



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 8. maj 2013
Kontor: Forvaltningsretskontoret
Sagsbeh: Christian Hesthaven
Sagsnr.: 2011-7650-0001
Dok.: 739006

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 46 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 144), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 5. april 2013.

Morten Bødskov

/

Morten N. Jakobsen

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 46 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 144):

”Retsudvalget anmoder ministeren om at redegøre for, hvilke overvejelser henvendelsen af 2. april 2013 fra Folketingets Ombudsmand giver anledning til, jf. L 144 - bilag 13.”

Svar:

1. Den pågældende henvendelse fra Folketingets Ombudsmand vedrører spørgsmålet om inddragelse af hensyn til validitet i forbindelse med vurdering af meroffentlighed.

Af henvendelsen fremgår det, at ombudsmanden har behandlet nogle klager over, at Moderniseringsstyrelsen har givet afslag på meroffentlighed i styrelsens Indkøbsdatabase med den begrundelse, at det ikke vil være muligt at indestå for oplysningernes validitet uden bl.a. at foretage en ressourcerekrævende høring af de ministerier, som dataene vedrører.

Moderniseringsstyrelsens inddragelse af hensyn til oplysningernes validitet som grundlag for at afslå meroffentlighed rejser efter ombudsmandens opfattelse et principielt og uafklaret spørgsmål, der giver anledning til tvivl.

På den baggrund og under hensyn til den igangværende proces om udarbejdelse af en ny offentlighedslov har ombudsmanden fundet det mest korrekt at orientere Justitsministeriet om sagen med henblik på, at ministeriet kan overveje en lovgivningsmæssig afklaring af spørgsmålet.

2. Justitsministeriet skal i anledning af henvendelsen fra Folketingets Ombudsmand bemærke følgende:

2.1. Som det er anført i ombudsmandens udtalelser i de medsendte klagesager, følger det i dag af offentlighedslovens § 5, stk. 2, at retten til aktindsigt ikke omfatter forvaltningsmyndighedernes databaser.

Det samme vil gælde efter lovforslaget, jf. den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 10, stk. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter databaser, herunder registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling (dog bortset fra indsigt i aktlisten, jf. lovforslagets § 7, stk. 2, nr. 2).

Det vil endvidere fortsat være således, at der, uanset at der ikke er adgang til aktindsigt i databaser, vil være adgang til oplysninger, der er indeholdt i sådanne databaser, hvis der hos myndigheden eksisterer dataudtræk mv. fra databasen, som indgår i en sag i forvaltningen, eller som på anden måde underkastes administrativ sagsbehandling. Med lovforslaget sker der således heller ikke ændringer på dette punkt.

I modsætning til i dag indebærer lovforslaget som noget nyt, at der under visse betingelser vil være ret til sammenstilling af oplysninger i databaser (dataudtræk). Det indebærer altså, at myndighederne i et vist omfang forpligtes til at udarbejde dokumenter, der ikke allerede foreligger.

Det følger således af lovforslagets § 11, stk. 1, at 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 (som indeholder lovens bestemmelser om undtagelser fra aktindsigt), 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 foretaget en sammenstilling gælder ikke, hvis oplysningerne allerede er offentliggjort i egnet form eller format.

Det er efter bestemmelsen en betingelse for, at offentligheden kan kræve en sammenstilling, at der er tale om allerede foreliggende oplysninger i myndighedens database. Det kan således ikke kræves, at en myndighed tilvejebringer (nye) oplysninger med henblik på at foretage en efterfølgende sammenstilling af oplysningerne.

Er der imidlertid tale om allerede foreliggende oplysninger i en myndigheds database, vil myndigheden være forpligtet til at udlevere en sammenstilling af sådanne oplysninger, i det omfang betingelserne i lovforslagets § 11, stk. 1, i øvrigt er opfyldt. Der er i den forbindelse ikke efter § 11, stk. 1, mulighed for at nægte at udlevere en sammenstilling med den begrundelse, at der er usikkerhed omkring oplysningernes validitet.

Det skal i den forbindelse generelt bemærkes, at lovforslaget – ligesom efter gældende ret – ikke åbner mulighed for, at validitetshensyn i sig selv kan være grundlag for at afslå aktindsigt i tilfælde, hvor der efter reglerne i den nye offentlighedslov i øvrigt er krav på aktindsigt. Validitetshensyn vil således efter Justitsministeriets opfattelse alene kunne inddrages, hvis der i

den konkrete situation måtte være grundlag for det efter de relevante undtagelsesbestemmelser (i lovforslagets §§ 19-35).

Om rækkevidden af bestemmelsen i § 11, stk. 1, kan der i øvrigt henvises til bemærkningerne til bestemmelsen i lovforslaget samt til pkt. 4.5.1.1 og pkt. 4.5.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

2.2. Som nævnt ovenfor under pkt. 1 var der i de konkrete sager, som ombudsmanden henviser til i sin henvendelse, spørgsmål om, hvorvidt en myndighed kan afslå at give meroffentlighed i en database ud fra et validitetshensyn.

Meroffentlighedsprincippet er fastsat i lovforslagets § 14. Af denne bestemmelse følger, at det i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt skal 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, jf. § 14, stk. 1.

Bestemmelsen gælder efter sin formulering ikke for sammenstilling af oplysninger, men bestemmelsen er – som anført i lovforslagets bemærkninger – ikke til hinder for, at en forvaltningsmyndighed foretager en sammenstilling af oplysninger, der f.eks. ikke kan foretages ved få og enkle kommandoer.

Samtidig følger det af lovforslagets bemærkninger, at en myndighed i medfør af et princip svarende til lovforslagets § 14 i almindelighed bør imødekomme anmodninger om indsigt i en af forvaltningsmyndighedens databaser, hvis databasen kan stilles til rådighed med enkle tekniske hjælpemidler, som myndigheden råder over, og hvis modstående hensyn, herunder bl.a. hensynet til myndighedernes tavshedspligt mv. ikke er til hinder herfor.

Om der bør meddeles meroffentlighed vil i øvrigt generelt bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde af, hvilke (saglige) hensyn der taler for henholdsvis imod, at der meddeles meroffentlighed i de oplysninger, som der ønskes indsigt i. Der kan i den forbindelse nærmere henvises til lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen i § 14, hvor der generelt er redegjort for, hvorledes vurderingen af, om der bør meddeles meroffentlighed, skal foretages.

2.3. Der er med lovforslaget ikke taget stilling til, om det vil være sagligt at inddrage validitetshensyn i overvejelser om, hvorvidt der bør meddeles meroffentlighed.

Spørgsmålet er ikke omtalt i forarbejderne til den nugældende offentlighedslov (eller i betænkningen fra Offentlighedskommissionen), og spørgsmålet ses – som anført af ombudsmanden – ikke at være omtalt i den juridiske litteratur, ligesom der ikke ses at være offentliggjort praksis herom. Spørgsmålet kan således give anledning til tvivl.

2.4. Om spørgsmålet om, hvorvidt der kan lægges vægt på et valideringshensyn i forbindelse med overvejelser om meroffentlighed, skal Justitsministeriet bemærke følgende:

Justitsministeriet skal indledningsvis bemærke, at der som anført ovenfor under pkt. 2.1 som noget nyt er indført en øget adgang til indsigt i databaser. Med bestemmelsen i lovforslagets § 11 gives der således adgang til under nærmere angivne betingelser at forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser (dataudtræk). Navnlig i lyset heraf er det Justitsministeriets opfattelse, at der i praksis kun sjældent kan antages at ville opstå spørgsmål om inddragelse af validitetshensyn i overvejelser om meroffentlighed i en database.

Justitsministeriet vurderer endvidere, at et sådant spørgsmål også kun sjældent kan antages at ville opstå i praksis, når det gælder andre former for indsigt efter lovforslaget. Dette hænger navnlig sammen med, at spørgsmålet om, hvorvidt der bør meddeles meroffentlighed i dokumenter eller oplysninger vil bero på en afvejning af modsatrettede hensyn, som typisk ikke isoleret vil have at gøre med validitetshensyn. Der kan herved henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 14, stk. 1, hvor det bl.a. er anført, at der på den ene side skal tages hensyn til styrken, svagheden eller fraværet af den aktindsigtssøgendes interesse i at få indsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger, og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og andre lovlige hensyn.

I det omfang, at der imidlertid måtte opstå en sag, hvor spørgsmålet om meroffentlighed alene vil bero på, om der kan lægges vægt på validitetshensyn, bør udgangspunktet efter Justitsministeriets opfattelse være, at

myndigheden ikke kan afslå at meddele meroffentlighed. Der vil imidlertid i det konkrete tilfælde kunne foreligge tungtvejende grunde, som efter Justitsministeriets opfattelse gør, at det bør anses for sagligt, at en myndighed under henvisning til, at der er tvivl om en oplysningens validitet, afslår at meddele meroffentlighed. Om dette er tilfældet må bero på en samlet vurdering af sagens konkrete omstændigheder. I denne vurdering bør navnlig indgå oplysningernes karakter, herunder hvor stor en risiko der er for, at oplysningerne er forkerte eller misvisende. Der bør endvidere lægges vægt på, hvilke hensyn der ligger bag, at der i den pågældende sag ikke er krav på aktindsigt, herunder interessens karakter samt hvad den potentielle skadevirkning vil kunne være, hvis de pågældende oplysninger udleveres som led i meroffentlighed (og viser sig at være forkerte/misvisende).

Det skal bemærkes, at der efter lovforslaget ikke følger en pligt til at validere oplysninger på baggrund af overvejelser om meroffentlighed.