

Som det fremgår, er lovforslagets dokumentbegreb teknologineutralt. Det følger heraf, at spørgsmålet om, hvorvidt en e-mail er omfattet af lovens dokumentbegreb, skal afgøres efter de samme kriterier som gælder for andet materiale. Dette svarer efter Justitsministeriets opfattelse til, hvad der også i dag følger af gældende ret.

8.1. Endelig indeholder bilag 1 en række anbefalinger, som ifølge Jesper Tynell ligger uden for forslaget til den nye offentlighedslov og Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009.

8.2. Justitsministeriet finder ikke anledning til at kommentere de omhandlede anbefalinger, der ikke er nærmere begrundet.

Spørgsmål nr. 145: "Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 8. marts 2011 fra Danske Mediers Forum, jf. L 90 - bilag 23."

1. Danske Mediers Forum har den 8. marts 2011 rettet henvendelse til Folketingets Retsudvalg vedrørende forslaget til en ny offentlighedslov. I henvendelsen anføres indledningsvis, at Danske Mediers Forum ønsker at gøre Folketingets Retsudvalg opmærksom på, at sammenslutningen har fundet det nødvendigt at revurdere sin tilslutning til ministerbetjeningsreglen i Justitsministeriets lovforslag om offentlighed i forvaltningen.

Danske Mediers Forum anfører, at offentlighedsloven har til formål at sikre borgerne mulighed for at følge med i, hvad der sker i den offentlige forvaltning – såvel på landsplan som lokalt, og at det er et væsentligt demokratisk kendetegn, at borgerne får mulighed for på et oplyst grundlag at deltage i debatten om politiske beslutninger, initiativer, handlingsplaner samt andre relevante samfundsmæssige forhold. Danske Mediers forum anfører desuden, at intentionen om at sikre den fornødne indsigt i grundlaget for den offentlige forvaltnings dispositioner m.v. var en central del af de overvejelser og drøftelser, der lå til grund for Offentlighedskommissionens forslag om at indføre en ny ministerbetjeningsregel og ikke mindst de supplerende bestemmelser om aktindsigt i en sags faktiske grundlag (§ 28) og i interne faglige vurderinger i endelig form (§ 29).

Danske Mediers Forum anfører, at den igangværende behandling af lovforslaget i Folketinget – herunder særligt Justitsministeriets Statsretskon-

tors besvarelse af en række spørgsmål til konkrete eksempler i relation til ministerbetjeningsbestemmelsen (§ 24) – imidlertid har vist, at lovforslagets aktindsigtsregler ikke som forudsat giver mulighed for denne nødvendige indsigt i og kontrol med de politiske beslutninger, der ligger til grund for forvaltningens dispositioner m.v. Ifølge Danske Mediers Forum giver Justitsministeriets svar på flere af spørgsmålene udtryk for en kraftig indsnævring af retten til indsigt i en sags faktiske grundlag (§ 28) og i endelige faglige vurderinger (§ 29), hvilket ikke er konsistent med drøftelserne og den forståelse, som Offentlighedskommissionens forslag om ministerbetjeningsreglen var udtryk for.

Danske Mediers Forum anfører, at Justitsministeriets restriktive fortolkning af ministerbetjeningsreglen med al tydelighed har vist, at der ikke er den rette balance mellem saglige beskyttelseshensyn under forberedelse og offentlighedens ret til at kontrollere grundlaget for forvaltningens beslutninger, og Danske Mediers Forum kan derfor ikke længere støtte ministerbetjeningsreglen, således som den er formuleret og fortolket i Justitsministeriets lovforslag.

Danske Mediers Forum tilslutter sig i den forbindelse indholdet af det brev, som mindretallet i Offentlighedskommissionen har sendt til Retsudvalget den 1. marts 2011. Sammenslutningen er enig i de betragtninger, som fremføres i brevet, og ønsker ligeledes at udtrykke støtte til de i brevet fremførte ændringsforslag til ministerbetjeningsreglen samt de foreslåede præciseringer i formuleringen af §§ 28 og 29.

Danske Mediers Forum støtter endvidere fortsat de tre dissenser, som mindretallet i Offentlighedskommissionen afgav i betænkningen.

Danske Mediers Forum anfører endvidere, at sammenslutningen finder det problematisk, at væsentlige bestemmelser i Justitsministeriets forslag til lov om offentlighed i forvaltningen ikke stemmer overens med den afgrænsning og forståelse, som Offentlighedskommissionens lovudkast var udtryk for, og som var grundlaget for enighed blandt kommissionens medlemmer. Ifølge Danske Mediers Forum er ministerbetjeningsreglen nemlig ikke den eneste bestemmelse, hvor Justitsministeriets lovforslag og fortolkning divergerer fra lovudkastet i Offentlighedskommissionens betænkning. Danske Mediers Forum henviser herved til sin henvendelse af 6. januar 2011, hvori sammenslutningen gør opmærksom på andre afvigelser i forhold til Offentlighedskommissionens lovudkast.

Uanset de ovennævnte problemstillinger mener Danske Mediers Forum dog ikke, at lovforslaget skal forkastes i sin helhed, således som der gives udtryk for fra visse kanter. Danske Mediers Forum anfører, at forudsat at de ovennævnte bestemmelser bliver genovervejet, og den rette balance mellem saglige beskyttelseshensyn under forberedelse og offentlighedens ret til at kontrollere grundlaget for forvaltningens beslutninger bliver genindført, indeholder lovforslaget fortsat flere gode tiltag, der vil medføre en væsentlig bedre adgang til indsigt end den nuværende offentlighedslov, der har en række alvorlige mangler og ikke er i trit med den teknologiske udvikling.

Danske Mediers Forum anfører afslutningsvis, at lovforslaget om offentlighed i forvaltningen ikke er udtryk for en fuldkommen offentlighedslov, idet der fortsat er behov for yderligere forbedringer, men at lovforslaget trods alt er et skridt i den rigtige retning mod en åben og transparent offentlig forvaltning.

2. Justitsministeriet skal med hensyn til henvendelsen af 1. marts 2011 fra mindretallet i Offentlighedskommissionen – som Danske Mediers Forum udtrykker sin støtte til – henviser til besvarelsen af spørgsmål nr. 137 vedrørende lovforslaget. For så vidt angår Danske Mediers Forums henvendelse af 6. januar 2011 henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 54 vedrørende lovforslaget.

Justitsministeriet skal i øvrigt bemærke, at lovforslagets § 24 – bortset fra en sproglig præcisering af § 24, stk. 2 – indholdsmæssigt er identisk med § 24 i Offentlighedskommissionens lovudkast.

Spørgsmål nr. 146: "Under henvisning til den gennemgang af den norske offentlighedslov, som Folketingets Retsudvalg fik under sin studietur til Norge og Finland den 9. til 11. marts 2011, hvor begrænsningen af retten til aktindsigt i undtagelsesbestemmelserne udtrykkeligt lægger op til en konkret vurdering af, om man kan undtage et internt dokument fra offentlighed, vil ministeren da overveje om f.eks. § 23's ordlyd skulle ændres til at "følgende interne dokumenter kan undtages fra retten til aktindsigt" og vil det være mere i overensstemmelse med bestemmelsen om meroffentlighed og bemærkningerne hertil i lovforslaget?"

Justitsministeriet har forstået spørgsmålet således, at der sigtes til en ændring af lovforslagets § 23, stk. 1, 1. pkt., der fastslår, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter.

Justitsministeriet finder ikke grundlag for at ændre lovforslagets § 23, stk. 1, 1. pkt., der indholdsmæssigt går tilbage til den første offentlighedslov fra 1970.

Justitsministeriet skal herved henvise til, at myndighederne allerede efter den nuværende ordning skal foretage en konkret vurdering af, om en aktindsigtsanmodning kan imødekommes.

Det følger endvidere af lovforslagets § 14 (om meroffentlighedsprincippet), at det i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt skal overvejes, om der kan gives aktindsigt i sager, dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af lovforslagets §§ 19-21 og §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i persondataloven.

Bestemmelsen indebærer, at myndighederne har pligt til af egen drift at overveje, om der skal meddeles aktindsigt i dokumenter eller oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt, herunder interne dokumenter. Forpligtelsen til af egen drift at tage stilling til, om der kan meddeles aktindsigt – i dokumenter og oplysninger, der kan undtages – efter meroffentlighedsprincippet, kan i praksis føre til, at myndighederne i forbindelse med behandlingen af en aktindsigtsanmodning først foretager en vurdering af, om der foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter og oplysninger fra aktindsigt, og hvis det ikke er tilfældet, kan der meddeles aktindsigt med det samme. Foreligger der imidlertid et reelt og sagligt behov for at undtage dokumenterne eller oplysningerne fra aktindsigt, vil myndigheden herefter skulle foretage vurderingen af, hvilken undtagelsesbestemmelse der kan begrunde et afslag på aktindsigt, og om der er grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Spørgsmål nr. 147: ”Vil det være relevant med en udtrykkelig bestemmelse i lovforslaget, der forholdt sig til tidsperspektivet i forhold til den fortsatte opretholdelse af et dokument som internt?”

Justitsministeriet har forstået spørgsmålet således, at der sigtes til en bestemmelse, hvorefter der efter et vist åremål skulle være ret til at blive gjort bekendt med interne dokumenter.

Justitsministeriet finder ikke grundlag for at indføre en sådan bestemmelse, som vil være ny i forhold til den ordning med hensyn til interne dokumenter, der har været gældende siden den første offentlighedslov fra 1970.

Det skal i tilknytning hertil bemærkes, at det følger af lovforslagets § 14 (om meroffentlighedsprincippet), at det i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt skal overvejes, om der kan gives aktindsigt i sager, dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af lovforslagets §§ 19-21 og §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i persondataloven.

I forbindelse med vurderingen af, om der skal meddeles meraktindsigt i dokumenter mv. undtaget fra aktindsigt, vil der efter Justitsministeriets opfattelse efter omstændighederne kunne lægges vægt på, om det er længe siden de pågældende dokumenter mv. er indgået eller oprettet.

Spørgsmål nr. 148: ”Vil ministeren være indstillet på en evaluering af loven og i den forbindelse sikre, at der allerede fra lovens vedtagelse skabes grundlag for indhentelse af det nødvendige statistiske materiale, der i givet fald skulle indsamles før en relevant evaluering?”

Justitsministeriet finder ikke grundlag for på forhånd at fastsætte et nærmere angivet tidspunkt for en evaluering af den nye offentlighedslov. Justitsministeriet vil imidlertid løbende følge med i administrationen af loven, og hvis det måtte vise sig relevant, vil ministeriet tage initiativ med henblik på at få loven ændret.

Spørgsmål nr. 149: ”Hvordan kunne de finske regler om aktindsigt i såkaldte interne dokumenter (omfattet af forberedelsesfasen eller er betegnet som udkast) kunne bruges i en dansk kontekst i forhold til at begrænse anvendelsesområdet for lovforslagets § 24? Og hvordan vil det tilsvarende kunne gøre sig gældende i forhold til en udvidelse af adgang til de faglige vurderinger?”

Forholdet mellem den danske og den finske offentlighedsordning er beskrevet i Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009, side 192, hvor der bl.a. er anført følgende:

”Interne dokumenter er i den finske lov generelt undtaget fra aktindsigt. Det ser dog ud til, at selve begrebet interne dokumenter er snævrere i finsk ret end i dansk. Der er samtidig nogle modifikationer fra reglen om, at in-

ternt materiale kan undtages fra aktindsigt, som gør det vanskeligt at vurdere den reelle forskel på den danske og finske ordning.

Begrænsninger i retten til aktindsigt er i Finland formuleret som bestemmelser om tavshedspligt. Bedømt efter ordlyden er der færre begrænsninger i den finske lov end i den danske. Navnlig synes hensynet til offentlige interesser at være nedtonet i finsk ret i forhold til dansk ret.”

Begrænsninger i retten aktindsigt i den danske offentlighedslov er ikke formuleret som bestemmelser om tavshedspligt. Den danske ordning bygger derimod på, at der i loven er gjort undtagelse fra aktindsigt for så vidt angår nærmere angivne sager, dokumenter og oplysninger.

De to ordninger synes således opbygget på en grundlæggende forskellig måde, og Justitsministeriet finder det ikke muligt at vurdere, om den finske ordning kan eller bør tjene som inspiration for den nærmere udformning af reglerne i den danske offentlighedslov.

Spørgsmål nr. 150: ”Med hvilken begrundelse vil der kunne blive givet afslag på aktindsigt fra et folketingsmedlem, som ønsker tilsendt dokumenter omfattet af § 27, 2, og som ikke er en af de oprindelige modtagere af dokumenter, og hvilke saglige kriterier skal lægges til grund ved sådant et afslag?”

En aktindsigtsanmodning fra et folketingsmedlem vil skulle behandles på samme måde som anmodninger om aktindsigt fra andre, f.eks. journalister.

Dette indebærer, at forvaltningslovens almindelige sagsbehandlingsregler skal iagttages, herunder reglerne om begrundelse i §§ 22-24. Desuden vil en forvaltningsmyndighed skulle iagttage de almindelige grundlæggende forvaltningsretlige principper om saglighed m.v. ved behandlingen af en aktindsigtsanmodning fra et folketingsmedlem.

Spørgsmål nr. 151: ”Hvilken sanktion mener ministeren der skal være, hvis tidsfristerne i forbindelse med aktindsigt ikke overholdes, herunder tidsfristerne ved klagesager over manglende aktindsigt?”

Justitsministeriet finder ikke behov for at indføre særlige sanktionsbestemmelser vedrørende myndighedernes behandling af anmodninger om aktindsigt. Det bemærkes i den forbindelse, at det vil være muligt for den, der mener, at en myndighed f.eks. bevidst har forhalet sagen, at indbringe spørgsmålet for Folketingets Ombudsmand.

Spørgsmål nr. 152: "Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 29. marts 2011 fra DJØF, jf. L 90 – bilag 29."

1. I henvendelsen af 29. marts 2011 peger DJØF på en problemstilling vedrørende offentliggørelse af navne på embedsmænd i forbindelse med advokatundersøgelser og lignende.

DJØF anfører, at dets medlemmer i stigende grad bliver omfattet af advokatundersøgelser, der udover at vurdere, om de pågældende institutioner har begået fejl og forsømmelser, også skal vurdere, om der er grundlag for ansættelsesretlige sanktioner mod navngivne medarbejdere. Der peges i den forbindelse som et eksempel på, at der i advokatundersøgelsen om Finanstilsynets og Økonomi- og Erhvervsministeriets rolle i forbindelse med Roskilde Bank A/S blev rettet kritik mod navngivne medarbejdere i Finanstilsynet.

DJØF anmoder på den baggrund om, at Folketingets Retsudvalg sikrer, at det er muligt efter den nye offentlighedslov at anonymisere navnene på medarbejdere, når der i advokatundersøgelser og lignende rejses kritik mod dem, der vil kunne føre til ansættelsesretlige skridt.

2.1. Det er Justitsministeriets opfattelse, at det fremsatte lovforslag skaber den mulighed, som DJØF efterspørger i sin henvendelse. Om begrundelsen herfor henvises til pkt. 2.2 – 2.4 nedenfor.

2.2. Lovforslaget bygger på samme måde som den gældende offentlighedslov på, at der som udgangspunkt er aktindsigt i oplysninger om offentligt ansattes tjenstlige forhold.

Lovens undtagelsesbestemmelser vil imidlertid efter omstændighederne kunne danne grundlag for, at sådanne oplysninger ikke udleveres i forbindelse med aktindsigt, jf. f.eks. omtalen af lovforslagets § 9, stk. 2, nr. 2, i besvarelsen af spørgsmål nr. 132 vedrørende lovforslaget.

Som en anden undtagelsesbestemmelse, der i praksis vil kunne danne grundlag for at undtage oplysninger om offentligt ansattes tjenstlige forhold fra aktindsigt, kan der henvises til de særlige regler om personalesager, som videreføres med lovforslagets § 21.

Det følger af lovforslagets § 21, stk. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste. Det følger desuden af § 21, stk. 2, at retten til aktindsigt heller ikke gælder i

andre sager om enkeltpersoners ansættelse i det offentlige tjeneste bortset fra visse i stk. 3 og 4 nærmere fastlagte "standardprægede" oplysninger.

Det fremgår i den forbindelse bl.a. af lovforslagets § 21, stk. 3, at for så vidt angår ansatte i chefstillinger gælder lovens almindelige regler for oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse er truffet.

Lovforslagets § 21, stk. 2, gælder bl.a. sager om afskedigelse, suspension eller andre ansættelsesretlige sanktioner eller negative reaktioner i forhold til en offentligt ansat.

Bestemmelsen i § 21, stk. 2, kan imidlertid ikke anvendes i forhold til generelle personalesager eller andre sager hos vedkommende myndighed, som ikke har karakter af personalesager. Det gælder, selvom dokumenter og oplysninger, der indgår i konkrete personalesager om eventuelle ansættelsesretlige sanktioner mv., også vil kunne indgå i sådanne andre sager. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvor dokumenter og oplysninger, som indgår i en almindelig regnskabssag vedrørende en medarbejders brug af myndighedens kreditkort, har dannet grundlag for en konkret personalesag, hvor myndigheden overvejer at meddele medarbejderen en advarsel for at have brugt kreditkortet i strid med reglerne.

Der kan dog i den forbindelse henvises til, at der i lovforslagets bemærkninger til § 21, stk. 2, er anført følgende:

"I de tilfælde, hvor dokumenter fra konkrete personalesager (tillige) indgår i generelle personalesager eller i andre sager, vil der normalt – på baggrund af de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i stk. 2 – kunne give afslag på aktindsigt i de nævnte dokumenter fra den konkrete sag efter § 33, nr. 5."

Den anvendelse af generalklausulen i lovforslagets § 33, nr. 5, der således er forudsat med lovforslaget, vil gøre det muligt at sikre, at den beskyttelse af hensynet til offentligt ansatte, som ligger bag bestemmelsen i § 21, stk. 2, ikke i konkrete tilfælde er utilstrækkelig, når dokumenter mv., der indgår i konkrete personalesager, også indgår i andre sager hos vedkommende myndighed.

2.3. Hvis der f.eks. i medierne har været påstande om, at en forvaltningsmyndighed har begået fejl eller forsømmelser i forbindelse med f.eks. behandlingen af en sag, vil dette kunne give anledning til, at myndigheden enten selv eller ved hjælp af f.eks. en advokat lader påstanden undersøge.

Sagen om undersøgelse af påstanden om, at myndigheden har begået fejl mv., vil efter lovforslaget være omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler.

Der kan imidlertid allerede på det tidspunkt, hvor undersøgelsen iværksettes, også foreligge en konkret personalesag. Det kan f.eks. skyldes, at det – selv om det ikke endnu kan lægges til grund, om der er begået fejl mv. – på forhånd står klart, hvilke ansatte det i givet fald kan komme på tale at søge draget til ansvar.

En konkret personalesag kan imidlertid også opstå senere og f.eks. på baggrund af de – eventuelt foreløbige – resultater af undersøgelser, som foretages af myndigheden selv eller f.eks. en advokat, og som peger i retning af, at konkrete ansatte kan have begået fejl mv.

Uanset på hvilket tidspunkt den konkrete personalesag måtte være opstået, vil sagen være undtaget fra retten til aktindsigt efter lovforslagets § 21, stk. 2.

2.4. I anledning af DJØF's henvendelse bemærkes herefter følgende:

I en situation, hvor der i en advokatundersøgelse eller lignende rejses kritik mod navngivne offentligt ansatte, der vil kunne føre til negative ansættelsesretlige reaktioner, vil der (i hvert fald på det tidspunkt) foreligge en konkret personalesag, hvori den relevante del af advokatundersøgelsen indgår. Denne sag vil være undtaget fra retten til aktindsigt efter lovforslagets § 21, stk. 2.

En advokatundersøgelse eller lignende kan være iværksat med henblik på (kun) at få undersøgt et konkret personalespørgsmål, og i så fald indgår advokatundersøgelsen mv. alene i den pågældende personalesag.

Ofte vil advokatundersøgelser mv. imidlertid have et bredere sigte end en konkret personalesag og f.eks. have til formål at afdække, om myndigheden som sådan har begået fejl eller forsømmelser. I sådanne tilfælde vil

advokatundersøgelsen – herunder dele, der måtte indeholde kritik mod konkrete offentligt ansatte – derfor også indgå i en anden sag, og denne sag vil som udgangspunkt være omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler.

I forhold til aktindsigtsbegæring, der også omfatter en sådan anden sag, vil det, der er forudsat med lovforslaget vedrørende anvendelsen af lovforslagets § 33, nr. 5 (jf. pkt. 2.2), imidlertid gøre det muligt at foretage en anonymisering af de relevante dele af advokatundersøgelsen mv., som forhindrer identifikation af offentligt ansatte, der i undersøgelse er genstand for kritik, der vil kunne føre til negative ansættelsesretlige reaktioner i forhold til de pågældende.

Der kan herved bl.a. peges på, at den beskyttelse i forhold til sager om negative ansættelsesretlige sanktioner, der modsætningsvist ligger i lovforslagets § 21, stk. 3, hvorefter lovens almindelige regler i personalessager kun gælder oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover for så vidt angår ansatte i chefstillinger, og kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse er truffet, ellers måtte anses for utilstrækkelig.

Sammenfattende er det som nævnt i pkt. 2.1 Justitsministeriets opfattelse, at det fremsatte lovforslag skaber den mulighed, som DJØF efterspørger i sin henvendelse af 29. marts 2011.

Spørgsmål nr. 153: ”Vil ministeren beskrive og uddybe de retlige begrænsninger som ligger i lovforslagets § 24 om ministerbetjening?”

1. Formålet med lovforslagets § 24 om ministerbetjening er at beskytte det forberedende arbejde, der er nødvendigt, for at en minister kan løse sine opgaver som regeringspolitiker. Reglen i § 24 svarer til det, som en enig Offentlighedskommission foreslog i sit lovudkast.

Lovforslagets § 24 må ses i nær sammenhæng med lovforslagets §§ 28 og 29, fordi disse to bestemmelser gennembygger § 24. Bestemmelserne i § 28 og § 29 indebærer, at § 24 ikke vil kunne anvendes til ”at undgå” offentlighed om en sags faktiske grundlag.

Reglen i § 24 bygger videre på den beskyttelse, som allerede ligger i den gældende offentlighedslov fra 1985, men som ikke længere rækker til. Det forberedende arbejde foregik tidligere først og fremmest i ministerens

departement. I dag kræver det imidlertid i meget videre omfang et tværgående samarbejde med inddragelse af styrelser og andre ministerier for sikre kvaliteten i det forberedende arbejde, og den gældende offentlighedslov beskytter ikke på tilstrækkelig måde dette tværgående samarbejde.

2. Der gælder en række retlige begrænsninger for anvendelsen af lovforslagets § 24. Det fremgår i den forbindelse af bemærkningerne til bestemmelsen, at § 24, stk. 1, skal fortolkes og anvendes restriktivt.

Ministerbetjeningsreglen gælder således ikke i alle sager. Dette skyldes bestemmelsen i lovforslagets § 24, stk. 2, som i praksis betyder, at ministerbetjeningsreglen ikke kan bruges, når ministeren handler som forvaltningschef. Reglen kan således bl.a. ikke anvendes, når det gælder konkrete afgørelsessager, jf. stk. 2, nr. 1.

Hvis Integrationsministeriet skal behandle en klage over et afslag på familiesammenføring, vil § 24 f.eks. ikke kunne bruges til at undtage et notat, hvori Udlændingetjenesten redegør for deres overvejelser i sagen, selv om ministeren på grund af politisk debat om sagen har brug for notatet.

Reglen i § 24 gælder heller ikke for alle dokumenter og oplysninger. § 24 omfatter således kun interne dokumenter mv. fra ministerierne. Det betyder, at dokumenter til eller fra f.eks. en kommune, Kommunernes Landsforening, et privat konsulentfirma, et politisk parti eller en international organisation ikke kan undtages fra aktindsigt efter § 24. Dette gælder, selv om dokumenterne skal forelægges ministeren.

Det er desuden ikke alle ministeriernes interne dokumenter og oplysninger, der kan undtages på grundlag af § 24. Det således en betingelse, at det pågældende dokument mv. er udvekslet på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for bistand fra embedsværket.

Hvis en myndighed vil anvende ministerbetjeningsreglen, er det myndighedens ansvar, at det i det konkrete tilfælde kan lægges til grund, at betingelsen efter § 24 om ministerens behov er opfyldt. Det skal nævnes, at det ikke kan lægges til grund, at betingelsen om ministerens behov er opfyldt, blot fordi pressen udviser interesse for en bestemt sag.

3. Selv om et internt dokument kan undtages efter ministerbetjeningsreglen i § 24, er det ikke alle slags oplysninger i dokumentet, der kan holdes tilbage. Dette skyldes de i pkt. 1 nævnte regler i lovforslagets §§ 28 og 29 om den såkaldte ekstraheringspligt.

Hvis f.eks. en styrelse har lavet et udkast til ministerens tale til et samråd i Folketinget om forgiftet kød, vil faktuelle oplysninger i udkastet om, at der i udlandet er konstateret flere dødsfald på grund af det forgiftede kød, skulle udleveres efter lovens almindelige regler på grund af § 28. Dette gælder, selv hvis ministeren inden samrådet beslutter sig for at fjerne oplysningerne fra talen.

4. Formålet med ministerbetjeningsreglen er som nævnt at beskytte det forberedende arbejde, der er nødvendigt, for at en minister kan løse sine opgaver som regeringspolitiker. Det betyder imidlertid ikke, at § 24 giver mulighed for at sætte en aktindsigtssag i bero, indtil f.eks. den politiske beslutning er truffet. En forvaltningsmyndighed vil således være forpligtet efter lovens almindelige ordening til at behandle og træffe afgørelse om aktindsigtsbegæring i sager, selv om ministeren fortsat har behov for rådgivning og bistand. Dette vil f.eks. kunne betyde, at der under det forberedende arbejde vil skulle udleveres oplysninger om sagens faktuelle grundlag, som f.eks. oplysningerne om de konstaterede dødsfald.

Spørgsmål nr. 154: ”Indebærer lovforslagets § 29 en begrænsning af retten i aktindsigt sammenlignet med den gældende offentlighedslov, når reglen om ministerrådgivning tages i betragtning?”

1. Den gældende offentlighedslov indeholder ikke nogen pligt til at meddele indsigt i (ekstrahere) oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, som er indeholdt i dokumenter undtaget fra aktindsigt.

Ekstraheringspligten efter den gældende lov gælder således alene oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet.

Med bestemmelsen i lovforslagets § 29 foreslås ekstraheringspligten udvidet.

Der skal således efter lovforslaget også meddeles indsigt i oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, som findes i en række af de dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt (f.eks. interne dokumenter),

hvis oplysningerne indgå i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende, jf. § 29, stk. 1, 1. pkt.

Den foreslåede udvidelse af ekstraheringspligten vil indebære, at f.eks. et ministerium – når betingelserne i § 29, stk. 1, 1. pkt., er opfyldt – skal ekstrahere oplysninger af en karakter, som ministeriet efter den gældende offentlighedslov ikke har pligt til at ekstrahere.

2. Det følger af lovforslagets § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led, at retten til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form ikke gælder i forhold til oplysninger, som findes i et dokument, der indgår i sager om politiske initiativer omfattet af § 29, stk. 1, 1. pkt., såfremt dokumentet er udarbejdet til brug for ministerrådgivning.

Bestemmelsen i lovforslagets § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led, modificerer i et vist omfang den udvidelse af ekstraheringspligten, som lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt., er udtryk for.

Modifikationen betyder imidlertid ikke, at lovforslagets § 29 samlet set indebærer en begrænsning af retten til aktindsigt sammenlignet med gældende ret. Tværtimod vil bestemmelsen i § 29 udvide retten til aktindsigt.

3. Det kan i øvrigt nævnes, at reglen vedrørende ministerrådgivning ikke indebærer, at der slet ikke vil være indsigt i de faglige vurderinger, som vedrører offentliggjorte politiske initiativer, blot fordi den interne faglige vurdering (også) er indeholdt i et ministerrådgivningsdokument.

Dette skyldes, at de pågældende faglige vurderinger også vil kunne fremgå af andre dokumenter, som ikke har karakter af ministerrådgivningsdokumenter, og der vil i så fald være aktindsigt i disse andre dokumenter efter lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt.

Hvis f.eks. et ministeriums interne faglige vurdering i endelig form findes i et tidligere udarbejdet internt notat i ministeriet, og dette notat er omfattet af en anmodning om aktindsigt, vil denne oplysning være ekstraheringspligtig efter § 29, stk. 1, 1. pkt., selvom den interne faglige vurdering også findes i et ministerrådgivningsdokument omfattet af § 29, stk. 1, 2. pkt. – f.eks. et papir til brug for ministerens deltagelse i regeringens Koordinationsudvalg.

Spørgsmål nr. 155: ”Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 27. marts 2011 fra Jens Overø, jf. L 90 - bilag 30.”

Jens Overø har den 27. marts 2011 rettet henvendelse til Folketingets Retsudvalg vedrørende forslaget til en ny offentlighedslov. I henvendelsen er optrykt et læserbrev dateret den 20. december 2010, som Jens Overø har sendt til Jyllandsposten.

I henvendelsen anfører Jens Overø bl.a., at lovforslagets § 24 på en helt uantagelig måde begrænser mulighederne for aktindsigt, og at ministre skal kunne kontrolleres. Jens Overø anfører videre, at lovbemærkningerne til § 24 er helt usædvanligt ordrige, og at de mange ord tyder på, at koncipisten af § 24 ikke har skrevet paragraffen med god samvittighed. Jens Overø foreslår, at ”lovforslagets § 24 formuleres således, at den gældende retstilstand føres videre: kun dokumenter og oplysninger, der behandles internt i et ministeriums departement, skal være undtaget fra retten til aktindsigt.”

I læserbrevet anfører Jens Overø bl.a., at den danske justitsminister har fremlagt et lovforslag, hvorefter offentlighedsprincippet bliver sat ud af kraft, når der er tale om det, der med et bredt udtryk kaldes ”ministerbetjening” (lovforslagets § 24). Jens Overø anfører, at det følger heraf, at forespørgsler, informationer, besvarelser, kort sat al korrespondance, der vedrører ”ministerbetjening”, ikke er tilgængelig for offentligheden, men at det lige præcis er en ministers handlinger som politiker, der er af interesse, når en ministers gøren og laden skal bedømmes. Jens Overø anfører desuden, at det med lovforslaget ikke længere vil være muligt at se til bunds i, hvad en minister sad med af informationer, da dette eller hint blev besluttet, og at ministeren offentligt kan hævde at have været i god tro, hvis et eller andet ramler. Jens Overø anfører videre, at ingen kan få oplyst, hvad en styrelse eller et direktorat mente om konsekvenserne af påtænkte regelændringer, og at offentligheden heller ikke kan få indsigt i råd eller synspunkter fra andre ministerier. Jens Overø anfører, at det er et klart tilbageskridt, og at en del af de seneste 10-20 års ”sager” aldrig ville være kommet frem med en sådan regel. Jens Overø anfører afslutningsvis, at store dele af lovforslaget er gode og fornuftige, men at § 24 er en plet, der må fjernes.

Om baggrunden for lovforslagets § 24 kan Justitsministeriet henvise til pkt. 4.14 i lovforslagets almindelige bemærkninger samt til bl.a. besvarelsen af spørgsmål nr. 153 vedrørende lovforslaget. Den nævnte be-

stemmelse svarer til, hvad en enig Offentlighedskommission anbefalede i det lovudkast, der findes i kapitel 27 i betænkning nr. 1510/2009.

Spørgsmål nr. 156: ”I forlængelse af ministerens svar på L 90 spørgsmål 153 bedes ministeren oplyse, om § 24 vil kunne bruges til at undtage et notat, der ikke ligger i én konkret klagesag, men som udarbejdes fordi der f.eks. pga. flere klagesager bliver stillet spørgsmål i pressen og i Folketinget.”

Som det fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 153 vedrørende lovforslaget, gælder der en række retlige begrænsninger for anvendelsen af lovforslagets § 24. Ministerbetjeningsreglen gælder således bl.a. ikke i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. § 24, stk. 2, nr. 1.

Som eksempel er i den nævnte besvarelse anført, at hvis Integrationsministeriet skal behandle en klage over et afslag på familiesammenføring, vil § 24 f.eks. ikke kunne bruges til at undtage et notat, hvori Udlændingeservice redegør for deres overvejelser i sagen, selv om ministeren på grund af politisk debat om sagen har brug for notatet. Dette skyldes, at notatet indgår i en afgørelsessag, jf. lovforslagets § 24, stk. 2, nr. 1.

Hvis f.eks. Folketinget stiller en minister spørgsmål vedrørende én eller flere konkrete afgørelsessager, og det pågældende departement til brug for besvarelsen af dette spørgsmål udarbejder et internt notat – der ikke afgives til udenforstående – vil notatet indgå som et dokument i den sag, der vedrører besvarelsen af folketingsspørgsmålet. Et sådant notat vil kunne undtages efter lovforslagets § 23 om interne dokumenter.

Hvis det omhandlede notat derimod var udarbejdet af f.eks. en styrelse til brug for besvarelsen af folketingsspørgsmålet, ville det kunne undtages efter lovforslagets § 24, stk. 1.

Spørgsmål nr. 157: ”I forlængelse af ministerens svar på L 90 spørgsmål 153 bedes ministeren redegøre for, om der ikke i en meget stor del af forvaltningssagerne pga. tavshedspligt ikke vil være aktindsigt, fordi det angår privatpersoner og virksomheders forhold i sager, der kan være følsomme.”

Efter lovforslaget kan enhver – ligesom efter den gældende offentlighedslov – forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, jf. § 7, stk. 1. Retten til akt-

indsigt omfatter i henhold til lovforslagets § 7, stk. 2, nr. 1, med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag.

Det følger af lovforslagets § 30 – der er enslydende med den gældende offentlighedslovs § 12, stk. 1 – at retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om 1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold og 2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes.

Spørgsmålet om, hvorvidt dokumenter der indgår i en sag, der er omfattet af retten til aktindsigt, helt eller delvist kan undtages, fordi dokumenterne ”angår privatpersoner og virksomheders forhold i sager, der kan være følsomme”, vil således bero på en konkret vurdering af, om det enkelte dokument indeholder oplysninger, der kan undtages fra retten til aktindsigt efter lovforslagets § 30. Justitsministeriet har bl.a. derfor ikke mulighed for at vurdere, i hvor stor en andel af dokumenterne i forvaltningens sager der ikke er ret til aktindsigt af den anførte grund.

Det skal dog fremhæves, at lovforslagets udgangspunkt om, at der ret til aktindsigt i forvaltningens sager, også gælder i forhold til sager om en privat person eller en virksomhed, og at undtagelse af oplysninger efter lovforslagets § 30 alene kan ske, hvis en konkret vurdering fører til, at betingelserne herfor er opfyldt.

Spørgsmål nr. 158: ”Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 6. april 2011 fra Lars Rugaard, jf. L 90 - bilag 33.”

1. Lars Rugaard har den 6. april 2011 rettet henvendelse til Folketingets Retsudvalg med kommentarer til Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 153 vedrørende lovforslag.

Lars Rugaard anfører mere generelt, at svaret på spørgsmål 153 bør læses i sammenhæng med den række svar (Retsudvalgets spørgsmål 9-53 vedrørende lovforslaget), der redegør for adgangen til aktindsigt i konkrete dokumenter, og at disse svar giver en større indsigt i, hvad det er, § 24 lukker af for, end de forholdsvist brede vurderinger i svaret på spørgsmål nr. 153 vedrørende lovforslaget.

Lars Rugaard anfører desuden, at adgangen til oplysninger om en sags faktiske grundlag ikke må forveksles med adgang til oplysninger, der afslører magtmisbrug eller forsøg på magtmisbrug, og at dette står meget klart efter en gennemgang af hvidbogens eksempelmateriale (Justitsministeriet har forstået dette således, at der sigtes til bogen *"Ministerbetjening – En journalistisk hvidbog"* af Erik Valeur og Lars Rugaard, 2010). Lars Rugaard anfører, at det også fremgår af Justitsministeriets svar på Retsudvalgets spørgsmål 9-53 om adgang til konkrete dokumenter, hvor det dokumenteres, at adgangen til sagens faktiske grundlag ikke muliggør afsløring af, hvad der faktisk sker. Lars Rugaard anfører, at det samme gælder faglige vurderinger i endelig form, der i væsentligt omfang vil omfatte dokumenter, der allerede er til rådighed for offentligheden.

Herudover anfører Lars Rugaard, at mens lovforslagets § 24, stk. 2, klart siger, at ministerbetjening ikke gælder i sager, hvor ministeren optræder som forvaltningschef, er det vigtigt at erindre, at sådanne afgørelser i vidt omfang gælder person- og virksomhedssager, der på anden måde (tavs-hedspligt etc.) vil være unddraget aktindsigt.

Endvidere anfører Lars Rugaard, at det ligger i sagens natur, at da en minister ikke har instruktionsbeføjelse over for sådanne organer (KL, kommuner, eksterne konsulenter etc.) giver adgangen til sådanne dokumenter normalt heller ikke mulighed for at afsløre magtmisbrug m.v. Derudover bør man bemærke de begrænsninger af aktindsigt i ministerbetjening, der fremgår af § 25.

Lars Rugaard anfører endelig, at der altid vil kunne argumenteres for, at en sag, der kan forventes at få stor og eventuel negativ offentlig opmærksomhed, vil være noget, en minister skal eller kan forventes at blive rådgivet om fra embedsværket, og at der derfor ikke i disse sager ville være behov for at forsøge at stille dem i bero.

2. Justitsministeriet kan om lovforslagets § 24 om ministerbetjening, herunder om de retlige begrænsninger, der ligger i bestemmelsen, bl.a. hen-vise til besvarelsen af spørgsmål nr. 18 og 153 vedrørende lovforslaget samt pkt. 4.14 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

For så vidt angår spørgsmålet om at undtage dokumenter fra retten til aktindsigt i sager omfattet af lovforslagets § 24, stk. 2, fordi de pågæl-dende dokumenter indgår i "person- og virksomhedssager", henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 157 vedrørende lovforslaget. Som det bl.a.

fremgår heraf, gælder lovforslagets udgangspunkt om, at der ret til aktindsigt i forvaltningens sager, også i forhold til sager om en privat person eller en virksomhed, og undtagelse af oplysninger efter lovforslagets § 30 kan alene ske, hvis en konkret vurdering fører til, at betingelserne herfor er opfyldt.

Efter bestemmelsen i § 30 omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om 1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold eller 2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes.

Når det gælder lovforslagets § 25 kan der bl.a. henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 141 og 142 vedrørende lovforslaget. Det fremgår bl.a. heraf, at bestemmelsen i § 25 ikke giver adgang til at undtage interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem på den ene side kommunerne og regionerne og på den anden side staten. Bestemmelsen giver alene adgang til at undtage interne dokumenter og oplysninger, der – i de i bestemmelsen nævnte sammenhænge – udveksles mellem KL, Danske Regioner, kommunerne og regionerne.

Spørgsmål nr. 159: ”Ministeren bedes redegøre for i hvilket omfang der er den samme notatpligt for sms, facebookbeskeder m.m., som for telefonsamtaler/beskeder.”

Det følger af lovforslagets § 13, stk. 1, at i sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en myndighed m.v., skal den pågældende myndighed m.v., når den mundtligt eller på anden måde bliver bekendt med oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse, snarest muligt gøre notat om indholdet af oplysningerne eller vurderingerne. Det gælder dog ikke, hvis oplysningerne eller vurderingerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Notatpligten efter bestemmelsen gælder, uanset på hvilken måde en myndighed er kommet i besiddelse af de pågældende oplysninger. Bestemmelsen i lovforslagets § 13, stk. 1, svarer med enkelte sproglige ændringer til den gældende offentlighedslovs § 6, stk. 1.

Efter lovforslagets § 13, stk. 2, skal en myndighed m.v. i sager, hvor der vil blive truffet en afgørelse, endvidere snarest muligt tage notat om væ-

sentlige sagsekspeditionsskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Bestemmelsen – der er ny – er udtryk for en lovfæstelse af den del af området for en almindelig ulovbestemt forvaltningsretlig retsgrundsætning om myndighedernes notatpligt, der angår afgørelsessager, jf. bemærkningerne til lovforslagets § 13, stk. 2. Notatpligten efter bestemmelsen gælder, uanset hvilken form det pågældende ekspeditionsskridt har.

I tilfælde, hvor der gælder en notatpligt i forhold til en sms-besked m.v., må beskeden anses for omfattet af lovens dokumentbegreb, jf. herved også Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009, side 338.

Det anførte indebærer, at en sms-besked m.v., der indeholder notatpligtige oplysninger, enten vil skulle f.eks. udskrives og journaliseres, eller at der efter lovforslagets § 13 vil skulle tages notat om beskeden.

Spørgsmål nr. 160: ”I hvilket omfang er der i dag aktindsigt i resultatkontrakter o.lign. for henholdsvis offentlige myndigheder, institutioner, ansatte, private firmaer og vil lovforslaget medføre ændringer i dette og i så fald hvilke.”

Efter lovforslaget kan enhver – ligesom efter den gældende offentlighedslovs § 4, stk. 1, 1. pkt. – forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, jf. § 7, stk. 1. Retten til aktindsigt omfatter i henhold til lovforslagets § 7, stk. 2, nr. 1, med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag.

En resultatkontrakt for en offentlig myndighed, institution m.v. vil efter både den gældende offentlighedslov og lovforslaget være omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler. Det samme gælder en resultatkontrakt, som måtte være indgået med en privat virksomhed. Lovforslaget ændrer således ikke ved den gældende ordning, hvorefter de nævnte resultatkontrakter er omfattet af retten til aktindsigt.

En resultatlønskontrakt for ansatte hos en offentlig myndighed m.v. – der typisk vil indgå som et dokument i den ansattes konkrete personalesag – vil efter den gældende offentlighedslov alene i begrænset omfang være omfattet af retten til aktindsigt. Dette skyldes, at det følger af offentlighedslovens § 2, stk. 2, 2. pkt., at retten til aktindsigt ikke gælder i sager

om enkeltpersoners ansættelse i det offentlige tjeneste (konkrete personalesager), bortset fra visse i stk. 3 nærmere angivne oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger gælder loven endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel eller derover i et tidsrum af to år efter, af den endelige afgørelse herom er truffet. I det omfang en resultatlønskontrakt for den ansatte indeholder oplysninger omfattet offentlighedslovens § 2, stk. 3, vil de pågældende oplysninger således være omfattet af lovens almindelige regler om aktindsigt.

Offentlighedslovens § 2, stk. 2 og 3, foreslås videreført med lovforslagets § 21, stk. 1-3.

Som noget nyt indebærer lovforslagets § 21, stk. 4, imidlertid, at der i konkrete personalesager – udover de nævnte oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 2, stk. 3, og lovforslagets 21, stk. 3 – i overensstemmelse med lovens almindelige regler skal meddeles indsigt i oplysninger i den øverste ledelseskontrakt om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed m.v.

Om baggrunden for den foreslåede § 21, stk. 4, henvises til Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009, side 497 ff. Der henvises endvidere til bemærkningerne til bestemmelsen, hvor der er anført bl.a. følgende:

”Udtrykket *den øverste ledelseskontrakt* omfatter den resultatlønskontrakt, der gælder for den øverste ansatte leder af en i formel (organisatorisk) forstand selvstændig myndighed, jf. dog nedenfor, og som indeholder oplysninger om den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer. Derimod omfatter udtrykket ikke andre lignende resultatlønskontrakter på lavere ledelsesniveauer inden for den enkelte myndighed. Det beror bl.a. på, at sådanne andre lignende resultatlønskontrakter på lavere ledelsesniveauer inden for den enkelte myndighed sjældent vil afspejle den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer.

[...]

Bestemmelsen giver alene ret til indsigt i den øverste ledelseskontrakt, i det omfang den pågældende kontrakt indeholder oplysninger om den pågældende myndigheds *overordnede prioriteringer*. Bestemmelsen giver således alene ret til indsigt i de dele af kontraktens oplysninger, der afspejler den pågældende myndigheds overordnede målsætninger og den indbyrdes vægtning heraf ved fastsættelse af resultatlønnen (lønparametre). Som et eksempel kan nævnes oplysninger om den pågældende myndigheds målsætninger med hensyn til den fortsatte udvikling af myndighedens sagsom-

råder og den indbyrdes vægtning heraf ved fastsættelse af resultatlønnen. Derimod giver bestemmelsen ikke ret til indsigt i de dele af kontraktens oplysninger, der afspejler lederens eventuelle personlige målsætninger eller lignende. Som et eksempel kan nævnes oplysninger om lederens eventuelle målsætninger med hensyn til personlig udvikling og synlighed.

Mens bestemmelsen giver ret til indsigt i den øverste ledelseskontrakt, i det omfang den pågældende kontrakt indeholder oplysninger om den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer, giver bestemmelsen ikke ret til indsigt i eventuelle andre dokumenter, der afspejler lederens opfyldelse af kontraktens overordnede målsætninger eller lignende. Der kan herved henvises til de hensyn, som ligger bag stk. 1 og 2, der bl.a. undtager sager vedrørende enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste fra retten til aktindsigt.

Ifølge bestemmelsen i stk. 4, skal der meddeles indsigt i de pågældende oplysninger i *overensstemmelse med lovens almindelige regler*. Det betyder bl.a., at indsigt i de pågældende oplysninger efter omstændighederne vil kunne nægtes efter lovforslagets undtagelsesbestemmelser. Som et eksempel kan nævnes, at indsigt i oplysninger om målsætninger vedrørende organisatoriske omstruktureringer eller lignende efter omstændighederne vil kunne nægtes efter undtagelsesbestemmelsen i § 33, nr. 2.

En myndighed skal overveje, om der efter lovforslagets § 14 om merofentlighed efter omstændighederne kan gives aktindsigt i videre omfang. Der bør i sådanne tilfælde gives aktindsigt i videre omfang, hvis der foreligger et rimeligt offentlighedshensyn, og hvis modstående hensyn – herunder bl.a. til lederen og til andre ansatte – ikke er til hinder herfor. Som et eksempel kan nævnes det tilfælde, hvor der i kontrakter med ledere af større (kommunale) institutioner m.v., der ikke er omfattet af stk. 4, fremgår oplysninger, der på væsentlig og selvstændig måde belyser den ansvarlige myndigheds overordnede prioriteringer.”

Spørgsmål nr. 161: ”Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 11. april 2011 fra DJØF, jf. L 90 – bilag 35.”

DJØF har den 11. april 2011 rettet henvendelse til Folketingets Retsudvalg om Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 152 vedrørende lovforslaget. I brevet anføres det, at DJØF først og fremmest finder det meget tilfredsstillende, at besvarelsen fastlægger en forsvarlig retstilstand for konkrete embedsmænd, der måtte være involveret i advokatundersøgelser mv., og anfører at beskrivelsen af den tilsigtede retstilstand er meget præcis og grundig, hvilket styrker den samlede vurdering.

DJØF anfører videre, at da selve regelgrundlaget i sin basale ordlyd ikke ændres væsentligt fra den nugældende offentlighedslov til det forslag, der behandles i øjeblikket, er det afgørende, at Folketingets Retsudvalg i forbindelse med betækningsafgivelsen særskilt nævner den i besvarelsen nævnte tilsigtede retstilstand, således at denne fremover kan lægges til

grund, såfremt forslaget om en ny offentlighedslov vedtages. DJØF foreslår, at det f.eks. kunne ske ved et bidrag i Folketingets Retsudvalgs betænkning af følgende indhold:

”Udvalget har noteret sig den besvarelse, som Justitsministeren har afgivet på spørgsmål 152 om mulighederne for at anonymisere navngivne embedsmænd i forbindelse med advokatundersøgelser mv. Udvalget finder, at de hensyn, der redegøres for i besvarelsen, er hensigtsmæssige og forsvarlige for at opretholde en rimelig retssikkerhed for medarbejderne. Den videre behandling af medarbejdernes evt. konkrete ansvar vil ske i fora, der allerede er indrettet med henblik på at gøre ansættelsesretlige konsekvenser gældende under iagttagelse af parternes retssikkerhed.”

Justitsministeriet har ikke kommentarer til DJØF's forslag til, hvad Folketingets Retsudvalg kan anføre i sin betænkning vedrørende lovforslaget.

Det bemærkes dog, at Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 152 vedrørende lovforslaget vil være en del af forarbejderne til den nye offentlighedslov, som vil have betydning for fortolkningen af loven, også selvom der ikke henvises til besvarelsen i Retsudvalgets betænkning vedrørende lovforslaget.

Spørgsmål nr. 162: ”Ministeren bedes redegøre for i hvilket omfang, der ville være givet aktindsigt i hver enkelt af de dokumenter, som HK har fået aktindsigt i fra L 136, herunder mailkorrespondancen mellem ministeriet og Forsikring & Pension, såfremt lovforslaget L 90 havde været gældende.”

1. Justitsministeriet har forstået spørgsmålet således, at der sigtes til ministeriets sag under sagsnr. 2011-702-0142 (forslag til lov om ændring af lov om erstatningsansvar og lov om arbejdsskadesikring).

I den pågældende sag har HK Danmark den 7. marts 2011 anmodet om aktindsigt i samtlige dokumenter (fra og med den 11. maj 2010), der indgår i Justitsministeriets sag vedrørende forslag til lov om ændring af lov om erstatningsansvar og lov om arbejdsskadesikring (Tidspunktet for ophør af krav på erstatning for tabt arbejdsfortjeneste m.v.) (L 136). HK Danmark har desuden den 30. marts 2011 anmodet om aktindsigt i yderligere dokumenter, der indgår i den pågældende sag.

Justitsministeriet har ved afgørelser af 22. marts og 14. april 2011 delvist imødekommet HK Danmarks anmodninger om aktindsigt i sagen og i den forbindelse meddelt aktindsigt i godt 50 dokumenter.

2. På det tidspunkt, hvor Justitsministeriet traf afgørelse om aktindsigt i den pågældende sag, var det omhandlede lovforslag fremsat for Folketinget, hvorfor dokumenterne i sagen var omfattet af den gældende offentlighedslovs almindelige regler om aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3, pkt.

Det samme ville have været tilfældet, hvis spørgsmålet om aktindsigt i sagen skulle have været bedømt efter forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90), idet lovforslagets § 20, der indholdsmæssigt svarer til den gældende offentlighedslovs § 2, stk. 1, 3, pkt., alene indeholder en tidsbegrænset undtagelse fra retten til aktindsigt, således at der som udgangspunkt er ret til aktindsigt i sager om lovgivning fra det tidspunkt, hvor lovforslag er fremsat for Folketinget. Dokumenterne i den omhandlede sag ville således alene kunne undtages fra aktindsigt, hvis offentlighedslovsforslagets bestemmelser, der undtager dokumenter eller oplysninger fra retten til aktindsigt, kunne anvendes i forhold til de enkelte dokumenter i sagen.

For så vidt angår den mailkorrespondance mellem Justitsministeriet og Forsikring & Pension, som er omtalt i spørgsmålet, kan det oplyses, at den i det hele også efter offentlighedslovsforslaget ville have været omfattet af retten til aktindsigt.

Endvidere ville de øvrige dokumenter i sagen, der er blevet udleveret efter den gældende offentlighedslov, have været omfattet af retten til aktindsigt efter lovforslaget, dog bortset fra en række dokumenter, som består af e-mails udvekslet mellem Justitsministeriet og Arbejdsskadsstyrelsen om indholdet af det omhandlede lovforslag. Disse e-mails ville kunne undtages fra aktindsigt efter lovforslagets § 24, stk. 1, nr. 2, hvor efter retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem ministerier i forbindelse med ministerbetjening.

Endvidere skal det bemærkes, at selvom de pågældende e-mails ville kunne undtages fra retten til aktindsigt i medfør af lovforslagets § 24, stk. 1, nr. 2, ville Justitsministeriet have pligt til at overveje, om der kan gives aktindsigt i de pågældende e-mails efter meroffentlighedsprincippet, jf. lovforslagets 14, stk. 1. Meroffentlighedsprincippet indebærer, at der i det konkrete tilfælde, hvor der ikke foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage dokumenter eller oplysninger fra retten til aktindsigt, kan

meddeles aktindsigt, uanset at de pågældende dokumenter og oplysninger formelt set kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser.



Fremsat den 8. december 2010 af justitsministeren (Lars Barfoed)

Forslag

til

Lov om offentlighed i forvaltningen

Kapitel I

Lovens formål og anvendelsesområde

Lovens formål

§ 1. Loven har til formål at sikre åbenhed hos myndigheder m.v. med henblik på navnlig at understøtte

- 1) informations- og ytringsfriheden,
- 2) borgernes deltagelse i demokratiet,
- 3) offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning,
- 4) mediernes formidling af informationer til offentligheden og
- 5) tilliden til den offentlige forvaltning.

Stk. 2. Myndigheder m.v., der er omfattet af loven, skal sørge for, at det i stk. 1 nævnte hensyn til åbenhed i videst muligt omfang varetages ved valg, etablering og udvikling af nye it-løsninger.

Lovens organisatoriske anvendelsesområde

§ 2. Loven finder anvendelse på al virksomhed, der udøves af myndigheder inden for den offentlige forvaltning.

§ 3. Loven finder bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17 anvendelse på al virksomhed, der udøves af

- 1) selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov,
- 2) selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet på privatretligt grundlag, og som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol, og
- 3) KL og Danske Regioner.

Stk. 2. Loven finder bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17 desuden anvendelse på al virksomhed, der udøves af

- 1) elforsyningsvirksomheder, der producerer, transmitterer eller distribuerer elektricitet ved spænding på 500 V eller derover,
- 2) selskaber, institutioner, foreninger m.v., der driver naturgasforsyningsvirksomhed, og

- 3) kollektive varmforsyningsanlæg, som er omfattet af varmforsyningsloven og har en kapacitet på mere end 10 MJ/s.

§ 4. Loven finder bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17 anvendelse på al virksomhed, der udøves af selskaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder. Det gælder dog ikke børsnoterede selskaber og disses datterselskaber.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at loven ikke skal finde anvendelse på nærmere angivne selskaber omfattet af stk. 1. I det omfang der er tale om kommunalt eller regionalt ejede selskaber, skal de i 1. pkt. nævnte regler endvidere fastsættes efter forhandling med KL og Danske Regioner.

§ 5. Loven finder bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17 anvendelse på selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger m.v., i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens, en regions eller en kommunes vegne.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at loven ikke skal finde anvendelse på nærmere angivne selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger m.v. omfattet af stk. 1.

Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at loven helt eller delvist skal finde anvendelse på nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v., såfremt udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige, regionale eller kommunale midler. Vedkommende minister kan herunder fastsætte nærmere regler om opbevaring m.v. af dokumenter.

§ 6. Når det bliver overladt en virksomhed m.v., der ikke er omfattet af lovens §§ 3-5, at udføre opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige, skal vedkommende forvaltningsmyndighed sikre, at virksomheden løbende giver oplysninger til myndigheden om udførelsen af opgaverne. De pågældende oplysninger er hos vedkommende forvaltningsmyndighed omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler.

Kapitel 2

Aktindsigt m.v.

Hovedreglen om retten til aktindsigt

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

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser

- 1) alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, og
- 2) indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Stk. 3. Retten til aktindsigt efter stk. 2, nr. 1, i et dokument, der er afsendt af myndigheden m.v., gælder først fra dagen efter afsendelsen af dokumentet.

Egenaces

§ 8. Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 19-29 og § 35, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke, i det omfang de hensyn, der er nævnt i §§ 31-33, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod.

Identifikationskravet

§ 9. En anmodning om aktindsigt efter §§ 7 og 8 skal

- 1) indeholde de oplysninger, som er nødvendige for, at den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i, kan identificeres, og
- 2) angive det tema, sagen eller dokumentet vedrører.

Stk. 2. Behandlingen af en anmodning om aktindsigt efter § 7 kan, uanset at betingelserne i stk. 1 er opfyldt, afslås, i det omfang

- 1) behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, eller
- 2) anmodningen må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende.

Indsigt i databaser

§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke databaser, herunder registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, dog bortset fra fortegnelser som nævnt i § 7, stk. 2, nr. 2.

Stk. 2. Vedkommende minister kan fastsætte regler om en juridisk persons adgang til at blive gjort bekendt med oplysninger om den pågældende selv i de databaser m.v., der er nævnt i stk. 1.

Ret til sammenstilling af oplysninger i databaser (dataudtræk)

§ 11. Enhver kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer. Såfremt oplysningerne er omfattet af §§ 19-35, gælder sammenstillingsretten kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem anonymisering eller lignende, der kan foretages ved få og enkle kommandoer. Retten til at få fore-

taget en sammenstilling gælder ikke, hvis oplysningerne allerede er offentliggjort i egnet form eller format.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder ikke anvendelse med hensyn til personoplysninger omfattet af persondatalovens § 10.

Ret til indsigt i databeskrivelsen

§ 12. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 31-33, forlange at få indsigt i en beskrivelse af de typer af oplysninger, der indgår i en database, hvilket grundlag oplysningerne bygger på samt oplysninger om, hvilke formater en database anvender (databeskrivelse). Denne ret gælder i forhold til databaser, som en forvaltningsmyndighed anvender i forbindelse med konkret sagsbehandling eller i forbindelse med udarbejdelse af offentliggjorte analyser, beregninger og lignende.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med finansministeren bestemme, at ministerielle departementer og nærmere angivne underliggende styrelser og direktorater skal udfærdige databeskrivelser som omfattet af stk. 1, i det omfang sådanne ikke allerede foreligger hos myndigheden. Indenrigs- og sundhedsministeren kan efter forhandling med vedkommende kommune eller region træffe bestemmelse om, at den centrale forvaltning i kommunen eller regionen skal udfærdige databeskrivelser som omfattet af stk. 1, i det omfang sådanne ikke allerede foreligger hos myndigheden.

Stk. 3. Forvaltningsmyndighederne skal i forhold til de typer af databaser, der er nævnt i stk. 1, som etableres eller udvikles efter lovens ikrafttræden, sikre sig, at der udarbejdes en databeskrivelse med henblik på, at der i overensstemmelse med stk. 1 kan meddeles indsigt heri. Dette gælder dog ikke, hvis udarbejdelsen af en databeskrivelse vil indebære et væsentligt ressourceforbrug.

Notatpligt

§ 13. I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en myndighed m.v., skal den pågældende myndighed m.v., når den mundtligt eller på anden måde bliver bekendt med oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse, snarest muligt gøre notat om indholdet af oplysningerne eller vurderingerne. Det gælder dog ikke, hvis oplysningerne eller vurderingerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Stk. 2. En myndighed m.v. skal i sager, hvor der vil blive truffet en afgørelse, endvidere snarest muligt tage notat om væsentlige sagssekspektionskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Stk. 3. Notatpligten efter stk. 1 og 2 gælder ikke i forbindelse med behandlingen af sager inden for strafferetsplejen.

Meroffentlighedsprincippet

§ 14. Det skal i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i persondataloven.

Stk. 2. Stk. 1 gælder også i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt efter §§ 19-21.

Kapitel 3

Journalisering, postlister og aktiv information

Journalisering

§ 15. Dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, skal journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det samme gælder interne dokumenter, der foreligger i endelig form.

Stk. 2. Et dokument omfattet af stk. 1, som forvaltningsmyndigheden har modtaget eller afsendt, skal journaliseres snarest muligt efter dokumentets modtagelse eller afsendelse.

Stk. 3. Journalsystemet skal være indrettet således, at det indeholder følgende oplysninger om de dokumenter, der journaliseres:

- 1) Dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse.
- 2) Kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold.

Stk. 4. Pligten til at journalisere efter stk. 1-3 gælder for statslige forvaltningsmyndigheder omfattet af lovens § 2 samt kommunale og regionale enheder, der kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning.

Stk. 5. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om helt eller delvist at undtage forvaltningsmyndigheder m.v., der er omfattet af stk. 4, fra pligten til at journalisere.

Stk. 6. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at pligten til at journalisere efter stk. 1 og 2 også skal gælde for kommunale og regionale enheder samt selskaber m.v., der ikke er omfattet af stk. 4.

Postlister

§ 16. Justitsministeren kan efter forhandling med vedkommende minister bestemme, at ministerielle departementer samt nærmere angivne underliggende styrelser og direktorater skal udfærdige en fortegnelse over dokumenter, der den pågældende dag er modtaget hos eller afsendt af myndigheden (postliste). Indenrigs- og sundhedsministeren kan efter forhandling med vedkommende kommune eller region træffe bestemmelse om, at den centrale forvaltning i kommunen eller regionen skal udfærdige en fortegnelse over dokumenter, der den pågældende dag er modtaget hos eller afsendt af den centrale forvaltning.

Stk. 2. Bliver der truffet bestemmelse efter stk. 1, skal postlisten offentliggøres på myndighedens hjemmeside. Postlisten skal indeholde følgende oplysninger om de dokumenter, der medtages:

- 1) Dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse.
- 2) Navnet på eller karakteren af modtageren eller afsenderen af dokumentet.
- 3) Kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold.
- 4) Journalnummer eller anden identifikationsbetegnelse.

Aktiv information

§ 17. En forvaltningsmyndighed skal på myndighedens hjemmeside give borgerne information om sin virksomhed.

Stk. 2. En forvaltningsmyndighed skal fastsætte retningslinjer vedrørende den informationspligt, der følger af stk. 1.

Stk. 3. Bestemmelserne i stk. 1 og 2 gælder for ministerielle departementer samt underliggende styrelser og direktorater, uafhængige nævn og råd samt den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne.

Offentlighedsportal

§ 18. Der skal på internettet føres en portal, der indeholder love, administrative forskrifter, lovforslag samt Folketingets Ombudsmands udtalelser om aktindsigt.

Kapitel 4

Undtagelser fra retten til aktindsigt

Sager undtaget fra aktindsigt

§ 19. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager inden for strafferetsplejen, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget, er omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler.

Stk. 3. Stk. 2 omfatter ikke bødeforelæg hos politiet eller anklagemyndigheden.

§ 20. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om lovgivning, herunder bevillingslove, for lovforslag er fremsat for Folketinget.

§ 21. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter bortset fra bestemmelsen i § 8 heller ikke andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste, jf. dog stk. 3 og 4.

Stk. 3. I sager som nævnt i stk. 2 skal der i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles indsigt i oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger gælder lovens almindelige regler endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse er truffet.

Stk. 4. I sager som nævnt i stk. 2 skal der udover de oplysninger, der er nævnt i stk. 3, i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles indsigt i oplysninger i den øverste ledelseskontrakt om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed m.v.

Stk. 5. Justitsministeren kan bestemme, at retten til aktindsigt i sager, der er omfattet af stk. 2, tillige skal gælde for andre oplysninger end dem, der er nævnt i stk. 3 og 4.

Stk. 6. Stk. 1-5 gælder også for institutioner m.v., der i medfør af §§ 3 og 4 er omfattet af loven.

§ 22. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om førelse af en kalender.

Undtagelse af interne dokumenter

§ 23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses

- 1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,
- 2) dokumenter, der efter § 24, stk. 1, udveksles i forbindelse med ministerbetjening, og
- 3) dokumenter, der efter § 25 udveksles i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer.

Stk. 2. Dokumenter omfattet af stk. 1, der afgives til udenforstående, mister deres interne karakter, medmindre afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde.

Stk. 3. Indenrigs- og sundhedsministeren kan efter forhandling med KL og Danske Regioner fastsætte regler om, i hvilket omfang interne dokumenter i kommunernes eller regionernes besiddelse skal være omfattet af retten til aktindsigt, når de foreligger i endelig form.

§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

- 1) Interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder i forbindelse med ministerbetjening.
- 2) Interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem ministerier i forbindelse med ministerbetjening.

Stk. 2. Selv om en minister har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v., gælder stk. 1 ikke

- 1) i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed,
- 2) i sager om indgåelse af kontraktsforhold og
- 3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.

§ 25. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem KL, Danske Regioner samt disses medlemmer i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger med staten eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer.

§ 26. Retten til aktindsigt omfatter uanset § 23, stk. 1, interne dokumenter, som foreligger i endelig form, når

- 1) dokumenterne alene gengiver indholdet af den endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,
- 2) dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som der har været pligt til at notere efter § 13.
- 3) dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder,
- 4) dokumenterne indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper, eller
- 5) dokumenterne indeholder en systematiseret gengivelse af praksis på bestemte sagsområder.

Undtagelse af andre dokumenter

§ 27. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

- 1) Statsrådsprotokoller.
- 2) Dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.
- 3) Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.
- 4) Brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.
- 5) Materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.

Meddelelse af faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger

§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke i det omfang

- 1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug,
- 2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller
- 3) oplysningerne er offentligt tilgængelige.

Meddelelse af interne faglige vurderinger

§ 29. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. Det gælder dog ikke oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner.

Stk. 2. § 28, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.

Undtagelse af oplysninger om private forhold og drifts- eller forretningsforhold m.v.

§ 30. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

- 1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold og
- 2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes.

Undtagelse af oplysninger af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar

§ 31. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.

Undtagelse af oplysninger af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v.

§ 32. Retten til aktindsigt kan af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, begrænses i det omfang, fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende.

Stk. 2. Retten til aktindsigt kan herudover begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer.

Undtagelse af visse andre oplysninger

§ 33. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

- 1) Forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning.
- 2) Gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen.
- 3) Det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.
- 4) Forskeres og kunstneres originale idéer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter.
- 5) Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Meddelelse af aktindsigt i en del af et dokument

§ 34. Hvis de hensyn, der er nævnt i §§ 30-33, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal der meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold. Det gælder dog ikke, hvis

- 1) det vil medføre en prisgivelse af det eller de hensyn, der er nævnt i §§ 30-33,
- 2) det vil indebære, at der gives en klart vildledende information, eller
- 3) det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold.

Forholdet til tavshedspligt

§ 35. Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Kapitel 5

Behandlingen og afgørelsen af anmodninger om aktindsigt m.v.

Behandlingen af anmodninger om aktindsigt m.v.

§ 36. Bliver der fremsat anmodning om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en myndighed m.v., afgør denne myndighed, om ansøgningen kan imødekommes. I andre tilfælde afgøres sager om aktindsigt af den myndighed m.v., der har dokumentet i sin besiddelse.

Stk. 2. Vedkommende myndighed m.v. afgør snarest, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes. 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. Den, der har anmodet om aktindsigt, skal i givet fald underrettes om grunden til fristoverskridelsen samt om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.

Stk. 3. Stk. 2 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med behandlingen af anmodninger om sammenstilling af oplysninger, jf. § 11, og om indsigt i databeskrivelser, jf. § 12.

Stk. 4. Vedkommende minister kan fastsætte bestemmelser, der fraviger reglen i stk. 1.

Klage over afgørelser om aktindsigt m.v.

§ 37. Afgørelser om aktindsigt kan påklages særskilt og direkte til den myndighed, der er overste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, anmodningen om aktindsigt vedrører.

Stk. 2. Klagen fremsendes til den myndighed m.v., hvis afgørelse der klages over. 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.

Stk. 3. Klageinstansen skal inden 20 arbejdsdage efter modtagelsen af en klage over en afgørelse om aktindsigt have færdigbehandlet klagen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet ikke er muligt. Klageren skal i givet fald underrettes om grunden til fristoverskridelsen samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Stk. 4. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte, at en anden myndighed end den i stk. 1 nævnte skal være klageinstans.

Stk. 5. Stk. 2-4 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med klager over afgørelser om sammenstilling af oplysninger, jf. § 11, og om indsigt i databeskrivelser, jf. § 12.

Stk. 6. Vedkommende minister kan fastsætte regler om, at afgørelser om aktindsigt, der træffes af institutioner m.v., der er omfattet af §§ 3-5, kan påklages.

§ 38. En afgørelse om afslag på aktindsigt, der er truffet af en kommune, en region eller et kommunalt fællesskab i sager, hvor der ikke er nogen administrativ klageinstans, skal være ledsaget af vejledning om muligheden for at indbringe sagen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed samt om den fremgangsmåde, der er nævnt i 2. pkt. En henvendelse om at indbringe sagen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed skal rettes til den pågældende kommune eller region m.v. i overensstemmelse med ordningen i § 37, stk. 2.

Stk. 2. Stk. 1 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med afgørelser om sammenstilling af oplysninger, jf. § 11, og om indsigt i databeskrivelser, jf. § 12.

Klage over sagsbehandlingstiden

§ 39. Hvis en myndighed ikke har færdigbehandlet en anmodning om aktindsigt inden 14 arbejdsdage efter modtagelsen, kan sagsbehandlingstiden påklages særskilt og direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den pågældende sag.

Stk. 2. Klagen fremsendes til den myndighed, hvis sagsbehandlingstid der klages over. Myndigheden skal, hvis den ikke har færdigbehandlet aktindsigtsanmodningen senest syv arbejdsdage efter klagens modtagelse, videresende klagen til klageinstansen med en begrundelse for sagsbehandlingstiden. Ved forsinkelser uden fyldestgørende grund kan klageinstansen undtagelsesvist træffe afgørelse om aktindsigt.

Stk. 3. Klageinstansen skal inden 20 arbejdsdage efter modtagelsen af en klage over sagsbehandlingstiden have færdigbehandlet klagen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet ikke er muligt. Klageren skal i givet fald underrettes om grunden til fristoverskridelsen samt om, hvornår klagen kan forventes færdigbehandlet.

Stk. 4. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte, at en anden myndighed end den i stk. 1 nævnte skal være klageinstans.

Stk. 5. Hvis en myndighed ikke har færdigbehandlet en anmodning om sammenstilling af oplysninger, jf. § 11, eller om indsigt i databeskrivelser, jf. § 12, inden 14 arbejdsdage efter modtagelsen, kan sagsbehandlingstiden påklages særskilt. I sådanne tilfælde finder stk. 2-4 tilsvarende anvendelse.

Gennemførelse af aktindsigten m.v.

§ 40. Dokumenterne skal udleveres i den form, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker. Dette gælder dog ikke,

- 1) hvis det er umuligt eller meget vanskeligt, eller der foreligger andre tungtvejende modhensyn, eller
- 2) hvis materialet er offentligt tilgængeligt.

Stk. 2. Stk. 1 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med behandlingen af anmodninger om sammenstilling af oplysninger eller indsigt i en databeskrivelse.

Stk. 3. Justitsministeren fastsætter regler om betaling for udlevering af dokumenter samt for udlevering af en sammenstilling af oplysninger eller en databeskrivelse.

Underretningspligt

§ 41. Bliver der fremsat anmodning om aktindsigt i sager som nævnt i § 21, stk. 2, underretter myndigheden den ansatte herom med angivelse af, hvem der har fremsat anmodningen. Når der er truffet afgørelse om aktindsigt, underretter myndigheden den ansatte om, hvilke oplysninger i sagen der er udleveret.

Kapitel 6

Ikrafttræden og overgangsbestemmelser m.v.

§ 42. Loven træder i kraft den 1. januar 2012.

Stk. 2. Begæringer om aktindsigt, som er indgivet før lovens ikrafttræden, afgøres efter denne lov.

Stk. 3. Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer ophæves.

Stk. 4. Anordning nr. 1145 af 22. december 1993 om ikrafttræden af lov om offentlighed i forvaltningen på Færøerne, som ændret ved anordning nr. 120 af 2. marts 1999 samt anordning nr. 1187 af 27. december 1994 om ikrafttræden af lov om offentlighed i forvaltningen i Grønland forbliver i kraft, indtil de ophæves eller erstattes af regler udstedt i medfør af denne lov.

Stk. 5. Adgangen til aktindsigt efter § 3, stk. 1, nr. 3, § 4, stk. 1, og § 5, stk. 1, gælder ikke for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af de af bestemmelserne omfattede selskaber, institutioner, foreninger m.v. før lovens ikrafttræden. Adgangen til aktindsigt efter § 3, stk. 2, gælder ikke for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af de i bestemmelsen nævnte selskaber, institutioner, foreninger m.v. før den 1. januar 1987.

Stk. 6. Pligten til efter § 6 at sikre sig oplysninger om udførelsen af opgaver overladt til en virksomhed m.v. gælder i forhold til opgaver, der er overladt efter lovens ikrafttræden.

Stk. 7. Pligten til at journalisere efter § 15 gælder for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed efter lovens ikrafttræden.

Stk. 8. Adgangen til aktindsigt efter § 21, stk. 4, gælder ikke for ledelseskontrakter, der er udfærdiget før lovens ikrafttræden. Adgangen til aktindsigt efter § 29 gælder ikke for dokumenter, der er udfærdiget før lovens ikrafttræden.

Stk. 9. Bestemmelser om adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter hos den offentlige forvaltning fastsat i eller med hjemmel i andre love opretholdes, uanset om de giver ret til aktindsigt i snævrere omfang end denne lov.

§ 43. Loven gælder ikke for sager om færøske og grønlandske anliggender. Loven kan ved kongelig anordning sættes i kraft for sådanne sager med de afvigelser, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger. Dette gælder dog kun sager, der er eller har været under behandling af rigsmyndigheder.

§ 44. Justitsministeren fremsætter forslag om revision af lovens § 16 i folketingsåret 2014-2015.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. Baggrunden for lovforslaget samt lovforslagets hovedpunkter
 - 2.1. Offentlighedskommissionen og det foreliggende lovforslag
 - 2.1.1. Offentlighedskommissionens lovudkast
 - 2.1.2. Det foreliggende lovforslag
 - 2.2. Den nugældende offentlighedslovs tilblivelse
 - 2.3. Lovforslaget
 - 2.3.1. Lovforslagets hovedpunkter
 - 2.3.2. Forholdet mellem lovforslaget og Offentlighedskommissionens lovudkast
 - 2.3.3. Forholdet til Europarådets konvention om aktindsigt
 - 2.4. Fremmed og international ret
 - 2.4.1. Offentlighedsprincippet i fremmed ret
 - 2.4.2. Offentlighedsprincippet på internationalt plan
3. Gældende ret om offentlighed i forvaltningen
 - 3.1. Indledning
 - 3.2. Anvendelsesområde
 - 3.2.1. Al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning
 - 3.2.2. Lovens anvendelse på særlige organer m.v.
 - 3.2.3. Særligt om visse energiforsyningsvirksomheder
 - 3.2.4. Offentligt finansierede selskaber m.v. og selskaber m.v. med afgørelseskompetence
 - 3.2.5. Undtagelseshjemmel
 - 3.3. Retten til aktindsigt
 - 3.3.1. Forvaltningens dokumenter
 - 3.3.2. Dokumentbegrebet og tidsmæssige betingelser
 - 3.3.3. Databaser
 - 3.3.4. Formkrav og identifikationskrav
 - 3.3.5. Egenaces
 - 3.3.6. Notatpligt
 - 3.4. Undtagelser fra retten til aktindsigt
 - 3.4.1. Undtagelse af visse sager
 - 3.4.2. Undtagelse af visse dokumenter
 - 3.4.3. Undtagelse af visse oplysninger
 - 3.5. Meroffentlighed
 - 3.6. Forvaltningsprocessuelle regler m.v.
 - 3.6.1. Kompetence og klageadgang m.v.
 - 3.6.2. Krav til sagsbehandlingen
 - 3.7. Aktindsigt efter anden lovgivning
4. Lovforslagets indhold og udformning
 - 4.1. Videreførelse, herunder lovfæstelse og præcisering af gældende ret
 - 4.1.1. Offentlighedskommissionens forslag
 - 4.1.2. Justitsministeriets bemærkninger
 - 4.2. Ny formålsbestemmelse
 - 4.2.1. Offentlighedskommissionens forslag
 - 4.2.2. Justitsministeriets bemærkninger

-
- 4.3. Ændring af lovens anvendelsesområde
 - 4.3.1. Offentlighedskommissionens forslag
 - 4.3.2. Justitsministeriets bemærkninger
 - 4.4. Ny bestemmelse om identifikationskravet og uforholdsmæssigt ressourceforbrug m.v.
 - 4.4.1. Offentlighedskommissionens forslag
 - 4.4.2. Justitsministeriets bemærkninger
 - 4.5. Nye regler om dataudtræk og indsigt i databeskrivelse
 - 4.5.1. Offentlighedskommissionens forslag
 - 4.5.2. Justitsministeriets bemærkninger
 - 4.6. Ændring af meroffentlighedsprincippet
 - 4.6.1. Offentlighedskommissionens forslag
 - 4.6.2. Justitsministeriets bemærkninger
 - 4.7. Ny bestemmelse om pligtmæssig journalisering
 - 4.7.1. Offentlighedskommissionens forslag
 - 4.7.2. Justitsministeriets bemærkninger
 - 4.8. Indførelse af forsøgsordning med en åben postliste
 - 4.8.1. Offentlighedskommissionens forslag
 - 4.8.2. Justitsministeriets bemærkninger
 - 4.9. Ny regel om aktiv informationspligt
 - 4.9.1. Offentlighedskommissionens forslag
 - 4.9.2. Justitsministeriets bemærkninger
 - 4.10. Indførelse af en offentlighedsportal
 - 4.10.1. Offentlighedskommissionens forslag
 - 4.10.2. Justitsministeriets bemærkninger
 - 4.11. Indførelse af adgang til indsigt i bødeforelæg vedtaget af en juridisk person
 - 4.11.1. Offentlighedskommissionens forslag
 - 4.11.2. Justitsministeriets bemærkninger
 - 4.12. Indførelse af adgang til indsigt i dele af den øverste ledelseskontrakt
 - 4.12.1. Offentlighedskommissionens forslag
 - 4.12.2. Justitsministeriets bemærkninger
 - 4.13. Udvidet beskyttelse af kalendere
 - 4.13.1. Offentlighedskommissionens forslag
 - 4.13.2. Justitsministeriets bemærkninger
 - 4.14. Ændring af beskyttelsen af interne dokumenter
 - 4.14.1. Offentlighedskommissionens forslag
 - 4.14.2. Høringssvar vedrørende ministerbetjeningsbestemmelsen
 - 4.14.3. Justitsministeriets bemærkninger
 - 4.15. Udvidet beskyttelse af forholdet mellem ministre og folketingsmedlemmer
 - 4.15.1. Offentlighedskommissionens forslag
 - 4.15.2. Høringssvar vedrørende en udvidet beskyttelse af forholdet mellem ministre og folketingsmedlemmer
 - 4.15.3. Justitsministeriets bemærkninger
 - 4.16. Pligt til at ekstrahere interne og eksterne faglige vurderinger
 - 4.16.1. Offentlighedskommissionens forslag
 - 4.16.2. Justitsministeriets bemærkninger
 - 4.17. Forslag til ændrede forvaltningsprocessuelle regler
 - 4.17.1. Offentlighedskommissionens forslag
 - 4.17.2. Justitsministeriets bemærkninger
 5. Økonomiske og administrative konsekvenser m.v.
 - 5.1. Indledning
 - 5.2. Økonomiske og administrative konsekvenser for staten
 - 5.3. Økonomiske og administrative konsekvenser

for kommunerne og regionerne

5.4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

5.5. Administrative konsekvenser for borgerne

5.6. Sammenfattende skema

6. Hørte myndigheder

1. Indledning

Med dette lovforslag lægges der op til, at den gældende lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven) ophæves og erstattes med en ny offentlighedslov. Det overordnede sigte med lovforslaget er at udbygge den gældende offentlighedslovs grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning og samtidig tilpasse loven til de ændrede samfundsforhold.

Forslaget om en ny offentlighedslov skal bl.a. ses i lyset af, at den gældende offentlighedslov fra 1985 er blevet til på et tidspunkt, hvor digital kommunikation ikke spillede den samme rolle som i nutidens samfund, og at det er væsentligt, at offentlighedsloven er i tråd med den øgede brug af moderne informationsteknologi.

Endvidere kan der peges på, at det offentlige i videre omfang end, hvad der var tilfældet i 1985, har henlagt opgaver af offentlig karakter til institutioner, som drives i selskabsform, og som ikke er omfattet af den nugældende offentlighedslov.

Herudover kan der henvises til den udvikling, der siden 1985 har været i centraladministrationens samarbejdsstrukturer, som bl.a. har medført en øget inddragelse af direktorater og styrelser i behandlingen af ministerrelaterede opgaver og i sekretariatsbetjeningen af ministeren. Dette var opgaver, der tidligere i meget vidt omfang alene blev varetaget af departementerne.

Der kan også peges på, at den politiske beslutningsproces i dag i højere grad end i 1985 er knyttet til andet end lovgivningsinitiativer, og at den politiske beslutningsproces af bl.a. den grund i videre omfang end i 1985 indledes, før der foreligger et egentligt lovgivningsprojekt.

Den gældende offentlighedslov fungerer således i dag i et samfund, der på en række væsentlige områder er forskelligt fra det samfund, loven blev til i, og det er på baggrund af offentlighedslovens store principielle og praktiske betydning for det danske samfund væsentligt, at en ny offentlighedslov tilpasses disse ændrede samfundsforhold.

Det er i den forbindelse af væsentlig betydning, at offentlighedsloven fortsat sikrer størst mulig åbenhed i forvaltningen, hvilket bl.a. skal ses i lyset af, at offent-

lighedsloven er et centralt redskab for pressen i dens arbejde med at kontrollere den offentlige forvaltning og formidle informationer herom til offentligheden, og for befolkningen i almindelighed i forhold til at kunne få indsigt i forvaltningens virke.

Samtidig med at sikre størst mulig åbenhed er det dog vigtigt, at en ny offentlighedslov fortsat i fornødent omfang beskytter relevante beskyttelsesværdige hensyn, herunder bl.a. den interne og politiske beslutningsproces. En tilstrækkelig beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces er således f.eks. af central betydning for, at regeringen, som hviler på et parlamentarisk og demokratisk valgt grundlag, kan fungere og modtage en tilstrækkelig kvalificeret rådgivning og bistand fra embedsværket.

Det foreliggende lovforslag lægger på den baggrund på en lang række punkter op til at udbygge lovens grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning og på visse punkter til en indskrænkning af retten til aktindsigt. Der henvises til pkt. 2.3.1, som indeholder en sammenfattende oversigt over de udvidelser og begrænsninger, der med lovforslaget lægges op til i forhold til den gældende offentlighedslov.

Der er samtidigt med fremsættelsen af det foreliggende lovforslag fremsat et forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (ændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen) (L 91) med henblik på navnlig at skabe overensstemmelse mellem de nævnte loves regler om aktindsigt og de regler om aktindsigt, der følger af det foreliggende lovforslag.

Endvidere er der fremsat et forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om aktindsigt m.v. (konsekvensændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen og af ændringer i forvaltningsloven og retsplejeloven) (L 92), hvorved der foretages de fornødne konsekvensændringer i anden lovgivning, der indeholder henvisninger til den gældende offentlighedslov og forvaltningslov.

2. Baggrunden for lovforslaget samt lovforslagets hovedpunkter

2.1. Offentlighedskommissionens lovudkast og det foreliggende lovforslag

2.1.1. Offentlighedskommissionens lovudkast

Den 16. maj 2002 nedsatte regeringen en Offentlighedskommission med den opgave at fremkomme med forslag til en ny samlet offentlighedslov.

Det overordnede sigte med kommissionens arbejde var ifølge dens kommissorium at udbygge offentlighedslovens grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning og i den forbindelse tilpasse loven til nutidens forhold, herunder i relation til den udvikling, der har fundet sted med hensyn til bl.a. statslige selskaber, udlicitering, digitalisering samt nye og ændrede samarbejdsstrukturer i forvaltningen.

Offentlighedskommissionen afgav i november 2009 betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven (herafter omtalt som betænkningen) til justitsministeren.

Betænkningen indeholder i kapitel 27 et udkast til en ny samlet offentlighedslov, og der var, bortset fra enkelte elementer, enighed i kommissionen om lovudkastet.

Af betænkningens kapitel 2, pkt. 4 (side 28 ff) – der indeholder en sammenfattende oversigt over kommissionens lovudkast – fremgår det, at lovudkastet indeholder 26 elementer, der ud fra en overordnet betragtning kan siges at udbygge den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i forvaltningen, mens lovudkastet indeholder fem elementer, der kan siges at begrænse det nævnte princip.

2.1.2. Det foreliggende lovforslag

Det foreliggende lovforslag svarer i det væsentlige til det lovudkast, der er indeholdt i kapitel 27 i Offentlighedskommissionens betænkning. Dette er bl.a. udtryk for, at Justitsministeriet – i de få tilfælde, hvor kommissionen har delt sig i et flertal og et mindretal – har tilsluttet sig flertallets forslag. I forbindelse med omtalen i dette lovforslag af bestemmelserne i Offentlighedskommissionens lovudkast, fremgår det, når der til lovudkastets bestemmelse har været en dissens i Offentlighedskommissionen.

I forhold til Offentlighedskommissionens lovudkast er der foretaget visse ændringer i det foreliggende lovforslag af fortrinnsvis lovteknisk karakter. Der henvises herom til pkt. 2.3.2.

2.2. Den nugældende offentlighedslovs tilblivelse

Den gældende offentlighedslov trådte i kraft den 1. januar 1987 (lov nr. 572 af 19. december 1985). Loven afløste den tidligere offentlighedslov fra 1970.

Offentlighedsloven er siden ændret enkelte gange. Der blev bl.a. i 1998 gennemført en ændring af reglerne om aktindsigt i offentligt ansattes personalesager. Loven er senest ændret ved lov nr. 433 af 4. juni 2009, hvor der blev indsat en ny bestemmelse i § 2, stk. 1, 2. pkt., om, at loven ikke gælder for sager om førelse af en ministerkalender. Der henvises uddybende om offentlighedslovens tilblivelse til betænkningens kapitel 3.

2.3. Lovforslaget

2.3.1. Lovforslagets hovedpunkter

2.3.1.1. Det er væsentligt, at en ny offentlighedslov – med behørig hensyntagen til relevante beskyttelsesværdige hensyn – fortsat sikrer størst mulig åbenhed i forvaltningen. I forlængelse af dette grundsynspunkt gives i det følgende først en oversigt over lovforslagets hovedpunkter og dernæst en sammenfattende oversigt over de udvidelser og begrænsninger, der med lovforslaget lægges op til i forhold til den gældende offentlighedslov.

Der foreslås som noget nyt indsat en bestemmelse, der angiver de formål, som offentlighedsloven navnlig varetager. I tilknytning hertil foreslås, at myndighederne m.v. skal sørge for, at hensynet til åbenhed i videst muligt omfang varetages ved etablering m.v. af nye it-løsninger (lovforslagets § 1).

For så vidt angår lovens anvendelsesområde videreføres gældende ret, hvorefter loven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning (lovforslagets § 2). Samtidig foreslås dog en udvidelse af lovens anvendelsesområde i en række henseender. Det foreslås således, at lovens anvendelsesområde udvides til også at omfatte KL og Danske Regioner (lovforslagets § 3, stk. 1, nr. 3). Endvidere foreslås en udvidelse af lovens anvendelsesområde til som udgangspunkt også at omfatte selskaber, hvor det offentlige ejer mere end 75 % af ejerandelene (lovforslagets § 4), samt selskaber, institutioner m.v., i det omfang de træffer afgørelse på vegne af staten, en region eller en kommune (lovforslagets § 5, stk. 1).

Endvidere foreslås der en pligt for forvaltningsmyndighederne til at sikre sig, at virksomheder, der får overladt opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige, løbende giver myndigheden oplysninger om udførelsen af opgaverne (lovforslagets § 6).

Det foreslås, at der sker en lovfæstelse af gældende ret, hvorefter offentlighedsloven finder anvendelse på sær-

lige organer (selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v.), der er oprettet ved lov eller i henhold til lov, samt sådanne organer oprettet på privat initiativ, som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter, og som er undergivet offentlig regulering, kontrol og tilsyn (lovforslagets § 3, stk. 1). Endvidere foreslås der en videreførelse af den gældende bestemmelse, hvorefter visse energiforsyningsvirksomheder er omfattet af offentlighedsloven (lovforslagets § 3, stk. 2).

Gældende ret, hvorefter enhver som udgangspunkt har ret til aktindsigt i dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, foreslås videreført (lovforslagets § 7).

Det foreslås at ophæve det såkaldte subjektive identifikationskrav og erstatte det med et krav om, at temaet for aktindsigtsanmodningen skal angives af den, som fremsætter anmodningen. I tilknytning hertil foreslås der indført en adgang for en myndighed til at undlade at behandle en anmodning om aktindsigt -- selvom det nye identifikationskrav er opfyldt -- hvis det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug (lovforslagets § 9).

Det foreslås videreført, at retten til aktindsigt (som hovedregel) ikke omfatter databaser, herunder registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling (lovforslagets § 10).

I tilknytning hertil foreslås som noget nyt indført en ret til at få foretaget en sammenstilling af oplysninger i myndighedernes databaser (dataudtræk) (lovforslagets § 11) samt en ret til at få indsigt i den databeskrivelse, der knytter sig til en database (lovforslagets § 12).

Herudover foreslås en videreførelse af den gældende bestemmelse om notatpligt samt en lovfæstelse i forhold til afgørelsessager af den ulovbestemte forvaltningsretlige grundsætning om notatpligt vedrørende ekspeditioner af væsentlig betydning (lovforslagets § 13).

Endvidere foreslås der dels indført en pligt for myndighederne til af egen drift at overveje meroffentlighed, dels en udvidelse af meroffentlighedsprincippet til også at omfatte sager undtaget fra aktindsigt (lovforslagets § 14).

Der foreslås også indført regler i offentlighedsloven, der regulerer myndighedernes pligt til at foretage journalisering (lovforslagets § 15).

Desuden foreslås der etableret et forsøg med en postlisteordning (lovforslagets § 16), en pligt for visse myndigheder til på myndighedens hjemmeside på internettet løbende at give information om vedkommende myndigheds virksomhed (lovforslagets § 17) samt etableret en såkaldt offentlighedsportal (lovforslagets § 18).

En lang række af de bestemmelser i den gældende offentlighedslov, der undtager visse sagstyper, visse dokumenttyper og visse oplysningstyper, foreslås videreført, jf. nærmere herom lovforslagets §§ 23-35. Bestemmelserne foreslås dog på visse punkter indskrænket (hvorved adgangen til aktindsigt udvides) eller udvidet (hvorved retten til aktindsigt begrænses).

Som nævnt foreslås der indført en udvidelse af adgangen til aktindsigt i en række henseender.

Således foreslås der indført en ret til aktindsigt i et bødeforelæg, der er vedtaget af en juridisk person (lovforslagets § 19), samt indsigt i den øverste ledelseskontrakt (herunder f.eks. direktorkontrakter) for så vidt angår oplysninger om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed (lovforslagets § 21). Der foreslås også indført en bemyndigelsesbestemmelse om aktindsigt i visse kommunale og regionale interne arbejdsdokumenter (lovforslagets § 23).

Endvidere foreslås der indført en ret til indsigt i såkaldte praksisoversigter (lovforslagets § 26) samt en ret til indsigt i (ekstrahering af) oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i et fremsat lovforslag m.v. (lovforslagets § 29). I tilknytning hertil foreslås dog indført en adgang til at afslå at foretage ekstrahering af oplysninger fra bl.a. interne dokumenter, i det omfang det vil indebære et uforholdsmæssigt ressourceforbrug (lovforslagets §§ 28-29).

Der foreslås imidlertid også indført visse begrænsninger i retten til aktindsigt.

Således foreslås der indført en undtagelse af alle sager om førelse af en kalender fra retten til aktindsigt (lovforslagets § 22) samt undtagelse af interne oplysninger og dokumenter, der udveksles mellem myndigheder i forbindelse med ministerbetjening (lovforslagets § 24). Endvidere foreslås der indført en adgang til at undtage dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces (lovforslagets § 27).

I forbindelse med, at lovens anvendelsesområde foreslås udvidet til også at omfatte KL og Danske Regioner, foreslås det at undtage interne oplysninger og dokumenter, der udveksles mellem KL, Danske Regioner, kommunerne og regionerne i forbindelse med bl.a. økonomiske eller politiske forhandlinger med staten (lovforslagets § 25).

Endelig foreslås der en række ændringer af offentlighedslovens regler om kompetence, klageadgang og sagsbehandling m.v.

Der foreslås således indført en sagsbehandlingsfrist på syv arbejdsdage for den myndighed, der modtager en

anmodning om aktindsigt m.v. (lovforslagets § 36), ligesom der foreslås indført en sagsbehandlingsfrist på 20 arbejdsdage for vedkommende klageinstans (lovforslagets § 37). Begge frister kan dog efter omstændighederne fraviges.

Der foreslås også indført en ret til at påklage en aktindsigtsafgørelse m.v. direkte til den øverste klageinstans (lovforslagets § 37) samt en ret til særskilt at påklage sagsbehandlingstiden (lovforslagets § 39). Herudover foreslås der indført en klagevejledningspligt til tilsynsmyndigheden i forhold til kommunale og regionale aktindsigtsafgørelser m.v. (lovforslagets § 38).

Endelig foreslås der indført en adgang for den aktindsigtssøgende m.v. til som udgangspunkt selv at bestemme, hvordan aktindsigten skal gennemføres (lovforslagets § 40).

2.3.1.2. Følgende elementer i lovforslaget kan ud fra en generel betragtning siges at *udbygge* den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning:

- Angivelse af, hvilke formål offentlighedsordningen navnlig varetager (lovforslagets § 1, stk. 1).
- Fremhævelse af, at myndighederne m.v. skal sørge for, at hensynet til åbenhed i videst muligt omfang varetages ved etablering m.v. af nye it-løsninger (lovforslagets § 1, stk. 2).
- Udvidelse af lovens anvendelsesområde til også at omfatte KL og Danske Regioner (lovforslagets § 3, stk. 1, nr. 3).
- Udvidelse af lovens anvendelsesområde til at omfatte selskaber, institutioner m.v., i det omfang de træffer afgørelse på statens, en regions eller en kommunes vegne (lovforslagets § 5, stk. 1).
- Udvidelse af lovens anvendelsesområde til at gælde for ikke børsnoterede selskaber, hvor det offentlige ejer mere end 75 % af ejerandelene (lovforslagets § 4).
- Pligt til at sikre, at virksomheder, der får overladt opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige, løbende giver vedkommende myndighed oplysninger om udførelsen af opgaverne (lovforslagets § 6).
- Ophævelse af det subjektive identifikationskrav, der erstattes med et krav om angivelse af temaet for aktindsigtsanmodningen, dog således at en myndighed kan undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, i det omfang det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug (lovforslagets § 9).
- Ret til at få foretaget en sammenstilling af oplysninger ved brug af få og enkle kommandoer i myndighedernes databaser (dataudtræk) (lovforslagets § 11).
- Ret til at få indsigt i den databeskrivelse, der knytter sig til en database (lovforslagets § 12).
- Pligt for myndighederne til af egen drift at overveje meroffentlighed (lovforslagets § 14, stk. 1).
- Udvidelse af meroffentlighedsprincippet til også at omfatte sager undtaget fra aktindsigt (lovforslagets § 14, stk. 2).
- Lovregulering af myndighedernes pligt til at foretage journalisering (lovforslagets § 15).
- Etablering af et forsøg med en postlisteordning (lovforslagets § 16).
- Pligt for myndighederne til løbende at give information om deres virksomhed (lovforslagets § 17).
- Etablering af en såkaldt offentlighedsportal (lovforslagets § 18).
- Aktindsigt i bødeforelæg, der er vedtaget af en juridisk person (lovforslagets § 19, stk. 2).
- Ret til indsigt i den øverste ledelseskontrakt for så vidt angår oplysninger om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed (lovforslagets § 21, stk. 4).
- Bemyndigelsesbestemmelse om aktindsigt i visse kommunale og regionale interne arbejdsdokumenter (lovforslagets § 23, stk. 3).
- Ret til indsigt i såkaldte praksisoversigter (lovforslagets § 26, nr. 5).
- Ret til indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag m.v. (lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt.), dog bortset fra de tilfælde, hvor den pågældende interne faglige vurdering findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for (den direkte) ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet i KL og Danske Regioner (lovforslagets § 29, stk. 1, 2. pkt.).
- Adgang for den aktindsigtssøgende til som udgangspunkt selv at bestemme, hvordan aktindsigten skal gennemføres (lovforslagets § 40).
- Indførelse af en sagsbehandlingsfrist på syv arbejdsdage, som efter omstændighederne kan fraviges, for den myndighed, der modtager en anmodning om aktindsigt m.v. (lovforslagets § 36, stk. 2).
- Ret til at påklage en aktindsigtsafgørelse m.v. direkte til den øverste klageinstans (lovforslagets § 37, stk. 1).
- Indførelse af en sagsbehandlingsfrist på 20 arbejdsdage, som efter omstændighederne kan fraviges, for vedkommende klageinstans, (lovforslagets § 37, stk. 3).
- Klagevejledningspligt til tilsynsmyndigheden i forhold til kommunale og regionale aktindsigtsafgørelser m.v. (lovforslagets § 38).
- Ret til særskilt at påklage sagsbehandlingstiden (lovforslagets § 39).

Følgende elementer i lovforslaget kan ud fra en generel betragtning siges at *begrænse* den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning:

- Undtagelse af alle sager om førelse af en kalender fra retten til aktindsigt (lovforslagets § 22).
- Undtagelse af interne oplysninger og dokumenter, der udveksles mellem myndigheder i forbindelse med ministerbetjening (lovforslagets § 24), dog bortset fra interne dokumenter og oplysninger, der udveksles i konkrete afgørelsessager, sager om indgåelse af kontraktsforhold, eller i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.
- I forbindelse med, at lovens anvendelsesområde foreslås udvidet til også at omfatte KL og Danske Regioner, undtages interne oplysninger og dokumenter, der udveksles mellem KL, Danske Regioner, kommunerne og regionerne i forbindelse med bl.a. økonomiske eller politiske forhandlinger med staten (lovforslagets § 25).
- Undtagelse af dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces (lovforslagets § 27, nr. 2).
- Adgang til at nægte at foretage såkaldt ekstrahering af oplysninger fra bl.a. interne dokumenter, i det omfang det vil indebære et uforholdsmæssigt ressourceforbrug (lovforslagets § 28, stk. 2, nr. 1).

2.3.2. Forholdet mellem lovforslaget og Offentlighedskommissionens lovudkast

Som det fremgår af pkt. 2.1.2, svarer det foreliggende lovforslag i det væsentlige til det lovudkast, der er indeholdt i kapitel 27 i Offentlighedskommissionens betænkning. I forhold til Offentlighedskommissionens lovudkast er der imidlertid foretaget følgende ændringer, der fortrinsvis er af lovteknisk karakter:

2.3.2.1.1 forhold til kommissionens lovudkast er der foretaget nogle redaktionelle ændringer af § 3. For det første er udtrykket »derved« i bestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 2 – der vedrører spørgsmålet om, hvornår selvejende institutioner m.v., der er oprettet på privatretligt grundlag, er omfattet af lovens regler om aktindsigt – ikke medtaget, jf. herom pkt. 4.1.2 nedenfor.

Endvidere er der i en række tilfælde (§ 3, stk. 1, nr. 3, § 25 og § 29, stk. 1, 2. pkt.) foretaget den redaktionelle ændring, at udtrykket »for foreninger, der varetager fælles interesser for regioner eller kommuner« er erstattet med »KL og Danske Regioner«. Dette skyldes, at det i bemærkningerne til de relevante bestemmelser i lovud-

kastet fremgik, at der med udtrykket foreninger, der varetager fælles interesser for regioner eller kommuner sigtedes til KL og Danske Regioner.

Desuden er udtrykket »loven gælder for« i en række tilfælde (§§ 2 – 5) af lovtekniske grunde erstattet med udtrykket »loven finder anvendelse på«. Herudover er der også i øvrigt foretaget enkelte lovtekniske justeringer.

2.3.2.2. Justitsministeriet har fundet det hensigtsmæssigt i § 5, stk. 1, at bevare det gældende udtryk »på statens, en regions eller en kommunes vegne« (i modsætning til kommissionens udtryk »i det offentlige sted«) som styrende for, hvornår selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger m.v., der træffer afgørelser, er omfattet af lovens regler om aktindsigt og notatpligt, jf. pkt. 4.3.2.3 nedenfor.

2.3.2.3. Der er i lovforslaget indsat en bestemmelse i § 5, stk. 2, om, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler, som fraviger bestemmelsen i § 5, stk. 1, om, at hovedparten af lovens bestemmelser gælder for selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger m.v., i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens, en regions eller en kommunes vegne. Om baggrunden herfor henvises til pkt. 4.3.2.3 nedenfor.

2.3.2.4.1 lovforslaget er der indsat en bestemmelse i § 5, stk. 3, som viderefører ordningen i den gældende offentlighedslov 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 m.v., såfremt udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige, regionale eller kommunale midler. Der henvises til pkt. 4.3.2.4 om baggrunden herfor.

2.3.2.5.1 forhold til pligten for en forvaltningsmyndighed til efter § 6 at sikre sig, at vedkommende myndighed løbende får oplysninger fra en virksomhed om udførelsen af overladte opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige, er det fastsat, at pligten kun gælder for opgaver, der overlades efter lovens ikrafttræden, jf. § 42, stk. 5. Om baggrunden herfor henvises til pkt. 4.3.2.5 nedenfor.

2.3.2.6.1 forhold til kommissionens lovudkast er der foretaget den ændring af redaktionel karakter, at udtrykket »eller andre« er indsat i bestemmelsen i § 8 om egenaces, jf. pkt. 4.1.2 nedenfor.

2.3.2.7. Der er i forhold til lovudkastets § 11 om ret til dataudtræk foretaget den ændring af redaktionel karakter, at retten til få foretaget et dataudtræk alene gælder, hvis udtrækket kan foretages ved »få og enkle komman-

doer« og ikke som anført i Offentlighedskommissionens lovudkast »enkle kommandoer«.

Endvidere er der i § 11 tilføjet udtrykket »eller lignende«, således at bestemmelsen nu fastsætter, at såfremt oplysningerne er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i §§ 19-35, gælder retten til dataudtræk kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem anonymisering eller lignende.

Herudover er der i lovudkastets § 11 indsat en bestemmelse i stk. 2, der fra bestemmelsens adgang til dataudtræk undtager oplysninger omfattet af persondatalovens § 10 (om oplysninger, der alene behandles med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig betydning).

Om baggrunden for ændringerne af lovudkastets § 11 henvises til pkt. 4.5.2 nedenfor.

2.3.2.8. Det er i bestemmelsen i § 12, stk. 2, 2. pkt., om indsigt i databeskrivelser præciseret, at indenrigs- og sundhedsministeren efter forhandling med vedkommende kommune eller region kan træffe bestemmelse om, at den centrale forvaltning i kommunen eller regionen skal udfærdige databeskrivelser, i det omfang sådanne ikke allerede foreligger hos myndigheden.

Det er desuden i bestemmelsen i § 12, stk. 3, 2. pkt., af lovtekniske grunde præciseret, at pligten for en forvaltningsmyndighed til at sikre sig, at der udarbejdes en databeskrivelse i forhold til de typer af databaser, der etableres eller udvikles efter lovens ikrafttræden, ikke gælder, hvis udarbejdelsen af en databeskrivelse vil indebære et væsentligt ressourceforbrug, og det er i bemærkningerne til bestemmelsen præciseret, at dette i praksis formentlig kun vil gøre sig gældende i forhold til meget omfattende databaser med sammensatte data. I § 12, stk. 3, i kommissionens lovudkast var det i ordlyden anført, at forvaltningsmyndighederne i forhold til databaser, der etableres eller udvikles efter lovens ikrafttræden, skal sikre sig, at der »i almindelighed« udarbejdes en databeskrivelse, mens det i bemærkningerne i forhold til udtrykket »i almindelighed« var anført, at forpligtelsen til at udarbejde en databeskrivelse i forhold til databaser, der etableres eller udvikles efter lovens ikrafttræden, ikke gælder i de særlige tilfælde, hvor det drejer sig om en meget omfattende database med sammensatte data, og hvor udarbejdelsen af en databeskrivelse derfor vil indebære et væsentligt ressourceforbrug. Der henvises til pkt. 4.5 nedenfor.

2.3.2.9. I bestemmelsen i § 13, stk. 1, om notatpligt er der foretaget den redaktionelle ændring, at det er fremhævet, at notatpligten i afgørelsessager gælder, når den pågældende myndighed m.v. »mundtligt eller på anden måde bliver bekendt« med oplysninger om en sags fak-

tiske grundlag m.v. I kommissionens lovudkast var det anført, at notatpligten skulle gælde, når myndigheden m.v. »enten mundtligt eller på anden måde modtager eller er bekendt med« oplysninger om en sags faktiske grundlag m.v. Der henvises til pkt. 4.1.1.8 og pkt. 4.1.2 nedenfor.

2.3.2.10. Justitsministeriet har fundet anledning til i ordlyden af bestemmelsen i § 15, stk. 1, at præcisere, at pligten til at foretage journalisering også gælder for en myndigheds interne dokumenter, når de foreligger i endelig form. I modsætning til, hvad der fulgte af Offentlighedskommissionens udkast til § 15, stk. 1, vil der ikke efter den foreslåede bestemmelse gælde en pligt til (rent undtagelsesvist) at journalisere udkast til interne dokumenter, jf. betænkningens side 873 f. og 947 f. Der henvises til pkt. 4.7 nedenfor.

Samtidig har Justitsministeriet fundet anledning til i § 15, stk. 5, at præcisere, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om ikke kun helt, men også delvist, at undtage forvaltningsmyndigheder m.v., der i medfør af stk. 4 har pligt til at journalisere, fra denne pligt.

2.3.2.11. I bestemmelsen i § 16, stk. 1, om udfærdigelse af postlister er det af redaktionelle grunde fundet hensigtsmæssigt i bestemmelsen at anføre, at justitsministeren efter forhandling med vedkommende minister kan bestemme, at ministerielle departementer samt nærmere angivne underliggende styrelser og direktorater skal udfærdige en postliste. Der henvises til pkt. 4.8 nedenfor.

2.3.2.12. Der er i bestemmelsen i § 18 om offentlighedsportalen af lovtekniske grunde foretaget den ændring, at det ikke som i kommissionens lovudkast anføres, at den nævnte portal skal føres af Justitsministeriet, men at »[d]er skal på internettet føres en portal [...]«. I bestemmelsens bemærkninger er det dog fremhævet, at Justitsministeriet som ressortmyndighed for offentlighedsloven vil skulle føre offentlighedsportalen. Der henvises til pkt. 4.10 nedenfor.

2.3.2.13. Da spørgsmål om aktindsigt hos politiet og anklagemyndigheden i sager inden for strafferetsplejen reguleres i retsplejeloven har Justitsministeriet af lovtekniske grunde indsat en bestemmelse i § 19, stk. 3, om, at den nye bestemmelse i § 19, stk. 2, hvorefter der i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles aktindsigt i bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget, ikke omfatter de nævnte bødeforelæg hos politiet eller anklagemyndigheden. Justitsministeriet har dog samtidig foreslået, at der i retsplejeloven indføres en adgang til aktindsigt i sådanne bødeforelæg, jf. pkt. 4.11.2 nedenfor.

2.3.2.14.I bestemmelsen i lovforslagets § 21, der vedrører spørgsmålet om aktindsigt i sager om ansættelse eller forfremmelse samt konkrete personalesager, er det af lovtekniske grunde i stk. 6 anført, at § 21, stk. 1-5, også omfatter sager om ansættelse eller forfremmelse samt konkrete personalesager i de retssubjekter, der er omfattet af lovforslagets §§ 3 og 4. Om bestemmelsen i § 21 henvises til pkt. 4.12 nedenfor.

2.3.2.15.I bestemmelsen i § 24, stk. 2, har Justitsministeriet fundet anledning til at fremhæve, at § 24, stk. 1 -- hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem ministerier i forbindelse med ministerbetjening -- ikke gælder 1) i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, 2) i sager om indgåelse af kontraktforhold, og 3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver, selv om en minister har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v.

2.3.2.16.Af lovtekniske grunde er det foreslået, at det udtrykkeligt anføres i § 34 om delvis aktindsigt, at der ikke skal meddeles aktindsigt i den del af dokumentets oplysninger, der ikke kan undtages fra aktindsigt efter lovforslagets §§ 30-33, *hvis* en delvis aktindsigt vil medføre en prisgivelse af det eller de forhold, der er hjemmel til at undtage efter §§ 30-33, *hvis* en delvis aktindsigt vil indebære, at der gives en klart vildledende information, eller *hvis* det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold. Der henvises til pkt. 4.1.2 nedenfor.

2.3.2.17.Der er foretaget enkelte sproglige ændringer af § 36, stk. 2, § 37, stk. 3, og § 39, stk. 3, i Offentlighedskommissionens lovudkast, som bl.a. fastsætter sagsbehandlingsfrister. Der henvises til pkt. 4.17.2 nedenfor.

2.3.2.18.Betegnelsen »indenrigs- og socialministeren« i Offentlighedskommissionens lovudkast er i en række bestemmelser i lovforslaget erstattet med betegnelsen »indenrigs- og sundhedsministeren«.

2.3.2.19.I lovudkastets § 42, stk. 5, er det fastsat, at bestemmelsen i § 6 alene finder anvendelse i forhold til opgaver, der overlades efter den foreliggende lovs ikrafttræden, jf. pkt. 4.3.2.5 nedenfor. Efter § 6 skal vedkommende forvaltningsmyndighed, når det bliver overladt en virksomhed m.v., der ikke er omfattet af lovens §§ 3-5, at udføre opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige, sikre, at virksomheden løbende

giver oplysninger til myndigheden om udførelsen af opgaverne.

2.3.2.20.Det kan nævnes, at Offentlighedskommissionens bemærkninger til de enkelte bestemmelser i det lovudkast, som betænkningen indeholder -- med navnlig redaktionelle ændringer -- er overført til bemærkningerne til de tilsvarende bestemmelser i dette lovforslag. Bemærkningerne til de enkelte bestemmelser er desuden justeret eller udbygget i det omfang Justitsministeriet -- bl.a. på baggrund af høringen over betænkningen -- har fundet anledning hertil.

2.3.3. Forholdet til Europarådets konvention om aktindsigt

Det er Justitsministeriets opfattelse, at en gennemførelse af det foreliggende lovforslag vil betyde, at Danmark lever op til Europarådets konvention om aktindsigt, som blev vedtaget af Ministerkomitéen den 27. november 2008, og som er omtalt i pkt. 2.4.2.2.

Dette gælder dog for det første ikke for så vidt angår konventionens anvendelsesområde, idet ordningen efter dette lovforslag -- ligesom den gældende offentlighedslov -- ikke vil finde anvendelse for Folketinget med tilhørende institutioner eller for domstolene, mens konventionen også tager sigte på sådanne institutioner i det omfang, de udfører administrative funktioner. Hertil kommer, at konventionen uden undtagelse omfatter private, der udøver forvaltningsvirksomhed, hvilket som udgangspunkt vil blive opfyldt med lovforslagets § 5, stk. 1, hvorefter private, der træffer afgørelse i det offentliges sted, skal være omfattet af offentlighedsloven. Lovforslagets § 5, stk. 2, indeholder imidlertid hjemmel til, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om, at private, der træffer afgørelse i det offentliges sted, ikke skal være omfattet af offentlighedsloven.

For det andet kan det ikke udelukkes, at den såkaldte generalklausul i lovforslagets § 33, nr. 5, der viderefører den gældende offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 6, nødvendiggør et forbehold i forhold til konventionen. Dette skyldes, at bestemmelsen i § 33, nr. 5, indebærer, at undtagelsesmulighederne i offentlighedsloven ikke er udtømmende angivet, og det kan give anledning til tvivl, om dette er foreneligt med konventionen.

Regeringen agter efter lovforslagets vedtagelse at ratificere konventionen og i den forbindelse tage de nødvendige forbehold. Med vedtagelsen af lovforslaget giver Folketinget sit samtykke efter grundlovens § 19, stk. 1, til, at regeringen kan foretage den nævnte ratifikation af konventionen.

2.4. Fremmed og international ret

2.4.1. Offentlighedsprincippet i fremmed ret

Det fremgår af betænkningens kapitel 6, at der i ca. 70 lande er indført regler om offentlighedens adgang til aktindsigt, og at de fleste af disse regler er vedtaget indenfor de seneste 10 år. Det fremgår endvidere af kapitel 6, at der i mange lande (ca. 50) er overvejelser om at indføre aktindsigtsregler.

Den danske ordning – der er indført i 1970 – er sammenlignet med den svenske (der går tilbage til *Tryckfrihetsforordningen* fra 1766) forholdsvis ny, men hører alligevel til de ældste ordninger. Blandt de første lande, der indførte offentlighedsregler, var USA (1967), Norge (1970), Filippinerne (1973), Portugal (1976), Frankrig (1978), Holland (1978), Australien (1982), New Zealand (1982) og Canada (1983).

Der henvises generelt om offentlighedsprincippet i fremmed ret til betænkningens kapitel 6, herunder til den sammenfatning af tendenserne i fremmed ret, som findes i det pågældende kapitels pkt. 7 (side 206 ff.).

2.4.2. Offentlighedsprincippet på internationalt plan

2.4.2.1. Offentlighedsprincippet er ikke alene reguleret ved nationale regelsæt – jf. herom pkt. 2.4.1 – men er også omtalt i en del internationale retskilder. Offentlighedskommissionen har beskrevet disse internationale retskilder i betænkningens kapitel 7, hvortil der generelt henvises.

Som eksempel nævnes i betænkningen (side 213), at man i forbindelse med FN's verdensmiljøkonference i Rio i 1992 vedtog en række principper. I princip nr. 10 opfordredes landene til at sørge for offentlig adgang til miljøinformationer. I 1998 blev der vedtaget en konvention om adgang til miljøinformationer (Århus-konventionen), hvorved medlemslandene påtog sig en forpligtelse til at gennemføre aktindsigt for borgerne i miljøoplysninger. Konventionen indeholder detaljerede regler både om omfanget af retten til aktindsigt i miljøoplysninger og om sagsbehandlingen af ansøgninger om aktindsigt i sådanne oplysninger. Konventionen er inkorporeret i dansk ret ved lov om aktindsigt i miljøoplysninger (miljøoplysningsloven).

I betænkningen (side 214) anføres endvidere bl.a., at der ikke indenfor EU er regler, som generelt forpligter medlemsstaterne til at indføre regler om aktindsigt. Dog har EU inden for miljøområdet ved et direktiv fra 1990 om fri adgang til miljøoplysninger pålagt medlemslandene at indføre offentlighedsordninger. Direktivet, der efterfølgende er videreført i et direktiv fra 2003 om of-

fentlig adgang til miljøoplysninger, førte til, at der blev gennemført særregler på dette område i alle medlemslandene, og 2003-direktivet førte i Danmark til ændringer i miljøoplysningsloven, jf. lov nr. 310 af 2. maj 2005.

EU har desuden gennemført dokumentoffentlighed i Unionens egne dokumenter dels ved en generel forordning (Europaparlamentets og Rådets forordning nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europaparlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter), dels ved særregler for de forskellige institutioner under Unionen, jf. herom betænkningens kapitel 7, pkt. 2 (side 216 ff.).

2.4.2.2. I tilknytning hertil skal Justitsministeriet fremhæve Europarådets konvention om aktindsigt, som blev vedtaget af Ministerkomitéen den 27. november 2008 og blev åbnet for undertegnelse den 18. juni 2009 i forbindelse med justitsminister mødet i Tromsø. Europarådets konvention om aktindsigt er den første bindende internationale retsakt, som anerkender en generel ret til aktindsigt i offentlige myndigheders dokumenter. Konventionen er kort omtalt i betænkningens kapitel 7, pkt. 3.1 (side 227).

Baggrunden for denne konventions vedtagelse er, at Europarådets Ministerkomité den 21. februar 2002 vedtog Rekommandation (2002)2 om aktindsigt, som var udarbejdet af en ad hoc-ekspertkomité under Styringskomitéen for Menneskerettigheder. På baggrund af rekommandationen fik ekspertkomitéen i 2002 mandat fra Ministerkomitéen til at påbegynde udarbejdelsen af et udkast til en retsakt om aktindsigt. Ekspertkomitéen udarbejdede herefter et udkast til en retsakt på området, og Europarådets konvention om aktindsigt udspringer af denne komités arbejde.

Der henvises i øvrigt om konventionen til pkt. 2.3.3 ovenfor.

3. Gældende ret om offentlighed i forvaltningen

3.1. Indledning

Beskrivelsen nedenfor under pkt. 3.2-3.6 af gældende ret bygger i forhold til den nuværende offentlighedslov navnlig på Offentlighedskommissionens gennemgang heraf, jf. herom betænkningens kapitel 4.3, side 44 ff., samt beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 9-13 og 15-22.

3.2. Anvendelsesområde

3.2.1. Al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning

Det er i offentlighedslovens § 1, stk. 1, fastsat, at loven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning. Den omstændighed, at loven gælder for »al virksomhed«, der udøves af den offentlige forvaltning, indebærer, at reglerne om aktindsigt ikke kun gælder for sager om udstedelse af generelle eller konkrete retsakter (afgørelsessager), men enhver virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, herunder såkaldt faktisk forvaltningsvirksomhed (f.eks. rådgivning og vejledning, patientbehandling m.v.).

Offentlighedslovens anvendelsesområde er som udgangspunkt afgrænset ved et formelt (organisatorisk) kriterium, idet loven gælder for de myndigheder, der kan henregnes til »den offentlige forvaltning« (forvaltningsmyndigheder). Ved vurderingen af, om et organ kan henregnes til den offentlige forvaltning, lægges der vægt på det pågældende organs organisatoriske placering, og kun i de tilfælde, hvor dets organisatoriske placering giver anledning til tvivl, lægges der vægt på, hvilke funktioner organet udøver.

Det formelle kriterium indebærer på den ene side, at alle forvaltningsmyndigheder, hvad enten de hører til f.eks. den statslige eller kommunale forvaltning, og hvad enten der er tale om almindelige forvaltningsmyndigheder eller særlige forvaltningsmyndigheder, er omfattet af offentlighedsloven, og at hele organets virksomhed, herunder eventuelle forretningsmæssige virksomhed, er omfattet af loven.

På den anden side indebærer det formelle kriterium – hvorefter offentlighedsloven gælder for forvaltningsmyndigheder – at Folketinget og organer knyttet til dette ikke er omfattet af offentlighedsloven, ligesom domstolene ikke er omfattet af loven, og at loven f.eks. ikke gælder i forhold til den del af domstolens virksomhed, der kan minde om sædvanlig forvaltningsvirksomhed, som f.eks. administrationen af tinglysningsområdet. Der er dog for domstolenes vedkommende fastsat regler om aktindsigt i retsplejeloven, og for Folketingets vedkommende i regler, der er fastsat af Udvalget for Forretningsordenen, jf. herom betænkningens kapitel 5, pkt. 7 (side 100 ff.).

3.2.2. Lovens anvendelse på særlige organer m.v.

Organer, der er oprettet ved det offentliges foranstaltning, f.eks. ved lov, betragtes som udgangspunkt som en del af den offentlige forvaltning (særlige forvaltningsmyndigheder), medmindre det i lovgivningen klart er forudsat, at organet ikke skal være en del af den offentlige forvaltning, f.eks. hvis hensigten med lovgivningen har været at gennemføre en privatisering.

I de tilfælde, hvor et organ, der er oprettet ved det offentliges foranstaltning, er organiseret i selskabsform, f.eks. aktieselskab eller interessentskab, gælder offentlighedsloven dog ikke, uanset karakteren af organets virksomhed, og uanset om organet er 100 % ejet af det offentlige. Som en undtagelse hertil gælder dog, at kommunale fællesskaber, der skal godkendes efter kommunestyrelseslovens § 60, hører til den offentlige forvaltning, uanset om de betegner sig som interessentskaber eller benytter sig af lignende privatretlige betegnelser.

Institutioner, foreninger og selskaber m.v., der er oprettet på privat initiativ, henregnes som udgangspunkt ikke til den offentlige forvaltning, uanset om den virksomhed, der udøves, ganske kan sidestilles med den, der sædvanligvis udøves af forvaltningsmyndighederne. Sådanne organer er således ikke omfattet af offentlighedsloven, og det gælder også koncessionerede selskaber, dvs. selskaber hvis virksomhed bygger på særlig tilladelse fra det offentlige, ligesom det gælder private virksomheder m.v., der udfører arbejde efter udlicitering fra det offentlige.

Privatoprettede institutioner og foreninger m.v. – bortset fra organer, der er organiseret i selskabsform – kan dog efter en konkret vurdering henregnes til den offentlige forvaltning og dermed være omfattet af offentlighedsloven, hvis de udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet offentlig regulering, kontrol og tilsyn. Således er selvejende institutioner navnlig inden for det sociale område – og i mindre grad inden for undervisningsområdet – efter en konkret vurdering anset for hørende til den offentlige forvaltning.

3.2.3. Særligt om visse energiforsyningsvirksomheder

I forhold til hovedreglen om, at private virksomheder m.v. ikke er omfattet af offentlighedsloven (jf. pkt. 3.2.2), gælder der en undtagelse for visse energiforsyningsvirksomheder, idet offentlighedslovens § 1, stk. 2, fastsætter, at loven gælder for følgende private virksomheder m.v.: 1) elforsyningsvirksomheder, der producerer, transmitterer eller distribuerer elektricitet ved spænding på 500 V eller derover, 2) selskaber, institutioner, foreninger m.v., der driver naturgasforsyningsvirksomhed, og 3) kollektive varmforsyningsanlæg, som er omfattet af varmforsyningsloven og har en kapacitet på mere end 10 MJ/s.

3.2.4. Offentligt finansierede selskaber m.v. og selskaber m.v. med afgørelseskompetence

Vedkommende minister kan bestemme, at nærmere angivne selskaber, institutioner og foreninger m.v., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning, skal være omfattet af offentlighedsloven, jf. § 1, stk. 3. Det gælder dog kun, såfremt udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige, regionale eller kommunale midler, eller i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens, en regions eller en kommunes vegne. Den pågældende minister kan herunder fastsætte nærmere regler om opbevaring m.v. af dokumenter.

3.2.5. Undtagelsehjemmel

Det er i offentlighedslovens § 3, stk. 1, bestemt, at visse nærmere angivne myndigheder ved bekendtgørelse kan undtages fra loven. Bestemmelsen kan navnlig tænkes anvendt i visse tilfælde, hvor det offentlige udøver forretningsvirksomhed eller samvirker med private om udøvelse af forretningsvirksomhed.

3.3. Retten til aktindsigt

3.3.1. Forvaltningens dokumenter

Det følger af offentlighedslovens § 4, stk. 1, at enhver som udgangspunkt har ret til aktindsigt i dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. Heraf følger, at adgangen til aktindsigt omfatter både verserende og afgjorte sager, og at der ikke kan stilles krav til saglig interesse, statsborgerskab eller – som udgangspunkt – alder for at få aktindsigt i myndighedernes dokumenter.

Retten til aktindsigt omfatter samtlige sagens dokumenter, men imidlertid kun dokumenter, der på det tidspunkt, hvor anmodningen om aktindsigt fremsættes, er indgået til eller oprettet af forvaltningsmyndigheden som sådan. Det medfører bl.a., at en forvaltningsmyndighed ikke har pligt til at udarbejde nye dokumenter, f.eks. ved at sammenstille oplysninger fra forskellige dokumenter eller sager.

Adgangen til aktindsigt gælder i medfør af offentlighedslovens § 4, stk. 1, desuden kun i forhold til dokumenter, der har været undergivet administrativ sagsbehandling i en forvaltningsmyndighed. Udenfor retten til aktindsigt falder således bl.a. dokumenter, som en forvaltningsmyndighed blot modtager til opbevaring.

3.3.2. Dokumentbegrebet og tidsmæssige betingelser

Retten til aktindsigt omfatter som nævnt dokumenter. Dokumentbegrebet forstås vidt og omfatter foruden

egentlige skriftlige dokumenter også tegninger, kort, fotografier, lydbånd, mikrofilm, videobånd og modeller, i det omfang de er indgået som led i administrativ sagsbehandling. E-mail er også omfattet af dokumentbegrebet, men kan dog efter omstændighederne have en sådan »formløs« karakter, at de ikke kan anses for omfattet af det nævnte begreb.

Adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven omfatter som udgangspunkt alle dokumenter, der vedrører sagen, jf. § 5, stk. 1, nr. 1. Endvidere omfatter adgangen til aktindsigt indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter (aktlisten), jf. § 5, stk. 1, nr. 2. En myndighed har pligt til at egen drift at meddele aktindsigt i aktlisten samtidig med, at der i øvrigt meddeles aktindsigt i sagen.

For så vidt angår udgående skrivelser følger det af offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 1, at retten til aktindsigt gælder, når skrivelserne må antages at være kommet frem til adressaten.

3.3.3. Databaser

Offentlighedslovens § 5, stk. 2, fastsætter, at retten til aktindsigt ikke omfatter registre m.v., hvor der gøres brug af elektronisk databehandling (databaser), dog bortset fra de fortegnelser vedrørende en sags dokumenter, der er omtalt i pkt. 3.3.2 (aktlisten).

Det anførte betyder, at retten til aktindsigt efter offentlighedsloven alene gælder i forhold til den offentlige forvaltnings dokumenter, men ikke i forhold til myndighedernes databaser. Opbevares et dokument imidlertid alene i en database, gælder dog fortsat en ret til aktindsigt, således at myndigheden ved f.eks. at udskrive dokumentet må gøre den, der begærer aktindsigt, bekendt med det.

3.3.4. Formkrav og identifikationskrav

Der kan ikke stilles særlige formkrav til en begæring om aktindsigt, som således kan fremsættes skriftligt, mundtligt eller elektronisk. Der gælder imidlertid efter offentlighedslovens § 4, stk. 3, et krav om, at den aktindsigtssøgende angiver (identificerer) de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

Det følger af identifikationskravet, at det kan kræves, at den, der ønsker aktindsigt, i hvert fald har et vist forhåndskendskab til en sags eller et dokumenteksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed (det subjektive identifikationskrav). Det følger heraf, at en aktindsigtssøgende ikke kan forlange adgang til en myndigheds registre, journaler m.v. med henblik på at finde

frem til sager eller dokumenter, den pågældende måtte have en interesse i at blive bekendt med. Det følger endvidere heraf, at en aktindsigtssøgende heller ikke kan forlange adgang til at gennemse alle sager af en bestemt karakter eller alle sager, der er journaliseret i en bestemt periode. I det omfang en sådan begæring fremsættes af pressen, bør begæringen dog normalt imødekommes, medmindre andet følger af reglerne om tavshedspligt m.v.

Endvidere følger det af identifikationskravet, at det kan kræves, at begæringen indeholder de oplysninger, der er nødvendige for, at myndigheden kan finde frem til den sag eller det dokument, der ønskes aktindsigt i (det objektive identifikationskrav). Det kan dog ikke kræves, at ansøgeren identificerer sagen ved angivelse af dens journalnummer. Hvis myndigheden ikke på baggrund af de oplysninger, som fremgår af begæringen, er i stand til at identificere den pågældende sag, er myndigheden forpligtet til at vejlede ansøgeren om, hvilke yderligere oplysninger vedkommende må tilvejebringe.

3.3.5. Egenaces

Offentlighedsloven indeholder i § 4, stk. 2, en bestemmelse om ret til såkaldt egenaces. Ved egenaces forstås en persons ret til at forlange at blive gjort bekendt med oplysninger i dokumenter om den pågældendes egne forhold. Retten til egenaces efter offentlighedsloven er dog begrænset af de undtagelser, der er nævnt i lovens §§ 7-11 og § 14, og i det omfang de hensyn, der er nævnt i § 13, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod. Der henvises om de nævnte bestemmelser til pkt. 3.4.2 og pkt. 3.4.3.3-3.4.3.4 nedenfor.

Formålet med bestemmelsen om egenaces er at sikre den pågældende person en adgang til aktindsigt med hensyn til oplysninger om den pågældendes personlige forhold, der svarer til den videregående ret til aktindsigt efter forvaltningsloven, som gælder for parter i afgørelsessager.

3.3.6. Notatpligt

Der er i offentlighedslovens § 6 fastsat en bestemmelse om notatpligt. Denne bestemmelse fastslår, at en forvaltningsmyndighed i afgørelsessager skal gøre notat om oplysninger om en sags faktiske omstændigheder, som myndigheden mundtligt modtager, hvis de pågældende oplysninger er af betydning for sagens afgørelse. Dette gælder også, når myndigheden på anden måde bliver bekendt med sådanne oplysninger. Notatpligten gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Der antages i øvrigt at gælde en ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning, hvorefter en forvaltningsmyndighed efter omstændighederne -- i såvel afgørelsessager som andre »lignende« sager -- kan have en pligt til at foretage skriftligt notat om ekspeditioner af væsentlig betydning for en sag, hvis de pågældende ekspeditioner ikke fremgår af sagens akter i øvrigt.

3.4. Undtagelser fra retten til aktindsigt.

Som nævnt under pkt. 3.3.1 fastslår offentlighedsloven, at enhver som udgangspunkt har ret til aktindsigt i forvaltningsmyndighedernes dokumenter. Loven indeholder inidertid en række undtagelser til denne hovedregel. Det er således fastsat, at loven ikke gælder for visse sagstyper, visse dokumenttyper og visse oplysningstyper, ligesom retten til aktindsigt er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt.

3.4.1 Undtagelse af visse sager

Efter offentlighedslovens § 2 er visse nærmere angivne sagstyper, som er omtalt nærmere nedenfor i pkt. 3.4.1.1-3.4.1.5, ikke omfattet af loven. Det forhold, at offentlighedsloven ikke gælder for disse sagstyper, indebærer, at den pågældende sag inklusiv samtlige dens dokumenter -- som udgangspunkt -- er helt undtaget fra retten til aktindsigt. Dette gælder uanset det nærmere indhold af dokumenterne.

3.4.1.1. Offentlighedsloven gælder for det første ikke for sager inden for strafferetsplejen, jf. § 2, stk. 1, 1. pkt.

Bestemmelsen omfatter alle sager vedrørende gennemførelse af strafferetlige retsfølger. Bestemmelsen omfatter således sager vedrørende politiets efterforskning af lovovertrædelser og anklagemyndighedens funktioner i forbindelse med en straffesags behandling ved domstolene, ligesom straffesager, der behandles af andre forvaltningsmyndigheder end politi og anklagemyndighed (f.eks. skattemyndighederne), er omfattet.

Bestemmelsen omfatter endvidere sager, som en forvaltningsmyndighed (f.eks. Arbejdstilsynet) overgiver til politiet til strafferetlig forfølgning. Sådanne sager vil være omfattet af offentlighedslovens almindelige bestemmelser om aktindsigt, indtil det tidspunkt, hvor der er truffet beslutning om, at sagen skal overgives til politiet. Efter dette tidspunkt skifter sagen karakter og bliver en sag inden for strafferetsplejen også hos den pågældende forvaltningsmyndighed. Hvis forvaltningsmyndigheden efter at have sendt sagens dokumenter til politiet, selv anvender de pågældende dokumenter i en anden sammenhæng, f.eks. i forbindelse med en fortsat tilsynssag, vil der være adgang til aktindsigt i denne (tilsyns)sag efter lovens almindelige regler.

3.4.1.2. Dernæst gælder offentlighedsloven i medfør af § 2, stk. 1, 2. pkt., ikke for sager om førelse af en ministerkalender. Af bestemmelsen følger, at en ministerkalender som sådan er undtaget fra aktindsigt. Der er således efter bestemmelsen ikke adgang til aktindsigt i nogen del af en ministerkalender, hverken for så vidt angår de oplysninger, som vedrører ministeraktiviteter, eller de oplysninger, som vedrører partimæssige eller private aktiviteter.

Bestemmelsen blev vedtaget som led i en politisk aftale indgået den 30. april 2009 mellem regeringen og Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre om en ny åbenhedsordning om ministres udgifter og aktiviteter. Som følge af åbenhedsordningen bliver der løbende på internettet offentliggjort bagudrettede oplysninger om ministrenes månedlige repræsentationsudgifter, udgifter til tjenesterejser, modtagne gaver og varetagelsen af officielle repræsentative opgaver. ligesom ordningen omfatter en vis fremadrettet information om ministrenes officielle aktiviteter for den kommende måned.

3.4.1.3. Offentlighedsloven gælder endvidere ikke for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste, jf. § 2, stk. 2, 1. pkt. I sådanne sager gælder dog reglen i lovens § 6 om notatpligt.

Udtrykket ansættelse fortolkes bredt, således at det ikke blot omfatter typiske sager om ansættelse i det offentlige, men også sager om udpegning af medlemmer til offentlige udvalg. Bestemmelsen gælder imidlertid ikke, hvis en forvaltningsmyndighed behandler en sag vedrørende ansættelse eller forfremmelse uden for den offentlige forvaltning, eller hvis der ved »ansættelsen« ikke etableres et tjenesteforhold mellem den ansatte og forvaltningsmyndigheden.

3.4.1.4. Det følger desuden af § 2, stk. 2, 2. pkt., at offentlighedsloven ikke gælder for sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold (konkrete personalesager), herunder sager om suspension og afskedigelse samt klagesager vedrørende den ansattes adfærd.

Den nævnte undtagelse gælder dog for det første ikke i forhold til visse mere »standardprægede« oplysninger, herunder den ansattes navn, stilling, uddannelse, lønmæssige forhold og arbejdsopgaver, jf. § 2, stk. 3, 1. pkt. For det andet er det i lovens § 2, stk. 3, 2. pkt., fastsat, at undtagelsen ikke gælder oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel eller derover, for så vidt angår ansatte i chefstillinger. Denne begrænsning i undtagelsen gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet, jf. § 2, stk. 3, 3. pkt. For det tredje følger det af lovens § 2, stk. 2, at der i

konkrete personalesager gælder en ret til egenaces efter offentlighedslovens § 4, stk. 2.

3.4.1.5. Desuden gælder der i medfør af § 2, stk. 1, 3. pkt., en tidsbegrænset undtagelse fra offentlighedslovens anvendelse for sager om lovgivning. Det er således fastsat, at sager om lovgivning, herunder bevillingslove, er undtaget fra retten til aktindsigt, indtil der er fremsat et lovforslag for Folketinget. Bestemmelsen omfatter også konkrete bevillingssager, der forelægges for Folketingets Finansudvalg.

3.4.2. Undtagelse af visse dokumenter

I det omfang en sag ikke er undtaget fra retten til aktindsigt efter de regler, der er beskrevet ovenfor i pkt. 3.4.1, kan visse dokumenttyper i sagen dog undtages. Adgangen til at undtage de pågældende dokumenter er fastsat i bestemmelserne i offentlighedslovens § 7, jf. § 8, og § 10. Der gælder dog en ekstraheringspligt efter offentlighedslovens § 11. De nævnte bestemmelser er beskrevet nærmere nedenfor i pkt. 3.4.2.1-3.4.2.4.

3.4.2.1. Det er i offentlighedslovens § 7 fastsat, at interne arbejdsdokumenter kan undtages fra retten til aktindsigt. Som interne arbejdsdokumenter anses dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug, jf. § 7, nr. 1, brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed, jf. § 7, nr. 2, og brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes, jf. § 7, nr. 3.

Bestemmelsen i § 7 omfatter grundlæggende de dokumenter, som en myndighed udarbejder selv, og som ikke efterfølgende er blevet afgivet til en udenforstående privat eller myndighed. Som eksempel på dokumenter, der er omfattet af denne undtagelsesbestemmelse, kan nævnes notater og notitser, der udarbejdes til myndighedens eget brug, interne referater af møder i en myndighed, indstillinger til en myndigheds ledelse om, hvordan en sag skal afgøres, udkast til afgørelser, »visdomsbøger«, praksisoversigter og lignende.

Hvis et internt dokument omfattet af lovens § 7 afgives til udenforstående, vil det som hovedregel miste sin interne karakter og dermed være undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler.

3.4.2.2. Det følger af offentlighedslovens § 8, at visse særlige typer af interne dokumenter omfattet af § 7, der foreligger i endelig form, er undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler. Det gælder dokumenter, som alene gengiver myndighedens endelige beslutning om en sags afgørelse, jf. § 8, nr. 1, og dokumenter, der alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden efter lovens § 6 har haft pligt til at notere, jf. § 8,

nr. 2. Det gælder endvidere for selvstændige dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, jf. § 8, nr. 3, og dokumenter, der indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper, jf. § 8, nr. 4.

3.4.2.3. Foruden at interne arbejdsdokumenter – som nærmere beskrevet i pkt. 3.4.2.1-3.4.2.2 – som udgangspunkt er undtaget fra retten til aktindsigt, kan en række særlige dokumenter, der er nævnt i offentlighedslovens § 10, undtages under hensyn til den funktion, som dokumenterne varetager.

Undtagelsen gælder således statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes til brug for ministermøder, jf. § 10, nr. 1, samt brevveksling mellem ministerier om lovgivning, jf. § 10, nr. 2.

Bestemmelsen i § 10, nr. 2, gælder kun brevveksling mellem departementer og således ikke brevveksling mellem et departement og en styrelse. Bestemmelsen omfatter desuden kun dokumenter, der er udarbejdet af et departement, og ikke dokumenter, der er udarbejdet af andre myndigheder, f.eks. en styrelse. Bestemmelsen omfatter derimod brevveksling efter, at et lovforslag er fremsat for Folketinget, og omfatter derfor også f.eks. brevveksling mellem to departementer i forbindelse med besvarelsen af et folketingsspørgsmål fra vedkommende folketingsudvalg om det pågældende lovforslag.

Bestemmelsen i § 10 undtager endvidere dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed, jf. § 10, nr. 3. Bestemmelsen tager for det første sigte på de relativt sjældne tilfælde, hvor det er bestemt eller forudsat i lovgivningen, at sekretariatsfunktionerne for en myndighed varetages af en anden myndighed, og for det andet de »ulovbestemte« tilfælde, hvor en myndighed som sådan udfører sekretariatsfunktionen for en anden myndighed.

Desuden undtager bestemmelsen i § 10 myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres, jf. § 10, nr. 4. Udtrykket »brevveksling« i § 10, nr. 4, indebærer, at det ikke blot er selve den sagkyndige udtalelse, men også f.eks. processkrifter og andre dokumenter, som myndighedens advokat sender til myndigheden, der kan undtages fra retten til aktindsigt. Endvidere er også skrivelser fra den pågældende forvaltningsmyndighed til den sagkyndige omfattet af bestemmelsen, og interne arbejdsdokumenter, der sendes til den sagkyndige, vil således ikke miste deres interne karakter ved afgivelsen.

Endelig gælder der en undtagelse for materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser, jf. § 10, nr. 5.

3.4.2.4.1 tilknytning til det, der er anført i pkt. 3.4.2.1 og pkt. 3.4.2.3 om offentlighedslovens §§ 7 og 10, nr. 1-4, skal det bemærkes, at der efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, gælder en pligt for forvaltningsmyndighederne til i de nævnte dokumenter, der er undtaget efter disse bestemmelser, at meddele aktindsigt i oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet i overensstemmelse med lovens almindelige regler (den såkaldte ekstraheringspligt).

Det anførte indebærer på den ene side, at de pågældende oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet ikke kan undtages fra aktindsigt efter lovens §§ 7 eller 10, nr. 1-4, men på den anden side, at oplysningerne efter omstændighederne kan undtages efter lovens øvrige undtagelsesbestemmelser i §§ 12-14, som er ondtalt nedenfor i pkt. 3.4.3.

3.4.3. Undtagelse af visse oplysninger

Efter offentlighedslovens §§ 12 og 13 kan visse oplysninger i dokumenter, der er undergivet aktindsigt, undtages af hensyn til nogle nærmere angivne offentlige eller private interesser. Pligten for forvaltningsmyndighederne til at meddele aktindsigt er endvidere begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt, jf. offentlighedslovens § 14. Disse bestemmelser er nærmere beskrevet nedenfor i pkt. 3.4.3.1-3.4.3.4.

3.4.3.1. For det første fastslår offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.

Omfattet af bestemmelsen er særligt følsomme oplysninger, såsom oplysninger om race, religion, hudfarve, oplysninger om strafbare forhold, helbredsforhold og lignende. Endvidere er mindre følsomme oplysninger omfattet, f.eks. oplysninger om CPR-numre, beskyttede adresser i folkeregisteret, beskyttede telefonnumre og oplysninger om eksamenskarakter. Uden for bestemmelsen falder oplysninger af rent objektiv karakter, såsom oplysninger om udstedelse af pas og jagttegn, oplysninger om civilstand og oplysninger om indgåelse af ægteskab.

Oplysninger om enkeltpersoners (privat)økonomi er omfattet, hvis de pågældende oplysninger afslører noget om den pågældendes privatøkonomi som sådan, f.eks. oplysninger om, at en person modtager boligsikring af en bestemt størrelse, da man på den baggrund, vil kunne

slutte sig til oplysninger om modtagerens privatøkonomi.

Der skal i medfør af § 12, stk. 2, gives aktindsigt i den del af dokumentet, der ikke kan undtages efter § 12, stk. 1, nr. 1.

3.4.3.2. Dernæst gælder retten til aktindsigt ikke oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller drifts- eller forretningsforhold eller lignende, der er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, som oplysningen angår, jf. § 12, stk. 1, nr. 2. Bestemmelsen er – i modsætning til § 12, stk. 1, nr. 1, jf. pkt. 3.4.2.1 – ikke en absolut undtagelsesregel. Myndighederne skal således i hvert enkelt tilfælde foretage en konkret vurdering af, om der er tale om oplysninger vedrørende forretningsforhold m.v. og i givet fald, om aktindsigt i disse oplysninger vil kunne medføre væsentlig økonomisk skade for den virksomhed m.v., som oplysningerne angår. I tilfælde, hvor der er tvivl om, hvorvidt en begæring om aktindsigt bør afslås efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, bør myndigheden indhente en udtalelse fra den, hvis interesse kan være til hinder for, at begæringen om aktindsigt imødekommes.

Der skal også i medfør af § 12, stk. 2, gives aktindsigt i den del af dokumentet, der ikke kan undtages efter § 12, stk. 1, nr. 2.

3.4.3.3. Endvidere kan oplysninger efter offentlighedslovens § 13 undtages fra retten til aktindsigt, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af en række nærmere opregnede offentlige eller private interesser.

Oplysninger kan således undtages på grund af bl.a. hensynet til statens sikkerhed eller rigets forsvar, jf. § 13, stk. 1, nr. 1, hensynet til rigets udenrigspolitiske interesser, jf. § 13, stk. 1, nr. 2, hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, jf. § 13, stk. 1, nr. 3, hensynet til gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed, jf. § 13, stk. 1, nr. 4, eller hensynet til det offentlige økonomiske interesser, jf. § 13, stk. 1, nr. 5. Herudover kan oplysninger efter opsamlingsbestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6 (den såkaldte generalklausul) undtages af hensyn til offentlige eller private interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

En begæring om aktindsigt kan – i almindelighed – kun afslås efter bestemmelserne i § 13, stk. 1, hvis retten til at blive gjort bekendt med oplysningerne i en sag eller et dokument efter et konkret skøn findes at burde vige for de nærmere opregnede væsentlige hensyn til offentlige og private interesser. Dette indebærer, at aktindsigt (i almindelighed) kun kan afslås i det tilfælde, hvor der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning.

Om den nævnte opsamlingsbestemmelse (generalklausul) i § 13, stk. 1, nr. 6, bemærkes, at det er forudsat, at bestemmelsen kun kan anvendes i begrænset omfang, og kun hvor hemmeligholdelse af hensyn til det offentlige eller privates interesser er klart påkrævet. Bestemmelsen kan i første række benyttes til at tilgodese beskyttelsesinteresser, der er nært beslægtede med de interesser, som er anerkendt ved lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig utilstrækkelige. Herudover kan bestemmelsen anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, som er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne.

I det omfang kun en del af dokumentet omfattes af en af undtagelsesbestemmelserne i § 13, skal der i øvrigt gives aktindsigt i det resterende dokument, jf. § 13, stk. 2. Det er antaget, at dette dog ikke gælder, hvis det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige.

3.4.3.4. Efter lovens § 14, 1. pkt., begrænses retten til aktindsigt af lovgivningens særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. At der skal være tale om særlige bestemmelser om tavshedspligt betyder, at pligten til at give aktindsigt ikke begrænses af de almindelige regler om tavshedspligt i bl.a. straffeloven og forvaltningsloven, jf. § 14, 2. pkt.

Ved særlige tavshedspligtsbestemmelser forstås bestemmelser, der er optaget i særlovgivningen, og som ud fra særlige hensyn fastsætter tavshedspligt i relation til nærmere angivne forhold. Tavshedsforskrifter optaget i umiddelbart anvendelige EU-retsakter (navnlig forordninger) og andre EU-retsakter og folkeretlige traktater, der ved lov eller i henhold til lov er tillagt gyldighed her i landet, vil også betragtes som specielle tavshedspligtsbestemmelser. Dette gælder også administrative tavshedsforskrifter, hvis det udtrykkelig fremgår af loven eller forarbejderne, at der er hjemmel til at fastsætte en speciel tavshedspligtsbestemmelse er anvendelig, vil de pågældende oplysninger uden videre være undtaget fra retten til aktindsigt, og myndigheden vil i almindelighed være udelukket fra at udlevere oplysningerne i medfør af princippet om meroffentlighed.

3.5. Meroffentlighed

I pkt. 3.4 er der omtalt en række bestemmelser i offentlighedsloven, som indebærer, at forvaltningsmyndigheder har adgang til at undtage visse typer af sager, dokumenter og oplysninger fra retten til aktindsigt.

Offentlighedsloven regulerer imidlertid alene spørgsmålet om, i hvilket omfang en forvaltningsmyndighed skal meddele aktindsigt. Der foreligger en sådan forpligtelse for en myndighed, hvis vedkommende myndighed ikke efter de ovenfor nævnte regler kan undtage de pågældende sager, dokumenter eller oplysninger fra retten til aktindsigt.

Det følger imidlertid af offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., at en forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, end loven forpligter til, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v. (meroffentlighedsprincippet). Offentlighedsloven har således karakter af en minimumslov, der alene fastsætter regler om, hvilke oplysninger en forvaltningsmyndighed som minimum skal meddele aktindsigt i.

Det følger af meroffentlighedsprincippet, at en myndighed af egen drift – dvs. også i tilfælde, hvor et ønske om meroffentlighed ikke specifikt er fremsat i en begæring om aktindsigt – bør overveje, om meroffentlighed bør gives.

3.6. Forvaltningsprocessuelle regler m.v.

Offentlighedsloven indeholder i bestemmelserne i §§ 15 og 16 nogle forvaltningsprocessuelle regler om, hvordan sager om aktindsigt skal behandles og afgøres, herunder i hvilken form aktindsigt skal meddeles.

3.6.1. Kompetence og klageadgang m.v.

3.6.1.1. Det er i offentlighedslovens § 15, stk. 1, 1. pkt., fastsat, at hvis der fremsættes begæring om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i en afgørelsessag, ligger kompetencen hos den forvaltningsmyndighed, som i øvrigt har kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet. Dette gælder i forhold til samtlige sagens dokumenter, herunder dokumenter, der hidrører fra en anden myndighed.

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

3.6.1.2. Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan i medfør af offentlighedslovens § 15, stk. 2, påklages selvstændigt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører. Dette gælder,

uanset om klageinstansen er en særlig klageinstans, f.eks. et uafhængigt nævn. Hvis en underordnet myndigheds afgørelse i den materielle sag ikke er undergivet klageadgang til en overordnet myndighed, kan myndighedens afgørelse om aktindsigtsspørgsmål heller ikke påklages til den overordnede myndighed.

Det er kun den aktindsigtssøgende, der er part i den pågældende sag om aktindsigt – og er klageberettiget – mens den, oplysningerne angår, ikke er part i aktindsigtssagen.

3.6.2. Krav til sagsbehandlingen

3.6.2.1. Det er fastsat i offentlighedslovens § 16, stk. 1, at myndigheden snarest skal afgøre, om en begæring om aktindsigt kan imødekommes. Der gælder således ikke en egentlig frist for sagsbehandlingen, men det følger af bestemmelsen, at sagen skal prioriteres af forvaltningsmyndighederne.

Der gælder desuden efter § 16, stk. 2, en underretningspligt således, at en forvaltningsmyndighed, der ikke har afslået eller imødekommet en begæring inden 10 dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed, skal underrette den aktindsigtssøgende om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Der gælder – bortset fra aktindsigt i en persons ansættelsessag, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 3 – ikke nogen lovbestemt pligt for myndigheden til at foretage en underretning eller i øvrigt inddrage den, som de oplysninger, der er anmodet om aktindsigt i, angår i behandlingen af aktindsigtsanmodningen.

3.6.2.2. En forvaltningsmyndighed skal i forbindelse med behandlingen og afgørelsen af en aktindsigtssag iagttage forvaltningslovens sagsbehandlingsregler. Dette indebærer bl.a., at myndigheden efter omstændighederne skal partshøre den aktindsigtssøgende, at myndigheden skal begrunde et helt eller delvist afslag på aktindsigt, og at der i forbindelse med et afslag på aktindsigt skal gives klagevejledning, hvis afgørelsen kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed.

3.6.2.3. Det følger af offentlighedslovens § 16, stk. 1, at myndigheden afgør, om den, der har fremsat begæringen, skal gøres bekendt med dokumenterne ved, at der gives adgang til gennemsyn på stedet, eller ved, at der udleveres en afskrift eller en kopi. Som udgangspunkt kan den aktindsigtssøgende kræve at få fotokopier af sagens dokumenter. Det nævnte udgangspunkt kan dog fraviges, hvis der begæres aktindsigt i et overordentligt stort antal dokumenter, hvis det vil være forbundet med betydelige vanskeligheder at fremstille en kopi af dokumenterne, hvis det vil være forbundet med betydelige

om kostninger at kopiere dokumenterne, eller hvis der er en konkret risiko for, at kopier af de pågældende dokumenter vil blive anvendt på en retsstridig måde.

3.6.2.4. Forvaltningsmyndighederne kan i øvrigt i forbindelse med gennemførelse af aktindsigt opkræve betaling i henhold til Justitsministeriets betalingsbekendtgørelse udstedt med hjemmel i offentlighedslovens § 16, stk. 4 (bekendtgørelse nr. 647 af 18. september 1986 om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen).

3.7. Aktindsigt efter anden lovgivning

Ved siden af offentlighedsloven er der også fastsat nogle mere specifikke regler om indsigt i andre love.

De særlige regler om aktindsigt for den, der er part i en afgørelsessag, findes således ikke i offentlighedsloven, men i forvaltningslovens kapitel 4, hvor der er fastsat regler om en særligt vidtgående adgang til aktindsigt for den, som er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Endvidere er der i sundhedsloven fastsat regler om patienters adgang til aktindsigt i patientjournaler m.v., ligesom der i miljøoplysningsloven er fastsat regler om offentlighedens adgang til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger. Af andre regler om aktindsigt m.v. kan nævnes retsplejelovens regler om bl.a. aktindsigt i straffesager og civile sager samt arkivlovens regler om indsigt i arkivenheder hos statens arkiver. Endelig kan det nævnes, at der i persondataloven er fastsat regler om, at en registreret person har ret til indsigt i oplysninger om sig selv (egenaces).

Der henvises om regler vedrørende aktindsigt m.v. efter andre regler end offentlighedsloven til betænkningens kapitel 5 (side 69 ff.), hvor de pågældende regler er beskrevet nærmere.

Det bemærkes, at Offentlighedskommissionen med udgangspunkt i sit kommissorium i betænkningens kapitel 26 (side 883 ff.) har berørt spørgsmålet om, hvorvidt kommissionens udkast til en ny offentlighedslov vil give anledning til ændringer i bestemmelser om aktindsigt m.v. i andre regelsæt. Justitsministeriet har bl.a. på denne baggrund samtidigt med fremsættelsen af dette lovforslag fremsat et forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (ændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen), jf. pkt. 1, med henblik på, at de pågældende ændringer i andre love kan træde i kraft samtidigt med offentlighedsloven.

4. Lovforslagets indhold og udformning

Det foreliggende lovforslag svarer i det væsentlige til det lovudkast, der er indeholdt i kapitel 27 i Offentlighedskommissionens betænkning.

De væsentligste af de elementer i Offentlighedskommissionens lovudkast, som er nye i forhold til gældende ret, er sammenfattende beskrevet i betænkningens kapitel 2, pkt. 3 (side 20 ff.), og er uddybende beskrevet i de relevante dele af betænkningens kapitel 8-25, hvortil der generelt henvises for så vidt angår kommissionens overvejelser.

De enkelte dele af Offentlighedskommissionens lovudkast omtales nærmere nedenfor i pkt. 4.1-4.17. Først omtales i pkt. 4.1 de bestemmelser i kommissionens lovudkast, hvor der er tale om en *videreførelse af den gældende offentlighedslov*, og i tilknytning hertil følger Justitsministeriets bemærkninger. Herefter følger under pkt. 4.2-4.17 en omtale af – og Justitsministeriets bemærkninger til – de bestemmelser i kommissionens lovudkast, der indeholder forslag til *ændringer af den gældende offentlighedslov*.

Om det nærmere indhold af det foreliggende lovforslags bestemmelser bemærkes, at medmindre andet følger af lovforslagets almindelige bemærkninger eller bemærkningerne til de enkelte bestemmelser, tilslutter Justitsministeriet sig Offentlighedskommissionens beskrivelse i betænkningen af indholdet af de pågældende bestemmelser. I det anførte ligger bl.a., at der i bemærkningerne til lovforslagets bestemmelser er foretaget tilføjelser og justeringer i forhold til de bemærkninger, der er indeholdt i kommissionens lovudkast til de tilsvarende bestemmelser.

Om lovforslagets hovedpunkter, herunder i hvilket omfang der er tale om en udbygning eller en begrænsning af den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i forvaltningen, henvises i øvrigt til pkt. 2.3.1.2 ovenfor.

4.1. Videreførelse, herunder lovfæstelse og præcisering af gældende ret

4.1.1. Offentlighedskommissionens forslag

Offentlighedskommissionen foreslår, at der på en række områder ikke sker ændring af gældende ret. Kommissionen foreslår således en række bestemmelser i den gældende offentlighedslov videreført, herunder i visse tilfælde med mindre ændringer af redaktionel karakter. Desuden foreslår kommissionen i en række tilfælde, at gældende ret lovfæstes.

Om indholdet af disse forslag til bestemmelser henvises til pkt. 3 ovenfor samt bemærkningerne til de på-

gældende bestemmelser i det foreliggende lovforslag og de henvisninger, som i disse bemærkninger findes til betænkningens beskrivelse af gældende ret.

De bestemmelser i Offentlighedskommissionens lovudkast, der ikke tilsigter ændringer af gældende ret, er følgende:

4.1.1.1. Den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 1, stk. 1, som fastslår, at loven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, jf. pkt. 3.2.1, foreslås videreført med bestemmelsen i § 2 i Offentlighedskommissionens lovudkast.

4.1.1.2. Offentlighedskommissionen foreslår med lovudkastets § 3, stk. 1, nr. 1-2, at der sker en lovfæstelse af den retstilstand, der er beskrevet i pkt. 3.2.2, hvorefter offentlighedsloven finder anvendelse på særlige organer (selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v.), der er oprettet ved lov eller i henhold til lov, samt sådanne organer oprettet på privat initiativ, som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet offentlig regulering, kontrol og tilsyn.

4.1.1.3. Offentlighedskommissionen foreslår desuden med lovudkastets § 3, stk. 2, en videreførelse af den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 1, stk. 2, hvorefter visse energiforsyningsvirksomheder er omfattet af offentlighedsloven. Der henvises herom til pkt. 3.2.3.

4.1.1.4. Lovudkastets § 7, stk. 1, indeholder en bestemmelse, der er identisk med den gældende offentlighedslovs § 4, stk. 1, hvorefter enhver som udgangspunkt har ret til aktindsigt i dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, jf. herom under pkt. 3.3.1.

4.1.1.5. Endvidere indeholder lovudkastet i § 7, stk. 2-3, bestemmelser, som nærmere beskriver, hvad aktindsigten omfatter, og hvornår retten hertil indtræder. Det er hensigten med disse bestemmelser at videreføre retstilstanden efter § 5, stk. 1, i den gældende offentlighedslov. Der henvises herom til pkt. 3.3.2.

4.1.1.6. Bestemmelsen i § 8 i lovudkastet tilsigter at videreføre den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 4, stk. 2, om egenaccess, jf. pkt. 3.2.5.

4.1.1.7. Offentlighedskommissionens lovudkast indeholder i § 10, stk. 1, en bestemmelse om, at retten til aktindsigt som hovedregel ikke omfatter databaser, herunder registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling. Der er tale om et forslag til en præcisering af indholdet af den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 5, stk. 2, og en videreførelse af gældende ret efter denne bestemmelse. Der henvises herom til pkt. 3.3.3.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med Offentlighedskommissionens forslag (i lovudkastets §§ 11-12) om, at der skal gælde en ret til dataudtræk og indsigt i databeskrivelsen vedrørende databaser, jf. pkt. 4.5 nedenfor.

4.1.1.8. Offentlighedskommissionen foreslår med lovudkastets § 13 om notatpligt dels en videreførelse af den gældende bestemmelse herom i offentlighedslovens § 6, stk. 1, dels en lovfæstelse i forhold til afgørelsessager af den ulovbestemte forvaltningsretlige grundsætning om notatpligt vedrørende ekspeditioner af væsentlig betydning. Der henvises om den gældende offentlighedslovs § 6, stk. 1, og den nævnte forvaltningsretlige grundsætning til pkt. 3.3.6.

4.1.1.9. Med lovudkastets § 19, stk. 1, foreslår Offentlighedskommissionen som udgangspunkt en videreførelse af retstilstanden efter den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., hvorefter loven ikke gælder for sager inden for strafferetsplejen. Der henvises om denne bestemmelse til pkt. 3.4.1.1.

Det bemærkes, at kommissionen dog foreslår denne undtagelse indskrænket ved lovudkastets § 19, stk. 2, hvorefter der som noget nyt skal være aktindsigt efter lovens almindelige regler i bødeforlæg, som en juridisk person har vedtaget, jf. pkt. 4.1.1.

4.1.1.10. Offentlighedskommissionen foreslår med lovudkastets § 21, stk. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste. Dette er en videreførelse af den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., jf. pkt. 3.4.1.3.

4.1.1.11. Offentlighedskommissionen foreslår med lovudkastets § 21, stk. 2, en videreførelse af den gældende offentlighedslovs § 2, stk. 2, 2. pkt., hvorefter loven som udgangspunkt ikke gælder for sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold. Offentlighedskommissionen foreslår også med lovudkastets § 21, stk. 3, en videreførelse af den gældende lovs § 2, stk. 3, hvorefter undtagelsen om aktindsigt i sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold ikke gælder i forhold til dels visse mere »standardprægede« oplysninger, dels oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel eller derover for så vidt angår ansatte i chefstillinger i et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet. Der henvises om disse bestemmelser til pkt. 3.4.1.4.

I tilknytning hertil bemærkes, at Offentlighedskommissionen dog foreslår undtagelsen vedrørende sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold begrænset, således at der i overensstemmelse med lovens almindelige regler skal meddeles aktindsigt i den øverste ledelses-

kontrakt om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed m.v., jf. pkt. 4.12.

4.1.1.12. Den tidsbegrænsede undtagelse for sager om lovgivning, der følger af den gældende offentlighedslovs § 2, stk. 1, 3. pkt., jf. pkt. 3.4.1.5, foreslås videreført med lovudkastets § 20.

4.1.1.13. Den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 2. pkt., hvorefter loven ikke gælder for sager om forelse af en ministerkalender foreslås videreført med lovudkastets § 22. Der henvises til pkt. 3.4.1.2.

Den omhandlede undtagelse foreslås dog udvidet til at omfatte alle sager om forelse af en kalender (og således ikke kun sager om forelse af en ministerkalender). Et mindretal har udtalt sig imod denne udvidelse, jf. herom pkt. 4.13 nedenfor.

4.1.1.14. Som anført i pkt. 3.4.2.3 fastslår den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 10, at retten til aktindsigt ikke omfatter en række særlige dokumenter under hensyn til den funktion, som dokumenterne varetager.

Denne retstilstand foreslås videreført med lovudkastets § 27, nr. 1, og nr. 3-5, idet bestemmelsen dog – i lyset af lovudkastets nye bestemmelser om interne dokumenter, der er omtalt i pkt. 4.14 – er ændret på nogle punkter i forhold den gældende lovs § 10.

Det kan i tilknytning hertil nævnes, at der med lovudkastets § 27, nr. 2, foreslås indført en ny bestemmelse om undtagelse af visse dokumenter og oplysninger, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer. Om dette forslag henvises til pkt. 4.15.

4.1.1.15. Det fremgår af pkt. 3.4.2.4, at der efter den gældende offentlighedslovs § 11, stk. 1, gælder en pligt for forvaltningsmyndighederne til i dokumenter, der er undtaget efter bestemmelserne i § 7 og § 10, nr. 1-4, at meddele aktindsigt i oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet i overensstemmelse med lovens almindelige regler (den såkaldte ekstraheringspligt). Denne bestemmelse foreslås videreført med lovudkastets § 28, stk. 1, 1. pkt., dog således, at ekstraheringspligten skal gælde »oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen«. Det er således ikke en betingelse for ekstraheringspligtens indtræden, at de pågældende oplysninger er af »væsentlig betydning« for sagsforholdet.

Det bemærkes i tilknytning hertil, at Offentlighedskommissionen med lovudkastets § 28, stk. 1, 2. pkt., foreslår en præcisering af gældende ret, således at det i bestemmelsen udtrykkeligt anføres, at ekstraheringspligten også angår eksterne faglige vurderinger, ligesom kommissionen med lovudkastets § 29 foreslår en udvi-

delse af ekstraheringspligten for så vidt angår visse interne faglige vurderinger i endelig form, jf. pkt. 4.16.

4.1.1.16. De gældende bestemmelser i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold, og § 12, stk. 1, nr. 2, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller drifts- eller forretningsforhold eller lignende, der er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, som oplysningen angår, foreslås videreført med lovudkastets § 30. Der henvises om de nævnte bestemmelser i den gældende offentlighedslov til pkt. 3.4.3.1 og pkt. 3.4.3.2.

4.1.1.17. Den gældende offentlighedslov indeholder i § 13 en række bestemmelser, hvorefter oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af en række nærmere opregnede offentlige eller private interesser. Der henvises herom til pkt. 3.4.3.3.

Retstilstanden efter bestemmelsen i § 13 foreslås med Offentlighedskommissionens lovudkast videreført. Kommissionen foreslår dog dels for at foretage en præcisering af gældende ret (efter § 13, stk. 1, nr. 1-2), dels af redaktionelle grunde, at der foretages visse ændringer, herunder at bestemmelsen opdeles i tre bestemmelser, jf. lovudkastets §§ 31-33.

Som en (delvis) lovfæstelse af gældende ret i forhold til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, foreslår Offentlighedskommissionen endvidere med lovudkastets § 33, nr. 4, at der indføres en bestemmelse om, at forskeres og kunstners originale idéer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter kan undtages fra aktindsigt, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til de nævnte interesser.

4.1.1.18. Offentlighedskommissionen foreslår med lovudkastets § 34 en videreførelse af retstilstanden efter bestemmelserne i § 12, stk. 2, og § 13, stk. 2, i den gældende offentlighedslov, hvorefter der som det klare udgangspunkt skal meddeles delvis aktindsigt i et dokument, hvis de hensyn der ligger bag de bestemmelser, som videreføres med lovudkastets §§ 30-33 (jf. pkt. 4.1.1.17), kun gør sig gældende for en del af det pågældende dokument. De gældende bestemmelser i § 12, stk. 2, og § 13, stk. 2, er kort omtalt i pkt. 3.4.3.

4.1.1.19. Retten til aktindsigt begrænses af lovgivningens særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, jf. den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 14, 1. pkt. Om denne bestemmelse henvises til pkt. 3.4.3.4. Bestemmelsen

foreslås videreført med § 35 i Offentlighedskommissionens lovudkast.

Bestemmelsen i den gældende lovs § 14, 2. pkt., der fastsætter, at pligten til at meddele oplysninger ikke begrænses af den almindelige tavshedspligt i straffeloven, forvaltningsloven og tjenestemandsløvgivningen, foreslås ikke videreført. Dette skyldes, at det »fortrolighedsbegreb«, der følger af de almindelige tavshedspligtbestemmelser (navnlig forvaltningslovens § 27, stk. 1), og det, der følger af undtagelsesbestemmelserne i den gældende offentlighedslovs §§ 12-13 (lovudkastets §§ 30-33), efter Offentlighedskommissionens principielle opfattelse bør være det samme, og baseret på den opfattelse er § 14, 2. pkt., derfor overflødig. Om baggrunden herfor samt betydningen af ophævelsen af § 14, 2. pkt., for så vidt angår myndighedernes adgang til i medfør af meroffentlighedsprincippet at videregive oplysninger, der er omfattet af de almindelige tavshedspligtbestemmelser, henvises til betænkningens kapitel 18, pkt. 4.1 og pkt. 4.2 (side 734 ff.).

I den forbindelse henvises også til det samtidigt fremsatte forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (ændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen), jf. pkt. 1, hvor det foreslås, at forvaltningslovens § 27 ændres, således at de oplysninger, der er omfattet af denne bestemmelse (formuleringsmæssigt) kommer til at svare til de oplysninger, der er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i det foreliggende forslags §§ 30-33, jf. herom pkt. 4.1.2 nedenfor.

4.1.1.20. Det er i den gældende offentlighedslovs § 15, stk. 1, 1. pkt., fastsat, at hvis der fremsættes begæring om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i en afgørelsessag, ligger kompetencen hos den forvaltningsmyndighed, som i øvrigt har kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet. Hvis der fremsættes en begæring om aktindsigt i dokumenter, der ikke indgår i afgørelsessager – f.eks. sager om faktisk forvaltningsvirksomhed – ligger kompetencen hos enhver af de myndigheder, der har dokumentet i sin besiddelse, jf. den gældende offentlighedslovs § 15, stk. 1, 2. pkt.

De nævnte bestemmelser foreslås videreført med lovudkastets § 36, stk. 1, og der henvises til pkt. 3.6.1. I for så vidt angår deres nærmere indhold. Såfremt der inden for bestemte områder er et særligt behov for at fravige kompetenceordningen, kan vedkommende minister efter den gældende lovs § 15, stk. 3, der foreslås videreført i lovudkastets § 36, stk. 4, fastsætte en anden ordning.

Pligten for forvaltningsmyndigheden til efter den gældende offentlighedslovs § 16, stk. 3, i forbindelse med aktindsigt i en persons ansøttelsessag, at foretage un-

derretning af den pågældende, foreslås videreført med lovudkastets § 41. Der henvises herom til pkt. 3.6.2.1.

Den nuværende hjemmel i offentlighedslovens 16, stk. 4, for justitsministeren til at udstede en bekendtgørelse om betaling for udlevering af dokumenter foreslås videreført med lovudkastets § 40, stk. 3, dog således at bestemmelsen nu også omfatter betaling for udlevering af et dataudtræk eller en databeskrivelse (efter de nye bestemmelser i lovudkastets §§ 11-12, jf. pkt. 4.5). Den nugældende retstilstand er omtalt i pkt. 3.6.2.4 Offentlighedskommissionen har i betænkningens kapitel 22, pkt. 8.3-8.4 (side 809 ff.), nærmere overvejet grundlaget for en sådan betalingsordning, jf. pkt. 4.17.1.9 nedenfor. Som nærmere omtalt i pkt. 4.17.2.6, jf. pkt. 4.17.1.9, foreslår Justitsministeriet i den forbindelse for så vidt angår anmodninger om aktindsigt, som gennemføres elektronisk, en enkelt ændring i forhold til kommissionens overvejelser.

Der henvises til pkt. 4.17 vedrørende Offentlighedskommissionens forslag til en revision af offentlighedslovens bestemmelser om behandling og afgørelse af anmodninger om aktindsigt (de forvaltningsprocessuelle regler).

4.1.2. Justitsministeriets bemærkninger

4.1.2.1. Justitsministeriet kan tiltræde Offentlighedskommissionens udkast til de bestemmelser, der er nævnt i pkt. 4.1.1, og som viderefører gældende ret. For så vidt angår Offentlighedskommissionens overvejelser om, hvordan hjemlen i lovudkastets § 40, stk. 3, til at fastsætte en betalingsordning skal udmontes, foreslår Justitsministeriet for så vidt angår anmodninger om aktindsigt, som gennemføres elektronisk, en enkelt ændring. Der henvises herom til pkt. 4.17.1.9 og pkt. 4.17.2.6. I forhold til Offentlighedskommissionens lovudkast er der i øvrigt foretaget følgende ændringer af lovteknisk karakter:

4.1.2.2. Der er i lovforslaget foretaget den ændring af redaktionel karakter, at udtrykket »derved« i bestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 2 – om selvejende institutioner oprettet på privatretligt grundlag – ikke er medtaget. Dette indebærer, at det i bestemmelsen tydeligere kommer til udtryk, at lovens bestemmelser om aktindsigt gælder i forhold til selvejende institutioner m.v. oprettet på privatretligt grundlag, hvis to betingelser er opfyldt. De pågældende institutioner skal 1) udøve offentlig virksomhed af mere omfattende karakter, og 2) være er undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol.

4.1.2.3. Justitsministeriet har fundet det hensigtsmæssigt i § 5, stk. 1, at bevare det gældende udtryk »på

statens, en regions eller en kommunes vegne« (i modsætning til kommissionens udtryk »i det offentlige sted«) som styrende for, hvornår selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger m.v., er omfattet af lovens regler om aktindsigt, når de træffer afgørelser.

4.1.2.4. Der er i § 8 om egenaces (jf. pkt. 3.2.5 og 4.1.1.6) indsat udtrykket »eller andre«. Dette er i overensstemmelse med ordlyden i den gældende lovs § 4, stk. 2, som lovforslagets § 8 skal videreføre, og er desuden på linje med det, som Offentlighedskommissionen har anført om bestemmelsen i betænkningen. Justitsministeriet lægger derfor til grund, at det nævnte udtryk er udgået af bestemmelsen i Offentlighedskommissionens lovudkast ved en fejl.

4.1.2.5. I bestemmelsen i § 13, stk. 1, om notatpligt (jf. pkt. 4.1.1.8 ovenfor) er der foretaget den redaktionelle ændring, at det er fremhævet, at notatpligten i afgørelsessager gælder, når den pågældende myndighed m.v. »mundtligt eller på anden måde bliver bekendt« med oplysninger om en sags faktiske grundlag m.v. I kommissionens lovudkast var det anført, at notatpligten skulle gælde, når myndigheden m.v. »enten mundtligt eller på anden måde modtager eller er bekendt med« oplysninger om en sags faktiske grundlag m.v.

4.1.2.6. Justitsministeriet kan tilslutte sig, at det i bestemmelsen i § 28, stk. 1, 2. pkt., anføres, at eksterne faglige vurderinger (jf. pkt. 4.1.1.15 ovenfor), der f.eks. er indeholdt i interne dokumenter, også skal ekstraheres. Om spørgsmålet henvises i øvrigt til pkt. 4.16.2 nedenfor.

4.1.2.7. I forhold til den foreslåede bestemmelse i § 33, nr. 1, om, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til bl.a. forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser, som viderefører § 13, stk. 1, nr. 3, i den gældende offentlighedslov, bemærkes, at sager inden for strafferetsplejen som udgangspunkt vil være undtaget efter forslaget til § 19, der med visse ændringer viderefører § 2, stk. 1, i den gældende offentlighedslov. Der ses hverken i den juridiske litteratur eller i praksis at være taget stilling til anvendelsen af bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 3, i forhold til oplysninger om efterforskningsteknikker eller lignende interne oplysninger hos politiet eller en anden myndighed, som ikke indgår i en konkret sag inden for strafferetsplejen, men hvor det vil kunne forringe mulighederne for politiet m.v. for at forebygge, efterforske eller forfølge lovovertrædelser, hvis de pågældende oplysninger kom til offentlighedens kundskab. Det forudsættes imidlertid, at sådanne oplysninger efter en konkret vurdering vil kun-

ne undtages fra retten til aktindsigt efter lovforslagets § 33, nr. 1.

4.1.2.8. Justitsministeriet har foreslået, at det i § 34 om delvis aktindsigt udtrykkeligt anføres (jf. pkt. 4.1.1.18), at der ikke skal meddeles aktindsigt i den del af dokumentets oplysninger, der ikke kan undtages fra aktindsigt efter lovforslagets §§ 30-33, *hvis* en delvis aktindsigt vil medføre en prisgivelse af det eller de forhold, der er hjemmel til at undtage efter §§ 30-33, *hvis* en delvis aktindsigt vil indebære, at der gives en klart vildledende information, eller *hvis* det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold. De nævnte muligheder for at undlade at meddele delvis aktindsigt følger af gældende ret, og der er således blot tale om en lovfæstelse.

4.1.2.9. Det bemærkes, at det forslag, der er nævnt under pkt. 4.1.1.19, om at ændre forvaltningslovens § 27, således at de oplysninger, der er omfattet af denne bestemmelse (formuleringsmæssigt) kommer til at svare til de oplysninger, der er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i det foreliggende forslags §§ 30-33, ikke indebærer, at der i alle tilfælde vil være sammenfald mellem de oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt efter §§ 30-33 og de oplysninger, der er fortrolige efter forvaltningslovens § 27. Der kan således henvises til den situation, hvor dokumenter fra konkrete personalesager (tillige) indgår i generelle personalesager eller i andre sager. I sådanne tilfælde vil der normalt – på baggrund af de hensyn, der ligger bag lovforslagets § 21, stk. 2, der viderefører den gældende lovs § 2, stk. 2, 2. pkt. – kunne gives afslag på aktindsigt i de nævnte dokumenter fra den konkrete sag efter § 33, nr. 5. De pågældende oplysninger vil derimod ikke nødvendigvis (efter en konkret vurdering) være fortrolige efter forvaltningslovens § 27.

4.1.2.10. Endelig bemærkes, at miljøoplysningslovens regler om aktindsigt, jf. pkt. 3.7, i vid udstrækning henviser til bl.a. bestemmelser i offentlighedsloven. Det synes derfor naturligt, at disse bestemmelser konsekvensændres i lyset af forslaget til offentlighedsloven og de ændringer, der foreslås i forvaltningsloven, jf. pkt. 1. Miljøministeren nedsatte i 2006 et Overvågningsudvalg vedrørende miljøoplysningsloven, og Miljøministeriet har over for Justitsministeriet oplyst, at Miljøministeriet vil konsultere Overvågningsudvalget om behovet for konsekvensrettelser i miljøoplysningsloven som følge af forslaget til offentlighedsloven, således at dette spørgsmål indgår som en del af grundlaget for udvalgets overvejelser om eventuelle forslag til forbedringer af miljøoplysningsloven.

Miljøministeriet har i den forbindelse oplyst, at et lovforslag vedrørende miljøoplysningsloven, der følger op

på arbejdet i Overvågningsudvalget, forventes fremsat for Folketinget i indeværende folketingsssamling. Justitsministeriet har imidlertid fundet det rigtigt at indsætte en særlig bestemmelse i § 13 i det samtidigt fremsatte konsekvensændringsforslag, der er nævnt i pkt. 1, med henblik på at sikre, at de bestemmelser i miljøoplysningsloven, som henviser til bestemmelser i offentlighedsloven, fortsat vil have virkning, såfremt det omhandlede lovforslag om ændring af miljøoplysningsloven ikke måtte kunne nå at træde i kraft før den nye offentlighedslov.

4.2. Ny formålsbestemmelse

4.2.1. Offentlighedskommissionens forslag

4.2.1.1. Offentlighedskommissionen foreslår med lovudkastets § 1, stk. 1, at der indsættes en bestemmelse i offentlighedsloven, som med udgangspunkt i lovens grundsynspunkt om åbenhed i forvaltningen angiver de grundlæggende hensyn og formål, som offentlighedsloven navnlig varetager. I bestemmelsen fremhæves det, at offentlighedsloven har til formål at sikre åbenhed hos myndigheder m.v. med henblik på navnlig at understøtte informations- og ytringsfriheden, borgernes deltagelse i demokratiet, offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning, mediernes formidling af informationer til offentligheden og tilliden til den offentlige forvaltning.

Om baggrunden for at foreslå en formålsbestemmelse indsat i loven har kommissionen – uanset det synspunkt, at en formålsbestemmelse kan betragtes som overflødig, da den hverken skaber selvstændige rettigheder for borgerne eller pligter for forvaltningsmyndighederne – bl.a. peget på, at en formålsbestemmelse vil være en væsentlig understregning af det princip om offentlighed og åbenhed, som også den gældende offentlighedslov bygger på.

Offentlighedskommissionen har om formålsbestemmelsen i øvrigt bl.a. anført, at der ikke er grundlag for i bestemmelsen at angive de hensyn, som taler imod offentlighed, og som søges varetaget med lovudkastets undtagelsesbestemmelser. Kommissionen har desuden anført, at den foreslåede formålsbestemmelse ikke skal betyde, at offentlighedslovens øvrige bestemmelser alene skal fortolkes ud fra et princip om åbenhed, navnlig idet de hensyn, som lovudkastets undtagelsesbestemmelser bygger på, også skal tillægges betydning i fortolkningssituationen.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende denne bestemmelse til betænkningens kapitel 8, pkt. 3 (side 242 ff.).

4.2.1.2. I tilknytning til lovudkastets § 1, stk. 1, foreslås der med lovudkastets § 1, stk. 2, indsat en bestemmelse, hvor det fastsættes, at myndigheder m.v., der er omfattet af loven, skal sørge for, at de i stk. 1 nævnte hensyn til åbenhed i videst muligt omfang varetages ved valg, etablering og udvikling af nye it-løsninger.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende denne bestemmelse til betænkningens kapitel 11, pkt. 4.5 (side 381).

4.2.2. Justitsministeriets bemærkninger

Justitsministeriet kan tiltræde Offentlighedskommissionens udkast til en ny formålsbestemmelse. Justitsministeriet finder, at den foreslåede formålsbestemmelse – som også anført i betænkningen – vil være en væsentlig understregning af det princip om offentlighed og åbenhed, som også den gældende offentlighedslov bygger på, og at det kan være hensigtsmæssigt for såvel offentligheden som forvaltningsmyndighederne, at de formål, loven navnlig skal varetage, fremgår af lovteksten.

Justitsministeriet finder derfor (ligesom Offentlighedskommissionen) ikke, at formålsbestemmelsen er overflødig, uanset at formålsbestemmelsen hverken skaber selvstændige rettigheder for borgerne eller pligter for forvaltningsmyndighederne.

Justitsministeriet bemærker, at formålsbestemmelsen ikke har den virkning, at offentlighedslovens øvrige bestemmelser – herunder lovens undtagelsesbestemmelser – alene skal fortolkes ud fra et princip om åbenhed. Det betyder bl.a., at det eller de hensyn, der ligger bag lovens (undtagelses)bestemmelser, skal tillægges betydning i fortolkningssituationen, og tvivl om fortolkningen af lovens (undtagelses)bestemmelser skal ikke uden videre føre til, at der med henvisning til offentlighedslovens formålsbestemmelse skal meddeles aktindsigt.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 1.

4.3. Ændring af lovens anvendelsesområde

4.3.1. Offentlighedskommissionens forslag

Offentlighedskommissionens lovudkast lægger på en række områder op til at videreføre gældende ret med hensyn til lovens anvendelsesområde, jf. pkt. 4.1.1.1-4.1.1.3 ovenfor. Offentlighedskommissionens lovudkast indeholder imidlertid også forslag til at udvide lovens organisatoriske anvendelsesområde på visse punkter.

4.3.1.1. Med lovudkastets § 3, stk. 1, nr. 3, er det foreslået, at offentlighedslovens aktindsigtsregler også skal gælde for KL og Danske Regioner.

Offentlighedskommissionen har i den forbindelse lagt vægt på, at selvom foreningerne er oprettet på privatretligt grundlag, består foreningernes medlemmer (som noget særligt) udelukkende af offentlige myndigheder, og det er disse myndigheders interesser, typisk over for regering og Folketing, som de varetager. Herudover skal foreningerne bidrage til (eventuelt i samarbejde med andre), at de pågældende offentlige myndigheder løser deres (offentlige) opgaver bedst muligt. Hertil kommer, at foreningernes aktiviteter i vidt omfang finansieres ved offentlige midler. Kommissionen har i forlængelse heraf anført, at offentligheden kan have en interesse i gennem aktindsigt at skaffe sig kendskab til foreningernes aktiviteter og synspunkter m.v.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende den nævnte bestemmelse til betænkningens kapitel 9, pkt. 6.12.4 (side 318 ff.).

4.3.1.2. Som nævnt i pkt. 3.2.2 falder bl.a. selskaber, der er etableret på privatretligt grundlag, som udgangspunkt uden for den gældende offentlighedslovs anvendelsesområde, uanset om de er 100 % ejet af det offentlige, og uanset om selskabets virksomhed kan sidestilles med virksomhed, der udføres af forvaltningen.

Det er imidlertid med lovudkastets § 4, stk. 1, foreslået, at offentlighedslovens aktindsigtsregler skal gælde for al virksomhed, der udøves af selskaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder. Det skal dog ikke gælde, hvis der er tale om et børsnoteret selskab.

Om baggrunden for, at sådanne selskaber – uanset at opgaverne af det offentlige kan være udlagt til et (offentligt) selskab med henblik på, at opgaverne skal løses på almindelige markedsvilkår, og (netop) ikke efter de forvaltningsretlige principper, som i øvrigt gælder for udøvelsen af offentlig virksomhed – bør være omfattet af offentlighedsloven, har Offentlighedskommissionen bl.a. peget på, at udlægningen af en række centrale samfundsopgaver til offentligt ejede selskaber indebærer en forringelse af muligheden for indsigt i varetagelsen af opgaverne i forhold til, hvad der var gældende, da opgaverne (inden udlægningen) blev udført af forvaltningen.

Herudover har kommissionen peget på, at mere end 75 % offentligt ejerskab indebærer, at selskabet har en sådan (organisatorisk og økonomisk) tilknytning til det offentlige, at selskabet – uanset at det er organiseret på et privatretligt grundlag og derfor i reglen skal drives på almindelige markedsvilkår – bør være omfattet af of-

fentlighedsloven, mens offentlighedens interesse i indsigt i det offentliges udøvelse af ejerskabet af selskaber, hvor det offentlige ejer en mindre ejerandel, er tilgodeset ved den indsigt, der følger af reglerne i bl.a. årsregnskabsloven.

Ved forslaget om at undtage børsnoterede selskaber (uanset graden af offentligt ejerskab), har kommissionen bl.a. lagt vægt på, at børsnoterede selskaber i medfør af værdipapirhandelsloven er forpligtet til at offentliggøre oplysninger, der må antages at kunne påvirke kursen på de offentligt handlede aktier. Hvis børsnoterede selskaber omfattes af regler om aktindsigt, vil der skulle tages stilling til, om dokumenter og oplysninger, der videregives i medfør af retten til aktindsigt, samtidig skal offentliggøres i form af en fondsbørsmeddelelse. Da selskabet kan ifalde erstatningsansvar, hvis kurspåvirkende oplysninger ikke meddeles markedet, kan det føre til, at selskabet vurderer, at alle dokumenter og oplysninger, der videregives i medfør af retten til aktindsigt, samtidig skal offentliggøres i form af en fondsbørsmeddelelse. Herudover har kommissionen lagt vægt på, at offentlige myndigheders ejerandele i børsnoterede selskaber i almindelighed er mindre end 75 %.

I Offentlighedskommissionens lovudkast foreslås det endvidere, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren – og også efter forhandling med KL og Danske Regioner, hvis det er et kommunalt eller regionalt ejet selskab – kan fastsætte regler om, at loven ikke skal gælde for nærmere angivne selskaber, hvor det offentlige ejer mere end 75 % af ejerandelene, jf. lovudkastets § 4, stk. 2. Dette skyldes, at der efter kommissionens opfattelse bør være mulighed for at undtage de pågældende offentligt ejede selskaber fra offentlighedsloven, hvis et selskab i altovervejende grad driver virksomhed i direkte konkurrence med private virksomheder.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende bestemmelsen i lovudkastets § 4 til betænkningens kapitel 9, pkt. 6.9 (side 304 ff.).

4.3.1.3. Herudover er det med lovudkastets § 5 foreslået, at offentlighedslovens aktindsigtsregler skal gælde for selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger m.v., i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelse i det offentliges sted. Dette svarer til det område, som vedkommende minister efter den gældende offentlighedslovs § 1, stk. 3, ved bekendtgørelse kan udvide lovens anvendelsesområde til.

Offentlighedskommissionen anfører om baggrunden for dette forslag, at offentlighedens interesse i at få indsigt er forholdsvis stærk, når der er tale om selvejende

institutioner m.v. oprettet på privatretligt grundlag, som er tillagt kompetence til at træffe afgørelser, idet institutionen udøver virksomhed af en klar offentligretlig karakter. I kraft af, at institutionen er tillagt afgørelseskompetence, kan der siges at være etableret en stærk funktionel tilknytning til det offentlige, og det forekommer utilfredsstillende, hvis det – som efter den gældende ordning – skal bero på vedkommende ministers bestemmelse fra område til område, om en (privat) institution m.v., der er tillagt afgørelseskompetence, skal være omfattet af offentlighedsloven.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende denne bestemmelse til betænkningens kapitel 9, pkt. 6.8.3 (side 300 ff.).

Det bemærkes, at Offentlighedskommissionen i betænkningens kapitel 9, pkt. 6.8.3.3 (side 301 f.) har overvejet, om offentlighedsloven burde gælde umiddelbart for (privatoprettede) selvejende institutioner og foreninger m.v., hvis udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige, regionale eller kommunale midler. Kommissionen har imidlertid ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at foreslå en sådan udvidelse og har i den forbindelse lagt vægt på bl.a., at der ydes offentlige tilskud til talrige og meget forskelligartede formål, og at offentlig støtte gives til virksomhed, der som regel ikke har karakter af »sædvanlig« offentlig virksomhed – det vil sige, at der typisk ikke består en klar funktionel tilknytning til det offentlige. Hertil kommer, at mange foreninger m.v., der modtager offentlige tilskud, bygger på en frivillig indsats og i øvrigt ikke har en professionel administration.

4.3.1.4. Endelig foreslår Offentlighedskommissionen med lovudkastets § 6, at såfremt en forvaltningsmyndighed har overladt opgaver til en virksomhed m.v., som efter lovgivningen påhviler det offentlige, skal myndigheden sikre sig, at den pågældende virksomhed m.v. løbende giver oplysninger til myndigheden om udførelsen af opgaverne. Det forudsættes i den forbindelse, at det offentlige i forbindelse med overladelsen af opgaverne indgår en aftale eller lignende med den pågældende virksomhed m.v., hvorefter virksomheden forpligtes til at give oplysninger til myndigheden om udførelsen af opgaverne. Formålet hermed er at medvirke til, at offentligheden ved at søge om aktindsigt hos vedkommende forvaltningsmyndighed i oplysningerne fra den pågældende virksomhed om udførelsen af de overladte opgaver, har mulighed for at få indblik i, hvorledes virksomheden udfører opgaverne.

Det bemærkes, at Offentlighedskommissionen også overvejede, om offentlighedsloven burde udstrækkes til at omfatte private virksomheder, selvejende institutioner m.v., der udfører opgaver efter aftale med en forvalt-

ningsmyndighed, men at kommissionen efter en samlet vurdering ikke fandt grundlag for at foreslå en sådan udvidelse. Der henvises til betænkningens kapitel 9, pkt. 6.8.3.4 (side 302 ff.), og pkt. 6.10 (side 310 ff.).

Der kan om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende lovudkastets § 6 i øvrigt henvises til betænkningens kapitel 9, pkt. 6.10 (side 310 ff.).

4.3.2. Justitsministeriets bemærkninger

4.3.2.1. Justitsministeriet kan tiltræde de nævnte be-
stemmelser i Offentlighedskommissionens lovudkast, som lægger op til en udvidelse af offentlighedslovens organisatoriske anvendelsesområde.

Det gælder således – af de grunde, der er nævnt ovenfor under pkt. 4.3.1.1 – bl.a. udvidelsen af lovens aktindsigtsregler til også at omfatte KL og Danske Regioner.

4.3.2.2. Justitsministeriet kan endvidere tiltræde forslaget om, at offentlighedslovens aktindsigtsregler også skal gælde for al virksomhed, der udøves af selskaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder.

Heri ligger bl.a., at Justitsministeriet i forhold til spørgsmålet om størrelsen af det offentliges ejerskab kan tiltræde Offentlighedskommissionens afvejning af på den ene side offentlighedens interesse i det offentliges udøvelse af ejerskabet og driften af offentlige selskaber og på den anden side den omstændighed, at disse selskaber er organiseret på rent privatretligt grundlag og derfor i reglen skal drives på almindelige markedsvilkår. Dette gælder, selvom det offentlige vil kunne have fuld kontrol over et selskab, hvor mindre end 75 % af ejerandele tilhører det offentlige.

Justitsministeriet kan af de grunde, der er anført i pkt. 4.3.1.2, også tiltræde forslaget om, at offentlighedsloven ikke skal finde anvendelse på de offentligt ejede selskaber, der er børsnoterede. Justitsministeriet kan herved henvise til, at aktindsigt i børsnoterede selskaber vil kunne føre til, at det enkelte selskab vurderer, at alle dokumenter og oplysninger, der videregives i medfør af retten til aktindsigt, samtidig skal offentliggøres i form af en fondsbørsmeddelelse, hvilket vil være u hensigtsmæssigt. Dette skyldes, at det er vigtigt at undgå, at værdien af fondsbørsmeddelelser udvandes ved, at irrelevante oplysninger gøres til genstand for fondsbørsmeddelelser.

4.3.2.3. Desuden kan Justitsministeriet af de grunde, der er anført i pkt. 4.3.1.3, tiltræde, at loven udvides til at omfatte selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger m.v., i det omfang de ved eller i

henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelse i det offentliges sted.

Justitsministeriet har dog fundet det hensigtsmæssigt i § 5, stk. 1, at bevare det gældende udtryk »på statens, en regions eller en kommunes vegne« som styrende for, livornår selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger m.v., der træffer afgørelser, er omfattet af lovens regler om aktindsigt. Dette skal bl.a. ses i lyset af, at der ikke med anvendelsen i Offentlighedskommissionens lovudkast af udtrykket »i det offentliges sted« er lagt op til en ændring af gældende ret.

Det bemærkes, at den omstændighed, at private institutioner m.v., som udfører en form for virksomhed, der også udføres af offentlige myndigheder, som led i denne virksomhed f.eks. efter udtrykkelig lovbestemmelse træffer afgørelse i forhold til borgerne, ikke indebærer, at der i § 5's forstand træffes afgørelse på det offentliges vegne, med mindre andet konkret kan udledes af den pågældende lov eller dens forarbejder. For eksempel vil de afgørelser, som private uddannelsesinstitutioner (der udfører virksomhed, der ligeledes udføres af offentlige uddannelsesinstitutioner) træffer i forhold til kursister eller elever, ikke være afgørelser, der træffes på det offentliges vegne, med mindre andet konkret kan udledes af den relevante lovgivning.

Justitsministeriet har endvidere – i forhold til § 5 i Offentlighedskommissionens lovudkast – fundet grund til at indsætte en bestemmelse i § 5, stk. 2, om, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler, der indebærer, at offentlighedsloven ikke finder anvendelse i forhold til institutioner m.v., der træffer afgørelse på statens, en regions eller en kommunes vegne.

Baggrunden herfor er, at Justitsministeriet på den ene side er enig med Offentlighedskommissionen i, at der kan siges at være etableret en stærk funktionel tilknytning til det offentlige i kraft af, at en privat institution m.v. er tillagt afgørelseskompetence, og at offentlighedens interesse i at få indsigt i en sådan afgørelsesvirksomhed hos den private aktør er forholdsvis stærk. Efter Justitsministeriets opfattelse bør der derfor også gælde en regel om, at der som altovervejende hovedregel er indsigt for offentligheden i den del af virksomheden hos den private aktør, der vedrører kompetencen til at træffe afgørelse, jf. således § 5, stk. 1.

Efter Justitsministeriets opfattelse kan det imidlertid på den anden side ikke udelukkes, at der kan forekomme tilfælde, hvor tungtvejende hensyn betyder, at indsigt efter offentlighedsloven i institutioner m.v., som er oprettet på privat initiativ og privat retsgrundlag, vil være uhensigtsmæssig. Det vil f.eks. efter omstændighederne

kunne være tilfældet, hvor kompetencen til at træffe afgørelse i forhold til den enkelte borger på et bestemt område er placeret hos en privat aktør i tilknytning til anden virksomhed, som den private aktør udøver i forhold til den pågældende borger, og hvor det efter en konkret vurdering vil forekomme særligt byrdefuldt for den private at blive omfattet af offentlighedsloven for så vidt angår afgørelsesvirksomheden. Justitsministeriet forudsætter, at muligheden for med bestemmelsen i § 5, stk. 2, at gøre undtagelse fra § 5, stk. 1, alene bringes i anvendelse, hvor der kan peges på særlige hensyn.

4.3.2.4. Offentlighedskommissionen har – som nævnt i pkt. 4.3.1.3 – i betænkningens kapitel 9, pkt. 6.8.3.3 (side 301 f.) overvejet, om offentlighedsloven burde gælde umiddelbart for (privatoprettede) selvejende institutioner og foreninger m.v., hvis udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige, regionale eller kommunale midler, men kommissionen har ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at foreslå en sådan udvidelse.

Justitsministeriet er på den ene side enig med Offentlighedskommissionen i, at der ikke bør indføres en regel om, at loven umiddelbart skal finde anvendelse på sådanne institutioner m.v., blot fordi udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af offentlige midler. Dette skyldes, at en sådan ordning ville kunne indebære, at en række private aktører, som f.eks. sportsforeninger, dele af den folkeoplysende virksomhed, kulturelle foreninger, velgørende foreninger og politiske foreninger m.v., ville blive omfattet af loven, hvilket ville være uhensigtsmæssigt.

På den anden side finder Justitsministeriet, at det – som også påpeget af Offentlighedskommissionen – efter omstændighederne taler for, at en privat institution m.v. 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 m.v., 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 Justitsministeriets opfattelse i sådanne tilfælde bero på en konkret vurdering, herunder af den virksomhed, som den pågældende private institution m.v. udøver.

På denne baggrund foreslår Justitsministeriet, at der 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 finde anvendelse på nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v., såfremt udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige, regionale eller kommunale midler. Bestemmelse foreslås affattet

således, at den giver mulighed for at lade loven gælde både helt og delvist for de nævnte selskaber m.v., da det herved kan bestemmes, at f.eks. alene offentlighedslovens regler om aktindsigt skal finde anvendelse på den pågældende virksomhed m.v. Der vil til dels være tale om en videreførelse af § 1, stk. 3, i den gældende offentlighedslov.

4.3.2.5. Justitsministeriet kan tiltræde Offentlighedskommissionens forslag i lovudkastets § 6 om, at en forvaltningsmyndighed, der har overladt opgaver til en virksomhed m.v., som efter lovgivningen påhviler det offentlige, skal sikre sig, at den pågældende virksomhed m.v. løbende giver oplysninger til myndigheden om udførelsen af opgaverne.

Med udtrykket »opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige«, sigtes til de tilfælde, hvor udførelsen af opgaven efter lovgivningen er pålagt eller henlagt til det offentlige.

Som eksempel herpå kan nævnes, at det følger af integrationslovens § 4, stk. 1, at kommunalbestyrelsen bl.a. har ansvaret for integrationsprogrammer for flygtninge og familiesammenførte udlændinge. Det følger imidlertid af integrationslovens § 5, at kommunalbestyrelsen kan overlade udførelsen af bestemte opgaver som led i gennemførelse af integrationsprogrammer til en eller flere organisationer eller foreninger m.v., herunder Dansk Flygtningehjælp, uddannelsesinstitutioner, private virksomheder og andre kommunalbestyrelser.

Endvidere kan det nævnes, at det følger af sygedagpengeloven, at der påhviler en kommune en række opgaver inden for sygedagpengeområdet, men at kommunen kan overlade udførelsen af opgaver efter loven, herunder at træffe afgørelse, til »andre aktører«, jf. sygedagpengelovens § 19, stk. 1, 1. pkt. Det fremgår dog af § 19, stk. 1, 2. pkt., at ansvaret fortsat vil påhvile kommunen.

Herudover kan nævnes lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, hvor kommunalbestyrelsen (de kommunale jobcentre) er pålagt en række opgaver i forhold til den aktive beskæftigelsesindsats, men hvor det i lovens § 4 b er fastsat, at kommunen kan overlade det til andre aktører at udføre opgaver og træffe afgørelser. Ansvaret for indsatsen påhviler efter § 4, 2. pkt., dog fortsat kommunalbestyrelsen.

I det omfang en kommunalbestyrelse måtte overlade de opgaver, der efter den nævnte lovgivning påhviler kommunen at udføre, til en privat virksomhed m.v., vil kommunalbestyrelsen i medfør af § 6 skulle sikre sig, at den pågældende virksomhed m.v. løbende giver oplysninger til myndigheden om udførelsen af opgaverne.

Det bemærkes, at pligten efter § 6 også gælder tilfælde, hvor en opgave, der efter lovgivningen påhviler det offentlige, i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige principper om delegation er overladt til en privat virksomhed m.v., uden at muligheden herfor er omtalt i vedkommende lovgivning.

Pligten efter § 6 gælder derimod ikke i de tilfælde, hvor det fremgår direkte af loven, at en bestemt opgave skal udføres af en virksomhed m.v.

Den omstændighed, at der skal være tale om opgaver, der »efter lovgivningen påhviler det offentlige«, betyder bl.a., at bestemmelsen ikke omfatter overladelse af opgaver vedrørende en myndigheds interne eller administrative forhold, som f.eks. rengøring og serviceringen af myndighedens computersystemer.

Bestemmelsen i § 6 vil ikke finde anvendelse i de tilfælde, hvor det følger af lovgivningen på den pågældende område – eller eventuelt af lovforslagets § 5 om afgørelsesvirksomhed – at der vil være adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven hos den private virksomhed m.v. Dette skyldes, at bestemmelsen i § 6 har til formål at medvirke til, at offentligheden ved at søge om aktindsigt hos vedkommende forvaltningsmyndighed i oplysningerne fra den pågældende virksomhed om udførelsen af de overladte opgaver, kan få indblik i, hvorledes virksomheden udfører opgaverne, jf. pkt. 4.3.1.4 ovenfor. Dette formål vil imidlertid kunne opnås, hvis der – efter særlovgivningen eller lovforslagets § 5 – kan søges om aktindsigt direkte hos den pågældende private virksomhed m.v. om udførelsen af de overladte opgaver.

Justitsministeriet finder i øvrigt, at bestemmelsen i § 6 alene bør finde anvendelse i forhold til opgaver, der overlades efter den foreliggende lovs ikrafttræden, jf. lovforslagets § 42, stk. 5. Dette skyldes bl.a., at det med bestemmelsen i § 6 er forudsat, at det offentlige i forbindelse med overladelsen af opgaverne indgår en aftale eller lignende med den pågældende virksomhed m.v., hvorefter virksomheden forpligtes til at give oplysninger til myndigheden om udførelsen af opgaverne. Der er ikke sikkerhed for, at myndighederne i almindelighed har indgået sådanne aftaler med de pågældende virksomheder i forhold til de opgaver, der er overladt inden lovens ikrafttræden.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 6 for så vidt angår bestemmelsens nærmere indhold.

4.3.2.6. Justitsministeriet er desuden – af de grunde, der er anført i betænkningens kapitel 9, pkt. 6.8.3.4 (side 302 ff.) og pkt. 6.10 (side 310 ff.) – enig med Offentlighedskommissionen i, at offentlighedsloven ikke bør udstrækkes til at omfatte private virksomheder, selv-

ejende institutioner m.v., der udfører opgaver efter aftale med en forvaltningsmyndighed.

Der henvises uddybende til bemærkningerne til de enkelte bestemmelser i lovforslagets §§ 3-6.

4.4. Ny bestemmelse om identifikationskravet og uforholdsmæssigt ressourceforbrug m.v.

4.4.1. Offentlighedskommissionens forslag

4.4.1.1. Der lægges med Offentlighedskommissionens lovudkast ikke op til at ændre gældende ret, hvorefter der ikke stilles nogen formkrav til en begæring om aktindsigt, jf. pkt. 3.3.4.

Lovudkastet indeholder derimod i § 9, stk. 1, et forslag til en delvis ændring af det gældende krav efter offentlighedslovens § 4, stk. 3, om, at den aktindsigtssøgende skal identificere de dokumenter eller sager, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med (det såkaldte identifikationskrav). Der henvises om det gældende krav til pkt. 3.3.4.

4.4.1.2. Gældende ret, hvorefter det kan kræves, at en begæring om aktindsigt skal indeholde de oplysninger, der er nødvendige for, at myndigheden kan finde frem til den sag eller det dokument, der ønskes aktindsigt i (det objektive identifikationskrav), foreslås videreført, jf. lovudkastets § 9, stk. 1, nr. 1. Dette skyldes, at opfyldelsen af det objektive identifikationskrav er en forudsætning for, at myndighederne kan finde frem til de relevante sager og dokumenter.

Derimod foreslår Offentlighedskommissionen, at det ikke længere skal være et krav for at få aktindsigt, at den aktindsigtssøgende har et vist (subjektivt) forhåndskendskab til den sag eller det dokument, der anmodes om aktindsigt i (det subjektive identifikationskrav). I den forbindelse peges der bl.a. på, at det subjektive krav er vanskeligt at administrere for forvaltningsmyndighederne, da det kan være svært at afgøre, hvornår kravet om forhåndskendskab er opfyldt i det enkelte tilfælde.

I stedet for det subjektive krav foreslås med lovudkastets § 9, stk. 1, nr. 2, indført et nyt krav om, at den aktindsigtssøgende skal angive temaet for den sag eller det dokument, som den pågældende ønsker aktindsigt i. Kravet om angivelse af temaet indebærer, at ansøgeren må præcisere sin anmodning om aktindsigt, således at det offentlige ressourcer kan koncentreres om de relevante sager eller dokumenter, og kravet indebærer dermed en mere ligelig fordeling af arbejdsbyrden mellem ansøgeren og den offentlige myndighed, uden at dette begrænser ansøgerens adgang til aktindsigt i de relevante sager eller dokumenter.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende denne bestemmelse til betænkningens kapitel 12, pkt. 8.4 (side 396 ff.).

4.4.1.3. Endvidere har Offentlighedskommissionen foreslået, at en forvaltningsmyndighed – uanset at identifikationskravet er opfyldt – kan undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, hvis behandlingen heraf vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, jf. lovudkastets § 9, stk. 2, nr. 1.

Dette forslag skal ses i lyset af, at det gældende subjektive identifikationskrav er begrundet i hensynet til myndighedernes ressourceforbrug. Ophævelsen af det subjektive identifikationskrav må således som udgangspunkt indebære, at myndighederne vil kunne blive forpligtet til at behandle et betydeligt større antal aktindsigtsanmodninger – ofte i forhold til en lighed af sager – end tilfældet er efter den gældende offentlighedsordning.

Ved vurderingen af, om behandlingen af aktindsigtsanmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, må der efter kommissionens opfattelse lægges vægt på, hvor mange sager eller dokumenter anmodningen om aktindsigt vedrører. Endvidere må der lægges vægt på, om sagen eller dokumenterne indholdsmæssigt vil være komplicerede at behandle.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende denne bestemmelse til betænkningens kapitel 12, pkt. 8.5 (side 399 ff.).

4.4.1.4. Offentlighedskommissionen foreslår endelig i lovudkastets § 9, stk. 2, nr. 2, indført en bestemmelse om, at aktindsigtsanmodninger, der må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende, kan afslås. Det er anført, at der i vidt omfang er tale om en videreførelse af, hvad der allerede følger af gældende ret, idet det i forarbejderne til den gældende offentlighedslov er anført, at der kan meddeles afslag på en anmodning om aktindsigt, hvis der er tale om klare tilfælde af misbrug, f.eks. chikanøse aktindsigtsanmodninger. Ved udtrykket »lignende« sigtes til den form for intimidering, som ikke med sikkerhed kan karakteriseres som retsstridig, men som offentligt ansatte efter kommissionens opfattelse ikke bør tåle.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende denne bestemmelse til betænkningens kapitel 12, pkt. 8.2 (side 394 f.).

4.4.2. Justitsministeriets bemærkninger

4.4.2.1. Justitsministeriet kan tiltræde bestemmelsen i § 9 i Offentlighedskommissionens lovudkast, herunder indførelsen af et ændret identifikationskrav, som indebærer, at det subjektive identifikationskrav ophæves,

men at en aktindsigtsanmodning foruden at opfylde det objektive identifikationskrav også skal angive temæet for den sag eller det dokument, der ønskes aktindsigt i. En anmodning om aktindsigt skal således opfylde såvel det objektive identifikationskrav som kravet om angivelse af et tema for at leve op til betingelserne i § 9.

Det bemærkes, at angivelse af en konkret sags journalnummer i en anmodning om aktindsigt vil være tilstrækkelig til, at forvaltningsmyndigheden ikke vil kunne afslå at behandle anmodningen, selvom kravet om angivelse af tema ud fra en principiel betragtning kan siges ikke at være opfyldt.

4.4.2.2. Af de grunde, som er anført af Offentlighedskommissionen (jf. pkt. 4.4.1.3), kan Justitsministeriet også tiltræde bestemmelsen om, at der skal kunne meddeles afslag på en anmodning om aktindsigt, hvis behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug hos myndigheden.

Justitsministeriet kan også tiltræde, at der ved vurderingen af, om behandlingen af en anmodning om aktindsigt vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, må lægges vægt på, hvor mange sager eller dokumenter anmodningen om aktindsigt vedrører, ligesom der må lægges vægt på, om anmodningen på grund af dokumenternes og sagernes indhold vil være kompliceret at behandle. Det afgørende vil således være det forventede tidsforbrug i forbindelse med den pågældende myndigheds behandling af aktindsigtsanmodningen, jf. betænkningens kapitel 12, pkt. 8.5.2 (side 399 f.), samt bemærkningerne til lovdkastets § 9, stk. 2, nr. 1 (side 929).

I den forbindelse er det Justitsministeriets opfattelse, at adgangen til at afslå at behandle en anmodning om aktindsigt efter lovforslagets § 9, stk. 2, nr. 1, dvs. hvor behandlingen af en anmodning om aktindsigt vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, vil forudsætte, at vedkommende myndighed m.v. vurderer, at det samlede tidsforbrug for myndigheden i forbindelse med behandlingen af anmodningen – det vil sige såvel fremsøgningen af sagerne eller dokumenterne samt vurderingen af, om der kan meddeles aktindsigt heri – må forventes at overstige ca. 25 timer (svarende til mere end tre fulde arbejdsdage).

Det bemærkes i den forbindelse, at meddelelse af afslag på aktindsigt med henvisning til ressourceforbruget meget ofte ikke vil være den første reaktion på en anmodning om aktindsigt, idet myndigheden i første række bør indlede en dialog med den aktindsigtssøgende med henblik på at få afgrænset og konkretiseret anmodningen, således at et eventuelt ressourceproblem ikke læn- gere foreligger.

Endvidere bemærkes, at det forhold, at det skal påvises, at behandlingen af en aktindsigtsanmodning vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, indebærer, at såfremt den aktindsigtssøgende godtgør en særlig interesse, vil myndigheden være forpligtet til i almindelighed – og således uanset sagens eller dokumenternes omfang – at behandle anmodningen, jf. bemærkningerne til § 9, stk. 2, nr. 1.

4.4.2.3. Justitsministeriet kan endvidere tiltræde, at en aktindsigtsanmodning, der må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende, kan afslås. Ved udtrykket »lignende« sigtes til den form for intimidering, som ikke med sikkerhed kan karakteriseres som retsstridig, men som offentligt ansatte efter, hvad der må antages at være den almindelige opfattelse i samfundet, ikke bør tåle. Indholdet af denne standard vil kunne ændre sig i takt med en ændret opfattelse i samfundet.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 9.

4.5. Nye regler om dataudtræk og indsigt i databeskrivelse

4.5.1. Offentlighedskommissionens forslag

4.5.1.1. Efter den nuværende offentlighedsordning gælder der alene en ret til aktindsigt i forvaltningsmyndighedernes dokumenter, mens der efter den gældende offentlighedslovs § 5, stk. 2, ikke gælder en ret til indsigt i forvaltningsmyndighedernes databaser, dog bortset fra indsigt i aktlisten, jf. herom pkt. 3.3.3 ovenfor. Denne retstilstand foreslås som nævnt i pkt. 4.1.1.7 videreført med lovforslagets § 10, stk. 1.

Som noget nyt foreslår Offentlighedskommissionen imidlertid med lovdkastets § 11, at der indføres en ret til at få foretaget en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser (såkaldt dataudtræk). Offentlighedskommissionen har i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at den teknologiske udvikling har betydet, at den offentlige forvaltning i stigende omfang anvender databaser som grundlag for sin virksomhed, herunder i forbindelse med administrativ sagsbehandling, og at offentlighedsloven bør tilpasses denne teknologiske udvikling, jf. betænkningens kapitel 11, pkt. 4.3 (side 370 ff.), jf. pkt. 4.2 (side 366 ff.).

Kommissionen peger dog samtidig på, at retten til at få foretaget et dataudtræk – under hensyn til bl.a., at denne ret vil indebære et principielt brud med det hidtidige udgangspunkt i offentlighedsloven, hvorefter der alene gælder en ret til aktindsigt i eksisterende dokumenter – bør gælde under betingelse af, at dataudtrækket kan foretages ved enkle kommandoer (dvs. uden brug af

væsentlige ressourcer), og at udtrækket, hvis det indeholder »fortrolige« oplysninger omfattet af lovens undtagelsesbestemmelser (f.eks. oplysninger om enkeltpersoners private forhold), kan anonymiseres ved enkle kommandoer.

Retten til dataudtræk efter lovudkastets § 11 gælder kun, hvis sammenstillingen kan foretages på baggrund af oplysninger, der er »fastlagt på forhånd«. Som eksempel herpå nævnes det tilfælde, hvor den aktindsigtsøgende anmoder Rigspolitiet om på baggrund af oplysningerne i motorkøretøjsregisteret at få oplyst, hvor mange biler af et bestemt bilmærke, der er indregistreret i Danmark.

Betingelsen vil derimod ikke være opfyldt, hvis den pågældende forvaltningsmyndighed selv skal foretage en nærmere vurdering af, hvilke oplysninger der skal sammenstilles med henblik på at imødekomme en anmodning om sammenstilling, eller hvis anmodningen om sammenstilling indebærer, at myndigheden skal fremskaffe eller indhente oplysninger, der ikke allerede foreligger i myndighedens database.

I den forbindelse bemærkes, at kommissionen i bemærkningerne til lovudkastets § 11 (jf. betænkningens side 933 f.) anfører, at betingelsen om »enkle kommandoer« tager sigte på at varetage hensynet til den ressourcemæssige belastning af den offentlige forvaltning, som en ret til at få foretaget et dataudtræk vil indebære, og at betingelsen alene vil være opfyldt, hvis dataudtrækket og en eventuel anonymisering kan foretages af myndigheden uden brug af væsentlige ressourcer. Ved vurderingen af, om sammenstillingen og en eventuel anonymisering er for ressourcekrævende, skal der efter kommissionens opfattelse lægges vægt på, hvor lang tid sammenstillingen (og en eventuel anonymisering) vil tage, herunder hvor kompliceret den er. Betingelsen om enkle kommandoer vil således ikke være opfyldt, hvis sammenstillingen (og en eventuel anonymisering) ikke kan foretages i løbet af kort tid eller vil kræve indhentelse af særlig faglig ekspertise, som myndigheden ikke i forvejen råder over.

Endvidere fremhæver kommissionen (jf. betænkningens side 372), at det forhold, at betingelsen om »enkle kommandoer« er indsat af hensyn til forvaltningsmyndighedernes ressourcer, indebærer, at vurderingen af, hvorvidt en sammenstilling kan foretages ved »enkle kommandoer« ikke skal foretages isoleret i forhold til den enkelte sammenstilling. Der skal således foretages en helhedsvurdering i forhold til den fremsatte anmodning, og den aktindsigtsøgende kan ikke kræve, at vedkommende forvaltningsmyndighed foretager et stort antal forskellige sammenstillinger, selv om sammenstillingerne hver især kan foretages ved enkle kommandoer.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende denne bestemmelse til betænkningens kapitel 11, pkt. 4.3 (side 370 ff.).

4.5.1.2. Herudover foreslår Offentlighedskommissionen indført en adgang til at få indsigt i såkaldte databeskrivelser. Dette forslag hænger bl.a. sammen med det synspunkt, at det har betydning for offentlighedens adgang til at få indsigt i den offentlige forvaltnings administrative virksomhed i bred forstand, at der gives mulighed for indsigt i den grundlæggende opbygning af den enkelte database. Denne adgang foreslås at gælde i forhold til databaser, der af en forvaltningsmyndighed anvendes i forbindelse med konkret sagsbehandling eller i forbindelse med udarbejdelse af offentliggjorte analyser, beregninger eller lignende, jf. lovudkastets § 12.

Med databeskrivelser sigtes der til information om, hvilke typer af oplysninger der indgår i en database, og hvilke formater en database anvender. Endvidere vil det kunne omfatte oplysninger om det nærmere (dokumentations)grundlag for eksisterende data i en database, herunder oplysninger om kriterierne for indsamling og registrering af foreliggende data i databasen, kilder, tidspunkter for indsamling, indsamlingsmetoden, frekvens for eventuel ajourføring af foreliggende data samt eventuelt retsgrundlag for indsamlingen. Med hensyn til eksternt indhentede oplysninger – dvs. oplysninger, der indgår i en database, men som leveres af en ekstern dataleverandør som f.eks. Danmarks Statistik – er det efter kommissionens opfattelse tilstrækkeligt at oplyse om, at de pågældende oplysninger leveres af den pågældende dataleverandør. Derimod finder kommissionen ikke tilstrækkeligt grundlag for at foreslå, at der indføres en pligt for forvaltningsmyndighederne til at meddele indsigt i, hvilket grundlag offentliggjorte analyser, beregninger og lignende bygger på. Der vil desuden efter bestemmelsen ikke gælde en ret for offentligheden til at få udleveret såkaldte kildekoder, hvorved forstås den tekst i et programmeringssprog, som den, der har udviklet et program (software) til en computer, har skrevet.

4.5.1.3. Offentlighedskommissionen foreslår i øvrigt, at forvaltningsmyndighederne i forhold til databaser, der etableres eller udvikles efter lovens ikrafttræden, skal sikre sig, at der »i almindelighed« udarbejdes en databeskrivelse, jf. lovudkastets § 12, stk. 3, 2. pkt. I bemærkningerne til bestemmelsen er det præciseret, at udtrykket »i almindelighed« sigter til, at forpligtelsen til at udarbejde en databeskrivelse i forhold til databaser, der etableres eller udvikles efter lovens ikrafttræden, ikke gælder i de særlige tilfælde, hvor det drejer sig om en meget omfattende database med sammensatte data, og hvor udarbejdelsen af en databeskrivelse derfor vil in-

debære et væsentligt ressourceforbrug, jf. betænkningens side 937.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende denne bestemmelse til betænkningens kapitel 11, pkt. 4.4 (side 374 ff.).

4.5.2. Justitsministeriets bemærkninger

4.5.2.1. Justitsministeriet kan tiltræde Offentlighedskommissionens udkast til bestemmelser om ret til dataudtræk og ret til indsigt i databeskrivelsen.

Justitsministeriet har dog i forhold til § 11 i Offentlighedskommissionens lovudkast fundet anledning til i bestemmelsen at fastsætte, at retten til få foretaget et dataudtræk kun gælder, hvis udtrækket kan foretages ved »få og enkle kommandoer« og ikke som anført i Offentlighedskommissionens lovudkast »enkle kommandoer«.

Baggrunden herfor er, at den ændrede formulering i højere grad afspejler indholdet af den betingelse for dataudtræk, som Offentlighedskommissionen har foreslået. Udtrykket »enkle kommandoer« i kommissionens lovudkast tager således sigte på at varetage hensynet til den ressourcemæssige belastning af den offentlige forvaltning, som en ret til dataudtræk vil indebære, og det er i bemærkningerne til § 11 i kommissionens lovudkast bl.a. fremhævet, at »[b]etingelsen om enkle kommandoer vil [...] ikke være opfyldt, hvis sammenstillingen [...] ikke kan foretages i løbet af kort tid«.

Tilføjjelsen af udtrykket »få« skal ses i lyset af, at der efter ordlyden af § 11 i kommissionens lovudkast umiddelbart ville være ret til at få foretaget et dataudtræk, som kræver mange kommandoer, der hver især imidlertid er enkle at foretage – idet dataudtrækket vil kunne foretages ved »enkle kommandoer« – selvom udtrækket ikke nødvendigvis som forudsat af kommissionen vil kunne foretages i løbet af kort tid og derved alene uden brug af væsentlige ressourcer. Der kan også henvises til pkt. 4.5.1.1, hvoraf det fremgår, at kommissionen i betænkningen (side 372) har anført, at den aktindsigtssøgende ikke kan kræve, at vedkommende forvaltningsmyndighed foretager et stort antal forskellige sammenstillinger, selv om sammenstillingerne hver især kan foretages ved enkle kommandoer.

Formuleringen »få og enkle« giver på den anførte baggrund efter Justitsministeriets opfattelse et mere retvisende billede af den retstilstand, som Offentlighedskommissionen (og Justitsministeriet) lægger op til, og den er derfor af lovtekniske grunde at foretrække.

Om retten til dataudtræk bemærkes endvidere, at det ikke efter den foreslåede bestemmelse i § 11 vil kunne kræves, at en myndighed tilvejebringer (nye) oplysninger

med henblik på at foretage en efterfølgende sammenstilling af oplysningerne. Dette følger af, at der efter bestemmelsen skal være tale om »foreliggende« oplysninger.

Det skal endvidere nævnes, at Justitsministeriet i § 11 har tilføjjet udtrykket »eller lignende«, således at bestemmelsen fastsætter, at såfremt oplysningerne er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i §§ 19-35, gælder retten til dataudtræk kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem anonymisering eller lignende. Den nævnte tilføjjelse skyldes, at udtrykket »anonymisering« vedrører de tilfælde, hvor beskyttelsen af de pågældende hensyn opnås ved at fjerne oplysninger, som gør det muligt at identificere en juridisk eller fysisk person. Udtrykket »lignende« omfatter de tilfælde, hvor beskyttelsen af de relevante hensyn opnås på anden måde, f.eks. ved at fjerne netop de konkrete oplysninger, som ville afsløre placeringen af hemmelige militære installationer.

4.5.2.2. Justitsministeriet har herudover fundet anledning til at indsætte et stk. 2 i § 11, der fra bestemmelsen undtager oplysninger omfattet af persondatalovens § 10 (om oplysninger, der alene behandles med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig betydning).

Denne ændring i forhold til lovudkastet har til formål at skabe overensstemmelse mellem bestemmelsen i § 11 om ret til databaseudtræk og persondatalovens bestemmelser om personoplysninger, som alene behandles med henblik på statistik eller videnskabelige undersøgelser. Persondatalovens § 10, stk. 1, fastsætter således, at personoplysninger som nævnt i persondatalovens § 7, stk. 1, eller § 8 må behandles, hvis dette alene sker med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig betydning, og hvis behandlingen er nødvendig for udførelsen af undersøgelserne. Det er i persondatalovens § 10, stk. 2, fastsat, at sådanne oplysninger ikke senere må behandles i andet end statistisk eller videnskabeligt øjemed, og at det samme gælder behandling af andre oplysninger, som alene foretages i statistisk eller videnskabeligt øjemed, jf. persondatalovens § 6. Det følger af persondatalovens § 32, stk. 4, at persondatalovens § 31, stk. 1, om den registreredes indsigtsret ikke finder anvendelse, hvis oplysningerne udelukkende behandles i videnskabeligt øjemed, eller hvor oplysningerne kun opbevares i form af personoplysninger i det tidsrum, som kræves for at udarbejde statistikker.

Uden tilføjjelsen i § 11, stk. 2, i dette lovforslag ville der således efter offentlighedsloven kunne være videre ret til indsigt i oplysninger, der alene behandles med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige un-