nævnte pligt indtræder kun, hvis der er tale om et *væsentligt sagekspeditionsskridt*. Det er ikke muligt generelt at fastlægge, hvornår et sagsekspeditionsskridt i en afgørelsessag skal betragtes som væsentligt, og det må således bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Som eksempler på sagsekspeditionsskridt, der i almindelighed må betragtes som væsentlige, og derfor skal noteres, kan dog nævnes det tilfælde, hvor en myndighed meddeler en afgørelse mundtligt, eller det tilfælde, hvor en myndighed mundtligt meddeler en aktindsigtssøgende, at afgørelsen først kan forventes truffet efter udløbet af lovens 10-dages frist (lovudkastets 7-arbejdsdages frist). Der henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 13, pkt. 4.1 og pkt. 6.2.1.

Vurderingen af et sagsekspeditionsskridts *væsentlighed* skal i øvrigt foretages på det tidspunkt, hvor det pågældende skridt tages.

Som det fremgår, er bestemmelsen i stk. 2 udtryk for en lovfæstelse af den del af området for en almindelig ulovbestemt forvaltningsretlig retsgrundsætning om myndighedernes notatpligt, der angår afgørelsessager. Den nævnte retsgrundsætning finder imidlertid også efter omstændighederne efter ombudsmandens opfattelse anvendelse uden for afgørelsessager.

Om den nærmere rækkevidde af den ulovbestemte retsgrundsætning i forhold til andre sager end afgørelsessager – herunder kommissionens overvejelser om ikke at lovfæste retsgrundsætningen i den nævnte henseende – henvises til betænkningens kapitel 13, pkt. 6.2.2.

Bestemmelsen i *stk. 3*, der er ny, fastslår, at notatpligten efter stk. 1 og 2 ikke gælder i forbindelse med behandlingen af sager inden for strafferetsplejen. Dette følger også af gældende ret, idet det i den gældende offentlighedslovs § 2, stk. 1, 1. pkt., er fastsat, at loven ikke gælder sager inden for strafferetsplejen. Om baggrunden for bestemmelsen henvises til betænkningens kapitel 13, pkt. 6.3.5, hvoraf det bl.a. fremgår, at der i vidt omfang bør gælde de samme principper om notatpligt inden for strafferetsplejen – som uden for – men at kommissionen af hensyn til, at dette spørgsmål i forhold til straffesager, der behandles af anklagemyndigheden og politiet, er reguleret i retsplejeloven, ikke har fundet grundlag for at stille forslag om en regulering af dette område.

Meroffentlighedsprincippet

§ 14. I forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt skal det overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i persondataloven.

Stk. 2. Stk. 1 gælder også i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt efter §§ 19-21.

Til § 14

Bestemmelsen fastsætter meroffentlighedsprincippet, der indebærer, at en myndighed mv. ikke er afskåret fra efter eget skøn at give aktindsigt i videre omfang end offentlighedsloven forpligter til.

Meroffentlighedsprincippet bygger på, at lovens undtagelsesbestemmelser i §§ 19-35 ikke indeholder et pålæg til myndighederne mv. om at undtage de dokumenter og oplysninger, der er omfattet af undtagelsesbestemmelserne fra retten til aktindsigt, men i almindelighed blot indebærer, at de pågældende dokumenter og oplysninger *kan undtages* fra retten til aktindsigt.

Meroffentlighedsprincippet kan på den baggrund siges at ligge i naturlig forlængelse af offentlighedsprincippet, idet det er med til at sikre størst mulig åbenhed i forvaltningen ved at give offentligheden mulighed for at få adgang til myndighedernes dokumenter og oplysninger selv i de tilfælde, hvor de pågældende dokumenter og oplysninger principielt set kan undtages fra aktindsigt efter lovens undtagelsesbestemmelser.

Bestemmelsen gælder efter sin formulering alene i forhold til spørgsmålet om at give meraktindsigt i *dokumenter og oplysninger*, der efter lovens §§ 23-35 kan undtages fra aktindsigt (stk. 1), eller i dokumenter og oplysninger, som indgår i *sager*, der kan undtages fra aktindsigt efter §§ 19-21 (stk. 2). Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for, at forvaltningsmyndighederne – som efter gældende ret – efter eget skøn kan gennemføre aktindsigten på anden *måde* eller i anden *form*, end loven forpligter til. Bestemmelsen er heller ikke til hinder for, at en forvaltningsmyndighed foretager en *sammenstilling af oplysninger,* der ikke kan foretages ved enkle kommandoer, jf. lovudkastets § 11, eller at en myndighed efter eget skøn giver *løbende aktindsigt* (det vil sige tilsagn om aktindsigt i fremtidige dokumenter).

En myndighed mv. bør i medfør af et princip svarende til lovudkastets § 14 om meroffentlighed i almindelighed imødekomme anmodninger om indsigt i en af forvaltningsmyndighedens databaser, hvis databasen kan stilles til rådig-

hed med enkle tekniske hjælpemidler, som myndigheden råder over, og hvis modstående hensyn, herunder bl.a. hensynet til myndighedernes tavshedspligt mv., ikke er til hinder herfor. Der henvises til betænkningens kapitel 11, pkt. 4.2, samt bemærkningerne til lovudkastets § 10.

Herudover bør en myndighed mv. efter anmodning fra den aktindsigtssøgende efter et princip svarende til lovudkastets § 14 foretage en anonymisering af oplysninger omfattet af lovudkastets §§ 31-33, i det omfang anonymiseringen kan foretages uden nævneværdig brug af myndighedens ressourcer. Det er en betingelse, at en eventuel anonymisering er tilstrækkelig effektiv. Om spørgsmålet om anonymisering henvises til betænkningens kapitel 17, pkt. 5.2.2.

Bestemmelsen i *stk. 1* er ændret i forhold til den tilsvarende bestemmelse i den gældende lovs § 4, stk. 1, 2. pkt., idet det er fremhævet, at forvaltningsmyndighederne i det enkelte tilfælde ikke blot kan, men *skal overveje*, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger, der kan undtages fra retten til aktindsigt efter loven. Bestemmelsen indebærer med andre ord, at myndighederne i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt er forpligtet til at tage stilling til, om der i det enkelte tilfælde kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Det forhold, at myndighederne mv. er forpligtet til at tage stilling til, om der kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, indebærer, at myndighederne i forbindelse med behandlingen af en aktindsigtsanmodning skal foretage vurderingen af *egen drift*, og der gælder derfor ikke et krav om, at den aktindsigtssøgende skal anmode om aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Myndighedernes pligt til af egen drift at overveje meroffentlighed gælder alene i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der skal meddeles meraktindsigt i dokumenter eller oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt, men spørgsmålet om f.eks. løbende aktindsigt alene skal overvejes, hvis den aktindsigtssøgende anmoder herom.

Forpligtelsen til af egen drift at tage stilling til, om der kan meddeles aktindsigt – i dokumenter og oplysninger, der kan undtages – efter meroffentlighedsprincippet, kan i praksis føre til, at myndighederne mv. i forbindelse behandlingen af en aktindsigtsanmodning først foretager en vurdering af, om der foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter og oplysninger fra aktindsigt, og hvis det ikke er tilfældet, kan der meddeles aktindsigt med det samme. Foreligger der imidlertid et reelt og sagligt behov for at undtage dokumenterne eller oplysningerne fra aktindsigt, vil myndigheden herefter skulle foretage vurderingen af, hvilken undtagelsesbestemmelse

der begrunder et afslag på aktindsigt, og om der er grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Det skal i øvrigt bemærkes, at myndighederne efter bestemmelsen alene er forpligtet til af egen drift at overveje, om der kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, mens myndighederne efter bestemmelsen *ikke er forpligtet til at give aktindsigt.*

I forbindelse med vurderingen af, om der kan meddeles aktindsigt efter stk. 1, må der – som efter gældende ret – foretages en *afvejning af modstående interesser.* Der skal således på den ene side tages hensyn til styrken, svagheden eller fraværet af den aktindsigtssøgendes interesse i at få indsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger, og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og andre lovlige hensyn. I de tilfælde, hvor et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut anmoder om aktindsigt, vil det i almindelighed kunne lægges til grund, at der foreligger en berettiget interesse i at få indsigt i dokumenterne eller oplysningerne, som vil skulle afvejes overfor eventuelle modstående interesser.

I det omfang den nævnte afvejning fører til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i stk. 1, skal forvaltningsmyndigheden *begrunde* afslaget nærmere. Begrundelseskravet kan imidlertid opfyldes ved, at forvaltningsmyndigheden oplyser, at myndigheden har overvejet at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, men at afvejningen af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse, eller andre lovlige hensyn, og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag anmodningen om aktindsigt, har ført til, at myndigheden ikke finder grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Det må i den forbindelse antages, at afvejningen i de tilfælde, hvor der er tale om at undtage oplysninger fra retten til aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i lovudkastets §§ 30-33, i almindelighed vil føre til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. Dette skyldes, at de oplysninger, der kan undtages med hjemmel i §§ 30-33, i almindelighed vil være underlagt tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27, og i sådanne tilfælde kan meroffentlighedsprincippet ikke anvendes, jf. nedenfor. Endvidere skyldes det, at oplysninger alene kan undtages med hjemmel i lovudkastets § 33, hvis der efter en konkret vurdering er en nærliggende fare for, at de i bestemmelsens nr. 1-5 nævnte interesser vil lide skade af betydning, og der vil således i almin-

delighed kun være et meget begrænset rum til at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Meroffentlighedsprincippet vil dermed have størst praktisk betydning i de tilfælde, hvor dokumenter og oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt efter andre undtagelsesbestemmelser end lovudkastets §§ 30-33. Det bemærkes dog, at der også i de tilfælde, hvor oplysningerne er omfattet af de nævnte undtagelsesbestemmelser, kan gives aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. Det gælder f.eks. i de tilfælde, hvor de pågældende oplysninger er omfattet af en undtagelsesbestemmelse, der varetager hensynet til en offentlig interesse, som myndigheden selv råder over, f.eks. hensynet til det offentliges økonomiske interesser (lovudkastets § 33, nr. 3).

Bestemmelsen i stk. 1, *2. pkt.*, fastsætter – i lighed med, hvad der følger af den gældende lovs § 4, stk. 1, 2. pkt. – at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, hvis reglerne om *tavshedspligt eller regler i persondataloven* er til hinder herfor. Dette indebærer, at forvaltningsmyndighederne i forbindelse med anvendelsen af meroffentlighedsprincippet bl.a. skal respektere straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 1-7, og myndighederne skal således iagttage, at der ikke som led i meroffentlighed videregives oplysninger, der er omfattet af reglerne om tavshedspligt mv. Vedkommende forvaltningsmyndighed vil dog – uanset om en oplysning er omfattet af en tavshedspligtbestemmelse – kunne give meroffentlighed, hvis den pågældende tavshedspligtbestemmelse varetager hensynet til en offentlig interesse, som myndigheden selv kan råde over, jf. kapitel 18, pkt. 4.2.2, og kapitel 20, pkt. 3.4.1.

Myndighederne mv. skal i forbindelse med anvendelsen af meroffentlighedsprincippet endvidere iagttage reglerne i *persondataloven*. Dette indebærer navnlig, at forvaltningsmyndighederne ikke som led i meroffentlighed kan videregive (fortrolige) oplysninger, der er omfattet af persondatalovens §§ 6-8.

En myndighed kan dog som led i meroffentlighed videregive oplysninger om enkeltpersoners (private) forhold omfattet af persondatalovens §§ 6-8 og forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6, hvis de pågældende oplysninger er tilstrækkeligt effektivt anonymiserede, jf. kapitel 17, pkt. 5.2.2.

Der kan om meroffentlighedsprincippets rækkevidde, herunder bl.a. med hensyn til at give aktindsigt på anden måde eller i anden form, end loven forpligter til, henvises til betænkningens kapitel 20, pkt. 2.1.3.

Bestemmelsen i *stk. 2* fastsætter, at meroffentlighedsprincippet i stk. 1 også gælder i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i *sager*, der er undtaget fra aktindsigt efter §§ 19-21. Det vil sige, at den pågældende myndighed mv. i sådanne tilfælde også

af egen drift skal overveje, om der skal meddeles meraktindsigt, ligesom myndigheden i den forbindelse skal iagttage de almindelige regler om tavshedspligt i bl.a. forvaltningslovens § 27 samt reglerne i persondatalovens §§ 6-8 for så vidt angår fortrolige personoplysninger.

Det er med bestemmelsen i stk. 2 forudsat, at den enkelte myndighed ikke skal være forpligtet til at gennemgå samtlige sagens dokumenter og oplysninger med henblik på at tage stilling til, om der skal meddeles meraktindsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger. Myndigheden skal derimod foretage en mere samlet og overordnet vurdering af, om der bør meddeles aktindsigt i dokumenter og oplysninger, der indgår i en sag, der er undtaget fra aktindsigt. Det vil sige, at der skal foretages en mere generel vurdering af, om de hensyn, der begrunder undtagelsen af den pågældende sagstype fra retten til aktindsigt, fortsat kan antages at gælde på det tidspunkt, hvor anmodningen om aktindsigt modtages.

Da formålet med lovudkastets § 22 er at sikre, at de af bestemmelsen omfattede kalendere i det hele undtages fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, vil meroffentlighedsprincippet i § 14, stk. 2, *ikke gælde* for sager om førelse af en kalender, jf. også betænkningens kapitel 15, pkt. 7.3.3.4.

Der foreligger en dissens i forhold til bestemmelsen i § 14, stk. 2. Der henvises således til betænkningens kapitel 15, pkt. 7.3.3.4.

Der kan om bestemmelsen i stk. 2 i øvrigt henvises til betænkningens kapitel 20, 3.2.2.2.

Til kapitel 3
Journalisering, postlister og aktiv information

Journalisering

§ 15. Et dokument, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, skal journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt.

Stk. 2. Et dokument omfattet af stk. 1, som forvaltningsmyndigheden har modtaget eller afsendt, skal journaliseres snarest muligt efter dokumentets modtagelse eller afsendelse.

Stk. 3. Journalsystemet skal indrettes således, at det indeholder følgende oplysninger om de dokumenter, der journaliseres:

1) Dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse.
2) Kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold.

Stk. 4. Pligten til at journalisere efter stk. 1-3 gælder for statslige forvaltningsmyndigheder omfattet af lovens § 2 samt kommunale og regionale enheder, der kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning.

Stk. 5. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om at undtage forvaltningsmyndigheder mv., der er omfattet af stk. 4, fra pligten til at journalisere.

Stk. 6. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at pligten til at journalisere efter stk. 1 og 2 også skal gælde for kommunale og regionale enheder samt selskaber mv., der ikke er omfattet af stk. 4.

Til § 15

Bestemmelsen, der er ny, fastsætter i *stk. 1* en pligt for forvaltningsmyndighederne til at journalisere myndighedernes dokumenter.

Bestemmelsen har bl.a. til *formål* at understøtte lovens offentlighedsprincip, idet bestemmelsen understøtter, at dokumenter i forvaltningsmyndighedernes varetægt bevares på en sådan måde, at de kan stilles til rådighed for offentligheden bl.a. som led i behandlingen af en aktindsigtsanmodning. Om de formål, som journaliseringen i øvrigt må antages at varetage, henvises til betænkningens kapitel 25, pkt. 3.1.

Bestemmelsen i stk. 1 indebærer, at pligten til at foretage journalisering gælder i forhold til de dokumenter, som myndigheden har *oprettet*. Dette indebærer, at såvel interne dokumenter omfattet af lovudkastets § 23, stk. 1, som dokumenter, myndigheden har sendt til udenforstående, er omfattet af journaliseringspligten.

Journaliseringspligten efter stk. 1 gælder endvidere for dokumenter, der er *indgået* til myndigheden. Det vil sige, at pligten til at foretage journalisering også gælder i forhold til de dokumenter, myndigheden modtager fra udenforstående.

Det følger af stk. 1, at pligten til at journalisere ikke gælder alle dokumenter, idet journaliseringspligten gælder under forudsætning af, *at* dokumentet er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, og *at* det pågældende dokument har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt.

Med hensyn til den nærmere forståelse af udtrykket "administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed" henvises til bemærkningerne til lovudkastets § 7, stk. 1, samt betænkningens kapitel 10, pkt. 6, og pkt. 11.5. Det nævnte udtryk indebærer bl.a., at bøger, aviser, tidsskrifter, reklamer, tryksager, kort, brochurer, takkeskrivelser og diverse indbydelser, der ikke har nogen forbindelse til myndighedens almindelige virksomhed, ikke er omfattet af journaliseringspligten efter stk. 1.

Udtrykkene "betydning for en sag" og "betydning for sagsbehandlingen i øvrigt" indebærer for en principiel betragtning, at det er dokumentets indhold og ikke dets form eller karakter (elektronisk, papirbaseret, internt, eksternt mv.), der er afgørende for, om dokumentet er omfattet af journaliseringspligten.

Med udtrykket *"betydning for en sag"* sigtes der til, om dokumentet (indirekte eller direkte) har betydning for sagens indholdsmæssige del, mens der med udtrykket *"betydning for […] sagsbehandlingen i øvrigt"* navnlig sigtes til, om dokumentet i forhold til den pågældende sag har en dokumentations- eller bevismæssig værdi.

Omfattet af journaliseringspligten er således navnlig dokumenter, som myndigheden har *afsendt* eller *modtaget*, og som kan karakteriseres som "egentlige skriftlige dokumenter", samt i øvrigt dokumenter, der indeholder oplysninger om en sags faktiske grundlag eller faglige vurderinger fra udenforstående, der er af betydning for sagen. Herudover er dokumenter, der indeholder argumenter og synspunkter fra udenforstående om afgørelsen eller behandlingen af sagen, omfattet af journaliseringspligten.

Journaliseringspligten gælder for en principiel betragtning også *interne dokumenter*, men den kan i almindelighed ikke antages at have betydning for udkast til sådanne dokumenter, da de typisk ikke indeholder oplysninger, der – i lyset af sagens øvrige dokumenter – er af betydning for en sag. Derimod er *interne dokumenter i endelig form* omfattet af journaliseringspligten, i det omfang de har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Således vil bl.a.

selvstændige (interne) dokumenter, som indeholder et notat, der er udfærdiget efter lovudkastets § 13, i almindelighed være omfattet af journaliseringspligten.

Med udtrykket "endelig form" sigtes navnlig til, at det pågældende dokument har været tillagt faktisk betydning i forbindelse med behandlingen af den pågældende sag, eller – hvis dette ikke har været tilfældet – om dokumentet er (endeligt) godkendt af den øverst fagligt ansvarlige for det pågældende område indenfor vedkommende forvaltningsmyndighed.

Herudover kan *e-mails* være omfattet af journaliseringspligten, hvis den enkelte e-mail har betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt. Dette indholdsmæssige kriterium – sammenholdt med e-mailens uformelle karakter – indebærer, at ganske mange e-mails, som en forvaltningsmyndighed (eller den enkelte ansatte) modtager, ikke skal journaliseres. Der henvises således til betænkningens kapitel 25, pkt. 3.5.2.3, hvor der er nævnt en række eksempler på e-mails, der ikke er omfattet af journaliseringspligten.

Spørgsmålet om, hvorvidt et dokument har betydning for sagen eller sagsbehandlingen skal for en principiel betragtning afgøres på det tidspunkt, hvor dokumentet modtages eller oprettes (afsendes) af forvaltningsmyndigheden. Der er overladt den enkelte forvaltningsmyndighed en vis margin ved vurderingen af, om et dokument er af betydning for sagen eller sagsbehandlingen. Dette gælder navnlig i forhold til e-mails og interne dokumenter.

Bestemmelsen i stk. 1 indebærer (blot) en pligt til at foretage journalisering af dokumenter, der har betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt, men derimod ikke, at de pågældende dokumenter journaliseres i det samme journalsystem. Stk. 1 er således ikke til hinder for, at f.eks. klassificerede dokumenter journaliseres i et særskilt journalsystem.

Bestemmelsen regulerer heller ikke den nærmere indretning af journalsystemet, herunder at myndigheden skal have oprettet en journalplan – det vil sige en oversigt over myndighedens sagsområde opdelt i sagsgrupper med et dertil knyttet nummereringssystem – til brug for journaliseringen. Journalsystemet skal dog være indrettet på en sådan måde, at de oplysninger, der er nævnt i stk. 3, kan angives i systemet.

Efter bestemmelsen i *stk. 2* skal et dokument omfattet af stk. 1, som en forvaltningsmyndighed har *modtaget* eller *afsendt*, journaliseres *snarest muligt* efter dets modtagelse eller afsendelse. Interne dokumenter er således ikke omfattet af stk. 2, jf. nærmere herom betænkningens kapitel 25, pkt. 3.6.2.

Det er med bestemmelsen forudsat, at der kan være en vis forskel i henseende til, på hvilket tidspunkt efter modtagelsen eller afsendelsen de forskellige typer af dokumenter, der er omfattet af lovens dokumentbegreb, bør være

journaliseret. I forhold til "sædvanlige" papirbaserede dokumenter (f.eks. breve fra/til en borger) indebærer udtrykket *snarest muligt*, at brevene i almindelighed bør være journaliseret 3-4 arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen. Dette betyder, at en forvaltningsmyndighed bør tilrettelægge journaliseringen således, at modtagne eller afsendte dokumenter ikke i almindelighed journaliseres senere end den 4. arbejdsdag efter modtagelsen eller afsendelsen.

Derimod gælder det samme ikke i forhold til e-mails, der – i det omfang de er omfattet af journaliseringspligten – i almindelighed bør være journaliseret senest 7 arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen. Denne forskel i henseende til tidspunktet for journalisering af e-mails i forhold til papirbaserede dokumenter skal bl.a. ses i lyset af de ganske mange e-mails, som en forvaltningsmyndighed (eller den enkelte ansatte) løbende modtager.

Bestemmelsen i stk. 2 er ikke til hinder for, at et dokument eller en e-mail efter omstændighederne kan journaliseres senere end de nævnte (3-4 eller 7) arbejdsdage, hvilket f.eks. kan tænkes i de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed behandler en sag, der er af en sådan følsom karakter, at det efter en (saglig) vurdering må antages, at kredsen af personer, der har kendskab til sagen og dens dokumenter, bør begrænses mest muligt. Når det hensyn, der har begrundet en udskydelse af journaliseringen, ikke længere foreligger, bør de pågældende dokumenter journaliseres straks derefter.

Udtrykket "snarest muligt" indebærer endvidere, at en længere "journaliseringsfrist" anerkendes i tilfælde af, at den pågældende sagsbehandler er fraværende, f.eks. på grund af ferie, sygdom, kursusdeltagelse, tjenesterejse eller lignende.

Det er dog under alle omstændigheder forudsat, at dokumenter, der er omfattet af journaliseringspligten i stk. 1 – herunder en sags aktliste – er journaliseret på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse i forhold til en aktindsigtsanmodning.

Efter bestemmelsen i *stk. 3.* skal journalsystemet indrettes således, at det indeholder oplysninger om dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse, samt en kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold. Den korte, tematiske angivelse vil som udgangspunkt kunne være det pågældende dokuments eventuelle titel (overskrift). Derimod vil en ren typebetegnelse ikke være tilstrækkelig, f.eks. brev, notat mv.

I nogle tilfælde kan en artsangivelse – f.eks. borgerhenvendelse eller høringssvar – dog være tilstrækkelig, hvis sagens indhold er tilstrækkelig præcist afgrænset. Dette gælder eksempelvis i en sag, hvor en myndighed har sendt et dokument (f.eks. udkast til en administrativ forskrift) i høring, og hvor en

angivelse af, at der er tale om et høringssvar eventuelt med en identifikation af, hvem der har afgivet svaret, vil være tilstrækkelig.

Bestemmelsen i *stk. 4* fastsætter, at pligten til at journalisere efter stk. 1-3, *alene* gælder for statslige forvaltningsmyndigheder omfattet af lovudkastets § 2 – det vil sige bl.a. ministerielle departementer, underliggende styrelser og direktorater, uafhængige råd og nævn – samt for kommunale og regionale enheder, der kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning. Journaliseringspligten efter stk. 1-3 gælder således ikke for kommunale og regionale enheder, der ikke kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning samt for de retssubjekter, der er omfattet af lovudkastets §§ 3-5. Om udtrykket "den centrale forvaltning" henvises til betænkningens kapitel 11, pkt. 4.4.4.

De forvaltningsmyndigheder, forvaltningsgrene og institutioner mv. omfattet af lovudkastets § 2 og § 3, stk. 1, nr. 1 og 2, der ikke er omfattet af den foreslåede lovpligtige journaliseringsordning, og som udøver traditionel administrativ virksomhed, herunder træffer afgørelser i sager, bør i overensstemmelse med de hidtidige principper om god forvaltningsskik journalisere ind- og udgående post. Det er forudsat, at de pågældende institutioner mv. vil modtage vejledning fra de relevante myndigheder om, i hvilket omfang der skal foretages journalisering efter de nævnte principper. Det er i den forbindelse ikke nødvendigt, at journaliseringen foretages i et egentligt (elektronisk) journalsystem, men journaliseringen kan også foretages ved, at de pågældende ind- og udgående dokumenter opbevares manuelt i f.eks. et (fortløbende) ringbind.

Efter *stk. 5* kan vedkommende minister – efter forhandling med justitsministeren – fastsætte regler om at undtage forvaltningsmyndigheder mv. omfattet af journaliseringspligten fra denne pligt. Denne undtagelsesadgang forudsættes anvendt restriktivt og som udgangspunkt alene i de tilfælde, hvor en konkret vurdering fører til, at de hensyn, der ligger bag journaliseringspligten, ikke begrunder, at der gælder en sådan pligt for forvaltningsmyndighederne mv. på det pågældende område.

Bestemmelsen i *stk. 6* fastsætter, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om, at pligten til at journalisere efter stk. 1 og 2 også skal gælde for kommunale og regionale enheder, der ikke kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning samt for de retssubjekter, der er omfattet af lovudkastets §§ 3-5. Denne bestemmelse forudsættes alene anvendt i de tilfælde, hvor de hensyn, der ligger bag journaliseringspligten, begrunder, at der bør gælde en sådan pligt for de pågældende selskaber mv. på det enkelte område. Specielt med hensyn til kommunale og re-

gionale enheder samt selskaber mv., jf. stk. 6, henvises der til bemærkningerne til lovudkastets § 4, stk. 2, i forhold til forståelsen af begrebet "vedkommende minister".

Postlister

§ 16. Justitsministeren kan efter forhandling med vedkommende minister bestemme, at ministerielle departementer samt underliggende styrelser og direktorater skal udfærdige en fortegnelse over dokumenter, der den pågældende dag er modtaget hos eller afsendt af myndigheden (postliste). Indenrigs- og socialministeren kan efter forhandling med vedkommende kommune eller region træffe bestemmelse om, at den centrale forvaltning i kommunen eller regionen skal udfærdige en fortegnelse over dokumenter, der den pågældende dag er modtaget hos eller afsendt af den centrale forvaltning.

Stk. 2. Bliver der truffet bestemmelse efter stk. 1, skal postlisten offentliggøres på myndighedens hjemmeside på internettet. Postlisten skal indeholde følgende oplysninger om de dokumenter, der medtages:

1) Dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse.
2) Navnet på eller karakteren af modtageren eller afsenderen af dokumentet.
3) Kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold.
4) Journalnummer eller anden identifikationsbetegnelse.

Til § 16

Bestemmelsen, der er ny, fastsætter i stk. 1, *1. pkt.*, at justitsministeren efter forhandling med vedkommende minister kan bestemme, at visse nærmere angivne forvaltningsmyndigheder skal udfærdige en fortegnelse over dokumenter, der den pågældende dag er modtaget hos eller afsendt af myndigheden (postliste). Stk. 1, *2. pkt.*, fastsætter, at bestemmelse om at føre postlister for den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne træffes af indenrigs- og socialministeren efter forhandling med vedkommende kommune eller region.

Bestemmelsen vil kunne danne grundlag for, at der indføres en pligtmæssig postlisteordning for alle de forvaltningsmyndigheder, der er omfattet af bestemmelsen.

Med henblik på dels at indhente erfaringer om arbejds- og ressourcebelastningen ved at føre en postliste inden for det statslige område, dels at indhente erfaringer med hensyn til, i hvilket omfang postlisten vil blive anvendt – herunder navnlig i forhold til en postliste, der føres af en statslig forvaltningsmyndighed – af bl.a. medierne for at identificere sager og dokumenter, der kunne være interesse i at søge om aktindsigt i, er det imidlertid forudsat, at postlisteordningen først indføres som en *forsøgsordning*.

En sådan forsøgsordning skal være dækkende for formålet med etableringen af ordningen, og bør derfor i det mindste omfatte et enkelt ministeriums departement, en underliggende styrelse samt den centrale forvaltning i en region og i en større kommune. Det forudsættes, at forsøgsordningen er etableret

senest 1 år efter, at den nye offentlighedslov er trådt i kraft, jf. betænkningens kapitel 23, pkt. 3.3.2.

Endvidere forudsættes det, at de pågældende forvaltningsmyndigheder afsætter tilstrækkelige økonomiske midler til, at forsøgsordningen kan gennemføres hensigtsmæssigt, herunder således at postlisten føres under anvendelse af tidssvarende teknologi. Herudover forudsættes det, at forsøgsordningen etableres således, at der anvendes den mest hensigtsmæssige, tidssvarende teknologi. Om forsøgsordningens nærmere indhold henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 23, pkt. 3.3.2.

Der er indsat en revisionsbestemmelse i lovudkastets § 44 således, at der 3 år efter den nye offentlighedslovs ikrafttræden og på grundlag af de indhøstede erfaringer med navnlig forsøgsordningen kan tages stilling til, i hvilket omfang ordningen skal gøres permanent. I den forbindelse vil det også skulle overvejes, om ordningen skal omfatte samtlige ministerielle departementer, underliggende styrelser og direktorater samt alle centralforvaltninger i kommunerne og regionerne, eller om der er visse af de omhandlede myndigheder, som f.eks. på grund af karakteren af den virksomhed, som myndigheden udøver, i givet fald skal være undtaget fra pligten til at føre åbne postlister. Der henvises til betænkningens kapitel 23, pkt. 3.3.2, om det nærmere indhold af den nævnte evaluering af forsøgsordningen.

Om den foreslåede postlisteordning kan i øvrigt oplyses følgende:

Det følger af udtrykkene "ministerielle departementer samt underliggende styrelser og direktorater" og "den centrale forvaltning i kommunen eller regionen", at postlisteordningen ikke skal gælde for hele den offentlige forvaltning, men alene de nævnte myndigheder og forvaltningsgrene, idet det må antages, at det vil være ind- og udgående post i disse myndigheder og forvaltningsgrene, som offentligheden vil have en særlig interesse i at få aktindsigt i.

Med hensyn til den nærmere afgrænsning af udtrykket "den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne" henvises til betænkningens kapitel 11, pkt. 4.4.4.

Bestemmelsen i *stk. 1* indebærer, at det ikke alene er oplysninger om *modtagne* dokumenter, men også *afsendte* dokumenter, der skal medtages på postlisten.

Bestemmelsen i stk. 1 udelukker i øvrigt ikke, at andre end de i stk. 1 nævnte myndigheder eller forvaltningsgrene på *eget initiativ* udfærdiger postlister.

Bestemmelsen i *stk. 2* fastsætter, hvilke *oplysninger der skal fremgå* af en postliste, hvis der træffes bestemmelse efter stk. 1. Stk. 2 fastsætter endvidere, at

postlisten skal offentliggøres på den pågældende myndigheds internet-hjemmeside.

Bestemmelsen fastsætter, at postlisten skal indeholde oplysninger om dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse (nr. 1), navnet på eller karakteren af modtageren eller afsenderen af dokumentet (nr. 2), kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold (nr. 3) og journalnummer eller anden identifikationsbetegnelse (nr. 4).

Bestemmelsen indebærer alene, at de nævnte oplysninger om dokumentet skal medtages på postlisten, mens den ikke indebærer, at de *enkelte dokumenter skal offentliggøres.*

Det er en afgørende forudsætning for, at en postlisteordning kan tjene sit formål, at myndighederne fører oplysningerne om dokumentet på listen for den pågældende dag *inden for få dage* – som hovedregel 1-2 dage – fra dokumentet er afsendt af eller modtaget i myndigheden. Oplysninger om udgående dokumenter bør dog først føres på listen, når dokumentet må anses for at være kommet frem til modtageren.

Det er endvidere forudsat med bestemmelsen, at det alene er *modtagne eller afsendte* dokumenter, der skal være omfattet af postlisteordningen, jf. således nr. 1.

Det er efter *nr. 2* alene et krav, at navnet på eller karakteren af afsenderen eller modtageren af dokumentet medtages på postlisten. Derimod bør adresseoplysninger eller oplysninger om e-mail adresser af hensyn til beskyttelsen af borgernes privatsfære ikke medtages på postlisten.

Ved vurderingen af, om navnet på afsenderen eller modtageren af det pågældende dokument skal medtages på postlisten, eller om det er tilstrækkeligt med en angivelse af karakteren af henvendelsen (f.eks. "borgerhenvendelse", hvis det er en enkeltperson, der har rettet henvendelse), skal der lægges vægt på, om afsenderen eller modtageren er en juridisk person eller en fysisk person. I de tilfælde, hvor der er tale om en juridisk person er udgangspunktet, at navnet på afsenderen/modtageren medtages på postlisten, medmindre der i det enkelte tilfælde foreligger særlige omstændigheder, der kan begrunde, at en sådan medtagelse undlades.

I det tilfælde, hvor der er tale om en fysisk person, er det helt klare udgangspunkt derimod, at navnet på afsenderen eller modtageren ikke medtages. I sådanne tilfælde vil det således være tilstrækkeligt at angive karakteren af henvendelsen ("borgerhenvendelse" eller lignende).

Ved vurderingen af, om navnet på den juridiske eller fysiske person skal medtages eller ej, er der overladt den enkelte forvaltningsmyndighed en bred skønsmargin.

Efter *nr. 3* skal postlisten indeholde en kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold. Herved sigtes der til, at postlisten skal indeholde en kortfattet angivelse af, hvad det pågældende dokument vedrører, eksempelvis "klage over støj fra nabolejlighed" eller "anmodning om tilladelse til at bygge en carport". Angivelsen kan også bestå i stikord, der nærmere angiver dokumentets indhold.

Det er i stk. 2, *2. pkt.*, forudsat, at det ikke er alle dokumenter, som en myndighed modtager, afsender eller opretter, der skal medtages på en postliste. Det er således forudsat, at der på postlisten ikke medtages *oplysninger,* der er omfattet af lovudkastets §§ 30-35, eller at der medtages oplysninger om *sager* og *dokumenter*, der er undtaget fra retten til aktindsigt efter lovudkastets §§ 19-22 og 23-27. Endvidere er det forudsat, at postlisten ikke indeholder (fortrolige) oplysninger, der er omfattet af persondatalovens §§ 6-8 eller de almindelige tavshedspligtbestemmelser i forvaltningslovens § 27 og straffelovens § 152. Endelig er det forudsat, at hensynet til bl.a. enkeltpersoners privatsfære indebærer, at dokumenter, der indgår i bl.a. skattesager, udlændingesager, sociale sager, arbejdsskadesager, inkassosager, retssager og sager om virksomheders økonomiske og forretningsmæssige forhold ikke medtages på postlisten, jf. betænkningens kapitel 23, pkt. 3.2.

Der er imidlertid ikke noget til hinder for, at en forvaltningsmyndighed – med respekt af bl.a. tavshedspligten – på postlisten medtager oplysninger om dokumenter, der efter offentlighedsloven er undtaget fra aktindsigt. Administrative og ressourcemæssige hensyn kan i høj grad indebære, at der på postlisten også medtages andre dokumenter, end dem der er undergivet aktindsigt. Der henvises i den forbindelse til betænkningens kapitel 23, pkt. 3.2.

Aktiv information

§ 17. En forvaltningsmyndighed skal på myndighedens hjemmeside på internettet give borgerne information om sin virksomhed.

Stk. 2. En forvaltningsmyndighed skal fastsætte retningslinjer vedrørende den informationspligt, der følger af stk. 1.

Stk. 3. Bestemmelserne i stk. 1 og 2 gælder for ministerielle departementer samt underliggende styrelser og direktorater, uafhængige nævn og råd samt den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne.

Til § 17

Bestemmelsen, der er ny, fastsætter i *stk. 1* en pligt for den enkelte forvaltningsmyndighed til at offentliggøre information om sin virksomhed. Denne informationspolitik skal gives på myndighedens hjemmeside på internettet.

Pligten til at informere om forvaltningsmyndighedens virksomhed vil bl.a. gøre det lettere for offentligheden at følge med i og blive orienteret om spørgsmål af offentlig interesse, der vedrører den pågældende myndighed. Bestemmelsen vil dermed bidrage til en øget åbenhed i forvaltningen og kan siges at understøtte lovens offentlighedsprincip.

Bestemmelsen i stk. 1 fastsætter, at myndigheden skal give *information om sin virksomhed.* Det beror på en konkret vurdering i forhold til den enkelte myndighed, hvilke dokumenter der er omfattet af informationspligten, og der er således overladt et skøn til den enkelte forvaltningsmyndighed med hensyn til vurderingen af, hvilken information der skal gives på internet-hjemmesiden.

Der kan dog – som eksempler på information – der umiddelbart kan tænkes meddelt på hjemmesiden, bl.a. nævnes information om myndighedens organisatoriske forhold (forretningsorden, organisationsdiagram osv.) og økonomiske forhold (navnlig vedtagne budgetter og årsregnskaber).

Derudover kan nævnes information om myndighedens eksterne og interne målsætninger og lignende, f.eks. eventuelt fastsatte værdi- og servicemål samt løn, personale- og trivselspolitik samt eventuelle resultatkontrakter med underliggende myndigheder.

Herudover kan nævnes information om eventuelle politiske aftaler samt handlingsplaner for et bestemt område og lignende, herunder opfølgninger på sådanne aftaler og planer. Desuden kan nævnes information om eventuelle generelle redegørelser, analyser og rapporter om områder, der hører under myndighedens ressort samt eventuelle årsberetninger og statistiske oplysninger om myndighedens virksomhed.

Endvidere kan nævnes information om de opgaver, myndigheden varetager, samt information om de væsentligste love og administrative forskrifter (be-

kendtgørelser, cirkulærer og vejledninger mv.), der regulerer myndighedens opgavevaretagelse. Information om det nævnte regelsæt kan dog gives ved, at myndigheden på hjemmesiden etablerer et link til reglerne.

Desuden kan nævnes dokumenter omfattet af retten til aktindsigt efter lovudkastets § 26, nr. 5. Det vil sige dokumenter, der indeholder en systematiseret gengivelse af praksis på bestemte sagsområder, der hører under den pågældende forvaltningsmyndighed (praksisoversigter).

Herudover kan nævnes dagsordener med bilagsfortegnelser og mødereferater ved politiske organer i kommunerne og regionerne.

I det omfang myndigheden har nedsat råd, nævn eller udvalg, kan information om disse organers forretningsorden, opgaver, sammensætning mv. også offentliggøres på hjemmesiden, eventuelt ved et link til det pågældende nævns eller råds hjemmeside. Endvidere kan der på hjemmesiden for de enkelte nævn, råd mv. gives information om eventuelle dagsordner med bilagsfortegnelser samt oplysninger om mødedatoer mv.

Endelig kan nævnes retningslinjer om aktiv informationspligt omfattet af stk. 2.

De nævnte eksempler på information, der kan tænkes offentliggjort på forvaltningsmyndighedernes hjemmesider, er ikke udtømmende, og der kan – i lyset af variationen af myndigheder og den information, de er i besiddelse af – tænkes offentliggjort anden form for information, ligesom det kan tænkes, at den enkelte forvaltningsmyndighed ikke offentliggør al den information, der er nævnt ovenfor.

Den enkelte forvaltningsmyndighed skal i forbindelse med informationsvirksomheden efter stk. 1, være særlig opmærksom på, at der ikke offentliggøres dokumenter, der indeholder følsomme personoplysninger, jf. således betænkningens kapitel 24, pkt. 6.

Der foreligger en dissens i forhold til den foreslåede bestemmelse. Der henvises til kapitel 15, pkt. 7.3.3.3.

Efter bestemmelsen i *stk. 2* skal en forvaltningsmyndighed fastsætte retningslinjer vedrørende den aktive informationspligt, der følger af stk. 1. Indholdet af disse retningslinjer – der som nævnt bør offentliggøres på hjemmesiden – vil afhænge af karakteren af den enkelte myndighed og de opgaver, den varetager.

Bestemmelsen i *stk. 3* fastsætter, at den aktive informationspligt gælder for ministerielle departementer samt underliggende styrelser og direktorater, uafhængige nævn og råd samt den centrale forvaltning i kommunerne og re-

gionerne. Om udtrykket ”den centrale forvaltning” henvises til betænkningens kapitel 11, pkt. 4.4.4.

Information om et nævns eller råds virksomhed mv. kan i øvrigt gives på den nedsættende myndigheds hjemmeside på internettet. Dette kan navnlig være relevant i forhold til mindre nævn eller råd, og en sådan information vil opfylde den aktive informationspligt, der følger af stk. 3, således at det ikke er påkrævet, at det pågældende nævn eller råd selv skal etablere en hjemmeside på internettet med den relevante information om sin virksomhed mv.

Offentlighedsportal

§ 18. Justitsministeriet skal på internettet føre en portal, der indeholder love, administrative forskrifter, lovforslag samt Folketingets Ombudsmands udtalelser om aktindsigt.

Til § 18

Bestemmelsen, der er ny, fastslår, at Justitsministeriet på internettet skal føre en portal (en hjemmeside på internettet, der indeholder forskellige former for oplysninger om aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne). *Formålet* med bestemmelsen er bl.a. at give offentligheden mulighed for at få kendskab til adgangen til aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne samt det nærmere omfang af denne indsigtsret.

Portalen – der i betænkningens kapitel 24 og i overskriften til § 18 er omtalt som Offentlighedsportalen – skal for det første indeholde *love og administrative forskrifter om adgangen til aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne.* Herved sigtes til de almindelige forvaltningsretlige regler om adgangen til aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne, herunder bl.a. offentlighedsloven, forvaltningsloven, miljøoplysningsloven og de tilknyttede administrative forskrifter (bekendtgørelser og vejledninger). Endvidere sigtes til regler i særlovgivningen, der indeholder undtagelser fra retten til aktindsigt, samt bestemmelser, der har karakter af særlige tavshedspligtbestemmelser omfattet af lovudkastets § 35.

Endvidere skal portalen indeholde fremsatte *lovforslag om adgangen til aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne.* Herved sigtes til fremsatte forslag til ændringer af gældende love om aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne samt fremsatte forslag til nye bestemmelser om en sådan adgang.

Herudover skal portalen indeholde *Folketingets Ombudsmands udtalelser om adgangen til aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne.* Det vil sige de realitetsudtalelser, der vedrører de almindelige forvaltningsretlige regelsæt, som f.eks. offentlighedsloven, forvaltningsloven mv. Det er ikke påkrævet, at samtlige realitetsudtalelser om aktindsigt optages på portalen, men alene sådanne udtalelser, der indeholder nogle mere principielle betragtninger om fortolkningen af de aktindsigtsbestemmelser, som den pågældende sag vedrører.

Det bør i øvrigt tilstræbes, at der med hensyn til de kommunale og regionale tilsynsmyndigheders realitetsudtalelser om aktindsigt hos de kommunale og regionale forvaltningsmyndigheder etableres en "optagelsesordning", der svarer til den ordning, der er nævnt for så vidt angår Folketingets Ombudsmands realitetsudtalelser om aktindsigt. Der bliver ikke afsagt særligt mange domme

om aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne, men i det omfang, der afsiges en sådan dom, der optrykkes i Ugeskrift for Retsvæsen, bør det tilstræbes, at dommen også optages på portalen.

Det forudsættes, at portalen etableres i tilknytning til retsinformation.dk. Om den nærmere udmøntning af bestemmelsen henvises til betænkningens kapitel 24, pkt. 4.2.

Til kapitel 4
Undtagelser fra retten til aktindsigt

Sager undtaget fra retten aktindsigt

§ 19. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager inden for strafferetsplejen, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Der skal dog i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles aktindsigt i bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget.

Til § 19

Bestemmelsen i stk. 1, der undtager sager inden for strafferetsplejen for aktindsigt, er identisk med den gældende lovs § 2, stk. 1, 1. pkt. Bestemmelsen i stk. 2, der udgør en undtagelse fra stk. 1, indfører en ret til aktindsigt i bødeforelæg, der er vedtaget af en juridisk person.

Bestemmelsen i *stk. 1* er *begrundet* i såvel strafferetsplejemæssige hensyn (hensynet til retshåndhævelsens effektivitet, herunder navnlig til efterforskningen) som hensynet til privatlivets fred (hensynet til de enkeltpersoner, der måtte blive omtalt i dokumenter, som indgår i sager inden for strafferetsplejen).

Med begrebet *"sager inden for strafferetsplejen"* forstås i overensstemmelse med gældende ret alle sager vedrørende gennemførelse af strafferetlige retsfølger, herunder også de sager, der efter særlig hjemmel behandles af andre forvaltningsmyndigheder end politi og anklagemyndighed.

Omfattet af bestemmelsen er således bl.a. *sager* vedrørende politiets efterforskning af lovovertrædelser og anklagemyndighedens udøvelse af funktioner i forbindelse med en straffesags behandling ved domstolene; *sager* i forbindelse med fuldbyrdelse af straffedomme, herunder sager om prøveløsladelse, udsættelse af strafafsoning, udgangstilladelse, ikendelse af disciplinærstraffe mv.; *sager* om udlevering af lovovertrædere fra Danmark til strafforfølgning i udlandet; *sager* om anvendelse af disciplinærmidler inden for forsvaret og civilforsvaret samt *sager* om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning, som behandles administrativt i henhold til retsplejelovens regler herom.

Bestemmelsen omfatter ikke blot sager vedrørende enkeltpersoner, men også sager, der vedrører *juridiske personer* (selskaber mv.). Således er sager om opløsning af foreninger omfattet, da de behandles efter strafferetsplejens regler.

Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af bestemmelsen, er, at samtlige sagens dokumenter og oplysninger er undtaget fra retten til aktindsigt. Dette gælder uanset, om der i sagen foreligger dokumenter, som hvis de i havde foreligget i en anden sammenhæng, havde været undergivet aktindsigt.

På trods af, at alle dokumenter og oplysninger i en sag indenfor strafferetsplejen er undtaget fra retten til aktindsigt, vil en forvaltningsmyndighed efter lovudkastets § 14, stk. 2, om meroffentlighed, i praksis kunne meddele en vis begrænset indsigt i sager om *strafferetlig forfølgning af juridiske personer.* Der vil således efter omstændighederne kunne gives adgang til f.eks. oplysninger om den juridiske persons identitet, og hvilken lovovertrædelse sagen vedrører, jf. betænkningens kapitel 15, pkt. 7.3.1.2. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til stk. 2 nedenfor.

Der kan med hensyn til den nærmere rækkevidde af bestemmelsen i stk. 1 i øvrigt henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 15, pkt. 2.

Med bestemmelsen i *stk. 2* indføres der som noget nyt en begrænset adgang til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen, idet der indføres en ret til i overensstemmelse med lovens almindelige regler at få aktindsigt i et bødeforelæg, der er vedtaget af en juridisk person.

Bestemmelsen gælder i forhold til såvel de almindelige forvaltningsmyndigheders udstedelse af administrative bødeforlæg til juridiske personer som politiets og anklagemyndighedens udstedelse af sådanne forelæg.

Om baggrunden for bestemmelsen henvises til betænkningens kapitel 15, pkt. 7.3.1.3, hvor kommissionens overvejelser er gengivet.

§ 20. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om lovgivning, herunder bevillingslove, før lovforslag er fremsat for Folketinget.

Til § 20

Bestemmelsen indeholder en tidsbegrænset undtagelse fra retten til aktindsigt og svarer indholdsmæssigt til den gældende lovs § 2, stk. 1, 3. pkt.

Formålet med bestemmelsen er navnlig at give centraladministrationen mulighed for at forberede lovgivningsinitiativer i samarbejde med udenforstående, herunder selvstændige kommissioner og udvalg, uden at skulle arbejde under presset af, at også overvejelser af mere foreløbig karakter undergives offentlighed. Bestemmelsen indgår sammen med lovudkastets § 24 stk. 1, og § 27, nr. 2, som et led i den samlede beskyttelse af den politiske beslutningsproces.

Bestemmelsen kan alene finde anvendelse, hvis der foreligger et *lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold*, særlig i henseende til, hvilke emner der søges reguleret. En sag falder således udenfor bestemmelsens anvendelsesområde, hvis det er ganske usikkert, om den pågældende sag vil munde ud i, at der udarbejdes et lovudkast eller et lovforslag. Det er dog ikke en ufravigelig betingelse, at et lovforslag kan forventes fremsat inden for nær fremtid, jf. kapitel 15, pkt. 7.3.2.1.

Bestemmelsen *omfatter* sager om udarbejdelse af ny lovgivning, herunder ny bevillingslov, samt konkrete bevillingssager, der forelægges for Folketingets Finansudvalg. Derimod omfatter bestemmelsen ikke sager om fortolkning af allerede gældende lovgivning, sager om udarbejdelse af administrative forskrifter og sager om vedtagelse af EU-retsakter (forordninger, direktiver mv.).

Bestemmelsen hjemler som nævnt alene en *tidsbegrænset undtagelse* fra adgangen til aktindsigt. Efter det tidspunkt, hvor et lovforslag måtte være fremsat, vil der således være adgang til aktindsigt i sagens dokumenter efter lovens almindelige regler. Særligt med hensyn til bevillingssager, der forelægges for Folketingets Finansudvalg, bemærkes, at loven finder anvendelse, allerede når bevillingsansøgningen er forelagt for finansudvalget, og ikke først fra tidspunktet for fremsættelsen af de bevillingslovforslag, hvori den pågældende bevillingssag indgår.

Det forhold, at der vil være adgang til aktindsigt i sagens dokumenter efter *lovens almindelige regler*, når et lovforslag er fremsat, indebærer, at f.eks. brevveksling mellem bl.a. ministerier om det fremsatte lovforslag – som efter gældende ret – fortsat vil kunne undtages fra aktindsigt efter lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 1 og 2.

I tilfælde, hvor overvejelserne om et eventuelt lovgivningsinitiativ ikke giver anledning til fremsættelse af lovforslag, indebærer bestemmelsen en udelukkelse af adgangen til aktindsigt i den pågældende lovgivningssag. Dette følger af bestemmelsens ordlyd, hvorefter offentlighedsloven gælder, når lovforslag *er fremsat* for Folketinget.

Forvaltningsmyndighederne er dog ikke afskåret fra – inden lovforslaget er fremsat for Folketinget – efter eget skøn at give meraktindsigt i oplysninger og dokumenter, der indgår i en lovgivningssag, efter lovudkastets § 14, stk. 2, om meroffentlighed. En forvaltningsmyndighed (den, der er ansvarlig for det pågældende lovforslag) kan således vælge – hvilket der i øvrigt er praksis for – at meddele meraktindsigt i et udkast til et lovforslag, når udkastet er sendt i høring og offentliggjort på Høringsportalen. Der henvises til betænkningens kapitel 20, pkt. 3.2.2.2.

Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af bestemmelsen, er, at samtlige sagens dokumenter og oplysninger er undtaget fra aktindsigt efter loven. Dette gælder dog ikke, hvis lovgivningsinitiativet er en udløber af en mere omfattende sag, eller hvis lovgivningsprojektet har nær sammenhæng med den løbende forvaltningsvirksomhed på området og for en del er baseret på dokumenter, der er tilvejebragt i den forbindelse. I sådanne tilfælde skal i forhold til spørgsmålet om, hvilke *dokumenter* der indgår i lovgivningssagen, og som derfor kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, i almindelighed lægges vægt på, om det pågældende dokument er tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt.

Der kan vedrørende bestemmelsens nærmere rækkevidde i øvrigt henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 15, pkt. 4, samt kommissionens overvejelser i kapitel 15, pkt. 7.3.2.

§ 21. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter bortset fra bestemmelsen i § 8 heller ikke andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste, jf. dog stk. 3 og 4.

Stk. 3. I sager som nævnt i stk. 2 skal der i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles indsigt i oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger, gælder lovens almindelige regler endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner i form af af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse er truffet.

Stk. 4. I sager som nævnt i stk. 2 skal der, udover de oplysninger, der er nævnt i stk. 3, i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles indsigt i oplysninger i den øverste ledelseskontrakt om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed mv.

Stk. 5. Justitsministeren kan bestemme, at retten til aktindsigt i sager, der er omfattet af stk. 2, tillige skal gælde for andre oplysninger end dem, der er nævnt i stk. 3 og 4.

Til § 21

Bestemmelsen i stk. 1 undtager sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste fra retten til aktindsigt, mens andre sager vedrørende enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige (suspension, afskedigelse mv.), som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt i medfør af stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 svarer indholdsmæssigt til den gældende lovs § 2, stk. 2, 1. pkt., mens bestemmelserne i stk. 2, 3 og 5 indholdsmæssigt svarer til den gældende lovs § 2, stk. 2, 2. pkt. og stk. 3 og 4. Bestemmelsen i stk. 4 om aktindsigt i direktørkontrakter er derimod ny.

Bestemmelsen i *stk. 1* har til *formål* bl.a. at sikre, at det offentlige i videst muligt omfang kan tiltrække kvalificerede ansøgere, da offentlighed om ansættelses- og forfremmelsessager vil kunne afholde kvalificerede ansøgere fra at søge en stilling, ligesom bestemmelsen tager sigte på at beskytte ansøgere mod offentliggørelse af deres private forhold.

Bestemmelsen omfatter *alle former for ansættelser i den offentlige forvaltning*, herunder tjenestemandsansættelser og overenskomstsansættelser. Bestemmelsen omfatter også det offentliges udpegning af medlemmer til offentlige udvalg.

Derimod gælder bestemmelsen ikke, hvis en forvaltningsmyndighed behandler en sag vedrørende ansættelse eller forfremmelse uden for den offentlige forvaltning, f.eks. hvis et offentligt ejet selskab, der ikke er omfattet af offentlighedsloven, sender en ansættelsessag i selskabet til forvaltningsmyndigheden

til gennemsyn, godkendelse eller orientering. Bestemmelsen gælder heller ikke, hvis der ved "ansættelsen" ikke etableres et tjenesteforhold mellem den ansatte og den pågældende forvaltningsmyndighed, f.eks. i forbindelse med det offentliges antagelse af advokater som offentlige forsvarere.

Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af bestemmelsen i stk. 1, er, at samtlige sagens dokumenter og oplysninger er undtaget fra aktindsigt efter loven.

Da ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste har karakter af afgørelser i forvaltningslovens forstand, vil lovens § 13 om notatpligt af den grund finde anvendelse, og den, der har søgt om ansættelse eller forfremmelse, vil således efter lovudkastets § 8 kunne få indsigt i notatet i forhold til oplysninger om den pågældende selv (egenacces).

Der kan vedrørende den nærmere rækkevidde af bestemmelsen i stk. 1, henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 15, pkt. 5.

Bestemmelsen i *stk. 2* indeholder en delvis undtagelse af sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste (konkrete personalesager), og svarer som nævnt indholdsmæssigt til gældende lovs § 2, stk. 2, 2. pkt., samt stk. 3 og 4.

Bestemmelsen er *begrundet* i dels hensynet til at sikre ansatte mod den usikkerhed og utryghed, der kan følge af, at en borger begærer aktindsigt i ansattes personaleoplysninger, dels hensynet til, at offentlighed i personalesager vil kunne bevirke, at det offentlige som følge af den nævnte usikkerhed og utryghed, ikke kan tiltrække – og fastholde – de bedst kvalificerede medarbejdere.

Bestemmelsen vil typisk finde anvendelse på "*almindelige personalesager*", dvs. de sager, der normalt oprettes ved en medarbejders tiltræden, og hvor der løbende lægges oplysninger om medarbejderens personaleforhold, herunder f.eks. oplysninger om grundløn, ferieoversigter, personalebedømmelser osv. Herudover omfatter bestemmelsen bl.a. sager vedrørende suspension og afskedigelse samt klagesager vedrørende den ansattes adfærd.

Udenfor bestemmelsen falder derimod såkaldte generelle personalesager samt sager om ansættelse og forfremmelse. De sidstnævnte sagstyper er omfattet af bestemmelsen i stk. 1.

Det følger af bestemmelsen, at lovens § 8 om *egenacces* gælder i sager, der er omfattet af bestemmelsen. Dette indebærer bl.a., at en offentligt ansat kan få indsigt i sin egen personalesag efter lovens § 8. Endvidere gælder lovens § 13 om *notatpligt* i sager omfattet af stk. 2, i det omfang der træffes en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det vil f.eks. være tilfældet i afskedigelses- og suspensionssager.

De hensyn, der ligger bag bestemmelserne i stk. 1 og 2 – herunder bl.a. hensynet til, at det skal være muligt at tiltrække kvalificerede ansøgere og hensynet til at sikre ansatte mod den usikkerhed, der kan følge af, at der anmodes om aktindsigt i ansattes personaleoplysninger – indebærer, at udtrykket "det offentliges tjeneste" også omfatter sager om ansættelse eller forfremmelse samt konkrete personalesager i de retssubjekter, der er omfattet af lovudkastets §§ 3-5.

Hvis en sag omfattes af bestemmelsen i stk. 2, indebærer det, at samtlige dokumenter og oplysninger i sagen – uanset det nærmere indhold – som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt.

Det nævnte udgangspunkt er dog for det første modificeret ved, at det i *stk. 3, 1, pkt.*, er bestemt, at visse "standardprægede" oplysninger – såsom den ansattes navn, stilling, uddannelse og arbejdsopgaver – er omfattet af loven.

For det andet er det nævnte udgangspunkt modificeret ved, at det i *stk. 3, 2. pkt.*, er bestemt, at oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover, for så vidt angår ansatte i chefstillinger, er omfattet af loven. Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet.

Det forhold, at de oplysningstyper, der er nævnt i stk. 3, er omfattet af loven, betyder på den ene side, at de ikke kan undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelsen i stk. 2, og på den anden side, at spørgsmålet om aktindsigt i oplysningerne skal afgøres efter lovens almindelige regler. Oplysningerne vil derfor principielt set kunne undtages fra aktindsigt efter f.eks. lovudkastets § 30, stk. 1, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.

Bestemmelsen i *stk. 4*, der er ny, fastslår, at der i sager som nævnt i stk. 2 – udover de oplysninger, der er nævnt i stk. 3 – i overensstemmelse med lovens almindelige regler skal meddeles indsigt i oplysninger i den øverste ledelseskontrakt om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed mv.

Bestemmelsen finder anvendelse på alle retssubjekter omfattet af lovudkastets §§ 2-5, jf. udtrykket myndighed mv., og har til formål at give offentligheden adgang til at opnå kendskab til oplysninger i en eventuel øverste ledelseskontrakt om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed mv.

Udtrykket *den øverste ledelseskontrakt* omfatter den resultatlønkontrakt, der gælder for den øverste ansatte leder af en i formel (organisatorisk) forstand selvstændig myndighed, jf. dog nedenfor, og som indeholder oplysninger om den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer. Derimod omfatter udtrykket ikke andre lignende resultatlønkontrakter på lavere ledelsesniveauer

inden for den enkelte myndighed. Det beror bl.a. på, at sådanne andre lignende resultatlønkontrakter på lavere ledelsesniveauer inden for den enkelte myndighed sjældent vil afspejle den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer.

Der vil i almindelighed – men ikke i alle tilfælde – være tale om en resultatlønkontrakt, der indgås mellem en selvstændig overordnet myndighed og den øverste ansatte leder af en selvstændig underordnet myndighed. Med hensyn til en selvstændig kollegial myndighed vil der som oftest være tale om en resultatlønkontrakt, der indgås mellem formanden for den pågældende myndighed eller lignende og den øverste ansatte leder af dennes sekretariat eller lignende. Endvidere vil der som oftest med hensyn til et retssubjekt omfattet af lovudkastets §§ 3-5 være tale om en resultatlønkontrakt, der indgås mellem dettes bestyrelse eller lignende og den øverste ansatte direktør eller lignende. I forhold til retssubjekter omfattet af lovudkastets § 5 vil der dog alene gælde en ret til aktindsigt i den del af retssubjektets virksomhed, der vedrører afgørelsesvirksomheden.

Det er med bestemmelsen forudsat, at den på *statens område* omfatter eventuelle resultatlønkontrakter vedrørende departementschefer, styrelsesdirektører og andre øverste ansatte ledere af en selvstændig myndighed. Det er endvidere med bestemmelsen forudsat, at den på det *kommunale område* – på baggrund af princippet om den kommunale enhedsforvaltning – alene omfatter eventuelle resultatlønkontrakter vedrørende en kommunes øverste ansatte ledelse, der med den aktuelle stillingsstruktur omfatter kommunaldirektøren og et antal direktører eller forvaltningschefer (dvs. kommunens øverste direktion). Endvidere er det med bestemmelsen forudsat, at den på det *regionale område* – på baggrund af princippet om den regionale enhedsforvaltning – alene omfatter eventuelle resultatlønkontrakter vedrørende en regions øverste ansatte ledelse, der med den aktuelle stillingsstruktur omfatter regionsdirektøren og et antal koncerndirektører (dvs. regionens øverste direktion).

Imidlertid omfatter bestemmelsen på det kommunale (regionale) område ligeledes eventuelle resultatlønkontrakter vedrørende øverste ansatte ledere af en selvstændig myndighed uden for den kommunale (regionale) enhedsforvaltning under kommunalbestyrelsen (regionsrådet). Som et eksempel på sådanne myndigheder kan nævnes kommunale fællesskaber, jf. kommunestyrelseslovens § 60. Hertil kommer, at det med bestemmelsen er forudsat, at den med hensyn til *offentligt ejede selskaber* omfatter eventuelle resultatlønkontrakter vedrørende den øverste ansatte direktør eller lignende for såvel selvstændige moderselskaber som eventuelle selvstændige datterselskaber.

Bestemmelsen giver alene ret til indsigt i den øverste ledelseskontrakt, i det omfang den pågældende kontrakt indeholder oplysninger om den pågældende myndigheds *overordnede prioriteringer*. Bestemmelsen giver således alene ret til indsigt i de dele af kontraktens oplysninger, der afspejler den pågældende myndigheds overordnede målsætninger og den indbyrdes vægtning heraf ved fastsættelse af resultatlønnen (lønparametre). Som et eksempel kan nævnes oplysninger om den pågældende myndigheds målsætninger med hensyn til den fortsatte udvikling af myndighedens sagsområder og den indbyrdes vægtning heraf ved fastsættelse af resultatlønnen. Derimod giver bestemmelsen ikke ret til indsigt i de dele af kontraktens oplysninger, der afspejler lederens eventuelle personlige målsætninger eller lignende. Som et eksempel kan nævnes oplysninger om lederens eventuelle målsætninger med hensyn til personlig udvikling og synlighed.

Mens bestemmelsen giver ret til indsigt i den øverste ledelseskontrakt, i det omfang den pågældende kontrakt indeholder oplysninger om den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer, giver bestemmelsen ikke ret til indsigt i eventuelle andre dokumenter, der afspejler lederens opfyldelse af kontraktens overordnede målsætninger eller lignende. Der kan herved henvises til de hensyn, der ligger bag stk. 1 og 2, der bl.a. undtager sager vedrørende enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste fra retten til aktindsigt.

Ifølge bestemmelsen i stk. 4, skal der meddeles indsigt i de pågældende oplysninger i *overensstemmelse med lovens almindelige regler*. Det betyder bl.a., at indsigt i de pågældende oplysninger efter omstændighederne vil kunne nægtes efter lovudkastets undtagelsesbestemmelser. Som et eksempel kan nævnes, at indsigt i oplysninger om målsætninger vedrørende organisatoriske omstruktureringer eller lignende efter omstændighederne vil kunne nægtes efter undtagelsesbestemmelsen i § 33, nr. 2.

En myndighed skal efter omstændighederne overveje, om der efter lovudkastets § 14 om meroffentlighed kan gives aktindsigt i videre omfang. Der bør i sådanne tilfælde gives aktindsigt i videre omfang, hvis der foreligger et rimeligt offentlighedshensyn, og hvis modstående hensyn – herunder bl.a. til lederen og til andre ansatte – ikke er til hinder herfor. Som et eksempel kan nævnes det tilfælde, hvor der i kontrakter med ledere af større institutioner mv. fremgår oplysninger, der på væsentlig og selvstændig måde belyser den ansvarlige myndigheds overordnede prioriteringer.

Der kan om bestemmelsen i øvrigt henvises til betænkningens kapitel 15, pkt. 7.3.5.2.

Det er i *stk.* 5 fastsat, at justitsministeren kan bestemme, at loven tillige skal gælde for andre oplysninger, end dem, der er nævnt i stk. 3 og 4.

Der kan vedrørende den nærmere rækkevidde af bestemmelserne i stk. 2-4 henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 15, pkt. 6.

§ 22. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om førelse af en kalender.

Til § 22

Med bestemmelsen – der bl.a. videreføre den gældende lovs § 2, stk. 1, 2. pkt., vedrørende spørgsmålet om aktindsigt i ministerkalendere – fastsættes det, at retten til aktindsigt ikke omfatter sager om førelse af en kalender.

Formålet med bestemmelsen er bl.a. at sikre, at kalenderen kan fungere som et praktisk planlægningsredskab samt sikre, at privatsfæren beskyttes for de pågældende personer, og bestemmelsen indebærer således, at *en kalender som sådan (dvs. i det hele) er undtaget* fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, og der vil ikke være adgang til nogen del af de nævnte kalendere. Om de overvejelser, der i øvrigt ligger bag bestemmelsen, henvises til betænkningens kapitel 15, pkt. 3 og pkt. 7.3.3.

Bestemmelsen omfatter *alle kalendere*, der føres i de retssubjekter, der er omfattet af lovens organisatoriske anvendelsesområde, jf. lovudkastets §§ 2-5. Det vil bl.a. sige, at retten til aktindsigt ikke omfatter ministerkalendere eller kalendere, der føres for regionsrådsformænd, borgmestre, magistratsmedlemmer og udvalgsformænd med delt administrativ ledelse, ligesom der heller ikke vil være ret til aktindsigt i offentligt ansattes kalendere.

Ved en "*kalender*" forstås en oversigt over den pågældende persons aktiviteter (møder, rejser og andre arrangementer). Det er uden betydning, om kalenderen føres elektronisk eller manuelt (papirbaseret). Det er også uden betydning, om der er tale om et samlet dokument, der indeholder oplysninger om den pågældende persons aktiviteter, eller om der er tale om flere dokumenter, der samlet udgør kalenderen.

Da formålet med bestemmelsen er at sikre, at de af bestemmelsen omfattede kalendere i det hele undtages fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, vil meroffentlighedsprincippet i § 14, stk. 2, *ikke gælde* for sager om førelse af en kalender.

Det er med bestemmelsen – der som nævnt bl.a. videreføre den gældende lovs § 2, stk. 1, 2. pkt. – forudsat, at den såkaldte åbenhedsordning vedrørende ministres udgifter og aktiviteter fortsætter. Det er endvidere forudsat, at kommuner og regioner af egen drift på deres respektive internet-hjemmesider offentliggør visse oplysninger om borgmestres og regionsformænds udgifter og aktiviteter. Det er dog overladt til den enkelte kommune og region at fastsætte de nærmere retningslinjer herom.

Der foreligger en dissens i forhold til den foreslåede bestemmelse, og der henvises herom til betænkningens kapitel 15, pkt. 7.3.3.1-7.3.3.4.

Undtagelse af interne dokumenter

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

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,
2) dokumenter, der efter § 24, stk. 1, udveksles i forbindelse med ministerbetjening, og
3) dokumenter, der efter § 25 udveksles i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer

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

Stk. 3. Indenrigs- og socialministeren kan efter forhandling med KL og Danske Regioner fastsætte regler om, i hvilket omfang interne dokumenter i kommunernes eller regionernes besiddelse skal være omfattet af retten til aktindsigt, når de foreligger i endelig form.

Til § 23

Bestemmelsen i stk. 1, nr. 1, svarer efter kommissionens opfattelse indholdsmæssigt til den gældende lovs § 7, dog med en vis retsteknisk præget forenkling. Bestemmelserne i stk. 1, nr. 2 og 3, er derimod nye.

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

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

I det omfang et dokument imidlertid ikke indeholder foreløbige overvejelser eller tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces, kan der være en særlig grund for myndigheden til at overveje, om det pågældende dokument kan udleveres i medfør af meroffentlighedsprincippet i lovudkastets § 14, stk. 1.

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

Ved afgørelsen af, om forskellige enheder skal anses som en del af samme myndighed eller som selvstændige myndigheder, skal der navnlig tages udgangspunkt i en *organisatorisk præget vurdering* af forholdet mellem de pågældende enheder. Der kan i den forbindelse bl.a. lægges vægt på, *om* den pågældende administrative enheds opgaver er klart afgrænsede fra andre administrative enheders, *om* enheden varetager omfattende og selvstændige opgaver, *om* enheden er undergivet andre enheders instruktionsbeføjelse, *om* der er rekursadgang til en anden enhed, *om* enheden træffer afgørelse på egne vegne, og *hvilken* grad af selvstændighed, enheden indtager, jf. betænkningens kapitel 16, pkt. 2.2 og pkt. 6.1.4.

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

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

Bestemmelsen i *nr. 2*, der er ny, bestemmer, at (interne) dokumenter, der efter lovudkastets § 24, stk. 1, udveksles i forbindelse med ministerbetjening, skal betragtes som interne dokumenter, jf. herved også ordlyden af § 24, stk. 1. Om baggrunden for bestemmelsen henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4.4.7.

Bestemmelsen i *nr. 3*, der er ny, bestemmer, at (interne) dokumenter, der efter lovudkastets § 25 udveksles i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer, skal betragtes som interne dokumenter, jf. herved

også ordlyden af § 25. Om baggrunden for bestemmelsen i nr. 3 henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4.4.11.

Det bemærkes, at interne dokumenter omfattet af stk. 1 kan være undergivet aktindsigt efter lovudkastets § 26, der fastsætter, at der gælder en ret til aktindsigt i nogle forskellige typer af dokumenter, der foreligger i endelig form. Endvidere er interne dokumenter omfattet af den såkaldte ekstraheringspligt, der er fastsat i lovudkastets § 28, stk. 1, og § 29, stk. 1, og som indebærer, at der efter omstændighederne er ret til indsigt i oplysninger i et internt dokument om en sags faktiske grundlag samt oplysninger om eksterne og interne faglige vurderinger.

Herudover bemærkes, at der navnlig i forhold til interne dokumenter kan være grund til at meddele aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i de tilfælde, hvor de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i stk. 1, ikke begrunder en undtagelse af det pågældende interne dokument fra retten til aktindsigt, jf. betænkningens kapitel 16, pkt. 6.1.2.

Der kan med hensyn til den nærmere rækkevidde af bestemmelsen i stk. 1 i øvrigt henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 2 og pkt. 6.1.2.

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

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

Der vil imidlertid også være tale om "afgivelse" i lovens forstand, hvis myndigheden har gjort det muligt for udenforstående at gøre sig bekendt med dokumentet på en måde og i et omfang, der *ganske må ligestilles* med, at dokumentet er gjort fysisk tilgængeligt for udenforstående. Et dokument vil således være afgivet, hvis en embedsmand på et møde udlåner det pågældende dokument til de øvrige mødedeltagere, der – efter at have læst dokumentet – afleverer det igen ved mødets afslutning. Dokumentet vil derimod ikke anses for

afgivet, hvis embedsmanden blot læser op fra dokumentet, eller i øvrigt gør de pågældende mødedeltagere bekendt med dokumentets indhold.

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

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

Sidste led bestemmelsen i stk. 2 fastsætter, at et dokument, der er afgivet til udenforstående ikke mister sin interne karakter, hvis afgivelsen sker af *retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde*. Dette led i bestemmelsen er begrundet i, at et dokument ikke bør miste sin interne karakter, hvis vedkommende forvaltningsmyndighed ved afgivelsen ikke kan anses for at have givet afkald på den beskyttelse af dokumentet, der følger af stk. 1.

Som eksempler på en afgivelse, der vil være omfattet af sidste led i stk. 2 – og hvor afgivelsen derfor ikke indebærer, at dokumentet mister sin interne karakter – kan bl.a. nævnes det tilfælde, hvor dokumentet afgives til Folketingets Ombudsmand til brug for dennes undersøgelse af en sag, eller hvor dokumentet afgives til en overordnet myndighed i forbindelse med behandlingen af en klagesag, hvad enten klagen vedrører den underordnede myndigheds afslag på aktindsigt eller den materielle afgørelse i sagen.

Om det nærmere indhold af bestemmelsen i stk. 2 henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 16, pkt. 2.1.3.3 og pkt. 6.1.3.3.

Bestemmelsen i *stk. 3*, der er ny, fastsætter, at indenrigs- og socialministeren – efter forhandling med KL og Danske Regioner – kan fastsætte regler om, i hvilket omfang interne dokumenter i kommunernes og regionernes besiddelse, skal være omfattet af retten til aktindsigt, når de foreligger i endelig form.

Baggrunden for bestemmelsen er den praktiske betydning, som grundsætningen om den kommunale og regionale enhedsforvaltning har for adgangen til aktindsigt i kommunernes og regionernes dokumenter sammenholdt med den offentlige interesse, der er knyttet til indsigt i den kommunale og regionale administration.

Formålet med bestemmelsen er, at indenrigs- og socialministeren i de fastsatte regler skal identificere nogle dokumenttyper, hvor de hensyn, der ligger

bag § 21, stk. 1 – hensynet til embedsværkets arbejdsvilkår og hensynet til myndighedernes interne beslutningsproces – i almindelighed ikke taler for, at de pågældende interne dokumenter, undtages fra retten til aktindsigt, jf. herved også ordningen i lovudkastets § 26.

Det er dog en betingelse for, at de pågældende dokumenter kan blive omfattet af retten til aktindsigt, at de foreligger i *endelig form* og er udarbejdet som *selvstændige* dokumenter, det vil sige dokumenterne skal være endelige i forhold til den kategori af dokumenter, som de tilhører.

Betydningen af, at et internt dokument er angivet af indenrigs- og socialministeren i de efter stk. 3 fastsatte regler, er, at dokumentet er omfattet af lovens almindelige regler om aktindsigt. Det indebærer således, at dokumentet efter omstændighederne vil kunne undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i lovudkastets §§ 30-33.

Det er med bestemmelsen forudsat, at indenrigs- og socialministeren vurderer, om der kan identificeres visse kommunale og regionale interne dokumenttyper, hvor der ikke foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter fra retten til aktindsigt efter lovudkastets § 23, stk. 1.

I den forbindelse forudsættes det navnlig, at indenrigs- og socialministeren overvejer, om der – i lyset af den betydelige offentlige interesse i indsigt i den kommunale og regionale centrale forvaltning – kan være grundlag for, at retten til aktindsigt i et vist omfang skal omfatte (1) skriftlig kommunikation mellem en kommunalbestyrelse/et regionsråd og dennes/dettes udvalg (hovedsageligt indstillinger fra udvalgene), (2) skriftlig kommunikation mellem udvalgene indbyrdes, samt (3) kommunalbestyrelsens/regionsrådets eller udvalgenes beslutninger, herunder i form af direktiver mv., til vedkommende forvaltning.

Ved den nærmere udformning af bestemmelserne herom efter stk. 3 forudsættes det i øvrigt, at der tages behørigt hensyn til, at effektiviteten af de interne beslutningsprocesser i kommunerne og regionerne ikke svækkes. Det forudsættes således, at der ikke i medfør af stk. 3 fastsættes sådanne regler, at det hensyn til den interne beslutningsproces, der ligger bag bestemmelsen i stk. 1, forskertses.

§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

1) Interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder i forbindelse med ministerbetjening.
2) Interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem ministerier indbyrdes i forbindelse med ministerbetjening.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke

1) i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed,
2) i sager om indgåelse af kontraktsforhold, og
3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.

Til § 24

Bestemmelsen i *stk. 1*, der er ny, indebærer bl.a., at ministerierne indbyrdes kan udveksle interne dokumenter og oplysninger i forbindelse med ministerbetjening.

Bestemmelsen har sin *baggrund* i ændringerne i den administrative struktur og den politiske beslutningsproces, herunder navnlig den øgede deltagelse af styrelser og direktorater i ministerbetjeningen samt det øgede tværministerielle samarbejde om sager og beslutninger af politisk karakter, som har styrket behovet for, at forvaltningsmyndighederne i fortrolighed kan udveksle dokumenter og oplysninger som led i ministerbetjening. Der henvises i den forbindelse til kapitel 16, pkt. 6.4.3.

Bestemmelsen i stk. 1 har på den baggrund i første række til *formål* at sikre en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening. Bestemmelsen skal ses i lyset af, at en minister har brug for at få kvalificeret fortrolig rådgivning og bistand fra embedsværket også i sager, hvor ekspertisen er fordelt på flere forvaltningsmyndigheder, og bestemmelsen skal medvirke til, at ministeren på hensigtsmæssig måde kan varetage sine funktioner som regeringspolitiker.

Formålet med bestemmelsen er endvidere at sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes adgang til – inden for den politisk prægede ministerrådgivning – på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af rent foreløbige overvejelser kan udgøre. En sådan beskyttelse må antages at forbedre forudsætningerne for, at en minister kan få en tilstrækkelig kvalificeret bistand, da de offentligt ansatte – på grund af den nævnte beskyttelse – formentlig i

videre omfang vil overveje forskellige og alternative løsningsmuligheder i forhold til den enkelte problemstilling.

Bestemmelsen i stk. 1 finder alene anvendelse, hvor interne dokumenter og oplysninger udveksles *i forbindelse med ministerbetjening*. Det vil således fortsat gælde som et almindeligt udgangspunkt, at udveksling af internt materiale mellem forskellige forvaltningsmyndigheder i forbindelse med udførelsen af opgaver, der ikke vedrører ministerbetjening, bevirker, at materialet bliver undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler, jf. lovudkastets § 23, stk. 2.

Det afgørende for, om et dokument eller en oplysning, der udveksles mellem f.eks. to ministerier i stk. 1's forstand sker "i forbindelse med ministerbetjening", er, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren *har* eller *må forventes* at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Bestemmelsen i stk. 1 skal fortolkes og anvendes restriktivt, og i tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om *hensynet til den interne og politiske beslutningsproces* taler for, at de pågældende dokumenter eller oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt.

Bestemmelsen finder således anvendelse, hvor udvekslingen sker i forbindelse med det, der kan betegnes "den politiske" ministerbetjening.

Som eksempler på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen, kan bl.a. nævnes embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf, embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i en forespørgselsdebat eller et samråd i Folketinget, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et telefonisk eller "fysisk" møde med andre ministre, embedsværkets udarbejdelse af lovforslag og besvarelse af folketingsspørgsmål samt embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværksættelse af politiske initiativer som "policyoplæg", reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger.

Endvidere vil dokumenter, der er omfattet af den gældende offentlighedslovs § 10, nr. 1 og 2 (bortset fra statsrådsprotokoller), være omfattet af bestemmelsen i stk. 1, jf. betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4.5.

Om bestemmelsens anvendelsesområde, henvises der i øvrigt til kapitel 16, pkt. 6.4.4.4 og pkt. 6.4.4.5, hvor der er nævnt nogle konkrete eksempler på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen.

Bestemmelsen i stk. 1 beskytter alene udvekslingen af *interne* dokumenter og oplysninger. Det vil sige, at "eksterne" dokumenter og oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, ikke vil være omfattet af bestemmelsen. I praksis vil bestemmelsen fortrinsvist finde anvendelse i forhold til dokumenter og oplysninger, der *udarbejdes* til brug for ministerbetjening.

Omfattet af bestemmelsen er forskellige *typer af interne dokumenter (og oplysninger)*, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, herunder bl.a. udkast til "talepapir" og "beredskabstalepunkter", udkast til pressemeddelelser, udkast til bidrag til besvarelse af folketingsspørgsmål, notater, redegørelser, idékataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner osv.

Retsvirkningen af, at et internt dokument eller en intern oplysning anses for omfattet af bestemmelsen i stk. 1, er, at dokumentet eller oplysningen *ikke* i forbindelse med afgivelsen til en anden forvaltningsmyndighed *mister sin interne karakter*. Dokumenter eller oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, kan således ikke anses for afgivet til udenforstående. Ved udførelsen af opgaver i forbindelse med ministerbetjening kan f.eks. et ministeriums departement og en underordnet styrelse i princippet anses som en (funktionel) enhed.

Det forhold, at et internt dokument, der er omfattet af stk. 1's anvendelsesområde, ikke bliver anvendt af den modtagende myndighed, indebærer ikke, at dokumentet af den grund falder uden for bestemmelsen. Afgørende er, at dokumentet er *udvekslet* i forbindelse med ministerbetjening.

"Ministerbetjeningsdokumentet" kan, hvis det *videresendes* eller *anvendes i en anden sammenhæng* end ministerbetjening af henholdsvis den udfærdigende og den modtagende myndighed efter omstændighederne miste sin interne karakter. Om dette spørgsmål henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4.4.8.

Bestemmelsen i *nr. 1* omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et *ministeriums departement* og dets *underordnede myndigheder*.

Udtrykket *"et ministeriums departement"* i nr. 1 omfatter foruden de enkelte ministerielle departementer også såkaldte tværministerielle embedsmandsarbejdsgrupper, som udelukkende er besat med embedsmænd, og som i lyset af bl.a. ombudsmandens praksis betragtes som selvstændige myndigheder. De dokumenter, som en sådan embedsmandsgruppe udveksler med ministerier – herunder også de ministerier, der ikke har udpeget medlemmer til arbejdsgruppen – vil således kunne være omfattet af stk. 1, nr. 1.

De forskellige nævn, udvalg, råd osv., som er oprettet i henhold til lovgivningen – f.eks. Flygtningenævnet, Dansk Sprognævn, Forskningsrådet – er derimod ikke omfattet af udtrykket "et ministeriums departement".

Ved udtrykket "*underordnede myndigheder*" i nr. 1 forstås de myndigheder, som hører under et ministeriums ressort, og hvor der består et sædvanligt over-/underordnelsesforhold mellem ministeriet og de pågældende forvaltningsmyndigheder. Omfattet af dette udtryk er således direktorater og styrelser og lignende underordnede forvaltningsmyndigheder, men derimod ikke de forvaltningsmyndigheder, som står uden for det almindelige administrative myndighedshierarki, herunder bl.a. de ovenfor nævnte uafhængige råd og nævn.

Det vil i øvrigt i praksis som altovervejende hovedregel alene være de underordnede myndigheder, der er *tæt på ministeren*, og som beskæftiger sig med spørgsmål af politisk interesse, der vil udøve ministerbetjening i bestemmelsens forstand. Det vil således i almindelighed være ministerielle direktorater og styrelser, der vil udøve ministerbetjening. Derimod vil f.eks. beskæftigelsesregioner, politidirektører og lignende forvaltningsmyndigheder formentlig kun meget sjældent udøve ministerbetjening i bestemmelsens forstand.

Mens nr. 1 sikrer en udvidet beskyttelse af samarbejdet mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder, sikrer bestemmelsen i *nr. 2* en udvidet beskyttelse af samarbejdet "på tværs" mellem ministerierne, idet den omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem *ministerier indbyrdes* i forbindelse med ministerbetjening.

Bestemmelsen i nr. 2 vil således kunne begrunde en undtagelse af dokumenter og oplysninger, der i forbindelse med ministerbetjening udveksles mellem ministeriers departementer, mellem et ministeriums departement og en myndighed underordnet et andet ministerium samt mellem myndigheder (f.eks. to styrelser), der er underordnet hvert sit ministerium.

Bestemmelsen i *stk. 2*, der har karakter af en undtagelse fra bestemmelsen i stk. 1, undtager generelt en række forskellige sags- og opgavetyper fra stk. 1's anvendelsesområde.

Bestemmelsen fastslår, at stk. 1 ikke gælder i forhold til interne dokumenter og oplysninger, der udveksles i forbindelse med sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, sager om indgåelse af kontraktsforhold samt i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.

Baggrunden herfor er, at det hensyn til ministerens opgavevaretagelse, der ligger i stk. 1, ikke gælder med samme styrke i forhold til de sags- og opgavety-

per, der er omfattet af stk. 2. I de nævnte sags- og opgavetyper vil spørgsmålet om aktindsigt i de udvekslede dokumenter og oplysninger således skulle afgøres i overensstemmelse med lovens almindelige regler.

Dette indebærer på den ene side, at interne dokumenter og oplysninger, der udveksles i forbindelse med de nævnte sags- og opgavetyper, ikke kan undtages fra retten til aktindsigt med henvisning til, at dokumenterne eller oplysningerne er udvekslet i forbindelse med ministerbetjening, og på den anden side, at interne dokumenter også efter afgivelsen i den nævnte sammenhæng kan bevare deres interne karakter, hvis afgivelsen sker af retlige grunde mv., jf. således lovudkastets § 23, stk. 2, med tilknyttede bemærkninger.

Udtrykket *"sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed"* i stk. 2, *nr. 1*, er identisk med det afgørelsesbegreb, der anvendes i forvaltningslovens § 2, stk. 1, bortset fra, at udtrykket i det foreliggende tilfælde er afgrænset til at gælde for *konkrete afgørelsessager*. Denne afgrænsning beror på, at forvaltningslovens afgørelsesbegreb også omfatter udfærdigelse af *generelle retsforskrifter* som f.eks. bekendtgørelser og visse planer, der efter deres indhold har retsvirkninger i forhold til borgerne. Den udveksling af dokumenter, der foretages i forbindelse med udfærdigelsen af sådanne generelle forskrifter, vil imidlertid i vidt omfang ske som led i ministerbetjening, og derfor være omfattet af stk. 1. Afgørelsesbegrebet i stk. 2, nr. 1, er derfor – i modsætning til det afgørelsesbegreb, der anvendes i forvaltningsloven – afgrænset til alene at omfatte konkrete afgørelsessager.

De dokumenter og oplysninger, der udveksles i de tilfælde, hvor et ministeriums departement modtager bistand fra f.eks. en underordnet myndighed i forbindelse med, at det pågældende ministerium skal træffe afgørelse i en konkret afgørelsessag, kan således ikke – med henvisning til, at der er tale om ministerbetjening – undtages fra aktindsigt efter stk. 1. Hvis et ministerium f.eks. afgiver en udtalelse til brug for et andet ministeriums afgørelsessag, er udtalelsen således ikke omfattet af stk. 1, da udvekslingen sker i forbindelse med en konkret afgørelsessag.

En myndigheds beslutninger i forbindelse med behandling af sager, der udelukkende vedrører myndighedens *interne* forhold, er ikke omfattet af afgørelsesbegrebet i stk. 2, nr. 1. Eksempelvis vil et ministeriums afgørelser i forbindelse med det pågældende ministeriums egne byggesager eller i forbindelse med udflytning af opgaver, således ikke være omfattet af bestemmelsen i stk. 2, nr. 1. De dokumenter og oplysninger, der i den forbindelse måtte udveksles med en anden forvaltningsmyndighed, vil imidlertid i almindelighed heller ikke

være omfattet af stk. 1, da udvekslingen kun rent undtagelsesvist kan antages at ske som led i ministerbetjening.

Det er i stk. 2, *nr. 2*, fastsat, at bestemmelsen i stk. 1 endvidere ikke finder anvendelse i tilfælde, hvor der udveksles dokumenter eller oplysninger i forbindelse med en forvaltningsmyndigheds behandling af *sager om indgåelse af kontraktsforhold.* Dette udtryk, der er identisk med det, der anvendes i forvaltningslovens § 2, stk. 2, omfatter sager om indgåelse af købeaftaler, entrepriseaftaler, lejeaftaler og lignende.

Heller ikke de tilfælde, hvor der udveksles dokumenter eller oplysninger i forbindelse med et ministeriums udførelse af *kontrol- eller tilsynsopgaver*, finder stk. 1 anvendelse, jf. stk. 2, *nr. 3*. Dette udtryk omfatter ikke de tilfælde, hvor et ministerium anmoder en underordnet forvaltningsmyndighed (typisk en styrelse eller et direktorat) om en nærmere redegørelse om en sag, der f.eks. har været genstand for *politisk* bevågenhed (en "politisk sag"). De dokumenter og oplysninger, der i den forbindelse udarbejdes og udveksles mellem ministeriet og den underordnede forvaltningsmyndighed, vil således kunne være omfattet af stk. 1, i det omfang denne udveksling sker som led i ministerbetjening.

Omfattet af udtrykket *kontrol- eller tilsynsopgaver* er imidlertid de tilfælde, hvor et ministerium indkalder en sag fra en underordnet myndighed til afgørelse eller efterprøvelse, ligesom udtrykket omfatter tilfælde, hvor et ministerium fungerer som rekursmyndighed i forhold til afgørelser truffet af en underordnet myndighed. Det nævnte udtryk skal således forstås som det tilsvarende udtryk i den tidligere gældende bestemmelse i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 4, og omfattet af udtrykket vil derfor være traditionelt prægede juridiske kontrol- og tilsynsopgaver. De dokumenter og oplysninger, der udveksles i sådanne sammenhænge, vil således ikke være omfattet af bestemmelsen i stk. 1, men derimod af stk. 2, og dokumenterne og oplysningerne vil ikke kunne undtages fra aktindsigt efter stk. 1.

Dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem forskellige forvaltningsmyndigheder uden for de traditionelt prægede juridiske kontrol- og tilsynsopgaver, og som i øvrigt ikke udveksles i forbindelse med, at et ministeriums departement anmoder en underordnet myndighed om en redegørelse i en "politisk sag", er i almindelighed *ikke omfattet af stk. 1*, idet udvekslingen af dokumenter i sådanne tilfælde i praksis ikke vil ske i forbindelse med ministerbetjening. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor en underordnet forvaltningsmyndighed indsender dokumenter til et ministeriums departement som led i departementets *økonomiske tilsyn* med den underliggende forvaltningsmyndigheds ressourceforbrug.

> **§ 25.** Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem de foreninger, der er omfattet af § 3, stk. 1, nr. 3, samt disses medlemmer i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger med staten eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer.

Til § 25

Bestemmelsen, der er ny, skal navnlig ses på baggrund af, at en del af de dokumenter og oplysninger, der måtte blive udvekslet mellem forskellige ministerier i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger med kommunerne og regionerne – f.eks. om de årlige økonomiforhandlinger – vil kunne have karakter af ministerbetjeningsdokumenter, og således være undtaget fra aktindsigt efter lovudkastets § 24, stk. 1. Derimod vil de tilsvarende dokumenter, der måtte blive udvekslet mellem KL og Danske Regioner på den ene side og kommunerne og regionerne på den anden side, være omfattet af offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt, hvilket vil kunne indebære en ulighed mellem de statslige og de kommunale/regionale forhandlingsparter.

Bestemmelsen har på denne baggrund bl.a. til *formål* at *sikre lighed* mellem på den ene side KL, Danske Regioner, kommunerne og regionerne og på den anden side staten i forbindelse med økonomiske og politiske forhandlinger mellem de nævnte parter, og den indebærer således, at et kommunalt eller regionalt dokument vil kunne undtages fra aktindsigt i de situationer, hvor et tilsvarende statsligt dokument, ville kunne undtages fra aktindsigt som et ministerbetjeningsdokument efter lovudkastets § 24, stk. 1.

Om bestemmelsens baggrund og formål henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4.4.11.

Ved udtrykket "økonomiske forhandlinger med staten" sigtes bl.a. til de forhandlinger, som KL og Danske Regioner har med regeringen om de årlige rammer for udviklingen i kommunernes og regionernes økonomi. Herudover sigtes navnlig til det løbende budgetsamarbejde med staten, herunder til de kvartalsvise/halvårlige statusforhandlinger, som KL og Danske Regioner har med regeringen.

Ved udtrykket "politiske forhandlinger med staten" sigtes til de drøftelser, som KL og Danske Regioner sammen med deres medlemmer har med regeringen om eventuelle forslag til lovændringer, handlingsplaner mv.

I det omfang der er tale om økonomiske eller politiske forhandlinger med staten, vil de (interne) dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem KL og Danske Regioner samt disses medlemmer "i forbindelse med" de nævnte for-

handlinger, kunne undtages fra aktindsigt. Det betyder, at såvel (interne) dokumenter, der udveksles, mens forhandlinger pågår, som (interne) dokumenter, der udveksles som led i forberedelsen af forhandlingerne, vil kunne undtages fra aktindsigt, hvis et tilsvarende internt statsligt dokument, ville kunne undtages fra aktindsigt som et ministerbetjeningsdokument efter lovudkastets § 24, stk. 1.

Derimod vil interne dokumenter, der udveksles som led i opfølgningen på de økonomiske eller politiske forhandlinger ikke kunne undtages efter bestemmelsen. Det gælder f.eks. det tilfælde, hvor kommunerne som led i opfølgningen på en indgået politisk aftale med staten om, at de kommunale skatter samlet set ikke må stige mere end 0,5 pct. det kommende år, udveksler (interne) dokumenter om, hvorledes kommunerne indbyrdes skal "fordele" skattestigningen. Sådanne dokumenter vil dog efter en konkret vurdering kunne undtages efter bl.a. lovudkastets § 33, nr. 3.

Omfattet af bestemmelsen er også interne dokumenter, der udveksles – mellem KL, Danske Regioner, kommunerne og regionerne – i forbindelse med "drøftelser om fælles kommunale eller regionale politiske initiativer". Dette udtryk indebærer for det første, at det alene er de (politiske) initiativer, som KL og Danske Regioner tager, der vil være omfattet af bestemmelsen. Initiativet skal som nævnt være *"fælles"*. For det andet skal der være tale om et *politisk* initiativ i modsætning til initiativer af "forvaltningsmæssig" karakter. Der skal således være tale om politiske initiativer som f.eks. handlingsplaner og lignende.

Inden for de anførte rammer vil f.eks. et initiativ til en investeringsplan eller et initiativ til en aftale om kræftpakker vedrørende behandling af patienter, der tages af KL og Danske Regioner, være omfattet af bestemmelsen. Bestemmelsen gælder i øvrigt, uanset på hvilket niveau i foreningen initiativet tages, og uanset om initiativet kun dækker nogle af regionerne eller kommunerne. Initiativer, der f.eks. tages af de under KL nedsatte kommunekontaktråd, vil således være omfattet, i det omfang de har karakter af politiske initiativer.

Også i denne sammenhæng vil dokumenter, der udveksles "i forbindelse med" de nævnte drøftelser, kunne undtages fra aktindsigt. Det betyder, at såvel (interne) dokumenter, der udveksles, mens drøftelserne pågår, som (interne) dokumenter, der udveksles som led i forberedelsen af drøftelserne, vil kunne undtages fra aktindsigt.

Bestemmelsen indebærer, at de interne dokumenter og oplysninger, der i de nævnte sammenhænge – f.eks. i forbindelse med økonomiske forhandlinger med staten – udveksles mellem KL, Danske Regioner, kommunerne og regio-

nerne, forbliver interne. Dette vil være tilfældet, uanset på hvilket niveau i foreningerne eller disses medlemmer dokumentet udveksles.

§ 26. Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelsen i § 23, stk. 1, interne dokumenter, som foreligger i endelig form, når

1) dokumenterne alene gengiver indholdet af den endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,
2) dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som der har været pligt til at notere efter bestemmelsen i § 13,
3) dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder,
4) dokumenterne indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper, eller
5) dokumenterne indeholder en systematiseret gengivelse af praksis på bestemte sagsområder.

Til § 26

Bestemmelsen er enslydende med den gældende lovs § 8, bortset fra nr. 5, der er ny.

Bestemmelsen indebærer, at en række nærmere angivne dokumenttyper, som foreligger i endelig form, uanset bestemmelsen i lovudkastets § 23, stk. 1, er omfattet af retten til aktindsigt.

Baggrunden for bestemmelsen er, at de hensyn, der ligger bag lovudkastets § 23, stk. 1 – hensynet til embedsværkets arbejdsvilkår og hensynet til myndighedernes interne beslutningsproces – ikke taler for, at de i bestemmelsen angivne typer af dokumenter, uanset deres interne karakter, undtages fra retten til aktindsigt. Det er på den baggrund en betingelse for, at det pågældende dokument er omfattet af bestemmelsen, at det foreligger i *endelig form*. Et dokument af den i bestemmelsen opregnede karakter vil således ikke være omfattet af bestemmelsen, hvis det alene foreligger i udkast eller anden foreløbig form.

Det skal særligt bemærkes, at de hensyn, der ligger bag den nye undtagelse for dokumenter, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, ikke kan begrunde, at de interne dokumenter, som foreligger i endelig form, og som efter § 26 er omfattet af retten til aktindsigt, skal kunne undtages herfra, blot fordi de udveksles mellem ministerier eller mellem et departement og dets underordnede myndigheder i forbindelse med ministerbetjening. Det er ikke formålet med den nye bestemmelse i § 24, stk. 1 (om ministerbetjening), at de udvekslede interne dokumenter skal undtages fra offentlighed i videre omfang, end hvad der ville være tilfældet, hvis de havde tjent som grundlag for ministerbetjening i det enkelte ministerium eller som grundlag for politisk betjening i en kommune eller region. Det vil med andre ord sige, at § 26 gennembryder §§

24 og 25, således at der i overensstemmelse med § 26 gælder en ret aktindsigt i dokumenter, der er omfattet af §§ 24 eller 25.

Det er i øvrigt en betingelse, at dokumentet er udarbejdet som et *selvstændigt* dokument. Det indebærer f.eks., at oplysninger om en myndigheds endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse (nr. 1), der er indeholdt som en del af et "almindeligt" internt dokument, ikke medfører, at det pågældende dokument af den grund bliver omfattet af bestemmelsen.

Betydningen af, at et internt dokument er omfattet af bestemmelsen, er på den ene side, at dokumentet er undergivet aktindsigt, uanset at det ikke er afgivet til udenforstående. På den anden side vil dokumentet kunne undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i lovudkastets §§ 30-33.

Bestemmelserne i nr. 1-4 er som nævnt identiske med den gældende lovs § 8, nr. 1-4, og der henvises derfor om det nærmere indhold af disse bestemmelser til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 16, pkt. 3 og pkt. 6.2.

Om bestemmelsen i *nr. 1* – hvorefter retten til aktindsigt omfatter interne dokumenter, som foreligger i endelig form, når dokumenterne alene gengiver indholdet af den endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse – bemærkes, at bestemmelsen ikke udelukkende omfatter interne dokumenter, der vedrører afgørelser i forvaltningslovens forstand. Bestemmelsen omfatter imidlertid ikke procesprægede beslutninger og andre beslutninger om den fortsatte eller videre behandling af et spørgsmål. Det gælder f.eks. beslutninger på et ministermøde eller i et ministerium om, hvorvidt der f.eks. skal udarbejdes en politisk handleplan eller udarbejdes et lovforslag eller lignende beslutninger. Det vil sige, at retten til aktindsigt efter lovudkastets § 26, nr. 1, fortsat ikke vil gælde i forhold til dokumenter, der er omfattet af den gældende offentlighedslovs § 10, nr. 1 og 2, og som efter lovudkastet vil være omfattet af § 24, stk. 1, om ministerbetjening.

Bestemmelsen i *nr. 5*, der er ny, indebærer, at et dokument, der indeholder en systematiseret og ukommenteret gengivelse af praksis – herunder af afgørelser af principiel karakter – på et nærmere angivet sagsområde *(praksisoversigt)*, er omfattet af retten til aktindsigt, hvis dokumentet er udarbejdet som et selvstændigt dokument og foreligger i endelig form. Bestemmelsen i nr. 5 ligger i forlængelse af nr. 4, hvorefter retten til aktindsigt omfatter dokumenter, der indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper.

Hverken bestemmelsen i nr. 4 eller nr. 5 omfatter såkaldte *visdomsbøger,* der er samlinger af en myndigheds tidligere afgørelser, udtalelser mv. til myndighedens eget brug. Der vil således ikke være adgang til aktindsigt i visdomsbø-

gerne som sådan, men der vil dog efter offentlighedslovens almindelige regler være adgang til aktindsigt i de sager, hvor de afgørelser, der er indeholdt i visdomsbogen, er indlagt.

Undtagelse af andre dokumenter

§ 27. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

1) Statsrådsprotokoller.
2) Dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.
3) Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.
4) Brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.
5) Materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.

Til § 27

Efter bestemmelsen, der delvis svarer til den gældende lovs § 10, kan en række nærmere angivne dokumenter undtages fra aktindsigt begrundet i den *funktion*, som dokumentet varetager.

Bestemmelsen er ændret på en række punkter i forhold den gældende lovs § 10. Således er § 10, nr. 2 – hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove – ophævet, idet den brevveksling, der er omfattet af bestemmelsen, falder inden for anvendelsesområdet for lovudkastets § 24, stk. 1.

Herudover er den gældende lovs § 10, nr. 1 – der delvis videreføres i bestemmelsens nr. 1 – ændret således, at den ikke længere omfatter referater af møder mellem ministre samt dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder. Dette skyldes, at de pågældende referater og dokumenter er omfattet af lovudkastets § 24, stk. 1.

Endelig indeholder bestemmelsen en ny nr. 2, der indebærer, at retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, som udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning og anden tilsvarende politisk proces.

Efter *nr. 1* omfatter retten til aktindsigt ikke statsrådsprotokoller. Denne regel er begrundet i, at disse protokoller altid er blevet betragtet som hemmelige, således at regeringen kun med regentens samtykke kan meddele oplysninger om forhandlingerne i statsrådet.

Bestemmelsen i *nr. 2*, der som nævnt er ny, tilsigter at beskytte det behov, en minister har for i fortrolighed at udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer, herunder ordførerne for partierne, i forbindelse med f.eks. forberedelsen af et lovforslag. Folketingsmedlemmerne modtager således i praksis som led i

deres virke i visse tilfælde dokumenter fra de enkelte ministre, der indeholder oplysninger og synspunkter om f.eks., hvilke politiske tiltag regeringen overvejer at tage initiativ til, og det er i den forbindelse, at der er behov for, at en minister i fortrolighed kan udveksle sådanne dokumenter.

Bestemmelsen ligger i forlængelse af lovudkastets § 24, stk. 1, idet begge bestemmelser har til formål at beskytte *den politiske beslutningsproces*.

Bestemmelsen har ikke til formål at svække den parlamentariske kontrol, som Folketinget udøver i forhold til regeringen, men skal blot medvirke til, at ministre i fortrolighed kan sende dokumenter til folketingsmedlemmerne om mulige politiske initiativer, og bestemmelsen, der har et snævert anvendelsesområde, knytter sig til en allerede foreliggende praksis, hvorefter de relevante partiers ordførere inddrages i den politiske beslutningsproces.

Bestemmelsen indebærer således, at (interne) dokumenter, der *udarbejdes* og *udveksles* mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, ikke er omfattet af retten til aktindsigt. De pågældende dokumenter vil imidlertid være omfattet af ekstraheringspligten efter lovudkastets § 28, stk. 1, og § 29, stk. 1.

Udtrykket *"sager om lovgivning"* omfatter bl.a. forhandlinger mellem en minister og de respektive regeringsordførere om, hvorvidt et lovindgreb skal gennemføres. Dokumenter, der udarbejdes og udveksles i forbindelse med møder mellem en minister og folketingsmedlemmer, herunder medlemmer af oppositionspartierne, om lovforslag vil således være omfattet af bestemmelsen.

Udtrykket *"sager om lovgivning"* skal forstås i overensstemmelse med det tilsvarende udtryk i lovudkastets § 20, der undtager lovgivningssager fra retten til aktindsigt. Dette indebærer, at det som udgangspunkt for anvendelsen af denne del af bestemmelsen må kræves, at det lovgivningsprojekt, der f.eks. afholdes et møde om, er af et bestemt, relativt præcist angivet indhold særligt i henseende til, hvilke emner der søges reguleret.

Med udtrykket *"anden tilsvarende politisk proces"* sigtes til andre sager om politiske forhandlinger end sager om lovgivning. Dette omfatter sager, der kan vise sig at ende med et lovgivningsinitiativ, men hvor der på tidspunktet for behandlingen af aktindsigtsbegæringen ikke kan siges at foreligge et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist indhold. Også sager om politiske forhandlinger, der kan udmønte sig i andre former for generelle politiske initiativer end lovgivning, er omfattet.

Forudsætningen for, at denne del af bestemmelsen kan finde anvendelse, er – i lighed med anvendelsen af bestemmelsens led om "sager om lovgivning" – at der foreligger et politisk "projekt" af et bestemt, relativt præcist angivet

indhold. Bestemmelsen kan således ikke anvendes til at undtage dokumenter fra aktindsigt, når det politiske initiativ, der udveksles dokumenter om, er af en mere løs karakter.

Bestemmelsen kan *ikke* finde anvendelse i forbindelse med ministres drøftelser med folketingsmedlemmer af forhold, der kan betegnes som *"egentlige administrative anliggender"*. Herved sigtes til anliggender, der ikke som sådan vedrører spørgsmålet om forberedelsen eller den videre udvikling af politiske initiativer eller lignende. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor en minister afholder et møde med folketingsmedlemmer med henblik på at orientere de pågældende om en forvaltningsafgørelse, der er eller vil blive truffet af ministeren på baggrund af den gældende lovgivning.

Bestemmelsen kan heller ikke anvendes til at undtage dokumenter, der udveksles mellem ministre og Folketinget og dets udvalg, f.eks. i forhold til interne dokumenter, der af en minister fremsendes til et folketingsudvalg i forbindelse med behandlingen af et lovforslag.

Det er alene de dokumenter, der af en forvaltningsmyndighed *udarbejdes* med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, der er omfattet af bestemmelsen. Et (internt) dokument, der ikke er udarbejdet med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, men som udleveres eller i øvrigt indgår i sådanne sager, kan ikke undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Dokumentet kan efter omstændighederne undtages fra aktindsigt i medfør af lovudkastets § 33, nr. 5

Hvis et dokument, der er udarbejdet til brug for de nævnte tilfælde, ikke bliver anvendt, indebærer det ikke, at dokumentet herefter falder uden for bestemmelsens anvendelsesområde. Afgørende er, at dokumentet er *udarbejdet* med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

Der foreligger i forhold til bestemmelsen i nr. 2 en dissens, og der henvises herom til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4.4.10.

Bestemmelserne i *nr. 3-5* er identiske med den gældende lovs § 10, nr. 3-5. Der kan derfor med hensyn til rækkevidden af bestemmelserne henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 16, pkt. 4.3, pkt. 4.4 og pkt. 4.5.

I det omfang et dokument omfattet af lovudkastets § 27, nr. 1-4, afgives til udenforstående eller anvendes i en anden sammenhæng (sag) end den, hvor det er udarbejdet eller modtaget, vil det ikke længere kunne undtages fra akt-

indsigt efter den pågældende undtagelsesbestemmelse, hvis det må antages, at vedkommende forvaltningsmyndighed i forbindelse med afgivelsen eller videreanvendelsen har opgivet det beskyttelseshensyn, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen. Der henvises til kapitel 16, pkt. 4.6 og pkt. 6.3.2.

Meddelelse af faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger

§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke i det omfang

1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug,
2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller
3) oplysningerne er offentligt tilgængelige.

Til § 28

Bestemmelsen i *stk. 1*, der fastsætter den såkaldte "ekstraheringspligt", viderefører med visse tekniske og sproglige ændringer den gældende lovs § 11, stk. 1.

Det afgørende for, om en oplysning efter bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt., skal ekstraheres, er – i lighed med, hvad der følger af gældende ret – om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Udtrykket *oplysninger om en sags faktiske grundlag* i stk. 1, 1. pkt., omfatter på den baggrund "egentlige faktuelle oplysninger" samt andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen, herunder oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de "egentlige faktuelle oplysninger".

Ekstraheringspligten efter stk. 1, 1. pkt., omfatter ikke interne og eksterne faglige vurderinger samt politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysninger, der isoleret set gengiver generelle objektive kendsgerninger, der ikke direkte vedrører sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.

Det er en betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne *"er relevante* for sagen". Dette indebærer, at det ikke blot vil være de oplysninger om sagens faktiske grundlag, som en myndighed har *lagt til grund* for sin beslutning i en sag, som skal ekstraheres, men at også faktiske oplysninger, der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning, skal ekstraheres.

Derimod skal *irrelevante* oplysninger ikke ekstraheres. Irrelevansen kan f.eks. skyldes, at oplysningerne er indgået i sagen ved en fejl (oprindelig irrelevans), eller at sagens udvikling indebærer, at oplysningerne er irrelevante,

fordi de blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger (efterfølgende irrelevans).

Kravet om, at oplysningen skal være relevant for sagen, indebærer i øvrigt, at oplysninger om sagens faktiske grundlag, der som sådan er relevante, men som fra en overordnet betragtning er af uvæsentlig betydning for sagen (de kan siges at være ligegyldige), ikke skal ekstraheres. Der gælder således en *bagatelgrænse* for de oplysninger, der skal ekstraheres.

Bedømmelsen af, om en oplysning om en sags faktiske grundlag er af relevans for sagen, afhænger af en *konkret vurdering i det enkelte tilfælde*. Den nævnte relevansvurdering skal foretages i forhold til det tidspunkt, hvor aktindsigten begæres, men som nævnt skal ikke blot oplysninger, som en myndighed har lagt til grund ekstraheres, men også oplysninger, der taler imod myndighedens beslutning.

Det er en yderligere betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne er relevante *"for sagen"*. Med dette udtryk sigtes til de forvaltningssager, som kan siges at vedrøre en forvaltningsmyndigheds indholdsmæssige virksomhed, som f.eks. en sag om tildeling af førtidspension, en sag om tilsyn med et kommunalt plejehjem eller en sag om udarbejdelse af en ny personalepolitik for myndighedens ansatte. I modsætning hertil står den mere praktiske virksomhed, som udøves for at understøtte forvaltningens indholdsmæssige virksomhed, f.eks. førelsen af en oversigt over de udvalg mv. som er nedsat i et ministerium, eller en liste over, hvilke medarbejdere i myndigheden der har fået merarbejdsbetaling. I forhold til f.eks. den nævnte oversigt over nedsatte udvalg vil "sagen" i stk. 1's forstand derfor være sagen om udvalgets virksomhed og ikke "det at føre en oversigt".

Som noget særligt gælder ekstraheringspligten også i forhold til *endelige beslutninger* vedrørende en sags afgørelse, der er indeholdt i et internt dokument, der ikke er omfattet af lovudkastets § 26, nr. 1, hvorefter der gælder en ret til aktindsigt i et *selvstændigt* internt dokument, der alene gengiver indholdet af den endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse. Ekstraheringspligten vil således f.eks. gælde, når den endelige beslutning om en sags afgørelse er gengivet i et internt dokument, der også indeholder andre oplysninger end den endelige beslutning, og derfor ikke vil være omfattet af § 26, nr. 1. Ekstraheringspligten gælder alene i forhold til gengivelsen af endelige beslutninger om en sags afgørelse, og således ikke i forhold til en gengivelse af beslutninger, der er foreløbige eller lignende.

Bestemmelsen i stk. 1, *2. pkt.,* fastsætter en pligt til at meddele aktindsigt efter lovens almindelige regler i *eksterne faglige vurderinger*. Bestemmelsen tager

navnlig sigte på eksterne faglige vurderinger, der er meddelt en myndighed mv. mundtligt, og som er indeholdt i de i bestemmelsen angivne dokumenttyper.

Det er, som i relation til ekstrahering efter 1. pkt., en betingelse for, at eksterne faglige vurderinger skal meddeles efter lovens almindelige regler, at de pågældende vurderinger er *relevante* for sagen, jf. herom ovenfor under bemærkningerne til 1. pkt.

Ved en *faglig vurdering* forstås en vurdering, der er foretaget af en person, institution eller myndighed, som på grund af sin faglige viden og indsigt har *særlige forudsætninger* for at udtale sig om et bestemt spørgsmål. En faglig vurdering vil således efter omstændighederne være en udtalelse (sagkyndig erklæring) om f.eks. tekniske, juridiske eller økonomiske spørgsmål, jf. også bemærkningerne til lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt.

Omfattet af udtrykket *eksterne* faglige vurderinger er f.eks. udtalelser, der afgives af et privat konsulentfirma, som udfører opgaver for en forvaltningsmyndighed, og hvor udtalelsen eksempelvis er gengivet i et internt dokument. Endvidere vil erklæringer fra f.eks. speciallæger, landinspektører og arkitekter, der er engageret til at udføre bestemte opgaver for en forvaltningsmyndighed uden at blive knyttet til den ved et egentligt ansættelsesforhold, anses for eksterne faglige vurderinger.

Det er ikke – som det er tilfældet i forhold til interne faglige vurderinger efter lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt. – en betingelse for at få meddelt aktindsigt i eksterne faglige vurderinger, at de foreligger i *endelig form*. Dette indebærer, at retten til aktindsigt efter stk. 1, 2. pkt., også omfatter foreløbige faglige eksterne vurderinger, der indgår i en sag, og som f.eks. er gengivet i et internt dokument.

Til forskel fra ekstraheringspligten efter stk. 1, 1. pkt., omfatter ekstraheringspligten efter stk. 1, 2. pkt., ikke eksterne faglige vurderinger, der findes i dokumenter omfattet af lovudkastets § 27, nr. 4, der undtager myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres, fra retten til aktindsigt. Om baggrunden herfor henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.5.1.5.

Betydningen af, at en oplysning er omfattet af bestemmelserne i stk. 1, 1. og 2. pkt., er på den ene side, at oplysningerne er undergivet aktindsigt, uanset at de er indeholdt i et dokument, der som sådan er undtaget fra aktindsigt. På den anden side vil oplysningerne efter omstændighederne kunne undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i lovudkastets §§ 30-33, ligesom oplysningerne vil kunne undtages, hvis de er omfattet af en særlig tavshedspligtsbestemmelse omfattet af § 35.

Der kan med hensyn til den nærmere rækkevidde af bestemmelsen i stk. 1 i øvrigt henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.5.1.

Bestemmelsen i *stk. 2, nr. 1*, fastslår, at en myndighed ikke skal foretage ekstrahering efter stk. 1, i det omfang det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Baggrunden for bestemmelsen er den meget betydelige ressourcebelastning, som behandling af aktindsigtsbegæringer i særlige tilfælde kan indebære for forvaltningsmyndighederne.

Bestemmelsen indebærer, at en myndighed i *særligt omfattende sager* rent undtagelsesvis kan undlade at foretage en ekstrahering af sagens dokumenter efter stk. 1, med henvisning til myndighedens ressourceforbrug. Myndigheden vil i den forbindelse skulle redegøre for, at ekstraheringen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Undladelsen af at foretage ekstrahering af sagens dokumenter med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug kan alene begrundes i sagens omfattende karakter. Hvis det forventede uforholdsmæssige ressourceforbrug skyldes, at en forvaltningsmyndighed har undladt f.eks. at journalisere sagens akter behørigt, kan bestemmelsen ikke bringes i anvendelse.

Kravet om, at en myndighed skal påvise, at ekstraheringen vil nødvendiggøre et *uforholdsmæssigt* ressourceforbrug, indebærer, at såfremt den, der har søgt om aktindsigt, godtgør en *særlig interesse* i sagen, vil myndigheden i almindelighed – og således uanset sagens omfang – være forpligtet til at foretage ekstrahering. En myndighed mv. vil i den forbindelse kun sjældent kunne undlade at foretage ekstrahering, når begæringen om aktindsigt er fremsat af et massemedie eller en forsker, da sådanne medier og forskere i almindelighed må antages at have en særlig interesse i sagen.

Bestemmelsen i stk. 2, *nr. 2,* fastslår, at myndighederne mv. ikke er forpligtede til at foretage ekstrahering efter stk. 1, hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten. Denne adgang til at undlade at foretage ekstrahering følger allerede af gældende ret, og bestemmelsen er således udtryk for en lovfæstelse af denne retstilstand.

Endvidere fastslår bestemmelsen i stk. 2, *nr. 3*, at der ikke skal foretages ekstrahering, hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige. Herved tænkes der navnlig på, at de pågældende oplysninger er tilgængelige for offentligheden via internettet. I sådanne tilfælde kan den aktindsigtssøgende således henvises til, at oplysningerne kan findes på internettet, f.eks. myndighedens hjemmeside.

Meddelelse af interne faglige vurderinger

§ 29. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. Det gælder dog ikke oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for de foreninger, der er omfattet af § 3, stk. 1, nr. 3.

Stk. 2. § 28, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.

Til § 29

Bestemmelsen i stk. 1 indebærer en ret til indsigt i oplysninger om *interne faglige vurderinger* i endelig form, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, hvis oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende.

Baggrunden for bestemmelsen er, at hensynet til den demokratiske proces – som er et af de overordnede hensyn, der ligger bag offentlighedsprincippet – med styrke taler for, at der er offentlighed omkring interne faglige vurderinger, der indgår i de nævnte sager, idet befolkningen, medierne og politikerne derved kan tage stilling til og drøfte det offentliggjorte (fremsatte) lovforslag mv. på de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer forslaget mv. på.

Ved en *faglig vurdering* forstås – i lighed med det tilsvarende udtryk i lovudkastets § 28, stk. 1, 2. pkt. – en vurdering, der er foretaget af en person, institution eller myndighed, som på grund af sin faglige viden og indsigt har *særlige forudsætninger* for at udtale sig om et bestemt spørgsmål. En faglig vurdering i bestemmelsens forstand omfatter således også den kollektive, embedsmæssige særlige indsigt, der oparbejdes (i myndigheden) som følge af en kontinuerlig beskæftigelse med særlige områder.

Det er derfor ikke en betingelse for at betragte en vurdering – f.eks. en juridisk vurdering – som en *faglig* vurdering, at den er foretaget af en person, der har den pågældende uddannelse, f.eks. en juridisk uddannelse. Det afgørende er derimod, at den pågældende person på grund af sin eller forvaltningsmyndighedens indsigt i det omhandlede spørgsmål har særlige forudsætninger for at udtale sig.

Derimod kan en vurdering, der bygger på den *almindelige administrative indsigt*, der er til stede i forvaltningsmyndighederne, ikke karakteriseres som en faglig vurdering i bestemmelsens forstand. Dette skyldes, at der i sådanne tilfælde ikke vil være tale om, at vurderingen bygger på en sådan særlig indsigt,

at den adskiller sig fra den indsigt, der også vil være til stede hos andre forvaltningsmyndigheder. Som eksempel på sådanne vurderinger kan nævnes embedsmændenes rådgivning om politiske og strategiske overvejelser. En sådan rådgivning er en del af embedsmændenes *almindelige* kvalifikationer.

Omfattet af udtrykket *"faglige vurderinger"* vil herefter være de "rene" faglige vurderinger, f.eks. vurderinger af lægefaglig, økonomisk eller juridisk karakter. De pågældende vurderinger vil med andre ord vedrøre sagens umiddelbare indhold. Derimod vil interne politiske og strategiske vurderinger samt vurderinger af, hvilken løsning der anbefales på grundlag af en faglig vurdering, falde uden for udtrykket.

Udtrykket *"faglige vurderinger"* omfatter ikke alene det faglige resultat som sådan – f.eks. at et lovforslag må forventes at indebære, at 5000 arbejdsløse kommer i arbejde – men også de *metoder og forudsætninger*, der af en forvaltningsmyndighed er anvendt ved den faglige vurdering.

Selve *indstillingen* om, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, vil ikke være omfattet af retten til aktindsigt efter stk. 1, 1. pkt., da en sådan indstilling ikke kan karakteriseres som en faglig vurdering i bestemmelsens forstand.

Det vil i et vist omfang være vanskeligt at undgå, at interne faglige vurderinger i f.eks. et internt dokument er *integreret* med politisk præget rådgivning. I det omfang dette er tilfældet, vil der ikke skulle foretages ekstrahering af de faglige vurderinger efter stk. 1, 1. pkt. Der vil heller ikke skulle foretages ekstrahering af interne faglige vurderinger, i det omfang disse vil *afspejle* de politisk-strategiske overvejelser, som den pågældende forvaltningsmyndighed har foretaget i løbet af sagens behandling. Det anførte gælder også i forhold til ekstrahering af de eksterne faglige vurderinger, der er omfattet af lovudkastets § 28, stk. 1, 2. pkt.

Det er en betingelse for at få aktindsigt i en intern faglig vurdering, at den foreligger i *endelig form*, hvilket beror på, at hensynet til den interne beslutningsproces i almindelighed vil tale imod, at der meddeles aktindsigt i foreløbige interne faglige vurderinger.

En intern faglig vurdering vil foreligge i endelig form, hvis myndigheden har anvendt den i forbindelse med myndighedens beslutning i en sag, eller hvis vurderingen har en sådan form, at den er klar til (en endelig) udsendelse eller offentliggørelse. Det vil herudover i almindelighed kunne lægges til grund, at en intern faglig vurdering foreligger i endelig form, hvis den er blevet (endeligt) godkendt af den øverst fagligt ansvarlige person for det pågældende område in-

den for vedkommende forvaltningsmyndighed, eller hvis det i øvrigt fremgår, at den faglige vurdering faktisk er tillagt betydning.

I forhold til det kommunale og regionale område kan der være grund til at bemærke, at en intern faglig vurdering vil foreligge i endelig form, når den indgår i det materiale, der tilgår og gøres tilgængelig for kommunalbestyrelsen, regionsrådet eller disses udvalg forud for et møde i de pågældende organer. Dette gælder, uanset på hvilken papirmæssig eller elektronisk måde den interne faglige vurdering tilgår de pågældende kommunal- og regionalpolitiske organer. Interne faglige vurderinger, der udarbejdes i den kommunale og regionale forvaltning, og ikke indgår i materialet til de pågældende kommunal- og regionalpolitiske organer, vil således ikke foreligge i endelig form.

Kommunalbestyrelses– og regionsrådsmedlemmers ret til at gennemse sagsmateriale, der i endelig form foreligger i kommunens eller regionens administration (sagsindsigt), jf. lov om kommunernes styrelse § 9 samt regionslovens § 12, berøres ikke heraf.

Der foreligger en dissens i forhold til spørgsmålet om, hvornår en intern faglig vurdering foreligger i endelig form inden for det kommunale og regionale område. Der henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.5.2.4.

Det er i øvrigt en betingelse for at få aktindsigt i en intern faglig vurdering, at den *"indgår"* i en sag om udarbejdelse af et lovforslag, en redegørelse, en handlingsplan eller lignende. Der skal således være en sådan nærmere og konkret sammenhæng til sagen, at oplysningerne må anses for at indgå i den pågældende sag.

Bestemmelsen omfatter interne faglige vurderinger, der indgår i sager om fremsatte lovforslag eller offentliggjorte redegørelser, handlingsplaner *eller lignende.* Der er således ikke tale om en udtømmende opregning af de initiativer, der er omfattet af bestemmelsen, og som andre eksempler kan nævnes sager om udarbejdelse af generelle administrative forskrifter som bekendtgørelser og cirkulærer. Bestemmelsen tager således sigte på at give offentligheden indsigt i de interne faglige vurderinger, der knytter sig til *politiske initiativer.*

Bestemmelsen omfatter derimod ikke interne faglige vurderinger, der knytter sig til økonomiske eller politiske aftaler mellem kommunerne/regionerne og staten, da aftalerne ikke har karakter af politiske initiativer i bestemmelsens forstand. De interne faglige vurderinger i endelig form, der knytter sig til f.eks. en handlingsplan, der udmønter en aftale af den nævnte karakter, vil imidlertid være omfattet af retten til aktindsigt efter stk. 1, 1. pkt.

For kommuners og regioners vedkommende må bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt., antages at have et snævert anvendelsesområde. Dette skyldes, at disse

myndigheder ikke i samme omfang som ministerierne tager egentlige politiske initiativer, men derimod efter lovgivningen er forpligtet til at udarbejde planer og regulativer. Sådanne planer og regulativer – som f.eks. skoleplaner, sygehusplaner og affaldsregulativer – er ikke omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde, da de ikke kan karakteriseres som politiske initiativer i bestemmelsens forstand.

Der foreligger en dissens i forhold til spørgsmålet om, i hvilket omfang kommunerne og regionerne tager politiske initiativer, der er omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde. Der henvises i den forbindelse til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.5.2.5.

Det er en forudsætning for, at et politisk initiativ er omfattet af bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt., at det pågældende initiativ har fået et vist *konkret indhold og fast karakter.* Omfattet af bestemmelsen vil således i almindelighed kun være et initiativ, der meldes *skriftligt ud*, f.eks. via en pressemeddelelse eller lignende. Derimod vil mere "løse", mundtlige udmeldinger om politiske initiativer, som f.eks. regeringen ønsker at tage, falde uden for.

Kravet om, at det politiske initiativ skal have et mere endeligt indhold, før det er omfattet af bestemmelsen, skal i øvrigt ses i lyset af, at bestemmelsen alene omfatter interne faglige vurderinger, der indgår i f.eks. en sag om et lovforslag, når forslaget er *fremsat*.

Dette indebærer for det første, at interne faglige vurderinger, der indgår i sager om overvejelser om at gennemføre et lovforslag mv., men som ikke munder ud i et sådant forslag, ikke skal meddeles efter bestemmelsen i stk. 2. For det andet indebærer det, at der ikke er adgang til aktindsigt i de interne faglige vurderinger, der knytter sig til den (tidligere) del af et lovforslag mv., der ikke bliver fremsat, f.eks. fordi denne del under tilblivelsesprocessen (det vil sige inden offentliggørelsen) udgår af forslaget eller er blevet ændret.

Adgangen til aktindsigt gælder som nævnt først fra det tidspunkt, hvor det pågældende politiske initiativ offentliggøres. I forhold til et lovforslag indebærer det, at der først vil være adgang til aktindsigt i interne faglige vurderinger, der knytter sig til lovforslaget, fra det tidspunkt, forslaget bliver fremsat for Folketinget. Om baggrunden herfor henvises der til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.5.2.5.

Det er dog forudsat, at interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en lovgivningssag, i almindelighed udleveres efter lovudkastets § 14, stk. 2, om meraktindsigt allerede fra den faktiske offentliggørelse af et udkast til et lovforslag; det vil sige fra det tidspunkt, hvor det pågældende udkast sendes i ekstern høring og offentliggøres på Høringsportalen (og ikke først fra det senere tids-

punkt, hvor lovforslaget måtte blive fremsat for Folketinget). Det er således forudsat, at et ministerium kun i særlige tilfælde, hvor modstående hensyn taler imod meroffentlighed, undlader at meddele meraktindsigt efter lovudkastets § 14, stk. 2, efter at et lovudkast er sendt i ekstern høring og offentliggjort på Høringsportalen. Der henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.5.2.5.

Bestemmelsen i stk. 1, *2. pkt., 1. led*, fastslår, at der ikke er ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger, som er indeholdt i dokumenter, der er udarbejdet til brug for *ministerrådgivning*. Bestemmelsen indebærer således, at der i sådanne tilfælde ikke skal meddeles aktindsigt i interne faglige vurderinger, selv om de pågældende vurderinger foreligger i endelig form og indgår i en sag om et offentliggjort politisk initiativ.

Baggrunden for bestemmelsen er, at en efterfølgende adgang til aktindsigt i den faglige rådgivning, der er indeholdt i et ministerrådgivningsdokument, i sig selv må antages at kunne begrænse ministerens politiske "råderum", ligesom efterfølgende offentlighed om indholdet af ministerrådgivningsdokumenter vil begrænse embedsværkets frihed i forhold til den faglige rådgivning, hvilket vil kunne føre til en forringelse af den faglige rådgivning, som ministeren modtager fra embedsværket. Der er således et helt særligt behov for fortrolighed i forbindelse med den direkte ministerrådgivning.

Formålet med bestemmelsen i stk. 1, 2. pkt., 1. led, er på den baggrund at opretholde den *fulde fortrolighed* om overvejelserne i den inderste politiske beslutningsproces og den inderste regeringsproces, ligesom bestemmelsen skal sikre kvaliteten i den rådgivning, som embedsværket yder regeringen og dens ministre.

Det afgørende for, om et dokument er omfattet af bestemmelsen i stk. 1, 2. pkt., 1. led, er, om dokumentet er *udarbejdet* med henblik på at skulle tjene som grundlag for den *direkte ministerrådgivning*. Et sådant dokument kan tage sigte på at rådgive en enkelt eller flere forskellige ministre, og således vil bl.a. dokumenter, der udarbejdes til Regeringens Økonomiske Udvalg, Regeringens Koordinations Udvalg eller Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg, være omfattet af bestemmelsen.

I tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om hensynet til den inderste politiske beslutningsproces eller den inderste regeringsproces taler for, at der i forhold til dokumentet opretholdes den fulde fortrolighed.

Det følger af bestemmelsen i stk. 2, *2. pkt., 2. led*, at der ikke er ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger, som er indeholdt i dokumenter, der er udarbejdet til brug for rådgivning af formandskabet for de foreninger, der er omfat-

tet af § 3, stk. 1, nr. 3 (KL og Danske Regioner). Bestemmelsen indebærer, at der i sådanne tilfælde ikke skal meddeles aktindsigt i interne faglige vurderinger, selv om de pågældende vurderinger foreligger i endelig form og indgår i en sag om en af KL eller Danske Regioner offentliggjort handlingsplan eller lignende.

Baggrunden for bestemmelsen er – ligesom stk. 2, 2. pkt., 1. led – at en efterfølgende adgang til aktindsigt i den faglige rådgivning, der er indeholdt i et dokument udarbejdet til formandskabet for de foreninger, der er omfattet af § 3, stk. 1, nr. 3, i sig selv må antages at kunne begrænse de pågældende politikeres politiske "råderum", ligesom efterfølgende offentlighed om indholdet af sådanne dokumenter vil begrænse embedsværkets frihed i forhold til den faglige rådgivning, hvilket vil kunne føre til en forringelse af den faglige rådgivning, som de pågældende politikere modtager fra embedsværket. Der er således et helt særligt behov for fortrolighed i forbindelse med den direkte rådgivning af de pågældende politikere.

Ved afgrænsningen af, hvilke kommunale og regionale politikere der er omfattet af bestemmelsen, er der lagt vægt på, at bestemmelsen ikke bør dække et videre anvendelsesområde, end den nævnte beskyttelsesinteresse i det enkelte tilfælde tilsiger.

Ved udtrykket "formandskabet" for KL og Danske Regioner forstås ud over formanden og næstformanden de bestyrelsesmedlemmer, der er tæt inddraget i formandens øverste daglige ledelse af foreningens administration. Dette vil i praksis svare til det formandskab, der er nedsat i henhold til KL's vedtægter, og til det forretningsudvalg, der er nedsat under bestyrelsen for Danske Regioner. Bestemmelsen i 2. pkt., 2. led, omfatter også et medlem af bestyrelsen, som efter konkret aftale deltager i de nævnte drøftelser i stedet for et medlem af formandskabet. I forhold til disse politikere vil der kunne være et helt særligt behov for fortrolighed i forbindelse med bl.a. den direkte rådgivning, der modtages som opfølgning på økonomiske eller politiske forhandlinger med staten eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale eller regionale politiske initiativer, jf. § 25.

Formålet med bestemmelsen i stk. 1, 2. pkt., 2. led, er på den baggrund at opretholde den *fulde fortrolighed* om overvejelserne i den inderste politiske beslutningsproces i KL og Danske Regioner, ligesom bestemmelsen skal sikre kvaliteten i den rådgivning, som embedsværket yder formandskabet i KL og Danske Regioner.

Det afgørende for, om et dokument er omfattet af bestemmelsen i stk. 1, 2. pkt., 2. led, er – som det gælder i forhold til stk. 1, 2. pkt., første led – om dokumentet er *udarbejdet* med henblik på at skulle tjene som grundlag for den

direkte rådgivning af formandskabet for de foreninger, der er omfattet af § 3, stk. 1, nr. 3.

I tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om hensynet til den inderste politiske beslutningsproces i KL og Danske Regioner taler for, at der i forhold til dokumentet opretholdes den fulde fortrolighed.

Der foreligger i forhold til bestemmelsen i stk. 1, 2. pkt., 1. og 2. led, en dissens. Der henvises således til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.5.2.6.3.

Med hensyn til det nærmere indhold af bestemmelsen i stk. 1 henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.5.2.

Betydningen af, at en intern faglig vurdering er omfattet af bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt., er på den ene side, at vurderingen er undergivet aktindsigt, uanset at den er indeholdt i et dokument, der som sådan er undtaget fra aktindsigt. På den anden side vil vurderingen efter omstændighederne kunne undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i lovudkastets §§ 30-33.

Bestemmelsen i *stk. 2* fastsætter, at lovudkastets § 28, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse i forhold til ekstrahering af interne faglige vurderinger. Dette betyder, at en myndighed ikke skal foretage ekstrahering efter stk. 1, *hvis* det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, *hvis* den pågældende interne faglige vurdering fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller *hvis* vurderingen er offentligt tilgængelig. Om bestemmelsens nærmere anvendelsesområde henvises til bemærkningerne til lovudkastets § 28, stk. 2.

Undtagelse af oplysninger om private forhold og drifts- eller forretningsforhold mv.

§ 30. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold, og
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, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes.

Til § 30

Bestemmelsen, der er enslydende med den gældende lovs § 12, stk. 1, undtager oplysninger om privatlivets forhold og erhvervsmæssige forhold fra retten til aktindsigt. Bestemmelsen er begrundet i hensynet til privatlivets fred og private erhvervsinteresser mv.

Efter *nr. 1* omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.

Ved vurderingen af, hvilke oplysninger der kan anses for at vedrøre "private forhold", må der – som efter den gældende lov – tages udgangspunkt i, om oplysningerne er af en sådan karakter, at de efter den *almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab*. Det er således ikke enhver konkret oplysning om enkeltpersoners forhold, der kan tilbageholdes med hjemmel i bestemmelsen.

Ved vurderingen af, om en oplysning kan undtages fra aktindsigt efter nr. 1, er det således afgørende, om oplysningen ud fra en *generel betragtning* efter sin karakter vedrører oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Det er derimod ikke en betingelse for at undtage oplysninger, at hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde er af betydning for den person, oplysningerne angår.

Omfattet af nr. 1 er *særligt følsomme oplysninger*, såsom oplysninger om race og religion, oplysninger om strafbare forhold, helbredsforhold og lignende. Endvidere er *mindre følsomme oplysninger omfattet*, f.eks. oplysninger om CPR-numre, beskyttede adresser i folkeregisteret, beskyttede telefonnumre og oplysninger om eksamenskarakterer.

Udenfor bestemmelsen falder dog oplysninger af rent objektiv karakter, såsom oplysninger om udstedelse af pas og jagttegn, oplysninger om civilstand og oplysninger om indgåelse af ægteskab. Det samme gælder oplysninger om, hvem der har truffet afgørelse i en sag eller i øvrigt medvirket ved sagens behandling, samt oplysninger, der er offentligt tilgængelige, f.eks. i offentlige registre, såsom folkeregisteroplysninger.

I det omfang et dokument indeholder oplysninger omfattet af nr. 1, bør forvaltningsmyndigheden efter anmodning fra den aktindsigtssøgende gennemføre en anonymisering af de pågældende oplysninger efter et princip svarende til lovudkastets § 14 (meroffentlighedsprincippet), hvis anonymiseringen kan foretages uden nævneværdig brug af myndighedens ressourcer. Det er dog en betingelse, at en eventuel anonymisering er tilstrækkelig effektiv, jf. betænkningens kapitel 17, pkt. 5.2.2.

Om den nærmere rækkevidde af nr. 1 henvises i øvrigt til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 17, pkt. 2 og pkt. 5.2, hvor kommissionens overvejelser er gengivet.

Bestemmelsen i *nr. 2* er enslydende med den gældende lovs § 12, stk. 1, nr. 2.

Bestemmelsen forudsætter – i modsætning til nr. 1 – at forvaltningsmyndigheden foretager en *konkret vurdering*, der falder i to led. Myndigheden skal først tage stilling til, om der er tale om oplysninger vedrørende forretningsforhold mv. Er det tilfældet, skal myndigheden dernæst foretage en vurdering af, om aktindsigt i disse oplysninger må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der – typisk af konkurrencemæssige grunde – påføres den pågældende person eller virksomhed, navnlig økonomisk skade af nogen betydning.

Der vil i forhold til oplysninger, der er omfattet af nr. 2, gælde en *klar formodning* for, at udlevering af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden eller den person, oplysningerne angår, vil lide skade af betydning.

Forvaltningsmyndighederne bør dog – som hidtil – *indhente en udtalelse* fra den, oplysningerne angår, for at få belyst risikoen for, at en udlevering af oplysninger om forretningsforhold mv. vil medføre den nævnte risiko for økonomisk skade.

Der henvises i øvrigt til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 17, pkt. 3, og kommissionens overvejelser i betænkningens kapitel 17, pkt. 5.3.

Det følger af lovudkastets § 34 – der svarer til den gældende lovs § 12, stk. 2 – at der som udgangspunkt skal gives aktindsigt i den del af dokumentets indhold, der ikke kan undtages efter lovudkastets § 30 (delvis aktindsigt).

Undtagelse af oplysninger af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar

§ 31. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.

Til § 31

Bestemmelsen videreføre den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 1, idet det dog er præciseret, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.

Det er således præciseret, at kravet efter den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 1, om, at der i det enkelte tilfælde efter en konkret vurdering påvises en nærliggende risiko for, at statens sikkerhed mv. vil lide skade af betydning, ikke finder anvendelse i forhold til oplysninger, der er omfattet af bestemmelsen.

Det er dog en betingelse for, at retten til aktindsigt kan begrænses, at det er af *væsentlig* betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Udtrykket "væsentlig betydning", der skal forstås i nøje overensstemmelse med den tavshedspligt, som gælder i forhold til oplysninger, der skal hemmeligholdes for at varetage væsentlige hensyn til statens sikkerhed og rigets forsvar, indebærer, at oplysninger, der er af uvæsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, ikke vil være omfattet af undtagelsesbestemmelsen.

Der henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 17, pkt. 4.2.1 og pkt. 5.4.

I lovudkastets § 34 – der indholdsmæssigt svarer til den gældende lovs § 13, stk. 2 – er det fastsat, at der som udgangspunkt skal gives aktindsigt i den del af dokumentets indhold, der ikke kan undtages efter lovudkastets § 31 (delvis aktindsigt).

Undtagelse af oplysninger af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv.

§ 32. Retten til aktindsigt kan af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, begrænses i det omfang, fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende.

Stk. 2. Retten til aktindsigt kan herudover begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer.

Til § 32

Bestemmelserne i *stk. 1 og 2* videreführer den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2, idet det dog i stk. 1 er præciseret, at retten til aktindsigt – af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer – kan begrænses i det omfang, fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende.

Hermed er det præciseret, at kravet efter den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2. om, at der i det enkelte tilfælde efter en konkret vurdering skal påvises en nærliggende risiko for, at udenrigspolitiske interesser mv. vil lide skade, ikke skal finde anvendelse i forhold til de tilfælde, der er omfattet af stk. 1. Retten til aktindsigt kan således i almindelighed begrænses, fordi der foreligger en forpligtelse af folkeretlig karakter mv. til at hemmeligholde oplysningerne eller dokumenterne, idet et brud på en sådan forpligtelse vil skade Danmarks forhold til internationale organisationer mv.

Bestemmelsen i *stk. 1* indebærer for det første, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, fortrolighed følger af *EU-retlige forpligtelser*. Bestemmelsen kan således begrunde afslag, hvis det følger af en *umiddelbart gældende EU-forordning,* at der gælder tavshedspligt i forhold til bestemte typer af oplysninger eller dokumenter.

Endvidere kan bestemmelsen begrunde en begrænsning i retten til aktindsigt, hvis de pågældende oplysninger eller dokumenter er omfattet af *interne tavshedsforskrifter i EU*, herunder forordning nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europaparlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter. Det følger af denne forordning, at en forvaltningsmyndighed, der er i besiddelse af oplysninger og dokumenter, der hidrører fra en EU-institution, skal rådføre sig med vedkommende EU-institution, medmindre det er indlysende, at dokumentet skal eller ikke skal udleveres. Der henvises i den forbindelse til betænkningens kapitel 17, pkt. 5.5.2, og betænkningens kapitel 7, pkt. 2.

Bestemmelsen indebærer for det andet, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, fortrolighed følger af *folkeretlige forpligtelser eller lignende.*

Herved sigtes til de tilfælde, hvor det følger af traktatbestemmelser, folkeretlige retssædvaner eller fast international praksis, at Danmark er forpligtet til at hemmeligholde oplysninger og dokumenter.

Endvidere sigtes der til de tilfælde, hvor et andet land eller en international organisation har en *berettiget forventning* om, at oplysningerne ikke offentliggøres. Dette vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis det pågældende land eller internationale organ i forbindelse med fremsendelsen af dokumenterne skriftligt eller mundtligt tilkendegiver, at man forventer, at Danmark ikke offentliggør oplysningerne i dokumentet.

Det er dog en forudsætning for at anvende bestemmelsen, at forvaltningsmyndighederne i det enkelte tilfælde redegør for, dels at der gælder en folkeretlig forpligtelse eller praksis mv., der indebærer, at oplysninger ikke kan offentliggøres, og dels at de foreliggende oplysninger er omfattet af forpligtelsen.

Endvidere er det en forudsætning for at anvende bestemmelsen, at oplysningerne ikke er gjort offentligt tilgængelige af den pågældende internationale organisation eller det pågældende fremmede land, eller at oplysningerne ikke i øvrigt er tilgængelige hos organisationen eller det andet land ved brug af almindelige regler om aktindsigt.

Henset til den stigende åbenhed om internationale forhold, bør en forvaltningsmyndighed, medmindre det er åbenbart, at oplysningerne kan udleveres eller kan nægtes udleveret, i almindelighed indhente en udtalelse fra vedkommende internationale organisation eller fremmede land med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne kan udleveres.

En forvaltningsmyndighed kan således ikke meddele afslag på en anmodning om aktindsigt med henvisning til, at myndigheden ikke har kendskab til, hvorvidt de omhandlede dokumenter er tilgængelige i vedkommende internationale organisation eller fremmede land.

Der kan om bestemmelsen i stk. 1 henvises til betænkningens kapitel 17, pkt. 5.5.1 og pkt. 5.5.2.

Efter bestemmelsen i *stk. 2* kan retten til aktindsigt udover de i stk. 1 nævnte tilfælde begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer. Denne bestemmelse er identisk med bestemmelsen i den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2, og det er således fortsat en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en nærliggende fare for, at rigets udenrigspolitiske interesser mv. vil lide skade.

Omfattet af stk. 2 er bl.a. de tilfælde, hvor navnlig ministerier indbyrdes udveksler dokumenter og oplysninger i forbindelse med *sager, der har en uden-*

rigspolitisk karakter. Det kan eksempelvis være Udenrigsministeriets videresendelse til Statsministeriet af indberetninger, som Udenrigsministeriet har modtaget fra de danske ambassader i anledning af en konkret sag af international karakter.

Endvidere omfatter bestemmelsen oplysninger og dokumenter, der vedrører den *interne danske forberedelse af forhandlinger med andre lande og i internationale organisationer,* f.eks. instruktioner til de danske forhandlere i forbindelse med forslag til regler, indberetninger fra de danske repræsentationer og notater mv., der sendes til Europaudvalget til brug for lukkede møder i udvalget.

Det er – i modsætning til bestemmelsen i stk. 1 – en betingelse for at undtage oplysninger efter stk. 2, at der er en *nærliggende fare* for, at rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, vil lide skade.

Om bestemmelsens nærmere indhold henvises i øvrigt til kapitel 17, pkt. 5.5.3.

Det følger af lovudkastets § 34 – der svarer til den gældende lovs § 13, stk. 2 – at der som udgangspunkt skal gives aktindsigt i den del af dokumentets indhold, der ikke kan undtages efter lovudkastets § 32 (delvis aktindsigt).

Undtagelse af visse andre oplysninger

§ 33. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

1) Forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning.
2) Gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen.
3) Det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.
4) Forskeres og kunstneres originale idéer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter.
5) Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Til § 33

Efter bestemmelsens nr. 1-4, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til en række nærmere angivne offentlige eller private interesser. Efter nr. 5, kan retten til aktindsigt endvidere begrænses, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Det er – som efter gældende ret – en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade.

Bestemmelsen svarer til den gældende lovs § 13, stk. 1, men er dog foreslået ændret på visse punkter. Således er der foreslået indsat en ny bestemmelse i nr. 4, der beskytter hensynet til forskeres og kunstneres originale idéer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter.

Endvidere er den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 1, om statens sikkerhed mv., og § 13, stk. 1, nr. 2, om rigets udenrigspolitiske interesser mv., udskilt til særskilte bestemmelser i henholdsvis lovudkastets §§ 31 og 32.

Bestemmelserne i *nr. 1-3* er – bortset fra, at udtrykket "opklaring" i nr. 1 er erstattet med "efterforskning" – identiske med den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 3-5, og der henvises derfor om det nærmere indhold til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 17, pkt. 4.2.3-4.2.5.

I forlængelse af bestemmelsen i § 25 – hvor det bl.a. fastsættes, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem KL, Danske Regioner og disses medlemmer i *forbindelse med* økonomiske eller politiske forhandlinger med staten – skal det bemærkes, at interne

dokumenter, der udveksles mellem KL, Danske Regioner, kommunerne og regionerne som led i *opfølgningen* på økonomiske eller politiske forhandlinger med staten efter en konkret vurdering vil kunne undtages fra aktindsigt efter bl.a. nr. 3. Det gælder f.eks. det tilfælde, hvor kommunerne som led i opfølgningen på en indgået politisk aftale med staten om, at de kommunale skatter samlet set ikke må stige mere end en vis nærmere angivet procentsats det kommende år, udveksler (interne) dokumenter om, hvorledes kommunerne indbyrdes skal "fordele" skattestigningen.

Bestemmelsen i *nr. 4* er ny og indebærer, at forskeres og kunstneres originale idéer – det vil sige en idé, der hidrører fra den pågældende forsker eller kunstner – samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter, kan undtages fra aktindsigt, hvis der er en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade.

Bestemmelsen har bl.a. til formål at beskytte den enkelte forskers og kunstners (fremtidige) karriere ved, at konkurrerende forskere og kunstnere forhindres i at tilegne sig en original idé, ligesom bestemmelsen har til formål at beskytte den enkelte forskers og kunstners faglige anseelse, som ellers kunne lide skade ved offentliggørelse af et foreløbigt forskningsprojekt eller et foreløbigt kunstnerisk produkt.

Der er efter bestemmelsen alene adgang til at undtage *foreløbige forskningsresultater og manuskripter.* Det indebærer, at resultater eller manuskripter, der foreligger i endelig form, ikke er omfattet af bestemmelsen. Sådanne resultater eller manuskripter kan, hvis de har kommerciel betydning, efter omstændighederne undtages efter lovudkastets § 30, nr. 2.

Der må i det enkelte tilfælde foretages en konkret vurdering af, om der er tale om et *foreløbigt* forskningsresultat eller manuskript. Det forhold, at et forskningsprojekt er indleveret til et fagtidsskrift med henblik på senere eventuel optagelse, indebærer ikke i sig selv, at der er tale et endeligt projekt. En sådan indlevering kan udgøre en del af den proces, som et forskningsarbejde skal gennemgå. Det vil derfor ofte være naturligt, at myndigheden indhenter en udtalelse fra den pågældende forsker eller kunstner med henblik på at få belyst, om forskningsresultatet eller manuskriptet har en foreløbig karakter.

Udtrykket *"original idé"* omfatter de tilfælde, hvor idéen hidrører fra forskeren eller kunstneren, og dækker således bl.a. de tilfælde, hvor en kendt problemstilling underkastes en undersøgelse ved anvendelse af en ny original metode, og de tilfælde, hvor en kendt metode benyttes overfor en ny og original problemstilling. Den originale idé kan således bestå i fremdragelsen af et hidtil

ubenyttet kildemateriale i en offentlig samling eller indsamling af originalt datamateriale.

Der vil i de tilfælde, hvor der foreligger en original idé, et foreløbigt forskningsresultat eller et foreløbigt manuskript være en formodning for, at indsigt vil indebære en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade.

Bestemmelsen i *nr. 5* – den såkaldte generalklausul – er enslydende med den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 6. Bestemmelsen har som efter gældende ret et snævert anvendelsesområde, og forudsættes alene anvendt, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet.

Bestemmelsen skal i første række tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige. Bestemmelsen kan imidlertid også i særlige tilfælde anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne.

Bestemmelsen kan således bl.a. anvendes med henblik på at beskytte hensynet til det offentliges politiske beslutningsproces af særlig karakter. Den kan f.eks. anvendes på de tilfælde, hvor hensynet til den politiske beslutningsproces gør det påkrævet, at retten til aktindsigt begrænses i forhold til oplysninger og dokumenter, der udveksles i forbindelse med sager, der er omfattet af lovudkastets § 24, stk. 2.

Endvidere kan bestemmelsen anvendes til at undtage interne dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning og anden tilsvarende politisk proces, men som ikke er udarbejdet til brug for en sådan sag, og derfor ikke vil være omfattet af lovudkastets § 27, nr. 2.

Efter lovudkastets § 34 skal der som udgangspunkt gives aktindsigt i den del af dokumentets indhold, der ikke kan undtages efter lovudkastets § 33. Der henvises til bemærkningerne til § 34 (delvis aktindsigt).

Meddelelse af aktindsigt i en del af et dokument

§ 34. Hvis de hensyn, der er nævnt i §§ 30-33, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal der meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold.

Til § 34

Bestemmelsen, der vedrører delvis aktindsigt, er identisk med bestemmelserne i den gældende lovs § 12, stk. 2, og § 13, stk. 2.

Bestemmelsen fastslår, at såfremt kun en del af oplysningerne i et dokument kan undtages fra aktindsigt efter lovudkastets §§ 30-33, skal den aktindsigtssøgende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Der skal dog *ikke* – i overensstemmelse med gældende ret – *meddeles aktindsigt* i den del af dokumentets oplysninger, der ikke kan undtages fra aktindsigt efter lovudkastets §§ 30-33, *hvis* en delvis aktindsigt vil medføre en prisgivelse af det eller de forhold, der er hjemmel til at undtage efter §§ 30-33, *hvis* en delvis aktindsigt vil indebære, at der gives en klart vildledende information, eller *hvis* det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold.

En forvaltningsmyndighed, der efter en konkret vurdering har undtaget et eller flere dokumenter eller dele heraf fra aktindsigt i medfør af lovudkastets §§ 30-33, skal udtrykkeligt underrette den aktindsigtssøgende herom. Dette gælder dog – ligeledes i overensstemmelse med gældende ret – ikke, hvis underretningen i sig selv vil afsløre forhold, som er undtaget fra aktindsigt efter lovudkastets §§ 30-33.

Om bestemmelsens indhold henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 17, pkt. 3.6, pkt. 4.3 og 5.8.

Forholdet til tavshedspligt

§ 35. Pligten til at meddele oplysninger er begrænsest af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Til § 35

Efter bestemmelsen, der er identisk med den gældende lovs § 14, 1. pkt., begrænses pligten til at meddele oplysninger efter offentlighedslovens regler om aktindsigt af *særlige bestemmelser* om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Bestemmelsen i den gældende lovs § 14, 2. pkt., der fastsætter, at pligten til at meddele oplysninger ikke begrænses af den *almindelige tavshedspligt* i straffeloven, forvaltningsloven og tjenestemandslovgivningen, foreslås ikke videreført. Dette skyldes, at det "fortrolighedsbegreb", der følger af de almindelige tavshedspligtbestemmelser (navnlig forvaltningslovens § 27, stk. 1), og det, der følger af undtagelsesbestemmelserne i lovudkastets §§ 30-33, bør være det samme, og § 14, 2. pkt., er derfor overflødig. Om baggrunden herfor samt betydningen af ophævelsen for så vidt angår myndighedernes adgang til i medfør af meroffentlighedsprincippet at videregive oplysninger, der er omfattet af de almindelige tavshedspligtbestemmelser, henvises til betænkningens kapitel 18, pkt. 4.1 og pkt. 4.2.

Omfattet af udtrykket "særlige bestemmelser om tavshedspligt" er de tavshedspligtbestemmelser i særlovgivningen, der ud fra særlige hensyn har fastsat tavshedspligt med hensyn til *nærmere angivne forhold*. Således er de tavshedspligtbestemmelser i særlovgivningen, der alene gentager eller henviser til de almindelige tavshedspligtbestemmelser i straffeloven og forvaltningsloven, ikke omfattet af det nævnte udtryk.

Vurderingen af, om en tavshedspligtbestemmelse i det enkelte tilfælde skal henregnes til de særlige tavshedspligtbestemmelser, vil bero på en fortolkning af den pågældende bestemmelse, hvor det under hensyn til bestemmelsens *ordlyd* og *forarbejder* må vurderes, om tavshedspligten er fastsat på baggrund af særlige hensyn.

Udtrykket "særlige bestemmelser om tavshedspligt" omfatter også tavshedspligtforskrifter, der er indeholdt i umiddelbart anvendelige EU-retsakter, navnlig forordninger. Det samme gælder tavshedspligtforskrifter i andre EU-retsakter eller i folkeretlige traktater, der ved lov eller i henhold til lov er tillagt gyldighed her i landet.

Retsvirkningen af, at der foreligger en særlig tavshedspligtbestemmelse, er, at de forhold, der er omfattet af bestemmelsen, ikke er undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven. Endvidere har det den konsekvens, at forvaltningsmyndigheden vil være afskåret fra efter eget skøn at give meroffentlighed, medmindre myndigheden selv er rådig over den interesse, der tilsigtes beskyttet ved tavshedspligten.

De oplysninger, der er omfattet af en særlig tavshedspligtbestemmelse, kan således kun videregives, hvis der foreligger særlig lovhjemmel – f.eks. forvaltningslovens regler om partsaktindsigt – eller, hvis den fysiske eller juridiske person, i hvis interesse tavshedspligten gælder, meddeler samtykke til videregivelsen.

Til kapitel 5
Behandlingen og afgørelsen af anmodninger om aktindsigt mv.

Behandlingen af anmodninger om aktindsigt mv.

§ 36. Bliver der fremsat anmodning om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en myndighed mv., afgør denne myndighed, om ansøgningen kan imødekommes. I andre tilfælde afgøres sager om aktindsigt af den myndighed mv., der har dokumentet i sin besiddelse.

Stk. 2. Vedkommende myndighed mv. afgør snarest, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes. Hvis en anmodning om aktindsigt undtagelsesvist som følge af navnlig sagens omfang eller kompleksitet ikke kan færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, skal den aktindsigtssøgende underrettes om grunden til fristoverskridelsen samt om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.

Stk. 3. Stk. 2 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med behandlingen af anmodninger om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser.

Stk. 4. Vedkommende minister kan fastsætte bestemmelser, der fraviger reglen i stk. 1.

Til § 36

Bestemmelsen i *stk. 1* er identisk med den gældende lovs § 15, stk. 1, og fastlægger, hvilken myndighed der har kompetence til at træffe afgørelse i første instans i sager om aktindsigt.

Bestemmelsen fastsætter en tostrenget kompetenceordning. Det følger af *1. pkt.*, at såfremt der fremsættes anmodning om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i *afgørelsessager*, ligger kompetencen hos den myndighed mv., der i øvrigt har kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet. Det gælder i forhold til samtlige sagens dokumenter, herunder dokumenter der hidrører fra en anden myndighed. I de tilfælde, hvor afgørelsesmyndigheden ikke er i besiddelse af enkelte af sagens dokumenter, og dokumenterne ikke vil komme til at indgå i afgørelsesmyndighedens sag, træffer den anden myndighed afgørelse om aktindsigt i disse dokumenter.

Hvis der fremsættes anmodning om aktindsigt i dokumenter, der *ikke* indgår i *afgørelsessager* – f.eks. sager om faktisk forvaltningsvirksomhed – følger det af *2. pkt.*, at kompetencen ligger hos enhver af de myndigheder, der har dokumentet i sin besiddelse.

Om den nærmere rækkevidde af bestemmelsen i stk. 1 henvises til betænkningens kapitel 21, pkt. 3.

Bestemmelsen i *stk. 2*, der med visse ændringer videreføre den gældende lovs § 16, stk. 1 og 2, fastslår i *1. pkt.*, at anmodninger om aktindsigt skal afgøres *snarest*. Dette krav skal bl.a. ses i sammenhæng med, at en hurtig sagsbehandling og afgørelse af aktindsigtsanmodninger i almindelighed vil være en væsentlig forudsætning for, at offentlighedsloven kan opfylde sin intention om, at medierne ved anvendelsen af loven skal have adgang til at orientere offentligheden om aktuelle sager, der er under behandling i den offentlige forvaltning, jf. også lovudkastets § 1, stk. 1, nr. 4, med tilhørende bemærkninger.

Med anvendelsen af udtrykket *"snarest"* er det således tilsigtet, at en anmodning om aktindsigt skal behandles og afgøres så hurtigt som muligt. Udtrykket "snarest" indebærer for det første, at vedkommende myndighed mv. skal tilstræbe, at klart identificerede anmodninger om aktindsigt i sager, der indeholder et begrænset antal dokumenter, som ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, færdigbehandles i løbet af 1-2 arbejdsdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen.

Det nævnte udtryk indebærer endvidere, at anmodninger om aktindsigt i ikke omfangsrige sager – som dels indeholder dokumenter, hvor retten til aktindsigt er utvivlsom, dels indeholder dokumenter, der kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse – skal tilstræbes imødekommet i løbet af 1-2 arbejdsdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen i forhold til de dokumenter i sagen, der ikke giver anledning til tvivl. Herefter kan myndigheden vende tilbage med en afgørelse vedrørende de resterende dokumenter, der kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse.

Det er med bestemmelsen i *2. pkt.* forudsat, at en anmodning om aktindsigt *som udgangspunkt* skal være færdigbehandlet *inden 7 arbejdsdage* efter, at anmodningen er modtaget. Dette følger af, at det i bestemmelsen er forudsat, at det kun vil være "undtagelsesvist", at en anmodning ikke vil kunne færdigbehandles inden for den nævnte frist.

En udsættelse af færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning udover 7-arbejdsdages-fristen kan efter bestemmelsen være begrundet i navnlig sagens omfang eller kompleksitet. Med udtrykket *"sagens omfang"* sigtes navnlig til antallet af dokumenter, der er omfattet af den enkelte anmodning om aktindsigt. Med udtrykket *"sagens kompleksitet"* sigtes der dels til de juridiske spørgsmål, som en aktindsigtsanmodning rejser, dels til om en anden myndighed eller en virksomhed skal høres om aktindsigtsanmodningen. Det forudsættes, at en myndighed mv. i givet fald fastsætter en kort høringsfrist, der tager behørigt hensyn til, at aktindsigtsanmodningen skal færdigbehandles inden for rimelig tid.

Det forhold, at udsættelse af færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning udover 7-arbejdsdages-fristen *navnlig* kan være begrundet i sagens omfang eller kompleksitet, indebærer, at der ikke er tale om en udtømmende opregning af de forhold, der kan begrunde en sådan udsættelse. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor den pågældende myndighed mv. på grund af tidligere indgivne anmodninger om aktindsigt ikke kan (færdig)behandle den foreliggende anmodning inden for den nævnte frist, selvom anmodningen vedrører et begrænset antal dokumenter.

Om de forhold, der efter omstændighederne (undtagelsesvist) kan begrunde en udsættelse af behandlingen af en anmodning om aktindsigt, kan der i øvrigt henvises til kapitel 22, pkt. 4.2. Selvom der foreligger en udsættelsesgrund, skal myndigheden prioritere behandlingen af den pågældende aktindsigtsanmodning.

Det forhold, at bestemmelsen fastsætter, at en anmodning om aktindsigt skal afgøres snarest, og (som udgangspunkt) inden 7 arbejdsdage efter, at den er modtaget, medfører – som også nævnt ovenfor – at en klart identificeret anmodning om aktindsigt, der vedrører et begrænset antal dokumenter, der ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, bør være færdigbehandlet i løbet af 1-2 arbejdsdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen.

Det anførte forhold indebærer endvidere, at det skal tilstræbes, at en anmodning om aktindsigt, som omfatter lidt flere dokumenter, der ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, færdigbehandles i løbet af 3-7 arbejdsdage. Det samme gælder de tilfælde, hvor anmodningen omfatter et mere begrænset antal dokumenter, som giver anledning til en nærmere gennemgang og overvejelser.

I de (særlige) tilfælde, hvor anmodningen f.eks. omfatter et stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen giver anledning til overvejelser af juridiske spørgsmål af mere kompliceret karakter – det vil sige, når der undtagelsesvist foreligger et forhold, der kan begrunde en udsættelse af 7-arbejdsdages-fristen – skal det tilstræbes, at anmodningen om aktindsigt færdigbehandles inden for 14 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget.

I de (helt særlige) tilfælde, hvor aktindsigtsanmodningen omfatter et meget stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen rejser juridiske spørgsmål af ganske kompliceret karakter, skal det tilstræbes, at anmodningen færdigbehandles senest inden for 40 arbejdsdage efter, den er modtaget. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i samtlige sager af en bestemt type, som den pågældende myndighed mv. i vidt omfang behandler, og som myndigheden mv. har modtaget i løbet af det seneste år.

Det fremgår af 2. pkt., at det kun vil være "undtagelsesvist", at en anmodning ikke kan færdigbehandles inden for 7-arbejdsdages-fristen. Dette udtryk bygger på en forventning om, at antallet af aktindsigtssager, hvor 7-arbejdsdagesfristen ikke kan overholdes, i det samlede billede af aktindsigtssager for samtlige landets myndigheder mv. ikke må være det normale.

Udtrykket "*7 arbejdsdage*" medfører, at bl.a. lørdage, søndage og helligdage ikke – i modsætning til, hvad der følger af den gældende 10-dages-frist i lovens § 16, stk. 2 – skal medregnes ved beregningen af 7-arbejdsdages-fristen.

Såfremt en anmodning om aktindsigt (undtagelsesvist) ikke kan færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, følger det af 2. pkt., at den aktindsigtssøgende skal underrettes om grunden til fristoverskridelsen samt om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet. Det er herved forudsat, at underretningen indeholder en konkret begrundelse for, hvorfor afgørelsen ikke kan træffes inden for 7-arbejdsdages-fristen, samt en mere præcis oplysning om, hvornår der i givet fald kan forventes at foreligge en afgørelse.

Underretningen efter 2. pkt. skal i øvrigt afsendes *inden udløbet* af den 7. arbejdsdag efter modtagelsen af anmodningen om aktindsigt.

Det er i bestemmelsen i *stk. 3* fastsat, at stk. 2 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med behandlingen af anmodninger om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser. Dette indebærer bl.a., at en anmodning om sammenstilling af oplysninger eller indsigt i en databeskrivelse som udgangspunkt skal være færdigbehandlet 7 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget.

Endvidere indebærer stk. 3, at såfremt en anmodning af den nævnte karakter (undtagelsesvist) ikke kan færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, skal den pågældende underrettes om grunden til fristoverskridelsen samt om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.

Efter bestemmelsen i *stk. 4* kan vedkommende minister fastsætte bestemmelser, der fraviger reglen i stk. 1 om, hvilken myndighed mv. der skal træffe afgørelse i sager om aktindsigt. Vedkommende minister kan således fastsætte bestemmelser om, at afgørelsen om aktindsigt i forhold til bestemte typer af dokumenter skal træffes af f.eks. ministeren og derved ikke af de andre myndigheder, der efter lovudkastets § 36, stk. 1, 2. pkt., måtte have kompetence hertil.

Klage over afgørelser om aktindsigt mv.

§ 37. Afgørelser om aktindsigt kan påklages særskilt og direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, anmodningen om aktindsigt vedrører.

Stk. 2. Klagen fremsendes til den myndighed mv., hvis afgørelse der klages over. Myndigheden skal, hvis den vil fastholde afgørelsen, snarest og som udgangspunkt senest 7 arbejdsdage efter modtagelsen af klagen, videresende sagen og dens dokumenter til klageinstansen.

Stk. 3. Klageinstansen skal inden 20 arbejdsdage efter modtagelsen af en klage over en afgørelse om aktindsigt have færdigbehandlet klagen. Hvis en klage ikke kan færdigbehandles inden denne frist som følge af navnlig sagens omfang eller kompleksitet, skal klageinstansen underrette klageren om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Stk. 4. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte, at en anden myndighed end den i stk. 1 nævnte skal være klageinstans.

Stk. 5. Stk. 2-4 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med klager over afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser.

Stk. 6. Vedkommende minister kan fastsætte regler om, at afgørelser om aktindsigt, der træffes af de institutioner mv., der er omfattet af §§ 3-5, kan påklages.

Til § 37

Bestemmelsen i *stk. 1* fastslår for det første, at afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan *påklages særskilt* til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, anmodningen om aktindsigt vedrører. Aktindsigtsspørgsmål kan således påklages uden at afvente realitetsafgørelsen i den materielle sag.

Adgangen til særskilt at påklage en afgørelse om aktindsigt gælder uanset, om klageadgangen i forhold til den materielle afgørelse har sin baggrund i en lovbestemmelse eller følger af den ulovbestemte adgang til at påklage afgørelser til en højere administrativ myndighed.

Bestemmelsen i stk. 1 indebærer således, at den underordnede myndigheds afgørelse om aktindsigtsspørgsmål ikke kan påklages til den overordnede myndighed, herunder til den øverste klageinstans i de tilfælde, hvor den underordnede myndigheds afgørelse i den materielle sag ikke er undergivet klageadgang

I de tilfælde, hvor en underordnet myndigheds afgørelse eller behandling af selve den materielle sag kan påklages til den myndighed, der er øverste klageinstans på det pågældende område – det vil f.eks. sige til den myndighed, der er tredje instans – følger det af bestemmelsen i stk. 1, at afgørelser om aktindsigt skal *påklages direkte* til vedkommende øverste klageinstans. I et sådant tilfælde vil eventuelle mellemliggende myndigheder, hvortil den materielle sag kan ind-

bringes, blive sprunget over i forbindelse med, at den aktindsigtssøgende påklager den underordnede myndigheds afgørelse om aktindsigt.

I tilfælde, hvor klageadgangen i forhold til den materielle afgørelse er særligt reguleret, f.eks. ved oprettelse af en *særlig klageinstans*, følger det i øvrigt af stk. 1, at aktindsigtsafgørelser også skal påklages til den særlige klageinstans. Er den pågældende særlige klageinstans tredje instans, vil afgørelser om aktindsigt skulle indbringes direkte for denne særlige instans. Dette gælder også i de tilfælde, hvor den særlige klageinstans' prøvelse af de materielle afgørelser f.eks. er afgrænset til at angå principielle spørgsmål eller lignende.

Bestemmelsen i *stk. 2* fastsætter, at en klage over en afgørelse om aktindsigt skal fremsendes til den (underordnede) myndighed, hvis afgørelse der klages over. Der indføres derved en såkaldt *remonstrationsordning.*

Den pågældende (underordnede) myndighed skal, hvis den vil fastholde afgørelsen, snarest og *som udgangspunkt senest 7 arbejdsdage* efter modtagelsen af klagen, videresende sagen og dens dokumenter til klageinstansen. Den nævnte frist kan ikke forventes udskudt i de tilfælde, hvor der i klagen blot er gjort de samme synspunkter og anbringender gældende som i forhold til den underordnede myndigheds behandling af aktindsigtsanmodningen. Derimod vil fristen kunne udsættes i en kortere periode, hvis der i klagen gøres nye synspunkter og anbringender gældende. Endvidere vil fristen efter omstændighederne kunne udskydes i de tilfælde, hvor det efter sædvanlig administrativ praksis er nødvendigt og naturligt, at klagen af myndigheden forelægges for et internt kollektivt organ, f.eks. en kommunalbestyrelse.

Det er med remonstrationsordningen i stk. 2 i øvrigt forudsat, at den pågældende klageinstans i almindelighed ikke vil have grund til at iværksætte en høring af den underordnede myndighed i forbindelse med behandlingen af klagesagen, idet den underordnede myndighed som led i fremsendelsen af sagen og dens dokumenter vil have haft lejlighed til at kommentere klagen og den indbragte aktindsigtsafgørelse.

Endvidere er det med remonstrationsordningen forudsat, at en klageinstans, der modtager en klage direkte fra den aktindsigtssøgende, snarest skal videresende klagen til den pågældende første instans med henblik på, at denne instans kan behandle klagen efter den procedure, der er foreskrevet i stk. 2, 2. pkt. Også i dette tilfælde løber 7-arbejdsdages-fristen i stk. 2, 2. pkt., fra første instansens modtagelse af klagen.

Efter *stk. 3* skal klageinstansen *inden 20 arbejdsdage* efter modtagelsen af en klage over en afgørelse om aktindsigt have færdigbehandlet den. Hvis en klage ikke kan færdigbehandles inden denne frist som følge af navnlig sagens omfang

eller kompleksitet, skal klageinstansen underrette klageren om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge. Om disse spørgsmål henvises der til bemærkningerne til lovudkastets § 36, stk. 2.

Efter *stk. 4* kan vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren fastsætte, at en anden myndighed end den i stk. 1 nævnte skal være klageinstans. Herved kan vedkommende minister fravige bestemmelsen i stk. 1 om, at afgørelser om aktindsigt skal indbringes for den øverste klageinstans uden om en mellemliggende administrativ myndighed. Ministeren kan således inden for et nærmere angivet område bestemme, at aktindsigtsafgørelser (først) skal indbringes for den mellemliggende administrative myndighed.

Herudover indebærer bestemmelsen i stk. 4, at vedkommende minister i de tilfælde, hvor adgangen til at påklage de materielle afgørelser på området er afgrænset til at angå principielle spørgsmål mv., kan fravige udgangspunktet om, at aktindsigtsafgørelsen skal kunne indbringes for den øverste klageinstans.

Endvidere indebærer bestemmelsen i stk. 4, at der kan fastsættes regler om, at klage over aktindsigtsafgørelser ikke skal følge den almindelige rekursordning på et bestemt område. Det er således med bestemmelsen forudsat, at der – som efter gældende ret – kan fastsættes bestemmelser om adgang til at påklage aktindsigtsafgørelser til en myndighed, uanset at afgørelsen af den sag, anmodningen angår, ikke kan påklages til samme myndighed eller overhovedet ikke kan påklages. Eksempelvis kan det bestemmes, at klageadgangen vedrørende aktindsigtsspørgsmål til en særlig klageinstans (f.eks. et nævn) skal afskæres, og at sådanne klager i stedet skal indgives til en anden forvaltningsmyndighed (f.eks. vedkommende minister).

Bestemmelsen i *stk. 5* fastsætter, at stk. 2-4 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med klager over afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser. Derimod finder stk. 1 ikke anvendelse, hvilket medfører, at de nævnte afgørelser ikke kan påklages direkte til den øverste klageinstans på området. Afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser skal således først påklages til den administrative myndighed, der står i et umiddelbart (almindeligt) overordnelsesforhold til den (underordnede) myndighed, der har truffet afgørelsen om sammenstilling af oplysninger eller indsigt i en databeskrivelse.

Bestemmelsen i stk. 5 indebærer, at klager over afgørelser om sammenstilling af oplysninger og indsigt i databeskrivelser skal følge den remonstrationsordning og de tidsfrister, der er fastsat i stk. 2 og 3.

Henvisningen i stk. 5 til stk. 4 medfører bl.a., at vedkommende minister i forhold til adgangen til at påklage afgørelser om sammenstilling af oplysnin-

ger og indsigt i databeskrivelser kan bestemme, at sådanne afgørelser ikke skal kunne påklages til den øverste klageinstans, men alene til den myndighed, der står i et umiddelbart (almindeligt) overordnelsesforhold til den myndighed, der har truffet afgørelsen om sammenstilling af oplysninger eller indsigt i en databeskrivelse.

Der er ikke i stk. 5 henvist til stk. 1, hvorefter afgørelser om aktindsigt kan påklages direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, anmodningen vedrører. Dette skyldes, at afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser ikke – som afgørelser om aktindsigt – vil vedrøre en underliggende materiel sag. Hertil kommer, at adgangen til at påklage afgørelser om aktindsigt på visse områder vil være begrænset, som følge af, at adgangen til at påklage de materielle sager på de pågældende områder vil være begrænset. Det samme vil imidlertid ikke gælde i forhold til afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser.

Efter bestemmelsen i *stk. 6* kan vedkommende minister fastsætte regler om, at afgørelser om aktindsigt, der træffes af de institutioner mv., der er omfattet af §§ 3-5, kan påklages. Bestemmelsen kan således anvendes i forhold til de institutioner mv. omfattet af lovudkastets §§ 3-5 – f.eks. offentlige selskaber omfattet af lovudkastets § 4, stk. 1, 1. pkt. – hvor der *ikke* består en adgang til at påklage aktindsigtsafgørelser til en (overordnet) myndighed.

Formålet med bestemmelsen er at medvirke til, at der – i kraft af, at en klagemyndighed får adgang til at behandle aktindsigtsafgørelserne – på det pågældende område etableres en ensartet retsanvendelse. En sådan ensartet retsanvendelse vil i øvrigt kunne sikres ved, at den myndighed, der bliver "indsat" som klagemyndighed, kan vejlede de pågældende institutioner mv. på det pågældende område om den nærmere fortolkning og anvendelse af reglerne i offentlighedsloven.

Det forudsættes, at stk. 6 ikke vil blive benyttet til at fastsætte en klageadgang i forhold til aktindsigtsafgørelser, der træffes af KL og Danske Regioner.

§ 38. En afgørelse om afslag på aktindsigt, der er truffet af en kommune, en region eller et kommunalt fællesskab i sager, hvor der ikke er nogen administrativ klageinstans, skal være ledsaget af vejledning om muligheden for at indbringe sagen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed samt om den fremgangsmåde, der er nævnt i 2. pkt. En henvendelse om at indbringe sagen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed skal rettes til den pågældende kommune eller region mv. i overensstemmelse med ordningen i § 37, stk. 2.

Stk. 2. Stk. 1 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser.

Til § 38

Bestemmelsen, der er ny, fastslår i stk. 1, *1. pkt.* en *særlig vejledningspligt* i forhold til kommunale og regionale aktindsigtsafgørelser. Bestemmelsen fastsætter således, at en afgørelse om afslag på aktindsigt, der er truffet af en kommune, en region eller et kommunalt fællesskab i sager, hvor der ikke er nogen administrativ klageinstans, skal være ledsaget af vejledning om muligheden for at indbringe sagen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed. Herudover skal der gives vejledning om den fremgangsmåde, der er nævnt i stk. 1, 2. pkt. Det vil sige, at der skal gives vejledning om, at den aktindsigtssøgende skal fremsende sin henvendelse om at indbringe sagen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed til den kommune, region eller kommunale fællesskab, hvis afgørelse der ønskes indbragt for tilsynsmyndigheden.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med, at en kommune, en region eller et kommunalt fællesskab ikke står i et almindeligt underordnelsesforhold til en anden forvaltningsmyndighed. Dette medfører, at mange aktindsigtsafgørelser ikke kan påklages til en administrativ myndighed, da afgørelsen af selve den sag, som aktindsigtsanmodningen vedrører (den materielle sag), ikke kan påklages i medfør af den ulovbestemte adgang til at påklage afgørelser til den myndighed, der er den almindeligt overordnede.

Med henblik på at fremme den kommunale og regionale tilsynsmyndigheds behandling af aktindsigtssager, der ønskes indbragt for tilsynet, er det i bestemmelsens stk. 1, *2. pkt.* fastsat, at remonstrationsordningen i lovudkastets § 37, stk. 2, skal gælde. Det vil bl.a. medføre, at den pågældende kommune mv. snarest, og som udgangspunkt senest 7 arbejdsdage efter modtagelsen af henvendelsen fra den aktindsigtssøgende, skal videresende sagen og dens dokumenter til den kommunale og regionale tilsynsmyndighed. Henvisningen til § 37, stk. 2, indebærer i øvrigt, at 7-arbejdsdages-fristen efter omstændighederne vil kunne udskydes, hvor det efter sædvanlig administrativ praksis er nødvendigt og naturligt, at den aktindsigtssøgendes henvendelse forelægges for f.eks.

kommunalbestyrelsen, inden den videresendes til den kommunale og regionale tilsynsmyndighed.

Bestemmelsen i *stk. 2* fastsætter, at stk. 1 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser. I de tilfælde, hvor der i forhold til en afgørelse om sammenstilling af oplysninger eller om indsigt i en databeskrivelse ikke er nogen administrativ klageinstans, skal afgørelsen således være ledsaget af vejledning om muligheden for at indbringe afgørelsen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed samt om den fremgangsmåde, der i den forbindelse skal anvendes.

Klage over sagsbehandlingstiden

§ 39. Hvis en myndighed ikke har færdigbehandlet en anmodning om aktindsigt inden 14 arbejdsdage efter modtagelsen, kan sagsbehandlingstiden påklages særskilt og direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den pågældende sag.

Stk. 2. Klagen fremsendes til den myndighed, hvis sagsbehandlingstid der klages over. Myndigheden skal, hvis den ikke har færdigbehandlet aktindsigtsanmodningen senest 7 arbejdsdage efter klagens modtagelse, videresende klagen til klageinstansen med en begrundelse for sagsbehandlingstiden. Ved forsinkelser uden fyldestgørende grund kan klageinstansen undtagelsesvist træffe afgørelse om aktindsigt.

Stk. 3. Klageinstansen skal inden 20 arbejdsdage efter modtagelsen af en klage over sagsbehandlingstiden have færdigbehandlet klagen. Hvis en klage ikke kan færdigbehandles inden denne frist som følge af navnlig sagens omfang eller kompleksitet, skal klageinstansen underrette klageren om grunden hertil samt om, hvornår klagen kan forventes færdigbehandlet.

Stk. 4. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte, at en anden myndighed end den i stk. 1 nævnte skal være klageinstans.

Stk. 5. Hvis en myndighed ikke har færdigbehandlet en anmodning om sammenstilling af oplysninger eller om indsigt i databeskrivelser inden 14 arbejdsdage efter modtagelsen, kan sagsbehandlingstiden påklages særskilt. I sådanne tilfælde finder stk. 2-4 tilsvarende anvendelse.

Til § 39

Bestemmelsen, der er ny, indfører en adgang til *særskilt at påklage* myndighedens *sagsbehandlingstid* i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt, om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i en databeskrivelse. Den, der f.eks. har anmodet om aktindsigt, skal således ikke afvente myndighedens afgørelse af anmodningen, for at kunne indbringe sagsbehandlingstiden for en eventuel overordnet administrativ myndighed.

Bestemmelsen skal bl.a. ses i lyset af, at de hensyn, der ligger bag offentlighedsordningen – herunder navnlig hensynet til pressens formidling af informationer til offentligheden, jf. lovudkastets § 1, stk. 1, nr. 4 – tilsiger, at aktindsigtsanmodninger bliver behandlet hurtigt og ikke trækker unødigt ud.

Det er på denne baggrund i *stk. 1* fastsat, at sagsbehandlingstiden i forhold til en anmodning om aktindsigt kan påklages, når der er gået *14 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget* af den pågældende myndighed.

En sådan klage kan i øvrigt indbringes direkte for den myndighed, der er *øverste klageinstans*. Om dette spørgsmål henvises der til bemærkningerne til lovudkastets § 37, stk. 1.

Bestemmelsen i *stk. 2* fastsætter – i lighed med en klage over selve afgørelsen om aktindsigt – en *remonstrationsordning*. Det følger af bestemmelsen, at myndigheden, hvis den ikke har færdigbehandlet aktindsigtsanmodningen senest 7 arbejdsdage efter klagens modtagelse, skal videresende klagen til klageinstansen med en begrundelse for sagsbehandlingstiden. Den pågældende (underordnede) myndighed skal derimod ikke sende sagen og dens dokumenter til klageinstansen, da myndigheden vil skulle anvende dokumenterne med henblik på at kunne træffe afgørelse i forhold til aktindsigtsanmodningen. Den underordnede myndighed bør dog, hvor der er tale om en aktindsigtsanmodning, der vedrører et begrænset antal dokumenter, sende en kopi af dokumenterne til klageinstansen sammen med begrundelsen for sagsbehandlingstiden.

I stk. 2, *3. pkt.*, er det fastsat, at klageinstansen ved forsinkelser uden fyldestgørende grund undtagelsesvist kan træffe afgørelse om aktindsigt. Bestemmelsen forudsættes alene anvendt undtagelsesvist i de ganske særlige situationer, hvor den pågældende myndighed gennem længere tid uden saglig grund undlader at færdigbehandle en anmodning om aktindsigt. I sådanne helt særlige tilfælde kan klageinstansen kræve, at den pågældende underordnede myndighed straks fremsender sagens dokumenter til klageinstansen med henblik på, at denne kan træffe afgørelse om aktindsigt.

Efter *stk. 3* skal klageinstansen inden 20 arbejdsdage efter modtagelsen af en klage over sagsbehandlingstiden have færdigbehandlet klagen. Hvis en klage ikke kan færdigbehandles inden denne frist som følge af navnlig sagens omfang eller kompleksitet, skal klageinstansen underrette klageren om grunden hertil samt om, hvornår klagen kan forventes færdigbehandlet. Der henvises i den forbindelse til bemærkningerne til § 37, stk. 3.

De behandlingsfrister, der er nævnt i stk. 2 (7 arbejdsdage) og stk. 3 (20 arbejdsdage), gælder alene i de tilfælde, hvor klagen over sagsbehandlingstiden er indgivet efter udløbet af den 14-arbejdages-frist, der er nævnt i stk. 1.

Det er i *stk. 4.* fastsat, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte, at en anden myndighed end den i stk. 1 nævnte skal være klageinstans. Om bestemmelsens nærmere anvendelse henvises til bemærkningerne til § 37, stk. 4 og 5.

Bestemmelsen i *stk. 5* fastsætter, at såfremt en myndighed ikke har færdigbehandlet en anmodning om sammenstilling af oplysninger eller om indsigt i databeskrivelser inden 14 arbejdsdage efter modtagelsen, kan sagsbehandlingstiden i forhold til sådanne afgørelser også påklages særskilt. I sådanne tilfælde finder stk. 2-4, herunder således remonstrationsordningen og klagebehandlingsfristerne, tilsvarende anvendelse. Om baggrunden for, at der i stk. 5 ikke er

henvist til stk. 1 – hvorefter sagsbehandlingstiden i forhold til en aktindsigtsanmodning kan påklages til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den pågældende sag – henvises der til bemærkningerne til § 37, stk. 5.

Gennemførelse af aktindsigten mv.

§ 40. Dokumenterne skal udleveres i den form, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker. Dette gælder dog ikke,

1) hvis det er umuligt eller meget vanskeligt, eller der foreligger tungtvejende modhensyn, eller
2) hvis materialet er offentligt tilgængeligt.

Stk. 2. Stk. 1 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med behandlingen af anmodninger om sammenstilling af oplysninger eller indsigt i en databeskrivelse.

Stk. 3. Justitsministeren fastsætter regler om betaling for udlevering af dokumenter samt for udlevering af en sammenstilling af oplysninger eller en databeskrivelse.

Til § 40

Bestemmelsen indeholder en nærmere regulering af gennemførelsen af anmodninger om aktindsigt samt anmodninger om sammenstilling af oplysninger efter lovudkastets § 11 og udlevering af databeskrivelsen efter lovudkastets § 12.

Efter bestemmelsen i *stk. 1*, jf. stk. 2, skal vedkommende myndighed udlevere dokumenterne, sammenstillingen af oplysningerne eller databeskrivelsen i den *form*, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker. Den pågældende kan således anmode om at få dokumenterne mv. udleveret i f.eks. papirkopi, som elektroniske dokumenter via e-mail eller ved, at den pågældende gennemser de relevante dokumenter mv. hos myndigheden. Den aktindsigtssøgende har derimod ikke krav på at få gennemført aktindsigten mv. i et bestemt *digitalt format*.

En myndighed er i øvrigt *berettiget* til at meddele aktindsigten mv. *elektronisk* – i stedet for at udlevere en papirkopi – hvis ansøgeren ved at oplyse sin e-mail adresse har gjort dette muligt. Hvis den pågældende imidlertid kræver at få dokumenterne mv. udleveret i papirkopi, skal myndigheden dog gøre det.

Det følger af stk. 1, *nr. 1,* jf. stk. 2, at vedkommende myndighed, ikke er forpligtet til at udlevere dokumenterne, sammenstillingen af oplysningerne eller databeskrivelsen i en bestemt form, hvis "det er umuligt, meget vanskeligt eller der foreligger tungtvejende modhensyn".

En myndighed kan således afslå at gennemføre aktindsigten mv. i form af udlevering af f.eks. en papirkopi, hvis dette er umuligt eller meget vanskeligt. En myndighed kan ligeledes gennemføre aktindsigten i form af gennemsyn, hvis der foreligger en konkret risiko for, at de udleverede kopier mv. vil blive anvendt på en retsstridig måde. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis der forelig-

ger en mistanke om, at kopierne vil blive brugt til en (strafbar) trussel eller lignende over for tredjemand.

Endvidere kan en myndighed afslå at kopiere et dokument, der ikke foreligger i sædvanlig dokumentform, f.eks. et videobånd eller en dvd, der indgår i en af forvaltningsmyndighedens sager, hvis det vil være forbundet med betydelige vanskeligheder eller omkostninger at fremstille en kopi.

Efter bestemmelsen i stk. 1, *nr. 2,* jf. stk. 2, er vedkommende myndighed, ikke forpligtet til at udlevere dokumenterne, sammenstillingen af oplysningerne eller databeskrivelsen i en bestemt form, f.eks. i papirkopi, hvis dokumenterne mv. er *offentligt tilgængelige*. Herved sigtes navnlig til de tilfælde, hvor de dokumenter eller oplysninger, som den pågældende har anmodet om at få udleveret, er gjort offentligt tilgængelige af myndigheden på en internet-hjemmeside.

I forhold til sammenstilling af oplysninger vil bestemmelsen i stk. 1, nr. 2, jf. stk. 2, alene være opfyldt, hvis oplysningerne (dokumenterne) er gjort tilgængelige på en sådan måde, at det er muligt for den, der har anmodet om at få foretaget en sammenstilling, selv at foretage sammenstillingen på baggrund af de offentliggjorte oplysninger (dokumenter). Tilgængelighedskravet efter stk. 1, nr. 2, jf. stk. 2, vil således ikke være opfyldt i forhold til "sammenstillingsanmodninger", hvis oplysningerne (dokumenterne) alene kan printes ud fra internettet. I et sådant tilfælde vil myndigheden – uanset offentliggørelsen af oplysningerne på internettet – således være forpligtet til at foretage sammenstillingen, hvis betingelserne i lovudkastets § 11 om enkle kommandoer er opfyldt. Der henvises også til lovudkastets § 11, 3. pkt., samt bemærkningerne hertil.

Efter bestemmelsen i *stk. 3* skal justitsministeren fastsætte regler om betaling for udlevering af dokumenter samt for udlevering af en sammenstilling af oplysninger eller en databeskrivelse. Med hensyn til de principper, som disse regler skal fastsættes efter, henvises til betænkningens kapitel 22, pkt. 8.3 og pkt. 8.4.

Underretningspligt

§ 41. Bliver der fremsat anmodning om aktindsigt i sager som nævnt i § 21, stk. 2, underretter myndigheden den ansatte herom med angivelse af, hvem der har fremsat anmodningen. Når der er truffet afgørelse om aktindsigt, underretter myndigheden den ansatte om, hvilke oplysninger i sagen der er udleveret.

Til § 41

Bestemmelsen, der er identisk med den gældende lovs § 16, stk. 3, fastsætter, at vedkommende myndighed i tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold, skal underrette den ansatte herom med angivelse af, hvem der har fremsat anmodningen.

Endvidere fastsætter bestemmelsen, at myndigheden, når der er truffet afgørelse om aktindsigt, skal underrette den ansatte om, hvilke oplysninger i sagen der er udleveret.

Til kapitel 6
Ikrafttræden, forholdet til anden lovgivning mv.

§ 42. Loven træder i kraft den […]. Begæringer om aktindsigt, som er indgivet før lovens ikrafttræden, afgøres efter denne lov.

Stk. 2. Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer ophæves.

Stk. 3. Anordning nr. 1145 af 22. december 1993 om ikrafttræden af lov om offentlighed i forvaltningen på Færøerne som ændret ved anordning nr. 120 af 2. marts 1999 samt anordning nr. 1187 af 27. december 1994 om ikrafttræden af lov om offentlighed i forvaltningen i Grønland, forbliver i kraft indtil de ophæves eller erstattes af regler udstedt i medfør af denne lov.

Stk. 4. Adgangen til aktindsigt efter § 3, stk. 1, nr. 3, § 4, stk. 1, og § 5 gælder ikke for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af de af bestemmelserne omfattede selskaber, institutioner, foreninger mv. før lovens ikrafttræden. Adgangen til aktindsigt efter § 3, stk. 2, gælder ikke for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af de i bestemmelsen nævnte selskaber, institutioner, foreninger mv. før den 1. januar 1987.

Stk. 5. Pligten til at journalisere efter § 15 gælder for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed efter lovens ikrafttræden. Adgangen til aktindsigt efter § 21, stk. 4, gælder ikke for ledelseskontrakter, der er udfærdiget før lovens ikrafttræden. Adgangen til aktindsigt efter § 29, gælder ikke for dokumenter, der er udfærdiget før lovens ikrafttræden.

Stk.6. Bestemmelser fastsat i andre love eller med hjemmel i lov om adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter hos den offentlige forvaltning opretholdes, uanset om de giver ret til aktindsigt i snævrere omfang end denne lov.

Til § 42

Det foreslås i bestemmelsen i *stk. 1*, at begæringer om aktindsigt, som er indgivet før lovens ikrafttræden, afgøres efter denne lov. Dette indebærer bl.a., at sager, dokumenter og oplysninger alene kan undtages fra aktindsigt, hvis dette følger af lovudkastets §§ 19-33.

Såfremt en afgørelse om aktindsigt er truffet inden lovens ikrafttræden, men først påklages efter lovens ikrafttræden skal klagen afgøres efter de nugældende regler, idet det dog forudsættes, at klageren – ud fra et meroffentlighedsprincip – gives aktindsigt i det omfang dette følger af de nye regler. Tilsvarende gælder i de tilfælde, hvor en klage indgives inden lovens ikrafttræden, men endnu ikke er færdigbehandlet ved lovens ikrafttræden.

I *stk. 2* er det fastsat, at den gældende offentlighedslov ophæves.

I *stk. 3* er det fastsat, at anordning nr. 1145 af 22. december 1993 om ikrafttræden af lov om offentlighed i forvaltningen på Færøerne som ændret ved anordning nr. 120 af 2. marts 1999 samt anordning nr. 1187 af 27. december 1994

om ikrafttræden af lov om offentlighed i forvaltningen i Grønland, forbliver i kraft indtil de ophæves eller erstattes af regler udstedt i medfør af denne lov.

I *stk. 4, 1. pkt.,* er det fastsat, at de nye regler i § 3, stk. 1, nr. 3, § 4, stk. 1, og § 5 om aktindsigt hos KL, Danske Regioner samt hos visse selskaber mv. kun gælder for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af de af bestemmelserne omfattede foreninger og selskaber mv. efter lovens ikrafttræden

Efter stk. 4, *2. pkt.*, gælder adgangen til aktindsigt hos de energiforsyningsvirksomheder, naturgasforsyningsvirksomheder og kollektive varmeforsyningsanlæg, der er omfattet af § 3, stk. 2, ikke for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af de omfattede virksomheder mv. før den 1. januar 1987, hvor den gældende offentlighedslov trådte i kraft. Stk. 4, 2. pkt., svarer til den gældende offentlighedslovs § 17, stk. 3, 4. pkt.

Med hensyn til den nye bestemmelse i § 15 om journalisering, er det i *stk. 5, 1. pkt.*, bestemt, at denne regel kun gælder for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed efter lovens ikrafttræden.

Bestemmelserne i stk. 5, *2. og 3. pkt.*, fastsætter, at § 21, stk. 4, om ret til aktindsigt i oplysninger i den øverste ledelseskontrakt om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed mv. samt § 29 om ret til aktindsigt i visse interne faglige vurderinger i endelig form, der er indeholdt i bl.a. interne dokumenter, ikke gælder for henholdsvis ledelseskontrakter og dokumenter, der er udfærdiget før lovens ikrafttræden. Dette skal ses i sammenhæng med, at der er et behov for, at disse dokumenter ikke undergives aktindsigt, da de er udfærdiget ud fra en forudsætning om den nu bestående retstilstand med hensyn til, at der ikke er adgang til aktindsigt heri.

Bestemmelsen i *stk. 6* tilsigter at løse regelkrydsningsproblemer, der kan opstå i forhold til bestemmelser om aktindsigt i andre love eller bekendtgørelser, og bestemmelsen svarer til den gældende offentlighedslovs § 17, stk. 4, idet det dog er tilføjet, at også bestemmelser fastsat med hjemmel i lov om adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter hos den offentlige forvaltning opretholdes, uanset om de giver ret til aktindsigt i snævrere omfang end denne lov.

Bestemmelsen indebærer, at i det omfang *ældre* love eller bekendtgørelser indeholder bestemmelser om offentlighedens adgang til aktindsigt – dvs. love eller bekendtgørelser om adgang til aktindsigt for offentligheden, der er trådt i kraft før den 1. januar 1971 – bliver disse opretholdt, uanset at adgangen til aktindsigt herved måtte blive begrænset i forhold til offentlighedslovens regler. Offentlighedslovens regler om aktindsigt bliver dog alene uanvendelige som følge af særbestemmelser i ældre love eller bekendtgørelser, hvis det har været tanken udtømmende at regulere adgangen til aktindsigt for det pågældende

retsområde. Om bestemmelsens nærmere rækkevidde henvises til betænkning nr. 857/1978. side 98 ff. og side 116.

§ 43. Loven gælder ikke for sager om færøske og grønlandske anliggender. Loven kan ved kongelig anordning sættes i kraft for sådanne sager med de afvigelser, som de særlige færøske og grønlandske forhold tilsiger. Dette gælder dog kun sager, der er eller har været under behandling af rigsmyndigheder.

Til § 43

Efter bestemmelsens *1. pkt.* gælder loven ikke for sager om færøske og grønlandske anliggender. Baggrunden for bestemmelsen er reglerne i lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes hjemmestyre og lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands selvstyre, der indebærer, at spørgsmålet om gennemførelse af regler, hvorved det pålægges det færøske hjemmestyre og det grønlandske selvstyre at give offentligheden adgang til at gøre sig bekendt med sagsdokumenter mv., hører under hjemmestyrets og selvstyrets afgørelse. Offentlighedsloven gælder derfor ikke for sager om færøske og grønlandske anliggender.

Efter bestemmelserne i *2. og 3. pkt.* kan loven ved kongelig anordning sættes i kraft, for så vidt angår færøske og grønlandske *sager*, der er eller har været under behandling af rigsmyndighederne, og det gælder såvel rigsmyndigheder på Færøerne og i Grønland som rigsmyndigheder i det øvrige Danmark, f.eks. Statsministeriet.

Det følger af anordning nr. 1145 af 22. december 1993 om ikrafttræden af lov om offentlighed i forvaltningen på Færøerne, som ændret ved anordning nr. 120 af 2. marts 1999, at offentlighedsloven for så vidt angår sager om færøske anliggender, der er eller har været under behandling af rigsmyndighederne, træder i kraft den 1. januar 1994. Det samme gælder fra den 1. januar 1995 sager om grønlandske anliggender, der er eller har været under behandling af rigsmyndighederne, jf. anordning nr. 1187 af 27. december 1994 om ikrafttræden af lov om offentlighed i forvaltningen i Grønland.

Bestemmelsen i lovforslagets § 43, der svarer til den gældende lovs § 18, bygger på det synspunkt, at det må tillægges væsentlig betydning, at der i videst muligt omfang kommer til at gælde de samme regler om aktindsigt i sager om særanliggender og i sager om fællesanliggender, og at disse regler gælder, uanset om sagerne behandles af rigsmyndighederne eller af det færøske hjemmestyre eller det grønlandske selvstyres myndigheder. Det fremgår således af bemærkningerne til offentlighedslovens § 18, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 235 f., at der ved fastsættelsen af reglerne i de kongelige anordninger bør tilstræbes en koordinering med regler fastsat af det færøske hjemmestyre og det grønlandske selvstyre for offentlighedens adgang til aktindsigt.

Det færøske hjemmestyre har ved lagtingslov nr. 133 af 10. juni 1993 om offentlighed i forvaltningen, som ændret ved lagtingslov nr. 76 af 8. maj 2001, fastsat regler om offentlighedens adgang til aktindsigt i den offentlige forvaltning, der hører under hjemmestyret. Disse regler svarer i vidt omfang til reglerne i den danske offentlighedslov.

Der er også for den virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne, fastsat nærmere regler om aktindsigt, som er identiske med reglerne i den danske offentlighedslov, jf. således landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen, som ændret ved landstingslov nr. 1 af 31. maj 1999.

Uanset at den gældende offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985) ophæves, vil loven dog – idet de ovenfor nævnte færøske og grønlandske anordninger opretholdes, jf. lovudkastets § 42, stk. 3 – fortsat skulle gælde for sager om færøske og grønlandske anliggender, der er eller har været under behandling af rigsmyndigheder.

§ 44. Justitsministeren fremsætter forslag om revision af lovens § 16 i folketingsåret […].

Til § 44

Bestemmelsen fastsætter, at justitsministeren i folketingsåret […] skal fremsætte forslag om revision af lovudkastets § 16 om postlisteordningen.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med, at det i bemærkningerne til lovudkastets § 16 er forudsat, at postlisteordningen indføres som en forsøgsordning, og at der 3 år efter den nye offentlighedslovs ikrafttræden og på grundlag af de indhøstede erfaringer med navnlig forsøgsordningen kan tages stilling til, i hvilket omfang postlisteordningen skal gøres permanent. Der henvises til bemærkningerne til lovudkastets § 16 samt betænkningens kapitel 23, pkt. 3.3.2.

KAPITEL 28
Summary in English

1. Introduction

As a result of its work and in accordance with the task that follows from the terms of reference, the Commission has drawn up a draft of a new, comprehensive Access to Public Administration Files Act (Offentlighedsloven), which is contained in Chapter 27 of the white paper. With the exception of a few elements, the Commission is in agreement on the draft Bill.

This Chapter contains an English summary of the white paper and a summary of the Commission's proposals. Point 2 contains a short description of the contents of Chapters 1-27 of the white paper. Point 3 provides a review of the main elements in the Commission's draft of a new Access to Public Administration Files Act. Point 4 provides a summary overview of the elements in the Commission's draft Bill which, from a general point of view, may be said to expand the fundamental principle in the current Access to Public Administration Files Act on openness in public administration, as well as the elements that may be said to represent a limitation in relation to what follows from the current Access to Public Administration Files Act.

2. Contents of the White Paper

Chapter 1 of the white paper contains the Commission's terms of reference and the Commission's composition.

Chapter 2 of the white paper contains a summary of the Commission's deliberations and proposals.

Chapter 3 of the white paper contains a brief description of the origin of the Access to Public Administration Files Act.

Chapter 4 of the white paper consists partly of an overview of the provisions in the present Access to Public Administration Files Act and partly a detailed summary of present law based on the description of this in Chapters 9-26.

In **Chapter 5** an account is given of the specific rules pertaining to access to documents etc. that apply side by side with the general rules in the Access to Public Administration Files Act on access to documents. There is thus a review of the rules mentioned in the Public Administration Act, the Health Act, the Environmental Information Act, the Act on Processing of Personal Data, the Archives Act and the Administration of Justice Act. A description is also given of the relation between the Access to Public Administration Files Act and the individual special sets of rules concerning access to documents etc.

Chapter 6 of the white paper describes some selected publication schemes in other countries. The description is particularly detailed in the case of the Swedish, Norwegian and Finnish rules on public access to official documents.

The white paper's **Chapter 7** on the principle of public access to official documents at international level contains a description of the rules on access to documents in the EU (regulation no. 1049/2001 on access to the documents of the European Parliament, the Council and the Commission) as well as a review of Council of Europe Recommendation from 2002 on public access to official documents.

Chapter 8 of the white paper gives an account of what the objective of a general publication scheme should represent, and the chapter also contains the Commission's deliberations concerning the extent to which a new Access to Public Administration Files Act should contain an objects clause that specifies the objectives represented by a publication scheme.

A detailed account of the scope of the Access to Public Administration Files Act is given in **Chapter 9** of the white paper. The chapter discusses, inter alia, the extent to which the scope of the Access to Public Administration Files Act should, as a point of departure, continue to be based on a formal (organisational) criterion, or whether it would be appropriate to replace or supplement it

with a material (functional) criterion, where in defining the scope of the Access to Public Administration Files Act there is emphasis on whether the body in question carries out "public administrative activity". In the chapter the Commission has also in particular considered whether the scope of the law should be expanded to cover also publicly owned enterprises and private institutions, associations etc.

Chapter 10 of the white paper contains an assessment of which documents should be covered by the right of access to documents, including whether the document concept should continue to be technology neutral. The chapter contains, inter alia, the Commission's deliberations concerning the extent to which e-mails and text messages should be covered by the law's document concept and the extent to which there should be a right of access to documents in the records of public authorities etc.

The question of the significance of technological development for the scope and nature of the right to access is taken up in **Chapter 11**. The chapter contains, inter alia, a detailed review of the databases of the public administration and their technological composition. In the chapter the Commission has considered whether an access to the database itself (raw data) should be introduced. The Commission has also considered whether the public should have access to demanding that an administrative authority should compare information stored in the authority's databases (data extraction), and demand access to the so-called data description linked to the individual database.

Chapter 12 of the white paper contains a review of whether any conditions apply or should apply to making use of the rules in the Access to Public Administration Files Act on access to documents. In the chapter the Commission has thus in particular considered the extent to which the so-called identification requirement should be maintained in the new Access to Public Administration Files Act. In this context the Commission has also considered the extent to which resource-related conditions can substantiate the rejection of a request for file access.

Chapter 13 of the white paper gives an account of the duty of the authorities to, inter alia, take notes of orally received information in decisions. In the chapter the Commission has considered, inter alia, whether the duty to take notes should be extended to other cases than decisions.

The white paper's **Chapter 14** contains an account of which protection interests that can be regarded as so important that exemption provisions are laid down in the Access to Public Administration Files Act that dispense with the point of departure of the Access to Public Administration Files Act with respect to access to documents. In this connection there is an account of how, in the opinion of the Commission, the exemption provisions of the law should be designed and formulated.

Chapter 15 of the white paper takes up the question of what cases are and should be exempted from the right of access to documents. In this connection the Commission has, inter alia, dealt with the question of the extent to which the concept of case can be more closely defined and what "criteria" have to be fulfilled for the possibility of a specific field in general being exempted from the right of access to documents.

The white paper's **Chapter 16** on documents exempted from the right of access contains, inter alia, an exhaustive account of the more detailed scope of the present access and the access proposed in the draft Bill to exempt internal documents from the right of access to documents. In addition, there is a more detailed survey and assessment of whether the present Access to Public Administration Files Act, inter alia in light of the development in the cooperation structures of the central administration, continues to grant the necessary protection of the internal and political decision-making process. In addition, among other things, the question of the extent to which the so-called duty of extraction should be expanded to cover also internal professional assessments is addressed.

In the white paper's **Chapter 17** the question of what information is and should be exempted from the right of access to documents is dealt with. In addition, the question is discussed of the extent to which the authorities should be obliged to hand out information that can be exempted if it possible to anonymise the information to a sufficient extent.

Chapter 18 of the white paper addresses the question of the extent to which the obligation to communicate information pursuant to the rules of the Access to Public Administration Files Act on access to documents is limited by the legislation's special and general rules on the duty of confidentiality. The chapter also gives an account of the Commission's view of the more detailed inter-

action between the general provisions regarding duty of confidentiality and the exemption provisions of the Access to Public Administration Files Act.

Chapter 19 of the white paper contains a brief account of the more detailed scope of the right of own access, i.e. the right for a person to gain insight into information about the person himself or herself contained in the documents pertaining to a case.

The white paper's **Chapter 20** contains, inter alia, the Commission's deliberations on the extent to which there is reason to formulate the so-called principle of extended openness in such a way that the Access to Public Administration Files Act lays down that the public authorities are obliged to consider whether wider access can be imparted. The chapter also contains the Commission's deliberations concerning the question of the relation between, on the one hand, the principle of extended openness (meroffentlighedsprincippet) and, on the other hand, the rules in the legislation concerning duty of confidentiality and the rules on disclosure to third parties in the Act on Processing of Personal Data.

Chapter 21 of the white paper discusses the issue of which authority should have the competence to make decisions regarding a request for access to documents as well as the question of to which authority a decision regarding a request for access to documents could be appealed. The chapter also contains the Commission's deliberations concerning the degree to which a special appeals body should be established to process appeals concerning the administrative authorities' decisions about access to documents.

The white paper's **Chapter 22** contains the Commission's deliberations concerning, inter alia, the question of whether there should be deadlines for processing requests for access to documents etc., whether it should be possible to stipulate that access to documents is to be provided in a specific manner, and in that connection whether it should be possible to require payment.

Chapter 23 of the white paper takes up the issue of whether the authorities should be obliged to draw up (open) lists of correspondence, i.e. public lists containing information about the documents that the authority in question has either received or dispatched during a certain period.

In **Chapter 24** of the white paper the question is addressed of the extent to which the authorities should be obliged to publish certain types of documents on their websites regularly and on their own initiative.

Chapter 25 of the white paper contains the Commission's deliberations regarding the question of whether a duty should be laid down in the Access to Public Administration Files Act to file the documents of administrative authorities, i.e. that the documents are subjected to regular, systematic registration in a register or the like. In addition, the issue is addressed of whether the Ministry of Justice as the responsible authority for the Access to Public Administration Files Act should set up a public access portal on the Internet containing laws, administrative rules and regulations, draft Bills and statements by the Ombudsman of the Folketing (Danish Parliament) concerning access to documents.

Chapter 26 of the white paper deals with the question of the extent to which the Commission's draft of a new Access to Public Administration Files Act would give rise to amendments in the specific rules pertaining to access to documents etc. contained in the Public Administration Act, the Health Act, the Environmental Information Act, the Act on Processing of Personal Data, the Archives Act and the Administration of Justice Act.

Chapter 27 of the white paper contains the Commission's draft of a new, comprehensive Access to Public Administration Files Act with comments on the individual provisions of the draft.

3. The Principal Elements of the Commission's Draft Bill

As mentioned above under point 1, the Commission has drawn up a draft of a new, comprehensive Access to Public Administration Files Act, which is presented in Chapter 27 of the white paper. In the following, the principal elements of the draft Bill that are new in relation to the present Access to Public Administration Files Act are reviewed.

3.1. Objects Clause

The Commission proposes that a provision be inserted in the Danish Access to Public Administration Files Act that, with a point of departure in the Act's

fundamental principle of openness in public administration, specifies the principal considerations and objectives that the Access to Public Administration Files Act addresses. In the proposed provision (Draft Bill, Section 1(1)), it is highlighted that the objective of the Access to Public Administration Files Act is to ensure openness among public authorities etc. with the aim of supporting, in particular, freedom of information and expression, the participation of citizens in democratic processes, the review of public administration activity by the public, the providing of information to the public by the media, and public confidence in public administration.

In addition, it is proposed that a provision be inserted which specifies that public authorities etc. covered by the Act shall ensure that the above-mentioned considerations regarding openness are addressed to the widest possible extent through the selection, establishment and development of new IT solutions (Draft Bill, Section 1(2)).

3.2. The Scope of the Act

The Commission's draft Bill contains proposals for extending the Act's organisational scope in certain specific areas. In this respect, it is proposed that the rules on public access as laid down in the Access to Public Administration Files Act shall also apply to Local Government Denmark (LGDK) and Danish Regions (Draft Bill, Section 3(1)3) as well as for companies, institutions, personally owned businesses, associations etc. insofar as they have been authorised, by or in accordance with legislation, to take decisions on behalf of the relevant public authority (Draft Bill, Section 5).

In addition, it is proposed in the draft Bill that the rules on public access as laid down in the Access to Public Administration Files Act shall apply to all activities carried out by companies if the public sector owns more than 75 per cent of the shares in the particular company. This does not apply, however, in regard to listed companies (Draft Bill, Section 4(1)). Furthermore, it is proposed that the relevant Minister, in consultation with the Minister for Justice – and also in consultation with LGDK and Danish Regions insofar as the matter relates to a company that is owned by a municipal or regional authority – can lay down rules that the Act shall not apply to certain specific companies where the public sector owns more than 75 per cent of the shares in the particular company (Draft Bill, Section 4(2)).

Lastly, the Commission proposes that a public administration authority that has delegated to a company etc. tasks which, according to law, are a public

function shall ensure that the particular company etc. keeps the public authority regularly informed of the performance of the tasks (Draft Bill, Section 6). The particular information is covered by the Access to Public Administration Files Act.

3.3. Identification Requirement and Disproportionate Use of Resources

The draft Bill contains a proposal for a partial amendment to the present requirement that the person requesting access to public administration files must identify the documents or cases with which he or she wishes to become acquainted (the so-called identification requirement). It is thus proposed that it should no longer be a requirement that, in order to gain access to public administration files, the person requesting access shall have a certain (subjective) prior knowledge of the case or the document for which a request for access has been submitted. However, it is also proposed that a new requirement be introduced that the person requesting access shall specify the theme of the case or the document that he or she wishes to access (Draft Bill, Section 9(1)2).

Furthermore, it is proposed that an administrative authority – irrespective of whether the identification requirement is met – be permitted to refrain from accommodating a request for file access if it would necessitate a disproportionate use of resources (Draft Bill, Section 9(2), No. 1).

3.4. Data Extractions and Data Descriptions

According to the present publication scheme, the right of access to public administration files applies solely to documents kept by administrative authorities. The right of access does not apply to the authorities' databases, including electronic databases.

In the draft Bill, it is proposed that the right of access to public administration files shall not apply to the databases of administrative authorities. However, as an innovation, it is proposed that a right be introduced whereby a citizen is entitled to have information available in the particular authority's databases collated, so-called data extractions (Draft Bill, Section 11). This rule, however, applies on condition that the data extraction can be performed using simple commands (i.e. without the need to use significant resources), and that if the extraction should contain "confidential" information covered by the Act's

exemption provisions (e.g. information about a person's private affairs), the extraction can be made anonymous through the use of simple commands.

In addition, the Commission proposes that a right of access be introduced in relation to data descriptions (Draft Bill, Section 12), i.e. information such as which types of information are stored in a database as well as information about which formats a database uses.

3.5. Pilot Scheme with an Open List of Correspondence

The Commission proposes that a pilot scheme be introduced whereby as a minimum a single department of a Ministry, a subordinate agency as well as the central administration in a region or in a large municipality shall create and maintain a so-called list of correspondence on the particular authority's Internet website (Draft Bill, Section 16(1)). A list of correspondence is a list of documents which have been received or sent by the authority on that particular day.

In addition, it is proposed that the list of correspondence shall contain information about the date of the document's receipt or dispatch, the name of or type of recipient or sender of the document, a brief thematic description of the document's content, as well as a file number or some other term of identification (Draft Bill, Section 16(2)).

Furthermore, it is proposed that an independent group of experts shall evaluate the pilot scheme three years after its establishment with a view to determining to what extent the scheme should be made permanent, including whether the scheme should be extended to include all ministerial departments, subordinate agencies etc. The draft Bill therefore contains a provision for subsequent revision (Draft Bill, Section 44).

3.6. Mandatory Filing

In accordance with proper administration, an authority should ensure that incoming and outgoing mail is systematically filed. In the draft Bill, it is proposed that the filing procedures should be subject to closer legislative regulation. Essentially, it is proposed that a document shall be filed if it has relevance for a case or the case-processing procedure in general, and that the document shall be filed as soon as possible after being received or dispatched (Draft Bill, Section 15(1)).

Furthermore, it is proposed that the filing system should be organised in such a way that it contains information about the date when the document was

received or dispatched, as well as a brief thematic description of the document's content (Draft Bill, Section 15(3)).

3.7. Duty to Provide Active Information

It is proposed that ministerial departments, subordinate agencies and directorates, independent councils and boards as well as the central administration in municipalities and regions shall provide information on their Internet websites to the general public about their activities, so-called active information (Draft Bill, Section 17).

In particular with respect to the expenditures and activities of Ministers, there is agreement in the Commission that this information should be published.

In this regard, a minority of the Commission (9 members) have proposed that the duty of Ministers to provide active information be codified in law, whereby the Access to Public Administration Files Act (Draft Bill, Section 17) stipulates partly that ministerial departments must on their Internet website provide information to the general public about Ministers' expenditures, activities and gifts received, and partly that the Minister for Justice should lay down specific guidelines concerning the above-mentioned information provision requirement.

A majority of the Commission (12 members) find, however, that in light of the political agreement behind the existing provision in Section 2(1), Point 2 regarding the introduction of an openness scheme concerning the expenditures and activities of Ministers, the agreement parties should have the possibility to adjust it when necessary to meet the changing needs of the times.

3.8. Public Access Portal

In the draft Bill, it is proposed that the Danish Ministry of Justice should establish and maintain a so-called public access portal on the Internet which contains specific information about access to official documents kept by public administration authorities. This portal should in this regard contain laws, administrative provisions, parliamentary bills as well as the Folketing Omsbudman's statements regarding right of access to official documents kept by public administration authorities (Draft Bill, Section 18).

3.9. The Principle of Extended Openness

In the draft Bill, the Commission has proposed that the provision in the Access to Public Administration Files Act regarding extended openness be amended, whereby the provision stipulates that a public administration authority in connection with processing a request for access to official documents has an obligation to consider whether access can be granted in accordance with the principle of extended openness (Draft Bill, Section 14(1)).

In addition, it is proposed that the principle of extended openness should also find direct use in connection with information and documents related to cases that are exempted from the right of access to official documents in accordance with the exemption provisions of the Access to Public Administration Files Act (Draft Bill, Section 14(2)).

3.10. Exemption Provisions in the Access to Public Administration Files Act

In the Commission's draft Bill, it is proposed that the exemption provisions hitherto contained in the Access to Public Administration Files Act should broadly be retained. There are, however, a few proposed amendments to the existing provisions.

3.10.1. The Commission's draft Bill thus contains the following proposals concerning the Act's exemption provisions that, in relation to the present Access to Public Administration Files Act, entail an extension of the right of public access.

It is proposed that in criminal cases – which according to the present arrangement are generally exempted from the right of access – the right of public access should be granted in regard to the document related to the payment of a compound fine by a legal person in order to have a case settled out of court (Draft Bill, Section 19(2)).

In addition, it is proposed that in personnel and employment-related cases – which as a rule should continue to be exempted from the right of access to public administration files – there should be right of access to the top-level management contract in relation to the information that such a contract contains regarding the particular authority's overall priorities (Draft Bill, Section 20(4)).

Furthermore, it is proposed that right of access should be permitted in relation to finalised internal documents that contain a systematic reproduction of practice in certain areas (Draft Bill, Section 26, No. 5).

It is proposed that the Minister for the Interior and Social Affairs, in consultation with LGDK and Danish Regions, be permitted to lay down rules specifying to what extent internal documents kept by municipalities and regions shall be covered by the right of access to finalised public administration files (Draft Bill, Section 23(3)).

3.10.2. In regard to the Act's exemption provisions, the draft Bill contains the following proposals that, in relation to the present Access to Public Administration Files Act, entail a restriction of the right of public access:

It is proposed that a provision be inserted which entails that - with the exception of cases concerning specific administrative decisions etc. – citizens will not in general have right of access to internal documents and information that in connection with servicing a Minister are shared between ministries, between agencies, between a ministry and a subordinate agency, or between a ministry and an agency under another ministry (Draft Bill, Section 24).

A majority of the Commission (11 members) propose that a provision be inserted which stipulates that there is no right of access in relation to documents and information that are drawn up and shared between Ministers and Members of the Folketing (Danish Parliament) in connection with matters relating to legislation or other similar political processes (Draft Bill, Section 27, No. 2).

A minority of the Commission (10 members) do not share the view, however, that a provision of the nature specified should be inserted into the Access to Public Administration Files Act.

The Commission furthermore proposes that the right of access to public administration files should not apply to internal documents and information that are shared between LGDK, Danish Regions, municipalities and regions in connection with financial or political consultations with the Government or in connection with discussions regarding joint municipal and regional political initiatives (Draft Bill, Section 25).

A majority of the Commission (13 members) propose that the right of access to public administration files should not extend to matters relating to the management of diary (Draft Bill, Section 22).

A minority of the Commission (8 members) do not find that all cases relating to the management of a diary should be exempted from the right of public access.

In general, it should be added that, as a codification of existing law, it is proposed that original ideas of researchers and artists as well as preliminary research results and manuscripts can be exempted from the right of public access where protection is essential with regard to the protection of the abovementioned interests (Draft Bill, Section 33, No. 4).

3.11. Internal Professional Assessments and Advice Documents

It is proposed that a right of access to internal professional assessments in finalised form be introduced, provided these assessments have been related to a case regarding a presented Bill or a published report, action plan or similar (Draft Bill, Section 29(1), Point 1).

In respect to the municipal and regional sphere, a majority of the Commission (12 members) find that an internal professional assessment can be said to be in a finalised form when it forms part of the material that is sent to and made available to the municipal council, the regional council or their committees ahead of a meeting in the particular bodies. A majority of 11 members also find that the provision does not apply to plans and regulations that municipal and regional authorities by law are obliged to formulate.

A minority of the Commission (10 members) do not find that the right of access to these assessments in relation to municipalities and regions shall be restricted in such a way that prevents access to statutory plans, and (with the exception of 1 member) that right of access is conditional upon the plans having been sent to political bodies.

A majority of the Commission (12 members) have proposed that the right of access to internal professional assessments in finalised form that, for example, form part of a case regarding a proposed Bill does not apply if the assessments are contained in a document that has been drawn up to provide (direct) advice to the Minister or advice to the chairmanship of LGDK and Danish Regions (Draft Bill, Section 29 (1), Point 2).

A minority of the Commission (9 members) do not find that the right of access to internal professional assessments in finalised form should be restricted in the way specified.

3.12. Processing of and Decisions on Requests for Access to Public Administration Files etc.

It is proposed that requests for access to public administration files, for data extraction and for access to data descriptions shall, as a rule, be processed within seven working days after being received (Draft Bill, Section 36(2) and (3)).

It is also proposed that a person should be able to appeal against a decision on file access separately and directly to the highest administrative appeals body, to which the underlying case whose documents have been requested for disclosure can be presented (Draft Bill, Section 37(1)). This implies that any interim administrative bodies of appeal shall be bypassed.

In addition, it is proposed that an appeals system be introduced that entails that an appeal against a decision regarding a request for access to public administration files, for data extraction and for access to data descriptions shall be forwarded to the authority against whose decisions the appeal is made. If this authority wishes to maintain its decision, it must, as a rule, forward the case and its documents to the appeals body no later than seven days after receiving the appeal (Draft Bill, Section 37(2) and (5)).

Furthermore, it is proposed that the administrative appeals body, as a rule, should process an appeal against a decision regarding access to public administration files, for data extraction or for access to a data description within 20 working days after receiving the appeal (Draft Bill, Section 37 (3) and (5)).

It is also proposed that a special duty of guidance be introduced in relation to municipal and regional authority decisions regarding access to public administration files. In this regard, it is proposed, for example, that, in cases where there exists no administrative appeals body, a decision made by a municipality, a region or a municipal partnership to refuse a request for access must be accompanied by a set of guidance notes regarding what action can be taken to bring the matter before the municipal or regional supervisory authority (Draft Bill, Section 38).

Lastly, it is proposed that separate provision be provided for citizens to appeal against the time taken for a public authority to process a request for file access, for data extraction and for access to a data description (Draft Bill, Section 39). The person who, for example, has submitted a request for file access will thus not have to await the authority's decision on the request before being able to bring the issue of request processing time before any general administrative authority.

3.13. Implementation of Access to Public Administration Files

It is proposed that that a provision be inserted where it is laid down that the particular authority shall release documents and deliver the collation of information or data description in the way requested by the applicant. This does not apply, however, if it would be impossible or very difficult to accommodate the request or if there were overriding considerations to the contrary (Draft Bill, Section 40).

4. Summary Overview of the Commission's Draft Bill

The terms of reference state that one of the overall aims of the Commission's proposals for a new comprehensive Access to Public Administration Files Act is to extend the Act's fundamental principle of openness. The Commission has therefore found it appropriate to provide a summary overview of which elements in the Commission's draft Bill can be said, from a general perspective, to extend the principle of openness in public administration, and of which elements can be said to restrict openness in relation to what is specified in the present Access to Public Administration Files Act.

4.1. The following elements in the draft Bill can be said, from a general perspective, to extend the principle of openness in public administration as set out in the present Access to Public Administration Files Act:

1. Specification of the purposes of the publication scheme (Draft Bill, Section 1(1)).
2. Emphasis of the responsibility of public authorities etc. to ensure that the concern for openness to the widest possible extent is promoted by the establishment etc. of new IT solutions (Draft Bill, Section 1(2)).
3. Widening of the scope of the Act to include also LGDK and Danish Regions (Draft Bill, Section 3(1), No. 3).
4. Widening of the scope of the Act to include companies, institutions etc. insofar as they make decisions on behalf of a public authority (Draft Bill, Section 5).
5. Widening of the scope of the Act to apply to non-listed companies where the public sector owns more than 75 per cent of the company shares (Draft Bill, Section 4).

6. Duty to ensure that companies which are assigned responsibility for performing tasks that by law are a public function keep the relevant public authority regularly informed of the performance of such tasks (Draft Bill, Section 6).
7. Removal of the subjective identification requirement and its replacement by a requirement to specify the theme for the file access request, with the proviso, however, that a public authority is permitted to refrain from accommodating such a request if it would entail a disproportionate use of resources (Draft Bill, Section 9).
8. Right to have information in the public authority's databases collated using simple commands, so-called data extractions (Draft Bill, Section 11).
9. Right to gain access to a data description that is linked to a database (Draft Bill, Section 12).
10. Duty of public authorities, on their own initiative, to consider extending their openness (Draft Bill, Section 14(1)).
11. Widening of the principle of extended openness to include also cases exempted from the right of access to public administration files (Draft Bill, Section 14(2)).
12. Statutory regulation of the duty of public authorities to ensure filing of documents (Draft Bill, Section 15).
13. Establishment of a pilot scheme to publish and maintain a list of correspondence (Draft Bill, Section 16).
14. Duty of public authorities to provide regular information about their activities (Draft Bill, Section 17).
15. Establishment of a so-called public access portal (Draft Bill, Section 18).
16. Right of public access to public administration files related to the payment of a compound fine by a legal person in order to have a case settled out of court (Draft Bill, Section 19(2)).
17. Access to the top-level management contract in respect to information about the overall priorities of the particular public authority (Draft Bill, Section 21(4)).
18. Authorisation provision regarding access to certain municipal and regional internal work documents (Draft Bill, Section 23(3)).
19. Right of access to so-called overviews of practice (Draft Bill, Section 26(5)).
20. Right of access to finalised internal professional assessments that form part of a proposed Bill etc. (Draft Bill, Section 29(1)).

21. Right of the person requesting file access in general to decide personally how access is provided (Draft Bill, Section 40).
22. Introduction of a 7-day processing deadline for the public authority regarding requests received for public access to files etc. However, this deadline may be deviated from depending on the circumstances (Draft Bill, Section 36(2)).
23. Right to appeal a decision refusing file access etc. directly to the highest appeals body (Draft Bill, Section 37(1)).
24. Introduction of a 20-day case processing deadline for the appeals body regarding appeals. This deadline may be deviated from depending on the circumstances (Draft Bill, Section 37(3)).
25. Duty of the supervisory authority to provide appeals procedure information in relation to municipal and regional decisions on file access requests etc. (Draft Bill, Section 38).
26. Right to separately appeal against the time taken to process a file access request (Draft Bill, Section 39).

4.2. The following elements in the draft Bill can be said, from a general perspective, to restrict the existing principle of openness in public administration as set out in the Access to Public Administration Files Act:

1. Exemption from public access of all cases relating to the management of a diary (Draft Bill, Section 22). A minority statement is attached.
2. Exemption from public access of internal information and documents that are shared between public authorities in connection with servicing a Minister (Draft Bill, Section 24).
3. In connection with extending the scope of the Act to include also LGDK and Danish Regions, exemption from public access of internal information and documents that are shared between LGDK, Danish Regions, municipalities and regions in connection with, for example, financial or political consultations with the Government (Draft Bill, Section 25).
4. Exemption from public access of documents that are drafted and shared between Ministers and Members of the Folketing (Danish Parliament) in connection with matters relating to legislation or another similar political process (Draft Bill, Section 27(2)). A minority statement is attached.

5. Provision to refuse to conduct so-called extractions of information from, for example, internal documents insofar it would entail a disproportionate use of resources (Draft Bill, Section 28(2), No. 1).

Bilag 1

Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen som senest ændret ved lov nr. 433 af 4. juni 2009

Kapitel 1
Lovens almindelige anvendelsesområde

§ 1. Loven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, jfr. dog §§ 2 og 3.

Stk. 2. Loven gælder endvidere for

1) elforsyningsvirksomheder, der producerer, transmitterer eller distribuerer elektricitet ved spænding på 500 V eller derover,
2) selskaber, institutioner, foreninger m.v., der driver naturgasforsyningsvirksomhed, og
3) kollektive varmeforsyningsanlæg, som er omfattet af varmeforsyningsloven og har en kapacitet på mere end 10 MJ/ s.

Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at loven skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning. Det gælder dog kun, såfremt udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige, regionale eller kommunale midler, eller i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens, en regions eller en kommunes vegne. Vedkommende minister kan herunder fastsætte nærmere regler om opbevaring m.v. af dokumenter.

§ 2. Loven gælder ikke for sager inden for strafferetsplejen. Loven gælder endvidere ikke for sager om førelse af en ministerkalender. Sager om lovgivning, herunder bevillingslove, er kun omfattet af loven, for så vidt lovforslag er fremsat for Folketinget.

Stk. 2. Bortset fra bestemmelsen i § 6 gælder loven endvidere ikke for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste. Det samme gælder for andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste, jf. dog stk. 3 og § 4, stk. 2.

Stk. 3. I sager som nævnt i stk. 2, 2. pkt., gælder loven for oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og

tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger, gælder loven endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet.

Stk. 4. Justitsministeren kan bestemme, at loven i sager, der er omfattet af stk. 2, 2. pkt., tillige skal gælde for andre oplysninger end dem, der er nævnt i stk. 3.

§ 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelserne i §§ 7-14 i almindelighed vil medføre, at begæring om aktindsigt kan afslås, skal være undtaget fra loven.

Stk. 2. Vedkommende minister kan fastsætte regler om, at der efter et vist åremål skal være ret til at blive gjort bekendt med nærmere angivne dokumenter, der ikke er undergivet retten til aktindsigt efter reglerne i denne lov.

Kapitel 2
Retten til aktindsigt

§ 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.

Stk. 2. Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-11 og § 14, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke i det omfang de hensyn, der er nævnt i § 13, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod.

Stk. 3. Begæring efter stk. 1 og 2 skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

§ 5. 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.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter ikke registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, dog bortset fra fortegnelser som nævnt i stk. 1, nr. 2.

Stk. 3. Vedkommende minister kan fastsætte regler om offentlighedens adgang til at blive gjort bekendt med fortegnelser som nævnt i stk. 2, der ikke er omfattet af lov om behandling af personoplysninger. Der kan herunder fastsættes regler om betaling.

Notatpligt m.v.

§ 6. I sager, 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.

Stk. 2. Justitsministeren kan for nærmere angivne områder af forvaltningsvirksomhed fastsætte regler om opbevaring m.v. af meddelelser, der udfærdiges eller modtages ved hjælp af elektronisk databehandling.

Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om notatpligt for nærmere angivne grupper af sager om udøvelse af anden forvaltningsvirksomhed end nævnt i stk. 1.

Kapitel 3
Undtagelser fra retten til aktindsigt

Undtagelse af interne arbejdsdokumenter

§ 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.

§ 8. 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.

§ 9. (Ophævet)

Undtagelse af andre dokumenter

§ 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.
2) Brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove.
3) Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.
4) Myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.
5) Materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.

Meddelelse af faktiske oplysninger

§ 11. Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1-4, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at pligten efter stk. 1 ikke skal gælde nærmere angivne grupper af sager om udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed.

Undtagelse af oplysninger

§ 12. 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.

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

§ 13. 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, straffuldbyrdelse 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 offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed, eller
6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Stk. 2. Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Forholdet til tavshedspligt

§ 14. 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 tjenestemandslovgivningen.

Kapitel 4
Behandlingen og afgørelsen af begæringer om aktindsigt

§ 15. 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.

Stk. 2. Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører.

Stk. 3. Vedkommende minister kan fastsætte bestemmelser, der fraviger reglerne i stk. 1 og 2.

§ 16. 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.

Stk. 2. 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.

Stk. 3. Fremsættes der begæring om aktindsigt i sager som nævnt i § 2, stk. 2, 2. pkt., underretter myndigheden snarest den ansatte herom med angivelse af, hvem der har fremsat begæringen. Når der er truffet afgørelse om aktindsigt, underretter myndigheden den ansatte om, hvilke oplysninger i sagen der er udleveret.

Stk. 4. Justitsministeren fastsætter regler om betaling for afskrifter og kopier.

Kapitel 5
Ikrafttræden, forholdet til anden lovgivning m.v.

§ 17. Loven træder i kraft den 1. januar 1987.

Stk. 2. Lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen ophæves.

Stk. 3. 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. Bestemmelsen i § 8, nr. 4, gælder for dokumenter, der anvendes efter lovens ikrafttræden. Bestemmelsen i § 9 gælder for sygehusjournaler oprettet efter lovens ikrafttræden og for tilførsler til eksisterende journaler, der er foretaget efter lovens ikrafttræden. Adgangen til aktindsigt efter § 1, stk. 2, gælder ikke for dokumenter, der er udfærdiget af eller er ind-

kommet til de i bestemmelsen nævnte selskaber, institutioner, foreninger m.v. før lovens ikrafttræden.

Stk. 4. Bestemmelser i andre love om adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter hos den offentlige forvaltning opretholdes, uanset om de giver ret til aktindsigt i snævrere omfang end denne lov.

§ 18. Loven gælder ikke sager om færøske og grønlandske anliggender. Loven kan ved kgl. anordning sættes i kraft for sådanne sager med de afvigelser, som de særlige færøske og grønlandske forhold tilsiger. Dette gælder dog kun sager, der er eller har været under behandling af rigsmyndigheder.

Bilag 2

Bekendtgørelse nr. 647 af 18. september 1986 om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen

I henhold til § 16, stk. 3, i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen fastsættes:

§ 1. Som betaling for afskrifter og fotokopier af dokumenter, der udleveres efter begæring i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen, opkræver vedkommende myndighed 10 kr. for første side og 1 kr. for hver påbegyndt følgende side af en sags dokumenter, jfr. dog §§ 2-4.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder også i tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed giver adgang til aktindsigt i videre omfang, end myndigheden er forpligtet til, jfr. lovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

§ 2. Der kan ikke kræves betaling første gang, der gives aktindsigt ved en afskrift eller fotokopi af en sags dokumenter, når

1) dokumentet er udleveret i henhold til lovens § 4, stk. 2, eller § 9,
2) betalingen for udlevering af afskrift eller fotokopi af en sags dokumenter er mindre end 25 kr., eller
3) den, der får udleveret en afskrift eller fotokopi af en sags dokumenter, af vedkommende myndighed anmodes om en udtalelse til brug ved sagens behandling.

Stk. 2. Der kan endvidere ikke kræves betaling, når myndigheden uden udtrykkelig begæring herom giver den pågældende aktindsigt i form af afskrift eller fotokopi af dokumenterne.

§ 3. Hvis der ved lov eller i henhold til lov er fastsat højere betaling for afskrift eller fotokopi af et bestemt dokument, opkræves dette beløb.

§ 4. Bekendtgørelsen træder i kraft den 1. januar 1987.

Stk. 2. Bekendtgørelse nr. 453 af 10. november 1970 om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen, ophæves.

Bilag 3

Vejledning nr. 11687 af 3. november 1986 om lov om offentlighed i forvaltningen

Forord

Den nye lov om offentlighed i forvaltningen har til formål at sikre borgerne og pressen mulighed for at følge med i, hvad der sker i den offentlige forvaltning.

Reglerne om offentlighed i forvaltningen skal ikke alene medvirke til at skabe interesse for offentlige anliggender, men også medvirke til at øge tilliden til den offentlige forvaltning. Reglerne giver således den enkelte borger og pressen adgang til at følge med i og dermed føre kontrol med, at alt går rigtigt til under forvaltningens udførelse af dens opgaver.

Jeg vil også gerne fremhæve, at offentlighedsordningen er af særlig betydning for pressens nyhedstjeneste. En almindelig adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter inden for de forskellige forvaltningsgrene stiller et omfattende nyhedsmateriale til pressens rådighed, der kan medvirke til, at pressen kan informere offentligheden på et rigtigt faktisk grundlag. Som det er fremhævet i loven og i vejledningen er offentlighedsloven en minimumslov. Loven er ikke til hinder for, at den offentlige forvaltning giver aktindsigt i videre omfang eller giver flere oplysninger til pressen og andre, end det følger af selve loven, når blot det sker uden at krænke myndighedernes tavshedspligt. Det er mit håb, at myndighederne vil leve op til dette ønske fra folketinget om en øget åbenhed i den offentlige forvaltning.

Erik Ninn-Hansen

I. Indledning

1. Ved lov nr. 572 af 19. december 1985 er der gennemført nye regler om offentlighed i forvaltningen. Efter loven kan enhver forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med myndighedens virksomhed. Loven gælder dog ikke for visse nærmere angivne typer af sager og dokumenter, ligesom retten til aktindsigt, for så vidt angår bestemte oplysninger i dokumenter, der er undergivet aktindsigt, kan begrænses af hensyn til nogle nærmere angivne offentlige eller private interesser.

[…]

2. Loven afløser lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen. I modsætning til den tidligere offentlighedslov indeholder den nye lov ikke særlige regler om parters adgang til aktindsigt. Den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, har derimod efter reglerne i forvaltningslovens kapitel 4 en mere vidtgående adgang til aktindsigt i den pågældende sag. Der er dog naturligvis intet til hinder for, at en part benytter sig af offentlighedsloven.

3. Den nye offentlighedslov træder i kraft den 1. januar 1987. Loven gælder i almindelighed for dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse efter den 1. januar 1971. Oplysninger om faktiske omstændigheder, der indeholdes i dokumenter, som er udfærdiget af eller indkommet til en myndighed før den 1. januar 1971, er omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler, hvis dokumenterne er indgået i en sag, der er eller har været under behandling efter den 1. januar 1971, og oplysningerne er eller har været af betydning for sagen.

På de nye områder for aktindsigt, såsom sygehusjournaler, interne cirkulærer m.v. og aktindsigt hos energiforsyningsselskaberne, gælder retten til aktindsigt dog kun dokumenter, der anvendes eller er indgået eller oprettet efter lovens ikrafttræden, jfr. nærmere nedenfor under pkt. 11, 28 og 29.

4. Loven er udarbejdet på grundlag af det lovudkast, der er indeholdt i betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision. Lovforslaget blev første gang fremsat den 15. marts 1984. Fremsættelsen og 1. behandlingen er gengivet i F.T. 1983/84, folketingets forhandlinger, sp. 2243 ff og 3315 ff. Den 3. oktober 1984 blev lovforslaget genfremsat i uændret form. Fremsættelsen og 1. behandlingen er gengivet i F.T. 1984/85, sp. 66 ff og sp. 315 ff. Retsudvalgets beretning er gengivet i F.T. 1984/85, tillæg B, sp. 3079 ff. Lovforslaget blev ikke færdigbehandlet i denne samling, men blev genfremsat i ændret form den 2. oktober 1985, jfr. F.T. 1985/86, tillæg A, sp. 181 ff. Fremsættelsen og Folketingets behandling af dette lovforslag er gengivet i F.T. 1985/86, sp. 64 ff, 472 ff, 3345 ff og 3972 f. Retsudvalgets betænkning og tillægsbetænkning findes i F.T. 1985/86, tillæg B, sp. 99 ff og 229 ff.

5. For at sikre, at offentligheden og pressen løbende gøres opmærksom på muligheden for at få aktindsigt, bør den enkelte forvaltningsmyndighed orientere og vejlede om lovens indhold.

Det følger endvidere af reglerne i forvaltningslovens kapitel 3, at den, der retter henvendelse til en forvaltningsmyndighed for at få oplysninger, bør orienteres om mulighederne for at få aktindsigt i forvaltningens sager. Vejledningen bør i fornødent omfang omfatte en orientering om offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser og om adgangen til at få kopi af de dokumenter, der er undergivet aktindsigt.

II. Offentlighed i forvaltningen

Aktindsigt og meroffentlighed

6. Offentlighedsloven regulerer alene spørgsmålet om, i hvilket omfang forvaltningen er forpligtet til at give aktindsigt. Den enkelte forvaltningsmyndighed er derfor ikke afskåret fra efter eget skøn at give adgang til aktindsigt i videre omfang end fastsat i loven, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v., jfr. § 4, stk. 1, 2. pkt. (meroffentlighedsprincippet).

Orientering til pressen m.v.

7. De enkelte forvaltningsmyndigheder har hidtil i praksis i vidt omfang på forespørgsel givet såvel parterne i enkeltsager som andre, navnlig pressen, mundtlig, herunder telefonisk, orientering om sager, der er eller har været under behandling hos myndigheden.

Offentlighedsloven indeholder ikke regler, der pålægger forvaltningen at udvide denne informationsvirksomhed, idet loven alene vedrører forvaltningens pligt til at give oplysning om løbende eller afsluttede sager i form af aktindsigt. Offentlighedsloven indebærer imidlertid, at det i almindelighed vil være ubetænkeligt på begæring telefonisk at give oplysning om forhold, der fremgår af dokumenter, som er undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler. Ved fremtidige henvendelser, navnlig fra pressen, om telefonisk orientering om, hvad der er passeret i bestemte sager, bør man derfor have opmærksomheden henledt på denne mulighed for en smidig administration af offentlighedsordningen.

Spørgsmålet om hvilke medarbejdere, der har til opgave at besvare telefoniske henvendelser fra pressen, beror som hidtil på den enkelte myndigheds interne kompetencefordeling.

8. Det følger af meroffentlighedsprincippet, at en myndighed, der behandler en begæring om aktindsigt, ikke alene bør overveje, om begæringen kan afslås efter offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, men også om der navnlig efter reglerne om tavshedspligt er noget til hinder for, at der meddeles aktindsigt. Hvis oplysningerne i et dokument ikke er fortrolige, bør myndigheden altså i almindelighed imødekomme en begæring om aktindsigt, selv om myndigheden ikke er forpligtet til det.

III. Offentlighedslovens almindelige anvendelsesområde

Hvilke myndigheder er omfattet af loven?

9. Efter § 1, stk. 1, gælder loven for al virksomhed, der udøves af »den offentlige forvaltning«.

Loven omfatter således alle forvaltningsmyndigheder, uanset om de tilhører den statslige eller den kommunale forvaltning, og uanset om der er tale om almindelige forvaltningsmyndigheder, særlige nævn eller råd eller særlige forvaltningsenheder, f.eks. menighedsråd. Loven omfatter også myndigheder, hvis virksomhed udelukkende er af rådgivende karakter, samt midlertidige udvalg og kommissioner, herunder tværministerielle arbejdsgrupper.

10. Loven omfatter ikke folketinget, folketingets ombudsmand og visse andre organer med tilknytning til folketinget, f.eks. statsrevisorerne og deres sekretariat (statsrevisoratet).

Uden for loven falder endvidere domstolene. Det gælder også for så vidt angår de sager uden for den egentlige retspleje, der er henlagt til domstolene, jfr. navnlig retsplejelovens § 14.

Loven gælder heller ikke for udenlandske myndigheder og internationale organisationer, selv om myndighederne og organisationerne er bosiddende her i landet.

Udenfor loven falder endvidere som hovedregel også institutioner, foreninger og lignende, der er organiseret på privatretligt retsgrundlag. Det gælder, uanset om den virksomhed, der udøves, ganske kan sidestilles med den, der sædvanligvis udøves af forvaltningsmyndigheder. Ved fastlæggelsen af, hvilke institutioner m.v. der skal henregnes til »den offentlige forvaltning«, skal der lægges vægt på en bedømmelse af institutionernes organisatoriske placering. Kun i tilfælde, hvor denne kan give anledning til tvivl, skal der også lægges vægt på, hvilke funktioner institutionen udøver. Således kan institutioner m.v., der er oprettet på privatretligt grundlag, som f.eks. selvejende institutioner og

foreninger, uanset at de udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter, kun henregnes til »den offentlige forvaltning« og dermed være omfattet umiddelbart af loven, hvis de er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol. Det gælder f.eks. typisk for de selvejende institutioner, der udfører opgaver efter bistandsloven i henhold til standardoverenskomster med kommuner og amtskommuner.

Institutioner, der er organiseret i selskabsform, f.eks. aktieselskaber og interessentskaber, falder uden for loven, medmindre de er omfattet af opregningen i § 1, stk. 2, eller inddrages i medfør af § 1, stk. 3. Koncessionerede selskaber og selskaber, hvori det offentlige er aktionær, interessent eller lignende, vil således ikke, uanset arten af den virksomhed de udøver, være omfattet af lovens bestemmelser.

Kommunale fællesskaber, som skal godkendes efter § 60 i den kommunale styrelseslov, er dog umiddelbart omfattet af loven, uanset i hvilken form fællesskaberne er organiseret.

11. Efter § 1, stk. 2, omfatter loven endvidere alle energiforsyningsvirksomheder over en nærmere fastsat størrelse, hvad enten de er ejet af det offentlige eller er privatejede, og uanset hvordan de er organiserede.

Efter § 17, stk. 3, gælder adgangen til aktindsigt hos de nævnte energiforsyningsvirksomheder kun for dokumenter, der er udfærdiget af eller indgået til virksomhederne efter den 1. januar 1987.

12. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren endvidere efter § 1, stk. 3, fastsætte regler om, at loven skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning. Det gælder dog kun, såfremt udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler, eller i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelser til at træffe afgørelser på statens eller en kommunes vegne.

Bestemmelse om, at en institution m.v. skal være omfattet af loven, kan for det første træffes, hvis udgifterne ved institutionens virksomhed overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler. Overførelsen af midler vil normalt bestå i direkte tilskud, men bestemmelsen omfatter også tilfælde, hvor en institutions udgifter dækkes i form af medlemsbidrag og lignende eller af egentlige betalinger fra offentlige myndigheder for modydelser i form af varer eller tjenesteydelser. Det er ikke muligt at lade nogen bestemt procentsats af de offentlige midler i forhold til de samlede udgifter være afgørende. Der må anlægges en

individuel bedømmelse heraf på grundlag af en række andre faktorer, herunder navnlig hvilken virksomhed institutionen udøver. Kravet om, at den offentlige udgiftsdækning skal være »overvejende«, indebærer dog, at den offentlige andel skal være af en betragtelig størrelse i forhold til de samlede udgifter, i alt fald ikke under 60-70 pct. heraf. Bestemmelsen vedrører alene betaling af driften og kan derfor ikke bringes til anvendelse som følge af f.eks. størrelsen af det offentliges aktiebesiddelse i et selskab.

Adgangen til at inddrage selskaber, institutioner, foreninger m.v. under offentlighedsloven efter 2. led i bestemmelsen gælder alene i det omfang, institutioner af den nævnte art har fået tillagt beføjelse til at træffe forvaltningsafgørelser på statens eller en kommunes vegne. Ved forvaltningsretlig afgørelsesmyndighed sigtes til tilfælde, hvor institutionen m.v. kan træffe bindende afgørelser i forhold til enkeltpersoner eller virksomheder. Sådan kompetence kan enten være henlagt til institutionen direkte ved lov eller - med hjemmel i lov - være delegeret til institutionen fra en statslig eller kommunal myndighed.

Det er i lovens forarbejder forudsat, at bestemmelsen i § 1, stk. 3, kun i begrænset omfang anvendes med henblik på at lade loven gælde for aktieselskaber og andre erhvervsdrivende selskaber, idet hensynet til at bevare en forretningsmæssigt præget driftsform i reglen vil tale herimod.

Hvilke sager er omfattet af loven?

13. Loven gælder som udgangspunkt for »al virksomhed«, der udøves af de myndigheder m.v., som er nævnt ovenfor under pkt. 9-12. Adgangen til aktindsigt omfatter således ikke blot dokumenter i sager, hvori myndighederne skal træffe konkrete afgørelser i forhold til borgerne, men også dokumenter i sager om udarbejdelse af generelle retsforskrifter og i sager om anden offentlig virksomhed, herunder såkaldt »faktisk forvaltningsvirksomhed«, som f.eks. trafik, undervisning, pasning og pleje, sundhedsvæsen og byggeri.

Adgangen til aktindsigt omfatter dog som hidtil kun dokumenter, der undergives eller har været undergivet en admistrativ sagsbehandling, jfr. § 4, stk. 1. Uden for retten til aktindsigt falder således dokumenter, der blot modtages til opbevaring, eller alene undergives rent teknisk eller lignende bearbejdning som f.eks. stempling, legalisering og lignende. Tilsvarende gælder dokumenter, der er sendt til en myndighed ved en åbenbar fejltagelse, når disse ikke indgår som element i myndighedens afgørelsesgrundlag. Udenfor falder endvidere andet »papirmateriale« som f.eks. undervisningsmateriale, kort, bøger og brochurer, selv om det produceres eller anvendes af offentlige myndigheder.

Det gælder dog ikke, når det pågældende materiale undergives administrativ behandling f.eks. i forbindelse med en klagesag.

14. Efter § 2, stk. 1, gælder loven ikke for sager inden for strafferetsplejen. Det gælder også straffesager, der efter særlig hjemmel behandles af andre administrative myndigheder end politi- og anklagemyndighed.

Undtagelsen omfatter også sager om disciplinærstraffe inden for forsvaret, civilforsvaret og civil værnepligt, men ikke sager om disciplinær forfølgning af tjenestemænd i øvrigt.

Indgår der dokumenter fra sager inden for strafferetsplejen i andre sager i den offentlige forvaltning, er dokumenterne dog undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler, herunder lovens øvrige undtagelser, når der fremsættes begæringer om aktindsigt i den pågældende administrative sag.

For sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste gælder kun reglerne om notatpligt. Loven gælder i øvrigt for andre sager om ofentligt ansatte, f.eks. disciplinærsager og afskedigelsessager.

Sager om lovgivning, herunder bevillingslove, er kun omfattet af loven, for så vidt lovforslag er fremsat for folketinget.

Dokumenter i sager om lovgivning er således kun omfattet af retten til aktindsigt, såfremt lovforslag faktisk er fremsat for folketinget.

Efter § 18 gælder loven ikke for sager om færøske og grøndlandske anliggender.

Yderligere sagsområder vil kunne undtages administrativt med hjemmel i lovens § 3, stk. 1.

IV. Retten til aktindsigt

Hvem kan forlange aktindsigt?

15. Adgang til aktindsigt tilkommer efter lovens § 4 »enhver«.

Det er uden betydning, om den, der fremsætter begæringen, er dansk statsborger, eller om den pågældende har bopæl her i landet.

Det kan ikke kræves, at den, der begærer aktindsigt, godtgør at have en særlig retlig interesse i sagen.

Der er ikke i offentlighedsloven fastsat betingelser med hensyn til alder for den, der begærer aktindsigt. Offentlighedsordningen vil derfor også kunne benyttes af børn og unge under 18 år, som har den fornødne modenhed til at forstå, hvad aktindsigten indebærer. Hvis den, der har forældremyndigheden - inden begæringen er efterkommet - henvender sig til myndigheden og

modsætter sig, at den mindreårige får adgang til at gøre sig bekendt med sagens dokumenter, vil myndigheden dog normalt være afskåret fra at meddele barnet eller den unge aktindsigt. Med hensyn til eventuel betaling af gebyr for fotokopier gælder myndighedslovens regler om mindreåriges økonomiske dispositioner.

Egenacces

16. Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan endvidere efter § 4, stk. 2, med visse undtagelser forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom (egenaccess).

Den, hvis personlige forhold er omtalt i en sag, uden at den pågældende er part i sagen, har efter bestemmelsen en videregående adgang til aktindsigt med hensyn til sådanne oplysninger, end der normalt gælder. Ved anvendelsen af ordet »personlige« er det tilsigtet at give udtryk for, at der skal være adgang til at få aktindsigt med hensyn til alle oplysninger, der direkte vedrører den pågældende.

En lignende almindelig bestemmelse om egenacces med hensyn til personoplysninger er indeholdt i § 13, stk. 1, i lov om offentlige myndigheders registre. Denne regel vedrører imidlertid kun oplysninger, der findes i edb-registre, men ikke oplysninger der ellers findes hos offentlige myndigheder.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 2, supplerer de regler om partsoffentlighed, der findes i forvaltningslovens kapitel 4.

Retten til egenacces er begrænset af de undtagelser, der er nævnt i offentlighedslovens §§ 7-11 og § 14, og i det omfang de hensyn, der er nævnt i § 13, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod. Det er de samme begrænsninger, der gælder for en parts adgang til at få aktindsigt efter forvaltningsloven.

Begæringens form og indhold

17. Efter offentlighedslovens § 4, stk. 3, skal en begæring om aktindsigt angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med lovens § 5, stk. 1, nr. 2, hvorefter adgangen til aktindsigt bl.a. omfatter indførelser i myndighedens journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Det kan herefter kræves, at den, der ønsker aktindsigt, i hvert fald har et vist kendskab til sagens eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed. Forvaltningen har altså ikke pligt til at imødekomme begæringer om at få lejlighed til at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet

journaliseret i en bestemt periode. I det omfang en sådan begæring fremsættes af pressen, bør begæringen dog normalt imødekommes, medmindre andet følger af reglerne om tavshedspligt m.v.

I øvrigt kan det ikke udtømmende angives, hvor specificeret angivelsen af sagen eller dokumentet i det enkelte tilfælde skal være. Det, der må kræves, er, at begæringen indeholder sådanne oplysninger, at det efter indretningen af den pågældende myndigheds journaler, registre m.v. er muligt at finde frem til sagen. Angivelse af sagens journalnummer er ikke nødvendig, men heller ikke altid tilstrækkelig.

Det påhviler vedkommende forvaltningsmyndighed at vejlede publikum om, hvilke oplysninger der i det enkelte tilfælde må tilvejebringes for at opfylde disse krav. Endvidere må det fremhæves, at der, som nævnt ovenfor under pkt. 6, ikke i almindelighed vil være noget til hinder for, at vedkommende myndighed, når omstændighederne i øvrigt taler derfor, ser bort fra kravet om, at begæringen skal angive en bestemt sag.

18. Der kan ikke stilles særlige formkrav til begæringen. Begæringen kan således fremsættes såvel mundtligt som skriftligt. Det kan ikke kræves, at den, der begærer aktindsigt, skal angive en grund for sin begæring, eller at den pågældende legitimerer sig. Den, der forlanger at blive gjort bekendt med oplysninger efter § 4, stk. 2, om egenacces eller anmoder om aktindsigt i sin sygehusjournal efter § 9, skal dog afkræves legitimation, medmindre myndigheden på forhånd kender vedkommende. Hvis begæringen om aktindsigt fremsættes telefonisk eller skriftligt, og begæringen imødekommes ved at fremsende en kopi af akterne, er det dog tilstrækkeligt, at myndigheden sikrer sig, at dokumenterne ikke kommer uvedkommende i hænde ved at sende kopien til den oplysningerne efter sagen angår, eventuelt i særlige tilfælde i anbefalet brev.

19. Begæringen om aktindsigt skal fremsættes over for den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag. I sager, hvor der ikke er truffet eller skal træffes en afgørelse, afgøres spørgsmål, om der skal gives aktindsigt, af den myndighed, der har dokumentet i sin besiddelse, jfr. § 15, stk. 1. Skriftlige begæringer, der fejlagtigt er fremsendt til en anden myndighed, bør af denne straks videresendes til den kompetente myndighed, jfr. forvaltningslovens § 7, stk. 2.

V. Hvilke dokumenter er omfattet af offentlighedsordningen?

Hovedreglen

20. Efter offentlighedslovens § 5 omfatter retten til aktindsigt alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, herunder genpart af de skrivelser, der er udgået fra myndigheden, når skrivelserne må antages at være kommet frem til adressaten. Breve, der angår en myndigheds forvaltningsopgaver, eller som er sendt til en person, fordi denne beklæder en bestemt stilling i den offentlige forvaltning, er omfattet af reglerne om aktindsigt. Det gælder, selv om brevet er stilet til den pågældende personligt, betegnes som »privat«, er sendt »underhånden« og lignende.

Retten til aktindsigt omfatter også indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Retten til aktindsigt omfatter derimod ikke registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, bortset fra fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter, jfr. § 5, stk. 2. Hovedparten af sådanne edb-registre er omfattet af reglerne i loven om offentlige myndigheders registre og de forskrifter, der i medfør af denne lov er fastsat for brugen af det pågældende register.

Vedkommende minister kan efter § 5, stk. 3, fastsætte regler om offentlighedens adgang til at blive gjort bekendt med oplysninger i edb-registre m.v., der ikke er omfattet af loven om offentlige myndigheders registre.

Offentlighedslovens dokumentbegreb omfatter foruden skriftligt udformet materiale også tegninger, kort, fotografier og lignende. Omfattet er endvidere som udgangspunkt andet materiale, der træder i stedet for skriftligt materiale, når det tilvejebringes som led i en administrativ sagsbehandling og som følge heraf opbevares sammen med sagens øvrige akter. Således kan også modeller, lydbånd, film og videooptagelser og lignende være omfattet af begrebet.

Ikke ethvert materiale af denne karakter, der udarbejdes af eller indgår til en forvaltningsmyndighed er imidlertid omfattet af loven. I tilfælde, hvor materialet tilvejebringes i andet øjemed end administrativ sagsbehandling - f.eks. hvor fremstilling af materialet er målet i sig selv, såsom produktionen af undervisningsmaterialer, bøger, film, radio- og tv-programmer o.s.v. - er materialet ikke omfattet af offentlighedsloven. Den afgørende betingelse er således, om materialet tilvejebringes og opbevares af myndigheden som et led i administrativ sagsbehandling.

Offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 1, omfatter i princippet alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag. Således er også dokumenter, der er udlånt

fra andre myndigheders sager eller »tilakteret« fra andre af myndighedens egne sager til brug ved afgørelsen af sagen omfattet. Er dokumentet efterfølgende udskilt af sagen, er den myndighed, der giver aktindsigten, forpligtet til at sørge for, at også sådanne dokumenter stilles til rådighed.

Skrivelser og dokumenter, der er sendt til myndigheden ved en fejltagelse, og som derfor returneres, indgår ikke i en sag.

Tilbagekalder en privatperson f.eks. en ansøgning og anmoder om, at ansøgningen og eventuelt medsendte bilag returneres, må dette normalt kunne imødekommes, medmindre sagens karakter eller indholdet af dokumenterne gør, at myndigheden har behov for at være i besiddelse af de pågældende oplysninger. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis oplysningerne i det indsendte materiale fører til, at myndigheden af egen drift foretager en nærmere undersøgelse.

Retten til aktindsigt gælder, uanset på hvilken måde myndigheden opbevarer dokumenterne. Opbevares en skrivelse ikke i papirform, men f.eks. alene på mikrofilm eller på et edb-datalager, må myndigheden gøre skrivelsen teknisk tilgængelig for den, der har begæret aktindsigten, f.eks. i form af en udskrift eller ved at den pågældende får adgang til et skærmbillede i forbindelse med aktindsigt på stedet.

Det er i den forbindelse uden betydning, at meddelelsen aldrig har foreligget som et dokument i sædvanlig forstand, men alene er blevet udfærdiget og modtaget på et elektronisk dataanlæg, når blot meddelelsen rent faktisk opbevares på en måde, så myndigheden har rådighed over den. Er det datalager, hvori skrivelsen opbevares, omfattet af loven om offentlige myndigheders registre, er denne lov ikke til hinder for, at oplysningerne udskrives og videregives, når det er nødvendigt med henblik på at opfylde pligten til at give aktindsigt.

Notatpligten

21. Den offentlige forvaltning indhenter ofte mundtlige oplysninger som grundlag for sine afgørelser. Denne fremgangsmåde kan betyde en hurtigere og enklere sagsbehandling, og dens anvendelse bør ikke søges begrænset. På den anden side er det vigtigt, at adgangen for offentligheden eller parterne i en forvaltningssag til at få oplysninger ikke udelukkes ved, at myndigheden anvender denne fremgangsmåde. Det er ligeledes af betydning for forvaltningsmyndigheden selv, at det senere vil være muligt at konstatere, hvilke faktiske oplysninger der indgik i beslutningsgrundlaget, f.eks. når sagen er blevet anket, eller når det i øvrigt må overvejes, om en sag er blevet behandlet korrekt. I overensstemmelse hermed er det i offentlighedslovens § 6 fastsat, at oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, og

som mundtligt, herunder telefonisk, meddeles en myndighed, skal noteres ned på en sådan måde, at oplysningerne kan meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler.

Notatpligten gælder kun i sager, hvor der efter sagens karakter skal træffes afgørelse af en forvaltningsmyndighed (afgørelsessager). Den gælder derimod ikke for den del af forvaltningens virksomhed, hvor der ikke skal træffes »afgørelse« f.eks. i forbindelse med vejledning og rådgivning eller anden faktisk forvaltningsvirksomhed. Vedkommende minister kan dog efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at notatpligten skal gælde for nærmere angivne grupper af sager om udøvelse af anden forvaltningsvirksomhed end den, der vedrører afgørelsessager.

Det er uden betydning for notatpligten, om der rent faktisk træffes en afgørelse, eller om sagen henlægges, uden at der er truffet en realitetsafgørelse.

Notatpligtens udstrækning er ikke i første række afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men beror i højere grad på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Afgørende for, om en oplysning skal noteres, 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. Den omfatter således i første række oplysninger om gjorte iagttagelser, resultatet af foretagne målinger og andre undersøgelser, fastslåede oplysninger om økonomiske forhold, f.eks. størrelsen af socialindkomst eller skattepligtig indkomst o.lign. Notatpligten vil imidlertid også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse, f.eks. hvor der udefra er indhentet en sagkyndig erklæring, som også vurderer betydningen af forskellige oplysninger om faktiske forhold. Tilkendegivelse af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse vil derimod ikke være omfattet af notatpligten. Det samme gælder oplysninger om indholdet af gældende ret.

Det er vigtigt, at oplysningen noteres snarest muligt for at sikre, at gengivelsen bliver så nøjagtig som muligt.

Det følger ikke af bestemmelsen om notatpligt, at oplysningerne ved modtagelsen skal nedskrives i et særligt dokument. Der vil som hidtil kunne gøres notat om oplysningerne i den pågældende forvaltningsmyndigheds interne arbejdsmateriale, f.eks. referatark og lignende, herunder elektronisk notering i dataanlæg. I sådanne tilfælde må der blot, hvis der senere fremsættes en begæring om aktindsigt, gives aktindsigt i referatarket eller udfærdiges en ekstrakt,

som gengiver oplysninger vedrørende de af sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som er modtaget på denne måde.

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 ansatte eller oplysninger, der fremkommer under møder i kommunalbestyrelsen, i de kommunale udvalg eller i andre kollegiale organer. Også oplysninger, der hidrører fra andre af myndighedens sager eller fra registre, skal noteres på sagen, eventuelt i form af en henvisning.

Endelig medfører bestemmelsen om notatpligt, at en myndighed må gøre notat om indholdet af materiale, der er indgået i sagen, men som senere udleveres eller tilbageleveres, uden at der tages kopi, til privatpersoner eller organisationer m.v., som ikke er forpligtet til at opbevare og fremsende materialet påny.

I anledning af gennemførelsen af den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 5 og i § 4 i offentlighedsloven af 1970 blev der i en række styrelser fremstillet særlige ark, hvis farve adskiller sig fra de sædvanlige anvendte referatark. I forbindelse hermed blev det ved interne kontorcirkulærer foreskrevet, at oplysninger som nævnt i § 6 altid skulle noteres på disse ark i stedet for på referatark. Denne fremgangsmåde kan undertiden være hensigtsmæssig også med henblik på offentlighedslovens § 6. Den giver en betydelig sikkerhed mod fejlekspeditioner, foruden at den sparer tid og arbejde med i påkommende tilfælde at gennemgå det interne arbejdsmateriale for at undersøge, om det indeholder oplysninger, der skal ekstraheres. Værdien afhænger naturligvis af, i hvor mange tilfælde myndigheden anmodes om at give aktindsigt til parter og til offentligheden. Hvis oplysningerne på denne måde noteres i et særskilt dokument, vil dette, når det foreligger i endelig form, umiddelbart være undergivet aktindsigt, jfr. § 8, nr. 2.

VI. Undtagelser fra retten til aktindsigt

22. Bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 4 og 5 angiver hovedreglen om aktindsigtens omfang. Adgangen til aktindsigt er dog begrænset af bestemmelserne i §§ 7-14. Bestemmelserne i §§ 7-11 angiver, i hvilke tilfælde et dokument kan undtages fra aktindsigt, medens bestemmelsen i § 12 angiver, hvornår bestemte oplysninger kan undtages. Bestemmelsen i § 13 vedrører såvel doku-

menter som oplysninger. Om adgangen til at give meroffentlighed henvises til det anførte ovenfor under pkt. 6.

Interne arbejdsdokumenter

23. Efter bestemmelsen i § 7 omfatter retten til aktindsigt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter betragtes dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug, brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed og brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes.

Hvilke dokumenter er »interne« ?

24. Det er ikke muligt udtømmende at opregne hvilke dokumenttyper, begrebet »interne arbejdsdokumenter« dækker. I tvivlstilfælde vil et afgørende moment ofte være, om dokumentet i det væsentlige alene indeholder eller i øvrigt afspejler en forvaltningsmyndigheds egne interne overvejelser med hensyn til en sags fortsatte behandling eller afgørelse.

25. Efter § 7, nr. 1, betragtes dokumenter for det første som interne, i det omfang de udarbejdes af en myndighed til eget brug. Som eksempler på sådanne dokumenter kan nævnes referater, notater og lignende, der udover en beskrivelse af sagens faktum, således som det fremtræder på grundlag af sagens dokumenter, typisk vil indeholde den eller de pågældende medarbejderes vurdering af sagen samt i tilslutning hertil et forslag til dens afgørelse eller fortsatte behandling.

Også udkast til skrivelser og til administrative retsforskrifter og planer, referater af møder eller andre drøftelser med udenforstående, der alene udarbejdes til myndighedens eget brug, samt »visdomsbøger«, praksisoversigter og lignende vil typisk være »interne arbejdsdokumenter« efter nr. 1.

26. Som interne arbejdsdokumenter betragtes ifølge § 7, nr. 2, også brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed. Det er uden betydning, om brevvekslingen foregår ved udveksling af skrivelser eller mere uformelt ved påtegninger.

Bestemmelsen indeholder ingen angivelse af, hvad der skal anses for »forskellige enheder inden for samme myndighed«. Afgrænsningen heraf beror på en konkret vurdering af det underliggende retsgrundlag. Herved må den organisatoriske opbygning af de pågældende administrative enheder tages i betragtning. Der må navnlig lægges vægt på, hvilken grad af selvstændighed,

den enkelte enhed indtager, om der træffes afgørelse på egne vegne, hvorledes rekursadgangen er reguleret og om der består instruktionsbeføjelser m.v. Der må ligeledes lægges vægt på, om varetagelsen af de enkelte enheders indbyrdes funktioner må antages at forudsætte, at udveksling af dokumenter enhederne imellem betragtes som intern.

27. I § 7, nr. 3, er det præciseret, at brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller brevveksling mellem disse organer også omfattes af undtagelsesbestemmelsen om interne arbejdsdokumenter. Som følge af den almindelige kommunalretlige grundsætning om kommunalforvaltningens enhed må det antages, at anvendelsesområdet for bestemmelsen i nr. 3 formentlig i det hele er dækket af reglen i nr. 2.

Udtrykket en kommunalbestyrelses afdelinger tager sigte på den særlige organisationsform, der gælder i Københavns kommune og andre kommuner med magistratsordning. Brevveksling mellem en magistratsafdeling og en anden er derfor omfattet af undtagelsesbestemmelsen.

Udvalg og andre administrative organer, hvor der deltager andre end kommunalbestyrelsens medlemmer, og som ikke er nedsat i henhold til den kommunale styrelseslov, men er nedsat i henhold til lovgivningen i øvrigt, f.eks. ligningskommissionen, brandkommissionen, skolekommissionen og huslejenævn, er selvstændige myndigheder og brevveksling mellem disse organer og en kommunalbestyrelse er dermed ikke omfattet af bestemmelsen i § 7, nr. 3. Det samme gælder det sociale udvalg, for så vidt angår afgørelser, der efter den sociale lovgivning er henlagt til udvalgets selvstændige afgørelse. Videregivelse af interne arbejdsdokumenter fra det sociale udvalg til borgmesteren som led i borgmesterens varetagelse af sine funktioner som den øverste daglige leder af kommunens samlede administration efter § 4, stk. 1, i normalstyrelsesvedtægten, vil dog være omfattet af bestemmelsen i § 7, nr. 3.

Brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og bestyrelsen for et kommunalt fællesskab er ikke omfattet af bestemmelsen.

Visse interne arbejdsdokumenter er undergivet aktindsigt

28. Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelsen i § 7 visse interne arbejdsdokumenter, som foreligger i endelig form, jfr. § 8, nr. 1-4.

Endelige beslutninger vedrørende en sags afgørelse

Bestemmelsen i § 8, nr. 1, omfatter dokumenter, der alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning om en sags afgørelse. Det forudsættes herved, at dokumentet ikke tillige indeholder oplysninger 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 protokoller der også indeholder oplysninger om voteringer og forhandlinger - være omfattet af bestemmelsen. Såfremt beslutningen alene består i tiltrædelse af en indstilling, vil adgangen til aktindsigt også omfatte denne, i det omfang det er nødvendigt for at få kendskab til beslutningens indhold.

§ 6 notater

Dokumenter, der alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden efter § 6 har haft pligt til at notere, kan heller ikke undtages fra retten til aktindsigt efter § 7, jfr. § 8, nr. 2.

Visse undersøgelsesrapporter m.v.

Ifølge bestemmelsen i § 8, nr. 3, skal også selvstændige dokumenter, der udarbejdes af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, og som ikke tillige indeholder en vurderende stillingtagen, undergives lovens almindelige regler om aktindsigt. Som eksempler på dokumenter, der vil være omfattet af nr. 3, kan navnlig nævnes rapportmateriale, der udarbejdes af en myndighed med henblik på at tilvejebringe klarhed med hensyn til konkrete, faktiske forhold, såsom afhøringsrapporter, analyserapporter, besigtigelses- og inspektionsrapporter.

Interne cirkulærer

Endelig omfatter retten til aktindsigt efter § 8, nr. 4, også dokumenter, som indeholder interne generelle retningslinier for behandlingen af bestemte sagstyper. Det gælder naturligvis også, når retningslinierne omfatter behandlingen af samtlige sager inden for den pågældende forvaltningsmyndighed. Det er uden betydning, hvilken form de pågældende forskrifter har. Bestemmelsen omfatter derfor såvel egentlige cirkulæreskrivelser og andre interne rundskrivelser, som tjenesteforskrifter, der f.eks. alene fremgår af referater af møder, hvor retningslinier for sagsbehandlingen er fastlagt. Det er dog en forudsætning, at der er tale om generelle, tjenesteforskrifter. »Visdomsbøger«, praksissamlinger og lignende er således ikke omfattet af bestemmelsen.

Retten til aktindsigt efter denne bestemmelse gælder efter § 17, stk. 3, kun dokumenter, der anvendes efter den 1. januar 1987.

Sygehusjournaler
(Udgået)

29. […]

Videregivne interne arbejdsdokumenter

30. Interne arbejdsdokumenter, der er videregivet til en anden forvaltningsmyndighed eller som i øvrigt er afgivet til udenforstående i forbindelse med behandlingen af en sag, vil i almindelighed ikke kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 7. De interne arbejdsdokumenter mister dog ikke deres »interne« karakter i det omfang arbejdsdokumenterne videregives til en overordnet myndighed, til den almindelige kommunale tilsynsmyndighed eller til folketingets ombudsmand i forbindelse med en klage over afslag på aktindsigt med henblik på en vurdering af, hvorvidt materialet har kunnet undtages fra aktindsigt efter § 7.

Ekstraheringspligten med hensyn til interne arbejdsdokumenter

31. Anses et dokument for at være internt, vil der efter bestemmelsen i § 11, stk. 1, om ekstraheringspligt være adgang til at blive gjort bekendt med indholdet af faktiske oplysninger, som måtte findes i det interne dokument.

Ekstraheringspligten omfatter enhver konkret oplysning om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet, som ikke fremgår af de dokumenter, der i øvrigt er undergivet aktindsigt efter de almindelige regler. Ekstraheringspligten omfatter også oplysninger, som myndigheden har tilført sagen fra sine interne arbejdsdokumenter i andre sager eller fra registre og lignende.

32. Ikke enhver oplysning om faktiske omstændigheder, 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 oprindelig 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.

Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at ekstraheringspligten ikke skal gælde nærmere angivne grupper af sager om udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed.

33. Adgangen til at blive gjort bekendt med oplysninger, der i givet fald skal ekstraheres, er undergivet de begrænsninger, der følger af §§ 12-14.

Undtagelse af visse nærmere angivne dokumenter

34. Efter § 10, nr. 1-6 omfatter retten til aktindsigt ikke en række nærmere angivne dokumenttyper.

Mødereferater m.v.

35. Efter § 10, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder. Bestemmelsen tilsigter navnlig at beskytte den politiske beslutningsproces.

Brevveksling om lovgivning

36. Brevveksling mellem ministre om lovgivning, herunder bevillingslove, er generelt undtaget fra aktindsigt efter § 10, nr. 2. Undtagelsen omfatter også brevveksling om enkeltbevillinger, som senere skal optages på en bevillingslov. Bestemmelsen omfatter kun brevveksling mellem ministerier. Brevveksling med andre myndigheder eller organisationer m.fl. om lovgivning er derimod undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler. Det samme gælder brevveksling om administrative forskrifter. Bestemmelsen omfatter kun brevveksling om ny lovgivning. Brevveksling om fortolkning af eksisterende lovgivning kan derimod ikke undtages fra aktindsigt i medfør af denne bestemmelse, medmindre den finder sted i forbindelse med overvejelser om at foretage en lovændring.

EF-dokumenter

37. [Bortfaldet efter lovændringen i 1991, lov nr. 347 af 6. juni 1991].

Sagkyndige udtalelser til brug i retssager og materiale vedrørende statistik

39. Myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres, er undtaget efter § 10, nr. 5. Undtagelses-

adgangen omfatter navnlig brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsspørgsmål. Bestemmelsen omfatter dog også brevveksling med sagkyndige om tekniske, økonomiske og andre tvivlsspørgsmål. Den afgørende betingelse er i alle tilfælde, at brevvekslingen sker med henblik på en retssag eller i forbindelse med overvejelsen af, om en retssag, herunder også en voldgiftssag, skal føres.

Undtagelsesbestemmelsen i § 10, nr. 6, omfatter materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser. Bestemmelsen omfatter kun selve grundmaterialet, ikke resultatet af den statistiske eller videnskabelige bearbejdning heraf. I tilfælde, hvor en undersøgelse bygger på oplysninger fra offentlige myndigheder, vil der være adgang til ved henvendelse til vedkommende offentlige myndighed at blive gjort bekendt med oplysningerne efter offentlighedslovens øvrige regler.

Ekstraheringspligt med hensyn til dokumenter omfattet af § 10, nr. 1-5

40. Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 10, nr. 1-5, skal uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler, når oplysningerne angår faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, jfr. § 11, stk. 1. Vedkommende minister kan efter § 11, stk. 2, efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at ekstraheringspligten efter § 11, stk. 1, ikke skal gælde nærmere angivne grupper af sager om udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed.

Undtagelse af oplysninger og dokumenter i øvrigt

41. Efter bestemmelsen i § 12 kan bestemte oplysninger undtages fra den almindelige adgang til aktindsigt, når det er begrundet i hensynet til varetagelse af private interesser. Efter § 13 kan oplysninger og dokumenter undtages fra aktindsigt, når det er nødvendigt for at varetage væsentlige hensyn til offentlige interesser eller private interesser i øvrigt.

42. Efter § 12, stk. 1, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt således ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Det er ikke enhver konkret oplysning om enkeltpersoners forhold, der kan tilbageholdes med hjemmel i bestemmelsen. Undtagelsesbestemmelsen omfatter kun oplysninger, som efter en generel vurdering må siges at angå »privatlivets fred«, d.v.s. oplysninger som med rimelig grund kan forlanges unddraget offentligheden. Bestemmelsen bør undergives en relativt snæver fortolkning. Oplysninger af særlig følsom karakter, som f.eks. oplysninger af den karakter, der er nævnt i

forvaltningslovens § 28, stk. 1, vil dog utvivlsomt være omfattet af undtagelsesadgangen.

Oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, jfr. § 12, stk. 1, nr. 2, er ikke på samme måde uden videre unddraget aktindsigt, men kun, hvis det skønnes at være af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes. Undtagelsesbestemmelsen forudsætter, at der i hvert enkelt tilfælde foretages en konkret afvejning.

Bestemmelsen er kun anvendelig, hvis der efter en konkret bedømmelse må antages at være nærliggende risiko for, at der påføres den, oplysningerne vedrører, et økonomisk tab. I tilfælde, hvor der kan være begrundet tvivl om, hvorvidt en begæring om aktindsigt bør afslås efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, vil det være nærliggende at indhente en udtalelse fra den, oplysningen vedrører, for at få belyst risikoen for, at aktindsigt vil påføre virksomheden tab. En sådan udtalelse er ikke bindende for myndigheden, der må træffe afgørelse ud fra en selvstændig afvejning.

43. Lovgivningens bestemmelser om ophavsret er ikke til hinder for, at vedkommende forvaltningsmyndighed udleverer en kopi af sagens dokumenter efter reglerne i offentlighedsloven, jfr. ophavsretslovens § 24a.

44. Efter § 13 kan retten til aktindsigt i øvrigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til en række nærmere angivne offentlige eller private interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Det gælder f.eks. hensynet til statens sikkerhed, rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, forebyggelse og forfølgning af lovovertrædelser, gennemførelse af offentlig kontrol og planlægningsvirksomhed samt det offentliges økonomiske interesser. Også andre private og offentlige interesser end dem, der udtrykkeligt er nævnt i § 13, nr. 1-5, kan, jfr. nr. 6, begrunde undtagelse fra den almindelige adgang til aktindsigt, når hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er klart påkrævet.

I tilfælde, hvor der kan være begrundet tvivl om, hvorvidt en begæring om aktindsigt bør afslås efter § 13, vil det kunne være rimeligt at indhente en udtalelse fra den, hvis interesse kan være til hinder for, at begæringen imødekommes. Hvis der f.eks. således i en sag indgår dokumenter vedrørende en straffesag, bør der efter omstændighederne indhentes en udtalelse fra vedkommende politimester om, hvorvidt efterforskningshensyn taler imod meddelelse af aktindsigt.

45. Omfattes kun en del af dokumentet af undtagelsesreglerne i §§ 12-13 skal den, der begærer aktindsigt, gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold, jfr. § 12, stk. 2, og § 13, stk. 2.

Forholdet til tavshedspligt

46. Pligten til at give aktindsigt begrænses ikke af de almindelige regler om tavshedspligt i straffeloven og tjenestemandslovgivningen, herunder de kommunale tjenestemandsvedtægter, eller de regler i den øvrige lovgivning, der alene gentager eller henviser til straffelovens regler, uden at der derved foretages en præcisering eller ændring af tavshedspligtens omfang. Det samme gælder bestemmelserne om tavshedspligt i forvaltningsloven.

Efter § 14 er pligten til at meddele oplysninger efter offentlighedsloven derimod begrænset i det omfang, de pågældende dokumenter indeholder oplysninger, der er undergivet tavshedspligt efter særlige bestemmelser om tavshedspligt, der er fastsat ved lov eller med hjemmel i lov. Som et eksempel kan nævnes § 50, stk. 3, i lov om banker og sparekasser, hvorefter de i tilsynet ansatte er forpligtede til at hemmeligholde, hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.

Omfattet af begrebet »særlige bestemmelser fastsat ved lov« er også tavshedspligtsforskrifter, der findes i umiddelbart anvendelige fællesskabsregler, navnlig forordninger og forskrifter om tavshedspligt i andre EF-retsakter eller i folkeretlige traktater, der ved lov er tillagt gyldighed her i landet, f.eks. EF-direktiver eller traktater, der ved en generel transformationslov er gjort til bestanddel af dansk ret.

VII. Aktindsigtens gennemførelse

Hvilken myndighed træffer afgørelse?

47. En begæring om aktindsigt vedrørende dokumenter der indgår i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, afgøres af den myndighed, som skal træffe afgørelse med hensyn til sagens realitet. Hvis der i en afgørelsessag foretages høring af en anden myndighed, afgøres spørgsmål om aktindsigt i høringssvaret og eventuelle ledsagende dokumenter af den hørende myndighed, selv om begæringen om aktindsigt fremsættes over for den hørte myndighed. Er der i den hørte myndigheds sag dokumenter, som ikke indgår i høringssvaret, eventuelt som bilag til svaret, afgøres spørgsmålet om aktindsigt heri dog af den hørte myndighed.

For dokumenter, der ikke er indgået i en sag, hvori der træffes en afgørelse, herunder dokumenter, der fremkommer i forbindelse med udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed, træffes afgørelse om aktindsigt af den myndighed, der har dokumentet i sin besiddelse. I tilfælde, hvor et dokument - ud over til afgørelsesmyndigheden - er fremsendt i kopi til andre myndigheder til orientering, afgøres sager om aktindsigt af den myndighed, over for hvem spørgsmålet om aktindsigt rejses, og som har dokumentet i sin besiddelse. I sådanne tilfælde bør myndigheden, såfremt den er i tvivl om, hvorvidt hensyn til offentlige eller private interesser er til hinder for at give aktindsigt, efter omstændighederne indhente en udtalelse herom fra den myndighed, der træffer eller har truffet afgørelse i sagen.

Klageadgang m.v.

48. Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører, jfr. § 15, stk. 2. På sagsområder, hvor f.eks. en kommunalbestyrelses afgørelse med hensyn til sagens realitet kan påklages til en anden, eventuelt statslig myndighed, kan også spørgsmål om aktindsigt påklages til vedkommende overordnede myndighed. Rekursadgangen er undertiden begrænset af tidsfrister eller helt eller delvis afskåret ved særlige bestemmelser fastsat ved eller i henhold til lov. Sådanne bestemmelser må i almindelighed antages at være uden betydning for adgangen til at påklage afgørelser om aktindsigt, idet de må antages at tage sigte på det materielle sagsforhold, medmindre andet fremgår af bestemmelsen eller dens forarbejder.

På sagsområder, hvor der ikke er fastsat klageadgang ved lov eller i henhold til lov med hensyn til sagens realitet, kan kommunalbestyrelsens afgørelse af aktindsigtsspørgsmål ikke påklages til nogen anden myndighed. Den almindelige kommunale tilsynsmyndighed kan imidlertid behandle sådanne sager om aktindsigt med henblik på at vurdere lovligheden af kommunalbestyrelsens afgørelse.

Vedkommende minister kan fastsætte regler, der fraviger de her nævnte regler om, hvem der skal træffe afgørelse i sager om aktindsigt og om påklage af afgørelser vedrørende sådanne spørgsmål, jfr. § 15, stk. 3.

Afslag på at give aktindsigt skal begrundes efter reglerne i forvaltningslovens kapitel 6, og der skal gives klagevejledning efter forvaltningslovens kapitel 7. Kommunale afgørelser, hvorved der meddeles afslag på aktindsigt, skal dog kun ledsages af klagevejledning, hvis afgørelsen kan påklages til en anden myndighed efter særlige klageregler fastsat ved lov eller i henhold til lov. Der skal

derimod ikke efter forvaltningslovens kapitel 7 gives vejledning om muligheden for, at den almindelige kommunale tilsynsmyndighed kan tage spørgsmål om aktindsigt under behandling. Vejledning herom skal derimod i fornødent omfang i konkrete tilfælde gives efter forvaltningslovens kapitel 3.

Hurtig behandling af sager om aktindsigt

49. Da det ofte er vigtigt for borgerne og pressen at få aktindsigten hurtigt, bestemmes det i lovens § 16, at vedkommende myndighed snarest muligt skal afgøre, om en begæring om aktindsigt kan imødekommes. 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. Personer, som ønsker at gennemse dokumenterne i en sag, bør så vidt muligt straks ved henvendelsen have adgang til sådant gennemsyn. I almindelighed vil adgangen til aktindsigt dog kunne udsættes, indtil de indkomne dokumenter er journaliseret og fordelt til de medarbejdere, der skal behandle sagerne.

Hvis en begæring om aktindsigt fremsættes på et tidspunkt, hvor sagens akter ikke er i myndighedens besiddelse - f.eks. fordi de er forelagt en anden myndighed til udtalelse - vil begæringen undertiden kunne imødekommes ved, at myndigheden anmoder den myndighed, hos hvem dokumenterne befinder sig, om at drage omsorg for aktindsigtens gennemførelse. Det forudsættes, at den, der har anmodet om aktindsigt, er indforstået med denne fremgangsmåde. I tilfælde, hvor det kan være tvivlsomt, i hvilket omfang begæringen kan imødekommes, vil en afgørelse af aktindsigtsspørgsmålet dog som regel forudsætte, at akterne returneres til den kompetente myndighed. Det må i sådanne tilfælde bero på et konkret skøn, om sagens igangværende ekspedition bør afbrydes af hensyn til begæringen om aktindsigt.

Også i øvrigt vil det være tilladeligt at udsætte aktindsigtens gennemførelse, når den pågældende sag er under ekspedition og af hastende karakter, og ekspeditionen ikke uden særlig vanskelighed vil kunne afbrydes. Kan begæringen om aktindsigt imidlertid ikke imødekommes inden for den 10- dages periode, der er nævnt i § 16, skal den pågældende dog have meddelelse herom, og om hvornår en afgørelse kan forventes.

Udsættelse af aktindsigtens gennemførelse vil også kunne være begrundet i, at der foreligger en sådan tvivl om, hvorvidt begæringen kan imødekommes, at der må foretages en nærmere undersøgelse, eventuelt høring af den, hvis interesse kan være til hinder for, at begæringen imødekommes, eller forelæggelse for en anden myndighed.

I særlige tilfælde vil endelig hensynet til en forsvarlig og hurtig behandling af andre sager, der i øvrigt er under ekspedition hos den pågældende forvaltningsmyndighed, kunne medføre, at en begæring om aktindsigt ikke imødekommes straks ved fremsættelsen.

Gennemsyn eller afskrift

50. Efter § 16, stk. 1, afgør vedkommende myndighed, 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. Det er dog forudsat, at begæringer om at få fotokopi af en sags dokumenter i almindelighed skal imødekommes, medmindre særlige forhold, herunder antallet af dokumenter, dokumenternes karakter eller deres form, taler derimod.

Afslag begrundet i dokumenternes antal vil normalt kun kunne gives, når der er tale om et overordentlig stort antal dokumenter i samme sag. Afslag begrundet i dokumenternes antal vil derimod ikke kunne gives i tilfælde, hvor en myndighed får et meget stort antal henvendelser om aktindsigt fra forskellige parter, når den enkelte henvendelse ikke i sig selv angår et meget stort antal dokumenter.

Afslag begrundet i dokumenternes form vil normalt kun kunne gives i tilfælde, hvor det er umuligt eller dog forbundet med betydelige vanskeligheder eller omkostninger at fremstille kopi af særlige aktstykker såsom kort, prøver, modeller, lydbånd, film og lignende.

Reglerne om ophavsret er ikke til hinder for udlevering af kopi efter offentlighedsloven, jfr. pkt. 43.

51. Af hensyn til personer, der bor langt fra centrale myndigheders ekspeditionskontorer, og som derfor vil kunne have vanskeligt ved at udnytte adgangen til at gennemse en sags dokumenter på stedet, vil det være hensigtsmæssigt at åbne mulighed for, at en begæring om aktindsigt kan imødekommes ved, at dokumenterne fremsendes til gennemsyn på en lokal myndigheds kontor. Hvor en sådan fremgangsmåde benyttes, vil anmodning om afskrift eller fotokopi af dokumenterne kunne fremsættes over for den lokale myndighed, således at denne enten fremsender anmodningen herom til den centrale myndighed samtidig med dokumenternes tilbagesendelse, eller eventuelt selv udleverer de ønskede kopier.

Samme praksis bør følges i de tilfælde, hvor der fremsættes begæring om aktindsigt over for en kommune, og den, der har fremsat begæringen, bor langt fra den pågældende kommune.

Betalingen

52. Om betaling for afskrifter og fotokopier gælder reglerne i justitsministeriets bekendtgørelse nr. 647 af 18. september 1986 [...].

Det er i bekendtgørelsen fastsat, i hvilke tilfælde der skal kræves betaling for udlevering af en fotokopi eller afskrift af et dokument.

Reglen om, at der ikke kan kræves betaling for afskrift eller kopi, hvis betalingen udgør mindre end 25 kr., medfører, at der ikke kan kræves betaling, når der er tale om 15 kopisider eller mindre, såfremt der er tale om en begæring for første gang om kopier af bestemte dokumenter.

Betaling kan i øvrigt kun kræves, hvis udlevering af kopi eller afskrift sker efter udtrykkelig begæring herom fra den, der ønsker aktindsigt.

Reglerne om betaling gælder for almindelige fotokopier eller afskrifter. Fremsættes der begæring om særlige kopier, såsom i form af lystryk eller modeller, er forvaltningsmyndigheden efter offentlighedslovens bestemmelser ikke forpligtet til at give aktindsigt i den form, men kan bestemme, at aktindsigten i stedet skal gives ved, at vedkommende får lejlighed til at se originalen hos myndigheden. Hvis myndigheden finder at kunne efterkomme et udtrykkeligt ønske om f.eks. at få kopi i form af et lystryk, kan den betinge udfærdigelsen og udleveringen af lystrykket af, at vedkommende betaler fremstillingsudgifterne herved.

Bilag 4

Lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen

Kapitel 1
Offentlighed i forvaltningen

§ 1. Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning.

Stk. 2. Begæringen skal angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

§ 2. Adgangen til at få oplysninger omfatter ikke dokumenter, der indeholder

1) oplysning om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold,
2) oplysning om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Stk. 2. Bestemmelsen i § 1 er endvidere uanvendelig, hvis adgangen til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter findes at burde vige for væsentlige hensyn til

1) statens sikkerhed, landets forsvar samt forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
2) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
3) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed,
4) beskyttelse af andre interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Stk. 3. Omfattes kun en del af et dokument af bestemmelserne i stk. 1 og 2, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Stk. 4. Vedkommende minister kan bestemme, at sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelserne i stk. 1 og 2 i almindelighed vil medføre, at begæring efter § 1 må afslås, skal være undtaget fra bestemmelsen i § 1.

§ 3. Adgangen til at få oplysninger omfatter med de i §§ 2 og 5 nævnte undtagelser

1) alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, herunder genpart af de fra myndigheden udgåede skrivelser, når disse må antages at være kommet frem til adressaten,
2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

§ 4. Såfremt der mundtligt meddeles en myndighed faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse, skal der gøres notat herom på en sådan måde, at oplysningerne kan meddeles i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lov.

§ 5. Adgangen til at få oplysninger omfatter ikke

1) statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder,
2) brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove,
3) en myndigheds interne arbejdsmateriale, såsom referater, koncepter, udkast, forslag og planer,
4) brevveksling inden for samme myndighed,
5) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes afdelinger, udvalg eller andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes,
6) dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold,
7) myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres,
8) materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik.

§ 6. Adgangen til at få oplysninger omfatter ikke sager inden for strafferetsplejen eller sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste.

Stk. 2. For så vidt angår sager om lovgivning, herunder bevillingslove, skal en begæring efter § 1 først imødekommes, når lovforslag er fremsat for folketinget.

§ 7. Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af lovgivningens bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Dette gælder dog ikke, for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, tjenestemandslovgivningen og kommunale tjenestemandsvedtægter.

§ 8. Spørgsmål om meddelelse af oplysninger afgøres af den myndighed, som i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag, medmindre andet fastsættes af vedkommende minister.

Stk. 2. Vedkommende myndighed afgør under fornødent hensyn til sagens ekspedition, om en begæring efter § 1 kan imødekommes straks eller senere, og om den, der har fremsat begæringen, skal gøres bekendt med dokumenterne ved, at der gives ham adgang til at gennemse dem på stedet, eller ved, at der gives ham en afskrift eller fotokopi af dem.

Stk. 3. Justitsministeren kan fastsætte regler om betaling for afskrifter og fotokopier.

§ 9. Vedkommende minister kan bestemme, at oplysninger om nærmere angivne dokumenter kan meddeles efter et vist åremål uanset bestemmelserne i dette kapitel.

Kapitel 2

Særlige regler for parterne i en forvaltningssag

§ 10. Ansøgere, klagere og andre parter i en sag, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter uanset bestemmelserne i § 2. Dette gælder dog ikke, hvis partens 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. Gør sådanne hensyn sig kun gældende for en del af et dokument, skal parten gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Stk. 2. Den, der ansøger eller har ansøgt om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, kan uanset bestemmelsen i § 6, stk. 1, forlange at blive gjort bekendt med de dokumenter m.v., der vedrører hans forhold.

Stk. 3. Bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, begrænser ikke pligten til at meddele oplysninger til en sags parter.

Stk. 4. Såfremt det har betydning for en parts mulighed for at varetage sine interesser, at der gives ham en afskrift eller fotokopi af sagens dokumenter, skal hans begæring herom imødekommes.

§ 11. Såfremt en part under sagens behandling fremsætter begæring om at blive gjort bekendt med sagens dokumenter 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. Dette gælder dog ikke, hvis udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for forvaltningens afgørelse, eller hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, i øvrigt findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse.

§ 12. Den, der er part i en sag, som er til behandling i den offentlige forvaltning, kan på ethvert tidspunkt af behandlingen forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil han har afgivet en udtalelse om sagen.

Stk. 2. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Stk. 3. Bestemmelsen i § 11, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.

Kapitel 3

Ikrafttræden m.v.

§ 13. Loven træder i kraft den 1. januar 1971.

Stk. 2. Loven kommer ikke til anvendelse på dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse før lovens ikrafttræden.

Stk. 3. Lov nr. 141 af 13. maj 1964 om partsoffentlighed i forvaltningen ophæves. Den kommer dog fortsat til anvendelse på de i stk. 2 nævnte dokumenter.

Stk. 4. Bestemmelser i andre love om adgangen til at blive bekendt med dokumenter hos den offentlige forvaltning og om parters adgang til at afgive udtalelser til forvaltningen, inden en sag afgøres, opretholdes. Dette gælder dog ikke bestemmelser, der i snævrere omfang end denne lov giver parter adgang til at blive bekendt med dokumenter eller afgive udtalelser, medmindre de er trådt i kraft den 1. oktober 1964 eller senere.

Stk. 5. Forslag om revision af loven fremsættes for folketinget i folketingsåret 1974-75.

§ 14. Loven gælder ikke sager om færøske anliggender. Den kan ved kgl. anordning sættes i kraft for sådanne sager med de afvigelser, som de særlige færøske forhold tilsiger. Dette gælder dog kun sager, der er eller har været under behandling af rigsmyndigheder.

Bilag 5

Offentlighedskommissionens høring af ministerierne om undtagelsesbestemmelser i særlovgivningen samt særlige tavshedspligtbestemmelser

Offentlighedskommissionens sekretariats høringsskrivelse af 10. marts 2009

1. Regeringen har nedsat en offentlighedskommission, der skal fremkomme med forslag til en ny samlet offentlighedslov.

En arbejdsgruppe under Offentlighedskommissionen skal i den forbindelse se nærmere på offentlighedslovens forhold til andre regler om aktindsigt mv.

I den anledning ønsker arbejdsgruppen et overblik over, hvilke undtagelsesbestemmelser i anden lovgivning der gælder fra offentlighedslovens regler om aktindsigt.

Som eksempel på en undtagelsesbestemmelse fra offentlighedslovens regler om aktindsigt, der er fastsat i anden lovgivning, kan nævnes bestemmelsen i § 86, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 338 af 11. april 2007 om radio- og fjernsynsvirksomhed. Efter denne bestemmelse er sager og dokumenter vedrørende DR's og de regionale TV 2-virksomheders programvirksomhed og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen.

Offentlighedskommissionen skal på den baggrund anmode samtlige ministerier om at redegøre for eventuelle undtagelsesbestemmelser til offentlighedsloven fastsat i lovgivning, der falder inden for det enkelte ministeriums ressort.

Besvarelsen bedes indeholde en beskrivelse af de pågældende bestemmelser, herunder en beskrivelse af baggrunden for og formålet med bestemmelserne bl.a. med henvisning til bestemmelsernes forarbejder.

Til orientering vedlægges kopi af Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 304 af 12. august 2002 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del – bilag 844), hvor Justitsministeriet – efter at have indhentet udtalelser fra samtlige ministerier – redegjorde for, hvilke undtagelser fra lov om offentlighed i forvaltningen, der var vedtaget siden 2. oktober 1985.

2. Offentlighedskommissionen skal endvidere anmode samtlige ministerier om at redegøre for eventuelle tavshedspligtsbestemmelser inden for ministeriets ressort, der er omfattet af offentlighedslovens § 14, som har følgende ordlyd:

> "**§ 14.** 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 tjenestemandsloven."

Bestemmelsen bygger på en sondring mellem almindelige tavshedspligtsbestemmelser og særlige tavshedspligtsbestemmelser.

Det følger af offentlighedslovens § 14, at den ret til aktindsigt, der følger af offentlighedslovens regler om aktindsigt, ikke begrænses af de almindelige bestemmelser om tavshedspligt i straffeloven, forvaltningsloven og tjenestemandsloven. Det samme antages at gælde med hensyn til de bestemmelser i den øvrige lovgivning, der alene gentager eller henviser til straffelovens regler, uden at der foretages en ændring af tavshedspligtens omfang.

Endvidere følger det af offentlighedslovens § 14, at retten til aktindsigt efter offentlighedsloven er begrænset af (lovgivningens) særlige bestemmelser om tavshedspligt. Omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 14, 1. pkt., er således kun de regler, der ud fra særlige hensyn har fastsat tavshedspligt med hensyn til visse nærmere angivne forhold. Dette gælder f.eks. bestemmelser, der pålægger ansatte tavshedspligt med hensyn til alt, hvad de gennem deres virksomhed bliver bekendt med. Dette gælder, selv om de pågældende tavshedspligtsbestemmelser er udformet således, at de henviser til straffelovens bestemmelser om tavshedspligt for så vidt angår strafsanktionerne, jf. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave, 1998, side 259.

Som eksempel på en særlig tavshedspligtsbestemmelse kan nævnes bestemmelsen i skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1, 1. pkt. (jf. lovbekendtgørelse nr. 907 af 28. august 2006), hvorefter skattemyndighederne under ansvar efter §§ 152, 152 a og 152 c-152 f i straffeloven skal iagttage ubetinget tavshed over for uvedkommende med hensyn til oplysninger om en fysisk eller juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som de under varetagelsen af deres arbejde bliver bekendt med.

Vurderingen af, om en tavshedspligtsbestemmelse har karakter af en særlig tavshedspligtsbestemmelse – der er omfattet af offentlighedslovens § 14, og som derfor indebærer en begrænsning i den ret til aktindsigt, der følger af offentlighedsloven – beror på en fortolkning af den pågældende bestemmelse, hvor

det under inddragelse af bestemmelsens ordlyd og forarbejder må vurderes, om tavshedspligten er fastsat på baggrund af "særlige hensyn".

Der kan som et særligt holdepunkt lægges vægt på, om den pågældende bestemmelse er formuleret på samme måde som en af de bestemmelser, der er optaget på en fortegnelse over særlige tavshedspligtsbestemmelser, som er optrykt i Folketingstidende 1969/70, tillæg B, sp. 2131 f., og som blev udarbejdet af Justitsministeriet i forbindelse med Retsudvalgets behandling af offentlighedsloven af 1970. For god ordens skyld vedlægges kopi af fortegnelsen.

De enkelte ministeriers besvarelse bedes indeholde en beskrivelse af eventuelle særlige tavshedspligtsbestemmelser inden for ministeriets ressort, herunder en beskrivelse af baggrunden for og formålet med bestemmelserne bl.a. med henvisning til bestemmelsernes forarbejder.

Oversigt over undtagelsesbestemmelser i anden lovgivning og særlige tavshedspligtbestemmelser

1. Undtagelsesbestemmelser i anden lovgivning

Beskæftigelsesministeriet

1. Bekendtgørelse nr. 788 af 26. september 1995 om undtagelse fra aktindsigt af oplysninger, der gives som led i arbejdsmarkedsundersøgelser eller efter lov om varsling m.v. i forbindelse med afskedigelser af større omfang, jf. lov nr. 414 af 1. juni 1994 om varsling m.v. i forbindelse med afskedigelser af større omfang.

Finansministeriet

1. Bekendtgørelse nr. 679 af 9. oktober 1991 om undtagelse af dokumenter vedrørende privatisering fra aktindsigt efter lov om offentlighed.

Folketinget

1. Lov nr. 473 af 12. juni 1996 som senest ændret ved lov nr. 502 af 12. juni 2009 om Folketingets ombudsmand § 20, stk. 2.
2. Lovbekendtgørelse nr. 4 af 7. januar 1997 af lov om statsrevisorerne § 4, stk. 4.
3. Lovbekendtgørelse nr. 3 af 17. januar 1997 af lov om revisionen af statens regnskaber m.m. § 12, stk. 2.
4. Lov nr. 590 af 13. juni 2006 om ændring af lov om revisionen af statens regnskaber m.m. og lov om statsrevisorerne § 18, stk. 2.

Indenrigs- og Socialministeriet

1. Lov nr. 544 af 24. juni 2005 om kommunale borgerservicecentre § 3, stk. 5.
2. Lovbekendtgørelse nr. 696 af 27. juni 2008 om kommunernes styrelse § 49, stk. 4 og § 56, stk. 4.
3. Lov nr. 548 af 24. juni 2005 om et evalueringsinstitut for kommuner m.v. (KREVI-loven) § 12, stk. 4 og 5.

Justitsministeriet

1. Lov nr. 357 af 2. juni 1999 om undersøgelseskommissioner § 29.
2. Lov nr. 359 af 2. juni 1999 om undersøgelse af politiets efterretningsvirksomhed på det politiske område og af de aktiviteter, der var baggrunden for denne virksomhed § 17.
3. Lov nr. 356 af 8. juni 1995 om undersøgelse af den færøske banksag § 5, stk. 2.
4. Lovbekendtgørelse nr. 1306 af 23. november 2007 om dyreforsøgsloven § 19.

Kulturministeriet

1. Lovbekendtgørelse nr. 338 af 11. april 2007 om radio- og fjernsynsvirksomhed § 86, stk. 1.
2. Lov nr. 438 af 10. juni 2003 om TV2/Danmark A/S § 6.

Miljøministeriet

1. L 190 af 1. april 2009 om forslag til lov om ændring af lov om råstoffer § 20 a, stk. 1 og 5.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

1. Lov nr. 526 af 24. juni 2005 om fødevarer § 55, stk. 5.

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling

1. Lovbekendtgørelse nr. 681 af 23. juni 2004 om etablering og fælles udnyttelse af master til radiokommunikationsformål m.v. (masteloven) § 19, stk. 4.
2. Lovbekendtgørelse nr. 662 af 10. juli 2003 om graveadgang og ekspropriation m.v. til telekommunikationsformål (graveloven) § 9a, stk. 3.
3. Lovbekendtgørelse nr. 780 af 28. juni 2007 om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, med senere ændringer § 80, § 106a og § 107b, stk. 2.

Transportministeriet

1. Lov nr. 485 af 1. juli 1998 om den selvstændige offentlige virksomhed DSB og om DSB S-tog A/S § 19.

Udenrigsministeriet

1. Bekendtgørelse nr. 1269 af 12. oktober 2007 om undtagelse af dokumenter om IØ's - Investeringsfonden for Østlandene - forretningsvirksomhed fra lov om offentlighed i forvaltningen.
2. Bekendtgørelse nr. 1188 af 9. oktober 2007 om undtagelse af dokumenter om IFU's - Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene - forretningsvirksomhed fra lov om offentlighed i forvaltningen.

Undervisningsministeriet

1. Lovbekendtgørelse nr. 1049 af 28. august 2007 om folkeskolen § 57 e.
2. Lovbekendtgørelse nr. 775 af 10. august 2005 om Danmarks Evalueringsinstitut § 8, stk. 3.

Økonomi- og Erhvervsministeriet

1. Lovbekendtgørelse nr. 1027 af 21. august 2007 om konkurrenceloven § 13, stk. 1.
2. Lovbekendtgørelse nr. 259 af 28. marts 2008 om visse betalingsmidler § 21, stk. 6.
3. Lovbekendtgørelse nr. 91 af 28. januar 2009 om patentloven § 71, stk. 3.
4. Lovbekendtgørelse nr. 90 af 28. januar 2009 om varemærkeloven 47, stk. 3.
5. Lovbekendtgørelse nr. 89 af 28. januar 2009 om designloven § 52, stk. 2.
6. Lovbekendtgørelse nr. 88 af 28. januar 2009 om brugsmodeller § 65, stk. 2.
7. Lov nr. 786 af 9. august 2005 om restaurations- og hotelvirksomhed § 6 c, stk. 1 og stk. 3.
8. Lov nr. 486 af 9. juni 2004 om næringsbrev til fødevarebutikker § 7, stk. 1 og stk. 3.
9. Lovbekendtgørelse nr. 649 af 15. juni 2006 om aktieselskaber § 158, stk. 1.
10. Lovbekendtgørelse nr. 650 af 15. juni 2006 om anpartsselskaber § 75.
11. Lovbekendtgørelse nr. 652 af 15. juni 2006 om erhvervsdrivende fonde § 61, stk. 3.

12. Lov nr. 364 af 18. maj 1994 om produktsikkerhed § 21, stk. 2.
13. Lovbekendtgørelse nr. 903 af 12. juni 2007 om sikkerhed til søs § 4, stk. 3, nr. 3.
14. Lovbekendtgørelse nr. 599 af 22. juni 2000 om Danmarks Statistik § 6, stk. 2.
15. Lovbekendtgørelse nr. 913 af 9. december 1999 om Dansk Eksportkreditfond § 3, stk. 4.

2. Særlige bestemmelser om tavshedspligt

Beskæftigelsesministeriet

1. Lovbekendtgørelse nr. 268 af 18. marts 2005 om arbejdsmiljø § 79, stk. 2.

Forsvarsministeriet

1. Lov nr. 530 af 24. juni 2005 om militær straffelov § 32.

Indenrigs- og Socialministeriet

1. Lov nr. 539 af 24. juni 2005 om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen § 8, stk. 3, § 12, stk. 4 og § 16, stk. 8, 1. pkt.
2. Lovbekendtgørelse nr. 144 af 24. februar 2009 om kommunale og regionale valg § 57, stk. 1, § 68, stk. 1 og § 108.
3. Lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2009 om valg til Folketinget § 51, § 62 og § 106.

Kirkeministeriet

1. Danske Lov 2-5-20 om præsters tavshedspligt som sjælesørgere.

Miljøministeriet

1. Lovbekendtgørelse nr. 1755 af 22. december 2006 om kemiske stoffer og produkter § 58, stk. 1 og 2.

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse

1. Lovbekendtgørelse nr. 95 af 7. februar 2008 Sundhedsloven § 40, stk. 1 og § 200, stk. 1 (forventes at træde i kraft i første halvår af 2010).
2. Lovbekendtgørelse nr. 855 af 4. august 2008 om apoteksvirksomhed § 69.

Skatteministeriet

1. Lovbekendtgørelse nr. 907 af 28. august 2006 om skatteforvaltning § 17, stk. 1, 1. pkt.

Transportministeriet

1. Lovbekendtgørelse nr. 731 af 21. juni 2007 om luftfart § 89 b, stk. 2 og § 144 a.
2. Lovbekendtgørelse nr. 567 af 9. juni 2008 om jernbane § 8 d, stk. 5 og 6, § 21 l, stk. 7 og § 21 s, stk. 5.
3. Lovbekendtgørelse nr. 266 af 11. marts 2009 om havne § 14 a, stk. 2 og 3.
4. Lov nr. 472 af 9. juni 2004 om postbefordring § 9, stk. 1 og 2.
5. Bekendtgørelse nr. 1086 af 12. december 2003 om undersøgelse og rapportering af begivenheder under anvendelse af militære luftfartøjer § 10.

Udenrigsministeriet

1. Lov nr. 54 af 5. marts 1954 om det udenrigspolitiske nævn § 4.

Undervisningsministeriet

1. Lovbekendtgørelse nr. 1049 af 28. august 2007 om folkeskolen § 55 b.

Økonomi- og Erhvervsministeriet

1. Lovbekendtgørelse nr. 990 af 8. december 2003 om elektriske stærkstrømsanlæg § 22.
2. Lovbekendtgørelse nr. 549 af den 1. juli 2002 om Vækstfonden § 12, stk. 2.
3. Lov nr. 468 af 17. juni 2008 om godkendte revisorer og revisionsvirksomheder (revisorloven) §§ 36 og 48.

4. Lovbekendtgørelse nr. 929 af 18. september 2008 om investeringsforeninger og specialforeninger samt andre kollektive investeringsordninger § 123.
5. Lovbekendtgørelse nr. 1561 af 19. december 2007 om tilsyn med firmapensionskasser § 66 a.
6. Lovbekendtgørelse nr. 848 af 19. september 2008 om værdipapirhandel m.v. § 84 a.
7. Lovbekendtgørelse nr. 897 af 4. september 2008 om finansiel virksomhed § 354. Følgende seks love indeholder en bestemmelse om, at § 354 i lov om finansiel virksomhed finder tilsvarende anvendelse med de fornødne tilpasninger:

    - Lovbekendtgørelse nr. 1156 af 3. oktober 2007 om Lønmodtagernes Dyrtidsfond § 10 f, stk. 1.
    - Lovbekendtgørelse nr. 767 af 8. juli 2008 om Arbejdsmarkedets Tillægspension § 27 f, stk.1.
    - Lovbekendtgørelse nr. 1009 af 8. august 2007 om en garantifond for indskydere og investorer § 22, stk. 2, 1. pkt.
    - Lovbekendtgørelse nr. 930 af 18. september 2008 om forsikringsformidling § 49, stk. 1.
    - Lovbekendtgørelse nr. 154 af 7. marts 2006 om arbejdsskadesikring § 76 a.
    - Lovbekendtgørelse nr. 419 af 1. maj 2007 om en garantifond for skadesforsikringsselskaber § 15, stk. 2, 1. pkt.

8. Lov nr. 67 af 3. februar 2009 om statsligt kapitalindskud i kreditinstitutter § 7.

De enkelte ministeriers besvarelser

Indholdsfortegnelse

1. Beskæftigelsesministeriets besvarelse af 18. maj 2009
2. Finansministeriets besvarelse af 11. juni 2009
3. Forsvarsministeriets besvarelse af 28. maj 2009
4. Indenrigs- og Socialministeriets besvarelse af 17. april 2009
5. Integrationsministeriets besvarelse af 2. april 2009
6. Justitsministeriets besvarelse af 11. juni 2009
7. Kirkeministeriets besvarelse af 26. marts 2009
8. Klima- og Energiministeriets besvarelse af 17. april 2009
9. Kulturministeriets besvarelse af 20. april 2009
10. Miljøministeriets besvarelse af 17. april 2009
11. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris besvarelse af 16. april 2009
12. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelses besvarelse af 17. april 2009
13. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings besvarelse af 20. april 2009
14. Skatteministeriets besvarelse af 14. april 2009
15. Statsministeriets besvarelse af 8. april 2009
16. Transportministeriets besvarelse af 17. april 2009
17. Udenrigsministeriets besvarelse af 20. april 2009
18. Undervisningsministeriets besvarelse af 17. april 2009
19. Økonomi- og Erhvervsministeriets besvarelse af 17. april 2009

1. Beskæftigelsesministeriets besvarelse af 18. maj 2009

”Arbejdsmarkedsstyrelsen

Arbejdsministeren udsendte i 1995 en bekendtgørelse om undtagelse fra aktindsigt efter offentlighedsloven af oplysninger, der gives som led i arbejdsmarkedsundersøgelser eller efter lov om varsling m.v. i forbindelse med afskedigelser af større omfang (bekendtgørelse nr. 788 af 26. september 1995 om undtagelse fra aktindsigt efter offentlighedsloven af oplysninger, der gives som led i arbejdsmarkedsundersøgelser eller efter lov om varsling m.v. i forbindelse med afskedigelser af større omfang) […].

Bekendtgørelsen udvider undtagelsen om undtagelse fra aktindsigten i forhold til en tidligere bekendtgørelse fra 1986, der kun omfattede varslinger af

større afskedigelser (bekendtgørelse nr. 837 af 10. december 1986 om oplysninger om varsling i forbindelse med afskedigelser af større omfang, eller som led i arbejdsmarkedsundersøgelser.).

Bekendtgørelsen fra 1995 udstrækker den generelle udelukkelse af offentlighed til oplysninger, der som led i arbejdsmarkedsundersøgelser gives til myndigheder om "en virksomheds drifts- eller forretningsforhold, herunder oplysninger om påtænkte personaleindskrænkninger eller udvidelser".

Bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i offentlighedslovens § 3, stk. 1.

Offentlighedslovens § 4, stk. 1, finder således ikke anvendelse på dokumenter i sager om varsling i forbindelse med afskedigelser af større omfang. Jf. også § 9 i cirkulære nr. 143 af 5. september 1996 om arbejdsmarkedsrådets virksomhed i sager om varsling i forbindelse med afskedigelser af større omfang (bilag 2).

Det er dermed ikke muligt at få aktindsigt i den brevveksling eller de notater, referater m.v., der måtte have været i sager, som Arbejdsmarkedsrådet har behandlet. De almindelige referater fra Rådets møder er derimod normalt ikke undtaget fra offentlighed. I praksis vil referaterne sædvanligvis ikke indeholde konkrete oplysninger om virksomheder, der kan identificeres.

Som ovenfor nævnt, er dokumenter i sager om varsling i forbindelse med afskedigelser af større omfang, jf. lov nr. 414 af 1. juni 1994 om varsling m.v. i forbindelse med afskedigelser af større omfang, undtaget fra aktindsigten.

Sidstnævnte lov er en implementering af Rådets direktiv 98/59 EØF af 20. juli 1998 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende kollektive afskedigelser, at der i medlemsstaterne forudsættes at være en kompetent offentlig myndighed, som kan modtage arbejdsgiverens meddelelser om påtænkte afskedigelser.

Baggrunden for undtagelsen af dokumenter i sager om varsling i forbindelse med afskedigelser i større omfang fra aktindsigten er, at undtagelsen fra offentlighed tilgodeser hensynet til privat erhvervsvirksomhed (og det offentliges samarbejde med privat erhvervsvirksomhed).

Der er tale om dokumenter, som indeholder oplysninger om en virksomheds drifts- eller forretningsforhold, herunder oplysninger om påtænkte personaleindskrænkninger eller udvidelser i forbindelse med arbejdsmarkedsundersøgelser.

Arbejdsskadestyrelsen

Arbejdsskadestyrelsen fik med vedtagelsen af *Lov nr. 186 af 18. marts 2009* præciseret styrelsens praksis med at underrette arbejdsgiver om tilskadekomnes

diagnose ved afgørelse om anerkendelsesspørgsmålet i arbejdsskadesager. Der er tale om en oplysning om følgerne af de skadelige påvirkninger på arbejdspladsen. Oplysningen har betydning for, at arbejdsgiveren kan udnytte sin klageret i forbindelse med konkrete skadesager, idet ankemuligheden illusorisk, hvis arbejdsgiveren ikke modtager denne oplysning.

Arbejdsgiver har ret til aktindsigt i tilskadekomnes arbejdsskadesag efter offentlighedslovens regler om egen-access. Det vil sige, at arbejdsgiveren har ret til akter, der vedrører virksomheden og arbejdsmiljøet på virksomheden. Bestemmelsen om videregivelse af tilskadekomnes diagnose til arbejdsgiver udvider arbejdsgivers ret til aktindsigt.

Tavshedspligtsbestemmelser omfattet af offentlighedslovens § 14
Arbejdsskadesikringsloven indeholder ikke særlige tavshedspligtsbestemmelser, som er omfattet af offentlighedslovens § 14. Arbejdsskadesikringsloven indeholder imidlertid følgende undtagelse til regler om tavshedspligt:

Af arbejdsskadesikringslovens § 34 fremgår, at Beskæftigelsesministeren fastsætter regler om, at læger og tandlæger skal anmelde såvel klare som formodede tilfælde af erhvervssygdomme, som de pågældende gennem deres erhverv bliver bekendt med, til Arbejdsskadestyrelsen og Arbejdstilsynet.

Desuden skal Arbejdsskadestyrelsen ifølge bestemmelsens stk. 2 underrettes af Sundhedsstyrelsen om anmeldelser af særlige kræftdiagnoser, hvor sygdommen må formodes at være erhvervsbetinget kræft.

Arbejdstilsynet

Arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2, har et snævert anvendelsesområde, men efter lang og fast praksis ligger det fast, at bestemmelsen ikke blot finder anvendelse i forhold til den pågældende arbejdsgiver, men også andre persongrupper, fx journalister. Formålet er at tilgodese beskyttelseshensynet i § 79, stk. 2, og Arbejdstilsynet anser derfor som udgangspunkt enhver henvendelse fra en ansat, der har karakter af en klage, som omfattet af tavshedspligten. Endvidere finder § 79, stk. 2, anvendelse i aktindsigtssager.

Baggrunden herfor er, at bestemmelsen bliver indholdsløs, hvis ikke anvendelsesområdet udstrækkes til også at omfatte disse situationer.

§ 79, stk. 2, står nævnt i den kommenterede forvaltningslov (John Vogter) og i bilag til betænkning om lovforslag om offentlighed i forvaltningen i oversigten over specielle tavshedsforskrifter for den offentlige forvaltning.

Arbejdsdirektoratet har ingen undtagelser i arbejdsløshedsforsikringsloven m.v."

2. Finansministeriets besvarelse af 11. juni 2009

"[…] har Justitsministeriet anmodet om en redegørelse for:

1. Eventuelle undtagelsesbestemmelser til offentlighedsloven fastsat i lovgivning, der falder inden for Finansministeriets ressort, og
2. Eventuelle tavshedspligtsbestemmelser omfattet af offentlighedslovens § 14 inden for Finansministeriets ressort.

Ad 1. Finansministeriet kan på baggrund af henvendelsen oplyse, at der på Folketingets ressortområde findes følgende bestemmelser:

- Af **Rigsrevisorlovens § 12**, jf. bekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 af lov om revisionen af statens regnskaber m.m., fremgår følgende:

  § 12. Rigsrevisor kan af enhver offentlig myndighed forlange sig meddelt alle sådanne oplysninger og forelagt alle sådanne aktstykker, som efter rigsrevisors skøn er af betydning for udførelsen af rigsrevisors hverv. Rigsrevisor kan fastsætte en frist herfor.

  Stk. 2. Såfremt der efter stk. 1 afgives dokumenter, der er omfattet af bestemmelser om undtagelse af interne dokumenter fra retten til aktindsigt i lov om offentlighed i forvaltningen, vil sådanne dokumenter fortsat være undtaget fra aktindsigt efter afgivelsen til rigsrevisor.

  § 12, stk. 2 blev indsat ved lov nr. 465 af 12. juni 1996 om ændring af lov om revisionen af statens regnskaber m.m. og lov om statsrevisorerne (Revision og gennemgang af regnskaber for visse selskaber og virksomheder m.v.) og medfører, at internt materiale (arbejdsdokumenter) fortsat vil være undtaget fra aktindsigt efter afgivelsen til Rr (og statsrevisorerne).

- Af **Rigsrevisorlovens § 18 b**, jf. lov nr. 590 af 13. juni 2006 om ændring af lov om revisionen af statens regnskaber m.m. og lov om statsrevisorerne, fremgår følgende:

  § 18 b. Udvalget for Forretningsordenen fastsætter efter forelæggelse for statsrevisorerne bestemmelser for rigsrevisor om sådanne forhold, der for den offentlige forvaltning er reguleret ved forvaltningsloven og lov om offentlighed i forvaltningen, jf. dog stk. 2.

  Stk. 2. For notater og beretninger til statsrevisorerne samt udkast hertil og uddrag heraf gælder retten til aktindsigt efter forvaltningsloven og lov om

offentlighed i forvaltningen først dagen efter, at notatet eller beretningen er afgivet til statsrevisorerne.

§ 18 b, stk. 2 blev indsat i rigsrevisorloven ved lov nr. 590 af 13. juni 2006 om ændring af lov om revisionen af statens regnskaber m.m. og lov om statsrevisorerne. Af de specielle bemærkninger til lovforslaget, jf. L 177 fremsat den 22. marts 2006, fremgår blandt andet, at "formålet med nærværende forslag er at undgå, at der – som det var sket i nogle tilfælde for beretningsudkast, hvor der var givet aktindsigt i høringsfasen – sker offentliggørelse af hele eller dele af Rigsrevisionens endnu ikke færdigbearbejdede notater eller beretninger."

- Af **Statsrevisorlovens § 4**, jf. bekendtgørelse nr. 4 af 7. januar 1997 af lov om statsrevisorerne, fremgår følgende:

  § 4. Statsrevisorerne kan ved besigtigelser og undersøgelser på stedet søge alle regnskabsmæssige oplysninger nærmere uddybet.

  Stk. 2. De i stk. 1 nævnte regnskaber omfatter årsregnskaber med eventuelle koncernregnskaber og årsberetninger, periode- og delregnskaber samt relevant regnskabsmateriale, herunder bogføringsmateriale, ledelsens protokoller og lignende materiale, revisors protokoller og beretninger m.v., samt andet materiale og oplysninger, som efter statsrevisorernes skøn er af betydning for udførelsen af deres hverv.

  Stk. 3. Enhver, som virker i offentlig tjeneste, har pligt til at meddele statsrevisorerne de oplysninger og aktstykker, som de anser fornødne for udøvelsen af deres hverv.

  Stk. 4. Såfremt der efter stk. 3 afgives dokumenter, der er omfattet af bestemmelser om undtagelse af interne dokumenter fra retten til aktindsigt i lov om offentlighed i forvaltningen, vil sådanne dokumenter fortsat være undtaget fra aktindsigt efter afgivelsen til statsrevisorerne.

  § 4, stk. 4 blev indsat ved lov nr. 465 af 12. juni 1996 om ændring af lov om revisionen af statens regnskaber m.m. og lov om statsrevisorerne (Revision og gennemgang af regnskaber for visse selskaber og virksomheder m.v.) og medfører, at internt materiale (arbejdsdokumenter) fortsat vil være undtaget fra aktindsigt efter afgivelsen til (Rr og) Statsrevisorerne.

Endvidere skal Finansministeriet henlede opmærksomheden på Finansministeriets bekendtgørelse nr. 679 af 9. oktober 1991 om undtagelse af dokumenter vedrørende privatisering fra aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen.

Ad. 2. Der er ikke inden for Finansministeriets ressort særlige tavshedsbestemmelser omfattet af offentlighedslovens § 14."

3. Forsvarsministeriets besvarelse af 28. maj 2009

"[…] skal vedrørende det første spørgsmål oplyse, at Forsvarsministeriet ingen bemærkninger har til dette.

Vedrørende spørgsmålet om særlige tavshedspligtsbestemmelser inden for Forsvarsministeriets område i relation til offentlighedslovens § 14 skal militær straffelov § 32 nævnes, jf. lov nr. 530 af 24. juni 2005.

Bestemmelsen vedrører strafansvar for at røbe militære hemmeligheder og blev oprindeligt indført i straffelov for krigsmagten af 1881 §§ 79 og 160. Siden er den med få sproglige justeringer gentaget i militær straffelov fra 1937 (§§ 40 og 41) og igen i 1973 (§ 31).

Den gældende bestemmelse straffer den, der forsætligt eller groft uagtsomt røber militær hemmelighed, hvis afsløring kan skade landets forsvar, hvis fremmede magter eller styrker får kendskab hertil (§ 32, stk. 1 og 3). Tilsvarende straffes den, der uberettiget skaffer sig oplysninger om sådanne hemmeligheder (stk. 2 og 3). Indførelsen også af groft uagtsomme overtrædelser blev indført med loven fra 2005 på grund af de betydelige risici, som også den uagtsomme afsløring af militære hemmeligheder kan have for væbnede styrker og for landets militære forsvar.

Bestemmelsen gælder som udgangspunkt kun for militært tjenstgørende personel samt hjemsendt militært personel jf. militær straffelovs § 1. Under væbnet konflikt finder den imidlertid anvendelse på "enhver", jf. lovens § 2, nr. 3.

Enhver oplysning, som kan skade landets forsvar er omfattet. I forbindelse med den seneste militære straffelov fra 2005, er det i lovforslaget (L 54, Folketinget 2004-05 (2. samling), side 47) til bestemmelsen anført, at "især den teknologiske udvikling i de senere år har i betydelig grad ændret bl.a. metoder og strategier for krigsførelse. Afsløring af sådanne oplysninger vil efter omstændighederne kunne få meget alvorlige konsekvenser for dansk militært forsvar. Det gælder, hvad enten forbrydelsen begås i fredstid eller under væbnet konflikt, og hvad enten de er blevet afsløret forsætligt eller uagtsomt."

Bestemmelsen har et vist sammenfald med straffelovens § 109 og 110 a og suppleres endvidere af straffelovens § 152 om offentligt ansattes uberettigede videregivelse af fortrolige oplysninger mv. Blandt andet derfor blev strafferammerne forhøjet i forbindelse med den nugældende militære straffelov.

Der kan i øvrigt henvises til nævnte lovforslag samt betænkning nr. 1435/2004 om den militære straffelov, retsplejelov og disciplinarlov, særligt side 133 – 134, hvor også forarbejderne til bestemmelsen i 1937-loven er citeret, samt side 315 – 316, hvor der nærmere er redegjort for strafferammerne.

Derudover kan det oplyses, at følgende bestemmelser vedrørende tavshedspligt knytter sig til Forsvarsministeriets område, men henhører under andre ministeriers ressortområder:

- Under Udenrigsministeriets ressortområde findes der i lov nr. 143 af 29. april 1955 om gennemførelse af overenskomst om retsstilling for NATO-styrker og af protokol NATO's militære hovedkvarter (ændret ved lov nr. 201 af 7. april 1999) i § 5 en særlig tavshedspligtsbestemmelse.
- Under Justitsministeriets ressortområde findes der i lov nr. 378 af 6. juli 1988 om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester i § 5 en særlig tavshedspligtsforskrift.
- Under Transport- og Energiministeriets ressortområde findes der i bekendtgørelse nr. 1086 af 12. december 2003 om undersøgelse og rapportering af begivenheder under anvendelse af militære luftfartøjer (udstedt med hjemmel i luftfartslovens § 154) i § 10 en særlig tavshedspligtsforskrift, der knytter sig til især luftfartslovens § 144a."

4. Indenrigs- og Socialministeriets besvarelse af 17. april 2009

"[…] skal vi oplyse følgende:

1. Aktindsigts-undtagelser

På Indenrigs- og Socialministeriets område findes følgende undtagelsesbestemmelser fra offentlighedslovens regler om aktindsigt:

1.1. Lov om kommunale borgerservicecentre

§ 3, stk. 5: Når et borgerservicecenter i medfør af stk. 2 videregiver arbejdsdokumenter, der i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven er interne, til en anden myndighed, mister dokumenterne ikke som følge af videregivelsen deres interne karakter. Det samme gælder interne miljøoplysninger omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Det gælder dog kun, såfremt videregivelsen er fornøden til myndighedens varetagelse af tilsyns- og kontrolopgaver i forhold til borgerservicecenterets opgavevaretagelse.

1.2. Lov om kommunernes styrelse

§ 49, stk. 4: Når statsforvaltningen til brug for udøvelsen af tilsynet modtager arbejdsdokumenter, der i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven er interne, mister dokumenterne ikke som følge af videregivelsen deres interne karakter.

§ 56, stk. 4: Når velfærdsministeren til brug for udøvelsen af tilsynet modtager arbejdsdokumenter, der i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven er interne, mister dokumenterne ikke som følge af videregivelsen deres interne karakter.

1.3. Lov om et evalueringsinstitut for kommuner m.v.

Undtagelsesbestemmelsen fra offentlighedslovens regler om aktindsigt fremgår af § 12 stk. 4 i Lov nr. 548 af 24. juni 2005 om et evalueringsinstitut for kommuner m.v. (KREVI-loven). Hensigten med bestemmelsen er, at evalueringsinstituttets sager om evaluering først skal være omfattet af offentlighedsloven, når den endelige rapport er offentliggjort. Begrundelsen er et ønske om at beskytte de kommuner og regioner, der er undergivet evaluering og sikre den evaluerede rimelige vilkår. Formuleringen af bestemmelsen er identisk med bestemmelsen i den daværende lov om Danmarks Evalueringsinstitut (EVA-loven), jf. LBK nr. 775 af 10. august 2005, § 8 stk. 3.

> ”Evalueringsinstituttets sager om evaluering er omfattet af offentlighedsloven, når den endelige rapport er offentliggjort.”

Undtagelsesbestemmelsen består således i, at instituttets sager om evaluering først er omfattet af offentlighedsloven, når den endelige rapport er offentliggjort.

I bemærkningerne til lovforslaget begrundes det med et ”særligt hensyn”. Undtagelsen er:

> ”(…) indsat med henblik på <u>at beskytte den/de kommuner og regioner, der er undergivet evaluering og sikre den evaluerede rimelige vilkår.</u> Evalueringsinstrumentet er i denne sammenhæng et relativt nyt instrument, og det er derfor nødvendigt at tage særlige hensyn til den/de evaluerede parter. Det vil ikke være hensigtsmæssigt, at der i en tidlig fase gives aktindsigt i enkeltforhold eller i dokumenter, der ikke foreligger i den sammenhæng, som instituttets endelige rapport er udtryk for. Der er dermed risiko for, at formålet med loven forsømmes,

> idet det kan medføre, at en eventuel debat om en evaluering kommer til at foregå på et ufærdigt og uprofessionelt grundlag, hvis fragmenter og brudstykker kommer frem før tiden. Imidlertid vil alle oplysninger i materialet, herunder spørgeskemaer, dataoplysninger m.v., være undergivet bestemmelserne om aktindsigt i lov om offentlighed i forvaltningen, når rapporten er offentliggjort."

Undtagelsesbestemmelsen gælder kun sager om evalueringer, hvorimod andre typer af sager vil være omfattet af offentlighedsprincippet.

I forlængelse af undtagelsesbestemmelsen fremgår det af § 12 stk. 5, at:

> "Når evalueringsinstituttet til brug for gennemførelse af en evalueringsrapport modtager arbejdsdokumenter, herunder oplysninger og data, der i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven er interne, mister dokumenterne ikke som følge af videregivelsen deres interne karakter."

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at:

> "Bestemmelsen har til formål at sikre, at instituttets behov for at modtage interne arbejdsdokumenter kan opfyldes, uden at den afgivende myndighed mister den beskyttelse af den interne arbejdsproces, som bl.a. offentlighedsloven indebærer. Bestemmelsen indebærer ikke ændringer i lov om aktindsigt i miljøoplysninger.
>
> Skulle der mod forventning være tale om personhenførbare data, er disse omfattet af persondatalovens bestemmelser om indsigt i personoplysninger.
>
> Samme type bestemmelse er gældende for Danmarks Evalueringsinstitut indenfor Undervisningsministeriets ressort, jf. lov nr. 905 af 12. september 2000 om Danmarks Evalueringsinstitut § 8, stk. 4."

Ombudsmandsudtalelse

Imidlertid kom der d. 29. maj 2007 en ombudsmandsudtalelse vedrørende fortolkningerne af bestemmelserne § 8 stk. 3 og 4 i EVA-loven. Da disse er identiske med bestemmelserne § 12 stk. 4 og 5 i KREVI-loven, har ombudsmandsudtalelsen også konsekvenser herfor. Ifølge ombudsmanden giver bestemmelserne ikke den forventede hjemmel til at fravige offentlighedsloven i forhold til dokumenter, der indgår i en evaluering, men som befinder sig udenfor evalueringsinstituttet.

Ombudsmanden skriver:

> *"Det følger af § 15 i offentlighedsloven, at kompetencen i en sag som den foreliggende til at afgøre en ansøgning om aktindsigt er hos den myndighed, der har dokumentet i besiddelse".*

Den evaluerede myndighed er således kompetent til at afgøre en anmodning om aktindsigt, hvis den har det pågældende dokument i sin besiddelse. Sådanne dokumenter er dermed ikke undtaget aktindsigt som følge af EVA-lovens § 8, stk. 3, idet denne bestemmelse ifølge Ombudsmandens fortolkning alene angår afgørelser vedr. dokumenter, der er i evalueringsinstituttets besiddelse.

Videre skriver ombudsmanden, at dokumenter af denne karakter ikke kan betragtes som internt arbejdsmateriale hos den evaluerede myndighed og derfor heller ikke kan undtages for aktindsigt på den baggrund:

> *"For at anse et dokument for internt i offentlighedslovens forstand kræves det både at det er udarbejdet til internt brug, og at det ikke er afgivet til en udenforstående. De omtalte rapporter blev som anført udarbejdet til brug for en anden myndighed – Danmarks Evalueringsinstitut – og blev også udleveret til denne myndighed. Materialet kunne således ikke undtages fra aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 7."*

Ifølge Ombudsmanden kan dokumenter af denne art således ikke undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedsloven. Og ombudsmanden afviser samtidig Undervisningsministeriets fortolkning at § 8, stk. 3 i EVA-loven:

> *"Undervisningsministeriet og Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling har i deres udtalelser i sagen lagt til grund at § 8, stk. 3, indeholder en fravigelse af offentlighedslovens § 15, stk. 1, således at kompetencen til at afgøre sager om aktindsigt i evalueringssager ikke henhører under den de myndigheder, der ligger inde med dokumentet, men alene tilkommer Danmarks Evalueringsinstitut."[…]*
> *"Denne fortolkning har efter min mening ingen støtte i bestemmelsens ordlyd. Bestemmelsens tekst bestemmer alene, at der gælder en tidsmæssig begrænsning for aktindsigt i instituttets sager. Der står intet om hvilken myndighed, der skal afgøre aktindsigt vedrørende dokumenter der findes hos andre myndigheder." […]*
> *"Jeg er opmærksom på at myndighederne ved deres fortolkning har tillagt det væsentlig betydning at formålet med bestemmelsen har været at beskytte den eller de institutioner der er undergivet evaluering, imod offentlighed i sagens indledende fase. Lovbemærkningerne henviser i den forbindelse til 'aktindsigt i enkeltforhold eller i dokumenter, der ikke foreligger i den sammenhæng, som evalueringsinstituttet endelige rapport er udtryk for'. Universiteternes selvevalueringsrapporter indeholder disse myndigheders egne vurderinger og beskrivelser af en række delspørgsmål,*

> *som tilsammen giver et billede af både uddannelsernes indhold og uddannelsesstedets egen opfattelse af dens kvalitet. Der er således ikke tale om dokumenter der er revet ud af en sammenhæng eller har en meget foreløbig karakter."[…]*
> *"Det forhold at ministeriernes fortolkning af § 8, stk. 3 helt savner støtte i ordlyden og kun har begrænset støtte i bestemmelsens formål sammenholdt med forsigtighedsprincippet ved fortolkning af offentlighedsloven, medfører efter min mening at § 8, stk. 3 ikke kan siges at afskære anvendelsen af offentlighedslovens regler i den konkrete sag."*

I forhold til § 8, stk. 4 skriver ombudsmanden:

> *"Bestemmelsen i stk. 4 har efter sin ordlyd og forslagsbemærkningerne alene betydning for dokumenter som afgives af en anden forvaltningsmyndighed til instituttet og som den afgivende myndighed kunne nægte at udlevere fordi dokumentet måtte anses som internt arbejdsmateriale i medfør af offentlighedsloven. Det er som anført ovenfor således at de her omhandlede rapporter ikke på noget tidspunkt har kunnet betragtes som internt arbejdsmateriale hos de to universiteter. Denne bestemmelse kan derfor heller ikke begrunde afslaget."*

Stk. 4 kan således ikke begrunde et afslag på aktindsigt i forhold til dokumenter, som er udarbejdet af den evaluerede myndighed for evalueringsinstituttet. Bestemmelsen sikrer dog, at et internt dokument hos den evaluerede myndighed, som ikke er udarbejdet med henblik på udlevering til evalueringsinstituttet godt kan sendes til evalueringsinstituttet uden at det mister sin interne karakter.

Ændring af undtagelsesbestemmelsen i EVA-loven

På baggrund af ombudsmandens udtalelse er § 8 stk. 3 blevet ændret i forbindelse med Lov nr. 209 af 31. marts 2008 om ændring af lov om Danmarks Evalueringsinstitut, til

> "En begæring om aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet som led i en evaluering efter denne lov, kan først behandles, når den endelige rapport er offentliggjort."

I bemærkningerne til lovforslaget fremgår det, at hensigten er at videreføre og udvide bestemmelsen om, at evalueringsinstituttets sager om evaluering først er omfattet af offentlighedsloven, når den endelige rapport er offentliggjort.

Undtagelsesbestemmelsen i KREVI-loven er ikke efterfølgende blevet ændret.

2. Særlige tavshedspligtsbestemmelser

På Indenrigs- og Socialministeriets område findes følgende særlige tavshedspligtsbestemmelser:

2.1. Lov om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen

For at sikre en smidig proces i forbindelse med fordelingen af aktiver og passiver, rettigheder og pligter samt ansatte som følge af kommunalreformen, er det i lov om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen (lov nr. 539 af 24. juni 2005) fastsat særlige tavshedspligtbestemmelser, der begrænser pligten til at meddele oplysninger efter offentlighedslovens almindelige regler.

I lovens § 8, stk. 3, er følgende fastsat om de aftaleudkast, som den myndighed, hvorfra der overførtes opgaver i forbindelse med kommunalreformen, skulle udarbejde:

> "Aftaleudkast er fortrolige, indtil aftale er indgået efter § 10 og § 11, mæglingsforslag er vedtaget efter § 12, eller der foreligger en beslutning efter § 13. Oplysninger i aftaleudkastet om overførslen af en ansat kan dog videregives til den ansatte, oplysningen vedrører."

Baggrunden for bestemmelsen fremgår af forarbejderne:

> "Det følger af bestemmelsen, at aftaleudkast er fortrolige, indtil der er taget endelig stilling til fordelingen af aktiver og passiver, rettigheder og pligter samt ansatte ved aftaleindgåelse, vedtagelse af et mæglingsforslag eller delingsrådets beslutning. Det indebærer, at myndighederne ikke må offentliggøre aftaleudkast, og at reglerne i offentlighedsloven ikke finder anvendelse indtil det tidspunkt, hvor der er indgået aftale mellem myndighederne, herunder ved myndighedernes vedtagelse af mæglingsforslag, eller indtil det tidspunkt, hvor delingsrådet har truffet beslutning om fordelingen af aktiver og passiver, rettigheder og pligter samt ansatte. Der er således tale om en særlig tavshedspligtbestemmelse, der begrænser pligten til at meddele oplysninger efter offentlighedslovens almindelige regler, jf. offentlighedslovens § 14.
>
> Bestemmelsen skal ses på baggrund af den særlige situation, der opstår i forbindelse med kommunalreformen, hvor der skal ske overførsler af aktiver og passiver, rettigheder og pligter samt ansatte mellem en række myndigheder, fæl-

> lesskaber og selvejende institutioner, herunder overførsler af samtlige aktiver og passiver, rettigheder og pligter samt ansatte hos amtskommunerne, Hovedstadens Sygehusfællesskab og Hovedstadens Udviklingsråd. Der er tale om en kompliceret proces, som skal foregå inden for en periode på ét år – inden opgaveflytningerne træder i kraft den 1. januar 2007. Det er af hensyn til processens forløb væsentligt, at samtlige myndigheder er indstillet på at føre reelle forhandlinger og gøre bestræbelser på at nå til enighed om fordelingen af aktiver og passiver, rettigheder og pligter samt ansatte. Det er således målet, at der opnås enighed mellem myndighederne i videst muligt omfang. Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets vurdering vil offentlighed om aftaleudkast forinden aftaleindgåelse, vedtagelse af mæglingsforslag eller beslutning, kunne medføre en sådan uro om forhandlingerne, at forhandlingsprocessen vanskeliggøres, herunder navnlig at sandsynligheden for at opnå enighed mellem myndighederne forringes. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har på den baggrund fundet det nødvendigt at fastsætte bestemmelsen om fortrolighed om aftaleudkast, indtil der er taget endeligt stilling til fordelingen af aktiver og passiver, rettigheder og pligter samt ansatte."

Der henvises til Folketingstidende, 2004-2005, tillæg A, sp. 2873.

Af lovens § 12, stk. 4, fremgår endvidere, at de mæglingsudkast, som delingsrådene skulle udarbejde ved manglende enighed, ligeledes er fortrolige:

> "Mæglingsforslaget er fortroligt, indtil aftale er indgået efter § 11, mæglingsforslaget er vedtaget efter stk. 3, eller der foreligger en beslutning efter § 13. Oplysninger i mæglingsforslaget om overførslen af en ansat kan dog videregives til den ansatte, oplysningen vedrører."

Det er i forarbejderne til bestemmelsen bl.a. anført, at:

> "Det følger af bestemmelsen, at mæglingsforslaget er fortroligt, indtil aftale er indgået efter § 11, mæglingsforslaget er vedtaget efter stk. 3, eller der foreligger en beslutning efter § 13. Det indebærer, at myndighederne og delingsrådet ikke må offentliggøre mæglingsforslag, og at reglerne i offentlighedsloven ikke finder anvendelse, indtil forslaget er vedtaget, eller delingsrådet har truffet beslutning om fordelingen af aktiver og passiver, rettigheder og pligter samt ansatte. Der er således tale om en særlig tavshedspligtbestemmelse, der begrænser pligten til at meddele oplysninger efter offentlighedslovens almindelige regler, jf. offentlighedslov ens § 14."

For så vidt angår baggrunden for bestemmelsen henvises der i forarbejderne til bemærkningerne til lovens § 8, stk. 3.

Der henvises til Folketingstidende, 2004-2005, tillæg A, sp. 2878.

Endelig har repræsentanter for ansatte i medfør af lovens § 16, stk. 8, 1. pkt., tavshedspligt vedrørende den orientering, der er givet dem om aftaleudkastet, forhandlingernes forløb og et fremsat mæglingsforslag. Oplysninger om overførslen af en ansat kan dog videregives til den ansatte, oplysningen vedrører, jf. 2. pkt.

Baggrunden for bestemmelsen er ifølge forarbejderne, at aftaleudkast og mæglingsforslag er fortrolige, jf. § 8, stk. 3, og § 12, stk. 4.

2.2. Valglovgivningen

Endvidere indeholder valglovgivningen bestemmelser om tavshedspligt for de personer, der forestår afstemningen på valgdagen, dvs. valgstyrere og tilforordnede vælgere (myndighedspersoner). Disse personer har således tavshedspligt med hensyn til, hvad de får at vide om en vælgers stemmeafgivning. De må heller ikke over for uvedkommende oplyse, om en vælger har været til stede for at afgive stemme eller i øvrigt oplyse forhold vedrørende en vælgers stemmeafgivning. En tilsvarende tavshedspligt gælder for stemmemodtagere med hensyn til, hvad de får at vide vedrørende en vælgers stemmeafgivning ved brevstemmeafgivningen. Et brud på tavshedspligten kan straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder, medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning.

Folketingsvalgloven (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2009) indeholder følgende bestemmelser om tavshedspligt:

> ”**§ 51.** De personer, der forestår afstemningen, må ikke under afstemningen give en vælger råd eller opfordring med hensyn til, hvilket parti eller hvilken kandidat vælgeren skal stemme på. De må ikke over for uvedkommende oplyse, om en vælger har været til stede for at afgive stemme, eller i øvrigt oplyse forhold vedrørende en vælgers stemmeafgivning.
>
> *Stk. 2.* (…)
>
> **§ 62.** Stemmemodtagere må ikke i forbindelse med brevstemmeafgivningen give en vælger råd eller opfordring med hensyn til, hvilket parti eller hvilken kandidat vælgeren skal stemme på. De må ikke over for uvedkommende oplyse, om en vælger har afgivet brevstemme eller i øvrigt oplyse forhold vedrørende en vælgers stemmeafgivning.
>
> *Stk. 2.* (…)
>
> **§ 106.** Medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning, straffes den, der overtræder § 51, § 59, stk. 2, eller § 62 med bøde eller fængsel indtil 4 måneder.

> *Stk. 2.* I regler, der udstedes efter loven, kan der fastsættes straf af bøde for overtrædelse af bestemmelser i reglerne."

Bestemmelserne gælder foruden ved folketingsvalg også ved landsdækkende folkeafstemninger, jf. folketingsvalglovens § 99, stk. 1, og § 100, stk. 1, samt ved valg af medlemmer til Europa-Parlamentet, jf. Europa-Parlamentsvalglovens § 25, der henviser til reglerne i folketingsvalglovens kapitel 7 for så vidt angår afstemningen på valgdagen, samt samme lovs kapitel 8 for så vidt angår brevstemmeafgivningen. Tilsvarende bestemmelser findes i den kommunale og regionale valglov (lovbekendtgørelse nr. 144 af 24. februar 2009) § 57, stk. 1, § 68, stk. 1, samt § 108.

Valglovgivningen undergik en større revision i 1986-89, hvor der blev vedtaget nye hovedlove vedrørende folketingsvalg, valg af medlemmer til Europa-Parlamentet og kommunale (og regionale) valg. Ved lovrevisionen blev de hidtil gældende bestemmelser om tavshedspligt videreført i en lidt anden affattelse.

De hidtidige bestemmelser om tavshedspligt for personer, der optræder som myndighedspersoner under valghandlinger lød som følger:

> "**§ 81** [Intet medlem af valgbestyrelsen eller nogen tilforordnet til samme eller nogen anden, som efter bestemmelserne i denne lov har ret til at være til stede i det lokale, i hvilket stemmesedler modtages] må (…) nogen sinde give nogen anden underretning om, hvorvidt nogen vælger har været til stede, forlangt eller afleveret stemmeseddel, eller nogen sinde meddele nogen anden, hvad han på stemmestedet måtte have erfaret med hensyn til, hvilken kandidat eller kandidatliste en vælger har givet sin stemme.
>
> *Stk. 2.* Overtrædelse af bestemmelserne i stk. 1 straffes med bøde eller hæfte".

Bestemmelserne er ikke behandlet i de to delbetænkninger fra det daværende Indenrigsministeriums valglovsudvalg (betænkning nr. 1084/1986 og 1138/1988). I forslagene til de nye valglove er det blot anført, at de pågældende nye bestemmelser om tavshedspligt svarer til bestemmelserne i dagældende lov. Der synes dermed ikke tilsigtet nogen realitetsændring i bestemmelserne om tavshedspligt.

Der henvises til FT 1986-87, A, sp. 3319 og 3322, samt FT 1988-89, A, sp 2818, 2821 og 2024."

5. Integrationsministeriets besvarelse af 2. april 2009

"[…] kan oplyse, at lovgivningen på Integrationsministeriets område ikke indeholder undtagelsesbestemmelser fra offentlighedslovens regler om aktindsigt eller tavshedsforpligtelser, der er omfattet af offentlighedslovens § 14 og begrænser retten til aktindsigt efter lovens regler."

6. Justitsministeriets besvarelse af 11. juni 2009

"Justitsministeriet kan […] oplyse følgende:

1.1. Det følger af § 29 i lov nr. 357 af 2. juni 1999 om undersøgelseskommissioner, § 17 i lov nr. 359 af 2. juni 1999 om undersøgelse af politiets efterretningsvirksomhed på det politiske område og af de aktiviteter, der var baggrunden for denne virksomhed, og § 5, stk. 2, i lov nr. 356 af 8. juni 1995 om undersøgelse af den færøske banksag, at offentlighedsloven ikke gælder for den virksomhed, der udøves af de omhandlede undersøgelseskommissioner.

Baggrunden herfor er, at de nævnte undersøgelseskommissioner ikke er almindelige offentlige myndigheder, der skal udføre forvaltningsretlige opgaver. Kommissionerne skal alene udføre de opgaver, der fremgår af deres respektive kommissorier, hvorfor der ikke er behov for, at kommissionerne omfattes af den forvaltningsretlige lovgivning. Der henvises til Folketingstidende 1998-99, Tillæg A, side 266 og side 1760 og Folketingstidende 1994-95, Tillæg A, side 3477.

1.2. Det følger af § 19 i dyreforsøgsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1306 af 23. november 2007, at retten til aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen ikke omfatter adgang til at blive gjort bekendt med identiteten, herunder navne, adresser og telefonnumre, på de personer, der udfører forsøg eller passer dyr til sådanne formål.

Bestemmelsen i § 19 blev indført ved lov nr. 382 af 10. juni 1987 om dyreforsøg og fik sin nuværende ordlyd ved lov nr. 470 af 30. juni 1993 om ændring af lov om dyreforsøg.

Bestemmelsen blev indført ud fra den betragtning, at debatten om dyreforsøgs etiske tilladelighed kan medføre chikane af personer eller virksomheder, som beskæftiger sig med dyreforsøg, jf. Folketingstidende 1986-87, tillæg A, sp. 476.

Efter dyreforsøgsloven fra 1987 omfattede undtagelsen fra aktindsigtsreglerne tillige oplysninger om de institutioner eller virksomheder, hvor forsøg udføres, men med lovændringen i 1993 blev disse oplysninger undergivet almindelig aktindsigt. Denne ændring var ikke en del af det oprindelige forslag til ændring af dyreværnsloven, men blev indsat som et ændringsforslag hertil ud fra et ønske om større åbenhed omkring dyreforsøg. Det blev således under behandlingen af lovforslaget fremhævet, at hemmeligholdelsen af identiteten på virksomheder og institutioner medvirkede til mytedannelse og fejlagtige forestillinger om, hvad der foregik de pågældende steder. Der henvises til Folketingstidende 1992-93, tillæg B, sp. 1475 f.

2. Offentlighedskommissionen har endvidere anmodet Justitsministeriet om at oplyse om særlige bestemmelser om tavshedspligt omfattet af offentlighedslovens § 14.

Justitsministeriet kan i den anledning oplyse, at der inden for Justitsministeriets område ikke ses at være fastsat særlige bestemmelser om tavshedspligt af betydning for det rejste spørgsmål."

7. Kirkeministeriets besvarelse af 26. marts 2009

"[…] kan det oplyses, at Kirkeministeriet ikke har undtagelsesbestemmelser til offentlighedslovens regler om aktindsigt fastsat i lovgivning, som falder inden for Kirkeministeriets ressort.

Ligeledes kan Kirkeministeriet oplyse, at ministeriet ikke har fastsat særlige tavshedspligtsbestemmelser, der er omfattet af offentlighedslovens § 14. Af særlig betydning for Kirkeministeriet er dog Danske Lov 2-5-20 om præsters tavshedspligt som sjælesørgere. "

8. Klima- og Energiministeriets besvarelse af 17. april 2009

"[…]

Spørgsmål 1 – Undtagelser fra offentlighedslovens regler om aktindsigt
Klima- og Energiministeriet har ikke fundet bestemmelser indenfor ministeriets område, der indeholder undtagelser fra offentlighedslovens regler om aktindsigt.

Spørgsmål 2 – Særlige bestemmelser om tavshedspligt

Klima- og Energiministeriet har ikke fundet bestemmelser indenfor ministeriets område, der indeholder særlige bestemmelser om tavshedspligt, jf. offentlighedslovens § 14.

El- og naturgasforsyningslovene indeholder dog nedenstående bestemmelser om tavshedspligt:

Elforsyningsloven

Elforsyningslovens § 84, stk. 7, indeholder en bestemmelse, hvorefter: "Virksomheder skal bevare fortroligheden af kommercielt følsomme oplysninger, som modtages i henhold til stk. 1-4."

Elforsyningslovens § 84 a, stk. 1, indeholder en bestemmelse, hvorefter: "Kollektive elforsyningsvirksomheder skal iagttage fortrolighed om kommercielt følsomme oplysninger, som de modtager i forbindelse med udøvelsen af deres virksomhed, og skal forhindre, at oplysninger om egne aktiviteter, som kan være forretningsmæssigt fordelagtige, bliver videregivet på en diskriminerende måde."

Der er ikke knyttet bemærkninger til bestemmelsen i § 84, stk. 7. Det fremgår af bemærkningerne til § 84 a, stk. 1, at formålet med bestemmelsen bl.a. er at sikre, at selskaberne ikke kan videregive kommercielt følsomme oplysninger til andre med det resultat, at f.eks. et bestemt handelsselskab får konkurrencemæssige fordele i forhold til andre handelsselskaber.

Det fremgår endvidere, at persondataloven omfatter behandling af personoplysninger foretaget af offentlige myndigheder og af private virksomheder, foreninger og lignende. Persondataloven gælder som hovedregel kun for behandlingen af oplysninger om fysiske personer. I forhold hertil har bestemmelsen et bredere sigte ved at omfatte kommercielt følsomme oplysninger vedrørende både fysiske og juridiske personer.

Bestemmelsen skal endvidere forhindre, at oplysninger om egne aktiviteter, som kan være forretningsmæssigt fordelagtige, bliver videregivet på en diskriminerende måde.

Bestemmelsen har til formål at opfylde eldirektivets krav til virksomhedernes tavshedspligt, jf. artikel 12 og 16.

Naturgasforsyningsloven

Naturgasforsyningslovens § 46, stk. 1, indeholder en lignende bestemmelse som i elforsyningsloven, idet det fremgår, at:

> "Transmissions-, distributions-, lager- og LNG-selskaber skal behandle forretningsmæssigt følsomme oplysninger, som de modtager under udøvelsen af deres virksomhed, fortroligt og forhindre, at oplysninger om egne aktiviteter, som kan være forretningsmæssigt fordelagtige, bliver videregivet på en diskriminerende måde, jf. dog stk. 2.
>
> *Stk. 2.* Uanset bestemmelsen i stk. 1 er selskaberne forpligtet til at anmelde eller meddele oplysninger til transport- og energiministeren, Energitilsynet og Energiklagenævnet i overensstemmelse med gældende regler herom."

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at denne især tager sigte på, at et selskab som forsyningsselskab ikke skaffer sig konkurrencemæssige fordele i forhold til tredjepart ved at udnytte følsomme oplysninger, selskabet har modtaget i sin egenskab af transport- eller lagerselskab. Herudover har de pligt til at forhindre, at oplysninger om deres egne aktiviteter, som kan være forretningsmæssigt fordelagtige, bliver videregivet på en diskriminerende måde.

§ 46 har til formål at opfylde kravene i gasdirektivets artikel 10 og 14.

[…]."

9. Kulturministeriets besvarelse af 20. april 2009

"[…] hermed meddele følgende:

Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed (jf. lovbekendtgørelse nr. 338 af 11. april 2007):

> "**§ 86.** Sager og dokumenter vedrørende DR's og de regionale TV 2-virksomheders programvirksomhed og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil er undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen."

Bestemmelsen blev indført i forbindelse med 1993 II-loven (idet den dengang dog lød "… DR's og TV 2's …").

Om baggrunden for bestemmelsen fremgår det bl.a. af lovens forarbejder, at hensynet til informations- og ytringsfriheden og den kunstneriske frihed generelt tilsiger, at der gives DR og TV 2 (der dengang var fællesbetegnelsen for TV 2/DANMARK og de regionale TV 2-virksomheder) en så fri og uafhængig stilling som muligt, herunder særligt vedrørende programlægning og pro-

gramudøvelse, samt vedrørende øvrige dispositioner, der indirekte vil påvirke programvirksomheden. Herudover er det i forarbejderne anført, at det med henblik på at sikre informations- og ytringsfriheden anses for rigtigst generelt at undtage sager og dokumenter, som har tilknytning til DR's og TV 2's programvirksomhed, og at stationerne for så vidt angår deres udsendelser herved ligestilles med den trykte presse. Der henvises til, at DR og TV 2 desuden befinder sig i en konkurrencesituation i forhold til andre danske og udenlandske radio- og tv-foretagender, for hvilke der ikke gælder bestemmelser om, at offentligheden har adgang til indsigt i interne forhold, og som heller ikke er pålagt de særlige bånd, som offentlighedsloven og forvaltningsloven pålægger. På denne baggrund konkluderes det, at det er naturligt at gennemføre en vis begrænsning med hensyn til de offentretlige regler, der skal gælde for DR og TV 2, også for så vidt angår forretningsmæssige forhold.

I forbindelse med vedtagelsen af en ny radio- og fjernsynslov i december 2002 blev bestemmelsen præciseret, så den lød "… DR's, TV 2/DANMARK's og de regionale TV 2-virksomheders …". I forbindelse med en ændring af radio- og fjernsynsloven i foråret 2003 som følge af lov om TV 2/DANMARK A/S (jf. nedenfor) udgik "TV 2/DANMARK" af bestemmelsen.

Ombudsmanden er kompetent i forhold til DR og de regionale TV 2-virksomheder, herunder også med hensyn til afgrænsningen af de sagstyper, der er undtaget fra offentlighedsloven.

Lov om TV 2/DANMARK A/S (Lov nr. 438 af 10. juni 2003)

> "**§ 6.** Sagsakter vedrørende omdannelse af TV 2/DANMARK til aktieselskab samt sagsakter vedrørende salg af aktier i TV 2/DANMARK A/S er undtaget fra adgangen til aktindsigt i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen."

Det fremgår af lovens forarbejder, at bestemmelsen er indsat af hensyn til beskyttelse af statens og TV 2/DANMARK's økonomiske og forretningsmæssige interesser.

Arkivloven (Lov nr. 1035 af 21. august 2007), Lov om ændring af Arkivloven, (Lov nr. 1170 af 10. december 2008)

Arkivloven har ikke umiddelbart nogle undtagelsesbestemmelser fra offentlighedslovens regler om aktindsigt, dog vil Kulturministeriet for god ordens skyld henlede opmærksomheden på den lovændring af arkivlovens bestem-

melser om private arkivalier, som blev gennemført i 2008, som konsekvens af ombudsmandens redegørelse i den såkaldte Bøgnersag.

Formålet med ændringen af arkivloven var, at præcisere retsstillingen fsva. private arkivalier, således at den aftale om tilgængelighed, der er truffet med den afleverende part og det modtagende arkiv, kan opretholdes, uanset hvem der træffer afgørelse om benyttelse af disse arkivalier.

I forbindelse med den føromtalte Bøgnersag opstod der tvivl, om og i givet fald hvilke tilfælde private arkivalier, der er indleveret til offentlig arkiv, er omfattet af bestemmelserne om aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen.

Ad 2
Der findes inden for Kulturministeriet ressort ingen undtagelsesbestemmelser fra offentlighedslovens regler om aktindsigt eller tavshedspligtsbestemmelser i medfør af offentlighedslovens § 14."

10. Miljøministeriets besvarelse af 17. april 2009

"[…]

Lovgivning under Skov og Naturstyrelsen samt By - og Landskabsstyrelsen:
Det kan oplyses, at der ikke i den lovgivning, som By - og Landskabsstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen administrerer, er sådanne undtagelser eller tavshedspligtbestemmelser.

Det kan dog oplyses, at der i det lovforslag, der netop er fremsat, om lov om ændring af lov om råstoffer (L190) er indeholdt nogle forslag til regler om fortrolighed, og dermed undtagelse til offentlighedslovens regler om aktindsigt, nemlig lovforslagets § 20a, stk. 1 og 5:

> "**§ 20 a.** Tilladelse efter § 20 meddeles for en tidsbegrænset periode. Tilladelse til henholdsvis efterforskning og indvinding meddeles hver for sig. I en tilladelse til efterforskning efter § 20, stk. 2, litra a, kan der gives ansøgeren fortrinsret til indvindingstilladelse. I en efterforskningstilladelse med fortrinsret kan det bestemmes, at efterforsknings- og undersøgelsesdata skal behandles fortroligt i et nærmere fastsat tidsrum, jf. stk. 5.
>
> ….
>
> *Stk. 5.* Miljøministeren fastsætter nærmere regler om meddelelse af tilladelse efter § 20, herunder om betingelser for og afholdelse af auktion og overbud, kri-

terier i forbindelse med auktion, tidsbegrænsning, eneret, fortrolig behandling af efterforsknings- og undersøgelsesdata og om tilladelsesordningen i øvrigt."

I øvrigt skal der for god ordens skyld gøres opmærksom på, at den tavshedspligtbestemmelse i vandløbslovens § 91 a, der er nævnt i det bilag med fortegnelse over særlige tavshedspligtbestemmelser som er medsendt (optrykt i Folketingstidende 1969/70 tillæg B, sp.2131f.) er ophævet ved en lovændring i 1973. Der henvises til pkt. 12 i bilaget.

Lovgivning under Kort- og Matrikelstyrelsen:
Vedrørende det første spørgsmål findes på Kort & Matrikelstyrelsens område Lov nr. 1331 af 19. december 2008 om infrastruktur for geografisk information. Loven træder i kraft den 15. maj 2009.

Lovens § 6, stk. 1 giver i forhold til offentlighedsloven en udvidet adgang til aktindsigt i miljøoplysninger eller de temaer, der følger af bilag I, II og III i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/2/EF af 14. marts 2007 om opbygningen af en infrastruktur for geografisk information i Det Europæiske Fællesskab (Inspire). Bestemmelsen giver endvidere en videregående adgang til metadata. Disse kan man kun undtage af hensyn til rigets internationale interesser, den offentlige sikkerhed eller rigets forsvar.

Efter lovens § 6, stk. 2 har enhver adgang til andre datasæt med de begrænsninger, der følger af lov om offentlighed i forvaltningen.

Baggrunden og formålet med § 6, stk. 1 er at gennemføre direktivets bestemmelser om adgang til geodatasæt og geodatatjenester. Direktivets bestemmelser følger bestemmelserne om adgang til miljøoplysninger, som blev fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger. Loven giver en udvidet adgang til aktindsigt i miljøoplysninger i forhold til de regler, der følger af lov om offentlighed i forvaltningen. Den udvidede adgang til at se metadata følger endvidere af direktivet.

Baggrunden og formålet med lovens § 6, stk. 2 er at begrænse offentlighedens adgang til de geodatasæt og geodatatjenester, der indeholder andre oplysninger end miljøoplysninger. Offentligheden har således adgang til disse oplysninger i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen.

Efter lovens § 8, stk. 6 kan adgangen til geodatasæt og geodatatjenester, der skal anvendes til at udføre offentlige opgaver, der kan få virkning for miljøet, kun begrænses af hensyn til retssagers behandling ved domstolene, rigets internationale interesser, den offentlige sikkerhed eller rigets forsvar, når geoda-

tasættet eller geodatatjenesten skal stilles til rådighed for en anden offentlig myndighed, herunder for f.eks. EU-institutioner eller EU-organer.

Baggrunden og formålet med bestemmelsen er at gennemføre direktivets artikel 17 om adgang til geodatasæt og geodatatjenester for andre myndigheder. Direktivet har fastlagt en meget snæver mulighed for at undtage oplysninger, når oplysningerne skal gives til andre myndigheder, og loven giver derfor en udvidet adgang til geodatasæt og geodatatjenester i forhold til lov om offentlighed i forvaltningen.

Flere oplysninger om loven kan findes på Folketingets hjemmeside. Lovforslaget er fra den aktuelle samling og hedder L12.

Vedrørende det andet spørgsmål har Kort & Matrikelstyrelsen ikke nogen lovgivning, der er omfattet af offentlighedslovens § 14.

Lovgivningen under Miljøstyrelsen:

Miljøstyrelsen har forstået det første spørgsmål som gående på hvilke fravigelser, som findes i forhold til offentlighedsloven. I denne forbindelse kan nævnes lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 om aktindsigt i miljøoplysninger ("Miljøoplysningsloven").

Ved lov nr. 292 af 27. april 1994 om aktindsigt i miljøoplysninger ("miljøoplysningsloven") blev Rådets direktiv 90/3 13/EØF om fri adgang til miljøoplysninger gennemført i dansk ret.

I 2000 blev miljøoplysningsloven ændret ved § 1 i lov nr. 447 af 31. maj 2000, hvorved bestemmelser om aktindsigt i miljøoplysninger i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (Århuskonventionen) blev gennemført i dansk ret.

Ved lov nr. 310 af 2. maj 2005, blev Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4 EF om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF gennemført i dansk ret.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF gennemfører Århuskonventionens regler om aktindsigt i miljøoplysninger og aktiv formidling af miljøoplysninger i EU-retten.

Direktivets og konventionens væsentligste bestemmelser er allerede gældende dansk ret i medfør af offentlighedsloven og forvaltningsloven, der også omfatter miljøoplysninger.

På visse punkter er der imidlertid forskel. De væsentligste er, at:

- Miljøoplysningsloven giver ret til aktindsigt hos en større kreds af myndigheder og organer end i offentlighedsloven.
- Miljøoplysningsloven giver adgang til miljøoplysninger, uanset i hvilken form de foreligger.
- Miljøoplysningsloven giver som udgangspunkt ret til at få udleveret oplysningerne i den form, som borgerne ønsker.
- Miljøoplysningsloven giver på visse områder større adgang til miljøoplysninger end efter offentlighedsloven og forvaltningsloven.
- Miljøoplysningsloven fastsætter en absolut 2-måneders-frist for afgørelse af sager om aktindsigt i miljøoplysninger.
- Miljøoplysningsloven giver ikke mulighed for at begrænse retten til aktindsigt efter, hvornår miljøoplysningerne er tilvejebragt.
- Herudover fastsætter miljøoplysningsloven regler om aktiv formidling af miljøoplysninger.

Af relevante forarbejder kan der henvises til:

- L 70 af 20. januar 2000 – Ændring af lov om aktindsigt i miljøoplysninger (implementering af Århuskonventionen).
- L4 af 26. april 2005 – Ændring af vise miljølove (Gennemførelse af direktiv om Århuskonventionen).

Vedrørende det andet spørgsmål indeholder lovbekendtgørelse nr. 1755 af 22. december 2006 om kemiske stoffer og produkter regler om tavshedspligt mm.

I § 58, stk. 1 i lov om kemiske stoffer og produkter, fremgår det at den, der udøver eller har udøvet opgaver efter loven, er underkastet tavshedspligt efter borgerlig straffelovs §§ 152-152 c.

I de specielle bemærkninger til bestemmelsen fremgår bl.a., at: "En tavshedspligtsbestemmelse skønnes nødvendig for at tilgodese erhvervenes interesse i, at oplysninger om erhvervsmæssigt vigtige forhold, for eksempel fabrikshemmeligheder, bliver behandlet på forsvarlig og fortrolig måde. Den foreslåede formulering bevirker således, at myndighederne vil være afskåret fra til udenforstående at videregive oplysninger af den karakter, som efter straffelovens § 152 og § 264 b bør behandles fortroligt. Det vil bero på en konkret vurdering, hvorvidt en oplysning bør have krav på hemmeligholdelse."

Der henvises til L79, Folketingssamling 1978-79.

I § 58, stk. 2 i lov om kemiske stoffer og produkter, fremgår det, at miljøministeren kan fastsætte regler om tavshedspligt og om behandling af sager og aktindsigt, herunder om hvilke oplysninger der kan betragtes som fortrolige.

I de specielle bemærkninger til bestemmelsen fremgår det, at bemyndigelsen vil blive udnyttet til at gennemføre EF-retlige regler herom. Bemyndigelsen udnyttes pt. ikke.

Der henvises til L17 af 7. oktober 1992."

11. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris besvarelse af 16. april 2009

"[…] kan ministeriet oplyse, at det af § 55, stk. 5, i lov nr. 526 af 24. juni 2005 om fødevarer, som ændret ved lov nr. 110 af 26. februar 2008, fremgår, at dokumenter, der i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven er interne, ikke som følge af udveksling mellem Fødevarekontroludvalget og revisionsenheden mister deres interne karakter.

Af bemærkningerne til bestemmelsen, jf. Folketingsåret 2004-2005 2.samling - L 145, oprindeligt § 55, stk. 4, fremgår det, at formålet med bestemmelsen er at sikre Fødevarekontroludvalget bedst mulige vilkår for at udøve sin kontrolvirksomhed. De pågældende dokumenter mister derfor ikke deres interne karakter, fordi de udveksles mellem Fødevarekontroludvalget og revisionsenheden.

Der er ikke inden for ministeriets lovområde fastsat særlige regler om tavshedspligt, der er omfattet af offentlighedslovens § 14."

12. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelses besvarelse af 17. april 2009

"[…] kan oplyse følgende:

Ad undtagelser fra offentlighedslovens regler om aktindsigt:
Sundhedslovens (lovbekendtgørelse nr. 95 af 7. februar 2008 med senere ændringer) kapitel 8 indeholder regler om aktindsigt i patientjournaler. Sundhedslovens § 37 har følgende ordlyd:

> "**§ 37**. Fremsætter en patient begæring herom, skal patienten have meddelelse om, hvorvidt der behandles helbredsoplysninger om vedkommende indeholdt

i patientjournaler m.v. Behandles sådanne oplysninger, skal der på patientens begæring og på en let forståelig måde gives patienten meddelelse om,
1) hvilke oplysninger der behandles,
2) behandlingens formål,
3) kategorierne af modtagere af oplysningerne og
4) tilgængelig information om, hvorfra disse oplysninger stammer.

Stk. 2. Retten efter stk. 1 kan dog begrænses, i det omfang patientens interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private interesser."

Reglerne i sundhedslovens kapitel 8 er videreført fra §§ 19 - 22 i lov nr. 482 af 1. juli 1998 om patienters retsstilling, der trådte i kraft den 1. oktober 1998. Patientretsstillingslovens bestemmelser videreførte reglerne i lov nr. 504 af 30. juni 1993 om aktindsigt i helbredsoplysninger, der trådte i kraft den 1. januar 1994. Før dette tidspunkt var adgangen til aktindsigt i patientjournaler reguleret i offentlighedsloven og forvaltningsloven.

Lov nr. 504 af 30. juni 1993 om aktindsigt i helbredsoplysninger

I forhold til offentlighedsloven var lovens formål at udvide patientens ret til at se, hvilke oplysninger der blev noteret om vedkommende i forbindelse med undersøgelse, behandling og pleje inden for sundhedsvæsenet. Adgangen til aktindsigt blev udvidet til ikke kun at omfatte sygehusjournaler på de offentlige sygehuse, men også privat praktiserende og andre autoriserede sundhedspersoners journaler og optegnelser.

Der henvises til F.T. 1992/1993, tillæg A, sp. 7779 ff., og tillæg B, sp. 1807 ff.

Lov nr. 482 af 1. juli 1998 om patienters retsstilling

Med vedtagelsen af lov om patienters retsstilling blev reglerne om aktindsigt i patientjournaler ændret på en række væsentlige punkter.

Patienternes ret til oplysninger blev udvidet til – udover aktindsigt i de foreliggende oplysninger – også at omfatte information om formålet med behandlingen af personoplysningerne, om kategorierne af modtagere af oplysningerne m.v. Ændringerne var en følge af gennemførelsen af Europarlamentets og Rådets Direktiv 95/45/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og fri udveksling af sådanne oplysninger.

Patienter, der er fyldt 15 år, fik ret til aktindsigt efter lovens regler, og de nærmeste pårørende til afdøde patienter fik som udgangspunkt ret til oplysninger om en afdød patients sygdomsforløb, dødsårsag og dødsmåde.

Reglerne gælder som hovedregel alene for patientjournaler m.v. oprettet efter den 1. januar 1994, for de offentlige sygehuses journalers vedkommende dog 1. januar 1987, og for tilførsler til eksisterende journaler foretaget efter den 1. januar 1994 (1. januar 1987). Ønskes der aktindsigt i for eksempel journaloptegnelser, lægeerklæringer m.v. fra tidligere end 1. januar 1987 (1. januar 1994), reguleres denne adgang efter de almindelige regler i forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Der henvises til F.T. 1997/98 (2. samling), Tillæg A, sp. 528 ff., sp. 536 ff. og sp. 543 ff.

Sundhedsloven - lovbekendtgørelse nr. 95 af 7. februar 2008 med senere ændringer

Med vedtagelsen af sundhedsloven blev lov om patienters retsstilling ophævet. I den forbindelse blev undtagelsen for registre omfattet af lov om offentlige myndigheders registre, ophævet. Det blev herved tydeliggjort, at bestemmelsen omfatter aktindsigt i såvel elektroniske som manuelle journaler.

Ad tavshedspligtsbestemmelser omfattet af offentlighedslovens § 14:

Reglerne om tavshedspligt, videregivelse og indhentning af helbredsoplysninger inden for sundhedsvæsenet er fastsat i **sundhedslovens kapitel 9** (§§ 40-49). Der er tale om særregler, der på visse punkter afviger fra de almindelige tavshedspligtsregler i forvaltningsloven, straffeloven og tjenestemandslovgivningen.

Reglerne i sundhedslovens kapitel 9 er en videreførelse af reglerne i lov nr. 482 af 1. juli 1998 om patienters retsstilling og er senest ændret ved lov nr. 431 af 8. maj 2007.

Sundhedslovens § 40, stk. 1, fastslår, at en patient har krav på, at sundhedspersoner iagttager tavshed om, hvad de under udøvelsen af deres erhverv erfarer eller får formodning om angående helbredsforhold, øvrige rent private forhold og andre fortrolige oplysninger, jf. dog de øvrige regler i sundhedslovens kapitel 9.

Reglerne om tavshedspligt er udarbejdet på baggrund af Sundhedsministeriets betænkning nr. 1305/1995 "Lægers tavshedspligt og videregivelse af helbredsoplysninger", dog således, at reglerne om videregivelse af helbredsoplysninger til brug for behandling m.v., navnlig sundhedslovens § 41, er forenklet i forhold til betænkningens forslag.

Baggrunden for vedtagelsen af reglerne var, at det fandtes uhensigtsmæssigt, at reglerne om videregivelse af helbredsoplysninger fremgik af flere forskellige

regelsæt. Af hensyn til såvel patienters som sundhedspersoners muligheder for at overskue retstilstanden, blev der indført ensartede regler for videregivelse af helbredsoplysninger inden for sundhedsvæsenet, og reguleringen blev herved samlet i én lov og blev uafhængig af, hvorvidt oplysningerne førtes manuelt eller elektronisk.

Bestemmelserne har endvidere til formål at understrege, at det er en fundamental regel indenfor sundhedsområdet, at de oplysninger, man betror en sundhedsperson, bliver mellem patienten og den pågældende sundhedsperson og ikke videregives til uvedkommende. Bestemmelserne fastslår, at patienten har et krav på beskyttelse af sit privatliv, og at retten også er en afgørende forudsætning for, at der kan etableres et tillidsforhold til sundhedspersonen. Tillidsforholdet er nødvendigt både af hensyn til patientens behandling og for at sikre en tilstrækkelig tiltro og respekt for sundhedspersonerne, og dermed også for at skabe en tillid i befolkningen til sundhedsvæsenet.

Der henvises til F.T. 1997/98 (2. samling), Tillæg A, sp. 516 ff. og sp. 537 ff. angående forarbejderne til lov om patienters retsstilling.

Tavshedspligt i forhold til indrapportering af utilsigtede hændelser

Ved en ændring af sundhedsloven (L 82), som Folketinget har vedtaget den 17. marts 2009, fastsættes der en særlig tavshedspligtbestemmelse. Lovændringen vil blive sat i kraft ved bekendtgørelse og forventes at træde i kraft i første halvår af 2010.

Lovændringen indebærer, at sundhedspersoner fremover får pligt til at rapportere utilsigtede hændelser, der forekommer i alle dele af sundhedsvæsenet, ligesom patienter og pårørende får mulighed for at rapportere utilsigtede hændelser. I den forbindelse fastsættes der med lovændringen i sundhedslovens § 200, stk. 1, en bestemmelse, hvorefter oplysninger om enkeltpersoner, der indgår i en rapportering om en utilsigtet hændelse, er fortrolige. Bestemmelsen indebærer, at personer, der virker inden for den offentlige forvaltning, er underlagt en særlig tavshedspligt med hensyn til de nævnte oplysninger. Bestemmelsen indebærer endvidere, at de nævnte oplysninger ikke er omfattet af adgangen til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 14. Den registrerede har som følge af bestemmelsen heller ikke indsigtsret i rapporteringssystemet efter persondataloven, jf. persondatalovens § 32, stk. 2.

Baggrunden for bestemmelsen er, at rapporteringssystemet er et læringssystem, som er fuldstændig adskilt fra tilsyns-, klage- og erstatningssystemet. Respekten for dette er en grundlæggende forudsætning for sundhedspersonernes tillid til, at rapporteringerne udelukkende anvendes til læring og dermed til,

at rapporteringssystemet kan fungere. Bestemmelsen hindrer f.eks. en patient i – via indsigtsretten eller adgangen til aktindsigt – at blive bekendt med oplysninger, som kan anvendes i en klage- eller erstatningssag. Med bestemmelsen sikres det således, at rapporteringerne udelukkende kan anvendes til brug for arbejdet med at forbedre patientsikkerheden.

Der henvises til F.T. 2008/09, tillæg A, sp. 2371.

Herudover er det ministeriets opfattelse, at følgende to bestemmelser er omfattet af anmodningen om at modtage oplysning om eventuelle tavshedsbestemmelser inden for ministeriets ressort, der er omfattet af offentlighedslovens § 14:

Det gælder primært **apotekerlovens § 69** (lov om apoteksvirksomhed, jf. lovbekendtgørelse nr. 855 af 4. august 2008).

Det følger af apotekerlovens *§ 69, stk. 1*, at borgerlig straffelovs § 152 finder tilsvarende anvendelse på:

1) medlemmer af og stedfortrædere i Voldgiftsnævnet, jf. § 68,
2) sagkyndige, der afgiver erklæringer til nævnet,
3) repræsentanter, der er nævnt i § 68, stk. 2,
4) medhjælpere for de personer, der er nævnt under nr. 1-3, og
5) konsulenter, der er nævnt i § 66 og § 67. betragte hvad, de erfarer i forbindelse med virksomheden, som en hemmelighed.

Det følger af apotekerlovens *§ 69, stk. 2,* at hvad de personer, der er nævnt i stk. 1, erfarer i forbindelse med virksomheden, skal betragtes som en hemmelighed.

Det kan oplyses, at apotekerlovens § 69 blev indsat ved lov nr. 279 af 6. juni 1984 om apoteksvirksomhed. Forarbejderne til loven indeholder ingen specifikke bemærkninger om formålet med bestemmelsen. Det er imidlertid ministeriets opfattelse, at den særlige tavshedsbestemmelse er begrundet i, at de sager, som den pågældende personkreds er inddraget i, er af meget følsom karakter. Voldgiftsnævnet træffer således afgørelse i sager om *apoteksovertagelse*, ligesom konsulenter nævnt i § 66 medvirker ved udarbejdelsen af indstillinger til ministeren for sundhed og forebyggelse om regler, der fastsættes om apotekernes priser ved salg af lægemidler til forbrugerne. Endelig rådgiver konsulenter nævnt i § 67 Lægemiddelstyrelsen i sager om *meddelelse af apotekerbevillinger* og i sager om *ansættelse af sygehusapotekere*.

For god ordens skyld bør endvidere nævnes **lægemiddellovens § 100** (lov nr. 1180 af 12. december 2005), hvorefter medlemmer af Registreringsnævnet og Farmakopénævnet, og sagkyndige, som afgiver erklæringer til nævnene, under ansvar efter borgerlig straffelovs § 152 er forpligtet til over for alle uvedkom-

mende at hemmeligholde, hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om, *når oplysningerne efter deres karakter er fortrolige.*

Det skal bemærkes, at det fremgår af bemærkningerne til det lovforslag (L7 fremsat den 5. oktober 2005), som dannede grundlaget for lægemiddellovens § 100, at bestemmelsen i praksis er blevet fortolket i overensstemmelse med forvaltningsloven, således at pligten til hemmeligholdelse kun gælder fortrolige oplysninger. Man fandt det på den baggrund mest hensigtsmæssigt at præcisere dette i bestemmelsen, hvilket skete ved indsættelsen af den *kursiverede eftersætning,* jf. ovenfor."

13. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings besvarelse af 20. april 2009

"[…] kan oplyse, at der inden for ministeriets ressort findes følgende særlige regler om aktindsigt:

Bekendtgørelse af lov nr. 681 af 23. juni 2004 om etablering og fælles udnyttelse af master til radiokommunikationsformål m.v. (masteloven):
Det fremgår af mastelovens § 19, stk. 4, at reglerne om aktindsigt i forvaltningslovens og i lov om offentlighed i forvaltningen ikke gælder for oplysninger, som IT- og Telestyrelsen modtager fra Europa-Kommissionen eller nationale tilsynsmyndigheder i andre EU-medlemsstater, hvis den myndighed, der afgiver oplysningerne, vurderer, at disse ikke skal være offentligt tilgængelige.

Bestemmelsen vedrører oplysninger, som skønnes nødvendige med henblik på administrationen af masteloven og administrative forskrifter udstedt i medfør heraf, jf. § 19, stk. 1. Det fremgår af bemærkningerne til § 19, stk. 1, at officialprincippet bevirker, "at offentlige myndigheder er forpligtet på at undersøge de forelagte sager så langt, som det er nødvendigt i det enkelte tilfælde for at træffe en forsvarlig afgørelse. Med henblik på sikring af det bedste grundlag herfor, kan Telestyrelsen og landzone- og bygningsmyndigheden i medfør af denne bestemmelse afkræve de involverede parter alle relevante oplysninger."

Af lovbemærkningerne til § 19, stk. 4, fremgår det, at bestemmelsen sikrer, at oplysninger, der af en national tilsynsmyndighed i et EU-land er klassificeret som ikke offentligt tilgængelige efter myndighedens nationale regler, heller ikke er offentligt tilgængelige i Danmark, selvom dette ellers ville være tilfældet efter de danske regler om aktindsigt i forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Bekendtgørelse nr. 662 af 10. juli 2003 af lov om graveadgang og ekspropriation m.v. til telekommunikationsformål (graveloven):
Det fremgår af gravelovens § 9a, stk. 3, at reglerne om aktindsigt i forvaltningsloven og i lov om offentlighed i forvaltningen ikke gælder oplysninger, som IT- og Telestyrelsen modtager fra Europa-Kommissionen eller nationale tilsynsmyndigheder i andre EU-medlemsstater, hvis den myndighed, der afgiver oplysningerne, vurderer, at disse ikke skal være offentligt tilgængelige.

Bestemmelsen vedrører oplysninger som skønnes nødvendige med henblik på administrationen af graveloven og administrative forskrifter udstedt i medfør heraf.

Ifølge lovbemærkningerne til bestemmelsen sikrer denne, at oplysninger, der af en national tilsynsmyndighed i et EU-land er klassificeret som ikke offentligt tilgængelige efter myndighedernes nationale regler, heller ikke er offentligt tilgængelige i Danmark, selvom dette ellers ville være tilfældet efter de danske regler om aktindsigt i forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Bekendtgørelse af lov nr. 780 af 28. juni 2007 om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet med senere ændringer (teleloven):
Det følger af § 80 i lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, jf. lovbekendtgørelse nr. 780 af 28. juni 2007 med senere ændringer, at reglerne om aktindsigt i lov om offentlighed i forvaltningen ikke gælder i forbindelse med mægling vedrørende aftaler om samtrafik, eller afgørelser eller fastsættelse af vilkår og priser for samtrafik efter mægling. Formålet med at undtage mægling og afgørelser om fastsættelse af vilkår og priser for samtrafik i forbindelse med mægling fra aktindsigt er at fremme, at mæglingen lykkes. Det er anset for uproblematisk at undtage mægling og afgørelser om fastsættelse af vilkår og priser for samtrafik fra aktindsigt, da resultatet af mæglingen af en aftale om samtrafik under alle omstændigheder skal gøres offentligt tilgængeligt.

Endvidere følger det af telelovens § 106a, at dokumenter og oplysninger i afgørelser, hvor visse af disse kan undtages fra at blive gjort tilgængelige i medfør af offentlighedslovens regler eller andre særlige regler, som måtte være foreskrevet i teleloven eller anden lovgivning fx reglen i § 80.

Endvidere følger af lovens § 107 b, stk. 2, at reglerne om aktindsigt i forvaltningsloven og i lov om offentlighed i forvaltningen ikke gælder oplysninger, som IT- og Telestyrelsen modtager fra Europa-Kommissionen eller nationale tilsynsmyndigheder i andre EU-medlemsstater, hvis den myndighed, der afgiver oplysningerne, vurderer, at disse ikke skal være offentligt tilgængelige. Formålet med bestemmelsen er at sikre, at oplysninger, der af en national tilsyns-

myndighed i et EU-land er klassificeret som ikke offentligt tilgængelige efter myndighedens nationale regler, heller ikke er offentligt tilgængelige i Danmark, selvom dette ellers ville være tilfældet efter de danske regler om aktindsigt i forvaltningsloven og i lov om offentlighed i forvaltningen.

Inden for ministeriets ressort findes der ingen særlige regler om tavshedspligt."

14. Skatteministeriets besvarelse af 14. april 2009:

"[…] kan det oplyses, at der alene forefindes én tavshedspligtsbestemmelse, de er omfattet af offentlighedslovens § 14, nemlig skatteforvaltningslovens § 17.

Skatteforvaltningslovens § 17, 1. pkt. har følgende ordlyd:

"Skattemyndighederne skal under ansvar efter §§ 152, 152 a og §§ 152 c-152 f i straffeloven iagttage ubetinget tavshed over for uvedkommende med hensyn til oplysninger om en fysisk eller en juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som de under varetagelsen af deres arbejde bliver bekendt med."[1]

1. Tavshedspligtens indhold og omfang

Reglerne i skatteforvaltningslovens § 17 pålægger skattemyndighederne en ubetinget tavshedspligt over for uvedkommende med hensyn til omfattede oplysninger.

1.1 Omfattede oplysninger

Den særlige tavshedspligt omfatter oplysninger, der kan henføres til en bestemt fysisk eller juridisk person, og som vedrører den pågældendes økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold.

Vejledning om afgrænsningen af oplysninger om økonomiske eller privatlivet tilhørende forhold kan søges i offentlighedslovens § 12, stk. 2, nr. 1[2].

1 Jf. lov nr. 427 af 6/6 2005 (lovbekendtgørelse nr. 907 af 28/8 2006).

2 Jf. *Processuelle regler på SKATs område, afsnit M.1.2.2.*

Anvendelsesområdet for den særlige tavshedspligt omfatter hele ministerområdets lovgivning bortset fra lovgivning, der ikke er lovgivning om skatter i bred forstand[3].

Den særlige tavshedspligt på Skatteministeriets område vedrører alene hensynet til privates interesser *(Privatlivets fred*[4]*)*.

1.2 Tavshedspligtens omfang

En nærmere fastlæggelse af tavshedspligtens omfang beror på fortolkningen af "uvedkommende" i forhold til private og andre myndigheder samt på undtagelser efter særlig lovhjemmel.

1.2.1 Videregivelse af oplysninger til private

Begrebet "uvedkommende" fortolkes restriktivt i forhold til private. Skattemyndighederne må derfor ikke uden særlig lovhjemmel udlevere oplysninger omfattet af tavshedspligten efter skatteforvaltningslovens § 17, til andre private end den, der har afgivet oplysningen eller den, som oplysningen er om.

Særlig lovhjemmel til videregivelse af oplysninger til private findes bl.a. i forvaltningslovens regler om aktindsigt for parter, i persondatalovens regler om videregivelse i det omfang den registreredes retsstilling ikke forringes herved, jf. § 2, stk. 1, og i skatteforvaltningslovens § 18 om videregivelse af oplysninger til ægtefæller og forhenværende ægtefæller.

1.2.2 Videregivelse af oplysninger til andre myndigheder

Oplysninger omfattet af tavshedspligten efter skatteforvaltningslovens § 17, kan som hovedregel, dvs. efter anmodning, videregives til andre forvaltningsmyndigheder efter reglerne i forvaltningslovens § 28.

Forvaltningslovens § 28 omfatter både videregivelse efter anmodning og uopfordret videregivelse. Ved videregivelse af oplysninger omfattet af skatteforvaltningslovens § 17 skelnes der imidlertid som anført mellem videregivelse efter anmodning og videregivelse af egen drift.

---

3 Jf. bemærkningerne til Forslag til Skatteforvaltningsloven, nr. L 110, F.T. 2004-05, *pkt. 4.6.2.*

4 Se for en uddybning heraf dette notat, side 3.

Uopfordret videregivelse af oplysninger omfattet af tavshedspligten kan ske, hvis der foreligger en konkret mistanke om en lovovertrædelse – uanset om denne er begået hændeligt, uagtsomt eller forsætligt – og hvis videregivelse af oplysningen må forventes at kunne medvirke til, at lovovertrædelsen konstateres og dermed berigtiges.

Endvidere kan lovbestemmelser, der tillægger andre forvaltningsmyndigheder en særlig ret til at rekvirere fortrolige oplysninger fra told- og skatteforvaltningen, tages som udtryk for, at der for disse myndigheder kan være et særligt kontrolbehov. Eksistensen af sådanne lovbestemmelser kan derfor indgå i bedømmelsen af, om fortrolige oplysninger kan/skal videregives uopfordret.

Det forudsættes endvidere, at personoplysninger (oplysninger om fysiske personer) som nævnt i skatteforvaltningslovens § 17, der behandles ved hjælp af elektronisk databehandling, kan videregives til andre myndigheder efter reglerne herom i persondataloven[5].

2. Baggrunden for og formålet med den særlige tavshedspligt

Den særlige tavshedspligt på skatteområdet blev indført i 1903 med vedtagelsen af den første statsskattelov[6], jf. lovens § 43.

2.1 Statsskattelovens § 44 og kildeskattelovens § 87

Bestemmelsen i statsskatteloven fik i 1950[7] sin endelige ordlyd og omfattede dermed ikke alene skatteydernes formueforhold, men også deres indkomstforhold, jf. § 44:

> *"… 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 …."*

5 Jf. bemærkningerne til Forslag til Skatteforvaltningsloven, nr. L 110, F.T. 2004-05, *pkt. 4.6.2.*

6 Jf. lov nr. 104 af 15. maj 1903 om Indkomst- og Formueskat til Staten.

7 Jf. lov nr. 144 af 31. marts 1950 om Indkomst- og Formueskat til Staten.

I 1967 blev der med vedtagelsen af kildeskatteloven[8] indført endnu en bestemmelse om særlig tavshedspligt på skatteområdet med følgende ordlyd, jf. § 87:

> *"… iagttage ubetinget tavshed 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 …."*

Den særlige tavshedspligt blev herved både udvidet vedrørende den omfattede personkreds og præciseret vedrørende arten af omfattede oplysninger, jf. bemærkningerne til lovforslaget, hvor det bl.a. anføres at:

> *"bestemmelsen går videre end statsskattelovens bestemmelse, idet den pålægger tavshedspligt ikke blot vedrørende de skattepligtiges, men også vedrørende de indeholdelsespligtiges forhold, og idet de forhold, der skal omfattes af tavshedspligten, ikke blot er de pågældendes indkomst- og formueforhold, men i det hele deres økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold.*[9]

Kildeskattelovens § 87 havde indtil den blev ophævet i 1997 samme ordlyd.

Det fremgår af den *"Oversigt over specielle tavshedsforskrifter for den offentlige forvaltning"*[10], som Justitsministeriet udarbejdede ved Folketingets behandling af offentlighedsloven af 1970, at såvel statsskattelovens § 44 som kildeskattelovens § 87 er blevet anset for specielle tavshedsforskrifter i lovens forstand, dvs. forskrifter, der ud fra særlige hensyn fastsætter tavshedspligt vedrørende visse nærmere angivne forhold – i dette tilfælde begge vedrørende "Privatlivets fred".

2.2 Skattestyrelseslovens § 37

Bestemmelserne om særlig tavshedspligt på skatteområdet i statsskattelovens § 44 og kildeskattelovens § 87 blev i 1997 samlet i skattestyrelseslovens § 37[11]. Ef-

8 Jf. lov nr. 100 af 31. marts 1967 om opkrævning af indkomst- og formueskat for personer mv. (Kildeskat).

9 Jf. Forslag til Lov om opkrævning af indkomst- og formueskat for personer m.v. (Kildeskat) af 7. december 1966, F.T. 1966/67, tillæg A, sp. 279.

10 Jf. F.T. 1969/70, tillæg B, sp. 2131 f, (som der også henvises til i brev af 10. marts 2009 fra Offentlighedskommissionens sekretariat).

11 Jf. Lov nr. 238 af 2. april 1997 (lovforslag nr. L121 1996/97).

ter ordlyden omfattede den ubetingede tavshedspligt herefter oplysninger om en fysisk eller en juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold.

Det fremgår af bemærkningerne til loven[12], at

> *"Denne omformulering af reglerne indebærer en mindre udvidelse af området for særligt tavshedsbelagte oplysninger. Den særlige tavshedspligt har sammenhæng med dels, at skatteretten vedrører næsten alle livets forhold, dels de særlige kontrolbeføjelser, som skattemyndighederne er tillagt."*

I Skatteministeriets daværende cirkulære præciseres omfattede oplysninger således:

> *"Den særlige tavshedspligt omfatter nu alle oplysninger af denne karakter, og ikke - som hidtil - kun oplysninger om indkomst- og formueforhold, som man får kendskab til under ligningen af den person, som oplysningen er om, eller oplysninger af den nævnte karakter, som man får kendskab til under administrationen af kildeskatteloven."* [13]

2.3 Skatteforvaltningslovens § 17

Bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 37 er videreført i den gældende bestemmelse om særlig tavshedspligt i skatteforvaltningslovens § 17[14] med den ændring, at anvendelsesområdet for den særlige tavshedspligt er udvidet, således at den nu omfatter hele ministerområdets lovgivning og ikke - som tidligere - kun skatteområdet.

Ændringen indebærer således, at oplysninger om fysiske og juridiske personers økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold på afgifts-, told- og ejendomsvurderingsområdet, som tidligere var omfattet af almindelig tavshedspligt, nu også er omfattet af den særlige tavshedspligt. Det betyder, at disse oplysninger som helhed - ligesom det hidtil har været gældende på skatteområdet - er undtaget fra aktindsigt efter deres art, jf. offentlighedslovens § 14.

12 Jf. lovforslag nr. L121 1996/97, § 1, nr. 9.

13 Jf. cirkulære nr. 57 af 15. maj 1997, punkt 3.1.

14 Jf. Lov nr. 427 af 6. juni 2005 (lovforslag nr. L 110 2004/05).

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at baggrunden for at udvide tavshedspligten til hele ministerområdet er etableringen af den statslige enhedsforvaltning[15]. Det fremhæves samtidigt, at

> *"De hensyn, der oprindeligt lå til grund for indførelsen af den skærpede tavshedspligt på indkomstskatteområdet, var dels, at skatteretten vedrører næsten alle livets forhold, dels de særlige kontrolbeføjelser, som skattemyndighederne er tillagt. Disse hensyn gør sig tilsvarende gældende for den øvrige del af ministerområdet, hvilket accentueres med etableringen af en statslig enhedsforvaltning."*

Endvidere anføres det samme sted, at hver enkelt medarbejder i enhedsforvaltningen i højere grad end tidligere skal løse opgaver, der vedrører både indkomstbeskatning og andre dele af ministerområdet. Det er derfor ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt nødvendigt, at medarbejdere alene er omfattet af og skal have kendskab til ét regelsæt om tavshedspligt og videregivelse.

2.4 Sammenfatning om baggrund og formål

Der er på Skatteministeriets område en lang og kontinuert tradition for særlig og ubetinget tavshedspligt vedrørende oplysninger om private, som skattemyndighederne kommer i besiddelse af under varetagelsen af deres arbejde.

Formålet med den særlige tavshedspligt er beskyttelse af privatlivets fred.

Anvendelsesområdet for den særlige tavshedspligt er i en periode på mere end 100 år gradvist blevet udvidet både med hensyn til personkredsen og omfattede oplysninger, og tavshedspligten gælder i dag ikke alene på skatteområdet, men på hele ministerområdets lovgivning. Udvidelsen er sket i takt med en stigende regulering på området i samme periode.

Udvidelsen af anvendelsesområdet har historisk været begrundet med, at skatteretten vedrører næsten alle livets forhold, at skattemyndighederne er tillagt særlige kontrolbeføjelser, og - senest - at disse hensyn tilsvarende gør sig gældende for den øvrige del af ministerområdet."

15 Jf. bemærkningerne til Forslag til Skatteforvaltningsloven, nr. L 110, F.T. 2004-05, pkt. *4.6.2.*

15. Statsministeriets besvarelse af 8. april 2009

"[…] kan i den anledning oplyse, at der heri hverken er fastsat undtagelsesbestemmelser til offentlighedsloven eller særlige tavshedspligtsbestemmelser omfattet af offentlighedslovens § 14.

Det kan dog oplyses, at der i Statsministeriets såkaldte sikkerhedscirkulære (cirkulære nr. 204 af 7. december 2001 vedrørende sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO, EU eller WEU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt) findes særlige regler om klassificerede informationer, herunder regler vedrørende tavshedspligt."

16. Transportministeriets besvarelse af 17. april 2009

"[…] skal Transportministeriet oplyse følgende:

1. Undtagelsesbestemmelser fra offentlighedslovens regler om aktindsigt inden for Transportministeriets ressort

1.1. Lov om den selvstændige offentlige virksomhed DSB og om DSB S-tog A/S

Lovens § 19, stk. 1 og stk. 2, er sålydende:

> **§ 19.** Lov om offentlighed i forvaltningen, forvaltningsloven og lov om Folketingets Ombudsmand gælder for sager om de ansatte i DSB og for den jernbanevirksomhed, der udøves af DSB som led i udførelsen af forhandlet trafik, jf. lov om jernbanevirksomhed m.v. § 8. De i 1. pkt. nævnte love gælder ikke for den øvrige virksomhed, der udøves af DSB.
>
> *Stk. 2.* Lov om offentlighed i forvaltningen, forvaltningsloven og lov om Folketingets Ombudsmand gælder for den jernbanevirksomhed, der udøves af DSB S-tog A/S som led i udførelsen af forhandlet trafik, jf. lov om jernbanevirksomhed m.v. § 8.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår følgende:

> "Som selvstændig offentlig virksomhed vil DSB være en del af den offentlige forvaltning og således som udgangspunkt være omfattet af offentlighedsloven, forvaltningsloven og lov om Folketingets Ombudsmand.

DSB vil efter omdannelsen have karakter af en driftsvirksomhed og vil som led heri bl.a. få adgang til at drive virksomhed i konkurrence med andre, dels som udbudt offentlig service trafik dels som fri trafik, jf. bemærkningerne til lovforslagets § 2. Den væsentligste del af DSB's virksomhed vil dog være omfattet af de kontrakter om forhandlet trafik, som skal indgås med trafikministeren, og som vil blive dækket af offentlige bevillinger.

Den del af DSB's virksomhed, som udøves på basis af kontrakter om forhandlet trafik, vil være omfattet af offentlighedsloven m.v.

Derimod vil konkrete sager vedrørende de dele af DSB's virksomhed, som drives i konkurrence, ofte være omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven og forvaltningsloven. Det er derfor fundet naturligt at undtage de dele af DSB's virksomhed, som ikke er omfattet af kontrakter med trafikministeren om forhandlet trafik, fra offentlighedsloven, forvaltningsloven og lov om Folketingets Ombudsmand.

Offentlighedens interesse i indsigt med DSB's forhold er i øvrigt tilgodeset ved, at årsregnskabslovens bestemmelser i deres helhed finder anvendelse, og at virksomheden er underkastet regelsættet i aktieselskabsloven som beskrevet i lovforslagets § 6, jf. bemærkningerne til denne bestemmelse samt til § 11, stk. 1. Hertil kommer, at offentlighedsloven, forvaltningsloven og lov om Folketingets Ombudsmand som hidtil finder anvendelse på det tilsyn, som trafikministeren udøver med DSB, jf. lovforslagets § 20.

Efter forslaget er sager vedrørende de ansatte i DSB omfattet af de nævnte love. Det svarer til den ordning, der gælder for Post Danmark.

DSB S-tog A/S er som aktieselskab ikke en del af den offentlige forvaltning og derfor som udgangspunkt ikke omfattet af offentlighedsloven, forvaltningsloven og lov om Folketingets Ombudsmand. Den virksomhed, der udøves af DSB S-tog A/S, er således ikke omfattet af de nævnte love. Det samme gælder sager vedrørende ansatte i DSB S-tog A/S. Den jernbanevirksomhed, der udøves af DSB S-tog A/S som led i udførelsen af forhandlet trafik, jf. lov om jernbanevirksomhed m.v. § 8, vil imidlertid i væsentlig grad være baseret på statstilskud. Det er derfor for så vidt angår denne virksomhed fundet rimeligt at lade offentlighedsloven, forvaltningsloven og lov Folketingets Ombudsmand finde anvendelse for DSB S-tog A/S."

2. Særlige tavshedspligtsbestemmelser omfattet af offentlighedslovens § 14 inden for Transportministeriets ressort

2.1. Luftfartslovens § 89 b, stk. 2

Luftfartslovens § 89 b, stk. 2, er sålydende:

> "*Stk. 2.* Statens Luftfartsvæsens personale, ansatte i andre dele af den offentlige forvaltning og eventuelle tilkaldte sagkyndige er under ansvar efter straffelovens §§ 152 og 152 a-e forpligtet til over for uvedkommende at hemmeligholde oplysninger, som indberettes i henhold til regler fastsat i medfør af stk. 1, jf. dog stk. 3."

Transportministeriet kan om baggrunden for bestemmelsen oplyse følgende:

> Bestemmelsen i § 89 b, stk. 2, blev indsat i luftfartsloven ved lov nr. 340 af 16. maj 2001, og ændret ved lov nr. 242 af 21. marts 2007. Oprindelig gjaldt bestemmelsen kun for Statens Luftfartsvæsens personale og eventuelle tilkaldte sagkyndige. Af bemærkningerne til lovforslaget, L 128 fremsat den 7. december 2000, fremgår, at der er tale om en speciel tavshedspligtbestemmelse, og desuden er anført følgende:
>
> "Det følger af bestemmelsens stk. 2, at der indføres tavshedspligt med hensyn til oplysninger, som indrapporteres til Statens Luftfartsvæsen af personer og virksomheder i luftfarten til brug for det forebyggende flyvesikkerhedsmæssige arbejde. Tavshedspligten svarer til den tavshedspligt, der efter lovens § 144 a gælder for oplysninger, som indgår i de undersøgelser, der foretages af Havarikommissionen for Civil Luftfart. Bestemmelsen er en speciel tavshedspligtbestemmelse, og konsekvensen heraf er bl.a., at oplysningerne ikke er omfattet af adgangen til aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen. Tavshedspligten gælder også for det tilfælde, at luftfartsvæsenet gør brug af eksterne eksperter.
>
> I efteråret 1997 fik pressen aktindsigt i rapporter fra et bestemt dansk luftfartsselskab. Sagen gav anledning til protester fra luftfartsselskaberne, og umiddelbart derefter konstaterede luftfartsvæsenet et markant fald i antallet af rapporter fra piloter i danske selskaber fra 356 i 1996 til 205 i 1997, 179 i 1998 og 139 i 1999. Det er luftfartsvæsenets opfattelse, at faldet i antallet af rapporter ikke er udtryk for et tilsvarende fald i antallet af driftsforstyrrelser eller andre irregulære forhold, ligesom det næppe skyldes, at der ikke er tale om pligtmæssige indberetninger, men at faldet alene er forårsaget af frygt for, at indberetningerne kunne blive udleveret efter reglerne i lov om offentlighed i forvaltningen.

Uanset at manglende indberetning vil blive gjort strafbar efter lovens § 149, stk. 10, og uanset der foreslås indført bestemmelser om, at der ikke kan straffes efter luftfartslovgivningen for forhold, der indrapporteres af den pågældende som følge af det obligatoriske rapporteringssystem, er det således luftfartsvæsenets opfattelse, at man kun vil få et tilstrækkeligt stort antal indberetninger til brug for det forebyggende analysearbejde, hvis der tillige kan sikres fuld fortrolighed om de forhold, der indberettes.

Det anses i den forbindelse for betydningsfuldt, at der etableres en ordning, hvor der gælder en speciel tavshedspligt, idet en sådan ordning giver en større sikkerhed for, at der ikke sker offentliggørelse, herunder efter reglerne om meroffentlighed.

En stor del af de forhold, der vil skulle indrapporteres, er forhold, som er opstået under flyvningen, og som ofte kun piloten selv har mulighed for at konstatere. Der er derfor i vidt omfang tale om forhold, som aldrig ville komme frem, medmindre piloten selv indrapporterede dem. Det må forventes, at der kun vil blive foretaget indberetninger i tilstrækkeligt omfang, hvis piloten har fuld tillid til, at det, den pågældende indberetter, ikke vil kunne komme til offentlighedens kundskab.

Det er luftfartsvæsenets vurdering, at det ikke vil være tilstrækkeligt, at den manglende indberetning er strafbar. Dette skyldes, at der typisk ikke vil være andre end den involverede person, der er bekendt med forholdet, hvorved risikoen for, at overtrædelsen anmeldes af andre og derved kommer til myndighedernes kendskab, er yderst begrænset.

Hvis der ikke skabes fortrolighed om de fejl, der skal indrapporteres, er der derfor en stor risiko for, at luftfartsvæsenet kun får rapporter om forhold, som påregnes også at blive indrapporteret af andre, som har været impliceret i eller observeret episoden, og antallet af sådanne rapporter vurderes at være begrænset.

Konsekvensen bliver således, såfremt der ikke kan opnås fortrolighed om rapporteringerne, at hverken myndigheder, piloter, flyveledere eller andre får indsigt i arten eller mængden af de fejl, der begås inden for luftfarten – til skade for flyvesikkerheden.

Det tilføjes herved, at det har været overvejet, om den fornødne fortrolighed og dermed muligheden for at opnå en høj grad af rapportering ville kunne tilgodeses, såfremt luftfartsvæsenet modtog rapporter, der alene indeholdt anonymiserede oplysninger, dvs. ikke indeholdt oplysninger om navnet på piloten eller luftfartsselskabet eller flyets registreringsbetegnelse, og som der så til gengæld ville kunne gives aktindsigt i efter offentlighedslovens regler.

For at kunne være sikker på, at episoden ikke vil kunne identificeres, vil det dog desuden være nødvendigt at udelade oplysninger om flytype, rutenummer, afgangs- og landingssted m.m. Dette skyldes, at flyveverdenen i Danmark er meget lille, og det vil derfor være relativt nemt at identificere det pågældende luftfartsselskab f.eks. på baggrund af oplysninger i luftfartsvæsenets Luftfartøjsregister, der er offentligt og indeholder oplysninger bl.a. om registeringsbetegnelse, flytype, ejerforhold m.m.

Det er luftfartsvæsenets vurdering, at rapporter, hvor de ovenfor nævnte oplysninger er udeladt, ikke vil have den fornødne kvalitet i forhold til det flyvesikkerhedsmæssige arbejde. Endvidere er det ikke tilstrækkeligt med anonymiserede oplysninger, idet disse ikke kan imødekomme luftfartsvæsenets behov for i visse tilfælde at tage kontakt til den person eller virksomhed, der har foretaget indrapporteringen.

Det er derfor vurderingen, at det er nødvendigt for at opnå det bedst mulige grundlag for det forebyggende analysearbejde til gavn for flyvesikkerheden, at luftfartsvæsenet modtager fuldstændige oplysninger, og at der sikres fuld fortrolighed om indberetningerne. Derimod vil resultatet af de bearbejdede oplysninger og foretagne analyser kunne offentliggøres til gavn for flyvesikkerheden."

Ved lov nr. 242 af 21. marts 2007 blev § 89 b, stk. 2, udvidet til også at gælde for *ansatte i andre dele af den offentlige forvaltning*. Af bemærkningerne til lovforslaget, L 36 fremsat den 5. oktober 2006, fremgår, at der er tale om en speciel tavshedspligtbestemmelse, og desuden er anført følgende:

"Der foreslås indført en særlig tavshedspligt generelt for ansatte i den offentlige forvaltning svarende til den, der er pålagt ansatte i Statens Luftfartsvæsen i forbindelse med indberetning af flyvesikkerhedsmæssige begivenheder. Der vil være tale om en særlig tavshedspligt, jf. offentlighedslovens § 14.

Formålet er, at den gældende tavshedspligt ikke skal kunne anfægtes ved aktindsigt hos andre dele af den offentlige forvaltning, f.eks. Flyvesikringstjenesten (Naviair) eller kommunale lufthavne. Tavshedspligten blev indført for at sikre, at de personer, der i forbindelse med indførelsen af det obligatoriske rapporteringssystem skal indberette begivenheder til brug for luftfartsvæsenets forebyggende flyvesikkerhedsmæssige arbejde, har tillid til, at de indberettede oplysninger behandles fortroligt, og at de indberettendes eventuelle fejltagelse, fejlskøn og lignende ikke bliver gjort offentlige tilgængelige. Det er luftfartsvæsenets erfaring, at mængden af indberettede oplysninger i høj grad afhænger af en sådan tillid, og det har da også vist sig i praksis, at antallet af indberetninger steg markant efter vedtagelsen af lovens § 89 b.

Efter de regler, der er udstedt med hjemmel i § 89 b, stk. 1, påhviler indberetningspligten dels den person, der har oplevet begivenheden, dels den pågældendes arbejdsgiver i de tilfælde, hvor virksomheden efter de gældende regler skal have et kvalitetsstyringssystem, fordi de indberettede oplysninger også indgår som en naturlig del af virksomhedens kvalitetsstyringssystem. I visse tilfælde er virksomheden en del af den offentlige forvaltning, som er omfattet af lov om offentlighed i forvaltningen. Dette gælder først og fremmest Flyvesikringstjenesten (Naviair), der er forpligtet til at indberette begivenheder, som konstateres af lufttrafiktjenestepersonale (flyveledere m.fl.), men også visse lufthavne, der drives af kommuner eller kommunale fællesskaber. For at eliminere enhver tvivl og usikkerhed hos personalet i offentlige virksomheder om fortroligheden af de oplysninger, som de pågældende er forpligtet til at indberette, foreslås det derfor, at den gældende tavshedspligt i lovens § 89 b udvides.

I forbindelse med fremsættelse af lovforslaget om indførelse af et obligatorisk rapporteringssystem blev det besluttet, at loven skulle være omfattet af lovovervågning.

Som det fremgår af den redegørelse, som blev sendt Folketinget den 6. april 2005, har systemet med indrapportering af flyvesikkerhedsmæssige begivenheder virket efter hensigten og er et værdifuldt værktøj i planlægningen af det flyvesikkerhedsmæssige forebyggende arbejde."

2.2. Luftfartslovens § 144 a

Luftfartslovens § 144 a er sålydende:

"**§ 144 a**. Kommissionens personale, tilkaldte sagkyndige og andre, der medvirker i en undersøgelse, som foretages af kommissionen, er under ansvar efter straffelovens §§ 152 og 152 a-e forpligtet til over for uvedkommende at hemmeligholde, hvad de bliver vidende om i forbindelse med undersøgelsen.

Stk. 2. Statens Luftfartsvæsens personale og eventuelle tilkaldte sagkyndige, der i henhold til § 141 modtager oplysninger fra kommissionen, er under ansvar efter straffelovens §§ 152 og 152 a-e forpligtet til over for uvedkommende at hemmeligholde, hvad de herved bliver vidende om."

Transportministeriet kan om baggrunden for bestemmelserne oplyse følgende:

Bestemmelsen i § 144 a, stk. 1, blev indsat i luftfartsloven ved lov nr. 198 af 3. maj 1978. Af bemærkningerne til lovforslaget, L 116 fremsat den 1. december 1977, fremgår, at der er tale om en speciel tavshedspligtbestemmelse, og desuden er anført følgende:

> ”Bestemmelserne indebærer at alle personer, der medvirker i kommissionens undersøgelser – herunder personer, der er ansvarlige for den pågældende flyvnings gennemførelse – er underkastet tavshedspligt. Bestemmelserne har karakter af en speciel tavshedspligt og indebærer, at der ikke er adgang til kommissionens materiale, jfr. § 7 i lov om offentlighed i forvaltningen. Baggrunden for denne særlige tavshedspligt er følgende:
>
> Det materiale, kommissionen skal benytte ved sin undersøgelse af et havari eller en hændelse, er ofte af meget kompliceret teknisk karakter, og det er af hensyn til forståelse af såvel de enkelte oplysninger som den tekniske sammenhæng ønskeligt, at materialet ikke gøres til genstand for drøftelse i offentligheden uden for den sammenhæng, som havarirapporten repræsenterer.
>
> Det er endvidere af stor betydning at få adgang til alle relevante udsagn og oplysninger, uden at det hos den, som skal udlevere materialet eller udtale sig, indgår som en overvejelse, om formen og indholdet taler imod, at materialet bliver offentligt tilgængeligt. Meget af det materiale, kommissionen indhenter, viser sig senere at være uden relevans for den videre undersøgelse, og det er af stor betydning for kommissionen at kunne få dette konstateret ved en ukompliceret adgang til materialet.
>
> Disse forhold taler for en begrænsning af den almindelige adgang efter offentlighedsloven til dette materiale. Omvendt taler meget lidt mod en sådan begrænsning, da rapporten til sin tid, som altovervejende hovedregel, bliver offentlig tilgængelig, da rapporten, jfr. de almindelige bemærkninger, er en teknisk/sagkyndig opfattelse af et hændelsesforløb, og altså ikke i sig selv kan påvirke enkeltpersoners eller selskabers retsstilling eller ansvarsforhold.”

Bestemmelsen i § 144 a, stk. 2, blev indsat i luftfartsloven ved lov nr. 340 af 16. maj 2001. Af bemærkningerne til lovforslaget, L 128 fremsat den 7. december 2000, fremgår, at der er tale om en speciel tavshedspligtbestemmelse, da der er tale om samme hemmeligholdelse som den, der er gældende i Havarikommissionen for Civil Luftfart, jf. ovenfor, og desuden er anført følgende:

> ”Når Statens Luftfartsvæsen bistår havarikommissionen ved gennemførelsen af en undersøgelse, følger det af den gældende § 144 a, at luftfartsvæsenets personale er underlagt samme tavshedspligt som kommissionens eget personale.
>
> Efter luftfartslovens § 141 påhviler det havarikommissionen at holde Statens Luftfartsvæsen løbende underrettet om fund og omstændigheder omkring en undersøgelse, der skønnes af væsentlig betydning for flyvesikkerheden, og tidligst muligt at gøre luftfartsvæsenet bekendt med sine vurderinger heraf.

Sådanne videregivne oplysninger er imidlertid ikke omfattet af en tilsvarende bestemmelse om tavshedspligt i Statens Luftfartsvæsen.

Oplysningerne vil dog i vidt omfang kunne undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, efter en konkret vurdering, idet der vil være tale om pligtmæssig videregivelse af tavshedsbelagte oplysninger.

Denne ordning indebærer således, at luftfartsvæsenet i hvert enkelt tilfælde og for hvert enkelt dokument skal foretage en konkret vurdering af, om der kan gives aktindsigt i de oplysninger, som luftfartsvæsenet har modtaget fra havarikommissionen, eller om der kan gives afslag på aktindsigt, fordi det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private eller offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Endvidere vil der skulle foretages en vurdering af, om der skal foretages ekstrahering efter de gældende regler i offentlighedsloven.

På denne baggrund og under hensyn til, at det skønnes at have væsentlig betydning for havarikommissionens arbejde med undersøgelse af flyvehavarier og flyvehændelser, at piloter og luftfartsselskaber m.v. kan foretage indberetninger i tillid til, at der er fuldstændig fortrolighed om de oplysninger, som indgives, foreslås derfor som et nyt stk. 2 i § 144 a, at de oplysninger, som Statens Luftfartsvæsen pligtmæssigt modtager fra Havarikommissionen for Civil Luftfart i henhold til § 141, skal være underkastet samme hemmeligholdelse som den, der er gældende i Havarikommissionen for Civil Luftfart.

Det tilføjes herved, at havarikommissionens arbejde netop er lagt an på, at kommissionen i fortrolighed kan modtage oplysninger fra piloter, luftfartsselskaber m.fl., og at det vil kunne være forbundet med konsekvenser for omfanget af de oplysninger, der fremover vil blive afgivet til havarikommissionen i undersøgelsesarbejdet med henblik på at forebygge flyvehavarier og flyvehændelser, såfremt tilliden til, at der gælder fortrolighed om oplysninger, der gives til havarikommissionen, svækkes.

Forslaget indebærer, at Statens Luftfartsvæsen (i lighed med hvad der gælder for havarikommissionen) ikke vil være berettiget til at videregive de omhandlede oplysninger til »uvedkommende«. Med hensyn til afgrænsningen af begrebet »uvedkommende« vil de almindeligt gældende forvaltningsretlige regler herfor være gældende, jf. herved forvaltningslovens § 28.

I forhold til andre myndigheder vil det i den forbindelse indgå i vurderingen, om en videregivelse i givet fald vil kunne antages at være et naturligt led i den pågældende anden myndigheds arbejde. Det må antages, at dette indebærer, at der f.eks. ikke i almindelighed vil kunne ske videregivelse til Trafikministeriet."

2.3. Jernbanelovens § 8 d, stk. 5 og 6

Efter disse bestemmelser gælder følgende:

> "*Stk. 5.* Personer, der deltager i beredskabsarbejdet, er under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e forpligtet til over for uvedkommende at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til i forbindelse med beredskabsarbejdet, jf. dog stk. 6.
>
> *Stk. 6.* De fortrolige oplysninger, der er omfattet af stk. 5, kan videregives til udenlandske myndigheder og internationale organisationer, når det følger af Danmarks internationale forpligtelser."

Om baggrunden herfor kan vi henvise til lovforslagets bemærkninger, hvor følgende er anført:

> "Det anses for væsentligt af hensyn til sikring af jernbanen, at der gælder en speciel tavshedspligt for så vidt angår beredskabsforhold, idet en sådan tavshedspligt vil give større sikkerhed for, at der ikke sker offentliggørelse, herunder efter reglerne om meroffentlighed, af fortrolige oplysninger.
>
> Lignende regulering af beredskabsforhold i sektorlovgivningen er sket på energiområdet ved lovændringer i 2002 (lov nr. 316 af 22. maj 2002 om ændring af lov om elforsyning og visse andre energilove). Også på havneområdet er der sket tiltag ved lovændring i 2003 (lov nr. 1221 af 27. december 2003 om ændring af lov om havne og om ophævelse af visse love om anlæg af havne).
>
> På baggrund af ovennævnte er det ministeriets vurdering, at det er hensigtsmæssigt at fastsætte en hjemmel vedrørende beredskab, herunder jernbanesikring, i lov om jernbane. I den forbindelse vægter hensynet til den øgede privatiseringsgrad og muligheden for forebyggelse og mindskelse af skadevirkningerne ved eventuelt terrorangreb betragteligt."

I bemærkningerne er endvidere anført følgende:

> "De foreslåede bestemmelser i stk. 5 og 6 om tavshedspligt skal ses i lyset af, at personer i forbindelse med beredskabsarbejdet kan få kendskab til meget fortrolige oplysninger set i forhold til den latente terrortrussel. Der er tale om en speciel tavshedspligt i lighed med den bestemmelse, der er gennemført på havneområdet, jf. § 14 a, stk. 2 og 3, i lov nr. 1221 af 27. december 2003 om ændring af lov om havne og om ophævelse af visse love om anlæg af havne. Konsekvensen af bestemmelsen vil bl.a. være, at de omhandlede oplysninger ikke bliver omfattet

af adgangen til aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen. Tavshedspligten gælder også, såfremt der gøres brug af eksterne eksperter."

2.4. Jernbanelovens § 21 l, stk. 7

Efter denne bestemmelse gælder følgende:

"*Stk. 7.* Ansatte i Trafikstyrelsen og eventuelle tilkaldte sagkyndige er under ansvar efter straffelovens §§ 152 og 152 a-e forpligtet til over for uvedkommende at hemmeligholde oplysninger, som indberettes i henhold til regler fastsat i medfør af stk. 6."

Efter stk. 6 kan transportministeren fastsætte regler om, at der til brug for Trafikstyrelsens forebyggende jernbanesikkerhedsmæssige arbejde af personer, der er omfattet af § 6, stk. 2, og § 21 i, stk. 1, nr. 3, samt virksomheder på jernbaneområdet og ansatte i sådanne virksomheder, skal gives indberetning til styrelsen om sikkerhedsmæssige uregelmæssigheder, der ikke har medført en ulykke eller hændelse på jernbaneområdet, jf. § 21 o, herunder i hvilke tilfælde der skal gives indberetning, hvornår og i hvilken form indberetningen skal gives, og hvad denne skal indeholde.

Om baggrunden herfor kan vi henvise til lovforslagets bemærkninger, hvor følgende er anført:

"Med henblik på at opnå en høj meddelelsesprocent for så vidt angår de omhandlede sikkerhedsmæssige uregelmæssigheder er det vigtigt, at den pågældende, der meddeler om forholdet, har tillid til, at de meddelte oplysninger behandles fortroligt og f.eks. ikke anvendes til at iværksætte sanktioner mod den pågældende. Det foreslås derfor samtidig, at indberetning af sådanne forhold indebærer straffrihed i forhold til visse bestemmelser i jernbanelovgivningen for den, der foretager indberetningen, jf. forslaget til § 22 b.

Inden for luftfartsområdet har et tilsvarende rapporteringssystem, som det, der nu foreslås for jernbanesektoren, fungeret på tilfredsstillende vis siden indførelsen i 2001."

I bemærkningerne er endvidere anført følgende:

"Af forslaget til tavshedspligten fremgår det (jf. forslaget til stk. 7), at ansatte i Trafikstyrelsen og eventuelle tilkaldte sagkyndige er forpligtet til at hemmelig-

holde de oplysninger, der indberettes. Der er tale om en tavshedspligt, som svarer til den tavshedspligt, der gælder i forbindelse med ulykker og hændelser på jernbaneområdet efter jernbanelovens § 21, stk. 4, og på luftfartsområdet efter luftfartslovens § 89 b, stk. 2.

Der tages ved denne tavshedspligt hensyn til sikkerhedsmyndighedens behov for i forbindelse med det forebyggende jernbanesikkerhedsarbejde at ligge inde med flest mulige oplysninger. Det er således vurderingen, at man kun vil få et tilstrækkeligt stort antal indberetninger til brug for det forebyggende jernbanesikkerhedsmæssige analysearbejde, hvis der tillige – udover straffrihed - kan sikres fuld fortrolighed om de forhold, der indberettes.

Den foreslåede bestemmelse har karakter af en speciel tavshedspligt, der indebærer, at der ikke sker offentliggørelse af det indberettede materiale, jf. lov om offentlighed i forvaltningen, herunder efter reglerne om meroffentlighed.

Det er endvidere af stor betydning for denne indberetningsordning og det heraf afledte jernbanesikkerhedsmæssige arbejde i Trafikstyrelsen, at de virksomheder eller enkeltpersoner, der indberetter data, ikke behøver at overveje form og indhold ved udleveringen af disse data, da oplysningerne ikke vil være offentligt tilgængelige. Dette gør sig blandt andet gældende, fordi nogle af de uregelmæssigheder, som forventes indberettet, vil være opstået med kun den person til stede, som har været impliceret i uregelmæssigheden. Hvis der ikke skabes fortrolighed om de fejl, der skal indrapporteres, er der derfor en stor risiko for, at Trafikstyrelsen kun får rapporter om forhold, som påregnes også at blive indrapporteret af andre, som har været impliceret i eller observeret en given uregelmæssighed.

Såfremt der ikke er fortrolighed om indberetningerne, bliver konsekvensen, at hverken myndigheder, lokomotivførere, virksomhederne eller andre får indsigt i arten eller mængden af de fejl, der begås inden for jernbanedriften - til skade for jernbanesikkerheden.

Inden for luftfartssektoren har der været et eksempel på dette. I efteråret 1997 fik pressen aktindsigt i rapporter fra et bestemt dansk luftfartsselskab. Sagen gav anledning til protester fra luftfartsselskaberne, og umiddelbart derefter konstaterede luftfartsvæsenet et markant fald i antallet af rapporter fra piloter i danske selskaber fra 356 i 1996 til 205 i 1997, 179 i 1998 og 139 i 1999. Det er luftfartsvæsenets opfattelse, at faldet i antallet af rapporter ikke er udtryk for et tilsvarende fald i antallet af driftsforstyrrelser eller andre irregulære forhold på luftfartsområdet, ligesom det næppe skyldtes, at der ikke er tale om pligtmæssige indberetninger, men at faldet alene var forårsaget af frygt for, at indberetningerne kunne blive udleveret efter reglerne i lov om offentlighed i forvaltningen.

Baggrunden for den specielle tavshedspligt er endvidere, at de oplysninger, som indberettes efter denne meddelelsesordning, og som Trafikstyrelsen skal benytte i forbindelse med sit jernbanesikkerhedsmæssige arbejde, ofte er af teknisk karakter, og derfor kun vanskeligt kan drøftes meningsfuldt i offentligheden uden for den sammenhæng, som Trafikstyrelsens jernbanesikkerhedsmæssige arbejde giver anledning til.

Det vurderes derfor, at det er nødvendigt for at opnå det bedst mulige grundlag for det forebyggende analysearbejde til gavn for jernbanesikkerheden, at Trafikstyrelsen modtager fuldstændige oplysninger, og at der sikres fuld fortrolighed om indberetningerne. Derimod vil resultatet af de bearbejdede oplysninger og foretagne analyser kunne offentliggøres til gavn for jernbanesikkerheden."

2.5. Jernbanelovens § 21 s, stk. 5

Jernbanelovens § 21 s, stk. 5, er sålydende:

"*Stk. 5.* Havarikommissionen, Trafikstyrelsen, tilkaldte sagkyndige og andre, der medvirker i en undersøgelse, som foretages af Havarikommissionen, er under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e forpligtet til over for uvedkommende at hemmeligholde, hvad de bliver vidende om i forbindelse med undersøgelsen."

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår følgende:

"Bestemmelsen, der – tilpasset de ændrede organisatoriske forhold - videreføres fra Jernbanesikkerhedslovens § 4, stk. 9, indebærer, at alle personer, der medvirker i Havarikommissionens undersøgelser, og derved er vedkommende i forhold til undersøgelsen, er underkastet tavshedspligt. Bestemmelsen er blevet anvendt som og har karakter af en speciel tavshedspligt, der indebærer, at der ikke er adgang til Havarikommissionens materiale, jf. lov om offentlighed i forvaltningen.

Baggrunden for den specielle tavshedspligt er, at materialet herunder data i enhver form eller spor, som Havarikommissionen skal benytte i forbindelse med undersøgelsen, ofte er af kompliceret teknisk karakter, og derfor ikke skal gøres til genstand for drøftelse i offentligheden uden for den sammenhæng, som Havarikommissionens undersøgelsesrapport eller redegørelse repræsenterer.

Det er endvidere af stor betydning for undersøgelserne, at Havarikommissionen får uhindret adgang til alle data – udsagn, oplysninger og. lign., samt at de virksomheder eller enkeltpersoner, der skal udlevere disse data, ikke behøver at

overveje form og indhold ved udleveringen af disse data, da oplysningerne ikke vil være offentligt tilgængelige.

Havarikommissionen skal have en bred adgang til at kunne få et så fyldestgørende baggrundsmateriale som muligt. Dette kan indebære, at nogle af oplysningerne som Havarikommissionen i undersøgelsesforløbet bliver bekendt med, senere viser sig at være uden relevans for den videre undersøgelse. I forbindelse hermed er det en fordel for kommissionen med en ukompliceret adgang til disse data uden indblanding fra uvedkommende i sagen.

Som "vedkommende" i forbindelse med en undersøgelse betegnes i almindelighed Havarikommissionens undersøgelsesleder og eventuelle andre af Havarikommissionens undersøgere, såvel som de af Havarikommissionen tilkaldte sagkyndige fra Trafikstyrelsen eller anden side, såvel nationalt, som internationalt, såvel som andre, der kan medvirke i Havarikommissionens undersøgelse.

Det er som nævnt af stor betydning for jernbanesikkerheden, at Havarikommissionen har uhindret adgang til data i forbindelse med en jernbaneulykke eller jernbanehændelse. Kommissionen skal kunne drage deres konklusioner ud fra et uvildigt grundlag, og derved fremkomme med en teknisk/sagkyndig vurdering af et hændelsesforløb på sådan en måde, at konklusionerne i sig selv ikke påvirker enkeltpersoners eller virksomheders retsstilling eller ansvarsforhold."

2.6. Havnelovens § 14 a, stk. 2 og 3

Havnelovens § 14 a, stk. 2 og 3, er sålydende:

"*Stk. 2.* Transportministeriets ansatte og andre, der medvirker ved udarbejdelse af sårbarhedsvurderinger og sikringsplaner, og som modtager oplysninger i henhold til regler udstedt i medfør af stk. 1, er under ansvar efter straffelovens §§ 152 - 152 e forpligtet til over for uvedkommende at hemmeligholde oplysningerne, jf. dog stk. 3.

Stk. 3. Oplysningerne kan videregives til udenlandske myndigheder og internationale organisationer, når det følger af Danmarks internationale forpligtelser."

Bestemmelserne i § 14 a, stk. 2 og 3, blev indsat i havneloven ved lov nr. 1221 af 27. december 2003. Af lovforslagets bemærkninger fremgår følgende:

"Det følger af forslagets § 1, nr. 6 (§ 14 a, stk. 2 og 3), at Trafikministeriets personale og andre, der medvirker til at udarbejde sårbarhedsvurderinger og sikringsplaner for havnefaciliteterne, herunder Kystdirektoratet, politiet, Søfartsstyrelsen

og anerkendte sikringsorganisationer, skal iagttage tavshed om de oplysninger, som de kommer i besiddelse af, i henhold til straffelovens §§ 152 og 152 a - e. Der pålægges herved en speciel tavshedspligt, hvoraf følger, at der ikke vil kunne gives adgang til aktindsigt i henhold til offentlighedslovens regler, ligesom der ikke vil være mulighed for at give meroffentlighed i de pågældende oplysninger. Der vil dog være mulighed for at udlevere oplysninger, når dette sker i henhold til international aftale eller forpligtelse. Det følger af SOLAS konventionsændringerne og ISPS koden, at de kontraherende stater skal give IMO oplysning om bl.a., hvilke havnefaciliteter, der besidder en godkendt sikringsplan."

Af lovforslagets bemærkninger fremgår endvidere:

"Der indføres med stk. 2 tavshedspligt med hensyn til oplysninger, som bl.a. myndighedernes medarbejdere (f.eks. i Kystdirektoratet, politiet og Søfartsstyrelsen) kommer i besiddelse af i forbindelse med arbejdet med maritim sikring. Bestemmelsen er en speciel tavshedspligtbestemmelse, og konsekvensen heraf er bl.a., at oplysningerne ikke er omfattet af adgangen til aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen. Tavshedspligten gælder også for det tilfælde, at der gøres brug af eksterne eksperter.

Det anses for meget væsentligt af hensyn til sikkerheden i danske havne, at der etableres en ordning, hvor der gælder en speciel tavshedspligt, idet en sådan ordning giver en større sikkerhed for, at der ikke sker offentliggørelse, herunder efter reglerne om meroffentlighed, af fortrolige oplysninger."

2.7. Postbefordringslovens § 9, stk. 1 og 2

Postbefordringslovens § 9, stk. 1 og 2, er sålydende:

§ 9. Den, der virker i en postvirksomhed, må ikke give uvedkommende nogen underretning om andres benyttelse af postbefordring eller lejlighed til selv at skaffe sig sådan oplysning.

Stk. 2. Tavshedspligten vedvarer, efter at den pågældendes virke i postvirksomheden er ophørt."

Bestemmelsen svarer i alt væsentligt til den nu ophævede postlovs § 9, stk. a, jf. lovbekendtgørelse nr. 312 af 14. august 1963, som er anført på den af Offentlighedskommissonen medsendte oversigt over specielle tavshedsforskrifter for den offentlige forvaltning.

Af bemærkninger til lovforslaget til den gældende lov fremgår følgende:

> ”For at sikre, at forsendelser behandles fortroligt, foreslås det i stk. 1 i lighed med § 21 i den nugældende lov om postvirksomhed, at ansatte i postvirksomheder er pålagt en tavshedspligt.
>
> Det foreslås endvidere i stk. 2, at tavshedspligten også gælder, efter at den pågældendes virke i virksomheden er ophørt. Det indebærer i princippet, at der er tale om et tavshedsløfte, der gælder for altid.”

17. Udenrigsministeriets besvarelse af 20. april 2009

”[…]

Ad a) undtagelsesbestemmelser i anden lovgivning:
- Bekendtgørelse nr. 1269 af 12.10.2007 om undtagelse af dokumenter om IØ's – Investeringsfonden for Østlandene - forretningsvirksomhed fra lov om offentlighed i forvaltningen.

I medfør af § 3, stk.1. i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen og efter forhandlinger med justitsministeren fastsættes i bekendtgørelsen, at OFL ikke gælder for den forretningsvirksomhed, der udøves af Industrialiseringsfonden for Østlandene i henhold til § 2 i lov om danske investeringer i Østlandene.

- Bekendtgørelse nr. 1188 af 09.10.2007 om undtagelse af dokumenter om IFU's - Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene – forretningsvirksomhed fra lov om offentlighed i forvaltningen.

I medfør af § 3, stk.1. i lov nr. 572 om offentlighed i forvaltningen og efter forhandlinger med justitsministeren fastsættes i bekendtgørelsen, at OFL ikke gælder for den forretningsvirksomhed, der udøves af Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene i henhold til § 9 i lov om internationalt udviklingssamarbejde.

- Der er ved EU forordning nr. 1049/2001 gennemført regler om Aktindsigt i Europa-Parlamentet, Rådets og Kommissionen dokumenter (aktindsigtsforordningen). Bestemmelserne heri bygger på et princip om offentlighed, hvorfra der i forordningen er gjort undtagelser. Undtagelserne har i alt væsentligt samme karakter som dem, der er indeholdt i den danske lov. Der er således ikke tale om undtagelsesbestemmelser til offentlighedsloven, men om supplerende bestemmelser. En anvendelse af undtagelserne forudsætter en konkret vurdering. I forordningen artikel 5 er der indeholdt følgende bestemmelse:

”Fremsættes der over for en medlemsstat begæring om aktindsigt i et dokument i dens besiddelse, som hidrører fra en institution, rådfører medlemsstaten sig, medmindre det er indlysende, at dokumentet skal eller ikke skal udleveres, med den pågældende institution for at træffe en afgørelse, som ikke bringer opfylden af denne forordnings målsætning i fare”

I sager hvori indgår dokumenter, der hidrører fra EU's institutioner, er danske myndigheder således i forbindelse med den konkrete vurdering af hensynet til anvendelse af OFL § 13, stk.1, nr. 2 [Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til …Rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdt til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner] efter omstændighederne forpligtet til at rådføre sig med den EU-institution, der er ophavsmand til det pågældende dokument.

- I forhold til offentlighedslovens bestemmelser om interne dokumenter kan tilføjes, at i henhold til lov om udenrigstjenesten § 2 anses Udenrigsministeriet og de diplomatiske og konsulære repræsentationer i udlandet som én myndighed. Korrespondance mellem udenrigstjenestens grene anses derfor som interne arbejdsdokumenter i offentlighedslovens forstand.

Ad b) Tavshedsforskrifter

Lov nr. 54 af 5. marts 1954 om det udenrigspolitiske nævn § 4: ”I det omfang som vedkommende minister eller nævnets formand bestemmer, er nævnets medlemmer og andre, der måtte været til stede under nævnets forhandlinger, forpligtede til at bevar tavsheden om, hvad de erfarer i nævnet”. I medfør af denne lovgivning undtager Udenrigsministeriet materiale til underretning af det udenrigspolitiske nævn fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 14.”

18. Undervisningsministeriets besvarelse af 17. april 2009

"[…] skal bemærke følgende:

1. Undtagelsesbestemmelser fra offentlighedslovens regler om aktindsigt

1.1. Folkeskoleloven

Folkeskoleloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1049 af 28. august 2007 med senere ændringer, indeholder i § 57 e en undtagelsesbestemmelse fra offentlighedslovens regler om aktindsigt. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

> "**§ 57 e.** Sager om evaluering er omfattet af offentlighedsloven, når sagsbehandlingen er afsluttet.
>
> *Stk. 2.* Når undervisningsministeren til brug for gennemførelsen af en evaluering modtager arbejdsdokumenter, der i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven er interne, mister dokumenterne ikke som følge af videregivelsen til ministeren deres interne karakter."

Bestemmelsen kom ind i folkeskoleloven ved lov nr. 572 af 9. juni 2006 om ændring af lov om folkeskolen (Præcisering af folkeskolens formål, ekstra timer i dansk og historie, elevplaner, offentliggørelse af landsresultater af test, præcisering af det kommunale ansvar samt etablering af nyt råd for evaluering og kvalitetsudvikling af folkeskolen).

Følgende fremgår af lovforslagets specielle bemærkninger om baggrunden for og formålet med § 57 e:

> "Der foreslås med § 57 e visse særbestemmelser om offentlighed i forbindelse med undervisningsministerens arbejde med evalueringer af grundskolen.
>
> Som udgangspunkt må der udvises tilbageholdenhed og varsomhed med at fravige princippet om offentlighed i forvaltningen. Uanset dette foreslås det i bestemmelsen, at sager om evaluering først er omfattet af offentlighedsloven, når sagsbehandlingen er afsluttet.
>
> I denne situation findes der at gælde særlige hensyn, idet bestemmelsen i stk. 1 først og fremmest er indsat med henblik på at beskytte den/de myndighed(er)/institution(er), der er undergivet evaluering, og sikre den evaluerede rimelige vilkår. Det vil ikke være hensigtsmæssigt, at der i en tidlig fase gives aktindsigt i

enkeltforhold eller i dokumenter, der ikke foreligger i den sammenhæng, som er til stede på tidspunktet for afslutningen af evalueringen, hvad enten afslutningen sker ved offentliggørelse af en endelig rapport om evalueringen, ved opgivelsen af at fortsætte evalueringen eller andet. Der er risiko for, at formålet med loven forspildes, idet det kan medføre, at en eventuel debat om en evaluering kommer til at foregå på et ufærdigt og uprofessionelt grundlag, hvis fragmenter og brudstykker kommer frem før tiden.

Imidlertid vil alle oplysninger i materialet, herunder spørgeskemaer m.v., være undergivet bestemmelserne om aktindsigt i lov om offentlighed i forvaltningen, når behandlingen af evalueringssagen er afsluttet.

Det understreges, at begrænsningen af offentlighed kun omfatter sager om evaluering, hvorimod andre typer af sager vil være omfattet af offentlighedsloven. Ved afgrænsning af, hvad der udgør sager om evaluering, tages udgangspunkt i det evalueringsbegreb, som kendes fra Danmarks Evalueringsinstitut - dog således, at der ikke vil være krav om iagttagelse af de i § 6, stk. 8, og § 8, stk. 1 og 2, i lov om Danmarks Evalueringsinstitut (herefter EVA-loven) nævnte processuelle bestemmelser for, at en sag anses for en sag om evaluering. Der er herefter f.eks. ikke tale om en evaluering i forslagets forstand, hvis der er tale om en undersøgelse af en eller flere enkeltskoler med et konkret tilsynsformål, eksempelvis afdækning af, om en handlingsplan har bevirket de ønskede resultater.

Det fremgår af det foreslåede stk. 1, at sagerne er omfattet af offentlighedsloven, når sagsbehandlingen er afsluttet. Hvis en evaluering afsluttes med udarbejdelse og offentliggørelse af en evalueringsrapport, anses sagsbehandlingen for afsluttet ved rapportens offentliggørelse. Er evalueringen foranlediget af en anmodning fra rådet, anses sagsbehandlingen for afsluttet, når resultatet af evalueringen har været forelagt rådet. Hvis en evalueringssag ikke skal munde ud i en egentlig afrapportering, anses sagsbehandlingen for afsluttet, når der ikke længere foretages ekspeditioner i sagen. Genoptages en sag, omfatter undtagelsen efter stk. 1 alene dokumenter, som er udfærdiget af eller kommet i ministerens besiddelse efter genoptagelsen.

Hvis eventuelle personhenførbare oplysninger er omfattet af persondatalovens bestemmelser om indsigtsret, indebærer det, at den registrerede selv vil have indsigt i oplysningerne.

Med stk. 2 foreslås det, at når undervisningsministeren til brug for gennemførelsen af en evaluering modtager arbejdsdokumenter, der i henhold til offentlighedsloven og forvaltningsloven er interne, mister disse ikke som følge af videregivelsen deres interne karakter. Bestemmelsen har til formål at sikre, at behovet for at modtage interne arbejdsdokumenter kan opfyldes, uden at den afgivende

myndighed eller institution mister den beskyttelse af den interne arbejdsproces, som bl.a. offentlighedsloven indebærer.

I det omfang undervisningsministeren henlægger evalueringssager til den nye styrelse, jf. oven for ad § 57 c, gælder bestemmelsen også i forhold til styrelsen.

Lignende bestemmelser som i stk. 1 og 2 findes i EVA-lovens § 8, stk. 4 og 5, og i lov om et evalueringsinstitut for kommuner § 12, stk. 4 og 5. Der er dog ved affattelsen af stk. 1 taget højde for, at evalueringssagerne ikke nødvendigvis afsluttes med udarbejdelsen og offentliggørelsen af en egentlig evalueringsrapport, jf. ovenfor."

Der henvises i øvrigt til lovforslag nr. L 170 (Folketinget 2005-06).

1.2. Lov om Danmarks Evalueringsinstitut

Danmarks Evalueringsinstitut har til formål at medvirke til at sikre og udvikle kvaliteten af undervisning og uddannelse i Danmark og gennemfører på denne baggrund systematiske evalueringer af læring og uddannelser og undervisning ved offentlige og private institutioner, jf. §§ 1 og 2 i lovbekendtgørelse nr. 775 af 10. august 2005 med senere ændringer.

Lov om Danmarks Evalueringsinstitut har fra vedtagelsen i 1999 indeholdt en undtagelsesbestemmelse fra offentlighedslovens regler om aktindsigt, jf. § 8, stk. 4 (nu § 8, stk. 3), i lov nr. 290 af 12. maj 1999. Bestemmelsen havde tidligere følgende ordlyd:

"*Stk. 4.* Evalueringsinstituttets sager om evaluering er omfattet af offentlighedsloven, når den endelige rapport er offentliggjort, jf. stk. 1."

Følgende fremgik af de specielle bemærkninger til § 8, stk. 4:

"Som udgangspunkt må der udvises tilbageholdenhed og varsomhed med at fravige princippet om offentlighed i forvaltningen. Uanset dette foreslås det i bestemmelsen, at evalueringsinstituttets sager om evaluering først er omfattet af offentlighedsloven, når den endelige rapport er offentliggjort. I denne situation finder Undervisningsministeriet, at der gælder særlige hensyn, idet bestemmelsen først og fremmest er indsat med henblik på at beskytte den/de institution(er), der er undergivet evaluering, og sikre den evaluerede rimelige vilkår. Evalueringsinstrumentet er nyt og relativt uprøvet, og det er derfor nødvendigt at tage særligt hensyn til den evaluerede. Det vil ikke være hensigtsmæssigt, at der i en

tidlig fase gives aktindsigt i enkeltforhold eller i dokumenter, der ikke foreligger i den sammenhæng, som evalueringsinstituttets endelige rapport er udtryk for. Der er risiko for, at formålet med loven forskertses, idet det kan medføre, at en eventuel debat om en evaluering kommer til at foregå på et ufærdigt og uprofessionelt grundlag, hvis fragmenter og brudstykker kommer frem før tiden. Imidlertid vil alle oplysninger i materialet, herunder spørgeskemaer m.v., være undergivet bestemmelserne om aktindsigt i lov om offentlighed i forvaltningen, når rapporten er offentliggjort, jf. dog bestemmelsens stk. 3.

Det understreges, at begrænsningen af offentlighed kun omfatter sager om evaluering, hvorimod andre typer af sager vil være omfattet af offentlighedsprincippet."

Der henvises i øvrigt til lovforslag nr. L 81 (Folketinget 1998-99).

Bestemmelsen blev imidlertid ændret ved lov nr. 209 af 31. marts 2008 og har nu følgende ordlyd:

"*Stk. 3.* En begæring om aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet som led i en evaluering efter denne lov, kan først behandles, når den endelige rapport er offentliggjort."

Følgende fremgår af lovforslagets specielle bemærkninger om baggrunden for og formålet med bestemmelsen:

"Forslaget til ændret affattelse er begrundet i, at Folketingets Ombudsmand i en udtalelse af 29. maj 2007 angående fortolkningen af lovens 8, stk. 3 har udtalt, at det er hans opfattelse, at bestemmelsen i lov om Danmarks Evalueringsinstitut ud fra ordlyden og forarbejderne ikke giver »fornøden hjemmel til at fravige offentlighedsloven i forhold til dokumenter, der (også) befandt sig uden for Danmarks Evalueringsinstitut.« Som udgangspunkt må der udvises tilbageholdenhed og varsomhed med at fravige princippet om offentlighed i forvaltningen. Uanset dette foreslås bestemmelsen om, at evalueringsinstituttets sager om evaluering først er omfattet af offentlighedsloven, når den endelige rapport er offentliggjort, videreført og udvidet i den foreslåede bestemmelse, der først og fremmest er indsat med henblik på at beskytte den/de institution(er) mfl., der er undergivet evaluering, og sikre den evaluerede rimelige vilkår. Ved fremsættelsen af forslaget til lov om Danmarks Evalueringsinstitut i 1998 var evalueringsinstrumentet nyt og relativt uprøvet, og derfor blev det fundet nødvendigt at tage særligt hensyn til den evaluerede. Det findes fortsat væsentligt at undtage ufærdige dokumenter for aktindsigt i en tidlig fase for at undgå risiko for, at en eventuel debat om en evaluering kommer til at foregå på et ufærdigt og ufuldstændigt grundlag. Det gælder dokumenter i sager hos såvel evalueringsinstituttet som hos den evalu-

> erede, dvs. den institution m.fl., som er under evaluering. Forslaget til ændret affattelse indebærer, at en begæring om aktindsigt hos evalueringsinstituttet eller den evaluerede først kan behandles, når den endelige rapport er offentliggjort."

Der henvises i øvrigt til lovforslag nr. L 24 (Folketinget 2007-08).

2. Tavshedspligtsbestemmelser

Folkeskoleloven indeholder i § 55 b en særlig tavshedspligtsbestemmelse. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

> "**§ 55 b.** Testresultater, jf. § 13, stk. 3 og 4, for den enkelte elev, grupper af elever, hold, klasser, skoler, kommuner og regioner m.v., bortset fra opgørelser på landsplan, samt testopgaver, jf. § 13, stk. 3 og 4, er fortrolige.
>
> *Stk. 2.* Ansatte m.fl., der virker ved skoler, jf. § 55 c, der modtager oplysninger om testresultater og testopgaver, er med hensyn til disse oplysninger undergivet den i stk. 1 omhandlede tavshedspligt."

Bestemmelsen kom ind i folkeskoleloven ved lov nr. 313 af 19. april 2006 om ændring af lov om folkeskolen (Styrket evaluering og anvendelse af nationale test som pædagogisk redskab samt obligatoriske prøver m.v.).

Følgende fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger om baggrunden for og formålet med § 55 b:

> "Med forslaget bestemmes det endvidere, at oplysninger om testresultater for den enkelte elev, grupper af elever, hold, klasser, skoler, kommuner og amtskommuner mv., er fortrolige. Som følge heraf vil oplysningerne heller ikke være omfattet af offentlighedslovens adgang til at få aktindsigt i resultaterne. Det samme gør sig gældende for testopgaver.
>
> Det findes på denne måde hensigtsmæssigt at tavshedsbelægge de nævnte oplysninger, således at fx resultaterne af de obligatoriske test ikke kan offentliggøres og derved danne grundlag for rangordning af skoler. I OECD-rapporten om grundskolen i Danmark – 2004 anføres således en række uheldige erfaringer med rangordning som følge af offentliggørelse af testresultater fra test i skoleforløbet. For det nærmere indhold af og begrundelsen for forslagets bestemmelse om fortrolighed om visse oplysninger henvises til bemærkningerne til § 1, nr. 18."

Følgende fremgår af lovforslagets specielle bemærkninger:

"*Til stk. 1*
Bestemmelsens stk. 1 fastlægger, at oplysninger om testresultater for den enkelte elev, grupper af elever, hold, klasser, skoler, kommuner og amtskommuner mv., bortset fra opgørelser på landsplan, er fortrolige. Det gælder såvel testresultater fra den løbende frivillige anvendelse af testene som det resultat, der vedrører den obligatoriske aflæggelse af testen. Der henvises herom til bemærkningerne til § 1, nr. 6. Endvidere er oplysninger om testopgaver fortrolige. Der er ikke med forslaget taget stilling til, om der skal ske offentliggørelse af testresultaterne på landsplan.

At oplysningerne i medfør af bestemmelsen er fortrolige indebærer, at personer, der virker inden for den offentlige forvaltning, i medfør af forvaltningslovens og straffelovens bestemmelser herom har tavshedspligt om oplysningerne og derved er begrænset i adgangen til at videregive sådanne oplysninger. Endvidere vil de nævnte oplysninger (testresultater og testopgaver) som følge af, at de er fortrolige, ikke være omfattet af adgangen til at få aktindsigt i disse i medfør af offentlighedslovens § 14, hvorefter pligten til at give aktindsigt er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov. Tilsvarende har en elev ikke ret til indsigt efter persondatalovens bestemmelser om registreredes indsigtsret i, hvilke oplysninger der behandles om eleven. Efter persondatalovens § 32, stk. 2, kan oplysningerne undtages i samme omfang som efter offentlighedslovens § 2 samt §§ 7-11 og 14.

En eventuel privat tjenesteyder og dennes ansatte m.fl. vil være beskæftiget med opgaver, som udføres efter aftale med en offentlig myndighed. De pågældende vil derfor være pålagt tavshedspligt om de i bestemmelsen nævnte oplysninger og vil ved uberettiget videregivelse af oplysningerne kunne straffes efter straffelovens bestemmelser herom.

At de i bestemmelsen nævnte oplysninger er fortrolige, udelukker ikke en berettiget videregivelse af oplysningerne efter bestemmelserne herom i forvaltningsloven.

Som led i en nødvendig opgavevaretagelse vil der derfor bl.a. blive tale om, at der vil kunne ske en berettiget videregivelse af de nævnte oplysninger eller dele heraf. De it-baserede test vil udgå fra en "opgavebank", der rummer samtlige opgaver, der anvendes i testningen af eleverne, og elevbesvarelserne. Skoler, kommuner og Undervisningsministeriet m.fl. vil derfra kunne trække bl.a. resultater af testene – opgjort på forskellige niveauer afhængig af opgavevaretagelsen. Der vil blive tale om, at der berettiget vil kunne videregives oplysninger til ansatte i kommunale og amtskommunale forvaltninger, medlemmer af kommunalbestyrelser og amtsråd, ansatte i folkeskolen, medlemmer af skolebestyrelser, ansatte i

Undervisningsministeriet med tilhørende styrelser og undervisningsministeren. Forældrene skal i medfør af forslagets § 1, nr. 4 underrettes skriftligt om testresultaterne. Det vil ske i form af en verbal profilbeskrivelse. Derimod forudsættes det, at indholdet af opgaverne, herunder de opgaver der er givet den enkelte elev og elevens besvarelse, ikke udleveres til eleven eller forældrene. Dette sker for at beskytte indholdet af opgavebanken, som indeholder testopgaver, der skal benyttes i en årrække. Der henvises nærmere herom til bemærkningerne nedenfor.

For så vidt angår spørgsmålet om, i hvilken udstrækning der kan ske udveksling af de nævnte oplysninger inden for den enkelte forvaltningsmyndighed, fx den enkelte skole, vil dette afhænge af, om de pågældende medarbejdere har brug for oplysningen i deres arbejde. Fx kan det være berettiget, at de lærere, som underviser i en klasse, får adgang til testresultaterne – især hvis lærerne arbejder i team. Det vil desuden være klart, at skolelederen som den pædagogisk ansvarlige for skolen vil kunne få alle de omhandlede oplysninger.

Undervisningsministeriet vil efter anmodning kunne give adgang til de omhandlede oplysninger i forbindelse med gennemførelse af videnskabelige eller statistiske undersøgelser. I den forbindelse vil de pågældende blive pålagt tavshedspligt, og der vil i nødvendigt omfang skulle udarbejdes retningslinjer for behandling af data.

Oplysninger om testresultater, der vedrører den enkelte elev, må allerede som følge af, at de vedrører private forhold, antages at være omfattet af reglerne om tavshedspligt i forvaltningsloven. For at udelukke enhver tvivl herom omfattes disse oplysninger dog af forslaget.

Begrundelsen for også at undtage resultaterne af test fra de almindelige regler om offentlighed i forvaltningen, når de foreligger i anonymiseret eller aggregeret form, herunder for klasser, hold, skoler, kommuner og amtskommuner mv., er oplysningernes særlige karakter og er desuden en følge af den aftale, som er indgået den 23. september 2005 mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti om ændring af folkeskoleloven.

De obligatoriske test, som indføres med forslagets § 1, nr. 6, udgør således et element i den løbende evaluering af elevernes udbytte af undervisningen. Denne evaluering er et internt arbejdsredskab, som foregår løbende som en integreret del af undervisningen. Testene udgør, som nævnt under bemærkningerne til § 1, nr. 6, en afprøvning af elevens kundskaber og færdigheder set i forhold til udvalgte trinmål inden for faget. Testene anvendes sammen med andre elementer, der afdækker udbyttet af de øvrige trinmål, som led i den løbende evaluering fremadrettet til brug i vejledningen af den enkelte elev, den videre planlægning af undervisningen og et forældresamarbejde, der understøtter eleven bedst muligt.

Det er derfor afgørende, at skolerne kan foretage denne evaluering i tillid til, at testresultaterne ikke videregives, bortset fra, når det sker berettiget. Derved sikres det, at testene alene udgør et element i den samlede evaluering og ikke ved offentliggørelse kan danne grundlag for rangordning af de enkelte skoler. I OECD-rapporten om grundskolen i Danmark – 2004 anføres således en række uheldige erfaringer med rangordning som følge af offentliggørelse af testresultater fra test i skoleforløbet.
Resultaterne af testene udgør således i kraft af deres karakter et internt pædagogisk arbejdsredskab, der sammen med andre dele anvendes i den løbende undervisningsproces, et værktøj, der adskiller sig fra oplysninger om afsluttende karakterer, der dækker et samlet fag. Sidstnævnte offentliggøres i medfør af lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne mv.

De opgaver, der indgår i testene, herunder indholdet af opgavebanken, gøres også til fortrolige oplysninger af hensyn til at sikre, at opgaver, som indgår i opgavebanken, ikke bliver alment kendte og dermed mister deres værdi som evalueringsredskab. Selvom testbanken indeholder mange opgaver, og det ikke er de samme opgaver, som gives til eleverne, jf. bemærkningerne til § 1, nr. 6, vil opgavebankens størrelse og krav til genanvendelsen i nogle år kræve dette hensyn.

Der vil foreligge en krænkelse af tavshedspligten, hvis oplysninger af den nævnte karakter uberettiget videregives. Det bemærkes herved, at der vil være tale om en uberettiget videregivelse, hvis oplysningerne videregives til fx journalister. Uberettiget videregivelse eller udnyttelse af oplysninger vil kunne straffes i medfør af straffelovens regler om tavshedspligt.

Oplysninger, der vedrører de repræsentative grupper af elever, som skal forestå afprøvning af testene, jf. forslagets § 1, nr. 6, vil også være omfattet af bestemmelsen.

Forholdet til lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne m.v.

Ifølge § 2, stk. 1, nr. 5, i lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne mv. skal kommunerne sikre, at oplysninger om gennemførte aktuelle evalueringer af kvaliteten af skolens undervisning er oplyst på en lettilgængelig måde på skolens hjemmeside på internettet.

Resultaterne af testene er ikke i denne sammenhæng at betragte som evalueringer af kvaliteten af folkeskolens undervisning, men er først og fremmest et redskab, som skal bruges internt på skolen af skolelederen og elevens lærere til den videre planlægning og tilrettelæggelse af undervisningen og i skole-hjemsamarbejdet. Oplysninger herom omfattes således ikke af § 2, stk. 1, nr. 5, i lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne mv.

Til stk. 2
Frie grundskoler m.fl.

Testene vil, jf. forslagets § 55 c, blive stillet til rådighed for statsskoler, anmeldte frie grundskoler, godkendte efterskoler, godkendte husholdningsskoler, godkendte håndarbejdsskoler og ungdomsskoler. Såvel oplysninger om testresultater for egne elever som oplysninger om testopgaver vil derfor kunne videregives til disse skoler, hvis skolen ønsker at gøre brug af testene.

For så vidt angår de frie skoler og kostskoler, er disse skoler selvejende institutioner. Det fremgår af lov om friskoler og private grundskoler og lov om frie kostskoler, at forvaltningslovens kapitel 2 om inhabilitet og kapitel 8 om tavshedspligt mv. gælder for bestyrelsen, lederen og andre ansatte ved skolen samt de forældrevalgte eksterne tilsynsførende ved frie grundskoler. De omhandlede vil derfor være undergivet den samme tavshedspligt som nævnt i stk. 1. Der vil kunne ske en berettiget videregivelse af oplysninger til forældrene af elevens testresultater, men ikke af de opgaver, der er indgået i elevens test. Der henvises til bemærkningerne til stk. 1."

Der henvises i øvrigt til lovforslag nr. L 101 (Folketinget 2005-06).

Undervisningsministeriet kan supplerende oplyse, at der senere er truffet beslutning om, at der skal ske en offentliggørelse af testresultaterne på landsplan. Se folkeskolelovens § 13 a, som affattet ved § 1, nr. 5, i lov nr. 572 af 9. juni 2006 om ændring af lov om folkeskolen (Præcisering af folkeskolens formål, ekstra timer i dansk og historie, elevplaner, offentliggørelse af landsresultater af test, præcisering af det kommunale ansvar samt etablering af nyt råd for evaluering og kvalitetsudvikling af folkeskolen).

Folkeskoleloven indeholder i øvrigt også bestemmelser, der alene gentager de almindelige tavshedspligtsbestemmelser, hvorfor de ikke begrænser den ret til aktindsigt, der følger af offentlighedslovens regler om aktindsigt (§ 40 a, stk. 4, og § 44, stk. 11)."

19. Økonomi- og Erhvervsministeriets besvarelse af 17. april 2009

"1. Undtagelser fra offentlighedsloven i Økonomi- og Erhvervsministeriets lovgivning:

[…] kan oplyse, at der findes følgende undtagelser til offentlighedsloven i ministeriets lovgivning. Ministeriet har endvidere redegjort for baggrunden for bestemmelserne med henvisning til bestemmelsernes bemærkninger:

1. § 13, stk. 1, i konkurrenceloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1027 af 21. august 2007 med senere ændringer.
2. § 21, stk. 6, i lov om visse betalingsmidler, jf. lovbekendtgørelse nr. 259 af 28. marts 2008.
3. § 71, stk. 3, i patentloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 91 af 28. januar 2009.
4. § 47, stk. 3, i varemærkeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 90 af 28. januar 2009.
5. § 52, stk. 2, i designloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 89 af 28. januar 2009.
6. § 65, stk. 2, i lov om brugsmodeller, jf. lovbekendtgørelse nr. 88 af 28. januar 2009.
7. § 6 c, stk. 1 og stk. 3, jf. lov nr. 786 af 9. august 2005 om restaurations- og hotelvirksomhed.
8. § 7, stk. 1 og stk. 3, jf. lov nr. 486 af 9. juni 2004 om næringsbrev til fødevarebutikker.
9. § 158, stk. 1, i lov om aktieselskaber, jf. lovbekendtgørelse nr. 649 af 15. juni 2006.
10. § 75 i lov om anpartsselskaber, jf. lovbekendtgørelse nr. 650 af 15. juni 2006.
11. § 61, stk. 3, i lov om erhvervsdrivende fonde, jf. lovbekendtgørelse nr. 652 af 15. juni 2006.
12. § 21, stk. 2, i lov nr. 364 af 18. maj 1994 om produktsikkerhed.
13. § 4, stk. 3, nr. 3, lov om sikkerhed til søs, jf. lovbekendtgørelse nr. 903 af 12. juni 2007.
14. § 6, stk. 2, i lov om Danmarks statistik, jf. lovbekendtgørelse nr. 599 af 22. juni 2000.
15. § 3, stk. 4 i lov om Dansk Eksportkreditfond, jf. lovbekendtgørelse nr. 913 af 9. december 1999

1. § 13, stk. 1, i konkurrenceloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1027 af 21. august 2007 med senere ændringer.

Det fremgår af konkurrencelovens § 13, stk. 1, at:

> ”Lov om offentlighed i forvaltningen gælder ikke for sager efter denne lov bortset fra sager om fastsættelse af bestemmelser efter § 5, stk. 2, § 7, stk. 4 og stk. 5, 2. pkt., § 8, stk. 2, 3. pkt., § 9, stk. 1, 2. pkt., § 10, stk. 1, § 11, stk. 6, § 11 a, stk. 4, 2. pkt., og stk. 6, 2. pkt., § 12, stk. 4, § 12 b, stk. 3, § 14, stk. 3, § 18, stk. 8, 2. pkt., § 18 a, stk. 3, og § 21, stk. 3. Dog finder § 4, stk. 2, og § 6 i lov om offentlighed i forvaltningen tilsvarende anvendelse på sager efter denne lov. 1. og 2. pkt. gælder

> tillige, når oplysninger tilvejebragt efter denne lov er videregivet til en anden forvaltningsmyndighed."

Affattelsen af bestemmelsen hidrører oprindeligt fra den gennemgribende ændring af konkurrencelovgivningen i 1997, som bl.a. afskaffede det såkaldte gennemsigtighedsprincippet, det grundlæggende princip i den danske konkurrencelovgivning 1937-1997. Gennemsigtighedsprincippet sigtede mod at skabe konkurrence ved offentligt kendskab til konkurrenceforholdene i erhvervslivet. Der henvises i den forbindelse til Betænkning nr. 1297, Erhvervsministeriet 1995, s. 24, hvoraf det fremgår, at:

> "Den gældende konkurrencelov er baseret på et princip om gennemsigtighed, herunder i interne oplysninger, vedrørende virksomhedernes konkurrencemæssige forhold. I forbindelse med en ændring af den gældende konkurrencelov er det fundet mest hensigtsmæssigt at foreslå en ophævelse af gennemsigtigheden. Det er udvalgets vurdering, at den gældende gennemsigtighed har medført asymmetri mellem hvilke oplysninger, der er tilgængelige om henholdsvis danske og udenlandske virksomheder, ligesom gennemsigtighed i visse markedsforhold kan have direkte skadelige virkninger for konkurrencen."

Lovændringen i 1997 introducerede således et principskifte til det såkaldte forbudsprincip, hvori ligger, at konkurrencebegrænsninger er forbudte fra det øjeblik de vedtages eller effektueres, uden at der er krav om forudgående indgreb fra konkurrencemyndighederne.

Myndighedernes opgave under et sådant princip er at kontrollere virksomheders adfærd i forhold til konkurrencelovgivningen. I forbindelse med konkurrencesager kommer konkurrencemyndighederne i besiddelse af fortrolige oplysninger i betydeligt omfang, f.eks. når der indhentes oplysninger fra virksomheder til belysning af et bestemt marked. Der vil ofte være tale om faktiske oplysninger i form af regnskabsmæssige forhold, indholdet af aftaler, markeder/ markedsandele, indtjening, priser, omkostninger etc.

Det ville i høj grad kunne påvirke konkurrenceforholdene på det pågældende marked, hvis enhver ved hjælp af offentlighedsloven kunne opnå indsigt i disse oplysninger. Et eksempel kunne være, at man som aktør på et marked via en klage til konkurrencemyndighederne ville kunne få indsigt i sine konkurrenters allermest følsomme oplysninger. Man ville altså via konkurrencemyndighedernes mellemkomst få adgang til oplysninger, som konkurrencemyndigheder – under enhver anden form – ville gøre alt for at forhindre blev udvekslet mellem konkurrenter.

Samtidig ville der være en betydelig risiko for at konkurrencemyndighedernes arbejde med at oplyse en sag ville blive vanskeliggjort, idet øvrige virksomheder og markedsaktører, der besidder nødvendig information, kunne tænkes at vægre sig mod at udlevere denne til konkurrencemyndighederne med henvisning til mulig offentlighed, uanset der foreligger en pligt hertil efter § 17 i konkurrenceloven.

Der kan supplerende henvises til betænkningen side 451-453 samt FT 1996/97, tillæg A, side 3671-3672, der nærmere beskriver afskaffelsen af gennemsigtighedsprincippet og betydningen heraf i relation til de enkelte bestemmelser i loven, som den så ud på det pågældende tidspunkt.

Det bemærkes i øvrigt, at bestemmelsen i § 13, stk. 1, modsvares af bestemmelsen i § 13, stk. 2, hvoraf det fremgår, at der for en række afgørelser truffet i medfør af loven gælder en pligt til offentliggørelse. Det drejer sig særligt om konkurrencemyndighedernes afgørelser truffet i medfør af loven samt ressortministeriers afgørelser af, hvorvidt en konkurrencebegrænsning er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering. Afgørelserne offentliggøres i praksis på Konkurrencestyrelsens hjemmeside.

2. § 21, stk. 6, i lov om visse betalingsmidler, jf. lovbekendtgørelse nr. 259 af 28. marts 2008.

Det fremgår af betalingsmiddellovens § 21, stk. 6, at:

> ”Lov om offentlighed i forvaltningen gælder ikke for sager efter stk. 1. Dog finder § 4, stk. 2, i lov om offentlighed i forvaltningen tilsvarende anvendelse på sager efter stk. 1.”

Bestemmelsen svarer til konkurrencelovens § 13, stk. 1. Formålet med bestemmelsen er at lade det tilsyn, som Konkurrencestyrelsen fører med overholdelse af lov om visse betalingsmidler, svare til konkurrencelovens regulering af virksomheder med en dominerende stilling.

Der henvises i øvrigt til lovens forarbejder, hvor det af bemærkningerne til lovforslag L 129, jf. FT 1998-99, tillæg A, sp. 3068 ff., fremgår, at:

> ”En væsentlig årsag til, at der ikke er almindelig offentlighed i konkurrencesager er, at der indgår oplysninger, som isoleret set ikke ville kunne undtages fra offentlighed efter lov om offentlighed i forvaltningen. Samlet vil udleveringen af disse oplysninger imidlertid kunne give et meget klart og detaljeret billede af

> konkurrenceforholdene på det pågældende marked i Danmark. Der tænkes fx på oplysninger om virksomheders markedsandele og prispolitik. Udenlandske virksomheder vil således kunne få stillet en markedsundersøgelse til rådighed i forbindelse med strategiske overvejelser om indtrængen på det danske marked. Danske virksomheder har ikke en tilsvarende mulighed for at få oplysninger om udenlandske virksomheder og markeder. Udenlandske virksomheder ville dermed opnå en uberettiget konkurrencemæssig fordel på bekostning af danske virksomheder."

3. – 6. § 71, stk. 3, i patentloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 91 af 28. januar 2009, § 47, stk. 3, i varemærkeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 90 af 28. januar 2009, § 52, stk. 2, i designloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 89 af 28. januar 2009, § 65, stk. 2, i lov om brugsmodeller, jf. lovbekendtgørelse nr. 88 af 28. januar 2009

De nævnte bestemmelser blev indsat ved lov nr. 412 af 31. maj 2000 og vedrører Patent- og Varemærkestyrelsens hjemmel til erhvervsservice. Bestemmelsen er enslydende i de 4 love og er affattet således:

> "Lov om offentlighed i forvaltningen gælder, bortset fra § 4, stk. 2, ikke for de opgaver, der er nævnt i stk. 1."

Af forarbejderne til loven fremgår, at Patent- og Varemærkestyrelsens erhvervsservice vedrører forhold, som ofte har væsentlig økonomisk værdi og strategisk betydning for den enkelte virksomheds fremtidige indtjening og udvikling. Det er derfor vigtigt for virksomheden, at oplysninger i disse servicesager ikke er tilgængelige for tredjemand.

Selv om en række oplysninger i en servicesag efter en konkret vurdering vil kunne undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, vil konkurrenter med indgående kendskab til markedet gennem aktindsigt kunne få væsentlige signaler om virksomhedens påtænkte tiltag. Såfremt Patent- og Varemærkestyrelsen ikke på forhånd kan forsikre kunderne om, at deres servicesag er undtaget fra aktindsigt, vil der således være betydelig risiko for, at styrelsen fravælges som leverandør af serviceydelser, hvorved den ekspertise, som styrelsen råder over, ikke vil blive anvendt optimalt. Sigtet med disse lovændringer var derfor at skabe klarhed om, at Patent- og Varemærkestyrelsens erhvervsservice, der ydes på almindelige konkurrencevilkår, kan undtages fra aktindsigt.

7. – 8. § 6 c, stk. 1 og stk. 3, i lov nr. 786 af 9. august 2005 om restaurations- og hotelvirksomhed, og § 7, stk. 1 og stk. 3, i lov nr. 486 af 9. juni 2004 om næringsbrev til fødevarebutikker

Umiddelbart er disse bestemmelser ikke en selvstændig undtagelse fra bestemmelserne i offentlighedsloven, idet der er tale om et register over straffe for overtrædelse af særlovgivning. Det vurderes, at der er tale om et regelsæt, der lægger sig op ad den generelle regel i offentlighedsloven om at undtage strafbare forhold fra den almindelige ret til aktindsigt. For fuldstændighedens skyld følger imidlertid en redegørelse for bestemmelserne.

Restaurationslovens § 6 c:
"Erhvervs- og Selskabsstyrelsen fører et elektronisk register over væsentlige overtrædelser af lovgivningen vedrørende skat og afgifter, pant på emballage, fødevarer, arbejdsmiljøforhold, brandsikkerhed og restaurationsdrift, som en næringsbrevindehaver er straffet for, jf. dog § 6 d. Registeret er ikke offentligt tilgængeligt.

Stk. 2. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen kan fastsætte, hvilke former for overtrædelser af den omhandlede lovgivning der må anses som væsentlige.

Stk. 3. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen fører et register over personer og selskaber m.v. (juridiske personer), der er frakendt retten til næringsbrev efter § 7 a, stk. 1 eller 2. Registeret er ikke offentligt tilgængeligt."

Lov om næringsbrev til fødevarebutikker § 7
"Erhvervs- og Selskabsstyrelsen fører et elektronisk register over væsentlige overtrædelser af lovgivningen vedrørende skat og afgifter, pant på emballage, fødevarer, arbejdsmiljøforhold og brandsikkerhed, som en næringsbrevindehaver er straffet for, jf. dog § 8. Registeret er ikke offentligt tilgængeligt.

Stk. 2. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen kan fastsætte, hvilke former for overtrædelser af den omhandlede lovgivning der må anses som væsentlige, for så vidt angår driften af henholdsvis fødevarebutik og fødevareengrosvirksomhed.

Stk. 3. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen fører et register over personer og selskaber m.v. (juridiske personer), der er frakendt retten efter § 11, stk. 1 eller 2, eller inddraget i henhold til § 11 a. Registeret er ikke offentligt tilgængeligt."

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen fører et elektronisk register over fødevarevirksomheders væsentlige overtrædelser af lovgivningen vedrørende skat og afgifter, pant på emballage, fødevarer, arbejdsmiljøforhold samt brandsikkerhed og restaurationsdrift, som en næringsbrev indehaver er straffet for. Grundlaget for optagelse i registret vil være straf for væsentlig overtrædelse af de omhandlede love.

Registret skal bruges af de myndigheder, der administrerer den nævnte lovgivning, og som i forbindelse med et kontrolbesøg konstaterer en væsentlig overtrædelse. Myndigheden kan her vurdere, om der er grundlag for sammen med dette forhold at anmode anklagemyndigheden om at nedlægge påstand om frakendelse af retten til at udøve fødevarevirksomhed.

En sådan påstand kan nedlægges, hvis den tiltalte gentagne gange eller under skærpende omstændigheder væsentligt har overtrådt lovgivningen vedrørende skat og afgifter, pant på emballage, fødevarer, arbejdsmiljøforhold samt brandsikkerhed og restaurationsdrift

Registret er ikke offentligt tilgængeligt. Oplysningerne i registret vil alene kunne anvendes af anklagemyndigheden og de myndigheder, der i forvejen administrerer de omhandlede særlove og denne lov, dvs. følgende myndigheder: Fødevareregionerne, Fødevarestyrelsen, SKAT, Miljøstyrelsen, kommunerne, Arbejdstilsynet, politiet og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen Det er endvidere alene disse myndigheder, der på baggrund af en kopi af dommen eller et vedtaget bødeforlæg kan indberette overtrædelser til registret. Det er også alene disse myndigheder, som i forbindelse med overvejelser om indbringelse af en sag for anklagemyndigheden om frakendelse skal have mulighed for at se hvilke overtrædelser, der tidligere er indberettet vedrørende en næringsbrevindehaver.

For at sikre, at personer eller selskaber m.v. (juridiske personer), der er frakendt retten efter denne lov, ikke skal kunne få næringsbrev, fører Erhvervs- og Selskabsstyrelsen udover det nævnte register et register over de næringsbrevindehavere, der er frakendt retten til at drive fødevarevirksomhed.

Dette register er ligeledes alene tilgængeligt for de myndigheder, der administrerer den nævnte lovgivning.

§ 22 i bekendtgørelse nr. 365 af 19. april 2007 om næringsbrev til visse fødevarevirksomheder og restaurations- og hotelvirksomhed m.v. regulerer adgangen til registrene.

9. -10. § 158, stk. 1, i lov om aktieselskaber, jf. lovbekendtgørelse nr. 649 af 15. juni 2006, med senere ændringer og § 75, stk. 1, i lov om anpartsselskaber, jf. lovbekendtgørelse nr. 650 af 15. juni 2006 med senere ændringer

Lov om aktieselskaber jf. lovbekendtgørelse nr. 649 af 15. juni 2006 (aktieselskabsloven) og lov om anpartsselskaber jf. lovbekendtgørelse nr. 650 af 15. juni 2006 (anpartsselskabsloven) indeholder på nuværende tidspunkt følgende bestemmelse om offentlighed:

Anpartsselskabslovens § 75, stk. 1:
"Registreringer, modtagelse af vurderingsberetninger i henhold til § 9, fusionsplaner, spaltningsplaner og vurderingsmændenes erklæring efter § 65 og § 67 a, jf. aktieselskabslovens § 134 c, stk. 4, og § 136 c, stk. 4, skal straks bekendtgøres i Erhvervs- og Selskabsstyrelsens edb-informationssystem. Registreringer samt modtagne anmeldelser med bilag, fusionsplaner, spaltningsplaner, vurderingsberetninger og erklæringer efter § 65 og § 67 a, jf. aktieselskabslovens § 134 c, stk. 4, og § 136 c, stk. 4, er offentligt tilgængelige. De oplysninger m.v., der meddeles til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen efter § 63, er undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen."

Aktieselskabslovens § 158, stk. 1:
"Registreringer, modtagelse af vurderingsberetninger i henhold til § 6 c, fusionsplaner, spaltningsplaner og vurderingsmændenes erklæring efter § 134 c, stk. 4, og § 136 c, stk. 4, beslutning om generalforsamlingsgodkendelse, jf. § 81c, stk. 6, og beslutning om suspension af visse aktionærrettigheder m.v. i forbindelse med et overtagelsestilbud, jf. § 81 d, stk. 3, skal straks bekendtgøres i Erhvervs- og Selskabsstyrelsens edb-informationssystem. Registreringer samt modtagne anmeldelser med bilag, fusionsplaner, spaltningsplaner, vurderingsberetninger og erklæringer fra vurderingsmænd efter § 134 c, stk. 4, og § 136 c, stk. 4, er offentligt tilgængelige. De oplysninger m.v., der meddeles til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen efter § 118 a, er undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen."

Det fremgår af bestemmelsernes sidste punktum, at oplysninger som Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har modtaget efter anpartsselskabsloven § 63 og aktieselskabslovens § 118 a er undtaget fra aktindsigt.

Efter anpartsselskabslovens § 63 og aktieselskabslovens § 118 a kan Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, når betingelserne for at kræve et selskab tvangsopløst foreligger, udpege en selskabs- eller regnskabskyndig, der har som primær opgave at udarbejde et regnskab for selskabet og kritisk gennemgå selskabets forretnings- og regnskabsforhold.

Den selskabs- eller regnskabskyndige skal også udarbejde en redegørelse, som omfatter de vigtigste årsager til, at betingelserne for tvangsopløsning er tilstede, samt en erklæring om hvorvidt der foreligger omstændigheder, som giver anledning til yderligere undersøgelse af, om der er sket overtrædelse af straffe-, selskabs-, regnskabs-, bogførings-, skatte- og afgiftslovgivning, som giver grundlag for at vurdere, om der bør foretages yderligere med henblik på at forfølge eventuelle lovovertrædelser.

Det fremgår af bemærkningerne til anpartsselskabslovens § 75, stk. 1, sidste punktum og aktieselskabslovens § 158, stk. 1, sidste punktum, at det er fundet nødvendigt at indføre begrænsninger i offentlighedens adgang til de oplysnin-

ger, som den selskabs- eller regnskabskyndige indhenter under sit arbejde efter de ovenstående paragraffer, da redegørelsen mv. kan indeholde følsomme oplysninger af privatretlig, strafferetlig eller forretningsmæssig karakter.

Både bestemmelserne, som indeholder muligheden for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen til at udpege en selskabs- eller regnskabskyndig, og den ovenfor omtalte undtagelse fra aktindsigt blev indsat i anpartsselskabsloven og aktieselskabslovens ved lov nr. 442 af 1. juni 1994, som led i en række tiltag, der tilsigtede at imødegå selskabstømning.

Ud over de ovenfor nævnte bestemmelser fremgår følgende af bekendtgørelse om undtagelse af sager vedrørende § 52 i lov om anpartsselskaber fra aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen, jf. bekendtgørelse nr. 178 af 3. marts 1997:

> "**§ 1.** Dokumenter i sager vedrørende § 52 i lov nr. 378 af 22. maj 1996 om anpartsselskaber er undtaget fra aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen.
>
> *Stk. 2.* Det gælder dog ikke dokumenter, der er offentligt tilgængelige efter § 75 i lov om anpartsselskaber og § 62 i lov om visse selskabers aflæggelse af årsregnskab m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 526 af 17. juni 1996."

Bekendtgørelsen er fastsat i medfør af § 3, stk. 1, i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen efter forhandling med justitsministeren.

Der fremgik følgende af den gældende § 52 i anpartsselskabsloven ved bekendtgørelsens udstedelse:

> "**§ 52.** Efter reglerne i § 28 skal selskabets øverste ledelsesorgan senest 6 måneder efter, at selskabet har tabt 40 pct. af sin anpartskapital, redegøre for selskabets økonomiske stilling over for anpartshaverne. Ledelsesorganet skal endvidere stille forslag til beslutning, der fører til fuld dækning af anpartskapitalen, eller stille forslag til beslutning om opløsning af selskabet. Vil anpartskapitalen efter en nedsættelse være mindre end 125.000 kr., skal ledelsesorganet stille forslag til beslutning om, at anpartskapitalen forhøjes til mindst dette beløb, eller om, at selskabet opløses. Senest 7 dage efter, at anpartshaverne har behandlet ledelsesorganets forslag, skal udskrift af forhandlingsprotokollen være modtaget i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.
>
> *Stk. 2.* Erhvervs- og Selskabsstyrelsen kan give selskabet en frist til retablering af anpartskapitalen ved selskabets egen indtjening. Dette forudsætter, at selskabet indsender dokumentation i form af konsolideringsplaner m.v. til brug for vurderingen af retableringsmulighederne.
>
> *Stk. 3.* Træffes der ikke beslutning efter stk. 1 eller 2 om at berigtige selskabets kapitalforhold, og sker dette ikke inden for en frist fastsat af Erhvervs- og Sel-

> skabsstyrelsen, kan styrelsen foranledige selskabet opløst, om nødvendigt efter reglerne i § 60 om tvangsopløsning."

Bestemmelsen er dog senere blev ændret den 1. april 2006 ved lov 246 af 27. marts 2006 og har nu følgende affattelse:

> "**§ 52.** Efter reglerne i § 28 skal selskabets øverste ledelsesorgan senest 6 måneder efter, at selskabet har tabt halvdelen af sin anpartskapital, redegøre for selskabets økonomiske stilling over for anpartshaverne og om fornødent stille forslag om foranstaltninger, der bør træffes, herunder selskabets opløsning."

Som følge af denne ændring, vil der efter ikrafttræden af den nye affattelse ikke længere findes sager om reetablering af kapitalen hos Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

Bekendtgørelsens undtagelse af aktindsigt i denne type sager vil dog fortsat medføre, at dokumenter i sager efter anpartsselskabslovens § 52 frem til den 1. april 2006 fortsat er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens regler.

Det fremgår af bekendtgørelsen, at undtagelsen fra aktindsigt ikke gælder dokumenter, som er offentligt tilgængelige efter anpartsselskabslovens § 75, ligesom oplysninger der er offentligt tilgængelige efter § 62 i lov om visse selskabers aflæggelse af årsrapport heller ikke er omfattet af undtagelsen fra aktindsigt. Denne bestemmelse omhandler offentliggørelse af selskabets indsendte årsrapport.

Endelig fremgår følgende af § 50, stk. 1, i bekendtgørelse om anmeldelse, registrering, gebyr samt offentliggørelse m.v. i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, bekendtgørelse nr. 1525 af 13. december 2007 (herefter anmeldelsesbekendtgørelsen):

> "Virksomhedsdokumenter, der findes i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, er offentligt tilgængelige. Dette gælder dog ikke følgende dokumenter:
> 1) Attester om personlige forhold.
> 2) Regnskaber, der i henhold til lov ikke er offentligt tilgængelige.
> 3) Visse dokumenter i sager vedrørende kapitaltab efter anpartsselskabslovens tidligere bestemmelse § 52 og den tidligere anpartsselskabslovs § 85 a.
> 4) Oplysninger om erhvervsdrivende fondes forretningsmæssige og driftsmæssige forhold eller lignende, som styrelsen som fondsmyndighed er i besiddelse af efter § 57, stk. 3, i lov om erhvervsdrivende fonde, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for fonden, at oplysningen undtages fra aktindsigt."

Ved bestemmelsens nr. 3 undtages visse dokumenter i sager vedrørende kapitaltab. Herved går undtagelsen fra aktindsigt i denne type sager, som nævnt ovenfor, igen i denne bekendtgørelse, men dog også omfattende den tidligere bestemmelse herom.

11. § 61, stk. 3, lov om erhvervsdrivende fonde, jf. lovbekendtgørelse nr. 652 af 15. juni 2006, med senere ændringer

Lov om erhvervsdrivende fonde, jf. lovbekendtgørelse nr. 652 af 15. juni 2006, som senest ændret ved lov nr. 510 af 17. juni 2008 indeholder følgende bestemmelse om offentlighed for erhvervsdrivende fonde:

> **Lov om erhvervsdrivende fonde § 61:**
> "Registreringer samt modtagne anmeldelser med bilag, fusionsplaner og erklæringer fra vurderingsmænd i forbindelse hermed er offentligt tilgængelige.
> *Stk. 2.* Oplysninger m.v. vedrørende fondes forretningsmæssige og driftsmæssige forhold, som fondsmyndigheden er i besiddelse af, er ikke offentligt tilgængelige, hvis oplysningerne er undtaget fra aktindsigt efter reglerne i lov om offentlighed i forvaltningen.
> *Stk. 3.* Erhvervs- og Selskabsstyrelsen kan fastsætte bestemmelser om, at oplysninger, som fondsmyndigheden er i besiddelse af, og som ikke angår fondens erhvervsaktiviteter, ikke er offentligt tilgængelige."

Den oprindelige bestemmelse om offentlighed for erhvervsdrivende fonde blev indsat ved lovens indførsel i 1984 (lov nr. 286 af 6. juni 1984).

Bestemmelsen er dernæst ændret ved lov nr. 851 af 23. december 1987. Bestemmelsens stk. 1 er ændret ved lov nr. 815 af 21. december 1988, og det oprindelige stk. 3 i bestemmelsen er ophævet ved lov nr. 350 af 6. juni 1991. Bestemmelsen blev affattet i en ny udgave ved lov nr. 449 af 7. juni 2001.

Et væsentligt sigte med lovens regler om registrering af erhvervsdrivende fonde er at skabe offentlighed omkring disse. Derved sikres fondenes kreditorer og aftaleerhververe mulighed for indsigt i fondenes organisatoriske og økonomiske forhold samt kendskab til, hvem der leder fondene og dermed kan forpligte dem ved retshandler.

Lov om erhvervsdrivende fonde er udformet i stil med aktieselskabslovens og anpartsselskabslovens regler om offentlighed for selskaber, hvilket medfører at der som udgangspunkt er meroffentlighed for erhvervsdrivende fonde. Der er således adgang til en række oplysninger om de erhvervsdrivende fonde i form af registreringer, anmeldelser med bilag, fusionsplaner og erklæringer fra

vurderingsmænd i forbindelse hermed. Desuden er erhvervsdrivende fondes årsrapporter offentligt tilgængelige, jf. årsregnskabslovens § 154.

For så vidt angår erhvervsdrivende fonde, må der i relation til spørgsmålet om aktindsigt sondres mellem, om dokumenterne beror hos Erhvervs- og Selskabsstyrelsen som registreringsmyndighed eller hos styrelsen som fondsmyndighed.[16] For oplysninger m.v. om erhvervsdrivende fondes forretningsmæssige og driftsmæssige forhold, som er kommet styrelsen i hænde som fondsmyndighed, gælder lov om offentlighed i forvaltningen. Det betyder at sådanne oplysninger ikke er offentligt tilgængelige, hvis de er undtaget fra aktindsigt efter reglerne i lov om offentlighed i forvaltningen.

Baggrunden for bestemmelsens indførsel i 1984 er i lovbemærkningerne bl.a. anført som værende følgende:

> *"For så vidt angår erhvervsdrivende fonde, tillægges der imidlertid ud over registreringsopgaverne aktieselskabs-registeret [nu Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Red.] visse beføjelser, som ikke findes tilsvarende i aktie- og anpartsselskabslovene, og hvorved aktieselskabs-registeret kan komme i besiddelse af oplysninger om forretningsmæssige og driftsmæssige forhold, ligesom vedrørende den ikke-erhvervsmæssige, legatretlige uddelingspraksis. Selskabslovgivningens offentlighedsprincip bør ikke gælde for typer af dokumenter eller oplysninger, som overregistrator [nu fondsmyndigheden, Red.] kommer i besiddelse af som led i udøvelsen af disse beføjelser."*

I den nuværende bestemmelses stk. 3 er det endvidere anført, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen kan fastsætte bestemmelser om yderligere oplysninger, som fondsmyndigheden er i besiddelse af, og som ikke angår fondens erhvervsaktiviteter, skal være undtaget fra offentlighed.

Den oprindelige formulering af bestemmelsen ved lovens indførsel i 1984 var således:

> "*Stk. 2.* Industriministeren kan fastsætte bestemmelser om, at oplysninger, der beror i aktieselskabs-registeret, og som ikke angår fondens erhvervsvirksomhed, ikke er offentligt tilgængelige.
>
> *Stk. 3.* Justitsministeren kan fastsætte bestemmelser om, at oplysninger, der beror i fondsregistret, og som ikke angår fondens erhvervsvirksomhed, ikke er offentligt tilgængelige."

16 Fondsmyndigheden kan i nogle tilfælde være justitsministeren (Civilstyrelsen), jf. lov om erhvervsdrivende fonde § 57, stk. 1.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget at:

> "I forslagets § 58, stk. 2 og 3, foreslås det, at industriministeren henholdsvis justitsministeren kan undtage dokumenter fra offentlighed ved administrative regler. Som eksempel herpå kan nævnes attester om personlige forhold, jfr, bekendtgørelse nr. 154 af 19. april 1983, § 7, stk. 4, nr. 1."

Bestemmelsen er senere blevet tilpasset, da fondslovene er ændret og fondsregisteret nedlagt. I forbindelse hermed er den oprindelige fordeling mellem industriministeren (aktieselskabs-registeret) og justitsministeren (fondsregisteret) ophævet, og i den nuværende bestemmelses stk. 3 er det således Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, som kan fastsætte nærmere bestemmelser om undtagelse af oplysninger, som fondsmyndigheden er i besiddelse af. Baggrunden er at det i dag alene er Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, som registrerer erhvervsdrivende fonde omfattet af lov om erhvervsdrivende fonde, men fondsmyndigheden kan som nævnt være enten Erhvervs- og Selskabsstyrelsen eller Civilstyrelsen.

Som det fremgår af bemærkningerne ovenfor, er det ikke særlig præcist angivet hvad disse oplysninger kan være, da der således blot er angivet et eksempel med "attester om personlige forhold. Bestemmelsen i stk. 3 er tiltænkt at omfatte alle øvrige oplysninger, som fondsmyndigheden kommer i besiddelse af i forbindelse med sin myndighedsudøvelse, men som skønnes ikke at skulle omfattes af kravet om offentlighed. Hvis disse bestemmelser ikke eksisterede, ville det f.eks. kunne være vanskeligt at få "følsomme" oplysninger fra fondene.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har fastsat bestemmelse i anmeldelsesbekendtgørelsen[17] om at undtage nærmere angivne oplysninger om erhvervsdrivende fonde, jf. bekendtgørelsens § 50, som er udformet således:

> **Anmeldelsesbekendtgørelsen § 50.**
> "Virksomhedsdokumenter, der findes i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, er offentligt tilgængelige. Dette gælder dog ikke følgende dokumenter:
> 1) Attester om personlige forhold.
> 2) Regnskaber, der i henhold til lov ikke er offentligt tilgængelige.
> 3) Visse dokumenter i sager vedrørende kapitaltab efter anpartsselskabslovens tidligere bestemmelse § 52 og den tidligere anpartsselskabslovs § 85 a.

17 BEK nr. 1525 af 13. december 2007, som senest ændret ved BEK nr. 807 af 29. juli 2008.

4) Oplysninger om erhvervsdrivende fondes forretningsmæssige og driftsmæssige forhold eller lignende, som styrelsen som fondsmyndighed er i besiddelse af efter § 57, stk. 3, i lov om erhvervsdrivende fonde, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for fonden, at oplysningen undtages fra aktindsigt, jf. lovens § 61, stk. 2, jf. offentlighedslovens § 12.

Stk. 2. For erhvervsdrivende fonde gælder bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt., kun i det omfang, styrelsen bestemmer det, for:

1) De oplysninger, styrelsen pålægger revisor at give om fondens forhold efter § 37 i lov om erhvervsdrivende fonde.
2) Den beretning, granskningsmændene skal afgive efter § 59, stk. 4, i lov om erhvervsdrivende fonde, jf. forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 3."

Det ses af bestemmelsens stk. 2, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har valgt at oplysninger fra revisor om fondens forhold givet i henhold til lov om erhvervsdrivende fonde § 37, samt granskningsmændenes beretning i henhold til § 59, stk. 4, som udgangspunkt ikke er offentligt tilgængelige.

I henhold til styrelsens praksis er legatarfortegnelser, der viser fondens konkrete uddelinger, ligeledes undtaget fra offentlighed.

Baggrunden for undtagelsen af granskningsmændenes beretning fra offentlighed er, at denne skal indleveres til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, og ikke som for eksempelvis for aktieselskaber til generalforsamlingen. Da beretningen kan indeholde oplysninger om forhold, herunder forretningsmæssige forhold, som fondens kreditorer eller andre tredjemænd kan have et berettiget ønske om ikke at få gjort offentligt tilgængelige, er det foreslået, at styrelsen skal træffe konkret afgørelse i hvert enkelt tilfælde om, hvorvidt og i hvilket omfang beretningen eller dele af den skal være offentligt tilgængelig.

12. § 21, stk. 2, i lov nr. 364 af 18. maj 1994 om produktsikkerhed

§ 21, stk. 2, i lov om produktsikkerhed:

"Lov om offentlighed i forvaltningen finder ikke anvendelse på oplysninger, der er indhentet

1. til brug for myndighedens kontrol af virksomhedernes egenkontrol,
2. gennem den offentlige kontrol, der svarer hertil, eller
3. om virksomhedernes kvalitetscertificering."

Baggrunden for bestemmelsen følger af bemærkningerne til lovforslaget (Forslag til Lov om produktsikkerhed fremsat den 15. december 1993 af industriministeren):

"Offentlig kontrol tilrettelægges i stigende omfang – bl.a. på grund af fællesskabslovgivning – og hensigtserklæringer samt for at effektivisere kontrollen og hindre dobbeltkontrol – som en kontrol af virksomhedernes egenkontrol/kvalitetscertificering. Data herfra giver væsentlige og særdeles følsomme oplysninger om alle dele af virksomhedernes forhold og er derfor af meget stor økonomisk og konkurrencemæssig betydning for den enkelte virksomhed. Hvis disse data via kontrolmyndighederne gøres til genstand for aktindsigt, vil dette kunne rejse problemer for virksomhederne. Konsekvensen kan blive, at virksomhederne ikke stiller disse data til rådighed for kontrolmyndighederne, hvilket vil svække og i mange tilfælde umuliggøre en effektiv offentlig kontrol af produktsikkerhedsområdet."

13. § 4, stk. 3, nr. 3, i lov om sikkerhed til søs, jf. lovbekendtgørelse nr. 903 af 12. juni 2007

Det følger af § 4, stk. 3, nr. 3, i lov om sikkerhed til søs, jf. lovbekendtgørelse nr. 903 af 12. juni 2007, at der kan fastsættes regler om undersøgelse af ulykker til søs, der vedrører danske skibe, samt ulykker til søs med anden tilknytning til Danmark, herunder om begrænsning i adgangen til aktindsigt, indtil undersøgelsen er afsluttet.

§ 4, stk. 3:

"Stk. 3. Økonomi- og erhvervsministeren fastsætter regler om undersøgelse af ulykker til søs, der vedrører danske skibe, samt ulykker til søs med anden tilknytning til Danmark, herunder om

1) meldepligt og fjernelse af vragdele i forbindelse med søulykker med henblik på at sikre undersøgelsesmulighederne,
2) samarbejde med udenlandske myndigheder,
3) begrænsning i adgangen til aktindsigt, indtil undersøgelsen er afsluttet og
4) offentliggørelse af rapporter om undersøgelserne, herunder om offentliggørelse af oplysninger om personers helbredsmæssige forhold, hvor dette sker for at forebygge fremtidige ulykker eller begrænse disses konsekvenser. "

Bemyndigelsesbestemmelsen er udnyttet til udstedelse af bekendtgørelse nr. 790 af 10. juli 2006 om undersøgelse af ulykker til søs.

Af bekendtgørelsens § 13, stk. 1, følger, at bestemmelser om aktindsigt i lov om offentlighed i forvaltningen ikke finder anvendelse på oplysninger, undersøgelser, materialer o.l., der indgår i en verserende undersøgelse af en ulykke eller et dødsfald til søs. Af § 13, stk. 2, følger, at bestemmelsen i stk. 1 kun finder anvendelse, indtil endelig søulykkesrapport foreligger, eller der er truffet beslutning om, at rapport ikke skal udfærdiges.

Bestemmelsen i § 4, stk. 3, nr. 3, blev indført ved lov nr. 900 af 16. december 1998 om sikkerhed til søs. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår følgende om baggrunden for og formålet med bestemmelsen:

> "Offentlig indsigt i materiale, der indgår i en verserende undersøgelse vil kunne skabe risiko for, at undersøgelsen vanskeliggøres eller forfejles. Loven om offentlighed i forvaltningen giver mulighed for at tilbageholde materiale, hvor dette er nødvendigt af hensyn til beskyttelse af væsentlige hensyn til gennemførelsen af offentlig kontrol. I praksis vil det imidlertid ofte være vanskeligt på forhånd at afgøre, om meddelelse af aktindsigt vil kunne undtages efter de almindelige regler om offentlighed i forvaltningen. Lovforslaget åbner derfor mulighed for, at der fastsættes regler, som begrænser adgangen til aktindsigt, indtil undersøgelsen er afsluttet. Efter at undersøgelsen er afsluttet, og opklaringsenhedens endelige rapport foreligger, vil de almindelige regler om aktindsigt finde anvendelse."

14. § 6, stk. 2, i lov om Danmarks Statistik, jf. lovbekendtgørelse nr. 599 af 22. juni 2000

I lov om ændring af lov om Danmarks Statistik og forskellige andre love (Lov nr. 295 af 2. maj 2000), blev der i § 6 som stk. 2 indsat følgende bestemmelse:

> **§ 6, stk. 2:**
>
> "*Stk. 2.* Udveksling af dokumenter indeholdende statistiske oplysninger mellem Danmarks Statistik og Danmarks Nationalbank i forbindelse med udarbejdelse af finansiel statistik og ved opgørelse af Danmarks mellemværender med udlandet medfører ikke i sig selv, at dokumenterne bliver undergivet aktindsigt i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen."

Ændringen er indarbejdet i lovbekendtgørelsen om Danmarks Statistik, jf. lovbekendtgørelse nr. 599 af 22. juni 2000.

Udveksling af dokumenter med statistiske oplysninger er en vigtig forudsætning for, at det statistiske samarbejde mellem Danmarks Statistik og Danmarks Nationalbank kan fungere effektivt. På det pågældende statistikområde er de offentliggjorte statistikker ofte genstand for efterfølgende revisioner. Da oplysninger om korrektioner tilbage i tiden kan have afsmittende virkning på kapitalmarkederne, fandt man ved lovændringen det vigtigt at sikre en vedvarende effektiv beskyttelse af det statistiske materiale, der udveksles i forbindelse med statistikudarbejdelsen.

15. § 3, stk. 4, i lov om Dansk Eksportkreditfond jf. lovbekendtgørelse nr. 913 af 9. december 1999

Eksport Kredit Fonden (EKF) er oprettet ved Lov om Dansk Eksportkreditfond m.v. (lovbekendtgørelse nr. 913 af 9. december 1999) (EKF-loven).

I henhold til EKF-lovens § 3, stk. 4, gælder lov om offentlighed i forvaltningen ikke for den virksomhed, der udøves af EKF.

> **§ 3, stk. 4:**
> "*Stk. 4.* Lov om offentlighed i forvaltningen gælder ikke for den virksomhed, der udøves af Eksport Kredit Fonden."

Dette skyldes forretningsmæssige hensyn. I bemærkningerne til EKF-loven begrundes undtagelsen fra offentlighedsloven med, at EKF som finansiel virksomhed har behov for dyb indsigt i de kommercielle samarbejdspartneres økonomiske og forretningsmæssige forhold, og at EKF derfor er særdeles følsom over for ethvert brud på den forretningsmæssige diskretion.

2. Særlige tavshedspligtbestemmelser i ministeriets lovgivning omfattet af offentlighedslovens § 14

1. § 22 i lov om elektriske stærkstrømsanlæg og elektrisk materiel, jf. lovbekendtgørelse nr. 990 af 8. december 2003.
2. § 12, stk. 2, i lov om Vækstfonden, jf. lovbekendtgørelse nr. 549 af den 1. juli 2002.
3. §§ 36 og 48 i lov nr. 468 af 17. juni 2008 om godkendte revisorer og revisionsvirksomheder (revisorloven).
4. § 123 i lov om investeringsforeninger og specialforeninger samt andre kollektive investeringsordninger m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 929 af 18. september 2008.
5. § 66 a i lov om tilsyn med firmapensionskasser, jf. lovbekendtgørelse nr. 1561 af 19. december 2007.
6. § 84 a i lov om værdipapirhandel m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 848 af 19. september 2008.
7. § 354 i lov om finansiel virksomhed, jf. lov bekendtgørelse nr. 897 af 4. september 2008.
   Følgende seks love indeholder en bestemmelse om, at § 354 i FiL finder tilsvarende anvendelse med de fornødne tilpasninger:

- Lov om Lønmodtagernes Dyrtidsfond § 10 f, stk. 1
- Lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension § 27 f, stk.1
- Lov om en garantifond for indskydere og investorer § 22, stk. 2, 1. pkt.
- Lov om forsikringsformidling § 49, stk. 1
- Lov om arbejdsskadesikring § 76 a
- Lov om en garantifond for skadesforsikringsselskaber § 15, stk. 2, 1.pkt.

8. § 7 i lov nr. 67 af 3. februar 2009 om statsligt kapitalindskud i kreditinstitutter.

1. § 22 i lov om elektriske stærkstrømsanlæg og elektrisk materiel jf. lovbekendtgørelse nr. 990 af 8. december 2003

Bestemmelsen i § 22 i lov om elektriske stærkstrømsanlæg, har følgende ordlyd:

> ”Myndigheder, private foretagender, elforsyningsvirksomheder og personer, der varetager opgaverne efter reglerne i kapitlerne 3 og 4 og efter § 21, samt enhver, der yder bistand hertil, har tavshedspligt efter reglerne i straffelovens §§ 152-152 f.
>
> *Stk. 2.* Ingen, der varetager opgaver efter kapitel 4, må oplyse ejeren eller brugeren af en elinstallation om, hvorvidt et tilsynsbesøg sker som følge af en klage. Tilsvarende gælder i forbindelse med kontrol hos forhandlere eller producenter af elmateriel samt ved tilsyn på elforsyningsanlæg.”

Baggrunden for bestemmelsen følger af bemærkningerne til lovforslaget (L 236 Forslag til lov om elektriske stærkstrømsanlæg og elektrisk materiel fremsat den 17. marts 1993 af boligministeren):

”Bestemmelsen i stk. 1 tager især sigte på forretningshemmeligheder og andre oplysninger af konkurrencemæssig betydning. Tavshedspligten foreslås reguleret efter reglerne i straffeloven, §§ 152-152 f. Bestemmelserne i stk. 2 tager sigte på at sikre anonymitet ved indberetning af mulige ulovlige forhold.”

2. § 12, stk. 2, i lov om Vækstfonden, jf. lovbekendtgørelse nr. 549 af den 1. juli 2002

Lov om Vækstfonden (lovbekendtgørelse nr. 549 af den 1. juli 2002 med senere ændringer) indeholder ikke bestemmelser, der eksplicit undtager offentlighedsloven fra at gælde i forhold til Vækstfondens aktiviteter.

Imidlertid indeholder § 12, stk. 2 i lov om Vækstfonden følgende bestemmelse:

> **§ 12, stk. 2**
>
> "*Stk. 2.* Formanden, bestyrelsesmedlemmerne og ansatte i fonden er under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e forpligtede til over for uvedkommende at hemmeligholde, hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om."

Denne bestemmelse, som har været indeholdt i Vækstfondens lovgrundlag siden etableringen af Vækstfonden i 1991, indeholder efter Vækstfondens opfattelse en skærpet fortrolighedsforpligtelse i forhold til de almindeligt gældende bestemmelser i straffeloven, som bestemmelsen også henviser til.

Vækstfonden støtter denne fortolkning på FOB 1977, side 362, hvori Justitsministeriet udtaler, at en bestemmelse i den daværende miljøbeskyttelseslov § 85 med et tilsvarende indhold, måtte fortolkes som en skærpelse af den almindelige tavshedspligt efter straffelovens regler. Videre støtter Vækstfonden sin fortolkning på, at bestemmelsen i § 12, stk. 2, i lov om Vækstfonden er formuleret på tilsvarende måde, som flere af de eksempler på særlige fortrolighedsforpligtelser, der er gengivet under pkt. B i underbilag til spørgsmål 13 i bilag til betænkning om lovforslag om offentlighed i forvaltningen, Folketingstidende 1969/70, tillæg B, side 2131.

Forarbejderne til § 12, stk. 2, i lov om Vækstfonden indeholder ikke specifik vejledning med hensyn til, hvilke hensyn bestemmelsen skal varetage.

Det følger af forarbejderne til § 12, at:

> "Fondsbestyrelsens dispositionsfrihed modsvares af et strafferetligt ansvar for bestyrelsen. Endvidere er formanden, bestyrelsesmedlemmerne og ansatte i fonden underkastet et fortrolighedskrav."

Det er dog en naturlig følge af Vækstfondens aktiviteter - der i væsentlig omfang består i at medfinansiere nye vækstvirksomheder - at der nødvendigvis må gælde en udstrakt grad af fortrolighed i henseende til behandling af forretningsplaner, oplysninger om fortrolig know-how, mulige patenter, privatøkonomiske forhold, o. lign oplysninger, der indgår i vurdering af finansieringsgrundlaget. Eksisterer en sådan fortrolighed ikke i forhold til de konkrete investeringssager, som Vækstfonden behandler, vil iværksætterne blive udsat for en markant risiko for uønsket offentligt kendskab til konkurrencemæssigt eller økonomisk følsomme oplysninger.

Derfor er det væsentlig for Vækstfondens muligheder for at udøve de aktiviteter, som fonden er pålagt i henhold til sit lovgrundlag, at alle oplysninger om konkrete medfinansieringssager er undtaget offentlighed.

3. §§ 36 og 48 i lov nr. 468 af 17. juni 2008 om godkendte revisorer og revisionsvirksomheder (revisorloven)

Der findes i revisorlovens § 36, stk. 2-4, bestemmelser om tavshedspligt for de personer, som inddrages i Revisortilsynets kvalitetskontrol med revisionsvirksomhederne.

> **Revisorlovens § 36:**
> "Medlemmerne af Revisortilsynet, kvalitetskontrollanterne og andre, som inddrages i arbejdet med kvalitetskontrollen, er underkastet regler om revisors uafhængighed, jf. § 24.
>
> *Stk. 2.* Straffelovens §§ 152, 152 a og 152 c-152 f finder anvendelse for medlemmerne af Revisortilsynet, kvalitetskontrollanterne og andre, som inddrages i arbejdet med kvalitetskontrollen, med hensyn til oplysninger om en fysisk eller juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som de under iagttagelse af deres arbejde bliver bekendt med.
>
> *Stk. 3.* Uanset bestemmelserne i straffelovens §§ 152-152 e kan kvalitetskontrollanterne videregive oplysninger til Revisortilsynet, ligesom Revisortilsynet og kvalitetskontrollanterne kan videregive oplysninger til Revisornævnet.
>
> *Stk. 4.* Uanset bestemmelserne i stk. 2 kan Revisortilsynet, kvalitetskontrollanterne og andre, som har været inddraget i arbejdet med kvalitetskontrollen videregive oplysninger til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen efter § 32, stk. 3."

Stk. 1 fastslår, at alle, der er beskæftiget med og som inddrages i arbejdet med kvalitetskontrollen, er underkastet særlige regler om tavshedspligt. I medfør af revisorlovens § 29, stk. 4, skal Revisortilsynet og kvalitetskontrollanten have adgang til de oplysninger, som anses for nødvendige.

Af bemærkningerne til stk. 2 fremgår at:

> "De særlige tavshedspligtregler er derfor fastsat af hensyn til den kvalitetskontrollerede virksomheds eller revisors økonomiske, erhvervsmæssige eller private forhold. Oplysninger, der er omfattet af den særlige tavshedspligt, må derfor ikke uden lovhjemmel gives til andre private end den, der har givet oplysningen, eller den, som oplysningen er om, herunder til den, der er part i en kontrolsag. Der er ikke krav på aktindsigt i disse oplysninger efter offentlighedslovens § 14, men hverken almindelige eller særlige tavshedsbestemmelser hindrer parters ret til

aktindsigt efter forvaltningsloven, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 2. Der henvises til Beretning fra Folketingets Ombudsmand, FOB 1989, side 252."

Stk. 3 løfter tavshedspligten for så vidt angår kvalitetskontrollantens mulighed for at videregive oplysninger til Revisortilsynet. Bestemmelsen betyder, at overdragelse af revisionsdokumenter fra kontrollanten til Revisortilsynet ikke er et brud på tavshedspligten og derfor ikke kan resultere i straffeansvar i medfør af straffelovens § 152, der alene omfatter »uberettiget« videregivelse eller udnyttelse af fortrolige oplysninger. Det er i stk. 3, 2 pkt., 2 led, præciseret, at det samme gælder for Revisortilsynets og kvalitetskontrollanternes videregivelse af oplysninger til Revisornævnet.

I henhold til lovens § 32, stk. 2, nr. 5, er Erhvervs- og Selskabsstyrelsen ansvarlig for samarbejde og udveksling af oplysninger med andre landes kompetente myndigheder. Bestemmelsen i § 36, stk. 4, fastsætter som konsekvens heraf, at Revisortilsynet, kvalitetskontrollanterne samt andre, der har været inddraget i arbejdet, jf. bemærkningerne til stk. 1 om personkredsen, kan videregive oplysninger til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, uden at der er tale om brud på tavshedspligten. Bestemmelsen er en direkte følge af 8. selskabsdirektivs krav om oprettelsen af et effektivt offentligt tilsyn.

Revisorlovens § 48 indeholder lovens bestemmelser om tavshedspligt for Erhvervs- og Selskabsstyrelsens ansatte og personer, der udfører serviceopgaver for el. lign. for styrelsen. Bestemmelsen indeholder desuden nogle undtagelser fra tavshedspligten.

Revisorlovens § 48.

"Erhvervs- og Selskabsstyrelsens ansatte er under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden. Tavshedspligten omfatter desuden personer, der udfører serviceopgaver for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, eksperter, der handler på Erhvervs- og Selskabsstyrelsens vegne, og personer, der ledsager Erhvervs- og Selskabsstyrelsen ved gennemførelse af en undersøgelse, jf. § 39, stk. 4. Dette gælder også efter ansættelses- eller kontraktforholdets ophør.

Stk. 2. Samtykke fra den, som tavshedspligten tilsigter at beskytte, berettiger ikke de personer, der er nævnt i stk. 1, til at videregive fortrolige oplysninger.

Stk. 3. Fortrolige oplysninger, som Erhvervs- og Selskabsstyrelsen modtager i henhold til dette kapitel, må kun anvendes i forbindelse med tilsynshvervet, til pålæggelse af sanktioner, eller hvis styrelsens afgørelse påklages til højere administrativ myndighed eller indbringes for domstolene.

Stk. 4. Uanset stk. 1 og 3 kan fortrolige oplysninger og dokumenter videregives til

1) Revisortilsynet og Revisornævnet til varetagelsen af deres opgaver efter denne lov,
2) Fondsrådet og dettes sekretariat,
3) andre offentlige myndigheder, herunder anklagemyndigheden og politiet,
4) tilsynsmyndigheder for revisorer og revisionsvirksomheder i andre EU-lande, EØS-lande eller i lande, som EU har indgået aftale med, der har ansvaret for tilsyn med godkendelse, registrering, kvalitetskontrol, undersøgelser og regeloverholdelse, under forudsætning af at modtagerne af oplysningerne alene anvender disse til varetagelsen af deres opgaver, eller
5) tilsynsmyndigheder for revisorer og revisionsvirksomheder i andre lande end de i nr. 4 anførte til brug for varetagelse af deres funktion inden for offentligt tilsyn eller kvalitetskontrol eller i forbindelse med en undersøgelse, jf. dog stk. 5 og 6.

Stk. 5. Videregivelse efter stk. 4, nr. 5, kan alene ske
1) hvis oplysningerne eller dokumenterne vedrører revisionen af virksomheder, der
   a) har udstedt værdipapirer i det pågældende land eller
   b) indgår i en koncern, der udarbejder lovpligtigt koncernregnskab i det pågældende land,
2) hvis der er indgået en aftale om gensidighed med det pågældende land,
3) hvis formålet med anmodningen kan retfærdiggøres,
4) under forudsætning af, at modtagerne mindst er underlagt en lovbestemt tavshedspligt, der svarer til tavshedspligten i stk. 1, og kun kan anvende oplysningerne og dokumenterne til varetagelse af deres funktion inden for offentligt tilsyn eller kvalitetskontrol eller i forbindelse med en undersøgelse, og
5) hvis videregivelsen sker i overensstemmelse med lov om behandling af personoplysninger.

Stk. 6. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen fastsætter nærmere regler om betingelserne i stk. 5.

Stk. 7. Uanset stk. 4 kan oplysninger, som Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har modtaget fra en udenlandsk kompetent myndighed, alene videregives til Revisortilsynet, Revisornævnet og anklagemyndigheden."

Bestemmelserne om tavshedspligt svarer til bestemmelserne om Finanstilsynet og Fondsrådets tavshedspligt i den finansielle lovgivning, med de fornødne tilpasninger som følger af lovens område.

Stk. 1 indeholder således hovedreglen om Erhvervs- og Selskabsstyrelsens udvidede tavshedspligt vedrørende fortrolige oplysninger, som styrelsens ansatte får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden i dette kapitel. Bestemmelsen svarer til tavshedspligten i § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed for Finanstilsynets ansatte. Den skærpede tavshedspligt bevirker, at retten til aktindsigt er afskåret i disse sager, jf. § 14, 1. pkt., i lov om offentlighed i for-

valtningen, hvorefter pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser fastsat ved lov.

Bestemmelsen om, at personer, der udfører serviceopgaver for styrelsen, også er underlagt tavshedspligt, er indsat for at undgå uklarhed om tavshedspligtens rækkevidde. Bestemmelsen præciserer, at personer, der er ansat i selskaber, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har indgået kontrakt med om udførelsen af serviceopgaver som led i deres drift, er omfattet af bestemmelsen om tavshedspligt. Serviceopgaver som led i driften vil f.eks. være rengøring, vagttjeneste, reparation og vedligeholdelse af elektronisk materiel og kantinedrift. Endvidere omfattes personer, der yder ekstern bistand i forbindelse med undersøgelse efter lovens § 37.

Bestemmelsens stk. 2 bestemmer, at samtykke fra den, der er beskyttet af tavshedsregler, såvel fysiske som juridiske personer, ikke ophæver tilsynets tavshedspligt. Bestemmelsen er begrundet i flere forhold, herunder hensynet til revisionsvirksomhedernes kunder samt fortroligheden omkring virksomhedernes forretningsmæssige forhold. Da de fortrolige oplysninger i langt overvejende grad hidrører fra virksomhederne, vil det være mest korrekt og sikrest, at det er den pågældende virksomhed selv, der videregiver fortrolige oplysninger til tredjemand. Såfremt det drejer sig om kundeoplysninger, skal kundens samtykke indhentes.

Stk. 3 er indsat for at imødekomme 8. selskabsdirektivs artikel 36, stk. 4, hvoraf følger, at fortrolige oplysninger, som Erhvervs- og Selskabsstyrelsen kommer i besiddelse af som led i administrationen af tilsynet med revisorer og revisionsvirksomheder, alene må anvendes til varetagelse af tilsynshvervet. Oplysninger kan efter denne bestemmelse udelukkende videregives til højere administrativ myndighed, eller domstol, der behandler en afgørelse truffet af det offentlige tilsyn i henhold til loven.

Stk. 4 indeholder reglerne om de særlige tilfælde, hvor Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, uanset hovedreglen i stk. 1 og 3, kan videregive fortrolige oplysninger.

Den øgede integration af virksomheder og de indbyrdes økonomiske forhold inden for EU/EØS-området nødvendiggør et tættere samarbejde mellem de relevante tilsynsmyndigheder inden for Fællesskabet og mulighed for hurtigt og effektivt at udveksle relevante oplysninger mellem disse. 8. selskabsdirektiv anfører således i artikel 36, stk. 1, at medlemsstaternes kompetente myndigheder skal kunne yde bistand til et andet medlemslands kompetente myndighed. Her nævner direktivet især muligheden for udveksling af oplysninger.

Opregningen af tilfælde, hvor videregivelse kan ske, er systematiseret således, at man først har samlet de tilfælde, hvor der kan videregives oplysninger til de enheder, som indgår som en del af det offentlige tilsyn med revisorer og revisionsvirksomheder (nr. 1). Hernæst kan der videregives oplysninger til Fondsrådet og dettes sekretariat (nr. 2). Endvidere kan der videregives oplysninger til andre offentlige myndigheder (nr. 3), dernæst andre kompetente myndigheder i henhold til det nye 8. direktiv (nr. 4) og endelig myndigheder m.v. i tredjelande (nr. 5).

Videregivelse af de nævnte oplysninger skal vurderes efter persondatalovens §§ 6-8, alt efter om der er tale om følsomme eller ikke-følsomme oplysninger. Det følger af persondatalovens § 2, stk. 1, at regler om behandling af personoplysninger i anden lovgivning, som giver den registrerede en bedre retsstilling, går forud for reglerne i persondataloven. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen skal dog ved videregivelse af følsomme personoplysninger følge reglerne i persondatalovens §§ 7 og 8, som anfører de nærmere betingelser for, hvornår en myndighed må videregive sådanne oplysninger. Udveksling af oplysninger vedrørende f.eks. personers strafbare forhold kan blandt andet ske, hvis videregivelsen sker til varetagelse af private og offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen vedrører, jf. lovens § 8, stk. 2, nr. 2.

Stk. 5 fastsætter en række yderligere betingelser for udveksling af oplysninger med tilsynsmyndigheder fra tredjelande.

8. selskabsdirektivs artikel 36, stk. 7, giver EU-Kommissionen hjemmel til ved hjælp af komitologiprocedurerne at fastsætte yderligere regler om procedurer for oplysningsudveksling m.m. Bestemmelsen i stk. 6 giver Erhvervs- og Selskabsstyrelsen hjemmel til at gennemføre disse regler. Det følger af direktivets artikel 36, stk. 4, at oplysninger, der er modtaget i henhold til tilsynsarbejdet, alene må anvendes til udøvelsen af funktionerne efter direktivet samt i forbindelse med de administrative og retlige procedurer, der følger af forpligtelserne efter direktivet.

Stk. 7 er indsat for at beskytte medlemsstaternes integritet, således at oplysninger, som er udleveret til styrelsen af en udenlandsk kompetent myndighed i forbindelse med tilsynsvirksomheden ikke uden videre formidles videre i systemet. Af denne årsag præciseres det med bestemmelsen, at oplysninger, som styrelsen modtager fra en udenlandsk myndighed som led i styrelsens tilsynsvirksomhed, alene må anvendes i den forbindelse, hvorfor sådanne oplysninger ikke kan gives videre til andre myndigheder for så vidt angår forhold, der ikke vedrører det offentlige tilsyn efter 8. direktiv. Bestemmelsen giver dog mulighed

for, at oplysninger kan udleveres til Revisortilsynet og Revisornævnet, hvilket er en konsekvens af, at Revisortilsynet og Revisornævnet henhører under det offentlige tilsyn, jf. lovens kapitel 9. Oplysningerne kan endvidere videregives til anklagemyndigheden. Artikel 36, stk. 4, anfører, at den kompetente myndighed kan være underlagt forpligtelser under retssager, hvorfor det vil være nødvendigt, at myndigheden kan give oplysninger, som den har indhentet hos en udenlandsk myndighed, til anklagemyndigheden.

4. – 7. § 123 i lov om investeringsforeninger og specialforeninger samt andre kollektive investeringsordninger m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 929 af 18. september 2008, § 66 a i lov om tilsyn med firmapensionskasser, jf. lovbekendtgørelse nr. 1561 af 19. december 2007, § 84 a i lov om værdipapirhandel m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 848 af 19. september 2008 og § 354 i lov om finansiel virksomhed, jf. lov bekendtgørelse nr. 897 af 4. september 2008

Den finansielle lovgivning indeholder ingen særregler om aktindsigt. Retten til aktindsigt er dog i nogle tilfælde begrænset af særregler om tavshedspligt, jf. offentlighedslovens § 14.

Formålet med reglerne om tavshedspligt

Den skærpede tavshedspligt, som Finanstilsynet er underlagt, gør, at det kun er muligt at videregive fortrolige oplysninger i et meget begrænset omfang. For at der kan videregive fortrolige oplysninger, er det nødvendigt, at videregivelsen kan rubriceres under én af undtagelserne som findes i tavshedsbestemmelserne.

Finanstilsynet får gennem sin tilsynsvirksomhed et indgående indblik i de tilsynsbelagte virksomheders forretningsforhold samt i deres kunders forhold. Et sådan kendskab til og indblik i forretningsmæssige forhold er nødvendigt, for at tilsynet kan bedømme virksomhedernes risici og dermed sikkerheden for de tilsynsbelagte virksomheders kunder.

Finanstilsynets særlige tavshedspligt, der i øvrigt hviler på en række EU-direktiver, skal ses på baggrund af ovennævnte kendskab til såvel tilsynsomfattede virksomheder som deres kunder.

Formålet med, at Finanstilsynet er underlagt en skærpet tavshedspligt, er dels at beskytte de tilsynsomfattede *virksomheders* forretningsmæssige forhold, således at oplysninger herom ikke kan misbruges i konkurrencemæssig sammenhæng. Endvidere ønskes det ligeledes at sikre, at oplysninger om tilsyns-

omfattede virksomheders *kunder* ikke spredes i en større kreds end højst nødvendigt.

I forlængelse af ovenstående anses tavshedspligten ligeledes for at have en afgørende betydning for den tilsynsmæssige effektivitet. Som resultat af tavshedspligten har Finanstilsynet nemmere ved at indsamle ønskede oplysninger, når de tilsynsbelagte virksomheder med rette kan have tillid til, at fortrolige oplysninger ikke kan videregives. Herved bidrager tavshedspligten således til en kommunikation og meningsudveksling mellem Finanstilsynet og de tilsynsbelagte virksomheder, som har betydning for tilsynets udøvelse af tilsynshvervet.

Indhold og struktur i bestemmelserne om tavshedspligt

De gældende tavshedspligtregler gennemfører bestemmelser fra 6 direktiver[18], hvoraf kreditinstitutdirektivet, forsikringsdirektivet og investeringsservicedirektivet er enslydende på tavshedspligtområdet.

Bestemmelserne om tavshedspligt i den tilsynsmæssige lovgivning har samme struktur. Således fastslår stk. 1, hvem der er omfattet af tavshedspligten, hvad indholdet af pligten er, og at tavshedspligten er strafbelagt. Herefter følger det af stk. 2, at tavshedspligten ikke kan ophæves ved samtykke, mens stk. 3-6 indeholder en række undtagelser til tavshedspligten. De resterende stykker indeholder uddybende bestemmelser vedrørende tavshedspligten og undtagelserne hertil.

Opmærksomheden henledes særligt på stk. 3 og 6. Førstnævnte undtager en række *sager* fra Finanstilsynets særlige tavshedspligt, og sidstnævnte fastsætter en række *institutioner, myndigheder m.v.*, som Finanstilsynet på trods af tavshedspligten alligevel kan videregive fortrolige oplysninger til.

De undtagne sagstyper i stk. 3 indsattes i 2008[19] med henblik på at øge offentligheden og åbenheden på forbrugerområdet. En ansøgning om aktindsigt i de nævnte sagstyper behandles således efter reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven, og det følger af lovens forarbejder, at der nu er *"…samme offentlighed om oplysninger, der kommer frem i forbindelse med tilsynet med de offentligretlige forbrugerrettede regler på det finansielle område, som hvis regu-*

18 Kreditinstitutdirektivet (2006/48/EF) art. 44, Livsforsikringsdirektivet (2002/83/EF) art. 16, 3. skadesforsikringsdirektiv (1992/49/EF) art. 16, UCITS-direktivet (1985/611/EF) art. 50, Investeringsservicedirektivet (1993/22/EF) art. 25, samt direktiv om udveksling af oplysninger (2000/64/EF) art. 2.

19 Lov nr. 515 af 17. juni 2008 om ændring af lov om værdipapirhandel m.v. og forskellige andre love.

leringen havde været underlagt Forbrugerombudsmandens tilsyn". Endvidere fremgår det af forarbejderne, at det med de nye regler er muliggjort "…*at styrke det naturlige samarbejde mellem Forbrugerombudsmanden og Finanstilsynet, så koordination mellem myndighederne kan sikre en sammenhængende håndhævelse af forbrugerlovgivningen på det finansielle område.*".

Bestemmelsen i stk. 6 fastsætter som nævnt en række danske og udenlandske institutioner, myndigheder m.v., som Finanstilsynet kan videregive fortrolig information til. Blandt andre indgår økonomi- og erhvervsministeren, anklagemyndigheden og politiet[20], domstolene[21], Fondsrådet, Folketingets Ombudsmand samt statsrevisorerne og Rigsrevisionen[22]. Bestemmelsen muliggør og sikrer et effektivt samarbejde mellem de relevante myndigheder og institutioner nationalt såvel som internationalt, og det følger af Finanstilsynets tavshedsbestemmelser, at modtageren af sådanne oplysninger er underlagt samme tavshedspligt som Finanstilsynet.

Det bemærkes, at det følger af tavshedspligtsbestemmelserne, at medlemmer og suppleanter af Fondsrådet og Det Finansielle Virksomhedsråd er underlagt samme tavshedspligt som Finanstilsynet. Dog er det udgangspunktet, at *afgørelser* fra Fondsrådet og Det Finansielle Virksomhedsråd offentliggøres med angivelse af virksomhedens navn, jf. FiL § 354 a og VpHL § 84 c. Reglerne herom indførtes i 2008[23] med henblik på at skabe større åbenhed om de finansielle råd. Således offentliggjordes en afgørelse fra et af de finansielle råd inden lovændringen kun i det omfang, der var tale om en væsentlig og principiel afgørelse – og i så fald i anonymiseret form.

Som eksempel på opbygningen af bestemmelsen i den finansielle lovgivning kan nævnes § 354 i lov om finansiel virksomhed:

> "**§ 354.** Finanstilsynets ansatte er under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden. Det samme gælder personer, der udfører serviceopgaver som led i Finanstilsynets drift, samt eksperter, der handler på tilsynets vegne. Dette gælder også efter ansættelses- eller kontraktforholdets ophør.

20 I forbindelse med efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold.

21 Når de behandler afgørelser, der er truffet af Finanstilsynet eller Fondsrådet

22 Listen varierer i de fire love

23 Lov nr. 515 af 17. juni 2008 om ændring af lov om værdipapirhandel m.v. og forskellige andre love.

Stk. 2. Samtykke fra den, som tavshedspligten tilsigter at beskytte, berettiger ikke de i stk. 1 nævnte personer til at videregive fortrolige oplysninger.

Stk. 3. Stk. 1 finder dog ikke anvendelse på oplysninger i sager om

1) god skik og prisoplysning, jf. § 43 og bekendtgørelser udstedt i medfør af denne bestemmelse,
2) hybrid kernekapital eller ansvarlig lånekapital i form af massegældsbreve, jf. § 45,
3) tegning af kapitalindskud, jf. § 46,
4) forbrugerbeskyttelse, jf. bekendtgørelser om puljepension og anbringelse af midler i værdipapirer udstedt i medfør af § 50, stk. 2,
5) dækning af Garantifonden for Indskydere og Investorer, jf. § 51,
6) depotselskabers uafhængighed, jf. § 52,
7) nedbringelse af realkreditlån ydet i strid med lov om realkreditlån og realkreditobligationer, jf. § 53, stk. 1,
8) aftale om placering af kunders porteføljemidler, jf. § 54, stk. 2,
9) forbud mod indgåelse af visse livsforsikringsaftaler, jf. § 55, stk. 1,
10) information ved indgåelse af forsikringsaftaler og under det løbende kundeforhold, jf. bekendtgørelser udstedt i medfør af § 56,
11) opsigelsesvarsel for forbrugerforsikringer, jf. § 57, stk. 1,
12) pligten til at overtage en bygningsforsikring, jf. § 59, stk. 1, og
13) forbud mod at bringe en bygningsbrandforsikring til ophør, jf. § 60, stk. 1.

Stk. 4. Bestemmelsen i stk. 1 er ikke til hinder for, at Finanstilsynet af egen drift videregiver fortrolige oplysninger i summarisk eller sammenfattende form, når hverken den enkelte virksomhed eller dens kunder kan identificeres.

Stk. 5. Fortrolige oplysninger kan videregives under en civil retssag, når en finansiel virksomhed er erklæret konkurs, og såfremt oplysningerne ikke vedrører kundeforhold eller tredjemand, der er eller har været involveret i forsøg på at redde virksomheden.

Stk. 6. Bestemmelsen i stk. 1 er ikke til hinder for, at fortrolige oplysninger videregives til:

1) Fondsrådet og Det Finansielle Virksomhedsråd.
2) Andre offentlige myndigheder, herunder anklagemyndigheden og politiet, i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold omfattet af straffeloven eller tilsynslovgivningen.
3) Vedkommende minister som led i dennes overordnede tilsyn.
4) Administrative myndigheder og domstole, som behandler afgørelser, der er truffet af Finanstilsynet.
5) Folketingets Ombudsmand.
6) En parlamentarisk kommission nedsat af Folketinget.
7) Undersøgelseskommissioner nedsat ved lov eller i henhold til lov om undersøgelseskommissioner.
8) Folketingets stående udvalg vedrørende en finansiel virksomheds generelle økonomiske forhold, for så vidt angår krisehåndtering af finansielle virksomheder, når der træffes beslutning om, hvorvidt staten skal yde garanti eller

stille midler til rådighed. Tilsvarende gælder i forbindelse med den parlamentariske kontrol i sager omfattet af 1. pkt.

9) Statsrevisorerne og Rigsrevisionen.

10) Interessenter, herunder myndigheder, involveret i forsøg på at redde en kriseramt finansiel virksomhed, under forudsætning af at modtagerne af oplysninger har behov herfor.

11) De af Foreningen af Statsautoriserede Revisorer udpegede revisorer efter § 144, stk. 5, 2. pkt.

12) Skifteretten og andre myndigheder, der medvirker ved den finansielle virksomheds likvidation, konkursbehandling eller lignende procedurer, samt personer, der er ansvarlige for den lovpligtige revision af en finansiel virksomheds regnskaber, under forudsætning af at modtagerne af oplysninger har behov herfor til varetagelse af deres opgaver.

13) Institutioner, der forvalter indskyder-, investor- eller forsikringsgarantiordninger, under forudsætning af at oplysningerne er nødvendige for, at de kan udføre deres arbejde.

14) Afviklingsselskabet, jf. kapitel 2 i lov om finansiel stabilitet.

15) Økonomi- og Erhvervsministeriet i sager om behandling af ansøgninger om statsligt kapitalindskud, jf. lov om statsligt kapitalindskud i kreditinstitutter.

16) Danmarks Nationalbank, udenlandske centralbanker, Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank i deres egenskab af pengepolitisk myndighed, under forudsætning af at oplysningerne er nødvendige for dem til opfyldelse af deres lovbestemte opgaver, herunder udførelse af pengepolitik, overvågning af betalings- og værdipapirhåndteringssystemer samt varetagelse af det finansielle systems stabilitet.

17) En institution, der forestår clearing af værdipapirer eller penge, såfremt det er nødvendigt for at sikre, at institutionen reagerer behørigt på misligholdelser eller potentielle misligholdelser på det marked, hvor institutionen er ansvarlig for clearingen.

18) Finansielle tilsynsmyndigheder i andre lande inden for Den Europæiske Union eller i lande, som Fællesskabet har indgået aftale med på det finansielle område, der har ansvaret for tilsyn med finansielle virksomheder, finansieringsinstitutter, investeringsinstitutter eller med kapitalmarkederne og organer, der medvirker ved finansielle virksomheders likvidation, konkursbehandling eller lignende procedurer, samt personer, der er ansvarlige for den lovpligtige revision af den finansielle virksomheds regnskaber, under forudsætning af at modtagerne af oplysninger har behov herfor til varetagelsen af deres opgaver.

19) Organer i lande inden for Den Europæiske Union eller i lande, som Fællesskabet har indgået aftale med på det finansielle område, der har ansvaret for kontrol med overholdelsen af reglerne for finansiel information fra udstedere af værdipapirer, der er optaget på et reguleret marked.

20) Ministre med ansvar for den finansielle lovgivning i andre lande inden for Den Europæiske Union eller i lande, som Fællesskabet har indgået aftale med

på det finansielle område, i forbindelse med krisehåndtering af en finansiel virksomhed.

21) Det Europæiske Banktilsynsudvalg, Banktilsynskomitéen i den Europæiske Centralbank, Det Europæiske Tilsynsudvalg for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger og Det Europæiske Værdipapirtilsynsudvalg samt organer etableret af disse udvalg, under forudsætning af at modtagerne af oplysninger har behov herfor til varetagelsen af deres opgaver.
22) Finansielle tilsynsmyndigheder i lande uden for Den Europæiske Union, som Fællesskabet ikke har indgået aftale med på det finansielle område, der har ansvaret for tilsyn med finansielle virksomheder, finansieringsinstitutter, investeringsinstitutter eller med kapitalmarkederne og organer, der medvirker ved finansielle virksomheders likvidation, konkursbehandling eller lignende procedurer, samt personer, der er ansvarlige for den lovpligtige revision af den finansielle virksomheds regnskaber, jf. dog stk. 10 og 11.
23) Told- og skatteforvaltningen i sager omfattet af skattekontrolloven § 6 D, stk. 2.
24) Revisortilsynet og Revisornævnet til varetagelsen af deres opgaver.
25) Den færøske landsstyremand for finansanliggender som led i ansvaret for den økonomiske stabilitet på Færøerne og til brug for krisehåndtering af finansielle virksomheder på Færøerne.
26) Det grønlandske landsstyremedlem for Erhverv og Arbejdsmarked som led i ansvaret for den økonomiske stabilitet i Grønland og til brug for krisehåndtering af finansielle virksomheder i Grønland.
27) Færøernes Lagtings stående udvalg vedrørende en færøsk finansiel virksomheds generelle økonomiske forhold, for så vidt angår krisehåndtering af færøske finansielle virksomheder, når der træffes beslutning om, hvorvidt Færøernes landsstyre skal yde garanti eller stille midler til rådighed. Tilsvarende gælder i forbindelse med den parlamentariske kontrol i sager omfattet af 1. pkt.
28) Grønlands Landstings stående udvalg vedrørende en grønlandsk finansiel virksomheds generelle økonomiske forhold, for så vidt angår krisehåndtering af grønlandske finansielle virksomheder, når der træffes beslutning om, hvorvidt Grønlands landsstyre skal yde garanti eller stille midler til rådighed. Tilsvarende gælder i forbindelse med den parlamentariske kontrol i sager omfattet af 1. pkt.

Stk. 7. Alle, der i henhold til stk. 5 og 6 modtager fortrolige oplysninger fra Finanstilsynet, er med hensyn til disse oplysninger undergivet den i stk. 1 omhandlede tavshedspligt.

Stk. 8. Fortrolige oplysninger, som Finanstilsynet modtager, må kun anvendes i forbindelse med tilsynshvervet, til pålæggelse af sanktioner, eller hvis tilsynets afgørelse påklages til højere administrativ myndighed eller indbringes for domstolene.

Stk. 9. Adgangen til udlevering af fortrolige oplysninger til Folketingets stående udvalg i henhold til stk. 6, nr. 8, er begrænset til dokumenter i sager, der

er oprettet i Finanstilsynet efter den 16. september 1995. For realkreditinstitutter gælder begrænsningen dokumenter i sager, der er oprettet i Finanstilsynet efter den 1. juni 1995. Adgangen til udlevering af fortrolige oplysninger til Færøernes Lagtings stående udvalg i henhold til stk. 6, nr. 27, og til Grønlands Landstings stående udvalg i henhold til stk. 6, nr. 28, er begrænset til dokumenter i sager, der er oprettet i Finanstilsynet efter den 1. januar 2006.

Stk. 10. Videregivelse efter stk. 6, nr. 22, kan alene ske

1) på baggrund af en international samarbejdsaftale, og
2) under forudsætning af at modtagerne mindst er underlagt en lovbestemt tavshedspligt, der svarer til tavshedspligten i medfør af stk. 1, og har behov for oplysningerne til varetagelse af deres opgaver.

Stk. 11. Videregivelse efter stk. 6, nr. 22, af fortrolige oplysninger, der hidrører fra lande inden for Den Europæiske Union eller lande, som Fællesskabet har indgået aftale med på det finansielle område, kan endvidere alene ske, såfremt de myndigheder, som har afgivet oplysningerne, har givet deres udtrykkelige tilladelse, og må udelukkende benyttes til det formål, som tilladelsen vedrører.

Stk. 12. Har en skyldner, kautionist eller investor betydelige forpligtelser over for flere finansielle virksomheder, kan Finanstilsynet give de pågældende virksomheder underretning herom."

8. § 7 i lov nr. 67 af 3. februar 2009 om statsligt kapitalindskud i kreditinstitutter

Lov om statsligt kapitalindskud i kreditinstitutter, § 7, bestemmer, at personer, der medvirker ved behandlingen af ansøgninger i henhold til loven, under ansvar efter straffelovens §§ 152-152e har tavshedspligt i forhold til de oplysninger, som de i den forbindelse opnår kendskab til. Bestemmelsen om tavshedspligt indebærer, at adgangen til aktindsigt begrænses i medført af offentlighedslovens § 14.

Af bemærkningerne til lovens enkelte bestemmelser fremgår følgende om formålet med bestemmelsens om tavshedspligt (§ 7):

"Det foreslås, at personer, der medvirker ved behandlingen af ansøgninger i henhold til lov om statslige kapitalindskud i kreditinstitutter, under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e har tavshedspligt i forhold til oplysninger, som de i den forbindelse opnår kendskab til.

Indførelsen af denne særlige tavshedspligt for de omhandlede personer skal ses på baggrund af karakteren af de oplysninger, som vil blive tilvejebragt i forbindelse med Økonomi- og Erhvervsministeriets behandling af en ansøgning i hen-

hold til loven, herunder på baggrund af det pågældende kreditinstituts indgivelse af ansøgning, jf. herved lovforslagets §§ 5 og 6.

Tavshedspligten vil ikke kun gælde for de personer i Økonomi- og Erhvervsministeriet, der medvirker under behandlingen af en ansøgning i henhold til loven. Også andre personer, som medvirker under behandlingen af en sådan ansøgning, vil således være undergivet tavshedspligt efter den foreslåede bestemmelse. Det drejer sig bl.a. om de personer, der medvirker i forbindelse med, at Koordinationsgruppen for Finansiel Stabilitet (Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finansministeriet og Danmarks Nationalbank) afgiver indstilling om, hvorvidt det ansøgende kreditinstitut opfylder lovens krav. Omfattet af tavshedspligtsbestemmelsen vil endvidere bl.a. være personer, der som særlige eksterne sagkyndige mv. yder rådgivning og anden form for bistand i forbindelse med behandlingen af en ansøgning i henhold til loven.

Tavshedspligten vil også gælde efter et eventuelt ansættelses- eller kontraktforholds ophør, jf. straffelovens §§ 152-152 e.

Den foreslåede særlige tavshedspligtsbestemmelse vil i øvrigt have den virkning, at der ikke vil være aktindsigt efter offentlighedsloven i de omhandlede oplysninger."

Der henvises til det fremsatte lovforslag (L 102) af 21. januar 2009 (FT 2008/2009, Tillæg A, 3075ff).

Bilag 6

Notat

(Finansministeriets notat af 31. marts 2007)

Statens anvendelse af aktieselskabsformen – Notat til Offentlighedskommissionen

1. Sammenfatning

Formålet med dette notat er at beskrive udviklingen i statens anvendelse af aktieselskabsformen i relation til offentlighedskommissionens overvejelser om statslige aktieselskaber.

Ses der på udviklingen i statens aktiebesiddelser, siden der i 1993 blev givet en samlet status over statens anvendelse af aktieformen i *Erfaringer med statslige aktieselskaber*, kan der konstateres en betydelig bevægelse. Staten har på den ene side etableret en række aktieselskaber og har på den anden side nedbragt eller helt afviklet sit engagement i andre. Staten ejede ultimo 2006 aktier i 20 aktieselskaber, hvoraf ét er under likvidation. Desuden er der etableret to selvstændige offentlige virksomheder, og staten deltager i ét interessentskab. Til sammenligning ejede staten i 1993 aktier i 47 selskaber. Statens direkte engagement i selskaber er således blevet reduceret.

Hovedparten af statens selskabsdannelser og aktieerhvervelser kan ses at være begrundet i et af følgende tre formål: (i) Understøttelse af en udvikling, hvor statslige aktiviteter er blevet konkurrenceudsatte og det statslige engagement som følge heraf ofte reduceret eller afviklet; (ii) etablering af hensigtsmæssige organisatoriske rammer for monopolaktiviteter med et forretningsmæssigt præg, hvor den ønskede politiske indflydelse kan fastlægges i lov, vedtægter og eventuelt koncession forud for etableringen af selskabet; og (iii) etablering af hensigtsmæssige organisatoriske rammer for varetagelse af specielle aktiviteter inden for staten eller fællesskaber mellem staten og kommunerne.

Konkurrenceudsættelse indebærer, at aktiviteterne mister deres "offentlige karakter", idet aktiviteterne udføres på markedsvilkår i konkurrence med private aktører. Samtidig mindskes behovet for direkte statslig indblanding, da

markedskræfterne sikrer, at ydelserne leveres til samfundsøkonomisk hensigtsmæssige priser.

For monopolaktiviteterne går tendensen i retning af en mere og mere formaliseret regulering. Dette ses f.eks. i forbindelse med prisreguleringen, hvor retningslinjerne for reguleringen af priserne i højere grad lægges klart på forhånd. Reguleringen bidrager til en klarere arbejdsdeling mellem selskabet og de relevante myndigheder. Myndighederne, der fortsat er en del af den offentlige forvaltning og dermed underlagt offentlighedsloven, tilser, at selskabet agerer i overensstemmelse med de rammevilkår, som Folketinget har udstukket, mens det overlades til selskabet at træffe forretningsmæssige beslutninger inden for disse rammer.

I nogle tilfælde ses det, at Folketinget har truffet beslutning om, at statslige aktieselskaber skal tillægges opgaver af en vis "offentlig karakter". Dette gælder bl.a. for de selskaber, der har haft til formål at forestå projektering og opførelse af større infrastrukturprojekter. For disse selskaber er der indført en række særlige styringsinstrumenter med henblik på at sikre tættere styring og/eller offentlig indsigt.

Undervejs peges der på, at offentlighedslovens § 1, stk. 2, hvorefter en række energiforsyningsvirksomheder omfattes af loven, ikke tager højde for den energiliberalisering, der er sket, og kan udgøre en barriere for, at der opstår den ønskede konkurrence på energimarkederne. Således er fx Shell omfattet af offentlighedsloven, i og med selskabet handler med naturgas på det danske marked.

2. Offentlighedsloven og statslige aktieselskaber

Det har været anført, at offentlige opgaver i stadigt større omfang henlægges til aktieselskaber mv., og at dette kan indebære et problem i forhold til offentlighedens muligheder for indsigt i de pågældende områder, *jf. boks 1*.

Boks 1

Uddrag af offentlighedskommissionens kommissorium

I kommissoriet for offentlighedskommissionen anføres:

"Offentlighedsloven gælder i dag som udgangspunkt ikke umiddelbart for **institutioner, der drives i selskabsform**, heller ikke for selskaber, der er 100 % statsejede. Således er f.eks. A/S Storebæltsforbindelsen ikke omfattet af loven. Som det er tilfældet efter lov om Københavns Havn A/S, kan offentlighedsloven imidlertid ved særlig lov være sat i kraft for den pågældende institution.

Baggrunden for det nævnte udgangspunkt er, at en beslutning om at organisere en institution som et statsejet selskab ofte er udtryk for, at der skal gælde de samme vilkår som dem, der gælder for det private erhvervsliv, ligesom beslutningen kan være et led i en egentlig privatisering af den pågældende institution. En ordning, hvorefter offentlighedsloven generelt gælder for sådanne selskaber, har været anset for egnet til at modvirke disse formål.

Det har imidlertid været anført, at offentlige opgaver i stadigt større omfang henlægges til selskaber af den nævnte karakter, og at det giver anledning til betænkeligheder, at sådan virksomhed dermed uden videre trækkes ud af offentlighedsloven."

Omdannelsen af en statslig aktivitet til aktieselskabsform indebærer, at den pågældende aktivitet som udgangspunkt ikke længere er omfattet af offentlighedsloven, men i stedet omfattet af de oplysningskrav, der følger af aktieselskabsloven og årsregnskabsloven.

Ifølge offentlighedslovens § 1, stk. 3, kan en minister dog træffe beslutning om at sætte loven i kraft for et statsligt aktieselskab (mv.), såfremt:

1. Udgifterne ved selskabets virksomhed dækkes overvejende af statslige eller kommunale midler, eller
2. I det omfang selskabet ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelser til at træffe afgørelser på statens eller en kommunes vegne.

Ingen statslige aktieselskaber er imidlertid i dag underlagt offentlighedsloven i henhold til denne bestemmelse.

Endvidere gælder, at nærmere bestemte energiforsyningsvirksomheder er omfattet af lovens bestemmelser, jf. lovens § 1, stk. 2. En række af DONG Energy A/S' datterselskaber er som følge heraf underlagt offentlighedslovens bestemmelser, jf. i øvrigt nedenfor.

Endelig kan det være fastsat i oprettelsesloven for det pågældende selskab, at selskabet er omfattet af offentlighedsloven. Det gælder for de selvstændige offentlige virksomheder (SOV) DSB og Energinet.dk samt for Københavns Havn A/S og DSB S-tog A/S, for så vidt angår sager vedrørende forhandlet trafik.

Særligt om energiselskaber

Som nævnt er visse energiselskaber omfattet af offentlighedslovens § 1, stk. 2:

1. Elforsyningsvirksomheder, der producerer, transmitterer eller distribuerer elektricitet ved spænding på 500 V eller derover,
2. selskaber, institutioner, foreninger m.v., der driver naturgasforsyningsvirksomhed, og
3. kollektive varmeforsyningsanlæg, som er omfattet af varmeforsyningsloven og har en kapacitet på mere end 10 MJ/s.

Selv om det falder uden for hovedformålet med dette notat, skal der peges på, at disse bestemmelser ikke tager hensyn til den energiliberalisering, der er gennemført de seneste år, og må vurderes at kunne selv udgøre en barriere for, at der opstår den ønskede konkurrence på de danske energimarkeder.

Naturgasforsyningsvirksomhed må eksempelvis antages at dække over alle virksomheder, der handler med eller transporterer naturgas, uanset om disse er offentligt eller privat ejet. Dermed er der opstået den situation, at fx Shell er blevet omfattet af offentlighedsloven, fordi de er gået ind i gashandel.

På elforsyningsområdet synes problemet noget mindre, da selskaber eller lignende, der alene handler med elektricitet, ikke omfattes af bestemmelsen, og idet transmission og systemansvar – i øvrigt som på naturgasområdet – foregår i separate selskaber. Dog skal der peges på, at private selskaber ikke kan overtage elværker og lignende uden at blive omfattet af offentlighedsloven. Således er fx DONG Energy A/S og svenske Vattenfall allerede engageret i danske kraftvarmeværker. Der er endvidere et spørgsmål om, hvorvidt industrivirksomheders engagement inden for industriel kraftvarme principielt indebærer, at det pågældende selskab omfattes af offentlighedsloven.

Samtidig skal der peges på, at det forhold, at en række aktiviteter i DONG Energy A/S er omfattet af offentlighedsloven, har vist sig at skabe vanskeligheder i forhold den planlagte børsnotering af selskabet. Således er det vurderingen, at efterlevelsen af offentlighedsloven på en række punkter kan bringe DONG Energy A/S i konflikt med den generelle lovgivning om børsnoterede selskaber, herunder især de forpligtelser, der påhviler børsnoterede selskaber

i forhold til offentliggørelse af information. Problemstillingen er endnu ikke færdiganalyseret, men at den er reel hersker der ikke tvivl om.

3. Anden lovgivning og lignende med relevans for offentlighedens indsigt

For at give offentligheden bedre mulighed for at kunne følge udviklingen i de statslige aktieselskaber gennemførte Folketinget i 1995 og 1996 en række ændringer af aktieselskabsloven og årsregnskabsloven, der indebar, at statslige aktieselskaber i al væsentlighed blev sidestillet med børsnoterede selskaber.

Lovændringerne, der ifølge lovbemærkningerne var et forsøg på at skabe balance mellem hensynet til offentlighedens krav på indsigt i statens udøvelse af ejerskabet og driften af de statslige aktieselskaber og hensynet til, at disse selskaber er organiseret på et privatretligt retsgrundlag og derfor skal drives på almindelige markedsvilkår, indebar i hovedtræk:

- At generalforsamlingerne i de statslige aktieselskaber er åbne for pressen.
- At der stilles samme krav til de statslige aktieselskabers regnskabsaflæggelse og revision som dem, der gælder for børsnoterede selskaber.
- At statslige aktieselskaber har pligt til at give offentligheden meddelelser om væsentlige forhold, der vedrører selskabet, og som kan antages at få betydning for selskabets fremtid, medarbejdere, aktionærer og kreditorer.

I 2004 offentliggjordes rapporten *Staten som aktionær* (Finansministeriet, Trafikministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet), der i lyset af den mere generelle offentlige debat om god selskabsledelse indeholdt en række opstillinger og opstillede en række forventninger til særligt statslige aktieselskaber, dvs. selskaber, hvor statens ejerandel er større end 50 pct. Rapporten indeholdt bl.a. en række forventninger og krav til åbenhed og gennemsigtighed, *jf. boks 2*.

Boks 2

Forventninger og krav til åbenhed og gennemsigtighed

Informations- og kommunikationspolitik
Det forventes, at bestyrelsen for et statsligt aktieselskab en gang årligt drøfter selskabets informations- og kommunikationspolitik og, hvis det vurderes hensigtsmæssigt, gør en sådan offentligt tilgængelig.

Langt den overvejende del af de statslige aktieselskaber har i dag egen hjemmeside. Det vil være naturligt, at der på disse bliver adgang til som minimum den seneste årsrapport, den seneste halvårsrapport, selskabets vedtægter, information om selskabets ledelse (bestyrelse og direktion) samt de meddelelser, der indsendes til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, jf. nedenfor.

Årsrapporten og halvårsregnskabet
Årsrapporten for selskaber med statslig deltagelse skal udarbejdes under den forudsætning, at den er den centrale platform for information til offentligheden.
Det forventes derfor, at årsrapporten lever op til bedste praksis. For de større statslige aktieselskaber skal dette forstås i forhold til de bedst tilgængelige årsrapporter for børsnoterede selskaber, for de mindre i forhold til sammenlignelige selskaber.
De største statslige aktieselskaber forventes at skulle aflægge årsrapport i henhold til IAS/IFRS fra 2005.
De største statslige aktieselskaber forventes at skulle aflægge kvartalsrapporter.
De skærpede krav til de største statslige aktieselskaber vil blive gennemført gennem vedtægtsbestemmelser.
Det forventes, at de største statslige aktieselskaber indtil videre bibeholder to generalforsamlingsvalgte revisorer, selv om der fremover alene vil være lovkrav om én.
For de øvrige statslige aktieselskaber vil behovet for at skærpe kravene til årsrapporten, kvartalsrapport og antallet af revisorer løbende blive vurderet, ligesom de selv kan vælge at følge en højere standard end krævet i den relevante lovgivning mv.

Offentliggørelse af hændelser af væsentlig betydning
Aktieselskabsloven stiller krav om, at statslige aktieselskaber straks giver meddelelse til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen om væsentlige forhold, der vedrører selskabet, og som kan antages at få betydning for selskabets fremtid, medarbejdere, aktionærer og kreditorer (§157b-meddelser), jf. i øvrigt styrelsens vejledning herom.
Det påhviler selskabets bestyrelse at etablere procedurer for, at dette krav overholdes, og at sådanne meddelelser samtidig tilgår selskabets aktionærer.
Statslige aktieselskabers praksis vedrørende disse meddelelser vil løbende blive fulgt. Det overvejes samtidig, om offentliggørelsen af disse på Erhvervs- og Selskabsstyrelsens hjemmeside kan forbedres.

Andre forhold
Det forventes, at statslige aktieselskaber afgiver informationer om relevante ikke-finansielle forhold som f.eks. påvirkning af det eksterne miljø, arbejdsmiljø, videnressourcer samt etiske og sociale aspekter. Med mindre andet følger af årsregnskabsloven, kan sådanne oplysninger eventuelt behandles i separate dokumenter, der offentliggøres på selskabets hjemmeside.

Kilde: Finansministeriet m.fl., *Staten som aktionær,* januar 2004 (s. 34).

Formålet med at opstille disse krav og forventninger er at sikre, at de statslige selskaber følger, hvad der må anses som bedste praksis sammenlignet med private aktieselskaber i forhold til deres åbenhed og gennemsigtighed. Det blev i forbindelse med rapportens udarbejdelse overvejet, om det ville være hensigtsmæssigt med en lovgivningsmæssig forankring af ovennævnte krav og forventninger. Denne mulighed blev imidlertid fravalgt med henvisning til, dels at lovgivning, der alene gælder statslige aktieselskaber ud fra en ligestillingsbetragtning, bør begrænses, dels at de statslige aktieselskaber er meget forskellige, hvilket taler for, at de krav, de stilles over for, afhænger af deres størrelse og karakter.

Som opfølgning på rapporten er der bl.a. i for de større statslige selskaber blevet gennemført en række vedtægtsændringer, særligt vedrørende de skærpede krav til regnskabsaflæggelse.

Desuden har Erhvervs- og Selskabsstyrelsen etableret en digital løsning, for så vidt angår de såkaldte § 157 b-meddelelser, der modsvarer de børsnoterede selskabers fondsbørsmeddelelser. Således offentliggøres alle § 157 b-meddelelser umiddelbart efter indsendelse til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen på www.cvr.dk, og det er muligt for alle at abonnere på disse meddelelser, således at man orienteres, hver gang en ny meddelelse er offentliggjort.

4. Udviklingen i statens aktieportefølje

Pr. 31. december 2006 ejede staten aktier i 20 aktieselskaber, hvoraf ét er under solvent likvidation. Hertil kommer de to selvstændige offentlige virksomhed, DSB og Energinet.dk, der virker på aktieselskabslignende vilkår, samt Ørestadsselskabet I/S, *jf. tabel 1.*

Tabel 1

Statens aktieposter mv. pr. 31. december 2006

Selskab	Ressortministerium	Ejerandel
Statslige aktieselskaber		
Aktieselskabet Stekua i likvidation	Finans	100 pct.
Bornholmstrafikken A/S	Transport- og Energi	100 pct.
Dansk Jagtforsikring A/S	Miljø[1)]	51 pct.
Danske Spil A/S	Finans	80 pct.
Det Danske Klasselotteri A/S	Finans	100 pct.
DONG Energy A/S	Finans	73 pct.

Københavns Havn A/S	Transport- og Energi	100 pct.
Post Danmark A/S	Transport- og Energi	75 pct.
Statens Ejendomssalg A/S	Finans	100 pct.
Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S	Finans[2)]	55 pct.
Sund & Bælt Holding A/S	Transport- og Energi	100 pct.
TV 2/DANMARK A/S	Kultur	100 pct.
Selvstændige offentlige virksomheder		
DSB	Transport- og Energi	100 pct.
Energinet.dk	Transport- og Energi	100 pct.
Øvrige selskaber med statslig ejerandel		
Air Greenland A/S	Finans	25 pct.
Dansk Biblioteksscenter A/S	Kultur	29 pct.
Entry Point North AB	Transport- og Energi[3)]	33 pct.
Københavns Lufthavne A/S*	Finans	39 pct.
NORDUnet A/S	Videnskab	22 pct.
Nunaoil A/S	Transport- og Energi[4)]	50pct.
SAS AB*	Finans	14 pct.
Scandlines AG	Transport- og Energi	50 pct.
Ørestadsselskabet I/S	Transport- og Energi	45 pct.

* Børsnoterede selskaber
1) Skov- og Naturstyrelsen
2) Økonomistyrelsen
3) Lufttrafiktjeneste Danmark (Naviair)
4) Nordsøenheden

Til sammenligning ejede staten i 1993 aktieposter i 47 selskaber. Dette dækker bl.a. over en udvikling, hvor staten på den ene side har etableret eller erhvervet aktier i en række nye selskaber og på den anden side har afviklet sit engagement i en række selskaber.

Staten har således siden 1993 gennemført 19 dispositioner, der har føjet nye selskaber til porteføljen (i form af omdannede statsinstitutioner, fusioner, joint-ventures, nyoprettede selskaber eller udskillelse fra eksisterende selskaber) eller omdannet et selskab fra en form til en anden, *jf. tabel 2*.

Tabel 2

Etablering af aktieselskaber mv. med statslig deltagelse

Selskab	Kategorisering	År
Dansk Biblioteksscenter A/S	Joint venture	1993
NORDUnet A/S	Joint venture	1993
Statens og Kommunernes Indkøbsservice A/S	Tidl. statsinstitution	1994
DSB Busser A/S (senere Combus A/S)	Tidl. statsinstitution	1995
DSB Rederi A/S (senere Scandlines A/S)	Tidl. statsinstitution	1995
Post Danmark (SOV)	Tidl. statsinstitution	1995
Mobilix Holding A/S (senere Orange A/S)	Joint venture	1997
Statens Ejendomssalg A/S	Nyoprettet selskab	1997
Scandlines AG	Fusion	1999
DSB (SOV)	Tidl. statsinstitution	1999
Københavns Havn A/S	Tidl. selvstændig forvaltningsenhed	2000
Post Danmark A/S	Tidl. selvstændig offentlig virksomhed	2002
Danske Telecom A/S	Joint venture	2002
Gastra A/S	Udskilt fra DONG A/S	2003
TV2/DANMARK A/S	Tidl. selvstændig forvaltningsenhed	2003
Bornholmstrafikken A/S	Tidl. statsinstitution	2004
Energinet.dk (SOV)	Fusion	2005
Entry Point North AB	Nyoprettet selskab	2005
Nunaoil A/S	Udskilt af DONG Energy A/S	2006

Staten har i samme periode afviklet sit ejerskab helt eller delvist i en række selskaber. Således har staten helt afviklet sit ejerskab i tolv aktieselskaber siden 1993, ligesom der er foretaget fem privatiseringer af aktiviteter, der ikke forud var organiseret som aktieselskab, jf. *tabel 3*. Endvidere er statens aktier i 12 privatbaneselskaber blevet overdraget til amterne. Endelig er en række aktieposter indskudt i Post Danmark A/S, DSB (SOV), Bornholmstrafikken A/S og Energinet.dk (SOV) ved etableringen af disse virksomheder.

Tabel 3

Fuldstændige privatiseringer siden 1993

Selskab	År
GiroBank A/S	1996
DEMKO	1996
Danfragt A/S	1996
UNI-C's internetaktiviteter	1997
EKR Kreditforsikring A/S	1997
A/S Dyrehavsbakken	1997
Tele Danmark A/S	1998
Skandinavisches Reisebüro GmbH	1998
Datacentralen A/S	1999
Combus A/S	2001
Banestyrelsen Rådgivningsdivision	2001
Orange Holding A/S	2004
Institut for Serviceudvikling	2004
Danske Telecom A/S	2004
Statens Bilinspektion	2005
ETA-Danmark A/S	2005
Bella Center A/S	2005

Sammenfattende kan der konstateres en betydelig bevægelse i statens aktiebesiddelser. Ud af de 47 aktieposter, staten besad i 1993, er der således kun 10 aktieposter, der i dag fortsat er i direkte (helt eller delvis) statslig eje. De væsentligste af disse aktieposter er DONG Energy A/S, Sund og Bælt Holding A/S, SAS AB, Københavns Lufthavne A/S, Scandlines AG og Dansk Tipstjeneste A/S.[24]

Med henblik på at belyse udviklingen i de aktiviteter, der udføres af statslige aktieselskaber, kan det tillige være nyttigt at se på selskabernes nettoomsætning og antallet af beskæftigede. I 1993 omsatte de største statslige aktieselskaber for omkring 30 mia. kr. og beskæftigede 27.000 medarbejdere. Blandt disse vejede

24 Dog indgår nogle af statens aktieposter i 1993 i dag som datterselskaber eller associerede selskaber i de statslige aktieselskaber.

særligt det nu privatiserede Tele Danmark A/S tungt med en omsætning på 18 mia. kr. og knap 18.000 medarbejdere.[25]

På baggrund af de regnskabstal fra 2005 kan det konstateres, at nettoomsætningen i de større statslige aktieselskaber, DSB (SOV) og Energinet.dk (SOV) udgør ca. 59 mia. kr. Antallet af medarbejdere er steget til 34.000, *jf. tabel 4*.

Tabel 4

Hovedtal for større statslige aktieselskaber og selvstændige offentlige virksomheder, 2005

	Omsætning (mia. kr.)	Medarbejdere (antal)
Bornholmstrafikken A/S	0,4	409
Danske Spil A/S	8,7	248
Det Danske Klasselotteri A/S	0,4	68
DONG Energy A/S	18,5	996
Københavns Havn A/S	0,7	541
Post Danmark A/S	11,4	21.539
Statens Ejendomssalg A/S	0,2	15
Sund & Bælt Holding A/S	3,4	323
TV 2/DANMARK A/S	1,7	699
DSB (SOV)	9,4	9.078
Energinet.dk (SOV)	4,4	426
I alt	59,1	34.342

DONG Energy A/S vejer – ligesom i 1993 – tungt på omsætningssiden, idet det samtidig bemærkes, at selskabets omsætning i 2006 steg til ca. 35,5 mia. kr. som følge af fusionen af en række danske energiselskaber. Post Danmark A/S og DSB (SOV), der først efter 1993 er blevet omdannet til aktieselskab henholdsvis selvstændig offentlig virksomhed, udgør en betydelig del af såvel den samlede omsætning som det samlede antal medarbejdere.

25 Oplysningerne fra 1993 bygger på Finansministeriets rapport *Erfaringer med statslige aktieselskaber* fra 1993. Større statslige aktieselskaber defineres som selskaber med en omsætning på 0,2 mia. kr. eller derover.

5. Baggrunden for selskabsdannelserne

Hovedformålet med selskabsdannelserne og aktieerhvervelserne har været:

- At understøtte en udvikling, hvor statslige aktiviteter er blevet konkurrenceudsatte og det statslige engagement som følge heraf reduceret eller afviklet.
- At skabe hensigtsmæssige organisatoriske rammer for monopolaktiviteter med et forretningsmæssigt præg, hvor den ønskede politiske indflydelse kan fastlægges i lov, vedtægter og evt. koncession forud for omdannelsen.
- At muliggøre joint-ventures med private eller andre offentlige aktører om løsning af nærmere bestemte opgaver, der enten kan være helt eller delvist rettet mod den private sektor eller overvejende offentlige institutioner.

Forudsætningen for en selskabsdannelse er, at der er et forretningsmæssigt grundlag for den pågældende aktivitet – dvs. at produktionen af de pågældende varer eller tjenesteydelser overvejende kan finansieres på markedsmæssige vilkår ved salg til tredjemand.

Konkurrenceudsatte aktiviteter

For en række selskaber, hvor staten ejer 50 pct. eller mindre af aktierne, gælder, at de opererer i konkurrenceudsatte markeder på et rent forretningsmæssigt grundlag. Det er tilfældet for blandt andet SAS AB og Scandlines AG.

Omdannelsen af Bornholmstrafikken fra statsvirksomhed til aktieselskab var begrundet med et ønske om at skabe reel ligestilling med private rederier, da den samfundsbegrundede færgefart til og fra Bornholm skulle sende i offentligt udbud.

Tilsvarende er selskaberne DSB (SOV), DONG Energy A/S og Post Danmark A/S, der tidligere var tildelt eneret ved lov, gradvist ved at blive konkurrenceudsat. På jernbaneområdet er der gennemført et udbud af strækninger i Jylland, som ikke blev vundet af DSB (SOV), og togtrafikken på kystbanen og over Øresund er sendt i udbud med driftsstart ved årsskiftet 2008/2009. På energiområdet er al handel med elektricitet og naturgas liberaliseret. På postområdet har Post Danmark A/S gradvist fået begrænset sit monopol, så det nu alene omfatter breve under 50 gram. Denne eneret forventes yderligere reduceret og til slut afviklet i de kommende år. På pakkeområdet er der allerede fuld konkurrence.

Denne udvikling skal ses på baggrund af, at det historisk har været tilstedeværelsen af naturlige monopoler på infrastrukturområdet, særligt i forbindelse med fysiske net, der var den væsentligste begrundelse for en offentlig organi-

sering af disse aktiviteter, ud fra en betragtning om at offentlige monopoler er bedre end private. Når denne opfattelse i de senere år er blevet erstattet af tiltag, hvor de "gamle" offentlige monopoler udsættes for konkurrence, skyldes det særligt to forhold.

For det første en erkendelse af, at det kun er en begrænset del af de aktiviteter, som netværksvirksomhederne er beskæftiget med, der reelt er kendetegnet ved at udgøre naturlig monopolvirksomhed. Et eksempel er elområdet, hvor selve ledningsnettet er et naturligt monopol, mens aktiviteter som elproduktion og elhandel kan foregå på konkurrencemæssige vilkår med deltagelse af flere selskaber. Et andet eksempel er jernbaneområdet, hvor skinnenettet udgør et naturligt monopol, mens jernbanedrift kan foregå på konkurrenceudsatte vilkår i form af udbud.

For det andet har den teknologiske udvikling medført, at konkurrence er blevet muliggjort på visse markeder, der tidligere var kendetegnet ved at udgøre naturlige monopoler. Som eksempel kan nævnes den teknologiske udvikling på teleområdet (mobiltelefoni mv.), der har skabt grundlaget for fremvæksten af en række konkurrerende telefonselskaber.

Dette har ført til omstruktureringer af en række tidligere monopolvirksomheder, hvor monopolaktiviteterne adskilles fra aktiviteter, der kan udsættes for konkurrence. Endvidere sikres gennem regulering og uafhængige tilsynsmyndigheder, at de nye konkurrenter får adgang til den nødvendige infrastruktur på rimelige vilkår.

Det er afgørende, at offentlige aktiviteter, der ønskes konkurrenceudsat, organiseres på samme grundlag som de private konkurrenter. Hvis ikke dette sker, vil konkurrencen ikke kunne ske på lige vilkår, hvad enten dette er en fordel for den statslige virksomhed eller de private aktører. F.eks. vil en statslig virksomhed ved fortsat statslig organisering opnå en fordel i forhold til kapitalgrundlaget, idet den statslige organisering indebærer en reel statsgaranti, mens den omvendt kan være dårligere stillet, fordi den fortsatte offentlige organisering kan begrænse mulighederne for at træffe beslutninger på et rent forretningsmæssigt grundlag.

Konkurrenceudsættelse indebærer, at aktiviteterne mister deres "offentlige karakter", idet aktiviteterne udføres på markedsvilkår i konkurrence med private aktører. Samtidig mindskes behovet for direkte statslig indblanding, da markedskræfterne sikrer, at ydelserne leveres til samfundsøkonomisk hensigtsmæssig priser. Dette åbner muligheden for en efterfølgende hel eller delvis privatisering af de konkurrenceudsatte aktiviteter.

Organisering af monopolaktiviteter i aktieselskabsform

I en række tilfælde har det ikke været muligt eller ønskeligt at konkurrenceudsætte statens forretningsmæssige aktiviteter. Det vil f.eks. fortsat gælde, at infrastrukturen på energi- og jernbaneområdet vil udgøre naturlige monopoler. Dette er baggrunden for etableringen af bl.a. Energinet.dk, der blev stiftet ved en fusion af Gastra A/S, der havde ansvaret for naturgastransmissionsnettet, og som tidligere var blevet udskilt fra DONG Energi A/S, og Eltra og Elkraft, der havde ansvaret for det overordnede eltransmissionsnet, og som staten tidligere ved en aftale havde overtaget fra elsektoren. Efterfølgende har Energinet.dk overtaget et af de to danske naturgaslagre fra DONG Energy A/S som led i myndighedsgodkendelsen af den fusion, der i 2006 blev gennemført i den danske energisektor.

Tilsvarende må broforbindelserne i Sund & Bælt Holding A/S siges at udgøre lokale, naturlige monopoler, selv om det bemærkes, at broerne i et vist omfang er udsat for konkurrence fra færger. Tilsvarende gør sig gældende for Københavns Lufthavne A/S, at Københavns Lufthavn udgør et lokalt monopol, selv om lufthavnen dog konkurrerer med andre udenlandske lufthavne om især transferpassagerer.

Dansk Tipstjeneste A/S og Det Danske Klasselotteri A/S er eksempler på selskaber, der efter politisk ønske er tildelt eneret på separate dele af spillemarkedet af hensyn til dels provenuet fra spil, dels et ønske om offentlig kontrol med spil som følge af risikoen for ludomani mv. Også Post Danmark A/S er tildelt en eneret – der dog gradvist reduceres – med henblik på at finansiere den befordringspligt, som selskabet er underlagt.

Formålet med at organisere sådanne statslige monopolaktiviteter i aktieselskabsform har bl.a. været at understøtte en øget forretnings- og kundeorientering.[26] En væsentlig forudsætning herfor er, at de politiske ønsker og krav, der knytter sig til f.eks. pris og vilkår for forbrugernes adgang til selskabets ydelser, eller selskabets virke i øvrigt, kan fastlægges forud for omdannelsen. Dette søges bl.a. gjort på følgende måder:

- Formel adskillelse i form af datterselskaber for monopolaktiviteter (DONG Energy A/S' resterende naturgasinfrastruktur) eller egentlig ejermæssig

26 Forudsætningen er fortsat, at der skal være et forretningsmæssigt grundlag for aktiviteten. Banestyrelsens salg af skinnekapacitet til "tog-operatører" er et eksempel på et naturligt monopol, der ikke på nuværende tidspunkt har et tilstrækkeligt forretningsmæssigt grundlag og derfor er organiseret som en del af den offentlige forvaltning.

adskillelse (dvs. separate selskaber, som ikke indgår i samme koncern) som gennemført i jernbanesektoren med udskillelse af Banedanmark og som gennemført på energiområdet med oprettelsen af Energinet.dk.
- Regulering af pris og adgangsvilkår for selskabernes monopolaktiviteter (DONG Energy A/S, Post Danmark A/S, Københavns Lufthavne A/S, Sund & Bælt Holding A/S).
- Fastlæggelse af offentlige serviceforpligtelser i henhold til lov (Post Danmark A/S) eller kontrakter vedrørende statstilskuddet (DSB (SOV)).
- Særlige afgifter eller regler vedrørende overskudsanvendelsen (Dansk Tipstjeneste A/S, Det Danske Klasselotteri A/S).
- Begrænsning af selskabernes forretningsmæssige spillerum i henhold til lov, vedtægter eller koncession.

Tendensen går således i retning af en mere og mere formaliseret regulering af monopolaktiviteterne. Dette ses f.eks. i forbindelse med prisreguleringen, hvor retningslinjerne for reguleringen af priserne i højere grad lægges klart på forhånd. Dette skal ses i sammenhæng med dels markedsåbningen på en række områder, dels inddragelsen af privat kapital i form af aktiesalg.

Mens nogle selskaber reguleres af uafhængige tilsyn, forestås reguleringen i andre tilfælde af almindelige forvaltningsmyndigheder, jf. *tabel 5*.

Tabel 5

Eksempler på prisregulering af statslige monopolaktiviteter

Selskab	Genstand for regulering	Model	Regulerings-myndighed	Ankeinstans
DONG Energy A/S	Naturgas-tariffer	Indtægts-ramme	Energitilsynet	Energiklage-nævnet
Post Danmark A/S	Indenlandske forsendelser på enerets-området	Prisloft	Færdselsstyrelsen	Transport- og energiministeren
Københavns Lufthavne A/S	Trafikafgift	Prisloft	Transport- og Energiministeriet	Transport- og energiministeren
Sund & Bælt Holding A/S	Brotakster	Omkost-ningsbaseret	Transport- og Energiministeriet	Transport- og energiministeren

Reguleringen bidrager til en klarere arbejdsdeling mellem selskabet og de relevante myndigheder. Myndighederne, der er en del af den offentlige forvaltning og dermed underlagt offentlighedsloven, tilser, at selskaberne handler i over-

ensstemmelse med de rammevilkår, som Folketinget har udstukket, mens det overlades til aktieselskaberne at træffe forretningsmæssige beslutninger inden for disse rammer.

Med reguleringen af monopolaktiviteterne følger ofte en øget informationspligt. Der er fastsat bestemmelser om, at selskaberne skal offentliggøre forskellige oplysninger i årsrapporten eller til den regulerende myndighed. F.eks. stilles der i koncessionen for Post Danmark A/S krav om, at selskabet én gang årligt skal afgive en redegørelse om udviklingen for posthusnettet samt en redegørelse om virksomhedens opfyldelse af service- og kvalitetsmål såvel for enerets- som for det befordringspligtige område. Post Danmark A/S skal endvidere offentliggøre delregnskaber for henholdsvis enerets- og konkurrenceområdet.

I en række tilfælde er det vurderet, at de samfundsmæssige interesser, der knytter sig til den pågældende monopolaktivitet, varetages på så tilfredsstillende vis via reguleringen, at staten kan nedbringe eller helt afvikle sit ejerskab. Det måske mest markante eksempel herpå er privatiseringen af Tele Danmark A/S (der reguleres af Telestyrelsen).

Joint-ventures

En række af de selskaber, der er føjet til statens aktieportefølje siden 1993, har karakter af joint-ventures med nogle få strategiske samarbejdspartnere – enten i form af private aktører eller andre offentlige myndigheder. Aktieselskabsformen er i denne forbindelse blevet betragtet som den mest hensigtsmæssige organisationsform.

For NORDUnet A/S, Dansk Biblioteksscenter A/S og Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S gælder, at virksomhedernes forretningsmæssige aktiviteter helt eller i overvejende grad er rettet mod den offentlige sektor.

6. Opgaver af offentlig karakter

Ved omdannelsen af statslige aktiviteter til aktieselskaber mv. er de delaktiviteter, der har præg af egentlige myndighedsopgaver, blevet skilt ud og organiseret som en del af den offentlige forvaltning. F.eks. er myndighedstilsynet med jernbanetrafikken – der tidligere var en del af generaldirektoratet DSB – i dag placeret i Trafikstyrelsen, der hører under Transport- og Energiministeriets ressort. Tilsvarende blev myndighedsopgaverne i generaldirektoratet for P&T placeret i Telestyrelsen (nu IT- og Telestyrelsen) og Posttilsynet (nu Færdselsstyrelsen) ved etableringen af Tele Danmark A/S henholdsvis Post Danmark (SOV).

Omdannelsen til aktieselskab og den samtidige etablering af en tilsynsmyndighed kan siges at skabe en øget gennemsigtighed i den offentlige regulering af de pågældende aktiviteter. Det bliver således mere entydigt, at det er tilsynsmyndigheden, der skal varetage de offentlige hensyn, der ligger til grund for reguleringen. Tidligere blev flere hensyn varetaget internt i samme organisation, hvilket kunne gøre det vanskeligt at få klarhed over, hvilken rolle de enkelte hensyn spillede for konkrete beslutninger i organisationen.

I nogle tilfælde ses det dog, at Folketinget har truffet beslutning om, at statslige aktieselskaber skal tillægges opgaver af en vis "offentlig karakter".

Dette gælder særligt for de selskaber, der har haft til formål at forestå projektering og opførelse af større infrastrukturprojekter (Sund & Bælt Holding A/S' broforbindelser, Ørestadsselskabet I/S' metro og byplanlægning, Energinet.dk's planlægning og udbygning af den overordnede energiinfrastruktur samt tidligere DONG Energy A/S' udbygning af naturgasnettet). Endvidere kan der peges på Københavns Havn A/S, der ud over havnedrift har til formål at tilrettelægge og gennemføre omdannelsen af de havneområder i København, som ikke skal anvendes til havnedrift.[27]

Som medvirkende faktor til, at de pågældende projekter kan siges at have "offentlig karakter", kan der bl.a. peges på, at der er tale om store projekter, hvis gennemførelse og endelige udformning har f.eks. væsentlige miljømæssige konsekvenser og berører en bred kreds af interessenter (borgere, kunder, naboer, leverandører mv.).

Endvidere kan der peges på, at staten garanterer helt eller delvist for låntagning i flere af de pågældende virksomheder (DSB (SOV), Sund & Bælt Holding A/S, Ørestadsselskabet I/S og tidligere også DONG Energy A/S), ligesom offentlige subsidier spiller en væsentlig rolle for DSB (SOV) og indtil 2000 spillede en afgørende rolle for økonomien i naturgasprojektet. Det bemærkes, at statsgarantier i de senere år i nogen grad er blevet afløst af statslige genudlån. Det gælder udelukkende for aktiviteter, der ikke er konkurrenceudsat, og anvendes derfor primært af Sund & Bælt Holding A/S, Ørestadsselskabet I/S og Energinet.dk.

---

27 Der kan endvidere være grund til at fremhæve de selskaber, der udelukkende eller overvejende betjener den offentlige sektor (f.eks. Dansk Bibliotekscenter A/S, Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S og Statens Ejendomssalg A/S). Disse selskaber får – i kraft af den tætte økonomiske tilknytning til staten – en vis "offentlig karakter".

På grund af den betydelige offentlige interesse, der har knyttet sig til disse aktiviteter, er der ofte sikret en øget offentlig indsigt og tættere politisk styring end det, der gælder for statslige aktieselskaber, der udfører almindelige forretningsmæssige aktiviteter. Dette er gjort på forskellige måder:

- I lovgivningen om det pågældende selskab er der typisk fastsat nærmere vilkår for projekternes udformning, herunder hvilke nærmere kriterier der skal indgå ved projekteringen og udformningen af projektet. Der kan ligeledes – i forbindelse med statsgarantierne – være fastsat nærmere vilkår for lånoptagelsen, særlige forelæggelsesregler mv.
- Der kan være fastsat særlige bestemmelser om offentlighedens adgang til indsigt i de pågældende selskabers aktiviteter. Således er Københavns Havn A/S i kraft af særlig lovgivning omfattet af offentlighedsloven. DONG Naturgas A/S er som omfattet som følge af offentlighedslovens § 1, stk. 2. I lov om Ørestaden mv. er det fastsat, at Ørestadsselskabet I/S skal forestå en oplysningsvirksomhed med henblik på at fremkalde en offentlig debat om det nærmere indhold af helhedsplanen for Ørestaden, herunder især forholdet til de eksisterende bydele på Amager.
- Der kan være nedsat politiske følgegrupper på baggrund af politiske forlig, hvilket gør sig gældende for Sund & Bælt Holding A/S og Ørestadsselskabet I/S. Nedsættelsen af en politisk følgegruppe påvirker ikke et selskab retligt set, men den kan derimod have betydning for ministerens politiske ansvar i forbindelse med varetagelsen af ejerskabet, idet der ofte påhviler ministeren en politisk forpligtelse til at konsultere forligskredsen, inden væsentlige dispositioner eller beslutninger i eller i relation til selskabet gennemføres.

Hertil kommer, at de pågældende selskabers aktiviteter vil være omfattet af den almindelige erhvervsmæssige regulering (f.eks. planlovgivningen, konkurrenceloven, miljølovgivning mv.).

Det bemærkes, at karakteren af et selskabs aktiviteter kan skifte over tid. Der kan således være grund til at sondre mellem en anlægsfase (hvor aktiviteten jf. ovenstående karakteristika vil have "offentlig karakter") og den efterfølgende driftsfase, hvor selskabet typisk – som de øvrige monopolselskaber – vil blive underlagt prisregulering.