



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 6. december 2010
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2009-760-0252
Dok.: CHE40513

KOMMENTERET OVERSIGT

over

høringssvar vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (Ændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen)

I. Høringen

Et udkast til forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (Ændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen) har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Advokatrådet, Akademikernes Centralorganisation, Amnesty International, Ankestyrelsen, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Berlingske Media, Borgerservice Danmark, Børnerådet, Børns Vilkår, Centralorganisationernes Fællesudvalg, Civilstyrelsen, Dagbladet Information, Danmarks Jurist- og Økonomforbund, Danmarks Lokal-Tv Forening, Danmarks Medie – og Journalisthøjskole, Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Radio, Dansk Arbejdsgiverforening, Danske Advokater, Danske Dagblades Forening, Danske Handicaporganisationer, Danske Havne, Danske Mediers Forum, Danske Regioner, Danske Ældreråd, Dansk Byggeri, Dansk Energi, Dansk Erhverv, Dansk Erhvervsfremme, Dansk Folkeoplysnings Samråd, Danske Specialmedier, Dansk Industri (DI), Dansk Journalistforbund, Dansk Journalistforbunds kredsformænd, Dansk Journalistforbund Kreds 6 Nordjylland, Dansk Magasinpresses Udgiverforening, Dansk Student Tv Forening, Dansk Vand- og Spildevandsforening (DANVA), Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Kristne Producentkomité, Det Centrale Handicapråd, Det Kommunale Kartel, Det Ny Public Serviceråd, Danske Idébaserede Lokale Elektroniske Medier (DILEM), Direktoratet for Kriminalforsorgen, DM-DJØFs FORSKERforum, Dommerfuldmægtigforeningen, Domsstolsstyrelsen, 3F – Faglige Fælles Forbund, Familiestyrelsen, Forbrugerrådet, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Foreningen af

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Børne- og Kulturchefer, Foreningen af Danske Interaktive Medier, Foreningen af Danske Lokale Ugeaviser, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Socialchefer i Danmark, Foreningen af Statsforvaltningsdirektører, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Foreningen for Undersøgende Journalistik, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Handels- og Kontorfunktionærernes forbund i Danmark, Håndværksrådet, Institut for Menneskerettigheder, Jesper Tynell (cand.mag. i historie og kommunikation og retspolitiske fagmedarbejder), Juridisk Institut Syddansk Universitet, Juridisk Institut Aalborg Universitet, Juridisk Institut Aarhus Universitet, Jyllandsposten, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, Kommunernes Landsforening (KL), Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Kriminalpolitisk Forening, Kristeligt Dagblad, Københavns Retshjælp, Københavns Universitet Det Juridiske Fakultet, Landbrugsrådet, Landdistrikternes Fællesråd, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen af Forældre til Børn i Daginstitutioner, Landsforeningen af Landsbysamfund, Landsforeningen Ældresagen, Landsorganisationen i Danmark (LO), Patientforsikringen, Politidirektørforeningen, Politiforbundet, Politiken, Procesbevillingsnævnet, Producentforeningen, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Roskilde, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Pårørendegruppen for Svage Ældre, Radio 100 FM/Talpa Radio, Radio 2, Radioerne, Radio- og TV-nævnet, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigsadvokaten, Rigsombudsmanden på Færøerne, Rigsombudsmanden i Grønland, Rigspolitiet, Sammenslutningen af Danske Småøer, Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforening, SAML Sammenslutningen af Medier i Lokalsamfundet, Skole og Samfund, SLRTV, Statens Arkiver, Statsforvaltningen Hovedstaden, Statsforvaltningen Midtjylland, Statsforvaltningen Nordjylland, Statsforvaltningen Sjælland, Statsforvaltningen Syddanmark, Statsansattes Kartel, Stats- og Kommunalt Ansattes Forhandlingsfællesskab, Sundhedskartellet, TV2/DANMARK, TV3 A/S, Ældremobiliseringen, Åbenhedskomiteén, Åbenhedstinget og Århus Retshjælp.

II. Høringssvarene

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra følgende myndigheder og organisationer mv.:

Advokatrådet, Akademikernes Centralorganisation, Ankestyrelsen, Centralorganisationernes Fællesudvalg, Dagbladet Information, Danmarks

Jurist- og Økonomforbund, Danmarks Medie – og Journalisthøjskole, Danske Advokater, Danske Handicaporganisationer, Danske Mediers Forum, Danske Regioner, Danske Ældreråd, Dansk Energi, Dansk Industri (DI), Dansk Journalistforbund, Dansk Journalistforbund Kreds 6 Nordjylland, Datatilsynet, Domstolsstyrelsen, 3F – Faglige Fælles Forbund, FOA - Fag og Arbejde, Forbrugerrådet, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Handels- og Kontorfunktionærernes forbund i Danmark, Institut for Menneskerettigheder, Juridisk Institut Syddansk Universitet, Juridisk Institut Aalborg Universitet, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, Kommunernes Landsforening (KL), Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Landsforeningen af Forældre til Børn i Daginstitutioner, Landsforeningen Ældresagen, Politiforbundet, Procesbevillingsnævnet, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Roskilde, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigsombudsmanden i Grønland, Statsforvaltningen Hovedstaden, Statsforvaltningen Midtjylland, Statsforvaltningen Nordjylland, Statsforvaltningen Sjælland, Statsforvaltningen Syddanmark, Stats- og Kommunalt Ansattes Forhandlingsfællesskab, Sundhedskartellet, Åbenhedstinget og Århus Retshjælp.

Nedenfor refereres bemærkningerne til lovudkastet. *Justitsministeriets kommentarer hertil er anført i kursiv.*

1. Høringssvar uden bemærkninger

Danske Ældreråd, Domstolsstyrelsen, Forbrugerrådet, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Landsforeningen af Forældre til Børn i Daginstitutioner, Politiforbundet, Procesbevillingsnævnet, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Roskilde, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Vestre Landsret, Rigsadvokaten, Rigsombudsmanden i Grønland og Århus Retshjælp har ikke bemærkninger til betænkningen og lovudkastet.

2. Generelle bemærkninger

Advokatrådet finder det positivt, at man med forslaget har forsøgt at ensrette reglerne om aktindsigt i offentlighedsloven og forvaltningsloven,

men havde gerne set, at Offentlighedskommissionens anbefalinger fremover var blevet imødekommet med én samlet regulering af aktindsigt.

Danmarks Jurist- og Økonomforbund tilslutter sig høringssvaret fra **Akademikernes Centralorganisation**.

Danske Advokater går ind for en revidering af forvaltningsloven og retsplejeloven, så disse love kommer til at stemme overens med udkastet til den nye offentlighedslov.

Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte har ikke selv bemærkninger til lovudkastet, men henviser til eventuelle høringssvar fra Landsorganisationen i Danmark (LO), Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Akademikernes Centralorganisation og sine medlemsorganisationer.

Åbenhedstinget tilslutter sig bemærkningerne fra Danmarks Medie- og Journalisthøjskole.

Akademikernes Centralorganisation er under henvisning til den særlige sammenhæng mellem offentlighedsloven og forvaltningsloven, af den opfattelse, at det er vigtigt, at der er parallelitet mellem de to regelsæt.

Dagbladet Information henleder opmærksomheden på den kritik, mediejurist og medlem af offentlighedskommissionen, Oluf Jørgensen, har fremsat i to artikler i Information. De to artikler af 11. og 14. oktober 2010 med titlerne ”*Lovforslag er en bombe under borgernes retssikkerhed*” og ”*Kritik af lovforslag bakkes op af høringssparter*” er vedhæftet høringssvaret. Det bemærkes, at hvis Oluf Jørgensen har ret i sin kritik, bakker dagbladet ham fuldt og helt op. Det anføres, at som medie går dagbladet ind for størst mulig åbenhed - både i forhold til forvaltningsloven og offentlighedsloven. For understøttelse af dette standpunkt er en ledende artikel i Information 19. oktober 2010 vedhæftet høringssvaret.

Dansk Industri (DI) anfører, at partsaktindsigt i praksis er central for parters mulighed for at gøre deres partsbeføjelser gældende, og finder det derfor væsentligt, at lovudkastets bestemmelser i praksis ikke indskrænker muligheden herfor, hvorimod udvidelser i partsaktindsigtsreglerne er velkomne. Det vurderes på grund af det tætte indholdsmæssige ’bånd’ mellem offentlighedsloven og forvaltningsloven at være gavnligt, at der søges skabt øget parallelitet i den lovtekniske systematik, hvorfor formå-

let med lovudkastet støttes. Herudover er DI enig i beslutningen om at kodificere (evt. ændre) praksis og centrale principper, der ikke tidligere har været nedskrevet i loven, idet der herved skabes øget retssikkerhed.

Danske Handicaporganisationer finder, at lovudkastet vil medføre en alvorlig indskrænkning af borgernes retssikkerhed og er uforstående overfor dette. Danske Handicaporganisationer fremkommer med generelle synspunkter om myndigheders sagsbehandling. Desuden anføres, at det er stødende for retssikkerheden, at man skal gøre sig bekendt med lov-bemærkningerne for at forstå rækkevidden af lovudkastet.

Danske Mediers Forum bifalder helt overordnet, at der i lyset af udkastet til en ny offentlighedslov tages skridt til en tilsvarende revision af forvaltningsloven med henblik på at skabe den nødvendige kongruens mellem offentlighedslovens regler om aktindsigt og forvaltningslovens regler om partsaktindsigt, der i mange henseender bygger på de samme principper og begreber. Det anføres, at de foreslåede ændringer i forvaltningsloven på flere punkter fraviger de anbefalinger, som Offentligheds-kommissionen fremkom med i relation til, hvilke bestemmelser der bør ændres. Der peges som eksempel på forslaget til forvaltningslovens § 14 b, jf. pkt. 9.2 nedenfor. Det anføres, at sammenslutningen er opmærksomme på, at forvaltningsloven er forbeholdt parterne i afgørelsessager og ikke kan anvendes af medier, men at sammenslutningen ikke desto mindre finder det vigtigt at fremhæve problemstillingen, da der ikke bør være substantielle forskelle mellem forvaltningsloven og offentlighedslovens fortolkning og anvendelse af centrale principper og begreber. Det anføres, at dertil kommer risikoen for, at en snæver fortolkning og praksis i relation til forvaltningsmyndighedernes anvendelse af forvaltningsloven kan have en afsmittende og negativ indflydelse på myndighedernes anvendelse af den nye offentlighedslovs bestemmelser, der netop har til formål at udbygge lovens grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning. Sammenslutningen finder det desuden naturligt, at en revision af offentlighedsloven, der har til formål at styrke offentlighedsprincippet, giver anledning til ændringer i retsplejelovens regler om aktindsigt i det omfang, disse ændringer vil styrke og ikke forringe offentlighedens adgang til indsigt i retsplejen.

FOA - Fag og Arbejde anfører, at de forvaltningsretlige regler, som gælder for offentligt ansatte og anvendes i samspil med de ansættelsesretlige regler og overenskomster, har overordentlig stor betydning som retssikkerhedsgarantier for organisationens medlemmer, navnlig når de ud-

sættes for negative ledelsesreaktioner i form af afskedigelser, advarsler og lignende, og at det derfor er afgørende, at der ikke sker forringelser af disse retssikkerhedsgarantier. Det anføres, at det synes yderst fornuftigt, at der i øvrigt søges skabt parallelitet mellem forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Institut for Menneskerettigheder finder ikke, at lovudkastet krænker de bestemmelser i menneskerettighedskonventionerne, der er af betydning for retten til aktindsigt. Instituttet bakker i øvrigt op om udkastet til en ny offentlighedslov (dog med det forbehold, at instituttet i det store hele er af den opfattelse, at lovudkastet bør vedtages med de ændringer, som følger af mindretallets dissenser). Som konsekvens heraf, er instituttet også enig i de forslag til ændringer af forvaltningsloven og retsplejeloven, som følger betænkningens udkast.

Retspolitisk Forening bemærker, at det forekommer logisk og konsekvent, at offentlighedskommissionens bemærkninger og forslag til ajourføring af forvaltningsloven og retsplejeloven udmøntes i et lovforslag, der kan behandles parallelt med forslaget til ændring af lov om offentlighed i forvaltningen. Det anføres, at foreningens principielle udgangspunkt er, at en lovgivning, der i sit kerneindhold er fastlagt for mere end 25 år siden, må forventes moderniseret ud fra den betragtning, at en forbedret retssikkerhed og dermed større åbenhed i forhold til såvel den enkelte borger som part i en sag som en bredere offentlighed må være et naturligt krav. Det anføres, at i så henseende synes lovudkastet at være yderst sparsomt med forbedringer, og at det i visse henseender repræsenterer egentlige tilbageskridt.

Præsidenten for Østre Landsret er enig i, at forslaget til ny offentlighedslov og forslag til ændring af forvaltningsloven ikke giver anledning til ændringer af retsplejeloven i videre omfang end foreslået i lovudkastet.

Justitsministeriet noterer sig, at en række høringsparter udtrykker tilslutning til, at der søges skabt parallelitet mellem på den ene side offentlighedslovens regler og på den anden side forvaltningslovens og retsplejelovens regler, hvor dette skønnes hensigtsmæssigt.

For så vidt angår Advokatrådets høringssvar bemærkes, at som anført i pkt. 4.1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger blev reglerne om partens aktindsigt mv. i forbindelse med gennemførelsen af den gældende

offentlighedslov, jf. lov nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer, og den gældende forvaltningslov, jf. lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændringer, udskilt af offentlighedsloven, og i stedet blev der fastsat regler herom i forvaltningsloven. Begrundelsen herfor var bl.a., at reglerne om partens aktindsigt mv. systematisk har nærmere sammenhæng med de spørgsmål, der reguleres i forvaltningsloven, end med det generelle princip om offentlighed i forvaltningen. Det fandtes således mere hensigtsmæssigt at samle reguleringen af alle de væsentligste rettigheder og beføjelser, en part har i en forvaltningssag (herunder retten til partsaktindsigt), i forvaltningsloven. Efter Justitsministeriets opfattelse gør dette sig fortsat gældende.

For så vidt angår flere høringsparters bemærkninger om, at det er væsentligt, at der med den nye forvaltningslov ikke foretages forringelser eller indskrænkninger af partsaktindsigten, bemærkes, at det er Justitsministeriets opfattelse, at der kun i meget begrænset omfang lægges op til indskrænkninger i retten til partsaktindsigt. Det er således efter Justitsministeriets opfattelse kun de ændringer, som foreslås med § 15, § 15 a, stk. 1, og § 15 b, nr. 4, og som afspejler ændringer af offentlighedsloven, som Offentlighedskommissionen har foreslået, der kan siges at rumme en vis begrænset indskrænkning i partens ret til aktindsigt. Der foretages endvidere en udvidelse af partsaktindsigten, idet der med forslaget til § 14 b som noget nyt og på nærmere fastsatte betingelser indføres en ret til indsigt i visse interne faglige vurderinger i endelig form.

For så vidt angår Dagbladet Informations og Danske Mediers Forums hørings svar vedrørende ekstraheringspligten efter lovforslagets § 14 a henvises til kommentarerne under pkt. 9 nedenfor.

3. Anvendelsesområdet for forvaltningsloven

3.1. Selvejende institutioner mv.

Advokatrådet hilser det velkomment, at der sker en lovfæstelse af den hidtidige ulovbestemte retstilstand, hvorefter forvaltningsloven finder anvendelse på de organer, der er nævnt i lovudkastets § 1, stk. 2 (selvejende institutioner, foreninger, fonde mv., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov, samt selvejende institutioner, foreninger, fonde mv., der er oprettet på privatretligt grundlag, og som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol). Rådet forudsætter, at Advokatrådet fortsat ikke

anses for en del af den offentlige forvaltning i forvaltningslovens forstand, herunder så offentlighedsloven og forvaltningsloven ikke gælder for Advokatsamfundet. Derimod anses Advokatnævnet for en del af den offentlige forvaltning.

Centralorganisationernes Fællesudvalg og Stats- og Kommunalt Ansattes Forhandlingsfællesskab anfører, at der i lovudkastets bemærkninger til forvaltningslovens § 1, stk. 2 – om at forvaltningsloven gælder for al virksomhed, der udøves af selvejende institutioner, foreninger, fonde mv., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov, og eller er oprettet på privatretligt grundlag, hvis de udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol – er anført, at der er tale om en lovfæstelse af gældende ret. Det anføres i den forbindelse, at der dog i dag findes en række selvejende institutioner, som varetager offentlige opgaver, men som falder uden for forvaltningslovens anvendelsesområde. Der nævnes uddannelsesinstitutioner, som i det væsentlige er offentligt finansierede, og som er undergivet intensiv offentlig regulering. De to organisationer er opmærksomme på, at der med udkastet til § 1, stk. 3, i forvaltningsloven lægges op til en videreførelse af hjemlen efter den gældende hjemmel til at fastsætte regler om, at loven i øvrigt helt eller delvis skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger mv., hvis 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 det offentliges vegne. Det foreslås imidlertid, at forvaltningsloven kommer til at gælde direkte for selskaber, institutioner, foreninger mv., hvis udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige, regionale eller kommunale midler, eller som ifølge lov eller anden forskrift varetager opgaver på det offentliges vegne.

Danske Advokater støtter lovfæstelsen af den ulovbestemte retstilstand, hvorefter forvaltningsloven finder anvendelse på særlige organer, som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet offentlig regulering, kontrol og tilsyn. Foreningen bifalder, at anvendelsesområdet ikke udvides til at omfatte foreninger, der varetager fælles interesser for regioner eller kommuner, eftersom disse ikke har beføjelse til at træffe afgørelser i forvaltningsretlig forstand.

Danske Handicaporganisationer tilslutter sig formuleringen af lovudkastets § 1, nr. 1, og lægger navnlig vægt på det, der i bemærkningerne er anført om bestemmelsen i § 43, stk. 2, i den sociale retssikkerhedslov.

Landsforeningen Ældresagen finder det positivt, at lovudkastet udvider kredsen af virksomheder, der skal give aktindsigt, til at omfatte virksomheder mv., der er oprettet på privatretligt grundlag, men som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol.

Sundhedskartellet noterer sig, at forslaget til forvaltningslovens § 1, stk. 2-3, er udtryk for en lovfæstelse af gældende ret. Det anføres, at forvaltningslovens dækningsområde bør udvides til at omfatte selvejende institutioner og andre private selskaber, institutioner, foreninger mv., uanset på hvilket grundlag de drives, hvis de varetager opgaver på det offentlige vegne, idet det forekommer urimeligt, at en borger ikke har mulighed for at udøve partsbeføjelser, hvis en myndighed beslutter at lade en opgave blive varetaget af private, som ikke er omfattet af forvaltningsloven.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at der ved vurderingen af, om forvaltningslovens generelle anvendelsesområde skal udvides til at omfatte andre typer af organer end dem, der er omfattet af den gældende forvaltningslov, særligt må lægges vægt på, i hvilket omfang det pågældende organ har en stærk organisatorisk, økonomisk eller funktionel tilknytning til det offentlige. Der kan herved også henvises til Offentlighedskommissionens overvejelser med hensyn til at udvide offentlighedslovens generelle anvendelsesområde, der er afgrænset på samme måde som forvaltningslovens anvendelsesområde, jf. Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven (herefter omtalt som betænkningen), side 295 ff.

Justitsministeriet finder, at det blotte forhold, at et (privat) organs udgifter ved dets virksomhed overvejende dækkes af offentlige midler, eller det forhold, at det udfører opgaver på vegne af en offentlig myndighed, ikke i sig selv indebærer, at det private organ har en sådan tilknytning til det offentlige, at det pågældende organ bør være umiddelbart omfattet af forvaltningslovens anvendelsesområde.

Det anførte svarer til det, Offentlighedskommissionen har foreslået for så vidt angår offentlighedsloven. Offentlighedskommissionen har således blot foreslået, at offentlighedsloven bør gælde, i det omfang det private organ ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser i det offentlige sted (§ 5 i Offentlighedskommissionens lovudkast). Derimod har Offentlighedskommissionen ikke foreslået, at offent-

lighedsloven skal finde anvendelse i alle tilfælde, hvor det privatretlige organ udfører opgaver på vegne af en offentlig myndighed. En udstrækning af forvaltningsloven til at gælde i alle tilfælde, hvor et privatretligt organ udfører opgaver på vegne af en offentlig myndighed, vil i øvrigt ikke være relevant allerede af den grund, at forvaltningslovens partsretligheder i medfør af lovens § 2, stk. 1, alene finder anvendelse i sager, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse. I forhold til spørgsmålet om at udvide forvaltningslovens anvendelsesområde til at omfatte private, der træffer afgørelse på det offentliges vegne, henvises til pkt. 3.3 nedenfor.

Får så vidt spørgsmålet om at udvide offentlighedsloven til at omfatte private organer, hvis udgifter ved deres virksomhed overvejende dækkes af offentlige midler, har Offentlighedskommissionen peget på, at en sådan udvidelse ville kunne indebære, at en række private aktører, som f.eks. sportsforeninger, dele af den folkeoplysende virksomhed, kulturelle foreninger, velgørende foreninger og politiske foreninger mv., ville blive omfattet af loven, hvilket ville være uhensigtsmæssigt, jf. betænkningen side 301 f. Det synspunkt gælder efter Justitsministeriet opfattelse også i forhold til en eventuel udvidelse af forvaltningslovens anvendelsesområde.

På den anden side finder Justitsministeriet, at det – som også påpeget af Offentlighedskommissionen, jf. a.st. – efter omstændighederne taler for, at en privat institution mv. bør være omfattet af offentlighedsloven, at det offentliges dækning af udgifterne udgør en mere fast bestanddel af det økonomiske grundlag for den pågældende private institution mv., idet der derved kan siges at være etableret en stærk (økonomisk) tilknytning til det offentlige. Om offentlighedsloven i givet fald bør finde anvendelse, bør imidlertid efter Justitsministeriet opfattelse i sådanne tilfælde bero på en konkret vurdering, herunder af den virksomhed, som den pågældende private institution mv. udøver. På denne baggrund foreslår Justitsministeriet, at der i offentlighedsloven indsættes en bestemmelse i § 5, stk. 3, om, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om, at loven helt eller delvist skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger mv., såfremt udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige, regionale eller kommunale midler. Der henvises herom til pkt. 4.3.2.4 i de almindelige bemærkninger i forslaget til offentlighedsloven. Idet de samme hensyn efter Justitsministeriets opfattelse gør sig gældende på forvaltningslovens område, forslås med § 1, stk. 3, i forvaltningsloven tilsvarende.

Dette svarer i øvrigt til den gældende bestemmelse i forvaltningslovens § 1, stk. 2.

Det bemærkes, at hvis selvejende institutioner, foreninger mv., som er stiftet på privatretligt grundlag, udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol, vil forvaltningsloven finde anvendelse for de pågældende institutioner mv. med den foreslåede bestemmelse i § 1, stk. 2, nr. 2 (som svarer til forslaget til offentlighedslovens § 3, stk. 1, nr. 2).

Forslaget til forvaltningslovens § 1, stk. 2, – hvorefter forvaltningsloven gælder for virksomhed, der udøves af selvejende institutioner mv., der er oprettet ved eller i henhold til lov samt selvejende institutioner, foreninger, fonde mv., der er oprettet på privatretligt grundlag, og som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol – er udtryk for en lovfæstelse af gældende ret, og bestemmelsen indebærer derfor ikke en ændring i forhold til hverken Advokatrådets eller Advokatnævnets stilling i forhold til forvaltningsloven. Justitsministeriet finder det ikke påkrævet at angive dette i lovforslaget.

3.2. Selskaber, hvori det offentlige ejer mere end 75 %

Akademikernes Centralorganisation og 3F – Faglige Fælles Forbund anfører, at Justitsministeriet har valgt ikke at følge Offentlighedskommissionens forslag om at sidestille forvaltningsloven med offentlighedsloven for så vidt angår selskaber, hvor mere end 75 % af ejerandelene tilhører offentlige myndigheder. Det bemærkes, at begrundelsen er, at de pågældende selskaber ikke kan antages at træffe afgørelser i forvaltningslovens forstand. De to forbund anfører, at i og med, at ministeriets vurdering er baseret på en antagelse og ikke på faktuelle oplysninger, vil det være mere i overensstemmelse med almindelige retssikkerhedsprincipper at lade tvivlen komme eventuelle parter til gode og generelt lade også disse selskaber være omfattet af forvaltningsloven.

Handels- og Kontorfunktionærernes forbund i Danmark anfører, at det ikke umiddelbart virker logisk at undtage selskaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører offentlige danske myndigheder fra forvaltningsloven. Det bemærkes, at sådanne selskaber ofte vil være dannet ved virksomhedsoverdragelse af offentligt ansatte, der har været vant til, at deres ansættelsesforhold var omfattet af forvaltningsloven, og anbefaler,

at loven omfatter sådanne selskaber. **Akademikernes Centralorganisation** anfører tilsvarende.

Centralorganisationernes Fællesudvalg finder det i bedst overensstemmelse med almindelige retssikkerhedsmæssige principper at lade forvaltningsloven gælde for selskaber, hvor offentlige myndigheder ejer mere end 75 %, idet loven under alle omstændigheder kun vil finde anvendelse i sager, hvor der er eller vil blive truffet afgørelse.

Danmarks Medie – og Journalisthøjskole anfører, at der i de senere år er sket mange selskabsdannelser på forsyningsområder, der tidligere hørte under de enkelte kommuner. Det bemærkes, at borgerne er stærkt afhængige af forsyninger af el, vand, varme mv., og at de enkelte forsyningsvirksomheder ofte reelt har en monopolstilling i lokalområdet. Det anføres, at forsyningsvirksomheder træffer afgørelser, der har stor betydning for den enkelte familie og virksomhed, bl.a. om tilslutning og betaling, og at der således er gode grunde til, at forsyningsvirksomheder mv., hvor det offentlige har ejerdominans, omfattes af forvaltningsloven.

Dansk Energi støtter, at forvaltningsloven ikke udstrækkes til umiddelbart at omfatte selskaber, hvor mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder. Det anføres, at der findes en række forsyningsvirksomheder, som er ejet af kommuner eller staten, og som driver en række fuldt kommercielle selskaber, og som ville være omfattet af en sådan bestemmelse. Dansk Energi kan tilslutte sig, at de pågældende selskaber ikke træffer afgørelser i forvaltningslovens forstand, og bemærker, at selskaberne heller ikke udfører myndighedsopgaver. Det anføres, at de pågældende forsyningspligtselskaber, som er ejet af kommuner eller staten, driver deres virksomhed på fuldt kommercielle vilkår på linje med private virksomheder, og at det vil skabe konkurrenceforvriddning, hvis disse selskaber bliver underlagt reglerne i forvaltningsloven.

Dansk Journalistforbund er ikke enig i, at selskaber, hvor offentlige myndigheder ejer mere end 75 %, ikke kan antages at træffe afgørelser i forvaltningslovens forstand.

FOA - Fag og Arbejde finder det beklageligt, at Justitsministeriet i lovudkastet i bemærkningernes pkt. 4.3.2.3 kommer frem til, at forvaltningsloven kun skal gælde for de selskaber mv., der er nævnt i forslagets § 1, stk. 3, ved den pågældende ministers beslutning herom. Det anføres, at det ikke er hensigtsmæssigt, at man ikke her ønsker en parallelitet mel-

lem offentlighedsloven og forvaltningsloven, men henviser til, at det ikke er nødvendigt, da man blot kan anvende offentlighedslovens bestemmelse om egenaccess.

Institut for Menneskerettigheder er af den opfattelse, at de overvejende offentligt ejede virksomheder bør være omfattet af forvaltningslovens regler efter samme model som forslås i offentlighedsloven. Instituttet anfører i den forbindelse, at hensynene til, at de pågældende selskaber ikke antages at træffe afgørelser i forvaltningslovens forstand, og at en inddragelse af selskaberne under forvaltningsloven vil kunne stride mod baggrunden for udlægningen af opgaverne til drift i selskabsform, også blev taget i betragtning af Offentlighedskommissionen. Kommissionen tog dog også i betragtning, at de nævnte selskaber ofte er forsyningsvirksomheder og i realiteten ofte med en monopolstilling inden for et lokalområde, hvor deres afgørelser om tilslutning og betaling kan være af stor betydning for borgerne. Hensynet til selskaber, som er konkurrenceudsatte, er i betænkningen foreslået varetaget ved, at vedkommende minister får hjemmel til efter forhandling med justitsministeren at undtage nærmere angivne selskaber fra offentlighedslovens anvendelsesområde.

Retspolitisk Forening anfører, at selskabsgørelsen af en række offentlige service- og forsyningsaktiviteter har skabt et behov for, at disse selskaber inddrages som direkte omfattet af loven. Det bemærkes, at den gældende bestemmelse i forvaltningslovens § 1, stk. 2, har eksisteret siden 1985, og at der på daværende tidspunkt kun i yderst begrænset omfang – om noget overhovedet – var tale om ved eller i henhold til lov at tillægge selskaber beføjelse til at træffe afgørelser på statens, en regions eller en kommunes vegne. Det medgives, at navnlig forsyningsvirksomhederne ikke som hovedopgave har at træffe afgørelser, men det anføres, at de ikke desto mindre træffer beslutninger vedrørende den enkelte borgers forhold. Det findes derfor meget utilfredsstillende, at den hidtil gældende retstilstand fastholdes, så det fortsat er vedkommende minister – efter forhandling med justitsministeren – der kan fastsætte regler om, at forvaltningsloven helt eller delvis skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger mv. Det anføres, at som minimum burde selskabsgjorte, tidligere offentligt drevne virksomheder være direkte omfattet af lovens ordlyd, og det bemærkes i den forbindelse, at disse selskaber er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol. Foreningen finder, at argumentationen om mulige vanskeligheder for mindre firmaer, der ved lov har fået tillagt afgørelseskompetencer, ikke forekommer overbevisende, og finder desuden, at det synes noget selvmodsi-

gende, at selvejende institutioner, der driver forsyningsvirksomhed, er omfattet af loven, f.eks. et vandværk, der er drevet som selvejende institution, men at et vandværk, der er selskabsgjort i form af et aktieselskab, ikke er det.

Stats- og Kommunalt Ansattes Forhandlingsfællesskab anbefaler under henvisning til sit hørings svar vedrørende Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven og det heri indeholdte lovudkast, at forvaltningsloven – som udkastet til offentlighedsloven – kommer til at omfatte selskaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske myndigheder.

Om baggrunden for, at Justitsministeriet har foreslået, at selskaber, hvor mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder – ligesom efter gældende ret – ikke skal være omfattet af forvaltningsloven (i modsætning til forslaget til offentlighedsloven) henvises der til lovforslagets pkt. 4.3.2.4, Her er det bl.a. er anført, at der i den forbindelse er lagt vægt på, dels at de pågældende selskaber ikke kan antages at træffe afgørelser i forvaltningslovens forstand, dels at hvis statslig, regional eller kommunal virksomhed overføres fra at blive udført som en del af forvaltningens opgaver til at blive udført på markedsvilkår i selskabsform, må det antages, at baggrunden for udskillelsen af opgaverne i en række tilfælde har været ønsket om at etablere en rent eller i hvert fald overvejende forretningsmæssig drift på markedsvilkår svarende til principperne for driften af privat erhvervs virksomhed. Det anførte om, at sådanne selskaber ofte vil være dannet ved selskabsoverdragelse af offentligt ansatte ændrer ikke ved denne vurdering. Hertil kommer, at hvis sådanne selskaber på et område træffer afgørelser i forvaltningslovens forstand, og der konkret viser sig behov for, at forvaltningsloven i den forbindelse finder anvendelse, er der hjemmel i den foreslåede bestemmelse i forvaltningslovens § 1, stk. 3 (der viderefører den gældende bestemmelse i forvaltningslovens § 1, stk. 2) til administrativt at sætte forvaltningsloven i kraft for denne virksomhed. Hertil kommer endelig, at der i medfør af den foreslåede bestemmelse i offentlighedslovens § 5, stk. 1, vil være en almindelig adgang for offentligheden til indsigt i selskaber af den omhandlede karakter efter offentlighedslovens almindelige regler.

Særligt for så vidt angår spørgsmålet om at udvide forvaltningslovens anvendelsesområde til at omfatte forsyningsvirksomheder mv., hvor det offentlige har ejerdominans, bemærkes, at Offentlighedskommissionen overvejede spørgsmålet om, i hvilket omfang offentlighedslovens anven-

delsesområde burde udvides, således at loven skulle gælde i forhold til væsentlige forsyningsopgaver mv. – f.eks. forsyning med elektricitet, vand, kloakering, renovation, postbefordring eller telekommunikation – når husstanden ikke har andre muligheder for kollektiv forsyning, jf. betænkningen side 313 f.

Kommissionen fandt imidlertid efter en samlet vurdering ikke grundlag for at stille forslag om en udvidelse af offentlighedslovens anvendelsesområde i forhold til de nævnte forsyningsopgaver mv. Kommissionen lagde i den forbindelse bl.a. vægt på forholdenes store forskellighed samt på, at der inden for de enkelte områder – på baggrund af forholdene inden for området – bør tages konkret stilling til, om offentlighedslovens regler bør finde anvendelse.

Justitsministeriet finder af de nævnte grunde, at forvaltningsloven heller ikke bør udvides til at omfatte forsyningsvirksomheder mv., uanset at det offentlige i det enkelte tilfælde måtte have ejerdominans.

3.3. Private med beføjelse til at træffe afgørelse

Danmarks Medie – og Journalisthøjskole anfører, at det generelt er vigtigt, at myndighedsopgaver er omfattet af de forvaltningsretlige principper, bl.a. kravene til åbenhed, uanset om disse opgaver varetages af offentlige myndigheder eller private virksomheder. Det bemærkes, at der ikke med udkastet til bestemmelser i forvaltningsloven er medtaget afgørelsessager, der ved lov eller i henhold til lov er overført til private virksomheder, selskaber mv. Det anføres, at parterets ret til aktindsigt er afgørende for retssikkerheden i afgørelsessager, og det gælder ikke mindre, når beføjelser til at træffe afgørelser er overført til private virksomheder. Det bemærkes, at Justitsministeriet anfører, ”at det – navnlig for mindre virksomheder – kan vise sig vanskeligt at tilrettelægge administration af opgaven, således at disse regler iagttages”. Der peges på biltilsyn som et eksempel på afgørelser, der er overladt til private virksomheder, der typisk er små, og anføres bl.a., at ifølge de gældende regler er virksomheder, der udfører biltilsyn, kun undtaget fra forvaltningslovens regler om vejledning, repræsentation og tavshedspligt, men at der i praksis typisk bliver givet vejledning, og der er mulighed for repræsentation. Det bemærkes, at biltilsyn er et eksempel på en myndighedsopgave, der udføres af små private virksomheder med vejledning, partshøring, aktindsigt og begrundelse på stedet fra fagkyndige mekanikere, og det anføres, at Justitsministeriet ikke har anført en overbevisende begrundelse for, at pri-

vate virksomheder, der udfører myndighedsopgaver, ikke skal være omfattet af forvaltningsloven.

Dansk Journalistforbund er ikke enig i, at der skal tages et sådant hensyn til private, som ved eller i henhold til lov er overladt kompetence til at træffe afgørelse på det offentliges vegne, at disse private ikke skal være omfattet af forvaltningsloven.

Juridisk Institut Aalborg Universitet anfører under henvisning til pkt. 4.3.2.3 i lovudkastets almindelige bemærkninger, at afgørelsesvirksomhed – som anført i bemærkningerne – udgør et af kerneområderne for offentlig virksomhed. Det anføres, at forvaltningslovens regler har til formål at sikre, at der i denne virksomhed træffes lovlige og korrekte afgørelser, og at borgeren sikres rettigheder i forbindelse med disse afgørelser. Det anføres, at der er tale om hensyn, som må gælde, uanset om myndighedsudøvelsen ligger hos det offentlige eller hos private aktører. De anføres, at hensynene imod også at lade loven omfatte private i sådanne tilfælde ikke forekommer synderligt vægtige, og at de ikke i lovudkastet er afvejet over for de hensyn, der taler for. Det anføres, at forvaltningsloven bør gælde al afgørelsesvirksomhed, men at man – for at imødekomme modsatte hensyn – kunne indsætte en bestemmelse om, at vedkommende fagminister i samråd med justitsministeren i konkrete tilfælde helt eller delvist kan undtage virksomheder fra at være omfattet af loven. **Institut for Menneskerettigheder** foreslår tilsvarende, idet det bemærkes, at det, som anført i Offentlighedskommissionens betænkning, antages at være forudsat, når det offentlige træffer beslutning om at henlægge afgørelseskompetencen til private, at de private har den fornødne struktur til at varetage opgaverne.

Akademikernes Centralorganisation og 3F – Faglige Fælles Forbund finder det dybt bekymrende, at Justitsministeriet vil lade det være op til den enkelte ministers bestemmelse, om selskaber mv., der har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelse på statens, en regions eller en kommunes vegne, skal være omfattet af forvaltningsloven. Det anføres, at en parts behov for de rettigheder og beføjelser, som gælder efter forvaltningsloven, i sager, hvori en forvaltningsmyndighed vil eller har truffet afgørelse, i samme omfang gør sig gældende, når en privat med bindende virkning vil eller har truffet en sådan afgørelse i forhold til den pågældende. Det anføres, at Justitsministeriet i stedet vælger at tilgodese, at det kan være vanskeligt for mindre virksomheder at påtage sig offentlige opgaver, hvis de skal iagttage forvaltningslovens regler. 3F – Faglige Fælles

Forbund anfører, at denne argumentation er dybt betænkelig. De to forbund finder det retssikkerhedsmæssigt stærkt bekymrende, at en parts indsigt i offentlige myndigheders afgørelser kan begrænses ved blot at udlicitere opgaven. De to forbund opfordrer til, at der optages en bestemmelse om, at forvaltningsloven er gældende for selskaber mv., i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelse på statens, en regions eller en kommunes vegne.

Handels- og Kontorfunktionærernes forbund i Danmark anfører, at det er forbundets opfattelse, at forvaltningsloven bør gælde for selskaber, institutioner, foreninger mv., der har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelse på det offentlige vegne.

Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd bemærker, at det regelsæt, der opstilles i forvaltningsloven vedrørende de formelle regler for udøvelsen af forvaltningsmyndighed, skal sikre, at der træffes rigtige afgørelser, og sikre partens indsigt i beslutningsprocessen. Det anføres, at når afgørelsesvirksomhed af klar offentligretlig karakter udøves af private, er partens behov for indsigt i beslutningsprocessen og i øvrigt, at de retssikkerhedsmæssige garantier iagttages, ikke mindre, end når den samme afgørelsesvirksomhed udøves direkte af en offentlig myndighed. Det anføres endvidere, at det må kræve meget væsentlige modhensyn og bero på en konkret vurdering, hvis de retssikkerhedsmæssige garantier, som forvaltningsloven opstiller, ikke skal gælde, når selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger mv. træffer afgørelse på vegne af staten, en region eller en kommune, og at udgangspunktet i disse tilfælde derfor skal være, at forvaltningsloven finder anvendelse.

Som anført i pkt. 4.3.2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger finder Justitsministeriet – på linje med en række høringsparter – at kompetencen til med bindende virkning i forhold til den enkelte borger at træffe afgørelser om, hvad der konkret er eller skal være gældende ret (udstede forvaltningsakter), udgør et af kerneområderne i den virksomhed, der i almindelighed udøves af den offentlige forvaltning. Der er således tale om en virksomhed, som forvaltningsloven netop sigter på at regulere, jf. lovens § 2, stk. 1. Det kan anføres, at en parts behov for de rettigheder og beføjelser, som gælder efter forvaltningsloven, i sager, hvori en forvaltningsmyndighed vil eller har truffet afgørelse, i samme omfang gør sig gældende, når en privat med bindende virkning vil eller har truffet en sådan afgørelse i forhold til den pågældende.

Justitsministeriet finder imidlertid – som det ligeledes er anført i pkt. 4.3.2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger – at der heroverfor står, at når afgørelsesvirksomhed er overdraget til private, må det antages at hvile på en opfattelse af, at der er særlige fordele ved, at denne virksomhed udøves af private. Der kan imidlertid opstå en risiko for, at en bestemmelse om, at forvaltningsloven finder anvendelse på den private afgørelsesvirksomhed, vil kunne virke så byrdefuld for den private aktør, at det kan vise sig vanskeligt for forvaltningsmyndighederne at finde private aktører, der vil påtage sig den pågældende opgave. Dette skyldes, at den private som noget nyt i forbindelse med udøvelsen af afgørelsesvirksomheden i givet fald ville være forpligtet til at iagttage forvaltningslovens regler om bl.a. vejledning, repræsentation, partshøring og begrundelse. Det må antages, at det – navnlig for mindre virksomheder – kan vise sig vanskeligt at tilrettelægge administrationen af opgaven, således at disse regler iagttages.

Herudover kan der peges på, at fordelene ved at lade private udføre opgaver for det offentlige – herunder opgaver, der har karakter af afgørelsesvirksomhed – vil kunne ligge i, at opgaverne udføres som et integreret led i virksomhedens øvrige drift, og krav om, at virksomheden for så vidt angår afgørelsesvirksomheden skal være underlagt nye, særlige (offentligretlige) regler vil kunne udhule denne fordel. Hertil kommer, at de private, der ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelse på det offentliges vegne, må antages at have påtaget sig opgaven under en forventning om, at forvaltningsloven ikke gælder for den overtagne virksomhed. Endvidere kan det anføres, at spørgsmålet om, hvorvidt den private under udøvelsen af afgørelsesvirksomheden skal iagttage forvaltningslovens regler, bør bero på en konkret vurdering af bl.a. den afgørelsesvirksomhed, som den private udøver. Der kan således peges på, at der allerede i dag i særlovgivningen er fastsat regler om, at forvaltningsloven på enkelte (særlige) områder helt eller delvist skal finde anvendelse i forhold til private aktørers afgørelsesvirksomhed.

Efter en samlet vurdering finder Justitsministeriet på den anførte baggrund, herunder i lyset af det, der er anført i høringsvarene, fortsat ikke, at forvaltningsloven bør udtrækkes til at gælde 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 afgørelse på statens, en regions eller en kommunes vegne. Dette gælder også, selvom man samtidig indførte hjemmel for vedkommende minister til efter forhandling med justitsministeren at gøre undtagelse i konkrete tilfælde,

idet man derved risikerer på en række områder at skabe en utilsigtet retstilstand, som det efterfølgende, når disse uhensigtsmæssigheder måtte vise sig, vil være nødvendigt at ændre ved bekendtgørelse.

Justitsministeriet anerkender imidlertid, at der i konkrete tilfælde kan være behov for, at forvaltningsloven finder anvendelse i forhold til private med beføjelse til at træffe afgørelser i forvaltningslovens forstand, og finder det hensigtsmæssigt, at partsrettighederne kan udvides til at omfatte sådanne situationer, uden at dette skal ske ved lov. Dette er f.eks. med hjemmel i § 5, stk. 2, nr. 2, i lov nr. 473 af 9. juni 2004 om godkendelse og syn af køretøjer sket i § 17 i bekendtgørelse nr. 823 af 11. august 2008 om virksomheder, der foretager syn af køretøjer (Synsvirksomheder), således som der peges på i høringssvaret fra Danmarks Medie- og Journalisthøjskole.

Derfor foreslås den hidtidige generelle bestemmelse i forvaltningslovens § 1, stk. 2, videreført, således at vedkommende minister – efter forhandling med justitsministeren – kan fastsætte regler om, at forvaltningsloven helt eller delvis skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger mv., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning, i det omfang institutionen mv. ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens, en regions eller en kommunes vegne.

4. Identifikationskravet i retsplejeloven

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole anfører, at en af de væsentlige ændringer i Offentlighedskommissionens lovudkast betyder, at kravet til identifikation ændres, så angivelse af et tema vil give ret til indsigt, men at denne nyskabelse ikke er medtaget i udkastet til ændringer i retsplejeloven. Det anføres, at der i pkt. 5.6.3 i lovudkastets almindelige bemærkninger ikke overbevisende argumenteres imod en sådan ændring i retsplejeloven, og at det er vanskeligt at se, at en ændring af identifikationskravet, der kan styrke offentligheden i retsplejen, skulle være i modstrid med de hensyn, som retsplejeloven bygger på. Det anføres, at det ville være et væsentligt fremskridt at få indført ret til indsigt i sager af en bestemt art, og at den digitale udvikling ved domstolene giver muligheder ligesom i den offentlige forvaltning. Det anføres, at en ret til temaindsigt kan give journalister og medier mulighed for at orientere offentligheden om retspraksis på forskellige sagsområder og også vil betyde indlysende fordele for dommere, advokater, anklagere og forskere.

Danske Mediers Forum finder det – i betragtning af de fordele som ændring af identifikationskravet i udkastet til offentlighedsloven vil kunne medføre i forhold til at sikre offentligheden indsigt i konkrete retssager samt retspraksis i forhold til særlige typer af straffesager – uheldigt, at denne styrkelse af offentlighedsprincippet ikke indføres i retsplejeloven. Sammenslutningen anfører, at muligheden for at angive et tema i en aktindsigtsanmodning ifølge høringsmaterialet kun er indført for så vidt angår indsigt i bødeforlæg, der er vedtaget af en juridisk person, og at det umiddelbart er svært at se, hvorfor det subjektive identifikationskrav ikke generelt kan fjernes i forhold til retsplejelovens regler om aktindsigt. Begrundelsen herfor om, at en sådan ændring af identifikationskravet ville være i modstrid med de hensyn, som retsplejelovens regler om aktindsigt bygger på, er efter sammenslutningens opfattelse hverken særlig oplysende eller overbevisende i denne henseende. Sammenslutningen bemærker i den forbindelse, at retsplejelovens regler om aktindsigt netop giver mulighed for at anonymisere oplysninger om personers rent private forhold. Sammenslutningen opfordrer derfor kraftigt til, at identifikationskravet afstemmes med den fremtidige udformning af offentlighedsloven. I den forbindelse bemærkes, at retsplejelovens § 41 e, stk. 1, der giver journalister og forskere adgang ret til at få aktindsigt i et større antal sager i dag reelt forudsætter, at de pågældende kan opfylde det subjektive identifikationskrav i forhold til hvert enkelt sag, der er omfattet af anmodningen, og at adgangen til at få aktindsigt i et større antal sager dermed i realiteten gøres illusorisk, medmindre retten vælger at imødekomme anmodningen uanset den manglende opfyldelse af det subjektive identifikationskrav, f.eks. i medfør af meroffentlighedsprincippet i lovens § 41 g. Dertil kommer, at en slækkelse af det subjektive identifikationskrav ville være en væsentlig forbedring af mediernes arbejdsvilkår, særligt når det gælder domme, der er afsagt for mere end fire uger siden og derfor ikke kan identificeres ved at ty til pressebakkerne jf. § 41 f, stk. 1.

Offentlighed i retsplejen er en grundlæggende værdi i et demokratisk samfund, og det er af væsentlig betydning i et moderne rets- og informationssamfund, at der er en meget vid offentlighed i retsplejen. En høj grad af åbenhed og indsigt for borgerne og pressen med domstolenes arbejde er en forudsætning for offentlighedens tillid til og kontrol med retsvæsenet.

På denne baggrund er de gældende regler om offentlighed i retsplejen på en række punkter mere vidtgående end reglerne om offentlighed i for-

valtningen. Navnlig giver reglerne mulighed for som udgangspunkt at overvære retsmøder i straffesager og at få udleveret kopi af domme i straffesager, uden at tiltaltes identitet er anonymiseret (medmindre tiltalte er under 18 år). Endvidere offentliggøres der løbende retslistes på internettet med oplysning bl.a. om, hvilke straffesager der skal behandles ved den pågældende domstol i de kommende uger.

De gældende regler giver således meget vide muligheder for, at den borger eller journalist, der løbende holder sig orienteret ved hjælp af retslisterne, kan få udleveret detaljerede oplysninger om strafbare forhold, som navngivne borgere dømmes for.

Som der nærmere er redegjort for i pkt. 5.6 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er modstykket til denne meget vide adgang til offentlig indsigt i enkeltpersoners rent private forhold, at det såkaldte identifikationskrav ved ansøgning om aktindsigt i bl.a. domme er udformet på den måde, at den aktindsigtssøgende skal have et vist forhåndskendskab til sagen for at kunne få aktindsigt. Formålet hermed er bl.a. at modvirke, at en borger eller journalist ved at få aktindsigt i domme vedrørende et bestemt tema – eksempelvis domme om voldtægt i en given periode – kan skaffe sig oplysninger om, hvem der er dømt for et nærmere angivet strafbart forhold – eksempelvis voldtægt – i en given periode.

Det gældende identifikationskrav ved aktindsigt i retsplejen har således en væsentlig yderligere begrundelse ud over de ressourcehensyn, der navnlig begrundet det tilsvarende hidtidige identifikationskrav i forbindelse med offentlighed i forvaltningen. Som anført i lovforslagets bemærkninger bør identifikationskravet i retsplejelovens § 41 e på denne baggrund ikke ændres i lyset af forslaget til offentlighedslov, da en sådan ændring af identifikationskravet ville være i modstrid med de hensyn, som retsplejelovens regler om aktindsigt bygger på.

Med hensyn til anonymisering bemærkes, at det i forhold til de gældende regler som nævnt er forudsat, at der ved meddelelse af aktindsigt i en straffedom som udgangspunkt ikke skal ske anonymisering af tiltaltes identitet (medmindre tiltalte er under 18 år). Efter Justitsministeriets opfattelse ville det indebære en ubegrundet indskrænkning af adgangen til offentlighed i retsplejen at ændre denne forudsætning, således at der fremover skulle ske anonymisering i videre omfang end i dag.

Endvidere bemærkes, at der ikke er noget til hinder for, at en domstol som meroffentlighed giver en journalist aktindsigt i anonymiserede domme, der angår et bestemt tema. Dette svarer også til, hvad der gælder for så vidt angår offentlighed i forvaltningen, hvorved særligt bemærkes, at den foreslåede nye adgang til aktindsigt i forvaltningen vedrørende et bestemt tema ikke indebærer en almindelig pligt for forvaltningen til at anonymisere dokumenter med henblik på at give mulighed for aktindsigt i oplysninger, der ellers på grund af fortrolighed ville skulle undtages fra aktindsigt. En anmodning om, at der gennemføres en anonymisering med henblik på at kunne give aktindsigt i oplysninger, der ellers ville være undtaget fra aktindsigt, vil således fortsat også ved aktindsigt i forvaltningen skulle behandles efter principper om meroffentlighed.

5. Meroffentlighed

5.1. Meroffentlighed efter forvaltningsloven

Advokatrådet finder det positivt, at det i forbindelse med en anmodning om aktindsigt efter forvaltningsloven skal overvejes, om der kan gives aktindsigt i videre omfang, end hvad der følger af forslaget til forvaltningslovens §§ 12-15 b.

Ankestyrelsen finder det hensigtsmæssigt, at der indføres en klar bestemmelse om meroffentlighed i forvaltningsloven.

Danske Advokater anfører, at foreningen er meget positiv over for, at meroffentlighedsprincippet bliver lovfæstet i forvaltningsloven.

Datatilsynet har noteret sig – og lægger stor vægt på – at det udtrykkeligt fremgår af den foreslåede § 10 i forvaltningsloven, at persondatalovens regler skal iagttages, når spørgsmål om meroffentlighed overvejes, og finder, at dette også bør afspejles i bemærkningerne til lovforslaget.

FOA - Fag og Arbejde hilser udkastet til forvaltningslovens § 10 om meroffentlighed velkomment, og skal bemærke, at det må indebære en pligt for myndigheden til over for parten at redegøre for sine overvejelser om meroffentlighed i det omfang, myndigheden har undtaget akter fra aktindsigt. Det anføres, at dette bør fremgå af bemærkningerne til lovforslaget.

Kommunernes Landsforening (KL) foreslår, at det i bemærkningerne til udkastet til § 10 i forvaltningsloven præciseres, at forvaltningsmyndigheden – i den situation hvor en afvejning fører til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet - kan opfylde begrundelseskravet på samme måde, som angivet i bemærkningerne til § 14 i offentlighedskommissionens udkast til offentlighedsloven. Det fremgår heraf, at begrundelseskravet kan 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.

Landsforeningen Ældresagen finder det positivt, at der sker en lovfæstelse af det ulovbestemte meroffentlighedsprincip, og at dette princip også gælder i sager, der er undtaget fra aktindsigt.

Statsforvaltningerne (v/Statsforvaltningen Nordjylland) anfører, at myndigheder med udkastet til forvaltningslovens § 10 bliver ikke alene forpligtet til at overveje muligheden for meroffentlighed, men også til at begrunde et helt eller delvist afslag på aktindsigt med en afgivelse af de parametre, der ligger til grund for beslutningen. Statsforvaltningerne finder, at det er en meget omfattende og ressourcekrævende bestemmelse, set i lyset af, at bestemmelsen indebærer en pligt til overvejelse for myndighederne og ikke tildeler en ret til borgeren.

Justitsministeriet noterer sig, at en række høringsparter støtter en udtrykkelig bestemmelse om meroffentlighed i forvaltningsloven. Det bemærkes i den forbindelse, at der er tale om en lovfæstelse af et ulovbestemt princip om meroffentlighed, jf. lovforslagets § 1, nr. 2 (forslaget til forvaltningslovens § 10) og bemærkningerne hertil.

Under henvisning til det, som KL har anført i sit hørings svar, bemærkes, at i det omfang en forvaltningsmyndighed efter en konkret vurdering når frem til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, skal afslaget begrundes nærmere. Under henvisning til det, der er anført herom, i bemærkningerne til bestemmelsen om meroffentlighed i forslaget til offentlighedslovens § 14 bemærkes, at begrundelseskravet efter Justitsministeriets opfattelse kan opfyldes ved, at forvaltningsmyn-

digheden 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 den særlige interesse, som parten har i aktindsigt, har ført til, at myndigheden ikke finder grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. Justitsministeriet har præciseret dette i bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 2 (forslaget til forvaltningslovens § 10).

5.2. Meroffentlighed efter retsplejeloven

Danske Advokater anfører, at foreningen er meget positiv over for, at meroffentlighedsprincippet bliver lovfæstet i retsplejeloven.

Danske Mediers Forum bifalder forslaget om at ændre formuleringen af retsplejelovens bestemmelse om meroffentlighed, så loven i lighed med Offentlighedskommissionens udkast til offentlighedslov fastslår, at myndighederne har pligt til af egen drift at overveje, om der i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt kan gives aktindsigt i videre omfang end fastsat i retsplejelovens §§ 41 a-41 g.

Datatilsynet har noteret sig – og lægger stor vægt på – at det udtrykkeligt fremgår af den foreslåede § 41 h i retsplejeloven, at persondatalovens regler skal iagttages, når spørgsmål om meroffentlighed overvejes og finder, at dette også bør afspejles i bemærkningerne til lovforslaget.

Justitsministeriet har noteret sig det, der er anført i de pågældende høringsvar.

6. Undtagelse af sager fra retten til aktindsigt efter retsplejeloven

Advokatrådet henviser til sit høringsvar vedrørende Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven og bemærker i den forbindelse, at det er et brud med mange års tradition for, at sager inden for strafferetsplejen ikke er omfattet af retten til aktindsigt, at det nu foreslås, at der skal være aktindsigt i bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget. Rådet finder det bekymrende, hvis lovudkastet er udtryk for, at denne tradition nu hører op. Det bemærkes i den forbindelse, at rådet i Advokatrådets Retssikkerhedsprogram fra 2009 opfordrede justitsministeren til at nedsætte et udvalg, for at kortlægge brugen

af administrative bødeforlæg og afdække administrative og retssikkerhedsmæssige fordele og ulemper herved

Danske Advokater henviser til sit høringssvar vedrørende Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven og bemærker i den forbindelse, at som udgangspunkt er strafferetsplejen ikke omfattet af retten til aktindsigt. Det anføres, at dette er begrundet i såvel hensynet til privatlivets fred som strafferetsplejemæssige hensyn. Foreningen bemærker, at man ofte ved hjælp af det konkrete bødeforlæg kan få kendskab til, hvilken person der konkret har begået den strafbare handling, og at aktindsigt i bødeforelæg desuden vil kunne forstyrre eventuel yderligere efterforskning. Samlet set foreslår foreningen, at ændringen i retsplejelovens § 41 g ikke vedtages.

Danske Mediers Forum anfører, at Offentlighedskommissionens udkast til en ny offentlighedslov indeholder mange gode tiltag til øget åbenhed, herunder forslaget om, at der skal være aktindsigt i bødeforlæg, der er vedtaget af en juridisk person. Medierne har i den forbindelse ingen indvendinger mod forslaget om, at adgangen til aktindsigt i bødeforlæg, der er vedtaget af en juridisk person, og som er meddelt af politi eller anklagemyndigheden, gennemføres ved en bestemmelse i retsplejeloven i stedet for offentlighedsloven. Sammenslutningen har med tilfredshed noteret, at aktindsigt i disse bødeforlæg ikke vil være begrænset til straffesager, der er endelig afsluttet for højst et år siden. Det anføres, at det til gengæld er uklart, hvorfor pligten til at forsøge at anonymisere dokumentet frem for at begrænse retten til aktindsigt, ikke skal gælde for bødeforlæg, der indeholder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold eller virksomheders erhvervshemmeligheder, og at dette umiddelbart forekommer at være en stramning i forhold til Offentlighedskommissionens udkast til offentlighedslov, hvor det i bemærkningerne til § 30 om undtagelse af oplysninger om private forhold og drifts- eller forretningsforhold fremgår, at myndigheden som udgangspunkt bør gennemføre en anonymisering af de pågældende oplysninger, hvis anonymiseringen kan foretages uden nævneværdig brug af myndighedens ressourcer.

For så vidt angår Advokatrådets og Danske Advokaters høringssvar henvises der til Justitsministeriets bemærkninger i pkt. 11.1 i den kommenterede oversigt over høringssvar vedrørende Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven. I forhold til Advokatrådets høringssvar skal det særligt bemærkes, at der ikke ændres på de regler, som findes i lovgivningen om anvendelsen af administrative bøde-

forlæg, men alene foreslås indført adgang til indsigt i administrative bødeforlæg, som vedtages af juridiske personer.

I lyset af Danske Mediers Forums høringssvar er det præciseret i bemærkningerne til forslaget til retsplejelovens § 41 g (lovforslagets § 2, nr. 8), at der efter anmodning bør gennemføres en anonymisering af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold eller virksomheders erhvervshemmeligheder i et bødeforelæg, hvis anonymiseringen kan foretages uden nævneværdig brug af myndighedens ressourcer.

7. Undtagelse af dokumenter fra retten til aktindsigt efter forvaltningsloven

Dansk Industri (DI) bemærker, at man for så vidt angår den lovtekniske beskrivelse af kriterierne for, at dokumenter anses for forvaltningsmyndighedernes ”interne” arbejdsdokumenter og dermed kan undtages fra retten til aktindsigt, er enig i, at afgrænsningen bør være den samme efter forvaltningsloven som efter offentlighedsloven. I den forbindelse nævnes, at bestemmelsen i § 24, stk. 1, i udkastet til offentlighedsloven fastslår, at visse dokumenter, der udveksles mellem ministerier og underordnede myndigheder samt mellem ministerier som led i ministerbetjening, skal anses for interne, og dermed undtages fra almindelig aktindsigt. Bestemmelsen finder dog ikke anvendelse på konkrete sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. lovudkastets § 24, stk. 2, nr. 1. Derfor er bestemmelsen ikke relevant i forhold til forvaltningsloven, hvilket DI finder positivt.

Statsforvaltningerne anfører, at udkastet til forvaltningslovens § 12 (om undtagelse af interne arbejdsdokumenter fra retten til aktindsigt) måske kan give anledning til tvivl, idet § 12, stk. 2, synes at stride mod den i § 12, stk. 1, 2. pkt., beskrevne definition på interne arbejdsdokumenter.

Justitsministeriet finder fortsat, at bestemmelsen i forslaget til forvaltningslovens § 12 om, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne arbejdsdokumenter – som nævnt i pkt. 4.3.5.1 i lovforslagets almindelige omformuleret – bør affattes i lyset af forslaget til offentlighedslovens § 23. Dette er på linje med Offentlighedskommissionens anbefaling. Der er tale om en ændret (lovteknisk) beskrivelse af, hvornår der foreligger et internt dokument, herunder i hvilke tilfælde dokumentet i forbindelse med afgivelse til udenforstående mister sin interne karakter, jf. forslaget til offentlighedslov § 23, stk. 1, nr. 1, og stk. 2. Det er ikke Justitsministeri-

ets vurdering, at forholdet mellem § 12, stk. 1, 2. pkt., og § 12, stk. 2, giver anledning til tvivl.

8. Undtagelse af oplysninger fra retten til aktindsigt

8.1. Undtagelse af oplysninger efter forvaltningsloven

Akademikernes Centralorganisation anfører om bestemmelsen i udkastet til forvaltningslovens § 15 a, stk. 1, om, at aktindsigt kan begrænses i det omfang fortrolighed følger af EU-retlige forpligtelser eller lignende, at ”eller lignende” med fordel kan eksemplificeres i bemærkningerne.

Ankestyrelsen finder det – under henvisning til styrelsens sager på bl.a. børneområdet – ønskeligt, at udtrykket ”forholdets særlige karakter” i § 15 b, nr. 5, blev mere tydeliggjort i forhold til områder, hvor sagerne typisk indeholder mange personfølsomme oplysninger, og hvor der ofte er to eller flere parter med modstridende interesser. Det anføres desuden, at lovudkastet ikke indeholder en bestemmelse om, at aktindsigt kan begrænses af hensyn til parten selv, men at dette kun fremgår af bemærkningerne. Det bemærkes endelig, at undtagelserne til bestemmelsen i § 15 c om delvis aktindsigt findes hensigtsmæssige.

Centralorganisationernes Fællesudvalg finder, at det forhold, at der ved delvis aktindsigt vil gives en klart villedende information eller at det resterende indhold af dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende indhold ikke bør løses ved at undlade at give aktindsigt, som der foreslås hjemmel til med § 15 c, nr. 2 og 3 i udkastet til forvaltningsloven. **Akademikernes Centralorganisation** fremkommer med tilsvarende bemærkninger.

Danmarks Medie – og Journalisthøjskole anfører, at i udkast til forvaltningslovens regler om parter aktindsigt er undtagelsen af hensyn til statens sikkerhed og rigets forsvar placeret i en særlig bestemmelse (§ 15), der ikke kræver konkret vurdering. Det samme er tilfældet i lovudkastets forslag til ændringer i retsplejeloven. Lovudkastets forslag til ny formulering af tavshedspligten (forvaltningslovens § 27) har ligeledes en særlig formulering om statens sikkerhed og rigets forsvar, der ikke stiller krav om, at væsentlig fare for statens sikkerhed og rigets forsvar kan påvises ved konkret vurdering (§ 27, stk. 2). Det anføres, at lovudkastet ikke indeholder bemærkninger, der kan give pejlemærker for, hvilke oplysningstyper der kan undtages af hensyn til statens sikkerhed og rigets

forsvar. Det anføres, at oplysninger om militære forhold og militære operationer er vigtige for den demokratiske kontrol, og at det derfor ikke er tilstrækkeligt med en bredt formuleret bestemmelse. Den må suppleres med grundige overvejelser og bemærkninger om, hvilke oplysningstyper, der ved videregivelse med sandsynlighed kan føre til væsentlig skade på opregnede beskyttelseshensyn: statens sikkerhed og rigets forsvar. Det anføres, at hensynet til offentlighed må indgå ved vurderingen af undtagelser fra aktindsigt og tavshedspligt. Offentlighedskommissionen peger på, at der på området – f.eks. i forhold til forsvarets arbejde – er væsentlige hensyn, der taler for offentlighed (betænkningen side 709). Det anføres, at der er grund til at understrege, at tidspunktet for videregivelse af oplysninger har betydning, og at hensynet til offentlighed som udgangspunkt vil have større vægt end beskyttelseshensynet ved oplysninger om konsekvenser af militære operationer, der er afsluttet f.eks. oplysninger om sårede og døde herunder civile tab og materielle skader. Ifølge straffeloven § 152 e viger tavshedspligten for berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse. Det anføres, at det bl.a. må klargøres, at undtagelser fra aktindsigt og tavshedspligt ikke må misbruges til at skjule oplysninger om brud på menneskerettigheder, korrupsion, administrative fejl eller oplysninger, der er pinlige for offentlige myndigheder. Der henvises til Østre Landsrets dom i UfR 2006.65, hvor det er anført, at videregivelsen af oplysninger ikke skete *”med henblik på at afdække ulovligheder eller andre forhold af samme alvorlige karakter og heller ikke medvirkede hertil”*.

Danmarks Medie – og Journalisthøjskole anfører endvidere om udkastet til forvaltningslovens § 15 c (om aktindsigt i en del af et dokument), at der er indføjjet en tilføjelse, som vil give forvaltningsmyndigheder ret til at begrænse retten til aktindsigt med henvisning til *”prisgivelse af hensyn”*, *”vildledende information”* eller at aktindsigt i oplysninger *”ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningshold”*. Det anføres, at der ikke er tilsvarende begrænsning i Offentlighedskommissionens udkast til ændring af offentlighedsloven, og at der ikke er anført bemærkninger, der kan begrunde den foreslåede begrænsning, som forekommer meget betænkelig for borgernes retssikkerhed. Det anføres, at det forekommer paradoksalt, hvis en forvaltning gennem uforståelige formuleringer mv. skal kunne undgå at give borgere og virksomheder indsigt.

Dansk Journalistforbund anfører, at forbundet ikke forstår, hvorfor det er nødvendigt at supplere bestemmelsen i udkastet til forvaltningslovens

§ 15 c (om aktindsigt i en del af et dokument) med undtagelserne i bestemmelsens nr. 1-3, som findes betænkelige for borgernes retssikkerhed.

Danske Advokater anfører, at det vil medvirke til at sikre de berørtes rettigheder, at der med lovudkastets § 15 b, nr. 4, indføres en undtagelse fra retten til aktindsigt for så vidt angår forskeres originale idéer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter.

Handels- og Kontorfunktionærernes forbund i Danmark bemærker, at spørgsmålet om, hvorvidt informationerne er vildledende eller uforståelige, som udgangspunkt må afgøres af den, som søger om aktindsigt, idet der ellers kan nægtes aktindsigt på et subjektivt grundlag. Alternativt anbefales det, at der i bemærkningerne gives eksempler på, hvornår aktindsigt vil virke vildledende eller ikke fremstå forståeligt og sammenhængende.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at retten til aktindsigt med udkastet til forvaltningens § 15 kan begrænses på grund af afgørende hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar, medmindre partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv taler imod, og at en lignende bestemmelse findes i udkastet til retsplejelovens § 41 d, stk. 5, nr. 2, forvaltningslovens § 27, stk. 2, (om offentligt ansattes tavshedspligt). Det anføres, at det i bemærkningerne til forvaltningslovens § 15 er anført, at der ikke efter en konkret vurdering vil skulle påvises en nærliggende skadesrisiko for at undtage oplysninger fra en parts adgang til aktindsigt mv. Det er instituttets opfattelse, at det ikke er ganske klart, om en konkret skadesvurdering kan undlades efter alle de tre foreslåede lovændringer, og at der er behov for at skitsere nogle retningslinjer for, hvilke typer oplysninger der kan undtages af hensyn til statens sikkerhed og rigets forsvar. **Dansk Journalistforbund** anfører i forhold til udkastet til forvaltningslovens §§ 15 og 27 tilsvarende.

Retspolitisk Forening anfører, at hensynet til statens sikkerhed og rigets forsvar siden 1985 været benyttet som afslag på aktindsigt formentlig i praksis uden nogen nærmere konkret vurdering, og at den nye affattelse af bestemmelsen i forslagets § 15 stadfæster denne retstilstand. Foreningen finder det naturligt, at aktindsigt kan afslås, når sådanne hensyn gør sig gældende, selvom det må anses for sjældent, at sådanne oplysninger optræder i afgørelsessager. Det anføres, at dette imidlertid ikke er utænkeligt, Danmarks tiltagende engagement i internationale konflikter og militære tilstedeværelse udenfor landets grænser taget i betragtning, og at

det afgørende må være, om aktindsigten vil medføre konkrete skadevirkninger mod eller i det mindste vanskeligheder med at sikre opretholdelsen af statens sikkerhed og rigets forsvar. Foreningen finder samlet set, at der bør stilles krav om en konkret begrundelse for afslag på aktindsigt i sager af denne karakter, og at dette udtrykkeligt bør fremgå af bemærkningerne til bestemmelsen. For så vidt angår bestemmelsen i udkastet til forvaltningslovens § 15 c (om aktindsigt i en del af et dokument) bemærker foreningen, at bestemmelsen forekommer uforståelig og ikke ses nærmere begrundet i bemærkningerne. Det anføres, at som forslaget er formuleret synes det at være antaget, at visse dokumenter i den offentlige forvaltning kan have en karakter, der kan pege på vildledning, uforståelighed og manglende sammenhæng, hvis det gøres tilgængeligt gennem delvis aktindsigt. Det anføres, at det naturligvis ikke kan udelukkes, at dette kan være tilfældet, men at det imidlertid må være partens vurdering af dette spørgsmål, der er afgørende, og ikke, hvorvidt forvaltningen gennem uigennemtrængelige formuleringer er i stand til at unddrage sig aktindsigt.

1. Det er i forslaget til forvaltningslovens § 15 fastsat, at retten til aktindsigt kan begrænses på grund af afgørende hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar, medmindre partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv taler imod. Bestemmelsen skal ses som en parallel til forslaget til offentlighedslovens § 31, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.

Det er i bemærkningerne til § 31 i forslaget til offentlighedsloven anført, at oplysninger efter bestemmelsen kan undtages fra retten til aktindsigt f.eks. af hensyn til beskyttelse af statsministerens personlige sikkerhed, til beskyttelse af udsendt ambassadepersonales sikkerhed, beskyttelse af operationssikkerhed for udsendte militære styrker eller beskyttelse af et ministeriums IT-sikkerhed. Justitsministeriet finder ikke, at der i til forslaget til forvaltningsloven bør angives yderligere eksempler på oplysninger, der kan undtages af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar, idet spørgsmålet vil bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde.

Bestemmelsen i § 15 kan kun bruges efter en konkret vurdering af, om betingelserne i bestemmelsen er opfyldt. Det er imidlertid ikke en betingelse, at der efter en konkret vurdering kan påvises en nærliggende fare for, at de omtalte interesser vil lide skade af væsentlig betydning, hvis

aktindsigtsanmodningen imødekommes. Dette skal ses i lyset af forslaget til offentlighedslovens § 31.

Bestemmelsen i forslaget til offentlighedslovens § 31 indeholder således en ændret formulering i forhold til gældende ret, som indebærer, at der ikke i de tilfælde, hvor oplysningerne er omfattet af bestemmelsen, efter en konkret vurdering vil skulle påvises en nærliggende fare for, at de omtalte interesser vil lide skade, for at oplysningerne kan undtages fra aktindsigt. Det anførte i høringssvarene ændrer ikke på Justitsministeriets opfattelse – som er på linje med Offentlighedskommissionens – af, at bestemmelserne i forvaltningsloven om statens sikkerhed og rigets forsvar, bør ændres i lyset af § 31 i forslaget til offentlighedslov. Det er dog Justitsministeriets opfattelse, at der for at undtage oplysninger fra en parts ret til aktindsigt efter den pågældende bestemmelse i forvaltningsloven skal foreligge afgørende hensyn, jf. forslaget til forvaltningslovens § 15, og således ikke blot væsentlige hensyn som efter forslaget til offentlighedslovens § 31.

Det bemærkes, at undtagelsen i forslaget til forvaltningslovens § 15 ikke gælder, hvis partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv taler imod at undtage oplysningerne. I modsætning til efter forslaget til offentlighedsloven er der ved behandling af en anmodning om partsaktindsigt efter forvaltningsloven et hensyn at tage til parten i den sag, der anmodes om aktindsigt i, og dette hensyn skal altså inddrages ved den konkrete vurdering af, om oplysning kan undtages fra retten til aktindsigt efter forslaget til forvaltningslovens § 15.

Justitsministeriet er enig med Danmarks Medie- og Journalisthøjskole i, at bestemmelser om undtagelser fra retten til aktindsigt og bestemmelser om tavshedspligt "ikke må misbruges til at skjule oplysninger om brud på menneskerettigheder, korrupsion, administrative fejl eller oplysninger, der er pinlige for offentlige myndigheder." Ministeriet finder ikke grund til udtrykkeligt at anføre dette i bemærkningerne til bestemmelsen.

2. Oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, i det omfang, fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende, jf. forslaget til forvaltningslovens § 15 a, stk. 1. Som anført i bemærkningerne til bestemmelsen sigtes der herved bl.a. til de tilfælde, hvor det følger af traktatbe-

stemmelser, folkeretlige retssædvaner eller fast international praksis, at Danmark er forpligtet til at hemmeligholde oplysninger og dokumenter, idet brud på en sådan forpligtelse vil skade Danmarks forhold til internationale organisationer mv. Justitsministeriet finder ikke grundlag for at angive yderligere eksempler på udtrykket "eller lignende". Det bemærkes i den forbindelse, at bestemmelsen svarer til forslaget til offentlighedslovens § 32, stk. 1, og der henvises i øvrigt til bemærkningerne her til.

3. Om forslaget til forvaltningslovens § 15 b bemærkes, at bestemmelsens nr. 5 fastsætter, at retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Som det fremgår af pkt. 4.3.8.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger, sikrer bestemmelsen, at der sker en videreførelse af gældende ret, hvorefter forvaltningslovens § 15, stk. 1, ikke er udtømmende i sin angivelse af hensyn, som kan begrunde, at retten til aktindsigt i bestemte oplysninger afslås.

Af lovtekniske grunde og for at sikre parallelitet mellem offentlighedsloven og forvaltningsloven på dette punkt foreslår Justitsministeriet imidlertid den redaktionelle ændring af bestemmelsen i forvaltningsloven, at angivelsen i indledningen af, at bestemmelsen ikke er udtømmende – ved brug af udtrykket "herunder" – ophæves, og at der i stedet i bestemmelsen indsættes et nyt nummer med en formulering svarende til formuleringen i bestemmelsen i § 33, nr. 5 (generalklausulen) i forslaget til offentlighedslov (og Offentlighedskommissionens lovudkast). Den pågældende bestemmelse i udkastet til offentlighedsloven er en videreførelse af den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Da der er tale om en generalklausul, som viderefører gældende ret om, hvilke hensyn der kan begrunde, at oplysninger undtages fra partsaktindsigt efter forvaltningsloven, og som alene kan anvendes efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, finder Justitsministeriet ikke grundlag for i bemærkningerne yderligere at præcisere udtrykket "forholdets særlige karakter", eller angive i hvilket omfang oplysninger kan undtages af hensyn til parten selv.

4. For så vidt angår udkastet til forvaltningslovens § 15 c (om delvis aktindsigt) skal Justitsministeriet bemærke, at bestemmelsen svarer til § 34 i

udkastet til offentlighedsloven. Justitsministeriet har præciseret dette i bemærkningerne til bestemmelsen.

Bestemmelsen i § 15 c fastsætter, at såfremt de hensyn, der er nævnt i §§ 15-15 b, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal der meddeles parten aktindsigt i dokumentets øvrige indhold (delvis aktindsigt). Dette svarer med enkelte sproglige ændringer til den gældende bestemmelse i forvaltningslovens § 15, stk. 2. Som noget nyt er det udtrykkeligt anført i bestemmelsen, at der ikke skal meddeles delvist aktindsigt, hvis det vil medføre en prisgivelse af det eller de hensyn, der er nævnt i §§ 15-15 b, jf. § 15, nr. 1, hvis det vil indebære, at der gives en klart vildledende information, jf. nr. 2, eller hvis det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold, jf. nr. 3.

Justitsministeriet skal i den forbindelse bemærke, det beror på en misforståelse, når høringsparter antager, at retten til aktindsigt kan begrænses, fordi en myndighed i et dokument har formuleret sig uforståeligt eller uden sammenhæng mv. Bestemmelserne i forslaget til forvaltningslovens § 15 c, nr. 1-3, skal derimod ses som dels en kodificering, dels en præcisering af gældende ret. Der henvises i den forbindelse til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), side 335, hvor det anføres, at i tilfælde, hvor større dele af en sags dokumenter undtages fra aktindsigt, "vil de dokumenter eller dele heraf, der bliver tilbage, i visse tilfælde kun give et begrænset og tilfældigt grundlag for at bedømme sagen. Dette forhold kan imidlertid ikke i sig selv anses som en tilstrækkelig begrundelse for at undtage hele dokumentet eller samtlige sagens dokumenter fra aktindsigt [...], Forholdet vil kun kunne begrunde afslag på delvis aktindsigt i de tilfælde, hvor den delvise aktindsigt medfører en 'prisgivelse af det eller de forhold, som der er hjemmel til at hemmeligholde' og formentligt herudover i de tilfælde, hvor den indebærer en klart vildledende information."

Bestemmelsen i forslaget til forvaltningslovens § 15 c, nr. 1, indebærer på denne baggrund alene en kodificering af, at hvor aktindsigt i en del af et dokument er undtaget under henvisning til de hensyn, der er omtalt i forslaget til forvaltningslovens §§ 15-15 b, gælder bestemmelsen om delvis aktindsigt ikke, hvis selvsamme hensyn derved ville blive prisgivet.

Bestemmelserne i forslaget til forvaltningslovens § 15 c, nr. 2-3, indebærer på den anførte baggrund en præcisering af, at delvis aktindsigt kan undlades i tilfælde, hvor et dokument, som der undtages oplysninger fra

efter §§ 15-15 b, når dokumentet læses uden de pågældende undtagne oplysninger giver en klart vildledende information, jf. nr. 2, eller hvor det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold, jf. nr. 3.

Det bemærkes i den forbindelse, at det efter Justitsministeriet opfattelse bør være den myndighed, som overvejer at meddele delvis aktindsigt i et dokument, som skal vurdere, om de hensyn, der er omtalt i § 15 c, nr. 1-3, bør føre til, at der ikke meddeles aktindsigt. Myndigheden vil i den forbindelse skulle anføre en begrundelse herfor i overensstemmelse med reglerne i forvaltningslovens §§ 22-24.

Det bemærkes endeligt, at de præciseringer af gældende ret, der er indsat i forslaget til forvaltningslovens § 15 c, nr. 1-3, og – som noget nyt i forhold til Offentlighedskommissionens lovudkast – også i forslaget til offentlighedslovens § 34, nr. 1-3, i Offentlighedskommissionens betænkning er beskrevet som gældende ret for så vidt angår spørgsmålet om at undlade at meddele delvis aktindsigt efter offentlighedsloven, jf. side 656 f., side 727 og side 1013. Justitsministeriet har imidlertid fundet, at hensynet til, at gældende ret så vidt muligt fremgår direkte af lovteksten, taler for at indsætte de omhandlede undtagelsesbestemmelser i loven.

8.2. Undtagelse af oplysninger efter retsplejeloven

Danmarks Medie – og Journalisthøjskole og Institut for Menneskerettigheder fremkommer med bemærkninger hertil, jf. pkt. 8.1 ovenfor.

Der henvises til Justitsministeriet kommentarer under pkt. 8.1.

9. Ekstrahering efter forvaltningsloven

9.1. Udkastet til forvaltningslovens § 14 a

Akademikernes Centralorganisation og Centralorganisationernes Fællesudvalg anfører, at begrebet ”sagens faktiske omstændigheder” forslås ændret til ”en sags faktiske grundlag”, og peger på, at der blandt medlemmerne af Offentlighedskommissionen har været rejst tvivl om, hvorvidt denne ændring udelukkende er af redaktionel karakter eller om den også indebærer en indholdsmæssig ændring. De to høringsparter henviser til, at Justitsministeriet har udtalt, at formålet ikke har været at indsnævre borgernes ret til indsigt i de omhandlede dokumenter. De an-

fører på denne baggrund, at de tillader sig at gå ud fra, at der ikke er til-
sigtet andet end en redaktionel ændring, men anfører, at eksemplet i be-
mærkningerne til lovudkastet ikke er til støtte for denne antagelse.

Ankestyrelsen vurderer, at den foreslåede bestemmelse om meddelelse
af faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger svarer til styrel-
sens praksis i dag.

Danmarks Medie – og Journalisthøjskole anfører, at den nye definition
af ”*en sags faktiske grundlag*” vil betyde en meget kraftig begrænsning
af parterets ret til aktindsigt. Det anføres, at i de mange sager, hvor sagsbe-
handlingen foregår internt i en offentlig forvaltning, vil parter kun få ret
til aktindsigt i objektive konstaterbare kendsgerninger, f.eks. en ansøgers
alder, en virksomheds størrelse eller bebyggelsesprocenten på en grund,
mens parter efter gældende ret også har ret til aktindsigt i forvaltningens
vurderinger af en sags faktiske forhold, men denne ret vil efter lovudka-
stet forsvinde i langt de fleste sager, f.eks. om skat, pensionstillæg, byg-
geri, erhvervstilskud, aktivering af ledige, indgreb over for familier med
truede børn og personalesager. Det anføres, at denne kraftige indsnæv-
ring af retten til indsigt betyder, at parterets retssikkerhed bliver alvorligt
svækket, og at ændringerne generelt vil svække tilliden til den offentlige
forvaltning, herunder den faglige troværdighed. Det anføres uddybende,
at der i lovudkastets almindelige bemærkninger (pkt. 4.3.7.4.2) foretages
en kraftig indsnævring af begreber, der har central betydning for retten til
aktindsigt, idet ”*sagens faktiske grundlag*” – på linje med offentligheds-
loven fra 1970 defineres som rent faktuelle oplysninger. Det anføres, at
dermed fjernes den væsentlige udvidelse i forvaltningsloven og offent-
lighedsloven fra 1985, der betyder, at retten til aktindsigt som udgangs-
punkt omfatter alle oplysninger, der bidrager til at klargøre sagens fakti-
ske forhold, inklusive subjektive vurderinger. Det anføres, at Offentlig-
hedskommissionen på linje med gældende lov og praksis ved Folketin-
gets Ombudsmand anfører, at sagens faktiske grundlag ikke kun omfatter
faktuelle oplysninger, men også ”*andre oplysninger, der bidrager til at
supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at
skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag*” (Offentligheds-
kommissionens betænkning side 556 ff. og side 993 f.) I bemærkningerne
til lovudkastet vedrørende ændring af forvaltningsloven reduceres be-
grebet ”*sagens faktiske grundlag*” til faktuelle oplysninger, og det øvrige
indhold overføres til bestemmelsen om faglige vurderinger (§ 14 b). Det
anføres, at i et eksempel i pkt. 4.3.7.4.2 i lovudkastets almindelige be-
mærkninger, der skal belyse den praktiske betydning, fremgår det klart,

at ”sagens faktiske grundlag” med den indsnævrende fortolkning bliver reduceret til en konstatering af et objektive faktum om en grundbebyggelsesprocent, mens en analyse af jordbundsforholdene på grunden og beregninger over jordens bæreevne ikke betragtes som hørende til det faktiske grundlag. Det anføres, at ifølge gældende lov og praksis ved Folketingets Ombudsmand (f.eks. FOB 2005.485) er oplysningens funktion afgørende for, om den hører til en sags faktiske grundlag, og at dette begreb ikke kun omfatter faktuelle oplysninger, men også beregninger og vurderinger, herunder faglige vurderinger, der bidrager til dokumentation for en sags faktiske forhold. Det anføres, at dette f.eks. vil gælde analyser af jordbundsforhold og bæreevne. Det bemærkes, at ifølge eksemplet hører de nævnte analyser af jordbundsforhold til bestemmelsen om interne faglige vurderinger i endelig form, hvor der kun er ret til aktindsigt, hvis nærmere betingelser er opfyldt, idet parter har ret til aktindsigt i de endelige interne faglige vurderinger ifølge lovudkastet § 14 b kun skal gælde, ”*hvor det er almindelig praksis at indhente eksterne faglige vurderinger*”. Det anføres, at betingelsen om almindelig praksis for eksterne vurderinger vil betyde, at parter i de fleste afgørelsessager ikke får ret til indsigt i den faglige vurdering, der udgør grundlaget for afgørelsen. Det anføres, at det også fremgår af pkt. 4.3.7.4.3 i lovudkastets bemærkninger, at ”*det helt generelle billede for den offentlige forvaltning er, at det er myndighedens egne ansatte, der foretager de faglige vurderinger, som er nødvendige for at træffe afgørelse i en sag*”. Det bemærkes, at det i lovudkastet uden nærmere begrundelse anføres, at ”*en mere generel ret til indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form i de typiske tilfælde reelt ikke vil tilgodeses hensynet til, at parten på behørig vis kan varetage sine interesser i sagen*”, og at det er meget bemærkelsesværdigt, at denne vurdering anføres efter, at der i bemærkningerne til lovudkastet er overført væsentlige dele af en sags faktiske grundlag til bestemmelsen om interne faglige vurderinger. Det anføres, at det har væsentlig betydning for retssikkerheden i sager om skat, sociale ydelser, byggeri, erhvervsstøtte, personaleforhold, påbud mv., om parter har ret til indsigt i grundlaget for myndighedsafgørelser. Ret til aktindsigt for parter i oplysninger, der indeholder vurderinger om en sags faktiske forhold, bør derfor fortsat være forvaltningslovens udgangspunkt med de undtagelser, der efter konkret vurdering kan gøres efter lovens almindelige undtagelsesbestemmelser. Det bemærkes, at Offentlighedskommissionen har taget stilling til det særlige spørgsmål om interne faglige vurderinger, og har udtalt, ”*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 oplys-*

ninger indgår i en afgørelsessag” (betænkningen side 885). Det anføres, at der klart fremgår af betænkningen, at bestemmelsen om faglige vurderinger bl.a. sigter på juridiske vurderinger, mens det i eksemplet i lovudkastet anføres, at ”*subsumtionen af sagens faktiske omstændigheder i forhold til det givne retsgrundlag*” ikke vil være en faglig vurdering. I konkrete sager handler den juridiske vurdering typisk om vurderingen af sagens faktiske grundlag i relation til retsregler. Det anføres, at denne indsnævring, vil betyde, at parter ikke vil få ret til indsigt i juridiske vurderinger i endelig form i konkrete sager, at indsnævringen ikke stemmer med kommissionens anbefalinger, og at den vil betyde, at der vil mangle et væsentligt element i styrkelsen af parterets retssikkerhed.

Dansk Industri (DI) finder det i forhold til forvaltningsmyndigheders ekstraheringspligt efter § 12, stk. 2, og § 14, stk. 2, i den gældende forvaltningslov positivt, at kriteriet ”*oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse*” lempes, så kriteriet fremover skal være ”*oplysninger der er relevante for sagens afgørelse*”. Det anføres, at dette er positivt, både fordi det ”kodificerer” Folketingets Ombudsmands betydelige praksis, og fordi ”*meddelelser af faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger*”, selvom de er interne, kan være af betydelig interesse for borgere og virksomheder. Det understreges samtidig, at eventuelle usikkerhedsmomenter i lovudkastets ordlyd og bemærkninger ikke må indebære indskrænkninger i partsaktindsigten for virksomheder.

Dansk Journalistforbund finder, at bemærkningerne til lovudkastet lægger op til en indsnævring af en parts adgang til sagens faktiske grundlag og faglige vurderinger. Efter forbundets opfattelse har Offentlighedskommissionen en bredere forståelse af, hvad der udgør sagens faktiske grundlag, og hvilke faglige vurderinger der skal gives aktindsigt i. I den forbindelse sammenholdes udkastet til forvaltningslovens § 14 a og lovforslagets pkt. 4.3.7.2, med Offentlighedskommissionens forslag til offentlighedslovens § 28 og bemærkningerne hertil. Det anføres desuden, at den bredere forståelse efter forbundets opfattelse også støttes af Folketingets Ombudsmands praksis. **Dansk Journalistforbund Kreds 6 Nordjylland** anfører tilsvarende, herunder at i pkt. 4.3.7.2 i lovudkastets almindelige bemærkninger bruges om lovudkastets § 14 a udtrykket ”*faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet*”.

3F – Faglige Fælles Forbund anfører, at begrebet ”*sagens faktiske omstændigheder*” forslås ændret til ”*en sags faktiske grundlag*”. Der peges på, at der blandt nogle af medlemmerne af Offentlighedskommissionen

har været rejst tvivl om, hvorvidt denne ændring udelukkende er af redaktionel karakter eller om den også indebærer en indholdsmæssig ændring, selvom ministeriet i bemærkningerne til bestemmelsen anfører, at den viderefører de gældende bestemmelser. 3F finder, at det er af afgørende betydning i en række sager, at forbundet har adgang til at få indsigt i en myndigheds vurdering af de faktuelle forhold. Det drejer sig f.eks. om sygedagpengesager, sociale sager (revalidering, pensionssager, fleksjob mv.) og arbejdsskadesager. Det anføres, at man ikke vil kunne varetage medlemmernes interesser på forsvarlig vis, hvis man ikke har adgang til at se myndighedens vurdering af, hvilke faktuelle forhold der har ført til den pågældende myndighedsafgørelse. Forbundet har i den offentlige debat noteret sig, at Justitsministeriet til dagbladet Information har udtalt, at *"formålet er på ingen måde at indsnævre borgernes ret til indsigt i de her dokumenter, og det er heller ikke det, der sker med § 14 a..."*. På denne baggrund anfører forbundet, at det forventes, at bemærkningerne til lovudkastet revideres, så det tydeliggøres, at der ikke er tale om ændringer af indholdsmæssig karakter.

FOA - Fag og Arbejde har noteret sig, at Justitsministeriet har anført, at der med den ændrede formulering i bestemmelserne om aktindsigt og ekstraheringspligt, herunder forslaget § 14 a, ikke er tilsigtet en realitetsændring.

Handels- og Kontorfunktionærernes forbund i Danmark ser gerne, at der gives eksempler, der tydeliggør, at der med udkastet til forvaltningslovens § 14 a alene er tale om en redaktionel ændring.

Retspolitisk Forening anfører, at den nye affattelse af § 14 a er hentet fra Offentlighedskommissionens forslag til en ny § 28 (i offentlighedsloven), der anvender udtrykket *"en sags faktiske grundlag"*. Foreningen peger på, at kommissionen anfører (betænkningens side 993), at dette skal forstås som 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. Såfremt dette indebærer, at den hidtidige forståelse af bestemmelsen i forvaltningslovens § 12, stk. 2, er uændret, har foreningen ingen indvendinger. Det bemærkes, at dette betyder, at der skal gives aktindsigt i ikke alene rene faktuelle oplysninger, men også i dokumenter, der indeholder subjektive vurderinger, der ud fra et relevanskriterium har ført til udvælgelse af sådanne oplysninger, samt andre, herunder juridiske, vurderinger, der er af

betydning for forståelse mv. af oplysningernes værdi. Foreningen anfører, at lovudkastets almindelige bemærkninger samt bemærkningerne til § 14 a imidlertid er så summariske, at det er uklart, om den gældende retstilstand opretholdes, og at det i bemærkningerne bør præciseres, at der er tale om en uændret videreførelse af den gældende ekstraheringspligt, således som den er forstået af Offentlighedskommissionen. Det bemærkes, at så vidt foreningen kan vurdere er der tale om to forskellige præciseringer. Det anføres, at i bemærkningerne til § 14 a bruges formuleringen "*viderefører med visse redaktionelle og sproglige ændringer*" med en henvisning til de almindelige bemærkninger, hvor der under pkt. 4.3.7.4.2 foretages en afgørende ændring af definitionerne – meget tydeligt i eksemplet om byggesagen – men underbygget med den foregående sætning. Foreningen finder, at det meste af indholdet i "sagens faktiske grundlag" flyttes til en bestemmelse om "interne faglige vurderinger", mens juridiske vurderinger (der ifølge Offentlighedskommissionen var hovedindholdet i interne faglige vurderinger i endelig form) helt uddefineres.

Stats- og Kommunalt Ansattes Forhandlingsfællesskab og **Sundhedskartellet** har om udkastet til § 14 a i forvaltningsloven peget på, at den gældende formulering i forvaltningsloven "*sagens faktiske omstændigheder*" foreslås ændret til "*en sags faktiske grundlag*" og henleder opmærksomheden på, at medlemmer af Offentlighedskommissionen har stillet spørgsmål ved, om der derved lægges op til en tilbagevenden til retstilstanden før den gældende lovs ikrafttræden i 1987 og derved en forringelse af partens adgang til aktindsigt. Det anbefales, at lovudkastet udformes på en sådan måde, at der gives aktindsigt i såvel faktuelle forhold som myndighedernes vurdering af faktuelle forhold.

Bestemmelserne i forvaltningslovens § 12, stk. 2, og § 14, stk. 2, om pligten til at foretage såkaldt ekstrahering (af oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder) foreslås i lovforslaget samlet i § 14 a, stk. 1, 1. pkt., og ordlyden foreslås i overensstemmelse med Offentlighedskommissionens anbefaling (jf. betænkningen side 885 ff.) ændret, således at retten til aktindsigt i dokumenter, der i øvrigt er undtaget fra aktindsigt (herunder interne dokumenter) omfatter "oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagens afgørelse". Dette svarer til den sproglige ændring, der er lagt op til med Offentlighedskommissionens udkast til offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. (og den tilsvarende bestemmelse i forslaget til en ny offentlighedslov).

Endvidere foreslås det – på linje med Offentlighedskommissionens udkast til offentlighedslovens § 28, stk. 1, 2. pkt. (og den tilsvarende bestemmelse i forslaget til en ny offentlighedslov) – med lovforslagets § 14 a, stk. 1, 2. pkt., i forvaltningsloven præciseret, at ekstraheringspligten også gælder eksterne faglige vurderinger. Med de nævnte ændringer skabes der parallelitet mellem på den ene side offentlighedslovens regler om ekstrahering af faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger og på den anden side de tilsvarende regler i forvaltningsloven.

Der lægges ikke med de omhandlede ændringer op til ændringer af gældende ret.

I lyset af den usikkerhed om ekstraheringspligtens omfang efter forslaget til forvaltningslovens § 14 a, stk. 1, som det udkast til forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven, der har været sendt i høring, har givet anledning til, har Justitsministeriet udformet lovforslagets bemærkninger, således der ikke er tvivl om, at der med § 14 a lægges op til at videreføre gældende ret, og at en gennemførelse af lovforslaget således ikke vil betyde en indsnævring af pligten til at foretage ekstrahering.

Således er det i bemærkningerne til § 14 a, stk. 1, samt i de almindelige bemærkninger pkt. 4.3.7.2 anført, at bestemmelsen med visse redaktionelle og sproglige ændringer viderefører gældende ret. I tilknytning hertil er det fremhævet, at det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter § 14 a, stk. 1, 1. pkt. (faktiske oplysninger) – i lighed med, hvad der følger efter § 28, stk. 1, 1. pkt. i forslaget til offentlighedsloven – er, 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. Endvidere er det i forhold til § 14 a, stk. 1, 2. pkt. (eksterne faglige vurderinger) fremhævet, at bestemmelsen – i lighed med, hvad der følger efter § 28, stk. 1, 2. pkt. i forslaget til offentlighedsloven – omfatter eksterne oplysninger (vurderinger), der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt oplysningen (vurderingen) bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Endvidere er det i pkt. 4.3.7.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger anført, at ændringerne af de gældende ekstraheringsbestemmelser i for-

valtningslovens § 12, stk. 2, og § 14, stk. 2, foretages med henblik på at sikre, at der gælder samme pligt til at ekstrahere faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger fra dokumenter undtaget fra aktindsigt efter forvaltningsloven som efter offentlighedsloven.

Herudover har Justitsministeriet indsat et andet eksempel til illustration af, hvad der efter forslaget til forvaltningslovens § 14 b skal forstås ved en intern faglig vurdering, end det eksempel som tilsyneladende navnlig er baggrund for den omtalte usikkerhed om, hvorvidt den foreslåede § 14 a i forvaltningsloven vil videreføre gældende ret.

Særligt i forhold til høringsvaret fra Danmarks Medie- og Journalisthøjskole bemærkes, at svaret synes at bygge på den antagelse, at det skulle følge af Offentlighedskommissionens afgrænsning af udtrykket "faglig vurdering", at i afgørelsessager vil myndighedens anvendelse af sagens faktiske omstændigheder i forhold til det givne retsgrundlag (subsumptionen) i sig selv være en faglig (juridisk) vurdering.

Der er imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse ikke grundlag for en sådan antagelse.

Der kan herved henvises til, at Offentlighedskommissionen ikke i betænkningen har forholdt sig særligt til, hvordan udtrykket "faglig vurdering" skal afgrænses i forhold til partsaktindsigt efter forvaltningsloven (som kun gælder for afgørelsessager).

Der kan endvidere peges på, at Offentlighedskommissionens afgrænsning af udtrykket "faglig vurdering" i forhold til kommissionens udkast til en ny offentlighedslov indebærer, at vurderingen af (og indstillingen om), hvilken løsning der bør vælges i en sag, ikke anses for en faglig vurdering (betænkningen side 629 og side 998) og det er Justitsministeriets opfattelse, at overvejelser og vurderinger i forbindelse med den konkrete subsumption i en afgørelsessag må ligestilles hermed.

Der er efter Justitsministeriets opfattelse derfor (heller) ikke på det omhandlede punkt uoverensstemmelse mellem den afgrænsning af udtrykket "faglig vurdering", som det foreliggende lovforslag bygger på, og den afgrænsning, som Offentlighedskommissionen har foretaget af udtrykket i relation til en ny offentlighedslov.

Det kan tilføjes, at en eventuel pligt til at ekstrahere myndighedens interne overvejelser og vurderinger i forbindelse med den konkrete subsumption i afgørelsessager efter Justitsministeriets opfattelse ville være uforenelig med det grundlæggende hensyn til beskyttelsen af myndighedens interne beslutningsproces. Dette hensyn ligger bag navnlig den beskyttelse af myndighedens interne arbejdsdokumenter, som følger af forslaget til forvaltningslovens § 12 og som også Offentlighedskommissionen i sit lovudkast lægger op til at videreføre i den nye offentlighedslov.

Det bemærkes, at det anførte ikke er ensbetydende med, at en juridisk vurdering ikke i en konkret sammenhæng kan have karakter af en faglig vurdering i relation til det foreliggende lovforslag. Hvis en myndighed til brug for sin vurdering af, om der er grundlag for at give et delvist afslag på partsaktindsigt med henvisning til den foreslåede § 15 a, stk. 1, i forvaltningsloven, indhenter en udtalelse fra en anden myndighed om, hvorvidt der gælder en folkeretlig forpligtelse til at holde visse nærmere oplysninger fortrolige, vil oplysninger i et internt dokument om indholdet af en sådan udtalelse således være en ekstern faglig vurdering, som vil være omfattet af ekstraheringspligten efter forslaget til forvaltningslovens § 14 a, stk. 1, 2. pkt.

9.2. Udkastet til forvaltningslovens § 14 b

Advokatrådet finder det positivt, at retten til aktindsigt udvides til at omfatte visse interne faglige vurderinger i endelig form, så partens ret til aktindsigt ikke beror på, om myndigheden anvender intern eller ekstern bistand.

Ankestyrelsen vurderer, at bestemmelsen ikke får betydning for styrelsens behandling af sager, da styrelsen i praksis bruger interne konsulenter til vurdering af sine sager. Det bemærkes, at styrelsen i praksis i overensstemmelse med meroffentlighedsprincippet som hovedregel meddeler aktindsigt i interne lægefaglige vurderinger efter sagens afslutning.

Centralorganisationernes Fællesudvalg og Stats- og Kommunalt Ansattes Forhandlingsfællesskab anfører, at lovudkastets § 14 b synes at udelukke, at der gives aktindsigt i en myndigheds interne faglige vurderinger, som foreligger i endelig form, hvis myndigheden normalt ikke benytter sig af eksterne faglige vurderinger i den pågældende type sager. Det anføres, at sådanne vurderinger må anses for særdeles væsentlige for partens mulighed for at reflektere, forstå og eventuelt klage over afgørel-

sen, og at der derfor altid bør være aktindsigt i faglige vurderinger, så snart de foreligger i endelig form.

Danmarks Medie – og Journalisthøjskole bemærker, at intern politisk-strategisk rådgivning er undtaget fra aktindsigt både efter gældende lov, Offentlighedskommissionens forslag og Justitsministeriets udkast. Det anføres, at flere steder i bemærkningerne til lovudkastet (pkt. 4.3.7.4.1 og 4.3.7.4.2) omtales Offentlighedskommissionens forslag til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, og at i omtalen nævnes, at hvis interne faglige vurderinger er integreret med politisk præget rådgivning, vil der ikke skulle foretages ekstrahering. Det anføres i den forbindelse, at det er vigtigt, at der på linje med kommissionens betænkning indsættes ordene ”i det omfang”, der præciserer, at undtagelsen fra ekstrahering kun gælder eventuelle sætninger eller afsnit i et dokument, hvor faglige vurderinger er sammenvævet med politisk-strategiske overvejelser. Det anføres, at det er vigtigt at sikre, at offentligheden eller parten har ret til indsigt i den øvrige del af den faglige vurdering.

Danske Advokater anfører under henvisning til lovudkastets side 42, at foreningen er enig i, at retten til aktindsigt skal omfatte interne faglige dokumenter, når der er tale om rene, interne faglige vurderinger, der skaber klarhed over en sags indholdsmæssige (bevismæssige og faktiske) grundlag. Det anføres, at retten til aktindsigt således ikke bør afhænge af, om forvaltningen har valgt at bruge interne eller eksterne faglige vurderingseksperter. Foreningen bifalder i forlængelse heraf lovudkastets § 14 b.

Danske Handicaporganisationer anfører, at det ikke står klart, om udkastet til forvaltningslovens § 14 a og § 14 b er en skærpelse af den hidtidige retsstilling på området, og anfører, at man har noteret, at lovudkastet og dets bemærkninger har givet adskillige juridiske eksperter anledning til at påpege, at bestemmelserne repræsenterer en betydelig indskrænkning af borgerens adgang til aktindsigt i faglige vurderinger, der af en myndighed er tilvejebragt som grundlag for afgørelsen af en foreliggende sag. Hvis der ikke er tilstræbt en indskrænkning i partens adgang til aktindsigt forud for afgørelsen af en ansøgning, foreslås dette præciseret i det endelige lovudkast og bemærkningerne hertil. Det anføres desuden, at det ikke er en tilstrækkelig beskyttelse af retssikkerheden at henvise til pligten til begrundelse i forvaltningslovens § 24, idet begrundelser i sager, der helt eller delvist beror på et skøn, ofte ikke opfylder kravene i den nævnte bestemmelse i forvaltningsloven.

Dansk Industri (DI) støtter bestemmelsen i § 14 b om meddelelse af interne faglige vurderinger. For at bestemmelsen får praktisk betydning, finder DI det afgørende, at kriterierne, herunder især udtrykket ”*faglig vurdering*”, ikke defineres snævert. Det anføres desuden, at det bør overvejes, om det udelukkende er de (rene) interne faglige vurderinger, der bidrager med at skabe klarhed vedrørende en sags indholdsmæssige (bevismæssige eller faktiske) grundlag, der bør omfattes af § 14 b. For virksomheder ville det være hensigtsmæssigt, hvis anvendelsesområdet udvidedes, så også mere komplekse faglige og beslutningsmæssige vurderinger mv., omfattes af bestemmelsen. DI peger på, at efter den gældende lovgivning gives der ”kun” adgang til partsaktindsigt i faglige vurderinger, der indgår i afgørelsessager, når vurderingerne foretages af eksterne konsulenter mv. (der ikke har et egentligt ansættelsesforhold til myndigheden), mens der derimod, når samme type faglige vurderinger foretages af myndighedens egne fastansatte medarbejdere (f.eks. interne lægekonsulenter eller ingeniører), ikke gives adgang til partsaktindsigt i disse. DI anfører, at man er enig i, at denne forskel er yderst uhensigtsmæssig, og bemærker, at det set fra parters perspektiv i konkrete sager er uvedkommende, om forvaltningsmyndigheder beslutter at lade faglige vurderinger foretage eksternt eller internt, og at det derfor er hensigtsmæssigt, at denne sondring i lovudkastet ikke længere tillægges afgørende vægt.

Danske Mediers Forum peger på bestemmelsen i § 14 b som et eksempel på, at Offentlighedskommissionens anbefalinger om, hvilke bestemmelser i forvaltningsloven der bør ændres for at sikre den nødvendige sammenhæng med offentlighedsloven, fraviges.

Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd finder, at de grunde, der er anført i lovudkastets bemærkninger, ikke er tilstrækkelige til at begrænse retten til partsaktindsigt i faglige vurderinger i endelig form, til kun at angå tilfælde, hvor det er almindelig praksis, at indhente eksterne faglige vurderinger. Det anføres, at som det også er anført af Offentlighedskommissionen, vil en generel adgang til aktindsigt i faglige vurderinger i endelig form være med til at sikre, at en part i en afgørelsessag på behørig vis kan varetage sine interesser både under sagen og ikke mindst under en eventuel klagesag. Det foreslås, at bestemmelsen udformes i overensstemmelse med det, kommissionen har foreslået, så anvendelsesområdet ikke begrænses til tilfælde, hvor det er almindelig praksis, at anvende eksterne konsulenter til at foretage faglige vurderinger, men der indføres en generel adgang til indsigt i faglige vurderinger i endelig form.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at de hensyn, som er nævnt i lovudkastets bemærkninger som begrundelse for at indsnævre adgangen til partsindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form til sager, hvor det er almindelig praksis at indhente eksterne faglige vurderinger af spørgsmål til brug for afgørelsen af den pågældende type sager, ikke er afgørende hensyn. Det anføres, at aktindsigt i faglige vurderinger kan være af betydning både før og efter, at en afgørelse træffes, at formålet med at give aktindsigt (i både offentlighedsloven og forvaltningsloven) er, at den, der begærer aktindsigt, bliver i stand til at tage stilling til og drøfte "sagen" på de faglige præmisser, den bygger på, og at dette hensyn gælder bredt. Det bemærkes, at forvaltningslovens retssikkerhedsgarantier ikke nødvendigvis giver en part samme forståelse for vurderingsgrundlaget, som indsigt i selve den faglige vurdering kan give. Det bemærkes desuden, at det i Offentlighedskommissionens betænkning er anført, at parter skal have indsigt i faglige vurderinger også forud for afgørelsen af en administrativ sag, hvoraf det (modsætningsvis) følger, at det er forudsat, at et væsentligt anvendelsesområde er den efterfølgende adgang til aktindsigt; herved må det antages, at for parter vil indsigt i den faglige vurdering kunne have betydning for eventuelle overvejelser om klagemuligheder. Instituttet anfører desuden, at heller ikke hensynet til, at en generel adgang til indsigt i de interne vurderinger vil kunne føre til en grundlæggende ændring af den måde, hvorpå behandlingen af afgørelses-sager foregår, forekommer overbevisende, og at argumenterne om, at det vil være ressourcekrævende at udforme de interne faglige vurderinger (med offentlighed for øje), og at vurderingerne risikerer at blive færre eller mindre nuancerede, minder om indvendinger i 1970'erne i forbindelse med offentlighedslovens gennemførelse, hvor resultatet – trods udsagn om, at mindre ville blive skrevet mv. – ofte blev en bedre sagsbehandling (bl.a. blev subjektive vurderinger i højere grad erstattet af dokumenterbare betragtninger). Samlet set er det instituttets opfattelse, at hensynet til parter i afgørelsessager med afgørende vægt taler for generelt at meddele aktindsigt i interne faglige vurderinger, når de foreligger i endelig form.

Institut for Menneskerettigheder anfører desuden, at lovudkastets bemærkninger om afgrænsningen af, hvad der forstås ved "*interne faglige vurderinger*", kan give grund til tvivl på flere punkter. Det nævnes eksempelvis (i pkt. 4.3.7.4.2 i lovudkastets almindelige bemærkninger), at en analyse af jordbundsforhold og beregning af jordens bæreevne er en faglig vurdering, hvorimod vurderingen af, om en borger opfylder betin-

gelseerne i en lovbestemmelse for at få en tilladelse eller ej (byggetilladelse i eksemplet) ikke er en faglig vurdering, men et led i ”*subsumptionen af sagens faktiske omstændigheder i forhold til det givne retsgrundlag*”. Begge dele kan ifølge instituttet give anledning til tvivl. Det anføres i den forbindelse, at analyser og beregninger kan henregnes til en sags faktiske omstændigheder, jf. Offentlighedskommissionens betænkningens side 556 ff., hvor det anføres, at spørgsmålet herom ikke alene beror på en oplysningens indhold, men også dens funktion i den konkrete sag, herunder om den bidrager til at supplere sagen bevismæssige grundlag eller i øvrigt har til formål at skabe klarhed med hensyn til sagen faktiske omstændigheder, jf. også FOB 2005.485. Efter instituttets opfattelse kan der være behov for i lovudkastets bemærkninger at afklare, hvad der forstås ved faktiske oplysninger i forvaltningslovens forstand. Det anføres desuden, at det om betydningen af en ”faglig vurdering” i betænkningen anføres, at det er en vurdering afgivet af en person med særlige forudsætninger for at udtale sig om et bestemt spørgsmål. Det afgørende er ikke vedkommendes uddannelse, men vedkommendes særlige forudsætninger. Administrativ indsigt er ikke en ”særlig indsigt”, men det er den indsigt, som der bygges på i ”rene” faglige vurderinger, f.eks. af lægefaglig, økonomisk eller juridisk art, vedrørende sagen umiddelbare indhold. Begrebet ”faglige vurderinger” afgrænses over for de politiske og strategiske vurderinger samt vurderinger af, hvilke løsninger der anbefales på grundlag af en faglig vurdering. Vurderingen af, om en person er omfattet af en lovbestemmelse (og dermed berettiget til at få de deri hjemlede tilladelser, ydelser etc.), er efter instituttets opfattelse en faglig vurdering af juridisk karakter. Også dette forhold er der efter instituttets opfattelse behov for at få afklaret i lovforslagsbemærkningerne – i overensstemmelse med det i betænkningen anførte. For så vidt angår interne faglige vurderinger i et internt dokument, som er integreret med politisk præget rådgivning, anfører instituttet, at det i lovudkastets bemærkninger anføres, at interne faglige vurderinger, der er integreret med eller afspejler overvejelser om, hvilken betydning den faglige vurdering skal tillægges i afgørelsessagen, eller hvad der skal være udfaldet af sagen, ikke vil være omfattet af meddelelsesforpligtelsen i § 14 b. Instituttet finder udtalelsen herom meget ”bred”, og finder, at der kan være behov for en kvalificering – i overensstemmelse med ordlyden i betænkningen, hvor der anføres, at det i et vist omfang kan være vanskeligt at undgå, at interne faglige vurderinger i f.eks. et internt dokument er integreret med politisk præget rådgivning, og at der i det omfang ikke vil skulle foretages ekstrahering af de faglige vurderinger. Efter instituttets opfattelse må det i betænkningen anførte forstås således, at som udgangspunkt kan og skal

en integrering undgås, men i det omfang det vanskeligt kan lade sig gøre, kan en ekstrahering af den ”integrerede faglige vurdering” undlades. Dette forbehold bør efter instituttets opfattelse komme til udtryk i bemærkningerne til forvaltningslovudkastet.

Kommunernes Landsforening (KL) anfører, at det vil være hensigtsmæssigt, hvis bestemmelsen formuleres mere præcist, da det i praksis vil kunne være vanskeligt at afgrænse, i hvilke sager ”*det er almindelig praksis at indhente eksterne faglige vurderinger af spørgsmål til brug for afgørelsen af den pågældende type sager*”.

Landsforeningen Ældresagen foreslår, at udkastet til forvaltningslovens § 14 a og § 14 b skrives sammen, så retten til aktindsigt omfatter en sags faktiske oplysninger, for så vidt de er relevante for sagens afgørelse, eksterne faglige vurderinger af spørgsmål til brug for afgørelsen og endelige, interne vurderinger af spørgsmål til brug for afgørelsen. Foreningen finder det ikke rimeligt, at der efter udkastets § 14 b alene skal kunne gives aktindsigt i endelige faglige interne vurderinger, hvis det er normalt at indhente eksterne vurderinger af disse spørgsmål. Det anføres, at en indsigt i såvel interne som eksterne faglige vurderinger, der skaber klarhed vedrørende en sags indholdsmæssige (bevismæssige eller faktiske) grundlag, vil give parten bedre muligheder for at vurdere den efterfølgende afgørelses rimelighed, herunder sine muligheder for at få medhold i en ankesag. Foreningen finder ikke, at forvaltningsmyndighedens begrundelsespligt fuldt ud kompenserer herfor.

Retspolitisk Forening anfører, at det af bemærkningerne (pkt. 4.3.7.4.2.) til den foreslåede nye § 14 b i forvaltningsloven om aktindsigt i interne faglige vurderinger, hvor det er almindelig praksis at indhente eksterne faglige vurderinger af spørgsmål til brug for afgørelsen af den pågældende type sager, fremgår, at ”*..det kan forekomme uhensigtsmæssigt, at der f.eks. vil være adgang til aktindsigt i en faglig vurdering (f.eks. en lægelig vurdering eller ingeniørberegning), der indgår i en afgørelsessag, hvis vurderingen er foretaget af eksterne konsulenter mv., der ikke er knyttet til myndigheden ved et egentligt ansættelsesforhold, men derimod ikke, hvis den samme vurdering er foretaget af myndighedens egne fastansatte medarbejdere (f.eks. interne lægekonsulenter eller ingeniører). Retten til aktindsigt vil således kunne bero på den tilfældige omstændighed, om forvaltningsmyndigheden ved behandlingen af en sag f.eks. vælger at bruge en intern eller en ekstern lægekonsulent eller ingeniør.*” Foreningen kan fuldt ud tilslutte sig disse bemærkninger og anfører, at

det derfor forekommer uforståeligt, at betingelsen for aktindsigt i interne faglige vurderinger er, at det skal være almindelig praksis hos myndigheden, at der indhentes eksterne faglige vurderinger af spørgsmål til brug for afgørelsen af den pågældende type sager. Det anføres, at som bestemmelsen umiddelbart sprogligt må forstås, betyder det modsætningsvis, at såfremt det ikke er almindelig praksis at indhente eksterne faglige vurderinger, kan aktindsigt afslås. Da det i lovudkastets almindelige bemærkninger anføres, *"at det helt generelle billede for den offentlige forvaltning er, at det er myndighedens egne ansatte, der foretager de faglige vurderinger"*, vil dette føre til, at aktindsigt i interne faglige vurderinger gøres til sjældne undtagelser. Det bemærkes, at det afgørende må være, om disse oplysninger, der er indeholdt i de faglige vurderinger, eksterne eller interne, er relevante for sagen og ikke, om de, som også anført af offentlighedskommissionen, er foretaget eksternt eller internt. Foreningen finder på denne baggrund, at der bør være aktindsigt i interne faglige vurderinger, der foreligger i endelig form, og at hvis disse vurderinger indgår i en politisk-strategisk rådgivning, er det vigtigt, at undtagelsen fra ekstraheringspligten alene vedrører de politisk-strategiske elementer i vurderingen.

Sundhedskartellet hilser ligestillingen af interne og eksterne faglige vurderinger velkommen. Samtidig anføres det dog, at begrænsningen i § 14 b til at angå sager, hvor der er almindelig praksis for at indhente eksterne faglige vurderinger, forekommer kunstig og unødvendig. Kartellet anser aktindsigt i faglige vurderinger for at være af afgørende betydning for, at en part til fulde kan varetage sine interesser i sagen, og finder, at det burde være tilstrækkelig til at sikre, at der ikke er ret til indsigt i myndighedens foreløbige overvejelser, at der skal være tale om en "faglig vurdering" i "endelig form".

Baggrunden for bestemmelsen i forslaget til forvaltningslovens § 14 b er omtalt i pkt. 4.3.7.4.1-4.3.7.4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvortil der henvises. Det fremgår bl.a., at bestemmelsen i § 14 b skal ses i lyset af § 29, stk. 1, 1. pkt. i forslaget til offentlighedsloven. Efter den pågældende bestemmelse i forslaget til offentlighedsloven gælder der i dokumenter undtaget fra retten til aktindsigt en ret til aktindsigt i 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.

Offentlighedskommissionen har anført, 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. Formålet med en bestemmelse af den nævnte karakter vil efter kommissionens opfattelse være at sikre, at en part – ved at få adgang til de interne faglige vurderinger, der indgår i en sag – på behørig vis kan varetage sine interesser under sagen. Bestemmelsen vil således skulle indebære, at en part får samme adgang til faglige vurderinger – f.eks. lægefaglige vurderinger, der indgår i en forvaltningsmyndigheds sag – hvad enten sådanne vurderinger er udarbejdet af myndighedens egne fastansatte medarbejdere eller af eksterne konsulenter mv., der ikke er knyttet til myndigheden ved et egentligt ansættelsesforhold.

Som anført i pkt. 4.3.7.4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger kan Justitsministeriet tilslutte sig det synspunkt, som må antages at ligge bag kommissionens opfattelse; nemlig at det kan forekomme uhensigtsmæssigt, at der f.eks. vil være adgang til aktindsigt i en faglig vurdering, der indgår i en afgørelsessag, hvis vurderingen er foretaget af eksterne konsulenter mv., der ikke er knyttet til myndigheden ved et egentligt ansættelsesforhold, men derimod ikke, hvis den samme vurdering er foretaget af myndighedens egne fastansatte medarbejdere. Forslaget til § 14 b skal ses i lyset heraf.

Når det gælder spørgsmålet om en mere vidtgående ret for parten til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form end den, der vil følge af forslaget til § 14 b, er der efter Justitsministeriets opfattelse en række væsentlige forhold, som taler imod at indføre en sådan ret. Der er udførligt redegjort for Justitsministeriets overvejelser i den forbindelse i pkt. 4.3.7.4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvortil der henvises.

Spørgsmålet om, hvornår det er almindelig praksis at indhente eksterne faglige vurderinger af spørgsmål til brug for afgørelsen af den pågældende type sager, vil bero på en konkret vurdering.

For så vidt angår spørgsmålet om rækkevidden af pligten til ekstrahering af oplysninger om en sags faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger henvises til Justitsministeriets kommentarer under pkt. 9.1 ovenfor. Som det bl.a. er anført dér, har Justitsministeriet indsat

et andet eksempel til illustration af, hvad der efter forslaget § 14 b skal forstås ved en intern faglig vurdering, end det eksempel som tilsyneladende navnlig er baggrund for den usikkerhed, som er opstået om, hvorvidt den foreslåede § 14 a vil videreføre gældende ret.

Med hensyn til det, som Institut for Menneskerettigheder anfører om, at der er behov for at afklare, hvorvidt vurderingen af, om en person er omfattet af en lovbestemmelse, er en faglig vurdering af juridisk karakter, henvises til Justitsministeriets bemærkninger i pkt. 9.1 om myndighedens anvendelse af sagens faktiske omstændigheder i forhold til det givne retsgrundlag.

I forhold til det, der er anført i Danmarks Medie- og Journalisthøjskoles hørings svar, bemærkes, at det i Offentlighedskommissionens betænkning (side 630) er anført, at der efter kommissionens opfattelse efter den foreslåede bestemmelse i offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt., ikke vil 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 tilsigtes, at det tilsvarende skal gælde efter forslaget til forvaltningslovens § 14 b, og Justitsministeriet er enig i, at dette fremstår klarere med tilføjelsen "i det omfang" i omtalen heraf i pkt. 4.3.7.4.1 og pkt. 4.3.7.4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

10. Behandling og afgørelse af anmodninger om aktindsigt

10.1. Behandling af sager efter forvaltningsloven

Ankestyrelsen har ikke bemærkninger til, at en anmodning om aktindsigt som udgangspunkt skal færdigbehandles inden syv arbejdsdage, og at dokumenter som udgangspunkt skal udleveres i den form, som parten ønsker. Styrelsen tilslutter sig desuden, at det ikke foreslås, at en aktindsigtsafgørelse skal kunne påklages direkte til øverste klageinstans, og at der ikke indføres en remonstrationsordning og en frist for behandling af klager over aktindsigt efter forvaltningsloven.

Danmarks Medie – og Journalisthøjskole anbefaler, at der i udkastet til ændringer af forvaltningsloven medtages forslag om remonstration, der betyder, at klage fremsendes til den myndighed, der klages over med frist på syv arbejdsdage før videresendelse til klageinstansen, og at forvalt-

ningsloven får en bestemmelse, der giver ret til særskilt klage over langsommelig behandling af aktindsigt.

Dansk Industri (DI) enig i, at aktindsigt ikke skal kunne afvises af forvaltningsmyndigheder, fordi det vil indebære et ”uforholdsmæssigt resourceforbrug”. DI noterer desuden med glæde, at bestemmelsen i udkastet til forvaltningslovens § 16, stk. 3, der fastsætter formen, hvorved aktindsigten gennemføres, foreslås ændret, så hovedreglen skal være, at forvaltningsmyndigheder skal udlevere de dokumenter, aktindsigten omfatter, i den form, som parten ønsker, medmindre det er umuligt eller meget vanskeligt, eller der foreligger tungtvejende modhensyn til dette.

Dansk Journalistforbund foreslår, at der i forvaltningsloven – som i udkastet til offentlighedsloven – indføres en remonstrationsordning og en adgang til at klage særskilt over langsommelig behandling.

Danske Advokater noterer sig med stor tilfredshed, at sagsbehandlingstiden for anmodninger om aktindsigt nedsættes, så ansøgeren primært skal have svar inden syv arbejdsdage.

Danske Handicaporganisationer konstaterer med tilfredshed, at der i udkastet til forvaltningslovens § 16 stk. 1, er fastsat en frist på syv arbejdsdage, inden for hvilken en myndighed skal besvare en anmodning om aktindsigt, men anfører, at det er den allerstørste beklagelse, at man konstaterer, at de foreslåede reaktionsmuligheder på området i udkastet til en ny offentlighedslov ikke foreslås overført til forvaltningsloven. Det anbefales, at der i det endelige forslag indsættes en regel om, at manglende iagttagelse af at efterleve bestemmelserne i § 16 stk. 1 og 2, selvstændigt skal kunne påklages til ankeinstansen, 20 arbejdsdage efter indgivelsen af begæring om aktindsigt.

Datatilsynet bemærker, at det fremgår af den foreslåede bestemmelse i § 16, stk. 3, i forvaltningsloven, at dokumenterne skal udleveres i den form, som parten ønsker, med mindre det er umuligt eller meget vanskeligt, eller der foreligger tungtvejende modhensyn. Tilsynet bemærker her til, at persondatalovens regler om sikkerhed, herunder legitimationskrav, skal iagttages af myndigheder mv., og henviser til persondatalovens § 41, stk. 3, hvorefter den dataansvarlige skal træffe de fornødne foranstaltninger mod, at oplysninger kommer til uvedkommende kendskab eller på anden måde behandles i strid med persondataloven. Tilsynet bemærker, at der af denne bestemmelse udledes et legitimationskrav, som forpligter

den dataansvarlige til bl.a. ved henvendelser fra en borger om aktindsigt at sikre sig identiteten, så oplysninger ikke videregives til uvedkommende. Rettighedsvejledningen indeholder nærmere omtale af legitimationskravet. Tilsynet henviser endvidere til kravene til eksterne kommunikationsforbindelser, jf. sikkerhedsbekendtgørelsens § 14, som er nærmere uddybet i sikkerhedsvejledningen, der er citeret i høringssvaret. Det anføres, at det er tilsynets opfattelse, at pligten til at træffe sikkerhedsforanstaltninger efter persondataloven er ufravigelig og ikke bortfalder, selv om den registrerede har givet sit samtykke til det, og at sikkerhedskravene skal iagttages i forbindelse med udlevering af personoplysninger. Det anføres, at det derfor klart bør fremgå af bemærkningerne til lovforslaget samt af eventuelt informationsmateriale, at de nævnte sikkerhedskrav skal iagttages i forbindelse med udlevering af personoplysninger på baggrund af en anmodning om aktindsigt efter reglerne i forvaltningsloven.

Juridisk Institut Syddansk Universitet anfører, at behandlingen af en begæring om aktindsigt ofte tager lang tid med søgning i journaler, manuelle registre og fjernarkiver, hvorfor forslaget om, at en anmodning som hovedregel skal være færdigbehandlet inden syv arbejdsdage efter modtagelsen, virker meget stram. Det anføres, at universitetet behandler begæringer om aktindsigt hurtigt og uden unødigt ophold, men at man i meget store og komplekse sager kan komme op på en sagsbehandlingstid på tre til fire uger.

Kommunernes Landsforening (KL) anfører, at det fremgår af udkastet til forvaltningslovens § 16, stk. 2, at en anmodning om aktindsigt skal færdigbehandles inden syv arbejdsdage, og peger på, at mange kommuner holder lukket f.eks. imellem jul og nytår og dagen efter Kristi Himmelfart. På den baggrund anmodes der om, at det præciseres i bemærkningerne til bestemmelsen, at udtrykket ”syv arbejdsdage” medfører, at bl.a. lørdage, søndage og helligdage, samt dage, hvor en offentlig myndighed holder lukket, ikke medregnes ved beregningen af fristen.

Landsforeningen Ældresagen finder det positivt, at en anmodning om aktindsigt efter forvaltningsloven ikke skal kunne afslås, fordi den vil betyde et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Statsforvaltningerne anfører, at bestemmelsen i § 38 i Offentlighedskommissionens udkast til offentlighedsloven – hvorefter en afgørelse om afslag på aktindsigt, der er truffet af en kommunal myndighed, en regions myndighed 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 – ikke genfindes i udkastet til ændring af forvaltningsloven, og at begrundelsen herfor fremgår ikke af lovudkastet. Det bemærkes i den forbindelse, at en borger kan være part i en afgørelsessag uden at være klageberettiget, og at en borger også kan være part i en afgørelsessag, hvor der findes en klageinstans på området, men hvor den bestemte type afgørelse er undtaget fra klageadgangen, jf. f.eks. en kommunes afgørelse i henhold til byggelovens § 12, som ikke kan påklages, jf. byggelovens § 12, stk. 7. Statsforvaltningerne anfører endvidere, at det er positivt, at den hidtidige "dage-regel" erstattes af en "arbejdsdage-regel" så der er den fornødne tid til at fremskaffe akterne, også selv om ansøgningen fremsendes op til helligdage. Det anføres, at den foreslåede frist på syv arbejdsdage dog fortsat er meget kort i visse situationer, og at der for de myndigheder, der holder institutionslukket mellem jul og nytår, eksempelvis ved årsskiftet 2010-2011 vil være én dag til at besvare en ansøgning, der modtages den 23. december. Det anføres, at det bør overvejes at undlade at tælle "institutionslukkede" dage med i opgørelsen. Det anføres desuden, at den gældende bestemmelse i forvaltningslovens § 16, stk. 2, ikke i lovteksten har en angivelse af de grunde, der kan retfærdiggøre en udsættelse af aktindsigten, men at sagen ifølge gældende vejledning til forvaltningsloven kan udsættes bl.a., hvis det sker af hensyn til en forsvarlig og hurtig behandling af andre sager, der i øvrigt er under ekspedition hos den pågældende myndighed. Det anføres, at i lovudkastets bemærkninger (i punkt 4.3.9.1 og til § 1, nr. 6) gentages alene ordene "*f.eks. sagens omfang eller kompleksitet*", hvilket knytter sig til den konkrete sag, mens der ikke er oplysninger om, at der vil kunne ske udsættelse af grunde, der kunne angå andet end den konkrete sag. Det anføres, at udkastet til forvaltningslovens § 16, stk. 2, er en konsekvensændring i lyset af ændringer i offentlighedsloven. Ifølge Offentlighedskommissionens betænkning (side 805 f.) kan ske udsættelse af andre grunde, for eksempel hensynet til behandling af de andre sager, der er under ekspedition hos myndigheden, og kommissionens udkast til § 36, stk. 2 i offentlighedsloven lyder "*... som følge af navnlig sagens omfang eller kompleksitet*". Det anføres, at hvis det med ændringen af forvaltningsloven er tænkt, at der kan ske udsættelse også af andre grunde, som det er nævnt i betænkningen, vil det med fordel kunne præciseres. Vedrørende udkastet til forvaltningslovens § 16, stk. 3, bemærkes, at det kunne være ønskeligt, at der blev givet myndighederne mulighed for af administrative grunde at nægte aktindsigt gennemført ved personligt fremmøde, hvis

myndigheden skønner, at det administrativt ville være mere hensigtsmæssigt at gennemføre aktindsigten ved fremsendelse af sagens akter.

En række høringsparter har haft bemærkninger til forslaget til forvaltningslovens § 16, stk. 2. Det fremgår af denne bestemmelse, at vedkommende myndighed mv. snarest afgør, om partens anmodning om aktindsigt kan imødekommes. Det fremgår desuden af bestemmelsen, at en anmodning om aktindsigt skal færdigbehandles inden syv arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvist ikke er muligt. Bestemmelsen i forslaget til forvaltningslovens § 16, stk. 2, skal som anført i bemærkningerne til bestemmelsen ses i lyset af § 36, stk. 2, i forslaget til offentlighedsloven. Det fremgår af bemærkningerne til den pågældende bestemmelse i forslaget til offentlighedsloven, at bestemmelsen bygger på en forudsætning om, at afgørelsen af spørgsmålet om aktindsigt navnlig vil kunne udskydes som følge af sagens omfang eller kompleksitet. Der er desuden i bemærkningerne til bestemmelsen i offentlighedsloven – som eksempel på, at det kan være berettiget at udsætte færdigbehandlingen – bl.a. nævnt det tilfælde, hvor en myndighed holder lukket i en sammenhængende periode f.eks. omkring jul og nytår af en sådan længde, at anmodningen om aktindsigt ikke (med rimelighed) kan forventes færdigbehandlet inden for fristen på syv arbejdsdag. I lyset af den sammenhæng, der er mellem forslaget til forvaltningslovens § 16, stk. 2, og forslaget til offentlighedslovens § 36, stk. 2, vil dette også gælde efter bestemmelsen i forvaltningsloven. Justitsministeriet har nu udtrykkeligt fremhævet dette i bemærkningerne til forslaget til forvaltningslovens § 16, stk. 2.

Justitsministeriet finder ikke grundlag for at ændre forslaget til forvaltningslovens § 16, stk. 3, således at en myndighed af administrative grunde skal kunne undlade at udlevere dokumenterne i den form, som parten ønsker. Efter Justitsministeriets opfattelse bør dette alene kunne afslås, hvis det er umuligt eller meget vanskeligt, eller der foreligger tungtvejende modhensyn, jf. forslaget til forvaltningslovens § 16, stk. 3.

I forslaget til offentlighedslovens § 37, stk. 2, foreslås det fastsat, at en klage skal fremsendes til den myndighed mv., hvis afgørelse der klages over (en såkaldt remonstrationsordning). Myndigheden skal, hvis den vil fastholde afgørelsen, snarest og som udgangspunkt senest syv arbejdsdage efter modtagelsen af klagen, videresende sagen og dens dokumenter til klageinstansen. Om baggrunden for, at der ikke i forvaltningsloven foreslås indført en sådan remonstrationsordning bemærkes, at reglerne i

forvaltningslovens kapitel 4 om en parts ret til aktindsigt har til formål at give parten mulighed for at gøre sig bekendt med sagens dokumenter og oplysninger for at kunne varetage sine rettigheder i forbindelse med den materielle sag. Spørgsmålet om partsaktindsigt efter forvaltningsloven har derfor en sådan nær sammenhæng med spørgsmålet om afgørelsen af den underliggende materielle sag, hvis dokumenter der anmodes om aktindsigt i, at spørgsmålet herom efter Justitsministeriets opfattelse mest hensigtsmæssigt umiddelbart bør vurderes af den myndighed, som afgørelsen i den pågældende materielle sag kan påklages til.

Dette skyldes for det første, at denne myndighed må antages i almindelighed at besidde en stor erfaring med behandlingen af konkrete sager på det pågældende retsområde, og dermed også en stor konkret sagkundskab, når det f.eks. drejer sig om afvejningen af en parts interesse i aktindsigt for at kunne varetage sine partsrettigheder over for de hensyn, der efter omstændighederne vil kunne begrunde afslag på aktindsigt. Både faglige og procesøkonomiske hensyn taler således for, at den myndighed, der er første klageinstans, med det samme modtager klagen over et afslag på partsaktindsigt.

For det andet vil spørgsmålet om omfanget af en parts ret til aktindsigt efter Justitsministeriets opfattelse i almindelighed ikke have samme hastende karakter som spørgsmålet om offentlighedens – navnlig pressens – ret til aktindsigt efter offentlighedsloven. Dette skal ses i lyset af, at det, som parten i en afgørelsessag i almindelighed reelt må antages at være interesseret i, er udfaldet af den materielle sag, som der anmodes om aktindsigt i. Det anførte i høringssvarene ændrer efter Justitsministeriets opfattelse ikke herved. Der henvises i øvrigt til pkt. 4.3.9.5, jf. pkt. 4.3.9.4, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Om baggrunden for, at der ikke i forvaltningslovens foreslås indført en adgang til særskilt at klage over sagsbehandlingstiden svarende til forslaget til offentlighedslovens § 39, stk. 1, bemærkes, at de hensyn, som er peget på ovenfor vedrørende spørgsmålet om en remonstrationsordning, efter Justitsministeriets opfattelse efter en konkret afvejning er mere tungtvejende end hensynet til, at en parts anmodning om aktindsigt efter forvaltningsloven bliver behandlet hurtigt, jf. pkt. 4.3.9.6 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Det, der er anført i høringssvarene, ændrer efter Justitsministeriets opfattelse ikke på denne afvejning.

For så vidt angår det, som statsforvaltningerne anfører om, at der ikke i forvaltningsloven foreslås indsat en bestemmelse svarende til § 38 i forslaget til offentlighedsloven (om, at en afgørelse om afslag på aktindsigt, der er truffet af en kommunal myndighed, en regions myndighed 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), bemærkes, at offentlighedslovens regler om aktindsigt gælder i forhold til alle typer af sager, og hvor det kan forekomme, at den underliggende materielle sag – dvs. den sag, der er anmodet om aktindsigt i – ikke kan påklages til en administrativ klageinstans med den konsekvens, at heller ikke aktindsigtsafgørelsen kan påklages. Det samme vil typisk ikke gøre sig gældende i forhold til spørgsmålet om partsaktindsigt efter forvaltningslovens regler, idet den underliggende (materielle) sag, der anmodes om aktindsigt i, vil være en afgørelsessag (jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1), som der typisk vil være adgang til at påklage med den konsekvens, at også aktindsigtsafgørelsen vil kunne påklages til en administrativ klageinstans.

For så vidt angår det, som Datatilsynets anfører, bemærkes, at Justitsministeriet er enig i, at myndighederne mv. ved administrationen af forvaltningslovens regler om partsaktindsigt i samme omfang som i dag skal iagttage kravene til beskyttelse af personoplysninger, som i den forbindelse følger af persondataloven. Der findes ikke at være behov for at præcisere dette i bemærkningerne til lovforslaget. Efter Justitsministeriets opfattelse vil der ikke med forslaget til ændringer i forvaltningsloven ske en ændring i forvaltningslovens forhold til persondatalovens regler, herunder de legitimations- og sikkerhedskrav, som tilsynet omtaler. Justitsministeriet finder derfor heller ikke grundlag for at præcisere dette i bemærkningerne til forvaltningsloven.

10.2. Behandling af sager efter retsplejeloven

Danske Mediers Forum anfører, at Offentlighedskommissionens lovudkast indeholder et forslag om, at dokumenterne skal udleveres i den form, som ansøgeren ønsker, medmindre dette er meget vanskeligt, eller der foreligger tungtvejende modhensyn. Sammenslutningen finder som udgangspunkt, at en lignende bestemmelse med fordel kan og bør indføres i retsplejeloven med det formål at præcisere, at adgangen til at få udleveret kopi af domme og kendelser også omfatter udlevering af elektronisk kopi, hvis dokumentet foreligger i elektronisk form hos retten. Det anføres,

at dette – under henvisning til forarbejderne til retsplejelovens bestemmelser om aktindsigt – formodes at være gældende praksis, hvorfor det forekommer hensigtsmæssigt, at dette klart fremgår af lovteksten. Det anføres, at de særlige hensyn, der medfører, at der i konkrete tilfælde kun bør meddeles aktindsigt i form af f.eks. gennemsyn, kan indføres i bestemmelsen på samme vis, som i kommissionens forslag herom.

Præsidenten for Østre Landsret har anført, at et betydeligt antal af de begæringer om aktindsigt, som landsretten modtager, er komplicerede og meget ressourcekrævende. Det må derfor forventes, at den foreslåede frist på syv dage i mange tilfælde ikke vil kunne overholdes.

Som anført i pkt. 5.7 i lovforslagets almindelige bemærkninger er retsplejelovens regler om aktindsigtens form tilpasset de særlige hensyn, som gør sig gældende på retsplejens område, og reglerne giver i vidt omfang den, der anmoder om aktindsigt, mulighed for at vælge aktindsigtens form, herunder at modtage dokumentet elektronisk. Det ses ikke at have givet anledning til tvivl i praksis, at adgangen til at få udleveret kopi af domme og kendelser også omfatter udlevering af elektronisk kopi, hvis dokumentet foreligger i elektronisk form hos retten. På denne baggrund finder Justitsministeriet, at retsplejelovens regler om aktindsigtens form ikke bør ændres i lyset af forslaget til offentlighedslov.

11. Ændring af forvaltningslovens bestemmelse om partshøring

FOA - Fag og Arbejde har noteret sig, at der ved den ændrede formulering af § 19 ikke er tilsigtet en realitetsændring.

Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd anfører, at det af pkt. 4.3.10 i lovudkastets almindelige bemærkninger fremgår, at der foreslås en ændring i formuleringen af, hvilke oplysninger der skal høres over, så formuleringen ”en sags faktiske grundlag” benyttes. Det fremgår endvidere, at der herved forudsættes, at det ikke ændres ved gældende ret i forhold til, hvornår en myndighed skal foretage partshøring. Det er fællesrådets opfattelse, at det bør præciseres i bemærkningerne til lovudkastet, at den nye formulering af høringspligten i forvaltningslovens § 19 heller ikke indebærer en ændring i gældende ret med hensyn til, hvilke oplysninger parten skal høres over, herunder at udkastet ikke berører den almindelig anerkendte udvidede parthøring, der indebærer, at der i afskedigelsessager mv. skal partshøres over myndighedens foreløbige opfattelse af sagen.

Det fremgår af bemærkningerne til forslaget til forvaltningslovens § 19, stk. 1, og stk. 2, nr. 1 og 5, at der med ændringerne alene er tale om visse redaktionelle og sproglige ændringer i lyset af bl.a. § 28, stk. Som det fremgår, indebærer ændringerne således ingen indholdsmæssige ændringer af gældende ret.

12. Ændring af forvaltningslovens bestemmelse om tavshedspligt

Danmarks Medie – og Journalisthøjskole bemærker i forlængelse af bemærkningerne om udkastet til forvaltningslovens § 15, jf. pkt. 8.1 ovenfor, at det i lovudkastets bemærkninger (pkt. 4.3.8.3) – i relation til bestemmelsen om parters aktindsigt – er anført, at forslaget til ændrede formuleringer betyder, at der ikke ved en konkret vurdering vil skulle påvises en nærliggende fare for, at de omtalte interesser vil lide skade. Det anføres, at det ikke er klart, om der foreslås tilsvarende ændring i tavshedspligten. Forslag til ændringer i ordlyden i § 27 stk. 2, og bemærkninger hertil tyder på det, men den gældende § 27, stk. 2, der flyttes til stk. 5, foreslås ikke ændret, og i denne bestemmelse er der fortsat krav om konkret nødvendighedsvurdering. Det bemærkes, at spørgsmålet har væsentlig betydning for ytringsfriheden, og at en ændring vil være på kant med informations- og ytringsfriheden ifølge Den Europæiske Menneskeretskonvention artikel 10, hvorefter indgreb i informations- og ytringsfriheden ikke foretages alene på baggrund af en abstrakt risikovurdering, men skal bygge på en konkret vurdering af nødvendighed i et demokratisk samfund.

Retspolitisk Forening henviser til sin argumentation vedrørende udkastet til forvaltningslovens § 15, jf. pkt. 8.1 ovenfor, og bemærker, at der i forhold til statens sikkerhed og rigets forsvar heller ikke her er krav om en konkret vurdering. Det anføres, at bestemmelsen af hensyn til ytrings- og informationsfriheden bør præciseres, ikke mindst fordi dette også vil være bedst stemmende med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10.

Om bemærkninger til bestemmelsen fra **Institut for Menneskerettigheder** og **Dansk Journalistforbund** henvises til pkt. 8.1 ovenfor.

Formålet med de foreslåede ændringer i forvaltningslovens § 27 om tavshedspligt er at sikre, at der formuleringsmæssigt er parallelitet mellem på den ene side de oplysninger, der er undtaget fra retten til aktind-

sigt i medfør af §§ 30-33 i forslaget til offentlighedsloven, og på den anden side de oplysninger, der anses for fortrolige i medfør af bestemmelsen i forvaltningslovens § 27 om tavshedspligt. Den gældende bestemmelse i § 27, stk. 2, henviser til den gældende bestemmelse i stk. 1 ved angivelse af, under hvilke omstændigheder der kan pålægges tavshedsplæg inden for den offentlige forvaltning. Denne bestemmelse i § 27, stk. 2, foreslås uændret videreført som § 27, stk. 5, dog med en henvisning til stk. 1-4, der med visse ændringer viderefører den gældende bestemmelse i § 27, stk. 1.

For så vidt angår det, der er anført om forholdet mellem forslaget til forvaltningslovens § 27, stk. 2, 1. pkt., om tavshedspligt, når det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed og rigets forsvar og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 om informations- og ytringsfrihed, bemærkes, at der som anført i bemærkningerne til forvaltningslovens § 27 med de foreslåede ændringer i § 27 ikke tilsigtes en ændring i forhold til kredsen af oplysninger, som er omfattet af tavshedspligt. Om baggrunden herfor i forhold til tavshedspligt, når det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed og rigets forsvar, kan nærmere anføres følgende:

Det er i den gældende forvaltningslovs § 27, stk. 1, nr. 1, anført, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, når det er nødvendigt at hemmeligholde en oplysning for at varetage væsentlige hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar. Det er i betænkningens kapitel 18, pkt. 4.1.2.1 (side 737) anført, at der ikke er nogen realitetsforskel med hensyn til anvendelsesområdet for denne bestemmelse og bestemmelsen i den gældende offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, der er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.

I forslaget til forvaltningslovens § 27, stk. 2, 1. pkt., foreslås der den sproglige ændring i forhold til den nævnte gældende forvaltningslovs § 27, stk. 1, nr. 1, at det fastsættes, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, når det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Med denne ændring svarer bestemmelsen i forslaget til forvaltningslovens § 27, stk. 2, 1. pkt., formulingsmæssigt til forslaget til offentlighedslovens § 31. Dette er i overensstemmelse med Offentlighedskommissionens anbefaling.

Som nævnt i bemærkningerne til forslaget til offentlighedslovens § 31 viderefører den pågældende bestemmelse den gældende offentlighedslovs § 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 desuden i bemærkningerne til § 31 anført, at udtrykket "væsentlig betydning", skal forstås i overensstemmelse med den tavshedspligt, som gælder i forhold til oplysninger, der skal hemmeligholdes for at varetage væsentlige hensyn til statens sikkerhed og rigets forsvar.

Som det fremgår, tilsigter forslaget til forvaltningslovens § 27, stk. 2, 1. pkt., alene – i overensstemmelse med Offentlighedskommissionens anbefaling – at skabe formuleringsmæssig parallelitet til forslaget til offentlighedslovens § 31. Der sker således alene med bestemmelsen en videreførelse, herunder en præcisering, af gældende ret, og der sker i øvrigt ikke nogen ændring i forholdet mellem de pågældende bestemmelser i forvaltningsloven og offentlighedsloven.

På den anførte baggrund giver den foreslåede bestemmelse i forvaltningslovens § 27, stk. 2, 1. pkt., om tavshedspligt, når det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed og rigets forsvar, efter Justitsministeriets opfattelse ikke anledning til at overveje forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10.

Der henvises i øvrigt til kommentarerne under pkt. 8.1 ovenfor.

13. Andre spørgsmål

Akademikernes Centralorganisation og Centralorganisationernes Fællesudvalg finder, at de foreslåede yderligere krav til forvaltningens behandling af anmodninger om aktindsigt, jf. den foreslåede § 16 i forvaltningsloven, bør følges op af de nødvendige ressourcer, så behandlingen af aktindsigtsbegæring er ikke flytter fokus fra selve sagsbehandlingen.

Danske Regioner anfører, at udkastet til forvaltningslovens § 14 b om ekstrahering af visse interne faglige vurderinger, § 16 om klageregler og

§ 10 om udvidelsen af pligten til meroffentlighed vil medføre merudgifter for regionerne.

Datatilsynet anfører, at det fremgår af den foreslåede § 41 g i retsplejeloven, at enhver kan forlange at få udleveret kopi af et bødeforelæg, jf. § 832, som en juridisk person har vedtaget, og at det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at aktindsigt i bødeforelæg meddelt af politi eller anklagemyndigheden, som en fysisk person har vedtaget, ikke er omfattet af den foreslåede bestemmelse. Tilsynet bemærker, at begrebet personoplysninger i persondatalovens § 3, nr. 1, som udgangspunkt alene omfatter fysiske personer. Tilsynet anfører, at oplysninger om juridiske personer således falder uden for lovens almindelige regulering, jf. persondatalovens § 1, stk. 1 og 2, men at oplysninger om enkeltmandsejede virksomheder derimod er omfattet af begrebet personoplysninger, og at det endvidere antages, at også oplysninger om interessentskaber falder ind under lovens område, under forudsætning af at interessenterne er fysiske personer. Tilsynet går ud fra, at der med den nævnte ordning i lovforslagets § 41 g ikke lægges op til aktindsigt i personoplysninger omfattet af persondataloven, og finder, at dette bør tydeliggøres i lovforslaget. Det bemærkes, at aktindsigt i oplysninger om strafbare forhold vedrørende den personkreds, som er omfattet af persondataloven, ikke vil kunne ske inden for rammerne af persondatalovens § 8, ligesom en sådan ordning vil rejse spørgsmål i forhold til databeskyttelsesdirektivets artikel 8, stk. 5. Tilsynet peger endvidere på, at det ikke kan udelukkes, at der i enkelte af disse sager vil indgå oplysninger om fysiske personer, som f.eks. er ofre/forurettede i forbindelse med lovovertrædelsen i den konkrete sag. Dette kunne f.eks. være en sag inden for arbejdsmiljøområdet, hvor en medarbejder er kommet til skade. Tilsynet forudsætter i den forbindelse, at oplysningerne om sådanne personer kan undtages i medfør af retsplejelovens § 41 b, stk. 3, og at der heller ikke bør meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet (lovudkastets § 41 h) i disse oplysninger. Tilsynet finder, at dette bør fremhæves i bemærkningerne til lovforslaget. Tilsynet bemærker desuden, at det fremgår af den foreslåede § 41 g, stk. 4, at bl.a. § 41 e, stk. 5, finder tilsvarende anvendelse. Tilsynet har noteret sig – og lægger stor vægt på – henvisningen i den foreslåede § 41 g, stk. 4, til § 41 e, stk. 5, og det, der er anført i bemærkningerne til bestemmelsen, om, at henvisningen indebærer, at personnummer (dvs. personnummerets sidste fire cifre) ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

Datatilsynet peger endelig på, at der er særlige risici for kompromittering af fortrolige og følsomme oplysninger ved elektronisk databehand-

ling. Det anføres, at det således skal sikres, at der ved aktindsigt ikke utilsigtet gives indsigt i ekstra information, som måtte være indlejret i eller på anden måde tilknyttet dokumenter, dataudtræk mv. Dette bør efter tilsynets opfattelse også indgå i myndighedernes overvejelser i forbindelse med behandlinger af sager om aktindsigt efter forvaltningslovens regler. Tilsynet henviser i øvrigt til, at tilsynet i praksis har konstateret, at et særligt problem kan gøre sig gældende i forhold til metadata og ekstra information, der er indeholdt i indlejrede objekter såsom diagrammer. Fælles herfor er, at de ikke umiddelbart træder frem for læseren, og at dokumentet mv. indeholder flere oplysninger, end hvad der er tilsigtet.

Landsforeningen Ældresagen anfører, at udkastet til forvaltningslovens § 11, stk. 2, nr. 5, er svær at forstå, og foreslår, at formuleringen ændres til ”oplysninger, der er indhentet til brug for politiets forebyggende virksomhed”.

Om forslaget til forvaltningslovens § 11, stk. 2, nr. 5 (som afskærer partens ret til aktindsigt i visse sager i forbindelse med fuldbyrdelse af fængselsstraf og forvaring mv.) bemærkes, at der er tale om en uændret videreførelse af den gældende forvaltningslovs § 9, stk. 4, nr. 5, som Justitsministeriet ikke finder grundlag for at ændre formuleringen af.

Under henvisning til høringssvaret fra Datatilsynet skal Justitsministeriet bemærke, at myndighederne mv. ved administrationen af de regler, som foreslås ændret, i samme omfang som hidtil skal iagttage reglerne i persondataloven. Lovforslaget ændrer ikke herved, og ministeriet finder ikke behov for at præcisere dette i lovforslagets bemærkninger.

Som anført i bemærkningerne til forslaget til retsplejelovens § 41 g indebærer forslaget, at hvis et bødeforelæg indeholder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold eller virksomheders erhvervshemmeligheder, kan aktindsigten begrænses, hvis offentlighedens indsigt i retssager findes at burde vige for væsentlige hensyn til den pågældende enkeltperson eller virksomhed, jf. retsplejelovens § 41 b, stk. 3, nr. 3 (der bliver nr. 5, jf. lovforslagets § 2, nr. 2, men som ikke foreslås ændret).

For så vidt angår de høringsparter, der anfører, at visse af de foreslåede ændringer i forvaltningsloven vil medføre merudgifter, bemærkes, at Justitsministeriet finder, at ændringer i forvaltningsloven skal ses i sammenhæng med det fremsatte forslag til en ny offentlighedslov. Som nævnt i pkt. 6.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger vil ændringerne i

reglerne for behandlingen af en anmodning om aktindsigt mv., herunder ændringen af fristen for besvarelse af en aktindsigtsanmodning fra ti dage til syv arbejdsdage, medføre justeringer i forhold til den nuværende tilrettelæggelse af sagsbehandlingen af sådanne sager. Der kan imidlertid efter ministeriets opfattelse ikke peges på forhold, som vil indebære, at der samlet set vil være et øget ressourceforbrug forbundet med behandlingen af den enkelte anmodning om partsaktindsigt.

III. Lovforslaget

Det fremsatte lovforslag adskiller sig fra det udkast, der har været i høring, idet der er foretaget en række sproglige og redaktionelle ændringer mv. Der er herunder sket ændringer på bl.a. følgende punkter:

1. Den foreslåede ikrafttrædelsesdato for lovforslaget er ændret fra den 1. oktober 2011 til den 1. januar 2012.
2. Det er i bemærkningerne til forslaget til forvaltningslovens § 10 om meroffentlighedsprincippet, jf. bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 2, præciseret, at en forvaltningsmyndighed skal begrunde et afslag på meroffentlighed nærmere, og det er i den forbindelse nærmere angivet, hvordan begrundelseskravet vil kunne opfyldes, når der meddeles afslag på meroffentlighed i henholdsvis oplysninger eller dokumenter, jf. stk. 1, og sager, jf. stk. 2, undtaget fra aktindsigt.
3. I lyset af den usikkerhed om ekstraheringspligtens omfang efter forslaget til forvaltningslovens § 14 a, stk. 1, jf. lovforslagets § 1, nr. 4, som det udkast til forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven, der har været sendt i høring, har givet anledning til, har Justitsministeriet ændret i lovforslagets almindelige bemærkninger herom og i bemærkningerne til den pågældende bestemmelse, således der ikke er tvivl om, at der med § 14 a lægges op til at videreføre gældende ret, og at en gennemførelse af lovforslaget ikke vil betyde en indsnævring af pligten til at foretage ekstrahering. Justitsministeriet har herunder i lovforslagets almindelige bemærkninger indsat et andet eksempel til illustration af, hvad der efter forslaget til forvaltningslovens § 14 b skal forstås ved en intern faglig vurdering, end det eksempel som tilsyneladende navnlig er baggrund for den anførte usikkerhed om, hvorvidt den foreslåede § 14 a i forvaltningsloven vil videreføre gældende ret.

4. I lyset af høringssvaret fra Danmarks Medie- og Journalisthøjskole er det i pkt. 4.3.7.4.1 og pkt. 4.3.7.4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger i omtalen af, at der ikke vil skulle foretages ekstrahering af ”interne faglige vurderinger, der vil afspejle de politisk-strategiske overvejelser tilføjet ”i det omfang” på linje med bemærkningerne forslaget til offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt..

5. I bemærkningerne til forslaget til retsplejelovens § 41 g om aktindsigt i bødeforlæg vedtaget af en juridisk person, jf. bemærkningerne til lovforslagets § 2, nr. 8, er det præciseret, at der efter anmodning bør gennemføres en anonymisering af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold eller virksomheders erhvervshemmeligheder i et bødeforelæg, hvis anonymiseringen kan foretages uden nævneværdig brug af myndighedens ressourcer.