

Udskriftsdato: lørdag den 13. juni 2026

2012/1 LSF 144 (Gældende)

## Forslag til Lov om offentlighed i forvaltningen

Ministerium: Justitsministeriet

Journalnummer: Justitsmin., j.nr. 2011-7650-0001

## Forslag

til

### Lov om offentlighed i forvaltningen

#### Kapitel 1

##### *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 foretaget 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. Økonomi- og indenrigsministeren 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 sagsekspeditionsskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

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

#### *Meroffentlighedsprincippet*

**§ 14.** 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). Økonomi- og indenrigsministeren 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, før 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 på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, 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.* Økonomi- og indenrigsministeren 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 interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem:

- 1) Et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder.
- 2) Forskellige ministerier.

*Stk. 2.* Oplysninger om sagens faktiske grundlag m.v. er efter reglerne i §§ 28 og 29 omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler uanset stk. 1.

*Stk. 3.* Selv om det må antages, at en minister har eller vil 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 kontraktforhold 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, straffuldbyrkelse 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 offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige 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 øverste 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 2014.

*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.* Stk. 3 finder ikke anvendelse på sager, der behandles efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

*Stk. 5.* 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. 6.* 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. 7.* 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. 8.* Pligten til at journalisere efter § 15 gælder for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed efter lovens ikrafttræden.

*Stk. 9.* 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. 10.* 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 ændringer, 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 2016-2017.

# *Bemærkninger til lovforslaget*

## *Almindelige bemærkninger*

### **Indholdsfortegnelse**

- 1. Indledning**
  - 1.1. Politisk aftale mellem regeringen, Venstre og Konservative om en ny offentlighedslov**
  - 1.2. En ny offentlighedsordning**
- 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. Hørings svar vedrørende ministerbetjeningsbestemmelsen
    - 4.14.3. Den politiske aftale vedrørende ministerbetjeningsbestemmelsen
    - 4.14.4. Lovforslagets udformning

- 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. Den politiske aftale vedrørende en udvidet beskyttelse af forholdet mellem ministre og folketingsmedlemmer
  - 4.15.4. Lovforslagets udformning
- 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

### 1.1. Politisk aftale mellem regeringen, Venstre og Konservative om en ny offentlighedslov

Regeringen har den 3. oktober 2012 indgået en politisk aftale med Venstre og Konservative om en ny offentlighedslov, der skal afløse den nugældende offentlighedslov fra 1985.

Det fremgår bl.a. af aftalen, at parterne med den politiske aftale er blevet enige om en ny offentlighedslov, som både indeholder en modernisering og en udbygning af den gældende lovs grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning.

Det fremgår endvidere, at parterne er enige om, at der bør indføres en ny offentlighedslov baseret på Offentlighedskommissionens betænkning. Hvad særligt angår ministerbetjeningsreglen i lovudkastets § 24 foretages der – i lyset af den debat, der har været – en nyaffattelse af denne bestemmelse, således at betingelserne for adgangen til at undtage dokumenter fra aktindsigt efter bestemmelsen præciseres. Aftalparterne fremhæver, at dette vil tydeliggøre hensigten om, at bestemmelsen skal fortolkes og anvendes restriktivt, og at det vil bidrage til, at bestemmelsen ikke bliver anvendt forkert i praksis.

Aftalen sikrer, at en åben og gennemsigtig offentlig forvaltning fortsat er en hjørnesten i det danske samfund, og at borgerne og medierne har størst mulig adgang til at følge med i og dermed føre kontrol med, at alt går rigtigt til ved forvaltningens udførelse af dens opgaver.

Den politiske aftale er optaget som bilag til lovens bemærkninger.

Dette lovforslag om en ny offentlighedslov udmønter den politiske aftale.

## **1.2. En ny offentlighedsordning**

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 offentlighedsloven 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 145) 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 146), 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 den daværende regering 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 (herefter 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 med visse ændringer 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 fortrinsvis lovteknisk karakter. Der henvises herom til pkt. 2.3.2.

Det bemærkes, at et forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90) blev fremsat for Folketinget den 8. december 2010. Lovforslaget blev 1. behandlet i Folketinget den 13. januar 2011 og blev herefter henvist til Folketingets Retsudvalg, men bortfaldt (uden yderligere behandlinger i Folketinget) efter afholdelse af folketingsvalget den 15. september 2011.

## **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 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 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 unklade 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 §§ 19-35. 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. direktørkontrakter) 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.** I 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 lovudkastet 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.** I 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.** I 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.** I 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 kommandoer« 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 økonomi- og indenrigsministeren efter forhandling med vedkommende kommune eller region kan træffe bestem-

melse 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 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. 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. 3, 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 på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand – 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 det må antages, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v.

I overensstemmelse med den politiske aftale, jf. ovenfor under pkt. 1.1, har Justitsministeriet foretaget en præcisering af bestemmelsen i § 24, stk. 1, i Offentlighedskommissionens lovudkast og i det forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90), som blev fremsat for Folketinget den 8. december 2010, ligesom der er indsat et nyt stk. 2 i § 24, som har til formål at understrege, at reglerne om ekstrahering i lovforslagets §§ 28 og 29 har forrang i forhold til bestemmelsen i § 24. Der henvises til pkt. 4.14.3 og pkt. 4.14.4.3 nedenfor.

**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 »økonomi- og indenrigsministeren«.

**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. Endvidere er der som følge af den politiske aftale, jf. ovenfor under pkt. 1.1, foretaget visse ændringer i lovforslagets bemærkninger. I lyset af en henvendelse fra Folketingets Ombudsmand er der i bemærkningerne til lovforslagets § 33, nr. 5, desuden indsat et afsnit om anvendelsen af loven i sager om anmodning om aktindsigt i dokumenter, som forventes at ville indgå i en kommissionsundersøgelse.

### **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 ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens, en regions eller en kommunes vegne, 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 ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens, en regions eller en kommunes vegne, 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 offentlig 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 justitsministtermødet 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 komité's 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 domstolenes 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. Undtagelseshjemmel**

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-mails og sms-beskeder 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 af 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 dokument eksistens 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 egenaccess 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 imidlertid 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 den daværende regering 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 egenacces 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.** I 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 omtalt 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 offentliges 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 offentliges 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 tavshedsforskrift. Hvis 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 omkostninger 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 er – i overensstemmelse med den politiske aftale, jf. ovenfor under pkt. 1.1 – baseret på 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

pågældende 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 egenaces, 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. 4.11.

**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 ledelseskontrakt 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 førelse 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 førelse af en kalender (og således ikke kun sager om førelse 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 udvidelse 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 kunstneres 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. 3.6.1.1 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 ansættelsessag at foretage underretning 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 udmøntes, 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 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 offentliges 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 kunne 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 og forvaltningsloven. Det er derfor naturligt, at disse bestemmelser konsekvensændres i lyset af forslaget til offentlighedsloven og de ændringer, der foreslås i forvaltningsloven og retsplejeloven, jf. pkt. 1. Miljøministeriet har i den forbindelse oplyst, at der forventes fremsat et forslag til ny miljøoplysningslov i folketingssamlingen 2013/14. Med henblik på at sikre, at de bestemmelser i miljøoplysningsloven, som henviser til bestemmelser i offentlighedsloven, forsat vil have virkning efter deres indhold, såfremt det omhandlede forslag til ny miljøoplysningslov ikke måtte kunne nå at træde i kraft samtidig med den nye offentlighedslov, foreslås der indsat en særlig bestemmelse i lovens § 42, stk. 4, som indebærer, at den nuværende offentlighedslov fortsat finder anvendelse på sager, der behandles efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Når en ny miljøoplysningslov er vedtaget og trådt i kraft, forudsættes det, at lovens § 42, stk. 4, ophæves. En lignende bestemmelse vedrørende miljøoplysningslovens henvisninger til forvaltningsloven og retsplejeloven er indsat i § 3, stk. 2, i det lovforslag, som vedrører konsekvensændringer i forvaltningsloven og retsplejeloven. Der kan endvidere henvises til § 14 i det lovforslag, som vedrører konsekvensændringer i anden lovgivning som følge af dette lovforslag og det nævnte lovforslag om konsekvensændringer i forvaltningsloven og retsplejeloven, jf. ovenfor pkt. 1.2.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 42.

## **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 f.).

**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 offentlighedsloven, 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 og bødestraf for overtrædelse af værdipapirhandelslovens regler, 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 Offentlighedskommissions 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 offentlige 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 forvaltningsmyndighed, 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 bestemmelser 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, hvornår 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 Justitsministeriet 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 Justitsministeriet 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 for indsatsen 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. Ansvar 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 det 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, selvejende 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 flerhed 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 temaet 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 lovudkastets § 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 længere 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 lovudkastets § 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 aktindsigtssøgende anmoder SKAT om på baggrund af oplysningerne i Køretøjsregisteret 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 aktindsigtssøgende 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 indebære 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«.

Tilføjelsen 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 tilføjet 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 tilføjelse 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 indsigtret 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 tilføjelsen 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 undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig betydning, end der er ret til efter persondataloven. En sådan retstilstand ville efter Justitsministeriet opfattelse være uhensigtsmæssig og ville bl.a. – i strid med formålet med bestemmelserne i persondatalovens § 10 og § 32, stk. 4 – medføre en risiko for, at det ville blive vanskeligt for offentlige myndigheder at indsamle oplysninger til brug for statistiske eller videnskabelige undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig betydning.

Det bemærkes, at den foreslåede bestemmelse i § 11 ikke vil give ret til dataudtræk i forhold til en myndigheds journalregister, dvs. et register, der indeholder en systematisk og samlet fortegnelse over den pågældende forvaltningsmyndigheds sager samt dokumenter i de enkelte sager, herunder ind- og udgående post. Det skyldes navnlig det forhold, at et journalregister i første række føres med henblik på at tjene nogle interne, administrative formål, og at der ville være en risiko for, at en ret til at få udtræk fra journalregistre ville betyde, at myndighederne følte sig nødsaget til at føre registret på en måde, der dels indebar en tilsidesættelse af de nævnte administrative formål, dels efter omstændighederne var ressourcekrævende.

**4.5.2.3.** Justitsministeriet kan i øvrigt tiltræde lovudkastets § 12, stk. 3, 2. pkt., hvorefter forvaltningsmyndighederne i forhold til databaser, der etableres eller udvikles efter lovens ikrafttræden, »i almindelighed« skal sikre sig, at der udarbejdes en databeskrivelse, hvilket indebærer, at den nævnte pligt 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, jf. pkt. 4.5.1.3 ovenfor.

Justitsministeriet finder imidlertid af lovtekniske grunde, at det udtrykkeligt i bestemmelsens ordlyd bør anføres, at den nævnte pligt ikke gælder, hvis det vil indebære et væsentligt ressourceforbrug, mens det i bemærkningerne fremhæves, at bestemmelsen i praksis formentlig kun vil finde anvendelse i forhold til meget omfattende databaser med sammensatte data.

Det bemærkes endeligt, at lovudkastets §§ 11-12 ikke indebærer en pligt for myndigheder m.v. til at ændre i eksisterende it-systemer med henblik på f.eks. at kunne foretage dataudtræk ved få og enkle kommandoer.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets §§ 11-12 (med henvisninger til betænkningen).

## **4.6. Ændring af meroffentlighedsprincippet**

### **4.6.1. Offentlighedskommissionens forslag**

**4.6.1.1.** Som nævnt i pkt. 3.5 følger det af den gældende offentlighedslovs § 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 dette meroffentlighedsprincip, 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 der bør gives meroffentlighed.

Offentlighedskommissionen har imidlertid med lovudkastets § 14, stk. 1, foreslået, at offentlighedslovens bestemmelse om meroffentlighed ændres således, at det udtrykkeligt af bestemmelsens ordlyd fremgår, at en forvaltningsmyndighed i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, der er undtaget fra aktindsigt, har pligt til at overveje, om der kan gives aktindsigt heri efter meroffentlighedsprincippet. En myndighed vil med den ændrede formulering af bestemmelsen have pligt til af egen drift at overveje, om der kan gives meroffentlighed, og det kræves således ikke, at den aktindsigtssøgende anmoder herom.

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.

Det er i den forbindelse Offentlighedskommissionens opfattelse, at meroffentlighedsprincippet også fremover vil have en begrænset praktisk betydning i de tilfælde, hvor undtagelseshjemlen er lovudkastets §§ 30-33 (§§ 12 og 13 i den gældende offentlighedslov). Der henvises om disse bestemmelser til pkt. 3.4.3.1-3.4.3.3 og til pkt. 4.1.1.16-4.1.1.17.

**4.6.1.2.** Endvidere foreslår Offentlighedskommissionen med lovudkastets § 14, stk. 2, at meroffentlighedsprincippet også skal finde direkte anvendelse i forhold til oplysninger og dokumenter, der indgår i sager, som er undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. Det er i den forbindelse dog ikke tanken, at den enkelte forvaltningsmyndighed skal være forpligtet til at gennemgå samtlige sagens dokumenter og oplysninger med henblik på at tage stilling til, om der skal

meddeles meraktindsigt heri. Der skal derimod blot foretages en mere samlet og overordnet vurdering af, om der bør meddeles aktindsigt i oplysninger og dokumenter, som indgår i den sag, der er undtaget fra aktindsigt. Det er i øvrigt kommissionens opfattelse, at lovudkastets § 14, stk. 2, alene vil kunne have en praktisk betydning i forhold til sager omfattet af lovudkastets § 20 (lovgivningssager), jf. pkt. 4.1.1.12 og pkt. 3.4.1.5, samt straffesager, der vedrører juridiske personer.

**4.6.1.3.** Et afslag på meroffentlighed efter den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 14, stk. 1, vil skulle begrundes nærmere i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24. Offentlighedskommissionen anfører imidlertid i tilknytning hertil, at dette ikke indebærer, at forvaltningsmyndighederne – i forbindelse med, at der ikke gives meroffentlighed efter § 14, stk. 1 – konkret skal angive, hvilke dokumenter og oplysninger der ikke gives aktindsigt i. Det vil således i overensstemmelse med gældende ret være tilstrækkeligt, at det angives, at myndigheden har overvejet meroffentlighed, samt oplyses, hvilke hensyn der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og eventuelle andre lovlige hensyn, som afvejet over for den aktindsigtssøgendes interesse i indsigten indebærer, at der ikke kan gives meroffentlighed.

**4.6.1.4.** Offentlighedskommissionens flertal (jf. betænkningens side 494) foreslår, at meroffentlighedsprincippet ikke skal gælde i forhold til sager omfattet af § 22 om førelse af en kalender, jf. pkt. 4.13. Flertallet lægger i den forbindelse vægt på, at et bredt flertal i Folketinget ved lov nr. 433 af 4. juni 2009 vedtog den bestemmelse i offentlighedsloven, der undtager ministerkalendere fra retten til aktindsigt, ud fra en forudsætning om, at der heller ikke ud fra et (eventuelt) meroffentlighedsprincip skal være adgang til oplysninger i en ministerkalender, og at denne ordning bør videreføres. Da der ikke foreligger grundlag for en anden retstilling i forhold til andre sager om førelse af kalendere i den offentlige forvaltning, foreslår flertallet, at meroffentlighedsprincippet heller ikke skal gælde i forhold til sager om førelse af bl.a. offentligt ansattes kalendere.

Et mindretal i kommissionen (jf. betænkningen side 494 f. ) finder derimod, at meroffentlighedsprincippet også bør gælde sager om førelse af kalendere og peger i den forbindelse bl.a. på, at reelle grunde ikke taler imod, at sager om førelse af kalendere bliver omfattet af meroffentlighedsprincippet, og at afgørende hensyn til meroffentlighedsprincippet som et generelt og alment princip derimod taler for, at meroffentlighedsprincippet kommer til at gælde generelt inden for hele offentlighedslovens anvendelsesområde. Der peges i den forbindelse også på, at de forudsætninger som det brede folketingsflertal havde med hensyn til meroffentlighedsprincippets anvendelse i forhold til ministerkalendere bygger på et andet grundlag, bl.a. fordi flertallet i kommissionen foreslår, at undtagelsen for kalendere skal udvides til også at omfatte offentligt ansattes kalendere.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende bestemmelsen i lovudkastets § 14 til betænkningens kapitel 20, pkt. 3 (side 751 ff. ).

## **4.6.2. Justitsministeriets bemærkninger**

**4.6.2.1.** Justitsministeriet kan tiltræde Offentlighedskommissionens udkast til en ny bestemmelse om meroffentlighed, herunder dels at det udtrykkeligt i loven anføres, at en forvaltningsmyndighed har pligt til af egen drift at overveje, om der kan gives meroffentlighed i dokumenter og oplysninger undtaget fra aktindsigt, dels at meroffentlighedsprincippet udvides, således at det finder direkte anvendelse i forhold til oplysninger og dokumenter, der indgår i sager, der er undtaget fra retten til aktindsigt.

Da formålet med lovforslagets § 22 er at sikre, at de af bestemmelsen omfattede kalendere i det hele undtages fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, finder Justitsministeriet på linje med flertallet i kommissionen, at der ikke skal gælde en pligt for myndighederne til at overveje, om der kan gives meroffentlighed i de omhandlede kalendere.

**4.6.2.2.** Justitsministeriet kan endvidere tiltræde det, som kommissionen har anført om kravet til begrundelse af afslag på meroffentlighed efter § 14, stk. 1.

I den forbindelse skal ministeriet fremhæve, at kravet til begrundelsen for afslag på meroffentlighed efter § 14, stk. 2, bør afspejle, at der – som nævnt under pkt. 4.6.1 – i sådanne tilfælde blot skal foretages en mere samlet og overordnet vurdering af, om der bør meddeles aktindsigt i oplysninger og dokumenter, som indgår i den sag, der er undtaget fra aktindsigt. Når der i sådanne tilfælde meddeles afslag på meroffentlighed, er det derfor tilstrækkeligt i begrundelsen at anføre, at myndigheden har overvejet at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, men at de hensyn, der begrunder undtagelsen af den pågældende sagstype fra retten til aktindsigt, taler imod. Er der f.eks. tale om, at der meddeles afslag på meroffentlighed i en lovgivningssag efter § 20, vil det således være tilstrækkeligt at anføre, at der er lagt vægt på hensynet til den interne og politiske beslutningsproces.

**4.6.2.3.** Justitsministeriet kan i øvrigt tiltræde opfattelsen om, at meroffentlighedsprincippet efter § 14, stk. 1, også fremover vil have en begrænset praktisk betydning i de tilfælde, hvor undtagelseshjemlen er §§ 30-33 (§§ 12 og 13 i den gældende offentlighedslov), hvilket bl.a. skal ses i lyset af, at §§ 30-33 med det samtidigt fremsatte forslag til ændring af bl.a. forvaltningslovens § 27 om tavshedspligt (formuleringsmæssigt) kommer til at svare til hinanden. Ministeriet kan også tiltræde antagelsen om, at meroffentlighedsprincippet efter § 14, stk. 2, formentlig alene vil have en praktisk betydning i forhold til sager omfattet af § 20 (lovgivningssager), samt straffesager der vedrører juridiske personer.

Der henvises i øvrigt uddybende til bemærkningerne til lovforslagets § 14.

## **4.7. Ny bestemmelse om pligtmæssig journalisering**

### **4.7.1. Offentlighedskommissionens forslag**

**4.7.1.1.** Det følger af god forvaltningsskik, at en myndighed bør journalisere ind- og udgående post. Offentlighedskommissionen har imidlertid med lovudkastets § 15 foreslået, at der foretages en lovmæssig regulering af journaliseringsspørgsmålet. Kommissionen har i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at der foreligger en vis tvivl med hensyn til, hvilke dokumenter der skal journaliseres efter principperne om god forvaltningsskik, og at en lovmæssig regulering af spørgsmålet vil være egnet til at afklare denne tvivl. Herudover har kommissionen lagt vægt på, at hensynet til aktindsigt – herunder bl.a. offentlighedens adgang til ved hjælp af aktlisten (journalindførslen) at kunne kontrollere, om samtlige (modtagne og afsendte) dokumenter, der knytter sig til den pågældende sag, har været inddraget i forvaltningsmyndighedens behandling af en aktindsigtsanmodning – taler for, at der foretages en egentlig lovmæssig regulering af spørgsmålet om journalisering.

**4.7.1.2.** Om det nærmere omfang og indhold af journaliseringspligten har kommissionen anført følgende:

I betænkningens kapitel 25, pkt. 3.3 (side 868), er det anført, at journalisering varetager en række forskellige hensyn, herunder bl.a. kontrolhensyn, dokumentationshensyn, offentlighedshensyn samt bevaringsmæssige hensyn. Disse hensyn tilsiger efter kommissionens opfattelse ikke, at ethvert dokument, der er omfattet af offentlighedslovens anvendelsesområde, skal være omfattet af en eventuel pligtmæssig journaliseringsordning. Det anføres således, at de nævnte hensyn også i tilstrækkelig grad vil blive imødekommet, selvom ikke alle dokumenter, der for en principiel betragtning er omfattet af retten til aktindsigt, bliver journaliseret.

I den forbindelse peges der også på, at hensynet til en effektiv sagsbehandling – i nær sammenhæng med hensynet til arbejds- og ressourcebelastningen i den enkelte forvaltningsmyndighed – tilsiger, at

ikke alle dokumenter omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb skal være omfattet af en eventuel pligtmæssig journaliseringsordning.

Endvidere peges der på, at det forhold, at et dokument – f.eks. et foreløbigt udkast til et internt notat – ikke bliver journaliseret, ikke indebærer, at dokumentet, hvis der bliver anmodet om aktindsigt i den sag, som dokumentet angår, på grund af den manglende journalisering er undtaget fra aktindsigt. Den pågældende forvaltningsmyndighed vil således også i forhold til eventuelle dokumenter, der ikke er journaliseret, være forpligtet til at inddrage disse under behandlingen af en aktindsigtsanmodning.

På den anførte baggrund er det kommissionens mere generelle opfattelse, at der ikke er grundlag for at udforme reglerne om journalisering på en sådan måde, at alle dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb – og som således for en principiel betragtning er undergivet aktindsigt – skal journaliseres.

Det er således kommissionens opfattelse, at de hensyn, der begrundet journalisering, indebærer, at journaliseringspligten bør afgrænses på den måde, at dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling, og som har betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt, skal journaliseres, jf. betænkningens kapitel 25, pkt. 3.5.1 (side 870 f. ). Dette foreslås fastsat i lovudkastets § 15, stk. 1.

Det er i den forbindelse i betænkningens kapitel 25, pkt. 3.5.1.3 (side 872), anført, at det er kommissionens opfattelse, at bl.a. administrative hensyn tilsiger, at der må være overladt den enkelte forvaltningsmyndighed (sagsbehandler) en vis margin ved vurderingen af, om et dokument er af betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt.

**4.7.1.3.** Særligt om journalisering af interne dokumenter anfører Offentlighedskommissionen i betænkningens kapitel 25, pkt. 3.5.2.2 (side 873 f. ), at interne dokumenter i endelig form – herunder navnlig notater, referater af møder med udenforstående m.v. – vil være omfattet af journaliseringspligten, hvis de pågældende dokumenter har betydning for sagen eller sagsbehandlingen.

Det anføres, at der med udtrykket endelig form navnlig sigtes til, at det pågældende dokument har været tillagt faktisk betydning i forbindelse med behandlingen af den pågældende sag, eller – hvis dette ikke har været tilfældet – at dokumentet er godkendt af den øverst ansvarlige for det pågældende område inden for vedkommende forvaltningsmyndighed.

Det anføres desuden, at udkast til interne dokumenter – det vil sige dokumenter af mere foreløbig karakter – normalt ikke vil være omfattet af journaliseringspligten, idet dokumenterne netop på grund af deres foreløbige form og i lyset af sagens øvrige dokumenter i almindelighed ikke vil være af betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt (og derfor heller ikke vil kunne have offentlighedens interesse eller en bevaringsmæssig interesse). Det anføres, at dette gælder uanset den form, som dokumentet fremtræder i; det vil sige uanset, om der er tale om et udkast til et notat, notits, mødereferat, indstilling osv. Det bemærkes dog, at såfremt et udkast rent undtagelsesvist må antages at have betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt, vil det skulle journaliseres.

**4.7.1.4.** Med bestemmelsen i lovudkastets § 15, stk. 2, foreslår Offentlighedskommissionen, at en forvaltningsmyndighed skal have pligt til at foretage journalisering af et dokument snarest muligt efter dokumentets modtagelse eller afsendelse.

Offentlighedskommissionen anfører i den forbindelse i betænkningens kapitel 25, pkt. 3.6.1 (side 877 f. ), at et krav om, at ind- og udgående post skal journaliseres samme dag eller dagen efter, at dokumentet er modtaget eller afsendt, ikke bør indføres i offentlighedsloven. Det er derimod kommissionens opfattelse,

at der i forhold til dokumenter, som myndigheden har afsendt eller modtaget (til eller fra udenforstående), skal foretages en journalisering snarest muligt efter dokumentets modtagelse eller afsendelse, idet der med en sådan (uspecificeret) »tidsfrist« vil kunne tages hensyn til, hvornår forskellige typer af dokumenter skal journaliseres (f.eks. »sædvanlige« papirbaserede dokumenter og e-mails), ligesom der vil kunne tages hensyn til situationer, hvor der foreligger nogle særlige forhold (f.eks. at den pågældende sagsbehandler er ramt af sygdom). Det er dog kommissionens opfattelse, at den nævnte »frist« for en principiel betragtning bør gælde, uanset om dokumentet bliver modtaget eller afsendt pr. almindelig post, pr. e-mail eller ved hjælp af andre (nye) kommunikationsmidler.

Offentlighedskommissionen har endvidere i betænkningens kapitel 25, pkt. 3.6.2 (side 879), overvejet spørgsmålet om, hvorvidt der bør gælde en frist for, hvornår interne dokumenter skal journaliseres. I den forbindelse har kommissionen for det første overvejet, om der bør indføres et krav om, at et internt dokument skal være journaliseret senest syv arbejdsdage efter dokumentets oprettelse. Et sådant krav ville imidlertid efter kommissionens opfattelse støde an mod det udgangspunkt, at udkast til interne dokumenter ikke skal journaliseres, medmindre dokumentet rent undtagelsesvist kan antages at have betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt.

Kommissionen har endvidere overvejet, om det vil være hensigtsmæssigt at indføre et krav i offentlighedsloven om, at det interne dokument skal være journaliseret senest syv arbejdsdage efter, at dokumentet er blevet endeligt. Dette finder kommissionen ikke grundlag for og peger for det første på, at et sådant kriterium (»endeligt« internt dokument) ikke ville have samme objektive og let anvendelige karakter som »afsendt« eller »modtaget«, der er de to kriterier, der anvendes i bestemmelsen i lovudkastets § 15, stk. 2. Herudover ville det nævnte kriterium indebære, at den enkelte forvaltningsmyndighed (sagsbehandler) løbende vil skulle tage stilling til, om det interne dokument kan antages at have fået en endelig form. Bl.a. under henvisning hertil, og idet interne dokumenter under alle omstændigheder vil skulle inddrages under behandlingen af en aktindsigtsanmodning, finder kommissionen ikke grund til at foreslå en sådan frist for journalisering af interne dokumenter (i endelig form).

**4.7.1.5.** I tilknytning til de nævnte bestemmelser foreslås det med lovudkastets § 15, stk. 3, at journalsystemet skal indrettes således, at det indeholder oplysninger om dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse samt en kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold.

Journaliseringspligten skal dog med lovudkastets § 15, stk. 4, som udgangspunkt alene finde anvendelse på statslige forvaltningsmyndigheder, der er omfattet af lovudkastets § 2, samt for kommunale og regionale enheder, der kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning. Om baggrunden for denne organisatoriske afgrænsning af den journaliseringspligt, der følger af lovudkastets § 15, henvises til betænkningens kapitel 25, pkt. 3.4 (side 869 f. ).

Der fastsættes ikke med bestemmelsen i lovudkastets § 15 krav til, hvordan myndighedens journal skal føres. Det er således ikke et krav, at dokumenter omfattet af journaliseringspligten journaliseres i det samme journalsystem, og derfor kan f.eks. klassificerede dokumenter journaliseres i et særskilt journalsystem.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende denne bestemmelse til betænkningens kapitel 25, pkt. 3 (side 864 ff. ).

## **4.7.2. Justitsministeriets bemærkninger**

**4.7.2.1.** Justitsministeriet kan tiltræde Offentlighedskommissionens forslag om, at der skal fastsættes en lovbestemmelse om pligtmæssig journalisering. Ministeriet lægger i den forbindelse ligesom Offentlig-

hedskommissionen vægt på, at en sådan lovregulering så vidt muligt afklarer den tvivl, der kan siges at være med hensyn til, hvilke dokumenter der som udslag af god forvaltningsskik skal journaliseres.

Justitsministeriet kan endvidere tilslutte sig, at det skal være en betingelse, for at et dokument skal journaliseres, at »dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt«.

Justitsministeriet kan i den forbindelse også tiltræde det, som Offentlighedskommissionen har anført (jf. pkt. 4.7.1.2) om, at der bl.a. under henvisning til administrative hensyn må være overladt den enkelte forvaltningsmyndighed (sagsbehandler) en vis margin ved vurderingen af, om et dokument er af betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt. En sådan margin skal også ses i sammenhæng med, at journalisering varetager hensyn af navnlig ordensmæssig karakter hos forvaltningsmyndighederne (kontrolhensyn, dokumentationshensyn, offentlighedshensyn, bevaringsmæssige hensyn m.v.) Journaliseringen varetager således hensyn, som ikke har direkte betydning for omfanget af borgernes ret til aktindsigt, hvilket i øvrigt også følger af, at forvaltningsmyndighederne ved behandlingen af anmodninger om aktindsigt har pligt til også at inddrage dokumenter, som ikke er journaliseret på sagen.

Med bestemmelsen i § 15 foreslås på den baggrund, at journaliseringspligten omfatter dokumenter, der er modtaget eller afsendt af myndigheden samt interne dokumenter i endelig form, hvis de omhandlede dokumenter har betydning for vedkommende sag eller sagsbehandlingen i øvrigt.

Justitsministeriet er opmærksom på, at Offentlighedskommissionen i betænkningen har forudsat, at det rent undtagelsesvist kan forekomme, at også udkast til interne dokumenter har betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt og derfor omfattes af Offentlighedskommissionens journaliseringsbestemmelse.

I forbindelse med udformningen af den nye lovbestemmelse om journalisering har Justitsministeriet imidlertid som tidligere nævnt – ligesom Offentlighedskommissionen – lagt vægt på, at en ny lovbestemmelse så vidt muligt afklarer den tvivl, der hidtil har været med hensyn til, hvilke dokumenter der som udslag af god forvaltningsskik skal journaliseres. Det er i den forbindelse Justitsministeriets opfattelse, at der er et særligt behov for, at en lovbestemmelse, der er rettet til og skal administreres af en stor del af den offentlige forvaltning, er klar.

Det er i forlængelse heraf Justitsministeriets opfattelse, at såvel lovtekniske som ressourcemæssige grunde taler for den afgrænsning af den nye journaliseringspligt (interne faglige vurderinger i endelig form), som er foreslået med nærværende lovforslags § 15.

Den foreslåede afgrænsning afspejler således efter ministeriets opfattelse på en klarere måde den grundlæggende ordning, som Offentlighedskommissionen – på trods af det kommissionen har forudsat om udkast til interne dokumenter – reelt lægger op til og vil i højere grad end kommissionens journaliseringsbestemmelse afklare retstilstanden i forhold til, hvilke dokumenter der skal journaliseres.

Der kan også henvises til, at den ressourcemæssige belastning for forvaltningsmyndighederne, som det vil indebære løbende at forholde sig til, om et udkast til et internt dokument (rent undtagelsesvist) skulle være af betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt, i sig selv taler for en anden afgrænsning, end den Offentlighedskommissionen har lagt op til i sit lovudkast. Der kan om den ressourcemæssige belastning også henvises til de overvejelser, som Offentlighedskommissionen har gjort sig om, hvorvidt der bør gælde en frist for, hvornår interne dokumenter skal journaliseres, jf. pkt. 4.7.1.4.

Der kan i øvrigt være grund til at fremhæve, at den foreslåede afgrænsning af journaliseringspligten ikke har betydning for omfanget af retten til aktindsigt. Forvaltningsmyndighederne har således som nævnt ovenfor ved behandlingen af anmodninger om aktindsigt pligt til også at inddrage dokumenter, som ikke er journaliseret på sagen, herunder eventuelle udkast til interne dokumenter.

Det kan også nævnes, at lovforslagets bestemmelse om journalisering alene fastsætter, hvornår der for forvaltningsmyndigheder gælder en pligt til at foretage journalisering af et dokument. Bestemmelsen er således ikke til hinder for, at en forvaltningsmyndighed journaliserer dokumenter, som der ikke efter bestemmelsen er pligt til at journalisere, herunder journaliserer udkast til interne dokumenter.

**4.7.2.2.** Justitsministeriet kan tiltræde Offentlighedskommissionens forslag om, at en forvaltningsmyndighed skal have pligt til at foretage journalisering af et dokument snarest muligt efter dokumentets modtagelse eller afsendelse, jf. således lovforslagets § 15, stk. 2. Justitsministeriet har i den forbindelse overvejet, om offentlighedsloven ligeledes bør angive, hvornår der skal ske journalisering af interne dokumenter i endelig form. Under henvisning til det, som Offentlighedskommissionen har anført herom, jf. pkt. 4.7.1.4, finder Justitsministeriet imidlertid ikke, at dette spørgsmål bør reguleres i den nævnte bestemmelse i offentlighedsloven.

**4.7.2.3.** Det skal i øvrigt bemærkes, at da forvaltningsmyndighedernes journalsystemer kan være indrettet meget forskelligt under hensyntagen til myndighedens karakter og opgaver, mængden af håndterede dokumenter, karakteren af dokumenterne (f.eks. klassificerede dokumenter) m.v., finder Justitsministeriet ikke, at der i offentlighedsloven bør fastsættes nærmere krav til, hvordan myndighedens journaler skal føres eller den nærmere indretning af journalsystemer, eller hvilke oplysninger der skal fremgå om det enkelte dokument ud over, at systemet skal indeholde de oplysninger, der bl.a. er nødvendige for, at systemet kan identificere dokumenter samt bevare dokumenter. Der bør således alene stilles krav om, at journalsystemet er indrettet således, at det indeholder oplysninger om datoen for det journaliserede dokumentets modtagelse eller afsendelse samt en kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold, jf. således lovforslagets § 15, stk. 3.

**4.7.2.4.** Justitsministeriet har i øvrigt overvejet spørgsmålet om, hvorvidt en lovmæssig regulering af journaliseringsspørgsmålet bør ske i arkivloven i stedet for i offentlighedsloven. Justitsministeriet finder, at en række af de hensyn, jf. betænkningens kapitel 25, pkt. 3.1 (side 865 f. ), som journaliseringen tjener – bl.a. at identificere sager og dokumenter, understøtte gennemførelsen af aktindsigt samt ved hjælp af aktlisten (journalindførelsen) at understøtte kontrollen af, om en aktindsigtsanmodning bliver imødekommet fuldt ud – taler for, at en generel regulering af forvaltningsmyndighedernes journaliseringspligt bør ske i offentlighedsloven. Det forhold, at journaliseringen ikke har direkte betydning for omfanget af borgernes ret til aktindsigt, kan efter ministeriets opfattelse ikke føre til, at reguleringen skal ske i arkivloven. Det samme gælder det forhold, at journaliseringen også tjener nogle arkivmæssige (bevaringsmæssige) hensyn.

Om lovforslagets § 15 henvises uddybende til bemærkningerne til bestemmelsen.

**4.7.2.5.** Justitsministeriet har fundet anledning til i § 15, stk. 1, 2. pkt., 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.

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.

## **4.8. Indførelse af forsøgsordning med en åben postliste**

### **4.8.1. Offentlighedskommissionens forslag**

Kommissionen foreslår med lovudkastets § 16, stk. 1, at justitsministeren efter forhandling med vedkommende minister kan bestemme, at ministerielle departementer samt underliggende styrelser og direktorater skal føre en såkaldt postliste på den enkelte myndigheds hjemmeside på internettet. Endvidere foreslås det, at økonomi- og indenrigsministeren efter forhandling med vedkommende kommune eller region kan træffe bestemmelse om, at den centrale forvaltning i kommunen eller regionen skal føre en postliste. Ved en postliste forstås en fortegnelse over dokumenter, der den pågældende dag er modtaget i eller afsendt af myndigheden.

I tilknytning hertil foreslås det, at postlisten skal indeholde oplysninger om dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse, navnet på eller karakteren af modtageren eller afsenderen af dokumentet, en kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold samt journalnummer eller anden identifikationsbetegnelse, jf. lovudkastets § 16, stk. 2.

Til støtte for at indføre en pligtmæssig postlisteordning i offentlighedsloven anfører kommissionen, at en sådan ordning kan medføre, at offentligheden vil kunne få kendskab til en række sager og dokumenter, hvis eksistens der ellers ikke ville være kendskab til, og at dette kan styrke pressens muligheder for indsigt i den offentlige forvaltning, jf. betænkningens kapitel 23, pkt. 3.3.2 (side 842 ff. ).

Kommissionen foreslår dog – under hensyn til bl.a., at en pligtmæssig postlisteordning vil kunne indebære en vis arbejds- og ressourcemæssig belastning i den enkelte forvaltningsmyndighed, og at der er behov for at indhente erfaringer med hensyn til, i hvilket omfang postlisten vil blive anvendt – at der først indføres en *forsøgsordning* med førelsen af en postliste. Det foreslås, at forsøgsordningen som det mindste omfatter et enkelt ministeriums departement, en underliggende styrelse samt den centrale forvaltning i en region eller en større kommune.

I tilknytning til denne forsøgsordning foreslås det, at en uafhængig ekspertgruppe tre år efter ordningens etablering skal evaluere den med henblik på, at der kan tages stilling til, i hvilket omfang forsøgsordningen skal gøres permanent, herunder om ordningen skal omfatte samtlige ministerielle departementer, underliggende styrelser m.v. Lovudkastet indeholder derfor en revisionsbestemmelse i lovudkastets § 44.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende denne bestemmelse til betænkningens kapitel 23, pkt. 3 (side 836 ff. ).

#### **4.8.2. Justitsministeriets bemærkninger**

Justitsministeriet kan tiltræde Offentlighedskommissionens udkast til en bestemmelse om, at der – i stedet for straks enten at indføre eller at afvise at indføre en permanent pligtmæssig postlisteordning – indhentes mere dækkende erfaringer, inden der tages endelig stilling til indførelse af en permanent postlisteordning. Ministeriet tiltræder derfor forslaget om en forsøgsordning med postlister med tilhørende revisionsbestemmelse.

Justitsministeriet kan i den forbindelse tiltræde, at der tre år efter ordningens etablering foretages en evaluering med henblik på, at der kan tages stilling til, i hvilket omfang forsøgsordningen skal gøres permanent, herunder om ordningen skal omfatte samtlige ministerielle departementer, underliggende styrelser m.v. Det er i den forbindelse ministeriets opfattelse, at evalueringen bør foretages af andre end de myndigheder, der vil kunne blive omfattet af postlisteordningen.

Der henvises uddybende til bemærkningerne til lovforslagets § 16 og § 44.

#### **4.9. Ny regel om aktiv informationspligt**

#### **4.9.1. Offentlighedskommissionens forslag**

Med lovudkastets § 17 foreslår Offentlighedskommissionen, at ministerielle departementer, underliggende styrelser og direktorater, uafhængige råd og nævn samt den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne på de nævnte myndigheders hjemmesider på internettet skal give borgerne information om deres virksomhed (såkaldt aktiv information).

Om baggrunden for dette forslag anfører kommissionen bl.a., at den gældende offentlighedsordning bygger på et princip om åbenhed og offentlighed, og at en ordning, hvorefter myndighederne af egen drift pålægges at offentliggøre bestemte dokumenter på hjemmesiden, vil bidrage til en øget åbenhed i forvaltningen. Desuden vil ordningen gøre det lettere for offentligheden at følge med i og blive orienteret om spørgsmål af offentlig interesse, ligesom den vil kunne fremme borgernes aktive deltagelse i spørgsmål af offentlig interesse og samtidigt efter omstændighederne kunne indebære en begrænsning af antallet af aktindsigtsanmodninger.

Under hensyn til variationen af den virksomhed, som de enkelte forvaltningsmyndigheder udøver, overlades der den enkelte myndighed et skøn ved vurderingen af, hvilken information om dens virksomhed der skal gives på internettet.

Særligt for så vidt angår ministres udgifter og aktiviteter er der enighed i kommissionen om, at disse oplysninger bør offentliggøres. I den forbindelse har et mindretal i kommissionen foreslået, at der sker en lovfæstelse af ministres aktive informationspligt, således at det i offentlighedsloven fastsættes, dels at ministerielle departementer på internettet skal give borgerne information om ministres udgifter, aktiviteter og modtagne gaver, dels at justitsministeren skal fastsætte nærmere retningslinjer vedrørende den nævnte informationspligt. Et flertal i kommissionen finder, at spørgsmålet om offentliggørelse af ministres udgifter og aktiviteter, i lyset af den politiske aftale bag den gældende bestemmelse i § 2, stk. 1, 2. pkt., om indførelsen af en åbenhedsordning vedrørende ministrenes udgifter og aktiviteter, bør kunne reguleres af de aftalende parter under hensyntagen til skiftende tiders behov, og at der således ikke er grund til i den nævnte henseende at foretage en lovfæstelse af ministrenes aktive informationspligt.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende denne bestemmelse til betænkningens kapitel 15, pkt. 7.3.3.3 (side 489 ff. ), og kapitel 24, pkt. 3-6 (side 850 ff. ).

#### **4.9.2. Justitsministeriets bemærkninger**

Justitsministeriet kan tiltræde udkastet til en ny bestemmelse om pligt til aktiv information, herunder Offentlighedskommissionens flertals vurdering, hvorefter der ikke bør ske en lovfæstelse af den nævnte politiske aftale.

Det er Justitsministeriets forventning, at alle de myndigheder, som omfattes af forslaget om aktiv information, i praksis har en hjemmeside på internettet. Hvis dette ikke måtte være tilfældet, følger der imidlertid ikke af forslaget en pligt for de omhandlede myndigheder til at etablere en hjemmeside.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 17.

### **4.10. Indførelse af en offentlighedsportal**

#### **4.10.1. Offentlighedskommissionens forslag**

Med lovudkastets § 18 foreslår Offentlighedskommissionen, at Justitsministeriet som ressortmyndighed for offentlighedsloven på internettet skal føre en såkaldt offentlighedsportal, der skal indeholde nærmere

information om adgangen til aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne. Den nævnte portal skal indeholde love, administrative forskrifter, lovforslag samt Folketingets Ombudsmands udtalelser om aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne.

Om baggrunden for dette forslag anfører kommissionen, at den gældende offentlighedslov bygger på en ordning om, at den aktindsigtssøgende retter henvendelse til en forvaltningsmyndighed med henblik på at få indsigt i myndighedens dokumenter og sager. En forudsætning herfor er imidlertid, at den aktindsigtssøgende er bekendt med, at der eksisterer en sådan indsigtsret, og i den sammenhæng er det væsentligt, at den aktindsigtssøgende har kendskab til, hvordan det nævnte spørgsmål er reguleret i bl.a. offentlighedsloven, herunder i forhold til, hvorledes en aktindsigtsanmodning skal indgives, og hvilke rettigheder der i forbindelse med behandlingen og gennemførelsen af anmodningen tilkommer den enkelte.

Kommissionen forudsætter, at Offentlighedsportalen etableres i tilknytning til retsinformation.dk, der er statens juridiske online informations-system, som giver borgerne en direkte og gratis adgang til at søge i en lang række officielle, juridiske dokumenter, herunder love, som er vedtaget af Folketinget, samt de regler, som udstedes af ministerier og styrelser m.v. (bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger). Herudover giver retsinformationssystemet mulighed for at søge i Folketingets dokumenter og i Folketingets Ombudsmands beretningsager.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende denne bestemmelse til betænkningens kapitel 24, pkt. 4.2 (side 853 ff. ).

#### **4.10.2. Justitsministeriets bemærkninger**

Justitsministeriet kan tiltræde Offentlighedskommissionens udkast til en bestemmelse om en offentlighedsportal på internettet.

Justitsministeriet finder dog af lovtekniske grunde, at det ikke i bestemmelsen – som i kommissionens udkast til § 18 – bør anføres, at den nævnte portal skal føres af Justitsministeriet. Det bør derimod anføres, at »[d]er skal på internettet føres en portal [...]«, mens det i bestemmelsens bemærkninger anføres, at Justitsministeriet som ressortmyndighed for offentlighedsloven skal føre offentlighedsportalen. Der henvises i den forbindelse uddybende til bemærkningerne til lovforslagets § 18.

### **4.11. Indførelse af adgang til indsigt i bødeforelæg vedtaget af en juridisk person**

#### **4.11.1. Offentlighedskommissionens forslag**

Som nævnt i pkt. 4.1.1.9 foreslår Offentlighedskommissionen, at der som udgangspunkt fortsat ikke skal være adgang til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen. Der henvises om gældende ret til pkt. 3.4.1.1.

Offentlighedskommissionen har imidlertid i betænkningens kapitel 15, pkt. 7.3.1.3 (side 481 ff. ), foretaget en afvejning af en række hensyn, som taler henholdsvis for og imod at indføre en begrænset undtagelse til dette udgangspunkt vedrørende sager inden for strafferetsplejen for så vidt angår bødeforelæg udstedt til en juridisk person. Offentlighedskommissionen har i forlængelse heraf med lovudkastets § 19, stk. 2, som noget nyt foreslået, at der skal være adgang til aktindsigt i de omhandlede bødeforelæg fra det tidspunkt, hvor de er vedtaget af den juridiske person.

Offentlighedskommissionen har i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at der på mange af de områder, hvor der er mulighed for at udstede administrative bødeforelæg – f.eks. arbejdsmiljøområdet, miljøområdet,

fødevarerområdet m.v. – er en umiddelbar og væsentlig interesse for offentligheden i at få kendskab til, om en virksomhed har overtrådt reglerne på det pågældende område, ligesom de gældende tavshedspligt-regler ikke er til hinder for, at den forvaltningsmyndighed, der behandler sagen om udstedelse af et administrativt bødeforelæg – herunder også politiet og anklagemyndigheden – af egen drift oplyser, at der er indledt en administrativ bødesag mod en juridisk person, og i givet fald hvordan denne sag afsluttes.

#### **4.11.2. Justitsministeriets bemærkninger**

Justitsministeriet er enig med Offentlighedskommissionen i, at der i sager om strafferetlig forfølgning af juridiske personer ikke gælder samme vægtige beskyttelsesbehov som i forhold til straffesager mod fysiske personer, herunder enkeltmandsejede virksomheder, hvor der – foruden hensynet til efterforskningen – også er et hensyn at tage til den privatperson, som sagen vedrører. Justitsministeriet kan derfor under henvisning til den afvejning af fordele og ulemper ved en sådan bestemmelse, der er foretaget i betænkningen, tiltræde Offentlighedskommissionens udkast til en bestemmelse, der åbner op for aktindsigt i bødeforelæg vedrørende juridiske personer, når sådanne bødeforelæg er vedtaget.

Justitsministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at det følger af den nævnte bestemmelse, at der skal meddeles aktindsigt i bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget, efter »lovens almindelige regler«. Dette indebærer, at lovens øvrige bestemmelser vil kunne begrænse retten til aktindsigt i et bødeforelæg, som er vedtaget af en juridisk person. Således vil lovforslagets § 30, nr. 1 (der viderefører den gældende offentlighedslovs § 12, stk. 1, nr. 1), indebære, at retten til aktindsigt (i et bødeforelæg) ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Desuden kan retten til aktindsigt i de nævnte bødeforelæg begrænses efter lovforslagets § 33, nr. 1 (der viderefører den gældende offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 3), i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning.

Det bemærkes, at Justitsministeriet – i forhold til Offentlighedskommissionens lovudkast – har indsat en ny bestemmelse i § 19, stk. 3, om, at bestemmelsen 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 i stk. 2 nævnte bødeforelæg hos politiet eller anklagemyndigheden. Bestemmelsen i § 19, stk. 3, er indsat af lovtekniske grunde, idet spørgsmål om aktindsigt hos politiet og anklagemyndigheden i sager inden for strafferetsplejen efter Justitsministeriets opfattelse (fortsat) mest hensigtsmæssigt reguleres i retsplejeloven. Med den nye bestemmelse i retsplejelovens § 41 g, der følger af § 2, nr. 8, i det forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (ændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen), som er fremsat samtidigt med nærværende lovforslag, jf. pkt. 1 indebærer den nævnte lovtekniske ændring ingen indholdsmæssige ændringer i forhold til Offentlighedskommissionens forslag om aktindsigt i bødeforelæg vedtaget af juridiske personer. Det er med retsplejelovens § 41 g foreslået, at der skal være adgang til aktindsigt i de nævnte bødeforelæg hos politiet og anklagemyndigheden.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 19 (med henvisninger til betænkningen).

#### **4.12. Indførelse af adgang til indsigt i dele af den øverste ledelseskontrakt**

##### **4.12.1. Offentlighedskommissionens forslag**

Offentlighedskommissionen foreslår, at gældende ret, hvorefter retten til aktindsigt som udgangspunkt ikke omfatter sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste, videreføres, jf. pkt. 4.1.1.11, jf. pkt. 3.4.1.4, dog således, at der skal gøres en undtagelse for så vidt angår dele af den øverste

ledelseskontrakt, da offentligheden bør have ret til at opnå kendskab til den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer.

Det foreslås således med lovudkastets § 21, stk. 4, at der i personale- og ansættelsessager skal være adgang til indsigt i den øverste ledelseskontrakt (direktørkontrakt m.v.) i forhold til de oplysninger, som en sådan kontrakt indeholder om den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer. Derimod vil bestemmelsen ikke give ret til indsigt i de dele af kontraktens oplysninger, der afspejler lederens eventuelle personlige målsætninger eller lignende.

En direktørkontrakt er en resultatlønskontrakt, der kan indgås mellem departementet og direktøren for en institution på det pågældende ministerområde. Formålet med direktørkontrakten er at give direktøren et økonomisk incitament til at forfølge en række mål for ledelse og styring af den pågældende institution. Det sker ved udbetaling af resultatløn. Direktørkontrakten indgår i et kontrakthierarki og skal ses i sammenhæng med den offentligt tilgængelige resultatkontrakt for den pågældende institution (den kontrakt, der kan indgås mellem departementet og direktøren for en institution på det pågældende ministerområde og gælder for hele den pågældende institution). Direktørkontrakten anvendes navnlig til at udmønte resultatkontrakten, men direktørkontrakten kan også anvendes til at fokusere på elementer, der ikke indgår i resultatkontrakten.

Offentlighedskommissionen finder, at den nævnte ret til aktindsigt efter lovudkastets § 21, stk. 4, bør omfatte eventuelle resultatlønskontrakter vedrørende departementschefer, styrelsesdirektører og andre ledere af en selvstændig myndighed, i det omfang de indeholder oplysninger om den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer. Derimod omfatter udtrykket øverste ledelseskontrakt ikke andre lignende resultatlønskontrakter på lavere ledelsesniveauer inden for den enkelte myndighed. Kommissionen finder desuden ud fra en samlet bedømmelse, at ordningen også bør omfatte det kommunale og regionale område. Om betydningen heraf henvises til bemærkningerne til § 21, stk. 4.

Offentlighedskommissionen anfører herudover bl.a., at der efter omstændighederne bør være adgang til at gøre undtagelse fra retten til aktindsigt i de dele af en direktørkontrakt, der afspejler den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer. Som et eksempel nævnes, at der efter omstændighederne bør være adgang til at gøre undtagelse fra retten til aktindsigt i målsætninger vedrørende organisatoriske omstruktureringer eller lignende.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende denne bestemmelse til betænkningens kapitel 15, pkt. 7.3.5.2 (side 497 ff. ).

#### **4.12.2. Justitsministeriets bemærkninger**

Justitsministeriet kan tiltræde Offentlighedskommissionens udkast til den nye bestemmelse om indsigt i dele af den øverste ledelseskontrakt. Justitsministeriet kan herunder tiltræde, at bestemmelsen udstrækkes til at finde anvendelse på det kommunale og regionale område, i det omfang der på disse områder indgås kontrakter med den øverste ledelse, som indeholder oplysninger om den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer

Der henvises uddybende til bemærkningerne til lovforslagets § 21, stk. 4.

#### **4.13. Udvidet beskyttelse af kalendere**

##### **4.13.1. Offentlighedskommissionens forslag**

Som anført i pkt. 3.4.1.2 finder den gældende offentlighedslov ikke anvendelse på sager om førelse af en ministerkalender. Denne retstilstand foreslås som nævnt i pkt. 4.1.1.13 videreført med lovudkastets § 22. Et flertal i Offentlighedskommissionen foreslår imidlertid, at denne undtagelsesbestemmelse udvides, således at retten til aktindsigt ikke skal omfatte alle sager om førelse af en kalender, jf. lovudkastets § 22.

Kommissionens flertal lægger i denne forbindelse bl.a. vægt på, at de hensyn, der ligger bag bestemmelsen om at undtage en ministerkalender (at sikre kalenderen som et nødvendigt praktisk planlægningsredskab samt at beskytte privatsfæren), gør sig gældende i forhold til alle sager om førelse af en kalender i den offentlige forvaltning. Der er herunder risiko for, at anmodninger om aktindsigt i offentligt ansattes kalendere vil blive udnyttet på en chikanøs måde. Dette synspunkt skal også ses i sammenhæng med, at undtagelsen af ministerkalendere fra retten til aktindsigt tydeliggør, at der gælder en ret til aktindsigt i offentligt ansattes kalendere. Flertallet anfører desuden, at det må tages i betragtning, at offentligt ansatte vil kunne føle utryghed og usikkerhed alene på grund af den omstændighed, at der vil kunne begæres aktindsigt i deres kalendere, uanset om det i det enkelte tilfælde må antages, at den konkrete anmodning om aktindsigt har et chikanøst formål.

Et mindretal i kommissionen finder derimod ikke, at alle sager om førelse af en kalender bør være undtaget fra retten til aktindsigt. Mindretallet henviser i den forbindelse bl.a. til, at undtagelsen af ministres kalendere fra retten til aktindsigt skal ses i sammenhæng med gennemførelsen af aktiv informationspligt om væsentlige ministeraktiviteter. Endvidere gives der udtryk for, at en generel undtagelse for kalendere vil være et stort indgreb i den almindelige åbenhed om den offentlige forvaltnings aktiviteter, idet kalendere kan give en oversigt over væsentlige forvaltningsaktiviteter, f.eks. møder og konferencer. Endelig peges der på, at hvis der undtagelsesvist skulle være tale om en kalenderansøgning med et chikanøst formål, vil undtagelsen i lovudkastets § 9, stk. 2, nr. 2 – hvorefter en aktindsigtsanmodning kan afslås, hvis anmodningen må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende – kunne anvendes.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende denne bestemmelse til betænkningens kapitel 15, pkt. 7.3.3 (side 486 ff. ).

#### **4.13.2. Justitsministeriets bemærkninger**

Justitsministeriet kan tiltræde Offentlighedskommissionens flertals udkast til en bestemmelse, der undtager alle sager om førelse af en kalender fra aktindsigt.

Justitsministeriet kan i den forbindelse tilslutte sig, at der også i forhold til andre end ministre er behov for at sikre kalenderen som et nødvendigt praktisk planlægningsredskab og for at beskytte privatsfæren.

Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, at den foreslåede undtagelse ikke indebærer et væsentligt indgreb i offentlighedens adgang til information, idet det ikke kan antages, at der er en særlig offentlig interesse i at få aktindsigt i offentligt ansattes kalendere, ligesom sådanne kalendere ikke generelt kan antages at indeholde oplysninger af særlig interesse for offentligheden. I den sammenhæng må det også tages i betragtning, at der i forhold til alle ansatte i det offentlige tjeneste vil være aktindsigt i oplysninger om tjenesterejser, jf. lovforslagets § 21, stk. 3, ligesom der i overensstemmelse med lovens almindelige regler vil kunne søges aktindsigt i bilag m.v. for konkrete udgifter, der afholdes som led i varetagelsen af det offentlige hverv, herunder møder m.v. Der henvises i den forbindelse uddybende til bemærkningerne til lovforslagets § 22.

#### **4.14. Ændring af beskyttelsen af interne dokumenter**

#### **4.14.1. Offentlighedskommissionens forslag**

**4.14.1.1.** Som nævnt i pkt. 3.4.2.1-3.4.2.2 følger det af den gældende offentlighedslovs §§ 7-8, at forvaltningsmyndigheders interne arbejdsdokumenter som udgangspunkt kan undtages fra aktindsigt. Offentlighedskommissionen foreslår som udgangspunkt denne beskyttelse af interne arbejdsdokumenter videreført. Således foreslås det med lovudkastets § 23 fastsat, at retten til aktindsigt ikke skal omfatte interne dokumenter.

Ud over at dokumenter, der af den pågældende forvaltningsmyndighed ikke er afgivet til udenforstående, efter lovudkastets § 23, stk. 1, nr. 1, skal anses for interne dokumenter, foreslår Offentlighedskommissionen imidlertid med bestemmelserne i lovudkastets §§ 24-25, at kredsen af dokumenter, der skal betragtes som interne, udvides med henblik på at yde den fornødne beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces. Disse forslag til nye regler, der omtales nærmere i pkt. 4.14.1.2-4.14.1.5, skal ses i sammenhæng med Offentlighedskommissionens forslag om en udvidelse af den såkaldte ekstraheringspligt for så vidt angår visse interne faglige vurderinger i endelig form, som er omtalt i pkt. 4.16.

**4.14.1.2.** Offentlighedskommissionen foreslår for det første med lovudkastets § 24, stk. 1, jf. § 23, stk. 1, nr. 2, at der som udgangspunkt ikke skal være ret til aktindsigt i interne dokumenter og oplysninger, der i forbindelse med ministerbetjening udveksles mellem ministerier, mellem styrelser, mellem et ministerium og en underliggende styrelse eller mellem et ministerium og en styrelse under et andet ministerium. Efter kommissionens lovudkasts § 24, stk. 2, skal denne undtagelse dog ikke gælde for så vidt angår sager om konkrete forvaltningsafgørelser, indgåelse af kontrakter og udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.

Udtrykket »ministerbetjening« omfatter efter lovudkastet (interne) dokumenter og oplysninger, der udveksles i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 1, udvider kredsen af dokumenter, der skal betragtes som interne, idet den gældende offentlighedslov indebærer, at der som hovedregel vil være ret til aktindsigt i oplysninger, der er afgivet fra én myndighed til en anden (f.eks. fra ét ministerium til et andet).

Om baggrunden for bestemmelsen i § 24, stk. 1, anfører Offentlighedskommissionen bl.a., at ændringerne i den administrative struktur og den politiske beslutningsproces – herunder navnlig den øgede deltagelse af styrelser og direktorater i ministerbetjeningen samt det øgede tværministerielle samarbejde om sager og beslutninger af politisk karakter – har styrket behovet for, at forvaltningsmyndighederne i fortrolighed kan udveksle dokumenter og oplysninger som led i ministerbetjening. I tilknytning hertil anføres det, at den nævnte bestemmelse skal ses i lyset af, at en minister har brug for at få kvalificeret fortrolig rådgivning og bistand fra embedsværket også i sager, hvor ekspertisen er fordelt på flere forvaltningsmyndigheder, og bestemmelsen skal medvirke til, at ministeren på hensigtsmæssig måde kan varetage sine funktioner som regeringspolitiker.

Formålet med bestemmelsen er i forlængelse heraf ifølge Offentlighedskommissionen navnlig at beskytte den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening. Desuden skal bestemmelsen sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes adgang til – inden for den politisk prægede ministerrådgivning – på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af rent foreløbige overvejelser kan udgøre. En sådan beskyttelse må antages at forbedre forudsætningerne for, at en minister kan få en tilstrækkelig kvalificeret bistand, da de offentligt ansatte – på grund af den nævnte beskyttelse – formentlig i videre omfang vil overveje forskellige og alternative løsningsmuligheder i forhold til den enkelte problemstilling.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende denne udvidelse af kredsen af interne dokumenter til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4 (side 586 ff. ).

**4.14.1.3.** Offentlighedskommissionen foreslår endvidere med lovudkastets § 25, stk. 1, jf. § 23, stk. 1, nr. 3, at retten til aktindsigt ikke skal omfatte interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem de foreninger, der er omfattet af lovudkastets § 3, stk. 1, nr. 3 (KL og Danske Regioner) samt disses medlemmer (kommunerne og regionerne) i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger med staten eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer.

Dette forslag til en udvidelse af kredsen af interne dokumenter skal bl.a. ses i lyset af, at en del af de dokumenter og oplysninger, der måtte blive udvekslet mellem forskellige ministerier i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger med kommunerne og regionerne – f.eks. om de årlige økonomiforhandlinger – vil kunne have karakter af ministerbetjeningsdokumenter og således være undtaget fra aktindsigt efter lovudkastets § 24, stk. 1. Derimod vil de tilsvarende dokumenter, der måtte blive udvekslet mellem KL og Danske Regioner på den ene side og kommunerne og regionerne på den anden side, være omfattet af offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt, hvilket vil kunne indebære en ulighed mellem de statslige og de kommunale/regionale forhandlingsparter. Behovet for en øget beskyttelse af den kommunale og regionale politiske beslutningsproces skal også ses i lyset af, at KL og Danske Regioner – som noget nyt – inddrages under lovens anvendelsesområde, jf. lovudkastets § 3, stk. 1, nr. 3, der er omtalt i pkt. 4.3.1.1.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende denne udvidelse af kredsen af interne dokumenter navnlig til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4.4.11 (side 616 ff. ).

**4.14.1.4.** Offentlighedskommissionen lægger – i tilknytning til den ændrede afgrænsning af kredsen af interne dokumenter, som er omtalt i pkt. 4.14.1.2-4.14.1.3. – med lovudkastets § 26 som udgangspunkt op til en videreførelse af den gældende bestemmelse i § 8, der fastsætter, at visse interne dokumenter er undergivet aktindsigt, når de foreligger i endelig form. Der henvises om gældende ret til pkt. 3.4.2.2.

Offentlighedskommissionen foreslår dog med lovudkastets § 26, nr. 5, at den kreds af interne dokumenter, der skal være aktindsigt i, udvides til også at omfatte dokumenter, der indeholder en systematiseret gengivelse af praksis på bestemte områder (såkaldte praksisoversigter). Offentlighedskommissionen har om baggrunden herfor anført bl.a., at de hensyn, der ligger bag bestemmelsen om, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter – hensynet til embedsfolkernes arbejdsvilkår og hensynet til at beskytte den interne beslutningsproces – ikke gør sig gældende i forhold til interne dokumenter, som alene indeholder en oversigt over praksis på et nærmere angivet område.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende denne udvidelse af retten til aktindsigt til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.2.2 (side 583 f. ).

Offentlighedskommissionen foreslår endvidere, at indenrigs- og socialministeren (nu økonomi- og indenrigsministeren) efter forhandling med KL og Danske Regioner kan 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 (lovudkastets § 23, stk. 3).

**4.14.1.5.** Offentlighedskommissionen foreslår endelig med lovudkastets § 23, stk. 2, at der indføres en bestemmelse om, at interne dokumenter, der afgives til udenforstående, mister deres interne karakter, medmindre afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde.

At interne dokumenter, der afgives til udenforstående, efter gældende ret som hovedregel mister deres interne karakter, må efter Offentlighedskommissionens opfattelse bygge på den opfattelse, at den afgiven-

de myndighed ved at sende et dokument til udenforstående vælger at opgive retten til at beskytte sine interne dokumenter. Den nævnte retsvirkning med hensyn til afgivelse af et internt dokument udgør en betydningsfuld begrænsning i reglerne om undtagelse af interne arbejdsdokumenter, og derfor bør en ny offentlighedslov efter kommissionens opfattelse indeholde en bestemmelse, der fastlægger, at et internt dokument som udgangspunkt mister sin interne karakter, hvis det afgives til en udenforstående. Efter kommissionens opfattelse vil dette på et betydningsfuldt punkt gøre det nemmere for borgerne at skaffe sig kendskab til, hvilke rettigheder de har efter offentlighedsloven, og samtidigt gøre det nemmere for myndighederne at anvende offentlighedsloven korrekt.

Den omstændighed, at et internt dokument mister sin interne karakter ved afgivelse til udenforstående, må efter kommissionens opfattelse som nævnt bygge på, at den afgivende myndighed ved at sende dokumentet til udenforstående vælger at opgive retten til at beskytte sine interne dokumenter. Denne antagelse kan imidlertid ikke omfatte tilfælde, hvor vedkommende forvaltningsmyndighed ved afgivelsen af dokumenterne ikke må anses for (frivilligt) at have givet afkald på beskyttelsen af interne dokumenter. Dette er baggrunden for Offentlighedskommissionens forslag til undtagelse til denne bestemmelse for så vidt afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende denne bestemmelse til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.1.3 (side 570 ff. ).

#### **4.14.2. Høringsvar vedrørende ministerbetjeningsbestemmelsen**

I forhold til bestemmelsen i § 24, stk. 1, om undtagelse af interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem bl.a. ministerier i forbindelse med ministerbetjening, bemærkes, at der i forbindelse med høringen vedrørende Offentlighedskommissionens betænkning er kommet flere høringsvar, hvori vedkommende høringspart udtaler sig imod bestemmelsen eller foreslår, at dens rækkevidde begrænses.

Der er således en række høringsparter, herunder organisationer og repræsentanter for pressen, der på den ene side anerkender behovet for en vis fortrolighed om politiske forhandlinger i forbindelse med ministerbetjening om lovgivning m.v., men på den anden side finder, at der i lovforslaget bør ske en nærmere præcisering af bestemmelsens rækkevidde, herunder hvilke dokumenter der efter bestemmelsen kan undtages fra aktindsigt. Der er desuden høringsparter, som foreslår, at begrebet »ministerbetjening« afgrænses f.eks. ud fra, på hvilket tidspunkt i en proces dokumentet er udarbejdet, om dokumentet rent faktisk er udarbejdet eller planlagt anvendt som led i ministerbetjening, og hvad emnet for ministerbetjeningen er. Der er endvidere peget på, at det er vigtigt, at bestemmelsen ikke bruges til at undgå offentlighed om sagens faktiske grundlag, og at bestemmelsen ikke bør udstrækkes til sager, hvor ministeren som forvaltningschef har det øverste ansvar for ministeriets behandling og afgørelse af konkrete sager, indgåelse af kontrakter, kontrol, tilsyn, gennemførelse af byggeri m.v.

#### **4.14.3. Den politiske aftale vedrørende ministerbetjeningsbestemmelsen**

I den politiske aftale af 3. oktober 2012 mellem regeringen og Venstre og Konservative, jf. ovenfor under punkt 1.1, er der i aftalens pkt. 3.1 anført følgende vedrørende ministerbetjeningsbestemmelsen:

”Aftaleparterne anerkender behovet for fortrolighed i forhold til embedsværkets betjening af ministre f.eks. i forbindelse med forberedelse af lovgivningsinitiativer eller forberedelse af samråd og udfærdigelse af udkast til svar på spørgsmål fra folketingsmedlemmer. Dette behov er til dels beskyttet i den gældende offentlighedslov, hvorefter eksempelvis myndighedernes interne arbejdsoplysninger er undtaget fra offentlighed (den gældende lovs § 7). Baggrunden herfor er bl.a. hensynet til at beskytte den interne og politiske beslutningsproces. Det samme hensyn ligger bag den gældende offentlighedslovs beskyttelse

af dokumenter udarbejdet til brug for møder mellem ministre (den gældende lovs § 10, nr. 1) og af brevveksling mellem ministre om lovgivning (den gældende lovs § 10, nr. 2).

I takt med det stigende behov for en koordineret indsats mellem flere ministerier og ministeriers opdeling i flere styrelser mv. kan en minister have behov for rådgivning i det lovforberedende arbejde eller i det øvrige regeringspolitiske arbejde, der trækker på flere personer end inden for det enkelte ministeriums departement og på tværs af ministerierne. Afgives et internt dokument til udenforstående, mister det efter de gældende regler som hovedregel sin interne karakter og vil dermed være undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler. Det er efter aftaleparternes opfattelse derfor fornuftigt at udvide anvendelsen af den eksisterende lov, således at de hensyn, som ligger bag den gældende lovs § 7, stadig kan varetages i en moderne centraladministration, hvor samarbejdsstrukturen har ændret sig væsentligt siden 1985, hvor den gældende offentlighedslov blev vedtaget.

Bestemmelsen i § 24 i Offentlighedskommissionens lovudkast er forslag til en sådan udvidelse af den eksisterende lov, således at dokumenter, der udveksles mellem ministerier og mellem et ministerium og dets underordnede myndigheder i forbindelse med ministerbetjening, også anses for interne dokumenter.

Aftaleparterne bemærker, at lovudkastets § 24 har givet anledning til betydelig debat, og aftaleparternes overordnede opfattelse er da også, at formuleringen af denne bestemmelse i Offentlighedskommissionens betænkning åbner mulighed for en for bred fortolkning af, hvornår dokumenter kan undtages fra aktindsigt ved brug af begrebet ”ministerbetjening”. Aftaleparterne er derfor enige om en mere præcis formulering af lovudkastets § 24, så det gøres klarere, i hvilket omfang der er adgang til at undtage dokumenter fra aktindsigt efter bestemmelsen.

Det er i debatten bl.a. anført, at ministerbetjeningsbegrebet er for skønspregt, og at det skaber en risiko for, at bestemmelsen vil blive brugt til at undtage for mange dokumenter fra retten til aktindsigt. Det kan også fremtræde som uklart, om dokumenter kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, selv om betingelsen om ministerens behov for embedsværkets rådgivning og bistand ikke var opfyldt på det tidspunkt, hvor dokumenterne blev sendt til f.eks. et andet ministerium.

Aftaleparterne finder dette utilsigtet og finder derfor, at der er behov for at klargøre, at der skal mere til end løse forventninger om, at ministeren muligvis kan få behov for bistand fra embedsværket, før lovudkastets § 24 kan finde anvendelse. Endvidere skal det præciseres, at bestemmelsen kun kan bruges, hvis betingelsen om ministerens behov var opfyldt, da dokumentet blev sendt til f.eks. et andet ministerium. Med denne præcisering undgås, at der ved myndighedernes anvendelse af den nye offentlighedslov opstår den misforståelse, at betingelsen for at bruge bestemmelsen er opfyldt, blot fordi pressen, efter at dokumentet er udvekslet, udviser interesse for den pågældende sag.

Aftaleparterne finder i øvrigt grund til at fremhæve – som det også fremgik af Offentlighedskommissionens betænkning og det tidligere lovforslag – at bestemmelsen i lovudkastets § 24 skal fortolkes og anvendes restriktivt.

Aftaleparterne understreger, at bestemmelsen i lovudkastets § 24 ikke gælder alle dokumenter og oplysninger. Bestemmelsen omfatter således kun dokumenter, der udarbejdes af andre ministerier eller et ministeriums underordnede myndigheder. 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 bestemmelsen. Dette gælder, selv om dokumenterne skal forelægges ministeren.

Aftaleparterne understreger endvidere, at lovudkastets § 24 alene vedrører de opgaver, som en minister skal løse som regeringspolitiker. Dokumenter, der udveksles mellem ministre, når én eller begge ikke

handler som regeringspolitiker, kan ikke undtages efter bestemmelsen. Det betyder, at materiale, der udarbejdes eller anvendes i forbindelse med en ministers arbejde som partimedlem eller andet arbejde, der ikke er arbejde som regeringsmedlem, ikke er omfattet af bestemmelsen.

Aftaleparterne er samtidig enige om, at reglerne om ekstrahering i lovudkastets §§ 28 og 29 har forrang i forhold til lovudkastets § 24. Disse bestemmelser indebærer, at § 24 ikke vil kunne anvendes til "at undgå" offentlighed om en sags faktiske grundlag. Aftaleparterne finder derfor, at det i lovudkastets § 24 bør tydeliggøres, at oplysninger omfattet af §§ 28 og 29 skal ekstraheres – det vil sige uddrages af dokumentet – selv om oplysningerne findes i et "ministerbetjeningsdokument" omfattet af § 24. "

#### **4.14.4. Lovforslagets udformning**

**4.14.4.1.** Justitsministeriet kan generelt tiltræde Offentlighedskommissionens udkast til ændrede regler om retten til aktindsigt i interne dokumenter.

Med hensyn til lovudkastets § 23, stk. 2, hvorefter dokumenter mister deres interne karakter, hvis de afgives til udenforstående, medmindre afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde, skal det fremhæves, at der i bemærkningerne til bestemmelsen og i betænkningens pkt. 6.1.3.3 (side 573 ff. ) er nævnt en række eksempler på afgivelser, som ikke medfører, at dokumentet mister sin interne karakter. Disse eksempler kan Justitsministeriet tilslutte sig. Afgivelse af »lignende grunde« vil herudover f.eks. omfatte tilfælde, hvor en myndighed sender et lovudkast eller et bekendtgørelsesudkast til et privat firma til trykning med henblik på senere offentliggørelse eller sender en kronik eller lignende til en avis med henblik på, at kronikken m.v. senere skal bringes af den pågældende avis. Endvidere vil det omfatte tilfælde, hvor et internt dokument er kommet til en udenforståendes kendskab på grund af en fejl eller ved et retsstridigt forhold, da vedkommende myndighed m.v. heller ikke i sådanne tilfælde kan anses for at have givet afkald på den beskyttelse af dokumentet, der følger af stk. 1.

Det bemærkes desuden, at det må bero på en konkret vurdering, herunder en forhandling mellem den pågældende minister samt KL og Danske Regioner, hvilke interne dokumenter i kommunernes og regioners besiddelse der i medfør af § 23, stk. 3, skal være omfattet af retten til aktindsigt.

Der henvises uddybende – herunder for så vidt angår den nærmere afgræsning af og anvendelsesområdet for bestemmelserne – til bemærkningerne til lovforslagets §§ 23-25 (med henvisninger til betænkningen) samt til pkt. 4.14.3.2 nedenfor.

**4.14.4.2.** Som det fremgår af pkt. 4.14.2, er der i forbindelse med høringen vedrørende Offentlighedskommissionens betænkning kommet flere høringssvar, hvori vedkommende høringsspart udtaler sig imod bestemmelsen i § 24, stk. 1, om ministerbetjeningsdokumenter eller foreslår, at bestemmelsens rækkevidde begrænses. Tilsvarende synspunkter har været fremført i forbindelse med behandlingen af det forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90), som blev fremsat for Folketinget den 8. december 2010.

Idet der henvises til den politiske aftale, som regeringen har indgået med Venstre og Konservative, jf. ovenfor under pkt. 1.1, skal Justitsministeriet i den forbindelse bemærke følgende:

Som nævnt ovenfor er der i forhold til den rådgivning og bistand, som embedsværket yder ministeren som led i den politiske ministerbetjening, et særligt behov for, at rådgivningen og bistanden kan gives fortroligt, således at ministeren bl.a. kan udvikle idéer, forberede politiske initiativer, overveje forskellige politiske alternativer m.v., uden at disse overvejelser skal være undergivet offentlighed.

Beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces er allerede i den gældende offentlighedslov

anerkendt som beskyttelsesværdige hensyn, og beskyttelsen må anses for at være en væsentlig forudsætning for, at ministeren – der indgår i en regering, som hviler på et parlamentarisk og demokratisk valgt grundlag – kan modtage en tilstrækkelig kvalificeret rådgivning og bistand fra embedsværket og på hensigtsmæssig måde varetage sine funktioner som regeringspolitiker.

I den forbindelse bemærkes, at den politiske rådgivning og bistand, som ministeren modtager fra sine egne embedsfolk – det vil sige de embedsfolk, der er ansat i det pågældende departement – som tidligere nævnt er beskyttet i medfør af den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 7, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter interne arbejdsdokumenter. Derimod er de bidrag til den politiske rådgivning og bistand af ministeren, som stammer fra »eksterne« embedsfolk, herunder embedsfolk i styrelser på ministeriets eget område, i almindelighed ikke beskyttet.

Der skal i den sammenhæng peges på, at styrelser og direktorater i langt videre omfang end ved offentlighedslovens gennemførelse i 1985 varetager og deltager i behandlingen af ministerrelaterede opgaver, herunder sager om udvikling og fastlæggelse af regeringens politik og i sekretariatsbetjeningen af ministeren. Dette var opgaver, der tidligere i meget vidt omfang alene blev varetaget af departementerne.

Der kan herudover henvises til, at der under hensyn til kompleksiteten af de problemstillinger, der præger den politiske dagsorden, er sket en nødvendig udvikling i samarbejdet mellem de enkelte ministerier om sager og beslutninger af politisk karakter. Der kan i den forbindelse henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4.3.2 (side 595 ff. ), hvor Offentlighedskommissionen anfører, at en tilfredsstillende behandling af de komplekse problemstillinger nødvendiggør en sammenhængende indsats inden for flere forskellige ministeriers ressort, hvilket indebærer, at koordination og samarbejde er påkrævet mellem ministerierne indbyrdes. Som eksempel nævnes, at en integration af indvandrere og flygtninge alene kan lykkes, hvis der sker en sammenhængende og koordineret indsats på forskellige ministeriers ressort. Overvejelser om politiske initiativer og tiltag indenfor dette område vil således efter omstændighederne kræve et samarbejde med hensyn til bolig-, erhvervs-, arbejdsmarkeds-, undervisnings-, social-, rets- og udgiftspolitik.

Der kan også peges på, at beskyttelsen i den gældende offentlighedslov af den politiske beslutningsproces til dels bygger på, at denne proces foregår i forbindelse med et lovgivningsprojekt, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 1, 2. pkt., og § 10, nr. 2. Den politiske beslutningsproces er imidlertid i dag i højere grad end i 1985 knyttet til andet end lovgivningsinitiativer, og den politiske beslutningsproces indledes af bl.a. den grund i videre omfang end i 1985, før der foreligger et egentligt lovgivningsprojekt.

Den gældende offentlighedslov findes på denne baggrund ikke (længere) at yde den fornødne beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces på ministerielt niveau, og Offentlighedskommissionens forslag om en undtagelsesbestemmelse vedrørende ministerbetjening kan derfor tiltrædes, jf. nærmere nedenfor.

Det er imidlertid samtidig af væsentlig betydning, at offentlighedsloven fortsat sikrer størst mulig åbenhed i forvaltningen, hvilket bl.a. skal ses i lyset af, at offentlighedsloven 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.

Den foreslåede bestemmelse om beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces på ministerielt niveau bør derfor alene omfatte de tilfælde, hvor politiske interesser i praksis gør sig gældende, og lovudkastets § 24, stk. 2 (nu stk. 3), hvorefter »ministerbetjeningsundtagelsen« i stk. 1 ikke gælder i forhold til sager om konkrete forvaltningsafgørelser, indgåelse af kontrakter og udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver, kan således også tiltrædes.

Justitsministeriet har herudover foretaget en række præciseringer af bestemmelsen i § 24 som følge af den politiske aftale, jf. herom nedenfor pkt. 4.14.4.3.

**4.14.4.3.** I forlængelse af det anførte er der anledning til – i overensstemmelse med den politiske aftale, jf. ovenfor under pkt. 1.1 og pkt. 4.14.3 – at fremhæve, at det afgørende for, om et dokument eller en oplysning, der udveksles mellem f.eks. to ministerier, i § 24, stk. 1's forstand sker i forbindelse med ministerbetjening, er, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få brug for embedsværkets rådgivning og bistand. Det skal særligt bemærkes, at den nævnte afgrænsning betyder, at bestemmelsen i § 24, stk. 1, ikke vil kunne anvendes i forhold til enhver udveksling af dokumenter og oplysninger mellem f.eks. to ministerier.

Bestemmelsen i § 24, stk. 1, beskytter alene udvekslingen af *interne* dokumenter og oplysninger, og beskyttelsen gælder alene, hvor udvekslingen sker som led i ministerbetjening. Bestemmelsen indebærer således ikke, at dokumenter og oplysninger, som i en anden sammenhæng (af andre grunde end som led i ministerbetjening) har været afgivet til f.eks. en anden forvaltningsmyndighed, vil kunne undtages fra aktindsigt med henvisning til § 24, stk. 1, blot fordi de også udveksles i forbindelse med ministerbetjening. Der vil i alle tilfælde skulle meddeles aktindsigt i de pågældende (eksterne) dokumenter og oplysninger efter offentlighedslovens almindelige regler.

I tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om hensynet til den interne og politiske beslutningsproces taler for, at de pågældende dokumenter eller oplysninger ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

Det må i praksis forventes, at bestemmelsen i § 24, stk. 1, fortrinsvist vil kunne anvendes i forhold til dokumenter, der er udarbejdet med henblik på ministerbetjening. Også interne dokumenter, der tidligere er udarbejdet, vil dog kunne undtages, hvis de udveksles i forbindelse med ministerbetjening. Det er opfattelsen, at der hermed ikke reelt sker en udvidelse af bestemmelsens anvendelsesområde. Hvis et dokument, som var udarbejdet i forvejen, ikke kunne undtages efter § 24, stk. 1, hvis det blev udvekslet som led i ministerbetjening, ville den pågældende myndighed således blot kunne skrive indholdet af det interne dokument ind i et nyt dokument, der så ville være udarbejdet i forbindelse med ministerbetjening og dermed omfattet af bestemmelsen i § 24, stk. 1.

Det bemærkes, at det forhold, at pressen udviser en interesse for en bestemt sag, ikke indebærer, at det uden videre kan lægges til grund, at de (interne) dokumenter og oplysninger, der i den forbindelse udveksles mellem forskellige myndigheder, vil være omfattet af § 24, stk. 1, idet det også i sådanne tilfælde vil være afgørende, om de pågældende oplysninger og dokumenter udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

I overensstemmelse med den politiske aftale, jf. ovenfor under pkt. 1.1 og pkt. 4.14.3, er der foretaget en præcisering af bestemmelsen i § 24, stk. 1, i forhold til Offentlighedskommissionens lovudkast og det forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90), som blev fremsat for Folketinget den 8. december 2010. Formålet hermed er at præcisere, at dokumenter og oplysninger alene kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, hvor der er *konkret grund* til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Formålet er endvidere at præcisere, at dokumenter og oplysninger alene kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, hvis der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand *på det tidspunkt*, hvor de pågældende dokumenter eller oplysninger udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier. Det anførte indebærer bl.a., at begrebet ”ministerbetjening” – i modsætning til Offentlighedskommissionens lovudkast og det forslag til

lov om offentlighed i forvaltningen (L 90), som blev fremsat for Folketinget den 8. december 2010 – ikke anvendes i lovteksten. Med disse ændringer er det hensigten at tydeliggøre, at bestemmelsen skal fortolkes og anvendes restriktivt.

Justitsministeriet kan – navnlig med henvisning til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4.4.4 og 6.4.4.5 (side 602 ff. ) – bl.a. nævne følgende eksempler på tilfælde, hvor bestemmelsen i § 24, stk. 1, vil kunne finde anvendelse:

Der kan nævnes det tilfælde, hvor en underordnet myndighed til brug for vedkommende minister udarbejder et lovudkast. Dette udkast vil også efter en eventuel fremsættelse af det pågældende lovforslag for Folketinget være undtaget fra aktindsigt efter § 24, stk. 1.

Dernæst kan nævnes det tilfælde, hvor en underordnet myndighed til brug for vedkommende minister udarbejder et udkast til besvarelse af et folketingsspørgsmål. Det pågældende udkast til besvarelse af folketingsspørgsmål vil kunne undtages fra aktindsigt efter § 24, stk. 1.

Herudover kan nævnes det tilfælde, hvor et politisk spørgsmål skal drøftes i Folketinget, og hvor et ministeriums departement anmoder en underordnet myndighed om at udarbejde et notat til brug for f.eks. ministerens overvejelser af, hvilket standpunkt ministeren bør indtage i forhold til det omhandlede spørgsmål. Notatet vil kunne undtages fra aktindsigt efter § 24, stk. 1.

Desuden kan nævnes det tilfælde, hvor en minister anmoder en underordnet styrelse om til brug for ministerens overvejelser om at ændre en bekendtgørelse at udarbejde et notat om fordele og ulemper ved at foretage en ændring af bekendtgørelsen. Notatet vil kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 24, stk. 1.

Endvidere kan nævnes det tilfælde, hvor statsministeren anmoder andre ministre om bidrag til brug for udarbejdelsen af statsministerens tale i Folketinget f.eks. i forbindelse med Folketingets åbning eller af statsministerens nytårstale eller til brug for pressemøder eller lignende. De dokumenter, der i den forbindelse udveksles mellem Statsministeriet og de andre ministerier, vil kunne undtages fra aktindsigt efter § 24, stk. 1.

Derudover vil § 24, stk. 1, også kunne finde anvendelse, hvor f.eks. Justitsministeriet til brug for justitsministerens besvarelse af en forespørgselsdebat eller et samråd i Folketinget anmoder Finansministeriet om udkast til »talepinde« eller »beredskabstalepunkter«.

Endvidere vil bestemmelsen kunne finde anvendelse i de tilfælde, hvor f.eks. Kirkeministeriet til brug for ministeriets udarbejdelse af besvarelse af et folketingsspørgsmål, der er rettet til kirkeministeren, anmoder en række andre ministerier om bidrag til besvarelsen. De bidrag, som de enkelte ministerier herefter udarbejder til brug for kirkeministerens besvarelse af spørgsmålet, vil være omfattet af bestemmelsen i § 24, stk. 1.

Endelig vil notater, redegørelser og udtalelser, der udveksles mellem ministerier samt mellem underordnede myndigheder i forbindelse med udarbejdelse af udkast til regeringsinitiativer, som f.eks. nye handlingsplaner, være omfattet af § 24, stk. 1.

Det skal i øvrigt bemærkes, at det følger af lovforslagets § 28, stk. 1, at der i forhold til bl.a. sædvanlige interne dokumenter samt ministerbetjeningsdokumenter gælder en ret til aktindsigt i oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Lovforslagets § 28, stk. 1, indebærer, at § 24, stk. 1, ikke vil kunne anvendes til »at undgå« offentlighed om en sags faktiske grundlag.

I overensstemmelse med den politiske aftale, jf. ovenfor under pkt. 1.1 og pkt. 4.14.3, er der indsat et nyt stk. 2 i bestemmelsen, som har til formål at understrege, at reglerne om ekstrahering i lovforslagets §§ 28 og 29 har forrang i forhold til bestemmelsen i § 24. Dette indebærer, at relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger samt om interne faglige vurderinger i endelig form vil skulle ekstraheres – det vil sige udtrages af dokumentet – efter de almindelige regler herom, jf. §§ 28 og 29, selv om disse oplysninger findes i et dokument omfattet af § 24, stk. 1.

#### **4.15. Udvidet beskyttelse af forholdet mellem ministre og folketingsmedlemmer**

##### **4.15.1. Offentlighedskommissionens forslag**

Som anført i pkt. 3.4.2.3 er en række dokumenter undtaget fra aktindsigt efter den gældende offentlighedslovs § 10 under henvisning til den funktion, som dokumenterne varetager. Denne retstilstand foreslås som nævnt i pkt. 4.1.1.14 med lovudkastets § 27 videreført med nogle ændringer af redaktionel karakter, herunder en ophævelse af den gældende bestemmelse i § 10, nr. 2. Disse redaktionelle ændringer skal ses i lyset af den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 24, jf. pkt. 4.14.1.2.

Offentlighedskommissionens flertal foreslår i tilknytning hertil, at der indsættes en ny bestemmelse i lovudkastets § 27, nr. 2, om, at der ikke er ret til aktindsigt i dokumenter og oplysninger, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces. Flertallet har i den forbindelse anført, at der særligt med hensyn til muligheden for, at ministre kan føre en fortrolig dialog med folketingsmedlemmer om politiske spørgsmål, er behov for at indføre den yderligere beskyttelse af den politiske beslutningsproces, som den foreslåede bestemmelse er udtryk for.

Et mindretal i kommissionen finder derimod ikke, at der i offentlighedsloven bør indsættes en bestemmelse af den omhandlede karakter. Mindretallet har i den forbindelse bl.a. anført, at den foreslåede undtagelsesbestemmelse vil indebære, at retten til indsigt i grundlaget for væsentlige politiske beslutninger og dermed mulighederne for bred politisk debat vil blive alvorligt svækket. Endvidere er det anført, at bestemmelsen – der efter mindretallets opfattelse må antages at få en omfattende karakter – vil åbne mulighed for, at den enkelte minister kan etablere et lukket kommunikationssystem, hvor alene enkelte partigrupper eller enkelte folketingsmedlemmer vil modtage skriftlig kommunikation. Endelig er det mere sammenfattende anført, at de formål, som offentlighedsloven skal varetage – herunder at understøtte informations- og ytringsfriheden og borgernes deltagelse i demokratiet – i særlig grad gør sig gældende i forhold til sager og spørgsmål, der har en politisk karakter, og ikke mindst i forhold til den politiske del af lovgivningsprocessen, og at det har vital betydning for folkestyret, at dokumenter fra ministerier m.v., der indgår som grundlag for politiske beslutninger, fortsat er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven.

Flertallet i kommissionen har heroverfor bl.a. anført, at man ikke deler den opfattelse, at den omhandlede bestemmelse vil føre til en alvorlig svækkelse af muligheden for en bred og offentlig politisk debat. Der peges således på, at en ministers fremlæggelse af politiske initiativer under alle omstændigheder normalt forudsætter en offentlig proces. Er der f.eks. tale om lovgivning, vil et udkast til lovforslag således normalt blive sendt i høring, og det lovforslag, der efterfølgende bliver fremsat for Folketinget, vil ligeledes blive undergivet en offentlig behandling. Dette er med til at sikre den offentlige indsigt og kontrol, der, som også fremhævet af mindretallet, naturligvis skal være med politiske beslutninger i et demokratisk samfund.

Endvidere anfører flertallet, at der ikke er grundlag for mindretallets antagelse om, at en bestemmelse

som den foreslåede i sig selv vil få den virkning, at den politiske beslutningsproces bliver mere lukket. Der har altid været ført fortrolige politiske drøftelser mellem bl.a. ministre og folketingsmedlemmer, og det gælder i øvrigt, hvad enten de pågældende folketingsmedlemmer tilhører regeringspartier (eller støttepartier) eller oppositionen. Den foreslåede bestemmelse vil derfor alene indebære, at der bliver sikkerhed for, at dokumenter og oplysninger, der udarbejdes og udveksles i forbindelse med en sådan fortrolig dialog mellem politikere, ikke bliver undergivet aktindsigt.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende denne bestemmelse til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4.4.10 (side 612 ff. ).

#### **4.15.2. Høringssvar vedrørende en udvidet beskyttelse af forholdet mellem ministre og folketingsmedlemmer**

Det kan særligt i forhold til bestemmelsen i § 27, nr. 2, oplyses, at der i forbindelse med høringen vedrørende Offentlighedskommissionens betænkning er en del høringssvar, som udtaler sig imod bestemmelsen, herunder navnlig med henvisning til det, som mindretallet i Offentlighedskommissionen har peget på.

Der er desuden høringssvar, som anerkender behovet for bestemmelsen i § 27, nr. 2, men som finder, at der i lovforslaget bør ske en nærmere præcisering af dens rækkevidde. Der er herunder givet udtryk for, at begrebet »anden tilsvarende politisk proces« er en meget elastisk formulering, der bliver vanskelig at afgrænse i praksis.

Desuden foreslås det bl.a., at den pågældende bestemmelse begrænses til at angå sager om lovgivning i sådanne sagers tidligste, indledende fase, ligesom det foreslås at overveje, om der, hvor der ikke gives aktindsigt i et sådant dokument, gives adgang til dets faglige indhold og dermed også i kendskabet til, at emnet har været belyst.

#### **4.15.3. Den politiske aftale vedrørende en udvidet beskyttelse af forholdet mellem ministre og folketingsmedlemmer**

I den politiske aftale af 3. oktober 2012 mellem regeringen og Venstre og Konservative, jf. ovenfor under punkt 1.1, er der i aftalens pkt. 3.2 anført følgende vedrørende en udvidet beskyttelse af forholdet mellem ministre og folketingsmedlemmer:

”Det er i den gældende offentlighedslov anerkendt, at der er et behov for fortrolighed omkring den politiske beslutningsproces. Loven anerkender bl.a., at der er et rum, hvor ministre i fortrolighed skal kunne forberede og drøfte politiske beslutninger, f.eks. i forbindelse med det lovforberedende arbejde (den gældende lovs § 2) og i forbindelse med møder mellem ministre (den gældende lovs § 10, nr. 1).

Aftaleparterne har noteret sig, at den nugældende offentlighedslov ikke indeholder en bestemmelse, som udtrykkelig har til formål at beskytte det behov, som en minister har for i fortrolighed at kunne udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer, herunder ordførerne for partierne, i forbindelse med f.eks. forberedelsen af et politisk initiativ.

I Offentlighedskommissionen blev det overvejet, om den gældende offentlighedslov på tilstrækkelig vis beskytter det behov, som en minister har for i fortrolighed at kunne udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer i forbindelse med den politiske beslutningsproces. Aftaleparterne har noteret sig, at et flertal i kommissionen fandt, at dette ikke er tilfældet, og på den baggrund foreslog kommissionen bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 2, der gør det muligt at undtage dokumenter, som udveksles mellem

ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

Aftaleparterne anerkender det behov, som en minister har for i fortrolighed at kunne udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer, herunder ordførerne for partierne, i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

Aftaleparterne bemærker, at bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 2, netop har til formål at beskytte dette behov. Folketingsmedlemmerne modtager således i praksis som led i deres virke i visse tilfælde dokumenter fra de enkelte ministre, der indeholder oplysninger og synspunkter om f.eks., hvilke politiske tiltag regeringen overvejer at tage initiativ til, og det er i den forbindelse, at der er behov for, at en minister i fortrolighed kan udveksle dokumenter. Det bemærkes også, at bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 2, ikke alene omfatter de dokumenter, som f.eks. sendes fra en minister til de relevante partiers ordførere i forbindelse med det lovforberedende arbejde, men også de dokumenter, som disse ordførere i samme anledning sender til ministeren.

Aftaleparterne understreger, at bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 2, forudsætter, at der er tale om dokumenter, der udarbejdes med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces. Bestemmelsen vil ikke kunne anvendes til at undtage dokumenter fra aktindsigt, når det politiske initiativ, der udveksles dokumenter om, er af en mere løs karakter.

Aftaleparterne understreger endvidere, at dokumenter, der undtages efter lovudkastets § 27, nr. 2, er omfattet af den såkaldte ekstraheringspligt. Dette indebærer, at relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger samt om interne faglige vurderinger i endelig form vil skulle udleveres i overensstemmelse med ekstraheringspligten i lovudkastets §§ 28 og 29.

Aftaleparterne fremhæver, at bestemmelsen i § 27, nr. 2, skal have et snævert anvendelsesområde, og at følgende dokumenter f.eks. ikke vil være omfattet af bestemmelsen:

Dokumenter, der ikke er udarbejdet med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, men som udleveres eller i øvrigt indgår i sådanne sager. Som eksempel herpå kan nævnes et internt arbejdspapir, som oprindeligt er udarbejdet af et ministerium med henblik på ministeriets interne og foreløbige overvejelser om, hvorvidt der er anledning til nærmere at overveje en revision af lovgivningen på et bestemt område.

Dokumenter, der er udarbejdet med henblik på ministres drøftelser med folketingsmedlemmer af forhold, der kan betegnes som egentlige administrative anliggender. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor en minister afholder et møde med folketingsmedlemmer med henblik på at orientere de pågældende om en forvaltningsafgørelse, der er eller vil blive truffet af ministeren på baggrund af den gældende lovgivning.

Dokumenter, der udveksles mellem ministre og Folketinget og dets udvalg, f.eks. i forhold til interne dokumenter, der af en minister fremsendes til et folketingsudvalg i forbindelse med behandlingen af et lovforslag. Som eksempel herpå kan nævnes et notat om anvendelsesområdet for visse bestemmelser i et lovudkast, som et ministerium sender både til ordførerne for partierne og til vedkommende folketingsudvalg.

Aftaleparterne betoner, at bestemmelsen naturligvis ikke har til formål at svække den parlamentariske kontrol, som Folketinget udøver i forhold til regeringen, eller i øvrigt ændre regeringens samarbejde med Folketinget.

Aftaleparterne er på dette grundlag enige om, at der med bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 2, ikke indføres et "carte blanche" for centraladministrationen i forhold til at undtage dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer, men at bestemmelsen derimod kun kan anvendes i bestemte, afgrænsede tilfælde, hvor en minister og folketingspolitiker bør kunne udveksle synspunkter i fortrolighed. "

#### **4.15.4. Lovforslagets udformning**

Lovforslaget er udformet i overensstemmelse med den politiske aftale, jf. ovenfor under pkt. 1.1 og pkt. 4.15.3. Med den foreslåede bestemmelse i § 27, nr. 2, lægges der således op til, at retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces. Bestemmelsen svarer dermed til den tilsvarende bestemmelse i Offentlighedskommissionens lovudkast og det forslag til lov om offentlighed i forvaltningen, som blev fremsat for Folketinget den 8. december 2010.

Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 27, nr. 2, for så vidt angår den nærmere afgrænsning af bestemmelsen.

#### **4.16. Pligt til at ekstrahere interne og eksterne faglige vurderinger**

##### **4.16.1. Offentlighedskommissionens forslag**

Som nævnt i pkt. 4.1.1.15 foreslår Offentlighedskommissionen – med visse redaktionelle og sproglige ændringer – en videreførelse af gældende ret med hensyn til pligten til at foretage ekstrahering af oplysninger om en sags faktiske grundlag, som er indeholdt i dokumenter, der er undtaget fra retten til aktindsigt. Ekstraheringspligten foreslås imidlertid af Offentlighedskommissionen præciseret og udvidet på følgende punkter:

**4.16.1.1.** Det foreslås med lovudkastets § 28, stk. 1, 2. pkt., præciseret, at der gælder en pligt til at meddele aktindsigt i oplysninger om *eksterne faglige vurderinger*, som findes i dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt, og som er relevante for sagen.

Om baggrunden herfor henviser Offentlighedskommissionen til, at ekstraheringspligten efter den gældende offentlighedslovs § 11, stk. 1 – der omfatter oplysninger i f.eks. et internt dokument om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet – foruden at omfatte »egentlige faktuelle« oplysninger også omfatter eksterne oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt oplysningen (vurderingen) har til formål at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder. Kommissionen anfører i den forbindelse, at f.eks. en udefra indhentet sagkyndig erklæring, der indeholder en videnskabelig eller teknisk vurdering af et forhold, som skal indgå i myndighedens afgørelse, vil være omfattet af ekstraheringspligten, hvis vurderingen fremgår af et dokument, der er omfattet af offentlighedslovens § 7 og § 10, nr. 1-4 (eksterne faglige vurderinger).

Det anføres videre, at ekstraheringspligten angår de oplysninger (vurderinger), der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag, og at andre typer af oplysninger (vurderinger) ikke vil være omfattet af ekstraheringspligten. Det gælder således bl.a. udenforståendes tilkendegivelser af vurderinger, standpunkter eller argumenter med hensyn til en sags afgørelse. Dette skyldes, at sådanne tilkendegivelser (udtalelser) ikke angår det bevismæssige grundlag for sagens afgørelse, men angår selve afgørelsen. Endvidere gælder ekstraheringspligten ikke for oplysninger vedrørende en sags retlige omstændigheder, selv om oplysningerne

isoleret set gengiver objektive kendsgerninger, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret, relevante rets- eller administrative afgørelser osv.

Kommissionen anfører desuden, at den gældende bestemmelse om ekstraheringspligt bør videreføres, men dog således, at den ændres sprogligt med henblik på, at det tydeligere kommer til udtryk, at ekstraheringspligten omfatter såvel faktuelle oplysninger som eksterne faglige vurderinger, jf. betænkningens side 619 f. sammenholdt med side 556 ff. Kommissionen anfører i overensstemmelse hermed i bemærkningerne til bestemmelsen i § 28, stk. 1, i lovudkastet, at ekstraheringspligten efter § 28 med visse tekniske og sproglige ændringer viderefører den gældende lovs § 11, stk. 1.

Når det gælder ekstraheringspligt med hensyn til eksterne faglige vurderinger, anfører Offentlighedskommissionen i betænkningen på side 625, at der ved en faglig vurdering forstås en vurdering, der er foretaget af en person, institution eller myndighed, som på grund af sin faglige viden og indsigt har særlige forudsætninger for at udtale sig om et bestemt spørgsmål. Det anføres endvidere, at en faglig vurdering således efter omstændighederne vil være en udtalelse om f.eks. tekniske, juridiske eller økonomiske spørgsmål.

Offentlighedskommissionen fremhæver, at de faglige vurderinger og udtalelser, som et ministerium indhenter fra et andet ministerium eller en underordnet myndighed i forbindelse med ministerbetjening, som følge af bestemmelsen i § 24, stk. 1, er interne. Der henvises om interne faglige vurderinger til pkt. 4.16.1.2.

Det er desuden kommissionens opfattelse, at ekstraheringspligten i forhold til eksterne faglige vurderinger efter lovudkastets § 28, stk. 1, 2. pkt. – til forskel fra ekstraheringspligten efter lovudkastets § 28, stk. 1, 1. pkt., vedrørende oplysninger om en sags faktiske grundlag – ikke skal omfatte eksterne faglige vurderinger, der findes i dokumenter omfattet af lovudkastets § 27, nr. 4, der undtager myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres. Dette skyldes, at § 27, nr. 4, har til formål at sikre, at det offentlige på samme måde som en modpart har ret til – som grundlag for sine overvejelser – at søge fornøden sagkyndig vejledning, uden at andre skal have adgang til at gøre sig bekendt med sådanne responsa.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende denne bestemmelse i lovudkastets § 28, stk. 1, 2. pkt., til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.5.1.5 (side 625 f. ).

**4.16.1.2.** Offentlighedskommissionen foreslår med lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt., ekstraheringspligten udvidet, således at der som udgangspunkt skal være ret til aktindsigt i *interne faglige vurderinger i endelig form*, hvis disse vurderinger er indgået i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende.

Baggrunden for, at Offentlighedskommissionen foreslår denne bestemmelse indsat i lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt., er, at hensynet til den demokratiske proces – som er et af de overordnede hensyn, der ligger bag offentlighedsprincippet – med styrke taler for, at der er offentlighed omkring interne faglige vurderinger, der indgår i de nævnte sager, idet befolkningen, medierne og politikerne derved kan tage stilling til og drøfte det offentliggjorte (fremsatte) lovforslag m.v. på de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer forslaget m.v. på. Formålet med bestemmelsen er således – som med lovudkastets § 28, stk. 1, 2. pkt., jf. pkt. 4.16.1.1 – at give offentligheden adgang til at få indsigt i de faglige vurderinger, der knytter sig til den enkelte sag omfattet af bestemmelsen.

Efter lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt., skal der som udgangspunkt f.eks. være ret til aktindsigt i endelige, (interne) faglige vurderinger, som indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende, selv om oplysningerne ikke har været afgivet til andre

forvaltningsmyndigheder. Der vil også være ret til aktindsigt i de nævnte faglige vurderinger, selv om oplysningerne alene er indgået i en korrespondance mellem ministerier om lovgivning.

Kravet om, at den interne faglige vurdering indgår i en sag om f.eks. en offentliggjort redegørelse, indebærer, at der alene vil være adgang til aktindsigt i de faglige vurderinger, der vedrører den offentliggjorte redegørelse som sådan. Der vil således ikke være adgang til aktindsigt i de interne faglige vurderinger, der måtte knytte sig til en (tidligere) del af redegørelsen m.v., der ikke bliver offentliggjort, f.eks. fordi denne del under tilblivelsesprocessen (dvs. inden offentliggørelsen) er udgået af redegørelsen. Offentlighedskommissionen bemærker desuden bl.a., at bestemmelsen vil indebære ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, som indgår i de nævnte sager, selv om vurderingerne er indeholdt i et dokument, der er omfattet af § 24, stk. 1, der beskytter udveksling af dokumenter og oplysninger i forbindelse med ministerbetjening.

I forhold til det kommunale og regionale område finder Offentlighedskommissionens flertal, at en intern faglig vurdering vil foreligge i endelig form, når den indgår i det materiale, der tilgås og gøres tilgængelig for kommunalbestyrelsen, regionsrådet eller disses udvalg forud for et møde i de pågældende organer. Et flertal finder endvidere, at bestemmelsen ikke omfatter planer og regulativer, som kommuner og regioner efter lovgivningen er forpligtet til at udarbejde, idet disse ikke kan karakteriseres som politiske initiativer i bestemmelsens forstand.

Offentlighedskommissionens flertal foreslår – i forlængelse af det, der er anført ovenfor – med lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt., at retten til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, der f.eks. indgår i en sag om et fremsat lovforslag, ikke gælder, hvis vurderingerne er indeholdt i et dokument, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner.

Baggrunden for flertallets forslag er, at en efterfølgende adgang til aktindsigt i den faglige rådgivning, der er indeholdt i dokumenter omfattet af lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt., i sig selv må antages at kunne begrænse det politiske »råderum«, ligesom efterfølgende offentlighed om indholdet af sådanne dokumenter vil begrænse embedsværkets frihed i forhold til den faglige rådgivning, hvilket vil kunne føre til en forringelse af den faglige rådgivning, som embedsværket yder. Der er således et helt særligt behov for fortrolighed i forbindelse med den direkte ministerrådgivning samt rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner.

Formålet med bestemmelsen er i det lys at opretholde den fulde fortrolighed om overvejelserne i den inderste politiske beslutningsproces og den inderste regeringsproces samt at sikre kvaliteten af den rådgivning, som embedsværket yder regeringen og dens ministre samt formandskabet i KL og Danske Regioner.

Et mindretal i kommissionen finder derimod ikke, at retten til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form bør begrænses i forhold til vurderinger, der er indeholdt i et dokument, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner. Mindretallet har i den forbindelse bl.a. anført, at den nævnte begrænsning vil indebære, at offentlighedens ret til indsigt reduceres i forhold til de vigtigste sager, og at den nævnte begrænsning kan give grundlag for unødvendig mistillid til beslutningernes kvalitet. I tilknytning hertil er det anført, at det er vigtigt for den demokratiske proces og beslutningernes kvalitet, at både det faglige grundlag og de politiske holdninger fremstår så klare som muligt, og at offentligheden har mulighed for at kontrollere og debattere grundlaget for beslutninger.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende bestemmelsen i lovudkastets § 29, stk. 1, til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.5.2 (side 626 f. ).

**4.16.1.3.** Offentlighedskommissionen foreslår i øvrigt, at der – som noget nyt – indsættes bestemmelser i offentlighedsloven om, at forvaltningsmyndighederne skal kunne gøre undtagelse fra ekstraheringsbestemmelserne, hvis ekstrahering vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, eller den pågældende oplysning fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten eller er offentligt tilgængelig, jf. lovudkastets § 28, stk. 2, og § 29, stk. 2.

Offentlighedskommissionen har i den forbindelse henvist til dels den meget betydelige ressourcebelastning, som behandling af aktindsigtsbegæring efter omstændighederne kan indebære for myndighederne, dels at det allerede af forarbejderne til den gældende offentlighedslovs § 11, stk. 1, følger, at ekstraheringspligten ikke gælder i de tilfælde, hvor oplysningerne fremgår af andre, offentligt tilgængelige dokumenter i sagen. Kommissionen finder i forlængelse heraf, at der ikke skal foretages ekstrahering, hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige. Herved tænkes der navnlig på, at de pågældende oplysninger er tilgængelige for offentligheden via forvaltningsmyndighedens hjemmeside.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende disse bestemmelser særligt til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.5.3-6.5.4 (side 641 f. ).

## **4.16.2. Justitsministeriets bemærkninger**

**4.16.2.1.** Justitsministeriet kan tiltræde Offentlighedskommissionens forslag til præcisering af, at ekstraheringspligten også omfatter eksterne faglige vurderinger (jf. pkt. 4.16.1.1), ligesom ministeriet kan tiltræde forslaget om, at der i visse nærmere angivne tilfælde skal kunne gøres undtagelse fra denne pligt.

For så vidt angår pligten til efter bestemmelsen i lovudkastets § 28, stk. 1, 2. pkt., at foretage ekstrahering af eksterne faglige vurderinger skal Justitsministeriet bemærke, at Offentlighedskommissionen – som nævnt i pkt. 4.16.1.1 – en række steder anfører, at der med bestemmelsen tilsigtes en videreførelse af, hvad der efter gældende ret er ekstraheringspligtig efter offentlighedslovens § 11, stk. 1.

Dette indebærer, at ekstraheringspligten efter § 28, stk. 1, 2. pkt., angår de eksterne vurderinger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt skaber klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag, men derimod ikke oplysninger (vurderinger) vedrørende sagens retlige omstændigheder, jf. pkt. 4.16.1.1. Det anførte indebærer imidlertid ikke, at ekstraheringspligten i alle tilfælde ikke vil gælde eksterne faglige vurderinger af juridiske spørgsmål. Der vil således skulle foretages ekstrahering efter § 28, stk. 1, 2. pkt., af en ekstern juridisk vurdering af konkret karakter, som må siges at bidrage til at skabe klarhed over sagens bevismæssige grundlag.

Særligt om muligheden efter lovforslagets § 28, stk. 2, nr. 1, for at undlade ekstrahering, hvis det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug (jf. pkt. 4.16.1.3), bemærkes, at anvendelse af denne mulighed forudsætter, at vedkommende myndighed m.v. vurderer, at det samlede tidsforbrug for myndigheden i forbindelse med gennemførelsen af ekstraheringen må forventes at overstige ca. 10 timer (svarende til mere end en fuld arbejdsdag).

Kravet om, at en myndighed skal påvise, at ekstraheringen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, indebærer, at såfremt den, der har søgt om aktindsigt, godtgør en særlig interesse i sagen, vil myndigheden i almindelighed – og således uanset sagens omfang – være forpligtet til at foretage ekstrahering.

**4.16.2.2.** I forhold til forslaget om at udvide ekstraheringspligten i forhold til gældende ret, således at den som udgangspunkt også omfatter interne faglige vurderinger i endelig form, hvis disse vurderinger er indgået i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende, skal Justitsministeriet bemærke følgende:

På den ene side kan der peges på, at principielle grunde – hensynet til at beskytte den interne og politiske beslutningsproces samt hensynet til embedsværkets arbejdsvilkår – taler for, at den omhandlede adgang til aktindsigt i interne faglige vurderinger ikke indføres.

Der kan således navnlig peges på, at offentlighed omkring interne faglige vurderinger vil kunne resultere i en svækkelse af grundlaget for de beslutninger, der træffes i den offentlige forvaltning, herunder af ministre, der er en del af en regering, som hviler på et parlamentarisk og demokratisk valgt grundlag. Offentlighed omkring den faglige rådgivning, som f.eks. en minister modtager fra sine embedsfolk, kan således føre til, at embedsfolk pålægges sig selv uhensigtsmæssige begrænsninger i forhold til indholdet af og formen for rådgivningen. Man kan således risikere, at embedsfolkene for ikke at havne i et offentligt modsætningsforhold til vedkommende minister (og regeringen) vil undlade at rådgive skriftligt om f.eks. faglige svagheder ved en løsning, som ministeren er tilhænger af, hvis offentlig kendskab til indholdet af rådgivningen kan bruges mod ministeren af f.eks. politiske modstandere.

Heroverfor kan der imidlertid peges på en række hensyn, der kan begrunde en vis adgang til indsigt i interne dokumenter.

Der kan således bl.a. peges på, at hensynet til, at offentligheden får kendskab til det fulde grundlag, der ligger bag en beslutning om et offentliggjort politisk initiativ, taler for, at der gives aktindsigt i interne dokumenter. Et sådant kendskab vil kunne bidrage til, at offentligheden gennem brug af offentlighedsprincippet kan kontrollere forvaltningsmyndighedernes beslutninger, der er et af de formål, som også en ny offentlighedslov navnlig varetager, jf. lovforslagets § 1, stk. 1, nr. 3.

Der kan endvidere peges på, at hensynet til et åbent, demokratisk samfund – som er et af de overordnede hensyn, der ligger bag offentlighedsprincippet, jf. betænkningens kapitel 8, pkt. 3.1.1 (side 243 f. ) – taler for, at der ikke blot er offentlighed omkring oplysninger om faktiske omstændigheder og eksterne faglige vurderinger, men at der også er offentlighed omkring interne faglige vurderinger, der f.eks. indgår i sager om politiske initiativer, herunder lovforslag, redegørelser, handlingsplaner og lignende. Dette synspunkt skal ses i sammenhæng med, at befolkningen, medierne og politikere ved at få indsigt i interne faglige vurderinger kan vurdere og drøfte det politiske initiativ på de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer initiativet på. Offentlighed omkring interne faglige vurderinger kan således siges at understøtte borgernes deltagelse i demokratiet, hvilket i øvrigt er et af de formål, som en offentlighedsordning bør varetage, jf. lovforslagets § 1, stk. 1, nr. 2.

På denne baggrund kan Justitsministeriet – uanset de principielle grunde, der kan anføres herimod – tiltræde, at der indføres en pligt til fra interne dokumenter at ekstrahere interne faglige vurderinger i endelig form, hvis disse vurderinger er indgået i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende, jf. lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt. Justitsministeriet har i den forbindelse også lagt vægt på den udvidelse, der med § 24, stk. 1, samtidig foretages af beskyttelsen af den interne og politiske beslutningsproces.

Justitsministeriet har også lagt vægt på og er enig med Offentlighedskommissionens flertal i, at der er behov for den modifikation i forhold til den foreslåede udvidelse af ekstraheringspligten, som lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt., er udtryk for. Med denne bestemmelse foreslås det, at retten til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form ikke skal gælde, hvis vurderingerne er indeholdt i et dokument, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner.

Justitsministeriet finder således – i lighed med Offentlighedskommissionens flertal – at der er et helt særligt behov for fortrolighed i forbindelse med den direkte ministerrådgivning og rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner, bl.a. fordi indsigt i de interne faglige vurderinger, der udarbejdes til brug for denne rådgivning, vil kunne skabe en risiko for, at de hensyn, som bl.a. undtagelsesbestemmelserne

i lovudkastets § 23, stk. 1 (interne arbejdsdokumenter), og § 24, stk. 1 (ministerbetjeningsdokumenter), skal varetage, vil blive tilsidesat. Hertil kommer, at principielle hensyn efter Justitsministeriets opfattelse taler for, at der opretholdes fuld fortrolighed om overvejelserne i den inderste politiske beslutningsproces og den inderste regeringsproces. En sådan fortrolighed skal også ses i lyset af hensynet til at sikre kvaliteten i den rådgivning, som embedsværket yder regeringen og dens ministre, hvilket bestemmelsen i § 29, stk. 1, 2. pkt., vil medvirke til at sikre.

Det bemærkes, at ekstraheringspligten efter § 29, stk. 1, 1. pkt. – vedrørende interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag m.v. – må antages at få et snævert anvendelsesområde i forhold til det kommunale og regionale område. Der er derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke grund til – som det er tilfældet med dokumenter vedrørende ministerrådgivning m.v. – at indføre en særlig undtagelse til ekstraheringsbestemmelsen for så vidt angår dokumenter vedrørende rådgivning af borgmestre eller regionsformænd. Det bemærkes i den forbindelse, at i de helt særlige tilfælde, hvor spørgsmål om undtagelse af sådanne dokumenter skulle opstå, vil opsamlingsbestemmelsen i § 33, nr. 5, efter omstændighederne kunne anvendes.

Der henvises i øvrigt uddybende – herunder for så vidt angår afgrænsningen af udtrykket »ministerrådgivning« – til bemærkningerne til lovforslagets §§ 28-29.

#### **4.17. Forslag til ændrede forvaltningsprocessuelle regler**

##### **4.17.1. Offentlighedskommissionens forslag**

**4.17.1.1.** Som nævnt i pkt. 4.1.1.20 foreslår Offentlighedskommissionen med lovudkastets § 36, stk. 1, at gældende ret om, at kompetencen i sager om aktindsigt ligger hos den forvaltningsmyndighed, som i øvrigt har kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet eller – i andre sager end afgørelsessager – hos enhver af de myndigheder, der har dokumentet i sin besiddelse. Om denne bestemmelse henvises til pkt. 3.6.1.1.

Pligten efter den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 16, stk. 3, for forvaltningsmyndigheden til i forbindelse med aktindsigt i en persons ansættelsessag at foretage underretning af den pågældende foreslås ligeledes videreført med lovudkastets § 41.

Endelig foreslås hjemlen i den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 16, stk. 4, for justitsministeren til at udstede en bekendtgørelse om betaling for udlevering af dokumenter m.v. ligeledes videreført med lovudkastets § 40, stk. 3. Om Offentlighedskommissionens overvejelser om, hvordan en betalingsordning skal udmøntes i en ny betalingsbekendtgørelse, henvises der til pkt. 4.17.1.9.

Der henvises om de nævnte gældende bestemmelser til pkt. 3.6.2.

Offentlighedskommissionen foreslår herudover en revision af offentlighedslovens bestemmelser om kompetence, klageadgang og krav til sagsbehandlingen (offentlighedslovens forvaltningsprocessuelle regler) på de punkter, der er nævnt i pkt. 4.17.1.2-4.17.1.8.

**4.17.1.2.** Som nævnt i pkt. 3.6.2 er der i de gældende bestemmelser i offentlighedsloven ikke fastsat en egentlig frist for sagsbehandlingen, men det er fastsat i § 16, stk. 1, at myndigheden snarest skal afgøre, om en begæring om aktindsigt kan imødekommes. Det følger af denne bestemmelse, at sagen skal prioriteres af forvaltningsmyndighederne. Desuden gælder der 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 forvaltningsmyndighed, skal underrette den aktindsigtssøgende om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Offentlighedskommissionen foreslår imidlertid med lovudkastets § 36, stk. 2 og 3, at anmodninger om aktindsigt, om dataudtræk og om indsigt i databeskrivelser som udgangspunkt skal være færdigbehandlet syv arbejdsdage efter, at de er modtaget.

Offentlighedskommissionen angiver som begrundelse herfor, at det er af meget væsentlig betydning, at anmodninger om aktindsigt behandles og afgøres så hurtigt som muligt. Dette skyldes, at en hurtig sagsbehandling og afgørelse af aktindsigtsanmodninger i almindelighed vil være en væsentlig forudsætning for, at offentlighedsloven kan opfylde sin intention om, at medierne ved anvendelsen af loven skal have adgang til at orientere offentligheden om aktuelle sager, der er under behandling i den offentlige forvaltning. På baggrund af en samlet afvejning af de modstående hensyn finder kommissionen således, at der på den ene side bør indføres en egentlig sagsbehandlingsfrist, og på den anden side at fristen bør rumme undtagelser, således at der tages højde for bl.a. de mere komplicerede aktindsigtssager.

Kommissionen har derfor foreslået, at færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning kan udsættes udover fristen på syv arbejdsdage navnlig som følge af sagens omfang eller kompleksitet. I den forbindelse anføres det, at forvaltningsmyndigheden som begrundelse for ikke at kunne færdigbehandle anmodningen inden den nævnte frist vil kunne henvise til antallet af dokumenter, der er omfattet af den enkelte anmodning om aktindsigt (sagens omfang). Herudover vil myndigheden i øvrigt kunne henvise dels til de juridiske spørgsmål, som en aktindsigtsanmodning rejser, dels til at en anden myndighed eller en virksomhed skal høres om anmodningen (sagens kompleksitet). Manglende iagttagelse af den nævnte frist vil også kunne begrundes med henvisning til bl.a., at myndigheden på grund af tidligere indgivne anmodninger om aktindsigt ikke vil kunne (færdig)behandle den foreliggende anmodning, selvom anmodningen vedrører et begrænset antal dokumenter. I de tilfælde, hvor en anmodning ikke kan færdigbehandles inden for fristen af én eller flere af de nævnte grunde, skal myndigheden dog underrette den aktindsigtssøgende om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge, jf. lovudkastets § 36, stk. 2, 2. pkt.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende denne bestemmelse til betænkningens kapitel 22, pkt. 8.1 (side 804 ff. ).

**4.17.1.3.** Offentlighedskommissionen foreslår med lovudkastets § 37, stk. 1, at en aktindsigtsafgørelse – som noget nyt – skal kunne påklages særskilt og direkte til den øverste administrative klageinstans, som den underliggende (materielle) sag, hvis dokumenter der anmodes om aktindsigt i, kan indbringes for. Det indebærer, at eventuelle mellemliggende administrative klageinstanser skal springes over. Dette forslag i lovudkastet er begrundet i hensynet til en hurtig og effektiv klagesagsbehandling.

Offentlighedskommissionen anfører, at bestemmelsen vil indebære, at aktindsigtsspørgsmål kan påklages uden at afvente realitetsafgørelsen i den materielle sag i overensstemmelse med princippet i den gældende offentlighedslovs § 15, stk. 2. Det er kommissionens opfattelse, at adgangen til særskilt at påklage en afgørelse om aktindsigt bør gælde uanset, om klageadgangen i forhold til den materielle afgørelse har sin baggrund i en lovbestemmelse eller følger af den ulovbestemte adgang til at påklage afgørelser til en højere administrativ myndighed.

Offentlighedskommissionens forslag om påklage af afgørelser om aktindsigt direkte til den øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, anmodningen vedrører, foreslås ikke at skulle omfatte afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser. Dette skyldes, at afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser ikke – som afgørelser om aktindsigt – vil vedrøre en underliggende materiel sag. Hertil kommer, at adgangen til at påklage afgørelser om aktindsigt på visse områder vil være begrænset, hvilket vil følge af, at adgangen til

at påklage de materielle sager på de pågældende områder vil være begrænset. Det samme vil imidlertid ikke gælde i forhold til afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende denne bestemmelse til betænkningens kapitel 21, pkt. 7.2.2.1 (side 783 ff. ).

**4.17.1.4.** I tilknytning til forslaget om at ændre klageadgangen foreslår Offentlighedskommissionen med lovudkastets § 37, stk. 2, jf. stk. 5, at der indføres en såkaldt remonstrationsordning, som indebærer, at en klage over en afgørelse om aktindsigt, om dataudtræk og om indsigt i databeskrivelser skal fremsendes til den myndighed, hvis afgørelse der klages over. Denne myndighed skal, hvis den vil fastholde afgørelsen, som udgangspunkt senest syv arbejdsdage efter modtagelsen af klagen, videresende sagen og dens dokumenter til klageinstansen. Dette forslag i lovudkastet er ligeledes begrundet i hensynet til en hurtig og effektiv klagesagsbehandling.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende denne bestemmelse til betænkningens kapitel 21, pkt. 7.2.2.3 (side 787 f. ).

**4.17.1.5.** Herudover foreslås det med lovudkastets § 37, stk. 3, at den administrative klageinstans som udgangspunkt skal færdigbehandle en klage over en afgørelse om aktindsigt inden 20 arbejdsdage efter klagens modtagelse. Også dette forslag i lovudkastet er begrundet i hensynet til en hurtig og effektiv klagesagsbehandling.

En klageinstans vil dog kunne udsætte færdigbehandlingen af en klage over en aktindsigtsanmodning udover fristen på 20 arbejdsdage navnlig som følge af sagens omfang eller kompleksitet, jf. herom pkt. 4.17.1.1 ovenfor.

Offentlighedskommissionen foreslår i øvrigt, at fristen på 20 arbejdsdage også skal finde anvendelse ved klager over afgørelser om sammenstilling af oplysninger og indsigt i databeskrivelser, jf. lovudkastets § 37, stk. 5.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende denne bestemmelse til betænkningens kapitel 21, pkt. 7.2.2.2 (side 786 f. ).

**4.17.1.6.** Desuden foreslår Offentlighedskommissionen med lovudkastets § 39, at der som noget nyt indføres en adgang til særskilt at påklage myndighedens sagsbehandlingstid i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt, om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i en databeskrivelse. Dette indebærer, at den, der f.eks. har anmodet om aktindsigt, ikke skal afvente myndighedens afgørelse vedrørende anmodningen for at kunne indbringe sagsbehandlingstiden for en eventuel overordnet administrativ myndighed.

Som begrundelse for at indføre en adgang til særskilt at påklage myndighedens sagsbehandlingstid i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt m.v. har kommissionen bl.a. peget på de hensyn, der ligger bag offentlighedsordningen, herunder navnlig hensynet til pressens formidling af informationer til offentligheden, jf. lovudkastets § 1, stk. 1, nr. 4. Den, der f.eks. har anmodet om aktindsigt, bør således ikke være nødt til afvente myndighedens afgørelse af anmodningen for at kunne indbringe sagsbehandlingstiden for en eventuel overordnet administrativ myndighed.

På den anden side finder kommissionen dog, at en klage over sagsbehandlingstiden først skal kunne indbringes noget tid efter, at anmodningen om aktindsigt m.v. er indgivet til den underordnede myndighed. Det er således kommissionens opfattelse, at sagsbehandlingstiden i forhold til en anmodning om aktindsigt m.v. først skal kunne påklages, når der er gået 14 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget af den pågældende myndighed. Offentlighedskommissionen har i øvrigt foreslået, at der også i

dette tilfælde skal gælde en remonstrationsordning, jf. pkt. 4.17.1.4, og en frist for klagebehandlingen på 20 dage, jf. pkt. 4.17.1.5.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende denne bestemmelse til betænkningens kapitel 21, pkt. 7.2.2.4 (side 789 f. ).

**4.17.1.7.** Offentlighedskommissionen foreslår derudover med lovudkastets § 38, at der – med henblik på at varetage hensynet til hurtig og effektiv »klagesagsbehandling« – indføres en særlig vejledningspligt i forhold til kommunale og regionale aktindsigtsafgørelser. Det foreslås således bl.a., at en afgørelse om afslag på aktindsigt, der er truffet af en kommune, en region eller et kommunalt fællesskab i sager, hvor der ikke er nogen administrativ klageinstans, skal være ledsaget af vejledning om muligheden for at indbringe sagen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende denne bestemmelse til betænkningens kapitel 21, pkt. 7.2.2.1.2 (side 785 f. ).

**4.17.1.8.** Offentlighedskommissionen foreslår endelig med lovudkastets § 40, stk. 1-2, at der indføres regler om, at vedkommende myndighed skal udlevere dokumenterne, sammenstillingen af oplysningerne eller databeskrivelsen i den form, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker. Dette skal dog efter lovudkastet ikke gælde, hvis det er umuligt, meget vanskeligt eller der foreligger tungtvejende modhensyn. Ligeledes skal det ikke gælde, hvis materialet er offentligt tilgængeligt.

Om den gældende ordning med hensyn til aktindsigtens gennemførelse henvises til pkt. 3.6.2.

Om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende bestemmelsen i lovudkastets § 40, stk. 1-2, henvises der til betænkningens kapitel 22, pkt. 8.2 (side 807 ff. ).

**4.17.1.9.** Offentlighedskommissionens lovudkast indeholder som nævnt i pkt. 4.1.1.20 og pkt. 4.17.1.1 i § 40, stk. 3, en bestemmelse, hvorefter justitsministeren fastsætter regler om betaling for udlevering af dokumenter, som svarer til den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 16, stk. 4, jf. pkt. 3.6.2.4. Bestemmelsen i § 40, stk. 3, omfatter som noget nyt også betaling for udlevering af en sammenstilling af oplysninger eller en databeskrivelse, jf. §§ 11-12.

Baggrunden for bestemmelsen i § 40, stk. 3, er nærmere omtalt i betænkningens kapitel 22, pkt. 8.3-8.4 (side 809 ff. ). Her fremgår det bl.a., at det er Offentlighedskommissionens opfattelse, at gennemførelse af en anmodning om aktindsigt som udgangspunkt bør være gratis for den aktindsigtssøgende, og at den bundgrænse på 25 kr., der er fastsat i den gældende betalingsbekendtgørelse, som er omtalt i pkt. 3.6.2, bør forhøjes væsentligt. Det er således kommissionens opfattelse, at der ikke bør kunne opkræves betaling første gang, der gives aktindsigt ved f.eks. en kopi af nogle dokumenter, når betalingen for udleveringen er mindre end 100 kr.

På den anden side finder kommissionen, at en betalingsordning i forbindelse med gennemførelse af aktindsigt skal opretholdes. En sådan ordning vil således kunne medvirke til, at anmodninger om at få kopier af myndighedernes dokumenter ikke bliver fremsat ukritisk, ligesom ordningen vil tilgodese hensynet til det offentlige økonomi. Det er dog samtidig kommissionens opfattelse, at det er væsentligt, at det beløb, der kan opkræves, ikke fastsættes så højt, at betalingsordningen indebærer en reel begrænsning i adgangen til at kræve kopier udleveret. Det er således kommissionens opfattelse, at det beløb, som myndighederne skal kunne opkræve, skal fastsættes med udgangspunkt i de direkte omkostninger, der er forbundet med kopieringen. Det vil sige, at myndighederne ikke bør kunne opkræve betaling til dækning af lønomkostninger m.v. i forbindelse med behandlingen af en aktindsigtsanmodning.

Kommissionen anbefaler desuden, at aktindsigt, der gennemføres ved udlevering af elektroniske kopier

ved fremsendelse af dokumenterne via e-mail, som udgangspunkt skal være gratis. Hvis der imidlertid foreligger en nødvendig underliggende papirgang i forbindelse med udleveringen af dokumenterne via e-mail – f.eks. således at dokumenterne af myndigheden udskrives med henblik på at overdække undtagne oplysninger i dokumentet – bør der kunne forlanges betaling for den underliggende papirgang efter principperne for papiraktindsigt – det vil sige baseret på antallet af udskrevne sider uden hensyntagen til de hermed forbundne lønomkostninger.

I forhold til usædvanlige papirformater eller kopiering af »utraditionelle« dokumenter – f.eks. et lydbånd eller film – finder kommissionen, at myndigheden bør kunne opkræve betaling for at dække de faktiske udgifter, der er forbundet med at fremstille kopien, men således at myndigheden ikke kan opkræve mere end de faktiske udgifter, der er forbundet med at fremstille kopien. I det omfang myndigheden selv fremstiller kopien, bør udgifterne til f.eks. personaleressourcer anvendt til kopiering, forbrug af cd-rom, råfilm m.v., strøm og eventuelt afskrivning på hardware samt forsendelsesomkostninger kunne medregnes.

#### **4.17.2. Justitsministeriets bemærkninger**

**4.17.2.1.** Justitsministeriet kan tiltræde Offentlighedskommissionens udkast til forvaltningsprocessuelle regler vedrørende behandlingen af anmodninger om aktindsigt, der grundlæggende har til formål at sikre en hurtig og effektiv behandling af aktindsigtsanmodninger, herunder klager over aktindsigtsafgørelser. Disse hensyn er efter Justitsministeriets opfattelse navnlig væsentlige at iagttage, hvis offentlighedsloven skal opfylde sine formål, herunder navnlig at medierne ved anvendelsen af loven skal have adgang til at orientere offentligheden om aktuelle sager, der er under behandling i den offentlige forvaltning.

**4.17.2.2.** Justitsministeriet kan herunder tiltræde Offentlighedskommissionens forslag (i lovudkastets § 36, stk. 2, § 37, stk. 3, og § 39, stk. 3) om, at den pågældende myndighed skal underrette den, der har anmodet om aktindsigt eller klaget over en afgørelse om aktindsigt eller over sagsbehandlingstiden, hvis sagens behandling ikke kan afsluttes inden for de sagsbehandlingsfrister, der er anført i bestemmelserne i §§ 36, 37 og 39, samt underrette den pågældende om grunden hertil. En sådan underretningspligt findes også i den gældende offentlighedslovs § 16, stk. 2. De nævnte bestemmelser om underretning indebærer en pligt for forvaltningsmyndigheden til at underrette om bl.a. grunden til, at sagen ikke kan behandles inden for fristen. Der er ikke tale om, at der med bestemmelserne gælder en pligt til nærmere at begrunde overskridelsen af fristen. Det kan således ikke kræves, at forvaltningsmyndigheden nærmere redegør for de omstændigheder, der fører til overskridelsen.

Det bemærkes, at hvis en myndighed holder lukket i en sammenhængende periode, f.eks. omkring jul og nytår, af en sådan længde, at en anmodning om aktindsigt ikke (med rimelighed) kan forventes færdigbehandlet inden for fristen på syv arbejdsdage, vil dette kunne begrunde, at fristen efter § 36, stk. 2, overskrides.

**4.17.2.3.** Justitsministeriet har fundet anledning til at foretage enkelte sproglige ændringer af § 36, stk. 2, § 37, stk. 3, og § 39, stk. 3, i Offentlighedskommissionens lovudkast. Som eksempel kan nævnes, at der i kommissionens lovudkast er anført, at de sagsbehandlingsfrister, der er nævnt i bestemmelserne, kan udskydes »som følge af navnlig sagens omfang eller kompleksitet«. I det foreliggende lovforslag er det af lovtekniske grunde anført, at de nævnte frister kan udskydes »på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet«. Der er herved ikke tilsigtet nogen ændring med hensyn til, hvornår en myndighed m.v. kan udskyde de nævnte frister, og det er således også i bemærkningerne til bestemmelserne anført, at en udskydelse navnlig kan ske som følge af sagens omfang eller kompleksitet.

**4.17.2.4.** For så vidt angår bestemmelsen i § 37, stk. 1, om, at en aktindsigtsafgørelse kan påklages

særskilt og direkte til den øverste administrative klageinstans bemærkes, at bestemmelsen – foruden at varetage hensynet til at sikre en hurtig og effektiv klagesagsbehandling – har til formål at bidrage til en ensartet praksis og retsanvendelse. Den nævnte bestemmelse indebærer, at der i de tilfælde, hvor der mellem den myndighed, som har truffet afgørelse om aktindsigt i første instans, og den øverste administrative klageinstans på området i det administrative hierarki i øvrigt findes en mellemliggende myndighed, ikke som alternativ til klage til den øverste administrative klageinstans vil kunne klages til den pågældende mellemliggende myndighed. Denne begrænsning i klageadgangen er i overensstemmelse med de nævnte formål, som § 37, stk. 1, tilsigter at varetage.

**4.17.2.5.** Justitsministeriet kan tiltræde bestemmelsen i § 39, stk. 1, i Offentlighedskommissionens lovudkast om, at sagsbehandlingstiden skal kunne påklages særskilt og direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den pågældende sag, hvis en anmodning om aktindsigt ikke er færdigbehandlet inden 14 arbejdsdage efter modtagelsen.

Justitsministeriet er i den forbindelse enig med Offentlighedskommissionen i, at sagsbehandlingstiden i disse tilfælde først skal kunne påklages, når der er gået 14 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget af den pågældende myndighed, jf. pkt. 4.17.1.6. Dette indebærer efter ministeriets opfattelse, at klageinstansen ikke skal behandle særskilte klager over sagsbehandlingstiden, som indgives før dette tidspunkt.

**4.17.2.6.** Justitsministeriet kan ud fra en principiel betragtning tiltræde Offentlighedskommissionens overvejelser om, at gennemførelse af en anmodning om aktindsigt som udgangspunkt bør være gratis for den aktindsigtssøgende, jf. pkt. 4.17.1.9. Justitsministeriet er imidlertid også enig med kommissionen i, at en betalingsordning i forbindelse med gennemførelse af aktindsigt skal opretholdes, bl.a. fordi en sådan ordning vil kunne medvirke til, at anmodninger om at få kopier af myndighedernes dokumenter ikke bliver fremsat ukritisk, ligesom ordningen vil tilgodese hensynet til det offentlige økonomi.

Justitsministeriet kan tiltræde det, som kommissionen har anført om, at det er væsentligt, at det beløb, der kan opkræves, ikke fastsættes så højt, at betalingsordningen indebærer en reel begrænsning i adgangen til at kræve kopier udleveret. Justitsministeriet tiltræder i dette lys kommissionens forslag om, at gennemførelse af en anmodning om aktindsigt som udgangspunkt bør være gratis for den aktindsigtssøgende, og at den bundgrænse på 25 kr., der er fastsat i den gældende betalingsbekendtgørelse, bør forhøjes til 100 kr.

I forhold til usædvanlige papirformater eller kopiering af »utraditionelle« dokumenter – f.eks. et lydband eller film – tiltræder Justitsministeriet kommissionens opfattelse, hvorefter myndigheden bør kunne opkræve betaling for at dække de faktiske udgifter, der er forbundet med at fremstille kopien.

For så vidt angår Offentlighedskommissionens betragtning om, at der bør kunne forlanges betaling for en nødvendig underliggende papirgang i forbindelse med aktindsigt, der gennemføres elektronisk, efter principperne for papiraktindsigt – det vil sige baseret på antallet af udskrevne sider uden hensyntagen til de hermed forbundne lønomkostninger – bemærkes følgende:

Justitsministeriet finder på den ene side, at der heller ikke i disse tilfælde bør være adgang til at kræve en betaling, der indebærer en reel begrænsning i adgang til aktindsigt, eller at opkræve betaling, som dækker de lønomkostninger, der er forbundet med behandlingen af anmodningen.

På den anden side finder Justitsministeriet ikke, at det kriterium, der af Offentlighedskommissionen foreslås som styrende for, i hvilket omfang der kan opkræves betaling i forbindelse med en aktindsigt, som gennemføres elektronisk – at der foreligger en nødvendig, underliggende papirgang – er hensigtsmæssigt. Det vil således bl.a. i praksis kunne give anledning til tvivl, om en underliggende papirgang kan

anses for nødvendig, og kriteriet vil efter omstændighederne kunne føre til opkrævning af beløb, som ikke står i rimeligt forhold til det antal sider, som rent faktisk udleveres.

I betænkningens kapitel 22, pkt. 8.3 (side 810), har Offentlighedskommissionen som eksempel på en »nødvendig underliggende papirgang« peget på det tilfælde, hvor et dokument af myndigheden udskrives med henblik på at overdække undtagne oplysninger i dokumentet. Kommissionen har ikke derudover angivet, hvornår en underliggende papirgang i den pågældende sammenhæng skal anses for nødvendig.

Efter Justitsministeriets opfattelse indebærer det nævnte kriterium imidlertid som nævnt, at der i en række tilfælde vil kunne opstå tvivl om, hvorvidt der kan opkræves betaling i forbindelse med en aktindsigt, som gennemføres elektronisk. Der kan f.eks. rejses det spørgsmål, om det vil kunne anses for en nødvendig underliggende papirgang at kopiere en sags dokumenter, hvis de (originale) dokumenter ikke er tilgængelige for den sagsbehandler, der skal behandle anmodningen om aktindsigt, fordi de skal bruges i den fortsatte behandling af den materielle sag, der anmodes om aktindsigt i. Ligeledes kan der rejses det spørgsmål, om det vil kunne anses for en nødvendig underliggende papirgang, at vedkommende sagsbehandler udskriver sagens elektroniske akter, fordi sagsbehandleren finder en gennemgang af sagens akter i papirform nødvendig, f.eks. for at kunne sammenholde flere akter i sagen, inden der tages stilling til, om dokumenter eller oplysninger skal undtages fra retten til aktindsigt.

Hvis det i forhold til den betalingsordning, som Offentlighedskommissionen har lagt op til, i de to nævnte eksempler skulle anses for en nødvendig underliggende papirgang at kopiere henholdsvis udskrive sagens dokumenter, ville dette skabe hjemmel til at opkræve et beløb, som ikke står i rimeligt forhold til det antal sider, som i det konkrete tilfælde rent faktisk udleveres. Hvis det f.eks. var nødvendigt at kopiere sagens 500 sider for at behandle aktindsigtsanmodningen, ville der således efter Offentlighedskommissionens betalingsordning kunne opkræves 509 kr. (10 kr. for den første side og 1 kr. for hver enkel af de resterende 499 sider), selv om der kun blev udleveret nogle få sider via e-mail. Dette ville efter Justitsministeriets opfattelse ikke være en rimelig konsekvens af betalingsordningen.

Hertil kommer, at det for den, der har anmodet om aktindsigt, ville kunne fremstå som uigennemskueligt og tilfældigt, om vedkommende kunne blive opkrævet betaling for at modtage aktindsigten elektronisk, da det i givet fald i praksis ville afhænge af, hvordan den enkelte myndighed (og sagsbehandler) tilrettelagde den interne behandling af aktindsigtsanmodninger, om der forelå en »nødvendig underliggende papirgang«, og da det således ville kunne variere fra myndighed til myndighed.

Det skal nævnes, at det efter Justitsministeriets opfattelse ikke ville være hensigtsmæssigt i stedet at udforme betalingsordningen således, at der alene var adgang til at opkræve betaling for aktindsigt, som gennemføres elektronisk, i det ene tilfælde, som Offentlighedskommissionen har opstillet som eksempel. Dette ville således ikke sikre en tilstrækkelig varetagelse af hensynet til at modvirke, at anmodninger om aktindsigt fremsættes ukritisk, som også af Offentlighedskommissionen er anført som et hensyn bag betalingsordningen, jf. pkt. 4.17.1.9.

På bl.a. den anførte baggrund finder Justitsministeriet, at ordningen for betaling for aktindsigt, der gennemføres elektronisk, i stedet bør være, at der kan opkræves 100 kr., hvis der udleveres mere end 100 sider elektronisk, uanset om der har været en underliggende papirgang eller ej, og uanset hvor mange flere sider end 100 der udleveres. En sådan ordning vil efter Justitsministeriets opfattelse være enkel at administrere for myndighederne og gennemskuelig for den, der anmoder om aktindsigt. Adgangen til at opkræve betaling vil endvidere ikke variere fra myndighed til myndighed afhængigt af, hvordan behandlingen af aktindsigtsanmodninger er tilrettelagt i den enkelte myndighed.

Justitsministeriet agter efter lovens vedtagelse med hjemmel i § 40, stk. 3, at udstede en betalingsbekendtgørelse i overensstemmelse med det, der er anført ovenfor.

**4.17.2.7.** Det bemærkes endeligt, at bestemmelsen i § 40, stk. 2, jf. stk. 1, om, at vedkommende myndighed skal udlevere dokumenterne, sammenstillingen af oplysningerne eller databeskrivelsen i den form, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker, ikke indebærer en pligt for myndigheden til at udarbejde materialet i en anden form, end det allerede foreligger hos myndigheden. Af de nævnte bestemmelser følger således bl.a. ikke en pligt for myndigheden til at udarbejde nyt materiale i anledningen af anmodningen om aktindsigt, herunder at udarbejde en sammenfatning af det materiale, der er ansøgt om aktindsigt i, eller en udgave af det pågældende materiale på f.eks. fremmedsprog, selvom den, der har fremsat anmodningen, ønsker det.

Om den gældende ordning om aktindsigtens gennemførelse henvises der til pkt. 3.6.2.

Der henvises uddybende til bemærkningerne til lovforslagets §§ 36-41.

## **5. Økonomiske og administrative konsekvenser m.v.**

### **5.1. Indledning**

Med denne lov sker der en udbygning af den gældende offentlighedslovs grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning. Der henvises til pkt. 2.3.1.2. i de almindelige bemærkninger, der indeholder en sammenfattende oversigt over de elementer i lovforslaget, der ud fra en generel betragtning kan siges enten at udbygge eller begrænse den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning.

Lovforslaget må forventes at betyde et vist øget ressourceforbrug dels i forbindelse med, at myndigheder m.v. skal omstille sig til at anvende de nye regler i lovforslaget, dels i forhold til den fremtidige administration af loven.

Lovforslaget må dog samtidig antages at betyde en vis lettelse i myndighedernes administration, idet der på en række områder sker en lovfæstelse af gældende ret. På denne baggrund og i lyset af den måde, som lovforslaget er bygget op på, gives der således et bedre overblik over omfanget af retten til indsigt i den offentlige forvaltning end den gældende offentlighedslov. Det vurderes på denne baggrund, at der til trods for lovforslagets mere omfattende og umiddelbart mere komplekse karakter, vil være visse administrative lettelser forbundet hermed.

Endvidere er det vurderingen, at de dele af lovforslaget, der medfører en tilpasning af loven til de vilkår og arbejdsformer, der gælder for den offentlige forvaltning i dag, også vil betyde visse administrative lettelser for myndighederne.

Forsøgsordning med postlister, som forudsættes etableret senest et år efter lovens ikrafttræden, jf. § 16, vil blive søgt etableret i forhold til myndigheder, der vurderes at have et it-system, som på en hensigtsmæssig måde kan understøtte ordningen. Det forventes på den baggrund, at de økonomiske og administrative konsekvenser forbundet med forsøgsordningen vil være relativt begrænsede. Der henvises nærmere om forsøgsordningen til bemærkningerne til § 16 og til punkt 4.8 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det bemærkes, at lovforslaget bl.a. skal ses i sammenhæng med det samtidigt fremsatte følgelovforslag om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven, der er nævnt i pkt. 1.

### **5.2. Økonomiske og administrative konsekvenser for staten**

Det må forventes, at loven vil indebære administrative konsekvenser for staten i forbindelse med omstillingen til at skulle anvende de nye regler.

Endvidere skønnes de ændrede regler at betyde et vist øget ressourceforbrug fremadrettet i forhold til de statslige myndigheders behandling af anmodninger om aktindsigt. Det gælder dels i forhold til det antal anmodninger om aktindsigt, som kan forventes modtaget, dels i forhold til behandlingen af den enkelte anmodning om aktindsigt. Som anført under punkt 5.1 forventes der imidlertid samtidig at være visse administrative lettelser forbundet med, at den ny offentlighedslov udgør en mere samlet regulering af retten til indsigt i den offentlige forvaltning. Endvidere vil der være visse lettelser forbundet med, at loven – f.eks. i forhold til ministerbetjeningsdokumenter, jf. § 24 – i større udstrækning søger at tage højde for den nutidige politiske beslutningsproces.

Samlet set er det vurderingen, at lovforslaget i en overgangsperiode vil betyde et øget administrativt ressourceforbrug, men at det med tiden alene vurderes at have mindre økonomiske konsekvenser for de statslige myndigheder. Udgifterne forbundet hermed afholdes inden for de respektive statslige myndigheders rammer. Det gælder også udgifter forbundet med at indgå i forsøgsordningen med postlister.

For så vidt angår forslaget om oprettelse af en Offentlighedsportal, som vil blive varetaget af Justitsministeriet, bemærkes, at udgifterne til etablering og løbende drift vil blive afholdt inden for Justitsministeriets eksisterende ramme.

### **5.3. Økonomiske og administrative konsekvenser for kommunerne og regionerne**

De økonomiske og administrative konsekvenser for kommunerne og regionerne vil – ligesom for de statslige myndigheder – dels vedrøre det ressourceforbrug, som der vil være forbundet med omstillingen til at skulle anvende de nye regler, dels det fremadrettede forventelige ressourceforbrug i forhold til behandlingen af anmodninger om aktindsigt efter den nye lovs ikrafttræden, herunder betydningen af de nye regler i forhold til antallet af anmodninger om aktindsigt, som den enkelte myndighed modtager, og ressourceforbruget forbundet med behandlingen af den enkelte anmodning.

Lovforslaget og følgelovforslaget, der er omtalt i pkt. 1.2, vil samlet set medføre merudgifter på 33,1 mio. kr. årligt for kommunerne og 2,2 mio. kr. årligt for regionerne. Udgifterne vil blive finansieret fra reserven på konto 11.11.79.60 på finansloven for 2013.

### **5.4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet**

Med lovforslaget tilpasses loven til bl.a. det forhold, at stadig flere opgaver af offentlig karakter henlægges til institutioner, der drives i selskabsform, og som ikke er omfattet af den nugældende offentlighedslov.

Med lovforslaget udvides lovens organisatoriske anvendelsesområde til bl.a. også at gælde selskaber, hvor det offentlige ejer mere end 75 % af ejerandelene, forudsat at selskabet ikke er børsnoteret, jf. § 4, og til selskaber, institutioner m.v., der har fået beføjelse til at træffe afgørelser på statens, en regions eller en kommunes vegne for så vidt angår den del af virksomheden, der vedrører afgørelsesvirksomhed, jf. § 5, stk. 1.

Disse udvidelser af anvendelsesområdet vil indebære et behov for en vis tilpasning hos de pågældende selskaber, institutioner m.v., som omfattes af loven, med henblik på at sikre, at de kan efterleve reglerne om aktindsigt og notatpligten. Lovforslaget vil som følge heraf have visse administrative konsekvenser for de pågældende selskaber, institutioner m.v.

Lovforslaget vurderes imidlertid ikke at medføre egentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser.

### 5.5. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget indeholder ikke administrative konsekvenser for borgerne.

### 5.6. Sammenfattende skema

De økonomiske og administrative aspekter af lovforslaget, der er omtalt under pkt. 5.1-5.5, er sammenfattet i skemaet nedenfor.

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser og indeholder ikke EU-retlige aspekter.

	Positive konsekvenser/ mindre udgifter	Negative konsekvenser/ merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen.	<p>Lovforslaget vurderes at medføre visse merudgifter i forbindelse med overgangen til det nye regelsæt.</p> <p>Fremadrettet vurderes lovforslaget alene at have mindre økonomiske konsekvenser jf. ovenfor.</p> <p>Lovforslagets forsøgsordning med postlister og forslaget om oprettelse af en offentlighedsportal vil have visse økonomiske konsekvenser for de berørte myndigheder. Udgifterne forbundet hermed afholdes inden for myndighedernes eksisterende rammer.</p> <p>Lovforslaget og følgelovforslaget, der er omtalt i pkt. 1.2, vil samlet set medføre merudgifter på 33,1 mio. kr. årligt for kommunerne og 2,2 mio. kr. årligt for regionerne.</p>
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Lovfæstelse af gældende ret vil betyde en vis lettelse i administrationen for myndighederne. Endvidere vil lovens bestemmelser om ministerbetjeningsdokumenter, som i højere grad tager hensyn til den nutidige politiske beslutningsproces, medføre en vis administrativ lettelse.	<p>Udbygningen af den gældende offentlighedsordning forventes at betyde et administrativt merforbrug, herunder til omlægning af arbejdsgange.</p> <p>Endvidere forventes der fremadrettet at være et vist øget administrativt ressourceforbrug forbundet med myndighedernes behandling af aktindsigtssager.</p>

Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen.	Ingen.
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen.	Udvidelse af lovens anvendelsesområde vil betyde, at en række selskaber, institutioner m.v. omfattes af loven.
Miljømæssige konsekvenser	Ingen.	Ingen.
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen.	Ingen.
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.	

## 6. Hørte myndigheder

Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven og det heri indeholdte lovudkast, som dette lovforslag bygger på, har været sendt til høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

Advokatrådet, Akademikernes Centralorganisation, Amnesty International, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Berlingske Media, Centralorganisationernes Fælles Udvalg, Civilstyrelsen, Dagbladet Information, Danmarks Jurist- og Økonomforbund, Danmarks Lokal-Tv Forening, Danmarks Medie- og Journalisthøjskole, Danmarks Radio, Dansk Arbejdsgiverforening, Danske Advokater, Danske Dagblades Forening, Danske Havne, Danske Mediers Forum, Danske Regioner, Dansk Erhverv, Dansk Erhvervsfremme, Dansk Folkeoplysnings Samråd, Danske Specialmedier, Dansk Industri (DI), Dansk Journalistforbund, Dansk Magasinpresses Udgiverforening, Dansk Student Tv Forening, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Kristne Producentkomité, Det Kommunale Kartel, Det Ny Public Servicerråd, Danske Idebaserede Lokale Elektroniske Medier, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, 3F – Faglige Fælles Forbund, Familiestyrelsen, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Foreningen af Danske Interaktive Medier, Foreningen af Danske Lokale Ugeaviser, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Statsforvaltningsdirektører, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, FTF, Handels- og Kontorfunktionærernes forbund i Danmark, Institut for Menneskerettigheder, Juridisk Institut – Syddansk Universitet, Juridisk Institut – Aalborg Universitet, Juridisk Institut – Aarhus Universitet, Jyllandsposten, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstanstatter, Kommunernes Landsforening (KL), Konkurrencestyrelsen, Kriminalpolitisk Forening, Kristeligt Dagblad, Københavns Retshjælp, Københavns Universitet – Det Juridiske Fakultet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsorganisationen i Danmark (LO), Politidirektørforeningen, Politiforbundet, Politiken, Procesbevillingsnævnet, Producentforeningen, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Roskilde, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Radio 100 FM/Talpa Radio, Radio 2, Radioerne, Radio- og TV-nævnet, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigsadvokaten, Rigsombudsmanden på Færøerne, Rigsombudsmanden på Grønland, Rigspolitiet, SAML Sammenslutningen af Medier i Lokalsamfundet, SLRTV, Statsforvaltningen Hovedstaden, Statsforvaltningen Midtjylland, Statsforvaltningen Nordjylland, Statsforvaltningen Sjælland, Statsforvaltningen Syddanmark, Statsansattes Kartel, Stats- og Kommunalt Ansattes Forhandlingsfællesskab, TV2/DANMARK A/S, TV3 A/S og Århus Retshjælp.

## *Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

### *Til kapitel 1*

#### *Lovens formål og anvendelsesområde*

##### *Lovens formål*

###### *Til § 1*

Bestemmelsen, der ikke findes i den gældende lov, indeholder en nærmere angivelse af de grundlæggende formål, som loven navnlig varetager. Om de principielle overvejelser, der ligger bag indsættelsen af bestemmelsen, henvises til pkt. 4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger samt betænkningens kapitel 8, pkt. 3.2 (side 247 ff. ).

Bestemmelsen fremhæver indledningsvis, at loven har til formål at *sikre åbenhed* hos myndigheder m.v., og hermed bliver lovens grundsynspunkt – offentlighedsprincippet – betonet.

I *nr. 1-5* indeholder bestemmelsen endvidere en nærmere angivelse af de grundlæggende hensyn og formål, som den nævnte åbenhed navnlig skal understøtte.

Efter *nr. 1* har loven til formål at understøtte såvel informations- som ytringsfriheden. Bestemmelsen understreger den sammenhæng, der er mellem retten til at modtage ytringer (informationsfrihed) og retten til at ytre sig (ytringsfriheden). Der sigtes bl.a. til, at åbenhed hos myndigheder m.v. omfattet af loven medvirker til, at medierne kan modtage oplysninger om væsentlige samfundsspørgsmål, herunder spørgsmål af politisk karakter, og kan videreformidle disse oplysninger til offentligheden. Informations- og ytringsfriheden kan i den forstand siges at fungere som gensidige forudsætninger.

Det er i *nr. 2* understreget, at loven har til formål at understøtte borgernes deltagelse i demokratiet. Herved sigtes til, at den adgang til oplysninger om væsentlige samfundsspørgsmål, der følger af åbenhed hos myndigheder m.v. omfattet af loven, kan tilskynde den enkelte borger til på et mere oplyst grundlag at deltage i debatten om sådanne spørgsmål.

Bestemmelsen i *nr. 3* understreger, at loven skal understøtte offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning. Dette hænger sammen med, at loven i kraft af den indsigt i den offentlige forvaltning, som den giver mulighed for, kan være med til at forebygge og forhindre magtmisbrug og anden kritisabel forvaltningsvirksomhed samt tilskynde forvaltningsmyndighederne til at udføre deres virksomhed og funktioner på et fuldt forsvarligt og sagligt grundlag.

Efter bestemmelsen i *nr. 4* har loven også til formål at understøtte mediernes formidling af informationer til offentligheden.

Dette skal ses i lyset af, at der med den adgang til indsigt i den offentlige forvaltnings dokumenter og sager, som loven sikrer, stilles et omfattende nyhedsmateriale til mediernes rådighed. Loven bidrager således til, at medierne kan informere offentligheden om spørgsmål, der behandles af den offentlige forvaltning, på et korrekt og fyldestgørende grundlag.

Ifølge bestemmelsens *nr. 5* har loven endvidere til formål at understøtte offentlighedens tillid til den offentlige forvaltning, hvilket skal ses i sammenhæng med, at offentligheden ved at få indsigt i forvaltningsmyndighedernes udførelse af deres opgaver kan få indsigt i de hensyn og overvejelser, der ligger bag den enkelte myndigheds beslutning om at udføre en opgave på en bestemt måde. En sådan indsigt vil

kunne skabe større forståelse for myndighedernes opgaveudførelse og derved understøtte offentlighedens tillid til den offentlige forvaltning.

Om de formål, som en offentlighedsordning i øvrigt varetager – samt en nærmere beskrivelse af de formål, der er nævnt i nr. 1-5 – henvises desuden til betænkningens kapitel 8, pkt. 3.1.1–3.1.5 (side 242 ff. ). Der henvises i øvrigt om bestemmelsen i § 1, stk. 1, til pkt. 4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Bestemmelsens fremhævelse af lovens grundsynspunkt om åbenhed indebærer ikke, at lovens øvrige bestemmelser alene skal fortolkes ud fra et princip om åbenhed. Tvivl om fortolkningen af lovens bestemmelser, herunder undtagelsesbestemmelserne, fører således ikke uden videre til, at der med henvisning til grundsynspunktet skal meddeles aktindsigt. Dette betyder, at de hensyn, som undtagelsesbestemmelserne bygger på – og som enten direkte eller forudsætningsvis følger af loven – også skal tillægges betydning i fortolkningssituationen.

Om formålsbestemmelsens betydning i øvrigt samt betydningen af de hensyn, der taler imod offentlighed, og som lovens undtagelsesbestemmelser tager sigte på at beskytte, henvises til betænkningens kapitel 8, pkt. 3.2 (side 247 ff. ).

Bestemmelsen i *stk. 2*, der er ny, fastsætter, at 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. Herved sigtes der til, at myndighederne m.v. ved etableringen og udviklingen af nye digitale værktøjer bør holde sig for øje, at de indrettes på en sådan måde, at de er fremmende for offentlighedsprincippet virkeliggørelse, herunder således, at aktindsigt i givet fald kan meddeles ved e-mail.

Det anførte indebærer endvidere, at en myndighed m.v. ved etablering og udvikling af (nye) databaser bør søge at tage hensyn til, at den enkelte database indrettes på en sådan måde, at det er muligt ved få og enkle kommandoer at få foretaget et dataudtræk i overensstemmelse med lovudkastets § 11.

Der henvises ligeledes om bestemmelsen i § 1, stk. 2, til pkt. 4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Om baggrunden for bestemmelsen henvises desuden til betænkningens kapitel 11, pkt. 4.5 (side 381).

### *Lovens organisatoriske anvendelsesområde*

#### *Til § 2*

Bestemmelsen fastslår, at loven finder anvendelse på al virksomhed, der udøves af myndigheder inden for *den offentlige forvaltning*. Enkelte af lovens bestemmelser gælder dog alene for de mere centrale forvaltningsmyndigheder. Der henvises herom til lovforslagets § 12, stk. 2, § 15, stk. 4, § 16 og § 17, stk. 3.

Den offentlige forvaltning omfatter alle statslige forvaltningsmyndigheder, herunder nævn, råd og udvalg samt særlige forvaltningsmyndigheder som Nationalbanken og Danmarks Radio. Omfattet er også alle kommunale og regionale myndigheder, herunder kommunale og regionale udvalg, kommunale fællesskaber samt lokale myndigheder med selvstændig kompetence som børn- og ungeudvalg og huslejenævn.

Bestemmelsen omfatter alene myndigheder inden for den offentlige *forvaltning* (forvaltningsmyndigheder), men ikke offentlige myndigheder som sådan. Bestemmelsen omfatter således *ikke domstolene*, og gælder dermed hverken for de almindelige domstole (Højesteret, landsretterne, byretterne og Sø- og Handelsretten) eller for de specielle domstole, som f.eks. Arbejdsretten, Boligretterne og Tjenestemand retten.

Loven gælder endvidere *ikke for Folketinget eller organer tilknyttet tinget*, f.eks. Folketingets Ombudsmand, Rigsrevisionen eller Statsrevisorerne, ligesom den ikke gælder for udenlandske myndigheder eller internationale organisationer, selvom myndighederne eller organisationerne har f.eks. kontor i Danmark.

Med hensyn til den nærmere afgrænsning af, hvilke forvaltningsmyndigheder der falder henholdsvis indenfor og udenfor offentlighedslovens anvendelsesområde, henvises i øvrigt til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 9, pkt. 2.5 og pkt. 2.6 (side 263 ff. ). Der henvises desuden til pkt. 4.1.1.1, jf. pkt. 3.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det følger af bestemmelsen, at loven finder anvendelse på *al virksomhed*, der udøves af myndigheder inden for den offentlige forvaltning, og loven omfatter således som udgangspunkt både sager om udstedelse af generelle eller konkrete retsakter (afgørelsessager) og enhver anden form for virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, herunder såkaldt faktisk forvaltningsvirksomhed. En stor del af den virksomhed, der udøves af det offentlige på social-, sundheds- og undervisningsområdet, er eksempler på faktisk forvaltningsvirksomhed.

Loven finder dog alene anvendelse på den virksomhed, der udøves af *den offentlige forvaltning*. Loven finder således ikke anvendelse på den virksomhed, som en person, der er ansat eller på anden måde er en del af en forvaltningsmyndighed, udøver, hvis det ikke sker som led i den pågældendes varetagelse af sine opgaver i forvaltningsmyndigheden.

Hvis f.eks. en offentligt ansat i sin arbejdstid udarbejder et dokument til privat brug eller til brug for et bijob, vil det pågældende dokument ikke være omfattet af retten til aktindsigt, allerede fordi dokumentet ikke er tilvejetragt som led i virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning.

Det følger af det anførte, at loven heller ikke finder anvendelse på den virksomhed, som en minister f.eks. udøver i sin egenskab af medlem af Folketinget eller af et politisk parti. Dette gælder, selvom ministeren i den forbindelse gør brug af f.eks. ministeriets computer til at udarbejde et dokument. Der henvises i den forbindelse til betænkningens kapitel 9, pkt. 2.11.1 (side 281 f. ) og pkt. 6.3 (side 290 ff. ).

### *Til § 3*

Bestemmelsen i *stk. 1* er – bortset fra stk. 1, nr. 3 – udtryk for en lovfæstelse af gældende ret, da de selvejende institutioner, der er nævnt i stk. 1, nr. 1 og 2, er omfattet af den gældende offentlighedslov, idet de henregnes til den offentlige forvaltning. Der henvises herom til pkt. 4.1.1.2, jf. pkt. 3.2.2, i lovforslagets almindelige bemærkninger og til betænkningens kapitel 9, pkt. 6.8.1-6.8.2 (side 298 ff. ).

Det følger af bestemmelsen, at loven finder anvendelse på *al virksomhed*, der udøves af de selvejende institutioner og foreninger m.v., der er omfattet af nr. 1-3, men dog således, at det alene er lovens aktindsigtsregler og reglerne om notatpligt, der gælder for de pågældende institutioner m.v. Det indebærer, at bl.a. retten til at få foretaget en sammenstilling af oplysninger i de pågældende institutioners databaser (dataudtræk) samt retten til indsigt i databeskrivelsen ikke gælder.

Bestemmelsen i *stk. 1, nr. 1*, omfatter *selvejende institutioner, foreninger og fonde m.v.*, der er oprettet ved lov eller i henhold til lov. Omfattet af bestemmelsen er bl.a. visse gymnasieskoler, Landsbyggefonden, Byggeskadefonden, Feriefonden, ATP og Lønmodtagernes Dyrtidsfond.

De nævnte institutioner er også efter gældende ret omfattet af offentlighedsloven, men der har udviklet sig en praksis, hvor de pågældende (selvejende) institutioner kun er omfattet af loven efter en konkret vurdering af samtlige sagens omstændigheder. Med bestemmelsen er det fastsat, at sådanne institutioner umiddelbart er omfattet af loven, og der skal derfor ikke længere foretages en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.

Det forudsættes dog i den forbindelse, at de nævnte institutioner m.v. – i overensstemmelse med, hvad der følger af gældende ret – ikke skal være omfattet af offentlighedsloven, hvis det fremgår af det retsgrundlag, der ligger til grund for oprettelsen, at institutionen ikke skal være en del af den offentlige forvaltning. Det kan eksempelvis fremgå af forarbejderne til den lov, hvormed institutionen er oprettet, at institutionen ikke skal henregnes til den offentlige forvaltning.

Bestemmelsen i *stk. 1, nr. 2*, er en lovfæstelse af gældende ret for så vidt angår selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet på privatretligt grundlag, men som henregnes til den offentlige forvaltning, idet 1) de udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og 2) er undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol.

Bestemmelserne i *stk. 1, nr. 1 og 2*, gælder for privatretligt organiserede enheder uanset organisationsformen, jf. udtrykket »selvejende institutioner, fonde og foreninger m.v.«. Omfattet af bestemmelsen er bl.a. sociale institutioner med driftsoverenskomst.

Det er med bestemmelsen i *stk. 1, nr. 2*, forudsat, at den praksis, der har udviklet sig i forbindelse med anvendelsen af offentlighedsloven, forvaltningsloven og loven om Folketingets Ombudsmand med hensyn til, hvornår de pågældende institutioner m.v. kan henregnes til den offentlige forvaltning, videreføres, jf. om denne praksis betænkningens kapitel 9, pkt. 2.8.1 (side 271 ff. ).

Bestemmelsen i *stk. 1, nr. 3*, der er ny, fastsætter, at lovens regler om aktindsigt og notatpligt også finder anvendelse på KL og Danske Regioner. Der henvises om denne bestemmelse til pkt. 4.3.1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger og til betænkningens kapitel 9, pkt. 6.12.4 (side 318 f. ).

Det følger af stk. 1, at loven finder anvendelse på *al virksomhed*, der udøves af de institutioner m.v., der er omfattet af stk. 1, nr. 1-3. Om forståelsen af dette udtryk henvises til bemærkningerne til § 2.

Bestemmelsen i *stk. 2* er en videreførelse af den gældende lovs § 1, stk. 2. Der henvises herom til pkt. 4.1.1.3, jf. pkt. 3.2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Efter bestemmelsen er visse nærmere angivne virksomheder omfattet af lovens regler om aktindsigt samt notatpligt. Det gælder således visse energiforsyningsvirksomheder (nr. 1), naturgasforsyningsvirksomheder (nr. 2) og kollektive varmforsyningsanlæg (nr. 3). I det omfang en virksomhed af den nævnte karakter er omfattet af loven, indebærer det, at loven gælder for *al virksomhed*, som den pågældende virksomhed udøver. Om bestemmelsens nærmere anvendelsesområde henvises til betænkningens kapitel 9, pkt. 3 (side 283 f. ).

#### *Til § 4*

Bestemmelsen, der er ny, udvider lovens organisatoriske anvendelsesområde, således at loven ikke alene finder anvendelse på de offentlige myndigheder, der er omfattet af § 2, men også på selskaber, der i kraft af det offentliges ejerskab er undergivet en betydelig grad af offentlig styring og kontrol.

Bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt.*, fastsætter, at loven – bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17 – finder anvendelse på *al virksomhed*, der udøves af selskaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder.

Det følger af bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt., at loven med de anførte undtagelser – i lighed med, hvad der gælder for de myndigheder, der er omfattet af § 2 – finder anvendelse på *al virksomhed*, der udøves af de pågældende selskaber. Loven finder således anvendelse på hele selskabet og ikke alene for den virksomhed, der kan betegnes som forvaltningsvirksomhed.

Ifølge bestemmelsen finder loven anvendelse for selskaber, hvis *mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder*. Om begrundelsen herfor henvises der til betænkningens side 304 ff. og pkt. 4.3.1.2 og pkt. 4.3.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det afgørende for, om loven gælder for et selskab, er, hvorvidt denne betingelse om offentlig ejerskab på mere end 75 % er opfyldt på tidspunktet for modtagelsen af anmodningen om aktindsigt.

Ved *selskaber* forstås juridiske personer med en formue adskilt fra det offentlige formue, der driver forretningsmæssig virksomhed. Dermed omfattes bl.a. aktieselskaber og anpartsselskaber omfattet af selskabsloven. Endvidere omfattes selskaber, der er omfattet af lov om visse erhvervsdrivende virksomheder, der gælder for enkeltmandsvirksomheder, interessentskaber, kommanditselskaber, andelsselskaber (andelsforeninger) samt andre selskaber og foreninger med begrænset ansvar, som ikke er omfattet af selskabsloven eller lov om erhvervsdrivende fonde.

Som anført finder loven alene anvendelse for de omhandlede selskaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder.

Det er herved forudsat, at loven finder anvendelse på sådanne selskaber, uanset om der er tale om direkte eller indirekte ejerskab af mere end 75 % af ejerandelene. Ved indirekte ejerskab forstås ejerskab gennem en eller flere andre juridiske personer. F.eks. vil et selskab, hvori ejerandelene er fordelt med 25 % på fire selskaber, som staten alle ejer 100 % af, være omfattet af bestemmelsen. Derimod vil et selskab, der er 76 % ejet af et andet selskab, som det offentlige ejer 76 % af, ikke være omfattet af bestemmelsen.

Bestemmelsen i *stk. 1, 2. pkt.*, fastsætter, at loven ikke finder anvendelse på børsnoterede selskaber eller disses datterselskaber.

Ved børsnoterede selskaber forstås selskaber, der har aktier optaget til handel på et reguleret marked i et EU- eller EØS-land.

Om begrundelsen for, at børsnoterede selskaber er undtaget fra lovens anvendelsesområde henvises til betænkningens side 307 samt pkt. 4.3.1.2 og 4.3.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger

Ifølge bestemmelsen i *stk. 2* kan vedkommende minister 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.

Det forudsættes, at bestemmelsen i stk. 2 navnlig finder anvendelse i forhold til offentligt ejede selskaber, der ikke udøver forvaltningsvirksomhed, og som udøver virksomhed, der i altovervejende grad er konkurrenceudsat. Ved beslutninger om at undtage selskaber i medfør af bestemmelsen i stk. 2, vil det således i almindelighed være en forudsætning, at selskaberne udfører opgaver, der ikke har karakter af traditionel forvaltningsvirksomhed. Endvidere vil det i almindelighed være en forudsætning, at selskaberne udøver virksomhed, der i altovervejende grad er konkurrenceudsat. Afgørelsen heraf må bero på en konkret bedømmelse i hvert enkelt tilfælde.

Det vil desuden være nærliggende under henvisning til karakteren af den virksomhed, der udøves i Finansiell Stabilitet A/S, at undtage dette selskab (sammen med dets datterselskaber) fra offentlighedslovens anvendelsesområde.

Endvidere er det med bestemmelsen i stk. 2 forudsat, at den vil kunne anvendes i forhold til *offentligt ejede selskaber under børsnotering* fra tidspunktet for offentliggørelsen af et af Finanstilsynet godkendt prospekt for udbuddet af aktier. Hvis et offentligt ejet selskab er under børsnotering, vil det således

fra tidspunktet for offentliggørelsen af et prospekt af den nævnte karakter kunne give anledning til samme problemstilling som den, der gælder for selskaber, som er børsnoterede, jf. bemærkningerne til stk. 1, 2. pkt. Således vil udlevering af dokumenter og oplysninger i medfør af retten til aktindsigt kunne give anledning til tvivl om, hvorvidt selskabet ud fra en forsigtighedsbetragtning skal udsende en prospektmeddelelse vedrørende de udleverede dokumenter og oplysninger. Dermed opstår imidlertid en risiko for, at der skabes en uklarhed i forhold til de potentielle investorer, hvilket kan have en negativ indvirkning på aktiekursen.

Særligt med hensyn til kommunalt og regionalt ejede selskaber bemærkes, at den minister, der efter forhandling med justitsministeren og KL og Danske Regioner kan fastsætte regler om undtagelse af sådanne selskaber, er den minister, der har det ressortmæssige ansvar for det pågældende sektorområde. Som et eksempel kan nævnes, at transportministeren efter forhandling med justitsministeren og KL kan fastsætte regler om undtagelse af kommunalt ejede selskaber, der driver virksomhed inden for transportsektoren.

Med hensyn til eksisterende selskaber bemærkes, at det af hensyn til det enkelte selskab vil være hensigtsmæssigt, at det inden lovens ikrafttræden bliver afklaret, hvorvidt det skal undtages efter stk. 2, således at det ikke bliver omfattet af loven og kort tid derefter bliver undtaget. Justitsministeriet vil af den grund iværksætte en høring af samtlige ministerier samt KL og Danske Regioner med henblik på at få afklaret det nævnte spørgsmål.

Det bemærkes, at hvis det af en anden lov end offentlighedsloven følger, at offentlighedsloven skal finde anvendelse for et bestemt selskab, kan bestemmelsen i stk. 2 ikke anvendes. Dette gælder, uanset om vedkommende lov er vedtaget før eller efter gennemførelsen af dette lovforslag.

Der henvises uddybende om bestemmelsen i § 4 til pkt. 4.3.1.2 og pkt. 4.3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

#### *Til § 5*

Efter bestemmelsen i *stk. 1* finder loven anvendelse for selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger m.v., i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået beføjelse til at *træffe afgørelser* på statens, en regions eller en kommunes vegne. Der er efter den gældende lovs § 1, stk. 3, mulighed for, at offentlighedsloven ved en administrativ beslutning kan bringes i anvendelse i sådanne tilfælde, men med den foreslåede bestemmelse vil sådanne selskaber m.v. være umiddelbart omfattet af loven.

Bestemmelsen vil omfatte en bred vifte af selskaber m.v., som træffer afgørelse på statens, en regions eller en kommunes vegne. F.eks. vil en forening som Mellempfolkeligt Samvirke blive omfattet direkte af loven for så vidt angår de afgørelser om egnethed efter § 2 i lov om værnepligtens opfyldelse ved bistan SARbejde i udviklingslandene, som Mellempfolkeligt Samvirke træffer. Som et andet eksempel kan nævnes, at private aktører, som af en kommune i medfør af sygedagpengelovens § 19, stk. 1, 1. pkt., overlades opgaver efter loven til at træffe afgørelse, vil være omfattet.

Den omstændighed, at private institutioner m.v., som udfører virksomhed, der ligeledes udføres af offentlige myndigheder, som led i denne virksomhed f.eks. efter udtrykkelig lovbestemmelse træffer afgørelse i forhold til borgerne, indebærer ikke, at der træffes afgørelse på det offentliges vegne, med mindre andet konkret kan udledes af den pågældende lov eller dens forarbejder.

I det omfang bestemmelsen finder anvendelse, vil det i modsætning til, hvad der følger af §§ 2-4, ikke indebære, at hele institutionen m.v. omfattes af loven. Offentlighedslovens regler om aktindsigt og notatpligt vil således alene gælde den del af institutionens virksomhed, der vedrører afgørelsesvirksomhed.

Efter bestemmelsen i *stk. 2* kan vedkommende minister dog efter forhandling med justitsministeren

bestemme, at loven (heller) ikke for afgørelsesvirksomheden skal finde anvendelse på de pågældende institutioner m.v. Bestemmelsen forudsættes alene anvendt i særlige tilfælde, hvor tungtvejende hensyn taler imod, at offentligheden får indsigt i afgørelsesvirksomheden hos den private aktør.

Bestemmelsen i *stk. 3* giver hjemmel til, at vedkommende minister – ligesom efter den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 1, stk. 3 – efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om, at loven skal finde anvendelse på nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v., såfremt udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige, regionale eller kommunale midler. Det forudsættes, at bestemmelsen i stk. 3 anvendes i overensstemmelse med det, der gælder i forhold til den gældende lovs § 1, stk. 3, herunder for så vidt angår spørgsmålet om, hvornår udgifterne »overvejende« dækkes af offentlige midler, jf. herom betænkningen side 284.

Det følger af bestemmelsen, at vedkommende minister i regler, der udstedes efter stk. 3, kan bestemme, at loven alene skal finde delvist anvendelse på det pågældende selskab m.v., f.eks. således at alene lovens regler om aktindsigt gælder for selskabet m.v.

I regler, der udstedes efter stk. 3, vil det endvidere kunne fastsættes, at adgangen til aktindsigt ikke gælder i forhold til dokumenter, der er indgået til eller oprettet af de pågældende selskaber m.v., inden offentlighedsloven blev bragt i anvendelse for selskaberne m.v.

Særligt med hensyn til kommunale og regionale institutioner m.v. henvises der til bemærkningerne til lovforslagets § 4, stk. 2, vedrørende forståelsen af begrebet »vedkommende minister« i stk. 2 og stk. 3.

Der henvises om bestemmelsen i § 5 til pkt. 4.3.1.3 og pkt. 4.3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

#### *Til § 6*

Bestemmelsen, der er ny, fastsætter en pligt for en forvaltningsmyndighed, der har overladt opgaver til en virksomhed m.v., som efter lovgivningen påhviler det offentlige, at sikre sig, at den pågældende virksomhed løbende giver oplysninger til myndigheden om udførelsen af opgaverne. Bestemmelsen fastsætter endvidere, at de pågældende oplysninger hos vedkommende forvaltningsmyndighed vil være omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler.

Bestemmelsen har til *formål* at medvirke til, at offentligheden ved at søge om aktindsigt hos vedkommende forvaltningsmyndighed i oplysningerne fra den pågældende virksomhed om udførelsen af de overladte opgaver har mulighed for at få indblik i, hvorledes virksomheden udfører opgaverne.

Det er med bestemmelsen 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.

Med udtrykket »opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige« sigtes der til de tilfælde, hvor udførelsen af opgaven efter lovgivningen er pålagt eller henlagt til det offentlige. Som eksempler på sådanne opgaver henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 4.3.2.5.

Det bemærkes, at pligten 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 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.

Det forhold, at der skal være tale om overladelse af opgaver, der efter lovgivningen påhviler det offentlige, indebærer, at overladelse af opgaver, der vedrører myndighedens interne eller administrative forhold, ikke vil være omfattet af bestemmelsen. Således vil bestemmelsen ikke finde anvendelse i de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed f.eks. udliciterer rengøring af myndighedens kontorer, serviceringen af myndighedens computersystemer og lignende.

Selvom der er tale om overladelse af opgaver, der efter lovgivningen påhviler det offentlige, vil bestemmelsen ikke finde anvendelse i de tilfælde, hvor det følger af lovgivningen på det pågældende område – eller eventuelt af lovforslagets § 5 om afgørelsesvirksomhed – at der vil være adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven hos den private virksomhed m.v. Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 4.3.2.5.

Det er ikke fastsat, hvor tit myndigheden skal sikre, at virksomheden m.v. giver de nævnte oplysninger. Bestemmelsen fastsætter alene, at myndigheden skal sikre, at den pågældende virksomhed *løbende* giver oplysninger om udførelsen af opgaverne. Det er dog forudsat, at myndigheden i almindelighed skal sikre sig, at den én gang om året modtager de nævnte oplysninger. Om der er grund til, at myndigheden sikrer sig oplysninger i videre udstrækning end det anførte – f.eks. én gang hvert halve år – må bl.a. afhænge af den nærmere karakter af de overladte opgaver, herunder om der er tale om opgaver, der er af væsentlig betydning for offentligheden.

Der er overladt myndigheden en bred margin med hensyn til vurderingen af, hvilke oplysninger der skal indhentes, og det er således ikke en forudsætning, at der indhentes en længere (detaljeret) redegørelse om udførelsen af de overladte opgaver. På den anden side er det dog forudsat, at de oplysninger, der indhentes, i almindelighed har et sådant omfang, at de giver et overblik over, hvorledes virksomheden m.v. udfører de overladte opgaver, herunder om virksomheden lever op til de mere specifikke forpligtelser over for f.eks. borgerne, der måtte følge af lovgivningen på det pågældende område.

Vedkommende forvaltningsmyndighed har i øvrigt alene en pligt til at sikre sig, at de pågældende oplysninger indhentes, men myndigheden er derimod ikke ansvarlig for oplysningernes rigtighed. Hvis en myndighed imidlertid bliver opmærksom på eller får mistanke om, at oplysningerne er urigtige, vil det dog bl.a. kunne få betydning for den pågældende virksomheds adgang til at fortsætte med at udføre den pågældende opgave.

Der henvises om bestemmelsen i § 6 til pkt. 4.3.1.4 og pkt. 4.3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

## *Til kapitel 2*

### *Aktindsigt m.v.*

#### *Hovedreglen om retten til aktindsigt*

##### *Til § 7*

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

Bestemmelsen fastslår, at retten til aktindsigt tilkommer *enhver*. Adgangen til aktindsigt tilkommer således juridiske personer (selskaber, organisationer m.v.) og fysiske personer uden hensyntagen til

statsborgerskab, bopæl, alder m.v. Med hensyn til spørgsmålet om børn og unges adgang til aktindsigt henvises til kommissionens overvejelser i betænkningens kapitel 12, pkt. 8.1.2 (side 393 f. ).

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

Det forhold, at der modtages en anmodning om aktindsigt i en sag, vil ikke i sig selv udløse en pligt for forvaltningsmyndigheden til at søge at rekonstruere dokumenter, som på tidspunktet for anmodningen ikke længere findes på sagen. Der vil f.eks. ikke som følge af, at der er modtaget en anmodning om aktindsigt, gælde en pligt for forvaltningsmyndigheden til at forsøge at genskabe slettede e-mails. Hvis myndigheden får en formodning om, at den har været i besiddelse af dokumenter omfattet af anmodningen, som er bortkommet eller f.eks. i strid med arkivlovens regler viser sig at være slettet eller tilintetgjort, vil der imidlertid være pligt til at udfolde rimelige bestræbelser på at rekonstruere dokumenterne. En myndighed må imidlertid i almindelighed kunne lægge til grund, at dokumenter, som tidligere er slettet eller tilintetgjort, er kasseret i overensstemmelse med arkivlovgivningens regler, således at det kun er relevant at søge et dokument rekonstrueret, når der er konkrete holdepunkter for at antage, at det omhandlede dokument ikke burde have været kasseret. I de tilfælde, hvor der herefter består en pligt til at søge et eller flere dokumenter rekonstrueret, kan de slettede dokumenter forsøges rekonstrueret f.eks. ved hjælp af it-backupfiler eller eventuelt ved at rette henvendelse til tidligere eller nuværende medarbejdere med henblik på at undersøge, om de pågældende måtte være i besiddelse af det pågældende materiale. Der vil dog alene være pligt for myndigheden til at rette henvendelse til en tidligere medarbejder i den forbindelse, hvis der er en konkret formodning om, at vedkommende tidligere medarbejder er i besiddelse af relevante dokumenter, som ikke er i myndighedens besiddelse.

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

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

Det er dog en betingelse for retten til aktindsigt, at dokumentet på tidspunktet for fremsættelsen af anmodningen om aktindsigt *er* enten indgået til eller oprettet af myndigheden m.v. Myndighederne m.v. er derfor ikke forpligtet til at imødekomme anmodninger om at få tilsendt fremtidige dokumenter i en bestemt sag (løbende aktindsigt), ligesom der ikke gælder en pligt for myndighederne til at tilvejebringe eller udarbejde dokumenter, der ikke allerede foreligger i sagen, jf. dog lovforslagets § 11. Med bestemmelsen i § 11 foreslås en ret for offentligheden til at kræve, at en forvaltningsmyndighed foretager en sammenstilling af allerede foreliggende oplysninger i myndighedens databaser og således tilvejebringer et nyt dokument, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer.

Et dokument, som en myndighed m.v. alene har adgang til gennem en ekstern database, kan hverken

betragtes som indgået til eller oprettet af den pågældende myndighed, medmindre dokumentet foreligger i form af en udskrift på sagen eller på anden måde er tilgået sagen.

Heller ikke generelt materiale, der som f.eks. lov- og domssamlinger, faglitteratur m.v. er tilgængeligt for myndighedens ansatte på f.eks. et bibliotek eller intranet med henblik på at blive brugt, når det har relevans for myndighedens virksomhed, herunder i forbindelse med konkret sagsbehandling, kan anses for indgået til eller oprettet af den pågældende myndighed i § 7's forstand. Dette gælder også, selvom der måtte være lagt kopier af sådant materiale på en konkret sag. Med hensyn til spørgsmålet om aktindsigt i dokumenter, der indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper, eller dokumenter, der indeholder en systematiseret gengivelse af praksis på bestemte sagsområder, henvises til lovforslagets § 26, nr. 4 og 5.

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

For så vidt angår ministres særlige rådgivere bemærkes, at de skal betragtes som embedsmænd med særlige ansættelsesvilkår. De indgår således som en del af ministeriernes embedsværk, og de er i det væsentlige underlagt de samme regler, som gælder for de øvrige embedsmænd. I overensstemmelse hermed skal spørgsmålet om aktindsigt i materiale, som en særlig rådgiver bruger, vurderes efter offentlighedslovens almindelige regler.

Det følger heraf, at såfremt et dokument er indgået til, afsendt eller udarbejdet af den særlige rådgiver som ansat i vedkommende ministerium som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med ministeriets virksomhed, vil der være ret til aktindsigt heri i overensstemmelse med offentlighedslovens almindelige regler. Dette gælder, uanset om rådgiveren har anvendt f.eks. en e-mailadresse i ministeriet eller en privat e-mailadresse. Det anførte omfatter også tilfælde, hvor et dokument er udarbejdet m.v. til ministeren, herunder af hensyn til dennes funktion som regeringspolitiker.

Hvis den særlige rådgiver har udarbejdet dokumenter i forbindelse med en opgave, der kun er knyttet til ministerens funktion som partipolitiker, vil de pågældende dokumenter – som følge af § 7, stk. 1, og i overensstemmelse med gældende ret – ikke være omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens regler. Dette gælder, uanset om rådgiveren har anvendt f.eks. en e-mailadresse i ministeriet eller en privat e-mailadresse til at sende de pågældende dokumenter. Det skyldes, at sådanne dokumenter ikke af den særlige rådgiver vil have været undergivet administrativ sagsbehandling. Den pågældende opgave vil således ikke vedrøre en »sag« i ministeriet. Det anførte harmonerer med, at hvis vedkommende minister i sin funktion som partipolitiker selv udarbejder et dokument – f.eks. en e-mail – vil der ikke være aktindsigt heri, fordi dokumentet i det konkrete tilfælde ikke ville vedrøre en aktivitet, som udøves af det offentlige, jf. bemærkningerne til § 2.

Der henvises om grænserne for særlige rådgiveres rådgivning og bistand til ministre til betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, navnlig side 171 ff.

Hvis de dokumenter, som en særlig rådgiver bruger til en opgave, der kun er knyttet til ministerens funktion som partipolitiker, tidligere er indgået i administrativ sagsbehandling hos f.eks. det ministerium, som den særlige rådgiver er ansat i, vil de – som en del af vedkommende ministerielle sag – være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler. Tilsvarende vil dokumenter, som en særlig rådgiver udarbejder eller bruger til en opgave, der kun er knyttet til ministerens funktion som partipolitiker, og som efterfølgende er indgået i administrativ sagsbehandling hos f.eks. det ministerium,

som den særlige rådgiver er ansat i – som en del af ministeriets sag – være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens regler fra det tidspunkt, hvor de er indgået i en sådan administrativ sagsbehandling.

Bestemmelsen i *stk. 2* indeholder en nærmere beskrivelse af, hvad aktindsigten omfatter, og er indholdsmæssigt identisk med den gældende lovs § 5, stk. 1. Der henvises i den forbindelse til pkt. 4.1.1.5, jf. pkt. 3.3.2, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Efter bestemmelsen i *stk. 2, nr. 1*, omfatter retten til aktindsigt alle *dokumenter*, der vedrører den pågældende sag. Dokumentbegrebet er ikke defineret nærmere i loven, men omfatter – i lighed med forståelsen efter gældende ret – egentlige skriftlige dokumenter og såkaldte aktstykker (fotografier, billeder, kort, rids m.v.). Endvidere er materiale, der træder i stedet for skriftlige dokumenter og aktstykker, f.eks. lydband, film, videooptagelser m.v. efter omstændighederne omfattet af dokumentbegrebet.

Lovens dokumentbegreb er i lighed med, hvad der følger af gældende ret, teknologineutralt. Materiale, der lagres på nye informationsbærere eller i nye former, er derfor omfattet af dokumentbegrebet, i det omfang det pågældende materiale kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter og aktstykker. Det afgørende for, om noget bestemt materiale er omfattet af lovens dokumentbegreb, er således, om det pågældende materiale kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter, og om det har været undergivet administrativ sagsbehandling i den pågældende myndighed m.v.

Det anførte indebærer, at formløse noteringer, som en offentligt ansat nedfælder på f.eks. gule ”post-it”-etiketter og lignende løse lapper – f.eks. under en sags behandling, under en telefonsamtale eller under et møde – ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Endvidere kan sms-beskeder og e-mails have en sådan ”formløs” karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Om det er tilfældet vil bero på en konkret vurdering af indholdet og karakteren af den enkelte sms-besked eller e-mail sammenholdt med indholdet og karakteren af den sag, som sms-beskeden eller e-mailen vedrører, jf. også betænkningens kapitel 10, pkt. 11.1.2 (side 337 ff. ). Det kan i den forbindelse f.eks. nævnes, at sms-beskeder og e-mails, som vedrører en sag i den pågældende forvaltningsmyndighed, vil være omfattet af lovens dokumentbegreb, hvis den enkelte sms-besked eller e-mail indeholder oplysninger om faglige vurderinger eller oplysninger om en sags faktiske grundlag. Hvis der i forhold til den enkelte sms-besked eller e-mail gælder en notatpligt, vil sms-beskeden eller e-mailen også være omfattet af dokumentbegrebet. Det samme gælder, hvis en borger meddeles en afgørelse i form af en e-mail. Tilsvarende gælder, hvis en afgørelse – helt undtagelsesvist – meddeles i form af en sms-besked. Navnlig for så vidt angår sms-beskeder bemærkes det, at sms-beskeder i praksis efter deres karakter som oftest vil være så formløse, at de i almindelighed ikke vil være at anse som dokumenter omfattet af loven.

Om dokumentbegrebets nærmere afgrænsning henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 10, pkt. 3 (side 322 f. ), og kommissionens overvejelser i kapitel 10, pkt. 11.1 (side 336 ff. ).

Bestemmelsen i *stk. 2, nr. 2*, giver som hidtil adgang til aktindsigt i indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter (journalindførslen/aktlisten). Det gælder uanset, om journalen m.v. føres manuelt eller elektronisk.

Bestemmelsen indebærer, at den pågældende myndighed m.v. på eget initiativ – og samtidig med sagens øvrige dokumenter – skal meddele aktindsigt i journalindførslen (aktlisten). Den aktindsigtssøgende har således et selvstændigt krav på aktindsigt i journalindførslen, og afslag herpå kan alene meddeles, hvis den pågældende indførsel indeholder oplysninger, der i sig selv er omfattet af de bestemmelser i loven, der undtager oplysninger fra retten til aktindsigt, jf. lovforslagets §§ 30-35, eller hvis oplysningerne er omfattet af særlovgivningens undtagelsesbestemmelser. Der gælder dog ikke en ret til aktindsigt i journalindførslen, hvis aktindsigtsanmodningen angår en sag, f.eks. en straffesag, der som sådan er undtaget fra loven, jf. lovforslagets § 19, stk. 1.

Det forhold, at indførslen i journalen m.v. skal vedrøre en bestemt sag, indebærer, at anmodninger om aktindsigt i hele journalen – som efter gældende ret – kan afslås med hjemmel i stk. 2, nr. 2. Derimod vil der ikke være hjemmel til at afslå aktindsigt i myndighedens journalplan, hvorved forstås en oversigt over myndighedens sagsområde opdelt i sagsgrupper med et dertil knyttet nummereringssystem, jf. betænkningens kapitel 10, pkt. 11.7.2 (side 349 f. ).

Efter bestemmelsen i *stk. 3* gælder retten til aktindsigt i et dokument, der er afsendt af myndigheden m.v. – af hensyn til, at modtageren bør have mulighed for kunne gøre sig bekendt med indholdet af dokumentet – først fra dagen efter, at det pågældende dokument er afsendt. Bestemmelsen gælder både i forhold til breve, der sendes med almindelig post, og i forhold til dokumenter, der f.eks. sendes pr. e-mail.

Om bestemmelsens nærmere rækkevidde og indhold henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 10, pkt. 9 (side 333 ff. ), der indeholder en beskrivelse af gældende ret, samt kapitel 10, pkt. 11.7.3-11.7.4 (side 350 f. ), hvor kommissionens overvejelser er gengivet

### *Egenaces*

#### *Til § 8*

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

Retten til egenaces er alene begrænset af de undtagelser, der er nævnt i lovforslagets §§ 19-29 og § 35, og således ikke af § 30, der i nr. 1 undtager oplysninger om enkeltpersoners private forhold fra retten til aktindsigt.

Endvidere gælder lovforslagets §§ 31-33 kun, i det omfang de hensyn, der er nævnt i undtagelsesbestemmelserne, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med *afgørende* vægt taler imod. Adgangen til at undtage oplysninger omfattet af bestemmelsen er således ganske snæver, og det er med bestemmelsen forudsat, at spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne kan undtages fra aktindsigt, afgøres ved en konkret afvejning i det enkelte tilfælde.

Det forhold, at retten til egenaces omfatter oplysninger vedrørende den pågældendes »personlige forhold«, indebærer på den ene side, at retten til egenaces ikke omfatter oplysninger om andre personers forhold. På den anden side betyder det ikke, at retten kun omfatter oplysninger, hvor den pågældendes personlige forhold gøres til genstand for direkte omtale. Det er tilstrækkeligt, at der er tale om oplysninger vedrørende den pågældendes personlige *forhold*, og således kan f.eks. nærmere oplysninger om kontakten med en anden person efter omstændighederne være omfattet af udtrykket »personlige forhold«.

Der henvises om bestemmelsen i § 8 til pkt. 4.1.1.6, jf. pkt. 3.2.5, samt pkt. 4.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Om bestemmelsens nærmere rækkevidde henvises til beskrivelsen af gældende ret, der er indeholdt i betænkningens kapitel 19, pkt. 1 og 2 (side 741 ff. ).

### *Identifikationskravet*

#### *Til § 9*

Bestemmelsen omhandler det såkaldte identifikationskrav og viderefører på nogle punkter den gældende lovs § 4, stk. 3, mens den på andre punkter ændrer gældende ret.

Bestemmelsen i *stk. 1* stiller som betingelse for at få aktindsigt, at det i bestemmelsen angivne identifikationskrav er opfyldt. Derimod stilles der – i overensstemmelse med gældende ret – ikke noget krav om, at der gives en nærmere begrundelse for en anmodning om aktindsigt. Der gælder heller ikke noget formkrav til en sådan anmodning, der således kan fremsættes skriftligt (f.eks. pr. e-mail eller almindelig post) eller mundtligt (f.eks. telefonisk eller ved personligt fremmøde hos myndigheden). Der henvises til betænkningens kapitel 12, pkt. 3-6 (side 384 ff. ), som indeholder en beskrivelse af gældende ret, og kapitel 12, pkt. 8.1 (393 f. ), hvor kommissionens overvejelser er gengivet.

Bestemmelsen viderefører det såkaldte *objektive identifikationskrav*, der følger af den gældende lovs § 4, stk. 3. Dette krav er dog udtrykkeligt angivet i bestemmelsen i *stk. 1, nr. 1*, og det er således præciseret, at en anmodning om aktindsigt skal indeholde de oplysninger, som er nødvendige for, at en myndighed m.v. kan identificere den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i. Om dette krav er opfyldt, vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, men en myndighed m.v. vil dog, navnlig hvor anmodningen er fremsat af medierne, have særlig grund til at vejlede medierne med henblik på, at myndigheden bliver i stand til at identificere de sager eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i.

Der indføres i *stk. 1, nr. 2*, endvidere et krav om, at en aktindsigtsanmodning skal angive det *tema*, sagen eller dokumentet vedrører. Dette krav vil være opfyldt, hvis det f.eks. anføres, at der ønskes aktindsigt i den pågældende forvaltningsmyndigheds »sager om udstedelse af jagttilladelser«. Den aktindsigtssøgende kan således – i modsætning til, hvad der følger af den gældende offentlighedslov – få aktindsigt i sager af en bestemt art eller sager journaliseret i en bestemt periode, hvis betingelsen om angivelse af tema er opfyldt. Temakravet vil derimod i almindelighed ikke være opfyldt, hvis der f.eks. anmodes om aktindsigt i brevvekslingen de seneste 2 år mellem den pågældende forvaltningsmyndighed og en nærmere angivet privat erhvervsvirksomhed.

Det bemærkes, at en 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.

Der henvises om bestemmelsen i § 9, stk. 1, til pkt. 4.4.1.1 og pkt. 4.1.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Om bestemmelsens nærmere rækkevidde og kommissionens overvejelser henvises desuden til betænkningens kapitel 12, pkt. 8.4 og pkt. 8.5 (side 396 ff. ).

Efter bestemmelsens *stk. 2, nr. 1*, kan en myndighed m.v., uanset at betingelserne i *stk. 1* er opfyldt, afslå at behandle en anmodning om aktindsigt efter § 7, i det omfang behandlingen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Om baggrunden for bestemmelsens indførelse henvises til betænkningens kapitel 12, pkt. 8.5.1 (side 399).

Det centrale for vurderingen af, om behandlingen af en anmodning om aktindsigt vil nødvendiggøre et – i forhold til ansøgerens interesse i at få indsigt i det konkrete tilfælde – *uforholdsmæssigt ressourceforbrug*, vil være det forventede tidsforbrug i forbindelse med den pågældende myndigheds behandling af aktindsigtsanmodningen. Der må i den forbindelse lægges vægt på, hvor mange sager eller dokumenter anmodningen om aktindsigt vedrører, ligesom der må lægges vægt på, om aktindsigten på grund af dokumenternes og sagernes indhold vil være kompliceret at behandle. Adgangen til at afslå at behandle en anmodning om aktindsigt vil forudsætte, at det vurderes, at det samlede tidsforbrug for myndighederne i forbindelse med behandlingen af anmodningen – det vil sige såvel fremsøgningen af sagerne eller dokumenterne samt myndighedens vurdering af, om der kan meddeles aktindsigt heri – må forventes at overstige ca. 25 timer (svarende til mere end tre fulde arbejdsdage).

Hvis det uforholdsmæssige ressourceforbrug skyldes, at forvaltningsmyndigheden har undladt f.eks. at

journalisere sagens (sagernes) akter behørigt, kan bestemmelsen dog ikke af den grund bringes i anvendelse.

Efter bestemmelsens stk. 1, nr. 2, vil identifikationskravet være opfyldt, hvis den pågældende har angivet et tema, f.eks. »brevveksling, der vedrører smiley-ordningen«. I sådanne tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i et »tværgående spørgsmål«, bør en forvaltningsmyndighed foretage en søgning i journal-systemet under anvendelse af de oplagte søgeord, ligesom den medarbejder, der behandler aktindsigtsanmodningen, baseret på sit kendskab til myndighedens sager bør foretage en umiddelbar overvejelse med hensyn til, hvilke sager og dokumenter der er omfattet af anmodningen. Myndigheden er således ikke forpligtet til på anden måde, f.eks. ved manuel gennemgang af myndighedens sager, at søge efter dokumenter, der er omfattet af anmodningen.

Kravet om, at det skal påvises, at behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, indebærer, at såfremt den, der har søgt om aktindsigt, godtgør en *særlig interesse* i sagerne eller dokumenterne, vil myndigheden m.v. være forpligtet til i almindelighed – og således uanset sagens eller dokumenternes omfang – at behandle anmodningen. En myndighed vil i den forbindelse kun sjældent kunne undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, der er fremsat af et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut, da sådanne medier og forskere i almindelighed må antages at have en særlig interesse i aktindsigten, jf. også lovforslagets § 28, stk. 2, nr. 1, og § 29, stk. 2, hvorefter en myndighed kan undlade at foretage ekstrahering med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Hvor der er tale om en anmodning om aktindsigt, der vil være ressourcekrævende at behandle, herunder uforholdsmæssig ressourcekrævende, vil en myndighed m.v. dog under alle omstændigheder og således også i forhold til bl.a. journalister kunne anmode den aktindsigtssøgende om at konkretisere, hvad det nærmere er, den pågældende interesserer sig for. Endvidere vil myndigheden efter omstændighederne kunne tilkendegive, at en manglende konkretisering – hvor der ikke er tale om afslag på anmodningen som følge af et uforholdsmæssigt ressourceforbrug – vil indebære længere sagsbehandlingstid.

Meddelelse af afslag på aktindsigt med henvisning til ressourceforbruget bør således meget ofte ikke være den første reaktion på en anmodning om aktindsigt, men myndigheden bør i første række indlede en dialog med den aktindsigtssøgende med henblik på at få afgrænset og konkretiseret anmodningen, således at et eventuelt ressourceproblem ikke længere foreligger.

Der kan forekomme tilfælde, hvor flere anmodninger om aktindsigt til samme myndighed ved vurderingen af ressourceforbruget i forbindelse med myndighedens behandling heraf skal betragtes som én anmodning om aktindsigt. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvor den pågældende myndighed tidligere har afslået at behandle en anmodning om aktindsigt med henvisning til, at behandlingen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, og hvor der efterfølgende – i stedet for én samlet anmodning – indgives særskilte anmodninger om aktindsigt, der samlet set reelt dækker de samme oplysninger som den anmodning om aktindsigt, myndigheden afslog at behandle.

Der kan også i øvrigt efter omstændighederne meddeles afslag på en anmodning om aktindsigt med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, hvor den samme ansøger anmoder om aktindsigt i den ene sag efter den anden hos en myndighed.

Adgangen til i sådanne tilfælde at meddele afslag på aktindsigt vil dog forudsætte, at den pågældende gennem en periode har anmodet om aktindsigt i et betragteligt antal sager hos den samme myndighed, og at det er åbenbart, at ansøgeren ikke har en sådan særlig interesse i de sager, der søges aktindsigt i, at myndigheden løbende bør være forpligtet til at anvende omfattende ressourcer på at behandle aktindsigtsanmodninger fra den pågældende. Det bemærkes, at det vil bero på en konkret vurdering i det

enkelte tilfælde, om der i de omhandlede tilfælde kan meddeles afslag, og der gælder således f.eks. ikke en ret til at få behandlet mindst 10 aktindsigtsanmodninger inden for en periode på seks måneder. Det forudsættes imidlertid, at en ansøger normalt – alt afhængig af omstændighederne – vil skulle have fremsat 10-15 anmodninger over for den samme myndighed inden for det seneste halve år for, at der af den omhandlede grund kan meddeles afslag.

Efter bestemmelsen i *stk. 2, nr. 2*, kan der endvidere meddeles afslag på en anmodning om aktindsigt, i det omfang anmodningen må antages at *skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende*. Denne del af bestemmelsen er i vidt omfang en videreførelse af, hvad der allerede følger af gældende ret, og giver udtrykkelig mulighed for at afslå anmodninger om aktindsigt, hvis der er tale om klare tilfælde af misbrug.

Bestemmelsen vil bl.a. kunne anvendes, hvor en anmodning om aktindsigt i en sag eller i dokumenter har til formål at skabe grundlag for retsstridige forhold eller har til formål at forfølge eller på lignende måde genere myndighedens ansatte eller privatpersoner (chikane).

Ved vurderingen af, om det kan lægges til grund, at en aktindsigtsanmodning må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende, må der tages udgangspunkt i de konkrete omstændigheder ved anmodningen. Det kan i den forbindelse f.eks. indgå, om ansøgeren selv har givet udtryk for, at anmodningen fremsættes med det formål at genere eller forfølge en person m.v., ligesom der kan lægges vægt på, om ansøgeren tidligere har benyttet oplysninger, som den pågældende har fået aktindsigt i, til at begå retsstridige forhold. Der kan endvidere lægges vægt på, om ansøgeren ved møder eller telefonisk har optrådt truende.

Der henvises om bestemmelsen i § 9, stk. 2, til pkt. 4.4.1.3-4.4.1.4 og pkt. 4.4.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

### *Indsigt i databaser*

#### *Til § 10*

Bestemmelsen i *stk. 1* svarer til den gældende lovs § 5, stk. 2, med den sproglige ændring, at det er fremhævet, at retten til aktindsigt ikke omfatter »databaser«. Der er ikke med den ændrede formulering tilsigtet nogen ændring i forhold til gældende ret.

Der henvises om bestemmelsen og gældende ret nærmere til pkt. 4.1.1.7, jf. pkt. 3.3.3, i lovforslagets almindelige bemærkninger. Der kan desuden med hensyn til den nærmere rækkevidde af den gældende bestemmelse henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 10, pkt. 10 (side 335 f. ), og kapitel 11, pkt. 2 (side 339 f. ).

Selvom den nuværende manglende ret til aktindsigt i myndighedernes databaser, registre m.v. således foreslås videreført, bør myndighederne m.v. dog i medfør af et princip svarende til lovforslagets § 14 om meroffentlighed i almindelighed imødekomme en anmodning om indsigt i en myndigheds database, hvis databasen kan udleveres med enkle tekniske hjælpemidler, som myndigheden råder over, og hvis modstående hensyn, herunder bl.a. hensynet til myndighedernes tavshedspligt og principperne i persondataloven, ikke er til hinder herfor, jf. også betænkningens kapitel 11, pkt. 4.2 (side 366 ff. ). Ved vurderingen af, om en database skal udleveres efter det nævnte princip, kan der også tages hensyn til, om den aktindsigtssøgende må antages at ville anvende databasen til et retsstridigt formål.

Bestemmelsen i *stk. 2* er indholdsmæssigt identisk med den gældende lovs § 5, stk. 3, og giver vedkommende minister adgang til at fastsætte regler om, at juridiske personer – i lighed med, hvad

der efter persondataloven gælder for fysiske personer – kan få indsigt i oplysninger i myndighedernes databaser m.v. om dem selv, jf. betænkningens kapitel 10, pkt. 10.2 (side 336). Der er således med bestemmelsen mulighed for at fastsætte regler om egenacces for juridiske personer i forvaltningsmyndighedernes databaser.

### *Ret til sammenstilling af oplysninger i databaser (dataudtræk)*

#### *Til § 11*

Bestemmelsen, der er ny, fastsætter i *stk. 1* en ret for offentligheden til under visse betingelser at kræve, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af oplysninger i myndighedens databaser, som myndigheden ikke allerede har foretaget. Der er således tale om, at myndighederne – i modsætning til, hvad der følger af den gældende lov – i et vist omfang forpligtes til at udarbejde dokumenter, der ikke allerede foreligger, jf. herom bemærkningerne til § 7, stk. 1, samt betænkningens kapitel 10, pkt. 5 (side 324 ff. ), og kapitel 11, pkt. 2.2 (side 355).

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

Hvis de oplysninger, der ønskes sammenstillet, er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i §§ 19-35, følger det af bestemmelsens *2. pkt.*, at sammenstillingsretten kun gælder, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser (eller følger af bestemmelserne), kan tilgodeses gennem anonymisering eller lignende. Det gælder f.eks., hvis de oplysninger, der anmodes om at få sammenstillet, er omfattet af lovforslagets § 30, nr. 1, der undtager oplysninger om enkeltpersoners private forhold fra retten til aktindsigt. Det er i den forbindelse en betingelse, at sammenstillingen og anonymiseringen m.v. for en samlet betragtning kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. om dette udtryk nedenfor. Herudover er det en betingelse, at en eventuel anonymisering m.v. er tilstrækkelig effektiv. Der henvises herom til betænkningens kapitel 11, pkt. 4.3.1 (side 370 ff. ), og kapitel 17, pkt. 5.2.2 (side 703 ff. ).

Det bemærkes, at der vil kunne meddeles afslag på en anmodning om sammenstilling af oplysninger, hvis det må antages, at de sammenstillede oplysninger vil blive anvendt i et *retsstridigt øjemed*.

Det er i øvrigt en betingelse, at sammenstillingen – og en eventuel anonymisering m.v. – kan foretages ved *få og enkle kommandoer*. Denne betingelse tager sigte på at varetage hensynet til den ressourcemæssige belastning af den offentlige forvaltning, som en sammenstillingsret vil indebære, og betingelsen vil alene være opfyldt, hvis sammenstillingen og en eventuel anonymisering m.v. kan foretages af myndigheden uden brug af væsentlige ressourcer. Ved vurderingen af, om sammenstillingen og en eventuel anonymisering m.v. er for ressourcekrævende, skal der lægges vægt på, hvor lang tid sammenstillingen (og en eventuel anonymisering m.v.) vil tage, herunder hvor kompliceret den er. Betingelsen om få og enkle kommandoer vil ikke være opfyldt, hvis sammenstillingen (og en eventuel anonymisering m.v.) ikke kan foretages i løbet af kort tid.

Betingelsen om få og enkle kommandoer vil under alle omstændigheder ikke være opfyldt, hvis den pågældende forvaltningsmyndighed selv skal foretage en nærmere vurdering af, hvilke oplysninger der skal sammenstilles med henblik på at imødekomme en anmodning om at foretage en sammenstilling. Det samme gælder, hvis den ønskede sammenstilling vil kræve indhentelse af særlig faglig ekspertise, som myndigheden ikke i forvejen råder over.

Udtrykket *myndighedens databaser* dækker – foruden de databaser som myndigheden selv har oprettet og fører – også forvaltningens databaser, hvor driften er udliciteret til en privat virksomhed.

Retten til at kræve en sammenstilling af oplysninger gælder efter bestemmelsens 3. pkt. ikke, hvis oplysningerne allerede *er offentliggjort i egnet form eller format*, dvs. i en form eller i et format, der gør det muligt for den aktindsigtssøgende selv at foretage en sammenstilling af de offentliggjorte oplysninger, jf. også lovforslagets § 40, stk. 1, nr. 2, jf. stk. 2, samt bemærkningerne hertil. I sådanne tilfælde må den pågældende selv gennemføre en eventuel (elektronisk) sammenstilling af oplysningerne og kan således ikke forlange, at forvaltningsmyndigheden foretager sammenstillingen.

En forvaltningsmyndighed vil i øvrigt hos den, der har anmodet om sammenstillingen, kunne få dækket de faktiske omkostninger, der er forbundet med at foretage denne, herunder de omkostninger, der er forbundet med at kræve, at en privat virksomhed, der fører myndighedens databaser, foretager en sammenstilling. Dette spørgsmål vil blive reguleret i de regler om betaling for bl.a. udlevering af sammenstilling af oplysninger, som justitsministeren vil udstede efter § 40, stk. 3.

Det følger af bestemmelsen i *stk. 2*, at ret til dataudtræk ikke gælder for så vidt angår oplysninger omfattet af persondatalovens § 10. Persondatalovens § 10, stk. 1, fastsætter, 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.

Med udtrykkene «med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser» og »i statistisk eller videnskabeligt øjemed« sigtes til en videnskabelig bearbejdning af oplysninger som led i en undersøgelse eller statistisk belysning – af begrænset varighed eller eventuelt løbende – af bestemte forhold. Kendetegnende er, at bearbejdningen af oplysningerne ikke har til formål at danne grundlag for konkrete retlige eller faktiske foranstaltninger over for de enkelte registrerede. Den senere brug af det anonymiserede resultat er i den forbindelse uden betydning. Hvis bearbejdningen tillige har til formål at danne grundlag for konkrete tiltag over for de enkelte registrerede, er der ikke tale om en behandling, som alene finder sted med henblik på forskning og statistik, og bestemmelsen i § 11, stk. 2, finder i så fald ikke anvendelse. Om de nævnte udtryk henvises til betænkning nr. 1345/1997 om behandling af personoplysninger, side 252 f.

Der henvises desuden om bestemmelsen i § 11 til pkt. 4.5.1.1 og pkt. 4.5.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Om bestemmelsens nærmere rækkevidde, herunder vedrørende spørgsmålet om betaling for en sammenstilling, der foretages af en privat virksomhed, henvises i øvrigt til Offentlighedskommissionens betænkning kapitel 11, pkt. 4.3 (side 370 ff. ).

### *Ret til indsigt i databeskrivelsen*

#### *Til § 12*

Med bestemmelsen, der er ny, indføres en ret for offentligheden til at få indsigt i de databeskrivelser, der indeholder information om de typer af oplysninger, som indgår i en database (oplysninger om, hvilke data databasen indeholder), hvilket grundlag oplysningerne i databasen bygger på (kriterier for indsamling og registrering af foreliggende oplysninger i databasen, kilder, tidspunkter for indsamling og frekvens for ajourføring) samt oplysninger om, hvilke formater en database anvender (f.eks. oplysninger om tilgængelige formater for dataudtræk, såsom tekstformat eller regnearksformat), jf. nærmere herom betænkningens kapitel 11, pkt. 4.4 (side 374 ff. ). Sigtet med bestemmelsen er, at en indsigt i databeskrivelsen skal sikre offentligheden kendskab til, hvordan den enkelte database grundlæggende er opbygget.

Det er med bestemmelsen forudsat, at en databeskrivelse i almindelighed vil have karakter af et »enkelt« tekstdokument, der er udarbejdet af den pågældende forvaltningsmyndighed og indeholder en generel og kortfattet beskrivelse af, hvordan den pågældende database overordnet er opbygget. Databeskrivelsen vil således ikke nødvendigvis have karakter af en it-faglig manual vedrørende den pågældende database.

I forhold til adgangen til at få indsigt i, hvilket grundlag oplysningerne i en database bygger på, skal der sondres mellem den pågældende forvaltningsmyndigheds egne oplysninger og eksternt indhentede oplysninger. Med hensyn til den pågældende forvaltningsmyndigheds *egne oplysninger* bør grundlaget for sådanne oplysninger omfatte oplysninger om kriterier for indsamling og registrering af foreliggende oplysninger i databasen, kilder, tidspunkter for indsamling og frekvens for ajourføring. Med hensyn til *eksternt indhentede oplysninger* – dvs. oplysninger, der indgår i en database, men som leveres af en ekstern dataleverandør som f.eks. Danmarks Statistik – er det tilstrækkeligt at oplyse, at de pågældende oplysninger leveres af den pågældende dataleverandør.

Efter bestemmelsen i *stk. 1* gælder retten til at få indsigt i databeskrivelsen, når databeskrivelsen allerede foreligger i et dokument hos den pågældende myndighed. Retten til indsigt i databeskrivelsen efter *stk. 1* indebærer således ikke, at den pågældende forvaltningsmyndighed er forpligtet til at udarbejde et nyt dokument, der indeholder databeskrivelsen, hvis en sådan ikke allerede foreligger hos myndigheden, jf. dog *stk. 2* og *3*.

Retten til aktindsigt gælder også, selv om beskrivelsen er indeholdt i et internt dokument.

Retten efter § 12 til indsigt gælder alene databeskrivelser vedrørende databaser, der anvendes i forbindelse med konkret sagsbehandling eller i forbindelse med offentliggjorte analyser, beregninger og lignende.

Retten til indsigt i databeskrivelsen kan begrænses, hvis de hensyn, der er nævnt i lovforslagets §§ 31-33, i det enkelte tilfælde gør sig gældende. Herved sigtes bl.a. til tilfælde, hvor det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, at der ikke er indsigt i databeskrivelsen.

Det er med bestemmelsen forudsat, at en ret til indsigt i databeskrivelsen ikke indebærer en ret 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.

Bestemmelsen i *stk. 2* giver mulighed for, at vedkommende minister, efter forhandling med finansministeren, kan pålægge ministerielle departementer og nærmere angivne underliggende styrelser og direktorater at udarbejde databeskrivelser i forhold til de databasetyper, der er nævnt i *stk. 1*. Tilsvarende kan økonomi- og indenrigsministeren træffe bestemmelse herom for så vidt angår den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne. Der vil være adgang til indsigt i disse databeskrivelser i samme omfang som efter *stk. 1*. Der henvises til betænkningens kapitel 11, pkt. 4.4.4 (side 379 f. ), med hensyn til den nærmere afgrænsning af udtrykket »den centrale forvaltning« i kommunerne og regionerne.

Bestemmelsen i *stk. 3* fastsætter, at der i forhold til databaser, der af forvaltningsmyndighederne etableres eller udvikles efter lovens ikrafttræden, og som anvendes i forbindelse med konkret sagsbehandling eller i forbindelse med udarbejdelse af offentliggjorte analyser, beregninger og lignende, gælder en pligt for forvaltningsmyndighederne til at sikre sig, at der udarbejdes en databeskrivelse, som svarer til den, der er nævnt i *stk. 1*. Det indebærer, at databeskrivelsen skal indeholde information om de typer af information, der indgår i en database, hvilket grundlag oplysningerne i databasen bygger på, samt oplysninger om, hvilke formater den pågældende database anvender.

Forpligtelsen til at få udarbejdet en databeskrivelse gælder som nævnt alene i forhold til databaser, der *etableres eller udvikles* efter lovens ikrafttræden. Heri ligger bl.a., at uvæsentlige ændringer af en

database, der er anskaffet før lovens ikrafttræden, ikke vil indebære en forpligtelse til efter stk. 3 at få udarbejdet en databeskrivelse.

Det følger af *stk. 3, 2. pkt.*, at pligten til at udarbejde en databeskrivelse i forhold til de typer af databaser, som etableres eller udvikles efter lovens ikrafttræden, ikke gælder, hvis udarbejdelsen af en databeskrivelse vil indebære et væsentligt ressourceforbrug. Det vil i praksis formentlig kun gøre sig gældende i forhold til en meget omfattende database med sammensatte data.

I det omfang en forvaltningsmyndighed ikke får udarbejdet en databeskrivelse i forbindelse med etableringen eller udviklingen af databasen i et tilfælde, hvor det ikke ville have indebåret et væsentligt ressourceforbrug, er det med bestemmelsen forudsat, at myndigheden skal være forpligtet til enten selv eller af leverandøren at få udarbejdet en sådan beskrivelse, hvis der anmodes om indsigt i den. Det er samtidig forudsat, at forvaltningsmyndigheden – i lyset af, at myndigheden har tilsidesat den pligt, der følger af bestemmelsen – skal bære de omkostninger, der måtte være forbundet med at få udarbejdet databeskrivelsen.

Retten til indsigt i en databeskrivelse, der er udarbejdet efter stk. 3, vil også kunne begrænses, hvis de hensyn, der er nævnt i lovforslagets §§ 31-33, i det enkelte tilfælde gør sig gældende, jf. stk. 1.

Der henvises desuden om bestemmelsen i § 12 til pkt. 4.5.1.2 og pkt. 4.5.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

### *Notatpligt*

#### *Til § 13*

Bestemmelsen i *stk. 1* svarer med enkelte sproglige ændringer til den gældende lovs § 6, stk. 1.

Bestemmelsen fastslår, at den myndighed, der skal træffe afgørelsen i en sag, skal gøre notat i forhold til oplysninger (om en sags faktiske grundlag), som den pågældende myndighed *mundtligt eller på anden måde bliver bekendt med*. Notatpligten gælder således, uanset på hvilken måde forvaltningsmyndigheden er blevet bekendt med oplysninger af betydning for sagens afgørelse, og oplysningerne kan bl.a. stamme fra andre af myndighedens sager, fra gennemførelse af besigtigelser m.v. Der henvises i den forbindelse til betænkningens kapitel 13, pkt. 3.3 (side 409 f. ), der indeholder en beskrivelse af gældende ret med hensyn til baggrunden for myndighedens kendskab til oplysningerne.

Bestemmelsen er ændret således, at den gældende lovs udtryk »oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder«, der fastlægger notatpligtens genstand, er ændret til at omfatte *oplysninger om en sags faktiske grundlag*, ligesom det er fremhævet, at notatpligten omfatter *eksterne faglige vurderinger*, f.eks. en videnskabelig eller teknisk vurdering af et forhold, som skal indgå i myndighedens afgørelse. Denne pligt følger allerede af gældende ret, og der er med de nævnte ændringer af bestemmelsen således ikke tilset nogen ændring med hensyn til notatpligtens genstand, der i det hele videreføres, jf. betænkningens kapitel 13, pkt. 3.2 (side 407 ff. ) og pkt. 6.3.4 (side 424 f. ), og kapitel 16, pkt. 5 (side 553 ff. ), om de samme udtryk i lovforslagets § 28, stk. 1, der fastsætter den såkaldte ekstraheringspligt.

Bestemmelsen er – med henblik på at sikre, at gengivelsen af oplysningerne bliver så nøjagtig som muligt – endvidere ændret således, at det er præciseret, at de pågældende oplysninger skal noteres *snarest muligt* efter, at myndigheden har modtaget eller i øvrigt har fået kendskab til oplysningerne.

Herudover er det i bestemmelsen præciseret, at notatpligten efter bestemmelsen alene gælder *den pågældende myndighed*, dvs. den forvaltningsmyndighed, der skal træffe afgørelse i den pågældende sag.

Om den nærmere rækkevidde af og kommissionens overvejelser om bestemmelsen i stk. 1 henvises til betænkningens kapitel 13, pkt. 6 (side 417 ff. ).

Bestemmelsen i *stk. 2*, der er ny, fastsætter en pligt for forvaltningsmyndighederne til i afgørelsessager at tage notat om *væsentlige sagsekspeditionsskridt*, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter. Bestemmelsen er udtryk for en lovfæstelse af den del af området for en almindelig ulovbestemt forvaltningsretlig retsgrundsætning om myndighedernes notatpligt, der angår afgørelsessager.

Notatpligten efter *stk. 2* gælder – i lighed med pligten efter *stk. 1* – alene, hvis det væsentlige sagsekspeditionsskridt ikke fremgår af sagens øvrige dokumenter, ligesom notatet skal tages snarest muligt efter, at det pågældende skridt er taget.

Den nævnte pligt indtræder kun, hvis der er tale om et *væsentligt sagsekspeditionsskridt*. Det er ikke muligt generelt at fastlægge, hvornår et sagsekspeditionsskridt i en afgørelsessag skal betragtes som væsentligt, og det må således bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Som eksempler på sagsekspeditionsskridt, der i almindelighed må betragtes som væsentlige, og derfor skal noteres, kan dog nævnes det tilfælde, hvor en myndighed meddeler en afgørelse mundtligt, eller det tilfælde, hvor en myndighed mundtligt meddeler en aktindsigtssøgende, at afgørelsen først kan forventes truffet efter udløbet af lovforslagets sagsbehandlingsfrist på syv arbejdsdage. Der henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 13, pkt. 4.1 (side 412 ff. ) og pkt. 6.2.1 (side 419 ff. ).

Vurderingen af et sagsekspeditionsskridts *væsentlighed* skal i øvrigt foretages på det tidspunkt, hvor det pågældende skridt tages.

Bestemmelsen i *stk. 3*, der er ny, fastslår, at notatpligten efter *stk. 1* og *2* ikke gælder i forbindelse med behandlingen af sager inden for strafferetsplejen. Dette følger også af gældende ret, idet det i den gældende offentlighedslovs § 2, stk. 1, 1. pkt., er fastsat, at loven ikke gælder sager inden for strafferetsplejen. Om baggrunden for bestemmelsen henvises til betænkningens kapitel 13, pkt. 6.3.5 (side 425).

Der henvises om bestemmelsen i § 13 i øvrigt til pkt. 4.1.1.8, jf. pkt. 3.3.6 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

### *Meroffentlighedsprincippet*

#### *Til § 14*

Bestemmelsen fastsætter meroffentlighedsprincippet, der indebærer, at en myndighed m.v. ikke er afskåret fra efter eget skøn at give aktindsigt i videre omfang, end offentlighedsloven forpligter til. Der henvises herom også til pkt. 4.6 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Meroffentlighedsprincippet bygger på, at lovens undtagelsesbestemmelser i §§ 19-35 ikke indeholder et pålæg til myndighederne m.v. om at undtage de dokumenter og oplysninger, der er omfattet af undtagelsesbestemmelserne fra retten til aktindsigt, men i almindelighed blot indebærer, at de pågældende dokumenter og oplysninger *kan undtages* fra retten til aktindsigt.

Meroffentlighedsprincippet kan på den baggrund siges at ligge i naturlig forlængelse af offentlighedsprincippet, idet det er med til at sikre størst mulig åbenhed i forvaltningen ved at give offentligheden mulighed for at få adgang til myndighedernes dokumenter og oplysninger selv i de tilfælde, hvor de pågældende dokumenter og oplysninger principielt set kan undtages fra aktindsigt efter lovens undtagelsesbestemmelser.

Bestemmelsen gælder efter sin formulering alene i forhold til spørgsmålet om at give meraktindsigt i *dokumenter og oplysninger*, der efter lovens §§ 23-35 kan undtages fra aktindsigt (stk. 1), eller i dokumenter og oplysninger, som indgår i *sager*, der kan undtages fra aktindsigt efter §§ 19-21 (stk. 2). Bestemmelsen er imidlertid bl.a. ikke til hinder for, at forvaltningsmyndighederne – som efter gældende ret – efter eget skøn kan gennemføre aktindsigten på anden *måde* eller i anden *form*, end loven forpligter til. Bestemmelsen er heller ikke til hinder for, at en forvaltningsmyndighed foretager en *sammenstilling af oplysninger*, der ikke kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. lovforslagets § 11, eller at en myndighed efter eget skøn giver *løbende aktindsigt* (dvs. tilsagn om aktindsigt i fremtidige dokumenter).

En myndighed m.v. bør i medfør af et princip svarende til lovforslagets § 14 om meroffentlighed i almindelighed 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 m.v., ikke er til hinder herfor. Der henvises til betænkningens kapitel 11, pkt. 4.2 (side 366 ff. ), samt bemærkningerne til lovforslagets § 10.

Herudover bør en myndighed m.v. efter anmodning fra den aktindsigtssøgende efter et princip svarende til lovforslagets § 14 foretage en anonymisering af oplysninger omfattet af lovforslagets §§ 31-33, i det omfang anonymiseringen kan foretages uden nævneværdig brug af myndighedens ressourcer. Det er en betingelse, at en eventuel anonymisering er tilstrækkelig effektiv. Om spørgsmålet om anonymisering henvises til betænkningens kapitel 17, pkt. 5.2.2 (side 703 ff. ).

Bestemmelsen i *stk. 1* er ændret i forhold til den tilsvarende bestemmelse i den gældende lovs § 4, stk. 1, 2. pkt., idet det er fremhævet, at forvaltningsmyndighederne i det enkelte tilfælde ikke blot kan, men *skal overveje*, om der kan gives meraktindsigt i dokumenter og oplysninger, der kan undtages fra retten til aktindsigt efter loven. Bestemmelsen indebærer med andre ord, at myndighederne i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt er forpligtet til at tage stilling til, om der i det enkelte tilfælde kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Det forhold, at myndighederne m.v. er forpligtet til at tage stilling til, om der kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, indebærer, at myndighederne i forbindelse med behandlingen af en aktindsigtsanmodning skal foretage vurderingen af *egen drift*, og der gælder derfor ikke et krav om, at den aktindsigtssøgende skal anmode om aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Myndighedernes pligt til af egen drift at overveje meroffentlighed gælder alene i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der skal meddeles meraktindsigt i dokumenter eller oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt, mens spørgsmålet om f.eks. løbende aktindsigt alene skal overvejes, hvis den aktindsigtssøgende anmoder herom.

Forpligtelsen til af egen drift at tage stilling til, om der kan meddeles aktindsigt – i dokumenter og oplysninger, der kan undtages – efter meroffentlighedsprincippet, kan i praksis føre til, at myndighederne m.v. 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.

Myndighederne er efter bestemmelsen alene forpligtet til af egen drift at overveje, om der kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, mens myndighederne efter bestemmelsen *ikke er forpligtet til at give aktindsigt*.

I forbindelse med vurderingen af, om der kan meddeles aktindsigt efter stk. 1, må der – som efter gældende ret – foretages en *afvejning af modstående interesser*. Der skal således på den ene side tages hensyn til styrken, svagheden eller fraværet af den aktindsigtssøgendes interesse i at få indsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger, og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og andre lovlige hensyn. I de tilfælde, hvor et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut anmoder om aktindsigt, vil det i almindelighed kunne lægges til grund, at der foreligger en berettiget interesse i at få indsigt i dokumenterne eller oplysningerne, som vil skulle afvejes overfor eventuelle modstående interesser. Det bemærkes dog mere overordnet, at i de nævnte tilfælde, hvor der foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter m.v., vil vurderingen af spørgsmålet om meraktindsigt formentlig meget ofte føre til, at der ikke er grundlag for at give indsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Det må i den forbindelse antages, at afvejningen i de tilfælde, hvor der er tale om at undtage oplysninger fra retten til aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i lovforslagets §§ 30-33, i almindelighed vil føre til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. Dette skyldes, at de oplysninger, der kan undtages med hjemmel i §§ 30-33, i almindelighed vil være underlagt tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27, hvis formulering forslås ændret med det samtidig fremsatte forslag til ændringer i bl.a. forvaltningsloven.

Meroffentlighedsprincippet vil derfor have størst praktisk betydning i de tilfælde, hvor dokumenter og oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt efter andre undtagelsesbestemmelser end lovforslagets §§ 30-33. Det bemærkes dog, at der også i de tilfælde, hvor oplysningerne er omfattet af de nævnte undtagelsesbestemmelser, kan gives aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. Det gælder f.eks. i de tilfælde, hvor de pågældende oplysninger er omfattet af en undtagelsesbestemmelse, der varetager hensynet til en offentlig interesse, som myndigheden selv råder over, f.eks. hensynet til det offentlige økonomiske interesser (lovforslagets § 33, nr. 3).

I det omfang den nævnte afvejning fører til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i stk. 1, skal forvaltningsmyndigheden *begrunde* afslaget nærmere. Begrundelseskravet kan opfyldes ved, at forvaltningsmyndigheden oplyser, at myndigheden har overvejet at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, men at afvejningen af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse, eller andre lovlige hensyn, og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag anmodningen om aktindsigt, har ført til, at myndigheden ikke finder grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Bestemmelsen i stk. 1, 2. pkt., fastsætter – i lighed med, hvad der følger af den gældende lovs § 4, stk. 1, 2. pkt. – at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, hvis reglerne om *tavshedspligt eller regler i persondataloven* er til hinder herfor. Dette indebærer, at forvaltningsmyndighederne i forbindelse med anvendelsen af meroffentlighedsprincippet bl.a. skal sikre sig, at der ikke som led i meroffentlighed videregives oplysninger, der er omfattet af reglerne om tavshedspligt m.v. Vedkommende forvaltningsmyndighed vil dog – uanset at en oplysning er omfattet af en tavshedspligtbestemmelse – kunne give meroffentlighed, hvis den pågældende tavshedspligtbestemmelse varetager hensynet til en offentlig interesse, som myndigheden selv kan råde over, jf. betænkningens kapitel 18, pkt. 4.2.2 (side 740), og kapitel 20, pkt. 3.4.1 (side 760 f. ).

Myndighederne m.v. skal i forbindelse med anvendelsen af meroffentlighedsprincippet endvidere iagttage reglerne i *persondataloven*. Dette indebærer navnlig, at forvaltningsmyndighederne ikke som led i meroffentlighed kan videregive (fortrolige) personoplysninger, der er omfattet af persondatalovens §§ 6-8.

En myndighed kan dog som led i meroffentlighed videregive oplysninger om enkeltpersoners (private)

forhold omfattet af persondatalovens §§ 6-8 og forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6 (svarende til § 27, stk. 1, nr. 1, i forvaltningsloven i det samtidigt fremsatte lovforslag, jf. pkt. 1 i lovforslagets almindelige bemærkninger), hvis de pågældende oplysninger er tilstrækkeligt effektivt anonymiserede, jf. betænkningens kapitel 17, pkt. 5.2.2 (side 703 ff. ).

Der kan om meroffentlighedsprincippet rækkevidde, herunder bl.a. med hensyn til at give aktindsigt på anden måde eller i anden form, end loven forpligter til, henvises til betænkningens kapitel 20, pkt. 2.1.3 (side 749 f. ).

Bestemmelsen i *stk. 2* fastsætter, at meroffentlighedsprincippet i *stk. 1* også gælder i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i *sager*, der er undtaget fra aktindsigt efter §§ 19-21. Det indebærer, at den pågældende myndighed m.v. i sådanne tilfælde også af egen drift skal overveje, om der skal meddeles meraktindsigt, ligesom myndigheden i den forbindelse skal iagttage de almindelige regler om tavshedspligt i bl.a. forvaltningslovens § 27 samt reglerne i persondatalovens §§ 6-8 for så vidt angår fortrolige personoplysninger.

Meroffentlighedsprincippet efter § 14, stk. 2, vil dog formentligt alene have en praktisk betydning i forhold til *sager* omfattet af § 20 (lovgivningssager), samt straffesager der vedrører juridiske personer.

Det er med bestemmelsen i *stk. 2* forudsat, at den enkelte myndighed ikke skal være forpligtet til at gennemgå samtlige sagens dokumenter og oplysninger med henblik på at tage stilling til, om der skal meddeles meraktindsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger. Myndigheden skal derimod foretage en mere samlet og overordnet vurdering af, om der bør meddeles aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i en sag, der er undtaget fra aktindsigt. Det indebærer, at der skal foretages en mere generel vurdering af, om de hensyn, der begrunder undtagelsen af den pågældende sagstype fra retten til aktindsigt, kan antages at gælde på det tidspunkt, hvor anmodningen om aktindsigt modtages.

I det omfang den nævnte vurdering fører til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i *stk. 2*, vil det i begrundelsen herfor være tilstrækkeligt at anføre, at myndigheden har overvejet at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, men at de hensyn, der begrunder undtagelsen af den pågældende sagstype fra retten til aktindsigt, taler imod. Er der f.eks. tale om, at der meddeles afslag på meroffentlighed i en lovgivningssag efter § 20, kan der således som begrundelse herfor anføres, at der er lagt vægt på hensynet til den interne og politiske beslutningsproces.

Da formålet med lovforslagets § 22 er at sikre, at de af bestemmelsen omfattede kalendere i det hele undtages fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, vil meroffentlighedsprincippet i § 14, stk. 2, *ikke gælde* for *sager* om førelse af en kalender, jf. også betænkningens kapitel 15, pkt. 7.3.3.4 (side 494 f. ).

Der kan om bestemmelsen i *stk. 2* i øvrigt henvises til betænkningens kapitel 20, pkt. 3.2.2.2 (side 755 ff. ).

### *Til kapitel 3*

#### *Journalisering, postlister og aktiv information*

##### *Journalisering*

##### *Til § 15*

Bestemmelsen, der er ny, fastsætter i *stk. 1* en pligt for forvaltningsmyndighederne til at journalisere myndighedernes dokumenter. Der henvises om bestemmelsen også til pkt. 4.7 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Bestemmelsen har bl.a. til *formål* at understøtte lovens offentlighedsprincip, idet bestemmelsen vil kunne medvirke til, at dokumenter i forvaltningsmyndighedernes varetægt organiseres på en sådan måde, at de kan stilles til rådighed for offentligheden bl.a. som led i behandlingen af en aktindsigtsanmodning. Om de formål, som journaliseringen i øvrigt må antages at varetage, henvises til betænkningens kapitel 25, pkt. 3.1 (side 865 f. ).

Bestemmelsen i stk. 1 indebærer, at pligten til at foretage journalisering gælder i forhold til de dokumenter, som myndigheden har modtaget fra eller afsendt til udenforstående, samt myndighedens interne dokumenter, når de foreligger i endelig form. Det kan nævnes, at bl.a. selvstændige (interne) dokumenter, som indeholder et notat, der er udfærdiget efter lovforslagets § 13, i almindelighed vil være omfattet af journaliseringspligten.

Det følger af stk. 1, at pligten til at journalisere ikke gælder alle dokumenter, idet journaliseringspligten gælder under forudsætning af, *at* dokumentet er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, og *at* det pågældende dokument har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det samme gælder interne dokumenter i endelig form, jf. stk. 1, 2. pkt.

Med hensyn til den nærmere forståelse af udtrykket »administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed« henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 7, stk. 1, samt betænkningens kapitel 10, pkt. 6 (side 327 ff. ) og pkt. 11.5 (side 345 f. ). Det nævnte udtryk indebærer bl.a., at bøger, aviser, tidsskrifter, reklamer, tryksager, kort, brochurer, takkeskrivelser og diverse indbydelser, der ikke har forbindelse til myndighedens almindelige virksomhed, ikke er omfattet af journaliseringspligten efter stk. 1.

Med udtrykket »*betydning for en sag*« sigtes der til, om dokumentet har betydning for sagens indholdsmæssige del, mens der med udtrykket »*betydning for [...] sagsbehandlingen i øvrigt*« navnlig sigtes til, om dokumentet i forhold til den pågældende sag har en dokumentations- eller bevismæssig værdi.

Omfattet af journaliseringspligten er navnlig dokumenter, som myndigheden har *afsendt* eller *modtaget* – eventuelt vedhæftet en e-mail.

Journaliseringspligten omfatter imidlertid som nævnt også *interne dokumenter i endelig form* under forudsætning af, *at* dokumentet er oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, og *at* det pågældende dokument har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt.

Det vil i sagens natur i første række bero på opfattelsen hos den myndighed, som udarbejder et internt dokument, om dokumentet foreligger i endelig form. Det vil dog formentligt i almindelighed være udtryk for, at det pågældende dokument foreligger i endelig form, hvis det har været tillagt faktisk betydning i forbindelse med behandlingen af den pågældende sag.

Herudover kan (modtagne eller afsendte) *e-mails* være omfattet af journaliseringspligten, hvis den enkelte e-mail har betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt. Dette indholdsmæssige kriterium – sammenholdt med e-mailens uformelle karakter – indebærer, at ganske mange e-mails, som en forvaltningsmyndighed (eller den enkelte ansatte) modtager, ikke skal journaliseres. Der henvises herom til betænkningens kapitel 25, pkt. 3.5.2.3 (side 874 f. ), hvor der er nævnt en række eksempler på e-mails, der ikke er omfattet af journaliseringspligten.

Spørgsmålet om, hvorvidt et dokument har betydning for sagen eller sagsbehandlingen, skal for en principiel betragtning afgøres på det tidspunkt, hvor dokumentet modtages eller afsendes af forvaltningsmyndigheden henholdsvis foreligger i endelig form. Der er bl.a. i lyset af det skønsmæssige element, som

nødvendigtvis må indgå, overladt den enkelte forvaltningsmyndighed en margin ved vurderingen af, om et dokument er af betydning for sagen eller sagsbehandlingen. Dette gælder navnlig i forhold til e-mails og interne dokumenter i endelig form.

Bestemmelsen i stk. 1 indebærer (blot) en pligt til at foretage journalisering af dokumenter, der har betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt, men derimod ikke, at de pågældende dokumenter journaliseres i det samme journalsystem. Stk. 1 er således ikke til hinder for, at f.eks. klassificerede dokumenter journaliseres i et særskilt journalsystem.

Bestemmelsen regulerer heller ikke den nærmere indretning af journalsystemet, herunder i hvilket omfang myndigheden skal have oprettet en journalplan – dvs. en oversigt over myndighedens sagsområde opdelt i sagsgrupper med et dertil knyttet nummereringssystem – til brug for journaliseringen. Journalsystemet skal dog være indrettet på en sådan måde, at de oplysninger, der er nævnt i stk. 3, kan angives i systemet.

Efter bestemmelsen i *stk. 2* skal et dokument omfattet af stk. 1, som en forvaltningsmyndighed har *modtaget* eller *afsendt*, journaliseres *snarest muligt* efter dets modtagelse eller afsendelse.

Interne dokumenter er ikke omfattet af stk. 2, hvilket bl.a. skyldes, at sådanne dokumenter efter stk. 1 kun skal journaliseres, hvis de foreligger i »endelig form«, og dette kriterium har ikke samme objektive og let anvendelige karakter som »afsendt« eller »modtaget«, jf. nærmere herom betænkningens kapitel 25, pkt. 3.6.2 (side 879 f. ). Der er derfor ikke fastsat en frist for, hvornår interne dokumenter i endelig form skal journaliseres.

Det er med bestemmelsen forudsat, at der kan være en vis forskel i henseende til, på hvilket tidspunkt efter modtagelsen eller afsendelsen de forskellige typer af dokumenter, der er omfattet af lovens dokumentbegreb, bør være journaliseret. I forhold til »sædvanlige« papirbaserede dokumenter (f.eks. breve fra eller til en borger) indebærer udtrykket *snarest muligt*, at brevene i almindelighed bør være journaliseret 3-4 arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen. Dette betyder, at en forvaltningsmyndighed bør tilrettelægge journaliseringen således, at modtagne eller afsendte dokumenter ikke i almindelighed journaliseres senere end den 4. arbejdsdag efter modtagelsen eller afsendelsen.

Derimod gælder det samme ikke i forhold til e-mails, der – i det omfang de er omfattet af journaliseringspligten – i almindelighed bør være journaliseret senest syv arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen. Denne forskel på tidspunktet for journalisering af e-mails henholdsvis papirbaserede dokumenter skal bl.a. ses i lyset af de ganske mange e-mails, som en forvaltningsmyndighed (eller den enkelte ansatte) løbende modtager.

Bestemmelsen i stk. 2 er ikke til hinder for, at et dokument eller en e-mail efter omstændighederne kan journaliseres senere end de nævnte (3-4 eller 7) arbejdsdage, hvilket f.eks. kan tænkes i de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed behandler en sag, der er af en sådan følsom karakter, at det efter en (saglig) vurdering må antages, at kredsen af personer, der har kendskab til sagen og dens dokumenter, bør begrænses mest muligt. Når det hensyn, der har begrundet en udskydelse af journaliseringen, ikke længere foreligger, bør de pågældende dokumenter journaliseres derefter.

Udtrykket »snarest muligt« indebærer endvidere, at en længere »journaliseringsfrist« anerkendes i tilfælde af, at den pågældende sagsbehandler er fraværende, f.eks. på grund af ferie, sygdom, kursusdeltagelse, tjenesterejse eller lignende.

Det er dog under alle omstændigheder forudsat, at dokumenter, der er omfattet af journaliseringspligten i stk. 1, er journaliseret på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse i forhold til en aktindsigtsanmodning.

Efter bestemmelsen i *stk. 3* skal journalsystemet indrettes således, at det indeholder oplysninger om

dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse, samt en kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold. Den korte, tematiske angivelse vil som udgangspunkt kunne være det pågældende dokument eventuelle titel (overskrift). Derimod vil en ren typebetegnelse ikke være tilstrækkelig, f.eks. brev, notat m.v.

I nogle tilfælde kan en artsangivelse – f.eks. borgerhenvendelse eller hørings svar – dog være tilstrækkelig, hvis sagens indhold er tilstrækkelig præcist afgrænset. Dette gælder eksempelvis i en sag, hvor en myndighed har sendt et dokument (f.eks. udkast til en administrativ forskrift) i høring, og hvor en angivelse af, at der er tale om et hørings svar eventuelt med en identifikation af, hvem der har afgivet svaret, vil være tilstrækkelig.

Bestemmelsen i stk. 3 indebærer, at journalsystemet i forhold til de interne dokumenter i endelig form, der skal journaliseres efter stk. 1, alene skal indeholde en kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold, men derimod ikke oplysninger om datoen for dokumentets oprettelse m.v.

Bestemmelsen i *stk. 4* fastsætter, at pligten til at journalisere efter stk. 1-3 alene gælder for statslige forvaltningsmyndigheder omfattet af lovforslagets § 2 – dvs. bl.a. ministerielle departementer, underliggende styrelser og direktorater, uafhængige råd og nævn – samt for kommunale og regionale enheder, der kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning. Journaliseringspligten efter stk. 1-3 gælder således ikke for kommunale og regionale enheder, der ikke kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning samt for de retssubjekter, der er omfattet af lovforslagets §§ 3-5.

Udtrykket »den centrale forvaltning« tager sigte på de adskilte enheder af den kommunale og regionale forvaltning, i det omfang disse helt eller delvist har til opgave at servicere udvalg og kommunalbestyrelse/regionsråd samt varetage den centrale personaleadministration og organisatoriske planlægning vedrørende hele myndigheden. Disse enheder vil herudover også kunne varetage myndigheds- og driftsopgaver. Udenfor »den centrale forvaltning« falder herefter organisatorisk adskilte institutioner og enheder i kommunen/regionen, der hovedsageligt beskæftiger sig med driftsopgaver. Dette omfatter f.eks. daginstitutioner, sygehuse, plejehjem og plejecentre, bosteder efter sociallovgivningen, skoler og andre undervisningsinstitutioner, herunder flere af sådanne institutioner med fælles ledelse. Om det omhandlede udtryk henvises til betænkningens kapitel 11, pkt. 4.4.4 (side 379 f. ).

De forvaltningsmyndigheder, forvaltningsgrene og institutioner m.v. omfattet af lovforslagets § 2 og § 3, stk. 1, nr. 1 og 2, der ikke er omfattet af den foreslåede lovpligtige journaliseringsordning, og som udøver traditionel administrativ virksomhed, herunder træffer afgørelser i sager, bør i overensstemmelse med de hidtidige principper om god forvaltningsskik journalisere ind- og udgående post. Det er forudsat, at de pågældende institutioner m.v. vil modtage vejledning fra de relevante myndigheder om, i hvilket omfang der skal foretages journalisering efter de nævnte principper. Det er i den forbindelse ikke nødvendigt, at journaliseringen foretages i et egentligt (elektronisk) journalsystem, men journaliseringen kan også foretages ved, at de pågældende ind- og udgående dokumenter opbevares manuelt i f.eks. et (fortløbende) ringbind.

Efter *stk. 5* kan vedkommende minister – efter forhandling med justitsministeren – fastsætte regler om helt eller delvist at undtage forvaltningsmyndigheder m.v. fra journaliseringspligten i henhold til bestemmelsen i § 15. Denne undtagelsesadgang forudsættes anvendt restriktivt og som udgangspunkt alene i de tilfælde, hvor en konkret vurdering fører til, at de hensyn, der ligger bag journaliseringspligten, sammenholdt med f.eks. den ressourcemæssige belastning, som pligten vil indebære, ikke begrundes, at der gælder en sådan pligt for forvaltningsmyndighederne m.v. på det pågældende område.

Bestemmelsen i *stk. 6* fastsætter, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om, at pligten til at journalisere efter stk. 1 og 2 også skal gælde for kommunale og

regionale enheder, der ikke kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning samt for de retssubjekter, der er omfattet af lovforslagets §§ 3-5. Denne bestemmelse forudsættes alene anvendt i de tilfælde, hvor de hensyn, der ligger bag journaliseringspligten, begrundes, at der bør gælde en sådan pligt for de pågældende selskaber m.v. på det enkelte område. Specielt med hensyn til kommunale og regionale enheder samt selskaber m.v. henvises der til bemærkningerne til lovforslagets § 4, stk. 2, i forhold til forståelsen af begrebet »vedkommende minister«.

### *Postlister*

#### *Til § 16*

Bestemmelsen, der er ny, fastsætter i *stk. 1, 1. pkt.*, at justitsministeren efter forhandling med vedkommende minister kan bestemme, at visse nærmere angivne forvaltningsmyndigheder skal udfærdige en fortegnelse over dokumenter, der den pågældende dag er modtaget hos eller afsendt af myndigheden (postliste). *Stk. 1, 2. pkt.*, fastsætter, at bestemmelse om at føre postlister for den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne træffes af økonomi- og indenrigsministeren efter forhandling med vedkommende kommune eller region.

Bestemmelsen vil kunne danne grundlag for, at der indføres en pligtmæssig postlisteordning for alle de forvaltningsmyndigheder, der er omfattet af bestemmelsen.

Med henblik på dels at indhente erfaringer om arbejds- og ressourcebelastningen ved at føre en postliste inden for det statslige område, dels at indhente erfaringer med hensyn til, i hvilket omfang en postliste vil blive anvendt af bl.a. medierne for at identificere sager og dokumenter, der kunne være interesse i at søge om aktindsigt i, er det imidlertid forudsat, at postlisteordningen først indføres som en *forsøgsordning*.

Da formålet med forsøgsordningen er at få et dækkende billede af arbejds- og ressourcebelastningen ved at føre en sådan liste, samt i hvilket omfang den vil blive anvendt af offentligheden, bør forsøgsordningen i det mindste omfatte et enkelt ministeriums departement, en underliggende styrelse samt den centrale forvaltning i en region og i en større kommune. Det forudsættes, at forsøgsordningen er etableret senest et år efter, at den nye offentlighedslov er trådt i kraft.

Endvidere forudsættes det, at de pågældende forvaltningsmyndigheder afsætter tilstrækkelige økonomiske midler til, at forsøgsordningen kan gennemføres hensigtsmæssigt, herunder således at postlisten føres under anvendelse af tidssvarende teknologi. Herudover forudsættes det, at forsøgsordningen etableres således, at der anvendes den mest hensigtsmæssige, tidssvarende teknologi. Om forsøgsordningens nærmere indhold henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 23, pkt. 3.3.2 (side 842 ff. ).

Der er indsat en revisionsbestemmelse i lovforslagets § 44 således, at der tre år efter den nye offentlighedslovs ikrafttræden og på grundlag af de indhøstede erfaringer med navnlig forsøgsordningen kan tages stilling til, i hvilket omfang ordningen skal gøres permanent. I den forbindelse vil det også skulle overvejes, om ordningen skal omfatte samtlige ministerielle departementer, underliggende styrelser og direktorater samt alle centralforvaltninger i kommunerne og regionerne, eller om der er visse af de omhandlede myndigheder, som f.eks. på grund af karakteren af den virksomhed, som myndigheden udøver, i givet fald skal være undtaget fra pligten til at føre åbne postlister. Der henvises til betænkningens kapitel 23, pkt. 3.3.2 (side 842 ff. ) samt til pkt. 4.8.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, om det nærmere indhold af den nævnte evaluering af forsøgsordningen.

Om den foreslåede postlisteordning kan i øvrigt oplyses følgende:

Det følger af udtrykkene »ministerielle departementer samt underliggende styrelser og direktorater« og

»den centrale forvaltning i kommunen eller regionen«, at postlisteordningen ikke skal gælde for hele den offentlige forvaltning, men alene de nævnte myndigheder og forvaltningsgrene, idet det må antages, at det vil være ind- og udgående post hos disse myndigheder og forvaltningsgrene, som offentligheden vil have en særlig interesse i at få kendskab til.

Det bemærkes i den forbindelse, at (interne) dokumenter, som den centrale forvaltning i en kommune eller en region modtager fra eller sender til andre dele af den pågældende kommunale eller regionale enhedsforvaltning, ikke vil skulle medtages på postlisten, idet der ikke i bestemmelsens forstand er tale om modtagelse eller afsendelse. Med hensyn til den nærmere afgrænsning af udtrykket »den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne« henvises til bemærkningerne til § 15, stk. 4, samt betænkningens kapitel 11, pkt. 4.4.4 (side 379 ff. ).

Bestemmelsen i *stk. 1* indebærer, at det ikke alene er oplysninger om *modtagne* dokumenter, men også *afsendte* dokumenter, der skal medtages på postlisten.

Bestemmelsen i *stk. 1* udelukker i øvrigt ikke, at andre end de i *stk. 1* nævnte myndigheder eller forvaltningsgrene på  *eget initiativ* udfærdiger postlister.

Bestemmelsen i *stk. 2* fastsætter, hvilke *oplysninger der skal fremgå* af en postliste, hvis der træffes bestemmelse efter *stk. 1*. *Stk. 2* fastsætter endvidere, at postlisten skal offentliggøres på den pågældende myndigheds hjemmeside på internettet.

Bestemmelsen fastsætter, at postlisten skal indeholde oplysninger om dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse (nr. 1), navnet på eller karakteren af modtageren eller afsenderen af dokumentet (nr. 2), kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold (nr. 3) og journalnummer eller anden identifikationsbetegnelse (nr. 4).

Bestemmelsen indebærer alene, at de nævnte oplysninger om dokumentet skal medtages på postlisten, mens den ikke indebærer, at de  *enkelte dokumenter skal offentliggøres*.

For så vidt angår udtrykket »den pågældende dag« bemærkes, at det herved forudsættes, at postlisten inddeles i dage. Det er derimod ikke et krav, at post føres på listen samme dag, som det modtages eller afsendes. Det er imidlertid en afgørende forudsætning for, at en postlisteordning kan tjene sit formål, at myndighederne fører oplysningerne om dokumentet på listen for den pågældende dag  *inden for få dage* – som hovedregel 1-2 dage – fra dokumentet er afsendt af eller modtaget i myndigheden. Oplysninger om udgående dokumenter bør dog først føres på listen, når dokumentet må anses for at være kommet frem til modtageren.

Det er endvidere forudsat med bestemmelsen, at det alene er *modtagne eller afsendte* dokumenter, der skal være omfattet af postlisteordningen, jf. således *nr. 1*.

Det er efter *nr. 2* alene et krav, at navnet på eller karakteren af afsenderen eller modtageren af dokumentet medtages på postlisten. Derimod bør adresseoplysninger eller oplysninger om e-mail adresser af hensyn til beskyttelsen af borgernes privatsfære ikke medtages på postlisten.

Ved vurderingen af, om navnet på afsenderen eller modtageren af det pågældende dokument skal medtages på postlisten, eller om det er tilstrækkeligt med en angivelse af karakteren af henvendelsen (f.eks. »borgerhenvendelse«, hvis det er en enkeltperson, der har rettet henvendelse), skal der lægges vægt på, om afsenderen eller modtageren er en juridisk person eller en fysisk person. I de tilfælde, hvor der er tale om en juridisk person er udgangspunktet, at navnet på afsenderen henholdsvis modtageren medtages på postlisten, medmindre der i det enkelte tilfælde foreligger særlige omstændigheder, der kan begrunde, at det undlades.

I det tilfælde, hvor der er tale om en fysisk person, er det helt klare udgangspunkt derimod, at navnet på afsenderen eller modtageren ikke medtages. I sådanne tilfælde vil det således være tilstrækkeligt at angive karakteren af henvendelsen (»borgerhenvendelse« eller lignende).

Ved vurderingen af, om navnet på den juridiske eller fysiske person skal medtages eller ej, er der overladt den enkelte forvaltningsmyndighed en bred skønsmargin.

Efter *nr. 3* skal postlisten indeholde en kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold. Herved sigtes der til, at postlisten skal indeholde en kortfattet angivelse af, hvad det pågældende dokument vedrører, eksempelvis »klage over støj fra naboelylighed« eller »anmodning om tilladelse til at bygge en carport«. Angivelsen kan også bestå i stikord, der nærmere angiver dokumentets indhold.

Det er i *stk. 2, 2. pkt.*, forudsat, at det ikke er alle dokumenter, som en myndighed modtager, afsender eller opretter, der skal medtages på en postliste. Det er således forudsat, at der på postlisten ikke medtages oplysninger om *sager* og *dokumenter*, der er undtaget fra retten til aktindsigt efter §§ 19-22 og 23-27. Desuden er det forudsat, at der på postlisten ikke medtages *oplysninger*, der er omfattet af §§ 30-35, ligesom det er forudsat, at postlisten ikke indeholder fortrolige oplysninger, der er omfattet af persondatalovens §§ 6-8 eller de almindelige tavshedspligtbestemmelser i forvaltningslovens § 27 og straffelovens § 152. Det er således forudsat, at hensynet til bl.a. enkeltpersoners privatsfære indebærer, at dokumenter, der indgår i bl.a. skattesager, udlændingesager, familieretlige sager, sociale sager, arbejdsskadesager, inkassosager, retssager og sager om virksomheders økonomiske og forretningsmæssige forhold, ikke medtages på postlisten.

Der er imidlertid ikke noget til hinder for, at en forvaltningsmyndighed – med respekt for bl.a. tavshedspligten – på postlisten medtager oplysninger om *dokumenter*, der efter offentlighedsloven er undtaget fra aktindsigt. Der henvises i den forbindelse til betænkningens kapitel 23, pkt. 3.2 (side 838 ff. ).

Der henvises i øvrigt om bestemmelsen i § 16 til pkt. 4.8 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

### *Aktiv information*

#### *Til § 17*

Bestemmelsen, der er ny, fastsætter i *stk. 1* en pligt for den enkelte forvaltningsmyndighed til at offentliggøre information om sin virksomhed. Denne informationspolitik skal gives på myndighedens hjemmeside på internettet. Det er Justitsministeriets forventning, at alle de myndigheder, som omfattes af bestemmelsen, i praksis har en hjemmeside. Hvis dette ikke måtte være tilfældet, følger der dog ikke af bestemmelsen en pligt for de omhandlede myndigheder til at etablere en hjemmeside.

Pligten til at informere om forvaltningsmyndighedens virksomhed vil bl.a. gøre det lettere for offentligheden at følge med i og blive orienteret om spørgsmål af offentlig interesse, der vedrører den pågældende myndighed. Bestemmelsen vil dermed bidrage til en øget åbenhed i forvaltningen og kan siges at understøtte lovens offentlighedsprincip.

Bestemmelsen i *stk. 1* fastsætter, at myndigheden skal give *information om sin virksomhed*. Det beror på en konkret vurdering i forhold til den enkelte myndighed, hvilke oplysninger der er omfattet af informationspligten, og der er således overladt et skøn til den enkelte forvaltningsmyndighed med hensyn til vurderingen af, hvilken information der skal gives på hjemmesiden.

Der kan dog som eksempler på information, der umiddelbart kan tænkes meddelt på hjemmesiden, bl.a. nævnes information om myndighedens organisatoriske forhold (forretningsorden, organisationsdiagram m.v.) og økonomiske forhold (navnlig vedtagne budgetter og årsregnskaber).

Derudover kan nævnes information om myndighedens eksterne og interne målsætninger og lignende, f.eks. eventuelt fastsatte værdi- og servicemål, løn-, personale- og trivselspolitik samt eventuelle resultatkontrakter med underliggende myndigheder.

Herudover kan nævnes information om eventuelle politiske aftaler samt handlingsplaner for et bestemt område og lignende, herunder opfølgninger på sådanne aftaler og planer. Desuden kan nævnes information om eventuelle generelle redegørelser, analyser og rapporter om områder, der hører under myndighedens ressort samt eventuelle årsberetninger og statistiske oplysninger om myndighedens virksomhed.

Endvidere kan nævnes information om de opgaver, myndigheden varetager, samt information om de væsentligste love og administrative forskrifter (bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger m.v.), der regulerer myndighedens opgavevaretagelse. Information om det nævnte regelsæt kan gives ved, at myndigheden på hjemmesiden etablerer et link til reglerne.

Desuden kan nævnes dokumenter omfattet af retten til aktindsigt efter lovforslagets § 26, nr. 5 – dvs. dokumenter, der indeholder en systematiseret gengivelse af praksis på bestemte sagsområder, der hører under den pågældende forvaltningsmyndighed (praksisoversigter).

Herudover kan nævnes dagsordener med bilagsfortegnelser og mødereferater ved politiske organer i kommunerne og regionerne.

I det omfang myndigheden har nedsat råd, nævn eller udvalg, kan information om disse organers forretningsorden, opgaver, sammensætning m.v. også offentliggøres på hjemmesiden, eventuelt ved et link til det pågældende nævns eller råds hjemmeside. Endvidere kan der på hjemmesiden for de enkelte nævn, råd m.v. gives information om eventuelle dagsordener med bilagsfortegnelser samt oplysninger om mødedatoer m.v.

Endelig kan nævnes retningslinjer om aktiv informationspligt omfattet af stk. 2.

De nævnte eksempler på information, der kan tænkes offentliggjort på forvaltningsmyndighedernes hjemmesider, er ikke udtømmende, og der kan – i lyset af variationen af myndigheder og den information, de er i besiddelse af – tænkes offentliggjort anden form for information, ligesom det kan tænkes, at den enkelte forvaltningsmyndighed ikke offentliggør al den information, der er nævnt ovenfor.

Den enkelte forvaltningsmyndighed skal i forbindelse med informationsvirksomheden efter stk. 1 være særlig opmærksom på, at der ikke offentliggøres dokumenter, der indeholder følsomme personoplysninger, jf. således betænkningens kapitel 24, pkt. 6 (side 856 ff.).

Efter bestemmelsen i *stk. 2* skal en forvaltningsmyndighed fastsætte retningslinjer vedrørende den aktive informationspligt, der følger af stk. 1. Indholdet af disse retningslinjer – der som nævnt bør offentliggøres på hjemmesiden – vil afhænge af karakteren af den enkelte myndighed og de opgaver, den varetager.

Bestemmelsen i *stk. 3* fastsætter, at den aktive informationspligt gælder for ministerielle departementer samt underliggende styrelser og direktorater, uafhængige nævn og råd samt den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne. Om udtrykket »den centrale forvaltning« henvises til bemærkningerne til § 15, stk. 4, samt betænkningens kapitel 11, pkt. 4.4.4 (side 379 f.).

Information om et nævns eller råds virksomhed m.v. kan i øvrigt gives på den nedsættende myndigheds hjemmeside på internettet. Dette kan navnlig være relevant i forhold til mindre nævn eller råd, og en sådan information vil opfylde den aktive informationspligt, der følger af stk. 3.

Der henvises i øvrigt om bestemmelsen i § 17 til pkt. 4.9 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

## *Offentlighedsportal*

### *Til § 18*

Bestemmelsen, der er ny, fastslår, at der på internettet skal føres en portal (en hjemmeside) der indeholder forskellige former for oplysninger om aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne. Da Justitsministeriet er ressortmyndighed for offentlighedsloven, forudsættes det, at ministeriet etablerer – og løbende ajourfører – den omhandlede portal på internettet.

*Formålet* med bestemmelsen er bl.a. at give offentligheden mulighed for at få kendskab til adgangen til aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne samt det nærmere omfang af denne indsigtsret.

Portalen skal for det første indeholde *love og administrative forskrifter om adgangen til aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne*. Herved sigtes til de almindelige forvaltningsretlige regler om adgangen til aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne, herunder bl.a. offentlighedsloven, forvaltningsloven, miljøoplysningsloven og de tilknyttede administrative forskrifter (bekendtgørelser og vejledninger). Endvidere sigtes til regler i særlovgivningen, der indeholder undtagelser fra retten til aktindsigt, samt bestemmelser, der har karakter af særlige tavshedspligtbestemmelser omfattet af lovforslagets § 35.

Endvidere skal portalen indeholde fremsatte *lovforslag om adgangen til aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne*. Herved sigtes til forslag til ændringer af gældende love om aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne samt fremsatte forslag til nye bestemmelser om en sådan adgang.

Herudover skal portalen indeholde *Folketingets Ombudsmands udtalelser om adgangen til aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne* – dvs. de realitetsudtalelser, der vedrører de almindelige forvaltningsretlige regelsæt, som f.eks. offentlighedsloven, forvaltningsloven m.v. Det er ikke påkrævet, at samtlige realitetsudtalelser om aktindsigt optages på portalen, der således alene bør indeholde udtalelser, der indeholder mere principielle betragtninger om fortolkningen af aktindsigtsbestemmelser.

Det forudsættes, at det tilstræbes, at der med hensyn til de kommunale og regionale tilsynsmyndigheders realitetsudtalelser om aktindsigt hos de kommunale og regionale forvaltningsmyndigheder etableres en »optagelsesordning«, der svarer til den ordning, der er nævnt for så vidt angår Folketingets Ombudsmands realitetsudtalelser om aktindsigt. Der bliver ikke afsagt særligt mange domme om aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne, men i det omfang, der afsiges en sådan dom, som optrykkes i Ugeskrift for Retsvæsen, vil det være naturligt, at dommen optages på portalen.

Det forudsættes, at portalen etableres i tilknytning til retsinformation.dk. Om den nærmere udmøntning af bestemmelsen henvises til betænkningens kapitel 24, pkt. 4.2 (side 853 ff. ).

Der henvises i øvrigt om bestemmelsen i § 18 til pkt. 4.10 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

### *Til kapitel 4*

#### *Undtagelser fra retten til aktindsigt*

##### *Sager undtaget fra aktindsigt*

### *Til § 19*

Bestemmelsen i stk. 1, der undtager sager inden for strafferetsplejen for aktindsigt, er identisk med den gældende lovs § 2, stk. 1, 1. pkt. Bestemmelsen i stk. 2, der udgør en undtagelse fra stk. 1, indfører som noget nyt en ret til aktindsigt i bødeforelæg, der er vedtaget af en juridisk person, jf. dog stk. 3.

Bestemmelsen i *stk. 1* er *begrundet* i såvel strafferetsplejemæssige hensyn (hensynet til retshåndhævelsens effektivitet, herunder navnlig til efterforskningen) som hensynet til privatlivets fred (hensynet til de enkeltpersoner, der måtte blive omtalt i dokumenter, som indgår i sager inden for strafferetsplejen).

Med begrebet »*sager inden for strafferetsplejen*« forstår i overensstemmelse med gældende ret alle sager vedrørende gennemførelse af strafferetlige retsfølger, herunder også de sager, der efter særlig hjemmel behandles af andre forvaltningsmyndigheder end politi og anklagemyndighed.

Omfattet af bestemmelsen er således bl.a. *sager* vedrørende politiets efterforskning af lovovertrædelser og anklagemyndighedens udøvelse af funktioner i forbindelse med en straffesags behandling ved domstolene; *sager* i forbindelse med fuldbyrdelse af straffedomme, herunder sager om prøveløsladelse, udsættelse af strafafsoning, udgangstilladelse, ikendelse af disciplinærstraffe m.v.; *sager* om udlevering af lovovertrædere; *sager* om anvendelse af disciplinærmidler inden for forsvaret og civilforsvaret; *sager* om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning, som behandles administrativt i henhold til retsplejelovens regler herom, samt *sager* om opløsning af foreninger.

Bestemmelsen omfatter ikke blot sager vedrørende enkeltpersoner, herunder enkeltmandsejede virksomheder, men også sager, der vedrører *juridiske personer* (selskaber m.v.).

*Retsvirkningen* af, at en sag er omfattet af bestemmelsen, er, at samtlige sagens dokumenter og oplysninger er undtaget fra retten til aktindsigt. Dette gælder uanset, om der i sagen foreligger dokumenter, som hvis de havde foreligget i en anden sammenhæng, havde været undergivet aktindsigt.

På trods af at alle dokumenter og oplysninger i en sag indenfor strafferetsplejen er undtaget fra retten til aktindsigt, vil en forvaltningsmyndighed efter lovforslagets § 14, stk. 2, om meroffentlighed, i praksis kunne meddele en vis begrænset indsigt i sager om *strafferetlig forfølgning af juridiske personer*. Der vil således efter omstændighederne kunne gives adgang til f.eks. oplysninger om den juridiske persons identitet, og hvilken lovovertrædelse sagen vedrører, jf. betænkningens kapitel 15, pkt. 7.3.1.2 (side 480 f. ). Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til stk. 2 nedenfor.

Der henvises om bestemmelsen i stk. 1 til pkt. 4.1.1.9, jf. pkt. 3.4.1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Der kan med hensyn til den nærmere rækkevidde af bestemmelsen i øvrigt henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 15, pkt. 2 (side 439 ff. ).

Med bestemmelsen i *stk. 2* indføres der som noget nyt en begrænset adgang til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen, idet der indføres en ret til i overensstemmelse med lovens almindelige regler at få aktindsigt i et bødeforelæg, der er vedtaget af en juridisk person.

Bestemmelsen i stk. 2 gælder i forhold til de administrative bødeforlæg vedtaget af juridiske personer, der er udstedt af almindelige forvaltningsmyndigheder

Bestemmelsen i *stk. 3* præciserer, at bestemmelsen i stk. 2 ikke omfatter de nævnte bødeforlæg hos politiet eller anklagemyndigheden. Baggrunden herfor er, at spørgsmål om aktindsigt hos politiet og anklagemyndigheden i sager inden for strafferetsplejen reguleres i retsplejeloven. Med den nye bestemmelse i retsplejelovens § 41 g, der følger af § 2, nr. 8, i det forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (ændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen), som er fremsat samtidigt med nærværende lovforslag, jf. pkt. 1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, gælder der imidlertid adgang til indsigt i bødeforlæg vedtaget af juridiske personer hos politi og anklagemyndighed i samme omfang som hos andre myndigheder.

Der henvises om bestemmelsen i stk. 2 til pkt. 4.11 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Om

baggrunden for bestemmelsen henvises desuden til betænkningens kapitel 15, pkt. 7.3.1.3 (side 481 ff. ), hvor kommissionens overvejelser er gengivet.

### *Til § 20*

Bestemmelsen indeholder en tidsbegrænset undtagelse fra retten til aktindsigt og svarer indholdsmæssigt til den gældende lovs § 2, stk. 1, 3. pkt. Der henvises herom til pkt. 4.1.1.12, jf. pkt. 3.4.1.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

*Formålet* med bestemmelsen er navnlig at give centraladministrationen mulighed for at forberede lovgivningsinitiativer i samarbejde med udenforstående, herunder selvstændige kommissioner og udvalg, uden at skulle arbejde under presset af, at også overvejelser af mere foreløbig karakter undergives offentlighed. Bestemmelsen indgår sammen med navnlig lovforslagets § 24 stk. 1, og § 27, nr. 2, som et led i den samlede beskyttelse af den politiske beslutningsproces.

Bestemmelsen finder alene anvendelse, hvis der foreligger et *lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold*, særlig i henseende til, hvilke emner der søges reguleret. En sag falder således udenfor bestemmelsens anvendelsesområde, hvis det er ganske usikkert, om den pågældende sag vil munde ud i, at der udarbejdes et lovforslag. Det er dog ikke en betingelse, at et lovforslag kan forventes fremsat inden for nær fremtid, jf. betænkningens kapitel 15, pkt. 7.3.2.1 (side 483 ff. ).

Bestemmelsen *omfatter* sager om udarbejdelse af ny lovgivning, herunder ny bevillingslov, samt konkrete bevillingssager, der forelægges for Folketingets Finansudvalg. Derimod omfatter bestemmelsen ikke sager om fortolkning af allerede gældende lovgivning, sager om udarbejdelse af administrative forskrifter eller sager om vedtagelse af EU-retsakter (forordninger, direktiver m.v.).

Bestemmelsen hjemler som nævnt alene en *tidsbegrænset undtagelse* fra adgangen til aktindsigt. Efter det tidspunkt, hvor et lovforslag måtte være fremsat, vil der således være adgang til aktindsigt i sagens dokumenter efter lovens almindelige regler. Særligt med hensyn til bevillingssager, der forelægges for Folketingets Finansudvalg, bemærkes, at loven finder anvendelse, allerede når bevillingsansøgningen er forelagt for finansudvalget, og ikke først fra tidspunktet for fremsættelsen af de bevillingslovforslag, hvori den pågældende bevillingssag indgår.

Det forhold, at der vil være adgang til aktindsigt i sagens dokumenter efter *lovens almindelige regler*, når et lovforslag er fremsat, indebærer, at f.eks. brevveksling mellem bl.a. ministerier om det fremsatte lovforslag – ligesom efter gældende ret – fortsat vil kunne undtages fra aktindsigt efter lovforslagets § 24, stk. 1, nr. 1 og 2, om interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

I tilfælde, hvor overvejelserne om et eventuelt lovgivningsinitiativ ikke giver anledning til fremsættelse af lovforslag, indebærer bestemmelsen en udelukkelse af adgangen til aktindsigt i den pågældende lovgivningssag. Dette følger af bestemmelsens ordlyd, hvorefter offentlighedsloven gælder, når lovforslag er *fremsat* for Folketinget.

Forvaltningsmyndighederne er dog ikke afskåret fra – inden lovforslaget er fremsat for Folketinget – efter eget skøn at give meraktindsigt i oplysninger og dokumenter, der indgår i en lovgivningssag, efter lovforslagets § 14, stk. 2, om meroffentlighed. Det vil i den forbindelse være naturligt, at en forvaltningsmyndighed (den, der er ansvarlig for det pågældende lovforslag) vælger at meddele meraktindsigt i et udkast til et lovforslag, når udkastet er sendt i høring og offentliggjort på Høringsportalen. Der henvises til betænkningens kapitel 20, pkt. 3.2.2.2 (side 755 ff. ).

*Retsvirkningen* af, at en sag er omfattet af bestemmelsen, er, at samtlige sagens dokumenter og oplys-

ninger er undtaget fra aktindsigt efter loven. Dette gælder, uanset om de pågældende dokumenter er tilvejebragt i forbindelse med den pågældende sag eller ej. Er der f.eks. tale om et lovgivningsprojekt, der er henlagt til et lovforberedende udvalg, vil alt udvalgets materiale være undtaget fra aktindsigt efter § 20.

Der kan vedrørende bestemmelsens nærmere rækkevidde i øvrigt henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 15, pkt. 4 (side 453 ff. ), samt kommissionens overvejelser i kapitel 15, pkt. 7.3.2 (side 483 ff. ).

### Til § 21

Bestemmelsen i stk. 1 undtager sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste fra retten til aktindsigt, mens andre sager vedrørende enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige (suspension, afskedigelse m.v.), som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt i medfør af stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 svarer indholdsmæssigt til den gældende lovs § 2, stk. 2, 1. pkt., mens bestemmelserne i stk. 2, 3 og 5 indholdsmæssigt svarer til den gældende lovs § 2, stk. 2, 2. pkt., og stk. 3 og 4. Der henvises herom til henholdsvis pkt. 4.1.1.10, jf. pkt. 3.4.1.3, og pkt. 4.1.1.11, jf. pkt. 3.4.1.4, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Bestemmelsen i stk. 4 om aktindsigt i den øverste ledelseskontrakt er ny. Der henvises herom til pkt. 4.12 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Bestemmelsen i *stk. 1* har til *formål* bl.a. at sikre, at det offentlige i videst muligt omfang kan tiltrække kvalificerede ansøgere, da offentlighed om ansættelses- og forfremmelsessager vil kunne afholde kvalificerede ansøgere fra at søge en stilling, ligesom bestemmelsen tager sigte på at beskytte ansøgere mod offentliggørelse af oplysninger om deres private forhold.

Bestemmelsen omfatter *alle former for ansættelser i den offentlige forvaltning*, herunder tjenestemandsansættelser og overenskomstsansættelser. Bestemmelsen omfatter også det offentliges udpegning af medlemmer til offentlige udvalg.

Derimod gælder bestemmelsen ikke, hvis en forvaltningsmyndighed behandler en sag vedrørende ansættelse eller forfremmelse uden for den offentlige forvaltning. Bestemmelsen gælder heller ikke, hvis der ved »ansættelsen« ikke etableres et tjenesteforhold mellem den ansatte og den pågældende forvaltningsmyndighed, f.eks. i forbindelse med det offentliges antagelse af advokater som offentlige forsvarere.

*Retsvirkningen* af, at en sag er omfattet af bestemmelsen i stk. 1, er, at samtlige sagens dokumenter og oplysninger er undtaget fra aktindsigt efter loven.

Da ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste har karakter af afgørelser i forvaltningslovens forstand, vil lovens § 13 om notatpligt af den grund finde anvendelse, og den, der har søgt om ansættelse eller forfremmelse, vil efter lovforslagets § 8 kunne få indsigt i notatet i forhold til oplysninger om den pågældende selv (egenaces).

Der kan vedrørende den nærmere rækkevidde af bestemmelsen i stk. 1 henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 15, pkt. 5 (side 461 ff. ).

Bestemmelsen i *stk. 2* indeholder en delvis undtagelse af sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste (konkrete personalesager) og svarer som nævnt indholdsmæssigt til gældende lovs § 2, stk. 2, 2. pkt., samt stk. 3 og 4.

Bestemmelsen er *begrundet* i dels hensynet til at sikre ansatte mod den usikkerhed og utryghed, der kan følge af, at en borger begærer aktindsigt i ansattes personaleoplysninger, dels hensynet til, at offentlighed

i personalesager vil kunne bevirke, at det offentlige som følge af den nævnte usikkerhed og utryghed ikke kan tiltrække – og fastholde – de bedst kvalificerede medarbejdere.

Bestemmelsen vil typisk finde anvendelse på »*almindelige personalesager*«, dvs. de sager, der normalt oprettes ved en medarbejders tiltræden, og hvor der løbende lægges oplysninger om medarbejderens personaleforhold, herunder f.eks. oplysninger om grundløn, ferieoversigter, personalebedømmelser m.v. Herudover omfatter bestemmelsen bl.a. sager vedrørende suspension og afskedigelse samt klagesager vedrørende den ansattes adfærd. Bestemmelsen vil også finde anvendelse i forhold til personalesager hos andre end vedkommende ansættelsesmyndighed. Det gælder f.eks. det tilfælde, hvor der hos en anden myndighed end ansættelsesmyndigheden er oprettet en sag vedrørende afskedigelse af den pågældende medarbejder.

Uden for bestemmelsen falder såkaldte generelle personalesager samt sager om ansættelse og forfremmelse. De sidstnævnte sagstyper er omfattet af bestemmelsen i stk. 1.

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 gives afslag på aktindsigt i de nævnte dokumenter fra den konkrete sag efter § 33, nr. 5.

Det følger af bestemmelsen, at lovens § 8 om *egenaces* gælder i sager, der er omfattet af bestemmelsen. Dette indebærer bl.a., at en offentligt ansat kan få indsigt i sin egen personalesag efter lovens § 8. Endvidere gælder lovens § 13 om *notatpligt* i sager omfattet af stk. 2, i det omfang der træffes en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det vil f.eks. være tilfældet i afskedigelses- og suspensionssager.

De hensyn, der ligger bag bestemmelserne i stk. 1 og 2 – herunder bl.a. hensynet til, at det skal være muligt at tiltrække kvalificerede ansøgere og hensynet til at sikre ansatte mod den usikkerhed, der kan følge af, at der anmodes om aktindsigt i ansattes personaleoplysninger – indebærer, at stk. 1-4 også bør omfatte sager om ansættelse eller forfremmelse samt konkrete personalesager hos de retssubjekter, der er omfattet af lovforslagets §§ 3-4, jf. således stk. 6.

Hvis en sag omfattes af bestemmelsen i stk. 2, indebærer det, at samtlige dokumenter og oplysninger i sagen – uanset det nærmere indhold – som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt.

Det nævnte udgangspunkt er dog for det første modificeret ved, at det i *stk. 3, 1, pkt.*, er bestemt, at visse »standardprægede« oplysninger – såsom den ansattes navn, stilling, uddannelse og arbejdsopgaver – er omfattet af loven.

For det andet er det nævnte udgangspunkt modificeret ved, at det i *stk. 3, 2, pkt.*, er bestemt, at oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover, for så vidt angår ansatte i chefstillinger, er omfattet af loven. Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet.

Det forhold, at de oplysningstyper, der er nævnt i stk. 3, er omfattet af loven, betyder på den ene side, at de ikke kan undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelsen i stk. 2, og på den anden side, at spørgsmålet om aktindsigt i oplysningerne skal afgøres efter lovens almindelige regler. Oplysningerne vil derfor principielt set kunne undtages fra aktindsigt efter f.eks. lovforslagets § 30, stk. 1, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.

Der kan vedrørende den nærmere rækkevidde af bestemmelserne i stk. 2-3 henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 15, pkt. 6 (side 466 ff. ).

Bestemmelsen i *stk. 4*, der er ny, fastslår, at der i sager som nævnt i stk. 2 – udover de oplysninger, der er

nævnt i stk. 3 – i overensstemmelse med lovens almindelige regler skal meddeles indsigt i oplysninger i den øverste ledelseskontrakt om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed m.v.

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.

Der vil i almindelighed – men ikke i alle tilfælde – være tale om en resultatlønskontrakt, der indgås mellem en selvstændig overordnet myndighed og den øverste ansatte leder af en selvstændig underordnet myndighed. Med hensyn til en selvstændig kollegial myndighed vil der som oftest være tale om en resultatlønskontrakt, der indgås mellem formanden for den pågældende myndighed eller lignende og den øverste ansatte leder af dennes sekretariat eller lignende. Endvidere vil der som oftest med hensyn til et retssubjekt omfattet af lovforslagets §§ 3-4 (jf. stk. 6) være tale om en resultatlønskontrakt, der indgås mellem dettes bestyrelse eller lignende og den øverste ansatte direktør eller lignende.

Det er med bestemmelsen forudsat, at den på *statens område* omfatter eventuelle resultatlønskontrakter vedrørende departementschefer, styrelsesdirektører og andre øverste ansatte ledere af en selvstændig myndighed. Det er endvidere med bestemmelsen forudsat, at den på det *kommunale område* – på baggrund af princippet om den kommunale enhedsforvaltning – alene omfatter eventuelle resultatlønskontrakter vedrørende en kommunes øverste ansatte ledelse, der med den aktuelle stillingsstruktur omfatter kommunaldirektøren og et antal direktører eller forvaltningschefer (dvs. kommunens øverste direktion). Endvidere er det med bestemmelsen forudsat, at den på det *regionale område* – på baggrund af princippet om den regionale enhedsforvaltning – alene omfatter eventuelle resultatlønskontrakter vedrørende en regions øverste ansatte ledelse, der med den aktuelle stillingsstruktur omfatter regionsdirektøren og et antal koncerndirektører (dvs. regionens øverste direktion).

Imidlertid omfatter bestemmelsen på det kommunale og regionale område ligeledes eventuelle resultatlønskontrakter vedrørende øverste ansatte ledere af en selvstændig myndighed uden for den kommunale og regionale enhedsforvaltning under kommunalbestyrelsen eller regionsrådet. Som et eksempel på sådanne myndigheder kan nævnes kommunale fællesskaber, jf. kommunestyrelseslovens § 60. Hertil kommer, at det med bestemmelsen er forudsat, at den med hensyn til *offentligt ejede selskaber*, der er omfattet af lovforslagets § 4 (jf. § 21, stk. 6), gælder for eventuelle resultatlønskontrakter vedrørende den øverste ansatte direktør eller lignende for såvel selvstændige moderselskaber som eventuelle selvstændige datterselskaber.

Bestemmelsen giver alene ret til indsigt i den øverste ledelseskontrakt, i det omfang den pågældende kontrakt indeholder oplysninger om den pågældende myndigheds *overordnede prioriteringer*. Bestemmelsen giver således alene ret til indsigt i de dele af kontraktens oplysninger, der afspejler den pågældende myndigheds overordnede målsætninger og den indbyrdes vægtning heraf ved fastsættelse af resultatlønnen (lønsparametre). Som et eksempel kan nævnes oplysninger om den pågældende myndigheds målsætninger med hensyn til den fortsatte udvikling af myndighedens sagsområder og den indbyrdes vægtning heraf ved fastsættelse af resultatlønnen. Derimod giver bestemmelsen ikke ret til indsigt i de dele af kontraktens oplysninger, der afspejler lederens eventuelle personlige målsætninger eller lignende. Som et eksempel kan nævnes oplysninger om lederens eventuelle målsætninger med hensyn til personlig udvikling og synlighed.

Mens bestemmelsen giver ret til indsigt i den øverste ledelseskontrakt, i det omfang den pågældende kontrakt indeholder oplysninger om den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer, giver bestemmelsen ikke ret til indsigt i eventuelle andre dokumenter, der afspejler lederens opfyldelse af kontraktens overordnede målsætninger eller lignende. Der kan herved henvises til de hensyn, 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 meroffentlighed 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.

Der kan om bestemmelsen i stk. 4 i øvrigt henvises til betænkningens kapitel 15, pkt. 7.3.5.2 (side 497 ff. ).

Det er i *stk. 5* fastsat, at justitsministeren kan bestemme, at loven i sager, der er omfattet af stk. 2 – andre personalesager end ansættelses- og forfremmelsessager – tillige skal gælde for andre oplysninger, end dem, der er nævnt i stk. 3 og 4.

I *stk. 6* er det fastsat, at stk. 1-4 også omfatter sager om ansættelse eller forfremmelse samt konkrete personalesager i de retssubjekter, der er omfattet af lovforslagets §§ 3 og 4. Derimod er de retssubjekter, der er omfattet af lovforslagets § 5 ikke omfattet, da denne bestemmelse ikke indebærer, at hele retssubjektets virksomhed er omfattet af loven, men alene den del af retssubjektets virksomhed, hvor der træffes afgørelse på statens, en regions eller en kommunes vegne (afgørelsesvirksomheden). Der henvises herom til bemærkningerne til § 5.

#### *Til § 22*

Med bestemmelsen – der bl.a. viderefører den gældende lovs § 2, stk. 1, 2. pkt., vedrørende spørgsmålet om aktindsigt i ministerkalendere – fastsættes det, at retten til aktindsigt ikke omfatter sager om førelse af en kalender.

*Formålet* med bestemmelsen er bl.a. at sikre, at kalenderen kan fungere som et praktisk planlægningsredskab samt sikre, at privatsfæren beskyttes for de pågældende personer. Bestemmelsen indebærer i overensstemmelse hermed, at *en kalender som sådan (dvs. i det hele) er undtaget* fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, og der vil ikke være adgang til nogen del af de nævnte kalendere. Om de overvejelser, der i øvrigt ligger bag bestemmelsen, henvises til betænkningens kapitel 15, pkt. 3 (side 443 ff. ) og pkt. 7.3.3 (side 486 ff. ).

Bestemmelsen omfatter *alle kalendere*, der føres i de retssubjekter, der er omfattet af lovens organisatoriske anvendelsesområde, jf. lovforslagets §§ 2-5. Det vil bl.a. sige, at retten til aktindsigt ikke omfatter ministerkalendere eller kalendere, der føres for regionsrådsformænd, borgmestre, magistratsmedlemmer

og udvalgsformænd med delt administrativ ledelse, ligesom der heller ikke vil være ret til aktindsigt i ansattes kalendere.

Ved en »kalender« forstås en oversigt over den pågældende persons aktiviteter (møder, rejser og andre arrangementer). Det er uden betydning, om kalenderen føres elektronisk eller manuelt (papirbaseret). Det er også uden betydning, hvorvidt der er tale om et samlet dokument, der indeholder oplysninger om den pågældende persons aktiviteter, eller hvorvidt der er tale om flere dokumenter, der samlet udgør kalenderen.

Da formålet med bestemmelsen er at sikre, at de af bestemmelsen omfattede kalendere i det hele undtages fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, vil meroffentlighedsprincippet i § 14, stk. 2, *ikke gælde* for sager om førelse af en kalender.

Det er med bestemmelsen forudsat, at kommuner og regioner af egen drift på deres respektive hjemmesider på internettet offentliggør visse oplysninger om borgmestres og regionsformænds udgifter og aktiviteter. Det er dog overladt til den enkelte kommune og region at fastsætte de nærmere retningslinjer herom.

Der henvises i øvrigt om bestemmelsen i § 22 til pkt. 4.1.1.13, jf. pkt. 3.4.1.2, samt pkt. 4.13 i lovforslagets almindelige bemærkninger og til betænkningens kapitel 15, pkt. 7.3.3 (side 486 ff.).

#### *Undtagelse af interne dokumenter*

##### *Til § 23*

Bestemmelsen i stk. 1, nr. 1, svarer indholdsmæssigt til den gældende lovs § 7. Bestemmelserne i stk. 1, nr. 2 og 3, er derimod nye. Der henvises herom til pkt. 4.14.1, jf. til dels pkt. 3.4.2.1-3.4.2.2, og pkt. 4.14.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Bestemmelserne i *stk. 1, nr. 1-3*, har til *formål* at sikre en beskyttelse af forvaltningsmyndighedernes interne og politiske beslutningsproces samt de forskellige stadier af disse processer. Herudover har bestemmelserne til formål at sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes arbejdsvilkår derved, at de sikres adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af ufærdige eller foreløbige overvejelser kan udgøre. Om den nærmere begrundelse for at sikre en beskyttelse af de nævnte hensyn henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.1.1 (side 563 ff.).

Bestemmelsen i *nr. 1* indebærer – i sammenhæng med stk. 2 – at ethvert dokument, der udarbejdes af en myndighed, og som ikke afgives til udenforstående, har karakter af et internt dokument. Det er således ikke en betingelse for at undtage et dokument efter nr. 1, at dokumentet indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter, eller at det tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces.

I det omfang et dokument imidlertid ikke indeholder foreløbige overvejelser eller tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces, kan der være en særlig grund for myndigheden til at overveje, om det pågældende dokument kan udleveres i medfør af meroffentlighedsprincippet i lovforslagets § 14, stk. 1.

Hvis der på et dokument, som en myndighed har modtaget fra eller afgivet til udenforstående (og som derfor ikke betragtes som internt), af myndigheden er påført en f.eks. håndskreven påtegning med overvejelser om dokumentets videre behandling i myndigheden eller lignende, vil der skulle foretages en særskilt vurdering af, om den pågældende påtegning er intern. Alene i de tilfælde, hvor dokumentet er

afgivet til udenforstående i en form, hvor den pågældende påtegning fremgår, vil bestemmelsen i § 23, stk. 2, kunne føre til, at påtegningen har mistet sin interne karakter.

Bestemmelsen i nr. 1 indebærer som nævnt, at ethvert dokument, der ikke afgives til *udenforstående*, betragtes som et internt dokument. Et dokument, der udveksles mellem forskellige enheder *inden for samme myndighed* (»intern« afgivelse), betragtes som et internt dokument, idet der ikke er tale om afgivelse til udenforstående, mens udveksling mellem *to forskellige myndigheder* (»ekstern« afgivelse) indebærer, at dokumentet som udgangspunkt mister sin interne karakter, jf. også stk. 2.

Ved afgørelsen af, om forskellige enheder skal anses som en del af samme myndighed eller som selvstændige myndigheder, skal der navnlig tages udgangspunkt i en *organisatorisk præget vurdering* af forholdet mellem de pågældende enheder. Der kan i den forbindelse bl.a. lægges vægt på, *om* den pågældende administrative enheds opgaver er klart afgrænsede fra andre administrative enheders, *om* enheden varetager omfattende og selvstændige opgaver, *om* enheden er undergivet andre enheders instruktionsbeføjelse, *om* der er rekursadgang til en anden enhed, *om* enheden træffer afgørelse på egne vegne, og *hvilken* grad af selvstændighed, enheden indtager, jf. betænkningens kapitel 16, pkt. 2.2 (side 519 f. ) og pkt. 6.1.4 (side 576 ff. ).

I den sammenhæng bemærkes, at det i overensstemmelse med grundsætningen om den kommunale og regionale enhedsforvaltning gælder, at brevveksling mellem en kommunalbestyrelse (regionsråd) og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes betragtes som intern, dvs. der er tale om brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed (»intern« afgivelse). Der henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 2.3 (side 529 f. ) og pkt. 6.1.5 (side 578 ff. ).

En administrativ enhed må i øvrigt i almindelighed karakteriseres som *enten* en selvstændig myndighed *eller* en del af en anden myndighed. En administrativ enhed kan således ikke i visse sammenhænge være en selvstændig myndighed og i andre sammenhænge en del af en anden myndighed, medmindre der særligt i lovgivningen er klare holdepunkter herfor.

Bestemmelsen i *nr. 2*, der er ny, bestemmer, at (interne) dokumenter, der efter lovforslagets § 24, stk. 1, udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, skal betragtes som interne dokumenter, jf. herved også ordlyden af § 24, stk. 1. Om baggrunden for bestemmelsen henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4.4.7 (side 607 f. ).

Bestemmelsen i *nr. 3*, der er ny, bestemmer, at (interne) dokumenter, der efter lovforslagets § 25 udveksles i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer, skal betragtes som interne dokumenter, jf. herved også ordlyden af § 25. Om baggrunden for bestemmelsen i nr. 3 henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4.4.11 (side 616 ff. ).

Det bemærkes, at interne dokumenter omfattet af stk. 1 kan være undergivet aktindsigt efter lovforslagets § 26, som indebærer, at der gælder en ret til aktindsigt i nogle forskellige typer af dokumenter, der foreligger i endelig form. Endvidere er interne dokumenter omfattet af den såkaldte ekstraheringspligt, som er fastsat i lovforslagets § 28, stk. 1, og § 29, stk. 1, og som indebærer, at der efter omstændighederne er ret til indsigt i oplysninger i et internt dokument om en sags faktiske grundlag samt oplysninger om eksterne og interne faglige vurderinger.

Herudover bemærkes, at der navnlig i forhold til interne dokumenter kan være grund til at meddele aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i de tilfælde, hvor de hensyn, der ligger bag bestemmelsen

i stk. 1, ikke begrundet en undtagelse af det pågældende interne dokument fra retten til aktindsigt, jf. betænkningens kapitel 16, pkt. 6.1.2 (side 568 ff. ).

Der kan med hensyn til den nærmere rækkevidde af bestemmelsen i stk. 1 i øvrigt henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 2 (side 582 ff. ) og pkt. 6.1.2 (side 568 ff. ).

Bestemmelsen i *stk. 2*, der er ny, bestemmer, at interne dokumenter, der afgives til udenforstående, som hovedregel mister deres interne karakter. Baggrunden for bestemmelsen er, at den myndighed, der har afgivet et dokument til en udenforstående, må anses for at have opgivet retten til at beskytte det pågældende interne dokument.

Med udtrykket »afgives« sigtes til, at det pågældende dokument, uanset på hvilken måde det sker, er gjort *fysisk tilgængeligt* for en udenforstående – dvs. at dokumentet er gjort tilgængeligt på en sådan måde, at den udenforstående kan komme i egentlig fysisk besiddelse af dokumentet. Der vil være tale om afgivelse i lovens forstand, hvis dokumentet f.eks. udleveres til den udenforstående på et møde, hvis det sendes til den udenforstående, herunder som almindelig post, e-mail eller med telefax, eller hvis dokumentet lægges på myndighedens hjemmeside på internettet, således at det er muligt for udenforstående at udskrive, downloade eller kopiere det pågældende dokument.

Der vil imidlertid også være tale om »afgivelse« i lovens forstand, hvis myndigheden har gjort det muligt for udenforstående at gøre sig bekendt med dokumentet på en måde og i et omfang, der *ganske må ligestilles* med, at dokumentet er gjort fysisk tilgængeligt for udenforstående. Et dokument vil således være afgivet, hvis embedsfolk på et møde udlåner det pågældende dokument til de øvrige mødedeltagere, der – efter at have læst dokumentet – afleverer det igen ved mødets afslutning. Dokumentet vil derimod ikke anses for afgivet, hvis embedsfolkene blot læser op fra dokumentet eller i øvrigt gør de pågældende mødedeltagere bekendt med dokumentets indhold.

Hvis et internt dokument er kommet til en udenforståendes kendskab på grund af en fejl eller ved et retsstridigt forhold, vil dokumentet heller ikke være afgivet, da vedkommende myndighed m.v. i sådanne tilfælde ikke kan anses for at have givet afkald på den beskyttelse af dokumentet, der følger af stk. 1, jf. herved også begrundelsen bag sidste led i den foreslåede stk. 2.

Det følger af bestemmelsen, at dokumentet alene mister sin interne karakter, hvis det afgives til *udenforstående*. Herved forstås en privat fysisk eller juridisk person eller en myndighed, der ikke er en del af den myndighed, som har udarbejdet dokumentet. En udveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed vil således ikke fratage dokumentet dets interne karakter, jf. stk. 1, mens det vil være tilfældet, hvis der er tale om en anden selvstændig myndighed.

Om der er tale om forskellige enheder inden for samme myndighed eller to selvstændige myndigheder beror på den vurdering, der er nævnt ovenfor under bemærkningerne til stk. 1.

Sidste led i bestemmelsen i stk. 2 fastsætter, at et dokument, der er afgivet til udenforstående, ikke mister sin interne karakter, hvis afgivelsen sker af *retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde*. Dette led i bestemmelsen er begrundet i, at et dokument ikke bør miste sin interne karakter, hvis vedkommende forvaltningsmyndighed ved afgivelsen ikke kan anses for at have givet afkald på den beskyttelse af dokumentet, der følger af stk. 1.

Som eksempler på en afgivelse, der vil være omfattet af sidste led i stk. 2 – og hvor afgivelsen derfor ikke indebærer, at dokumentet mister sin interne karakter – kan bl.a. nævnes det tilfælde, hvor dokumentet afgives til Folketingets Ombudsmand til brug for dennes undersøgelse af en sag, eller hvor dokumentet

afgives til en overordnet myndighed i forbindelse med behandlingen af en klagesag, hvad enten klagen vedrører den underordnede myndigheds afslag på aktindsigt eller den materielle afgørelse i sagen.

Om det nærmere indhold af bestemmelsen i stk. 2 henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 16, pkt. 2.1.3.3 (side 515 ff. ) og pkt. 6.1.3.3 (side 573 ff. ).

Bestemmelsen i *stk. 3*, der er ny, fastsætter, at økonomi- og indenrigsministeren – efter forhandling med KL og Danske Regioner – kan fastsætte regler om, i hvilket omfang interne dokumenter i kommunernes og regionernes besiddelse, skal være omfattet af retten til aktindsigt, når de foreligger i endelig form.

*Baggrunden* for bestemmelsen er den praktiske betydning, som grundsætningen om den kommunale og regionale enhedsforvaltning har for adgangen til aktindsigt i kommunernes og regionernes dokumenter sammenholdt med den offentlige interesse, der er knyttet til indsigt i den kommunale og regionale administration.

Formålet med bestemmelsen er, at økonomi- og indenrigsministeren i de fastsatte regler skal identificere nogle dokumenttyper, hvor de hensyn, der ligger bag § 21, stk. 1 – hensynet til embedsværkets arbejdsvilkår og hensynet til myndighedernes interne beslutningsproces – i almindelighed ikke taler for, at de pågældende interne dokumenter undtages fra retten til aktindsigt, jf. herved også ordningen i lovforslagets § 26.

Det er dog en betingelse for, at de pågældende dokumenter kan blive omfattet af retten til aktindsigt, at de foreligger i *endelig form* og er udarbejdet som *selvstændige* dokumenter.

Betydningen af, at et internt dokument er angivet af økonomi- og indenrigsministeren i de efter stk. 3 fastsatte regler, vil være, at dokumentet er omfattet af lovens almindelige regler om aktindsigt. Det indebærer, at dokumentet efter omstændighederne vil kunne undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i lovforslagets §§ 30-33.

Det er med bestemmelsen forudsat, at økonomi- og indenrigsministeren vurderer, om der kan identificeres visse kommunale og regionale interne dokumenttyper, hvor der ikke foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter fra retten til aktindsigt efter lovforslagets § 23, stk. 1.

I den forbindelse forudsættes det navnlig, at økonomi- og indenrigsministeren overvejer, om der – i lyset af den betydelige offentlige interesse i indsigt i den kommunale og regionale centrale forvaltning – kan være grundlag for, at retten til aktindsigt i et vist omfang skal omfatte (1) skriftlig kommunikation mellem en kommunalbestyrelse/et regionsråd og dennes/dettes udvalg (hovedsageligt indstillinger fra udvalgene), (2) skriftlig kommunikation mellem udvalgene indbyrdes, samt (3) kommunalbestyrelsens/regionsrådets eller udvalgenes beslutninger, herunder i form af instruktioner m.v., til vedkommende forvaltning.

Ved den nærmere udformning af bestemmelserne efter stk. 3 forudsættes det i øvrigt, at der tages behørigt hensyn til, at effektiviteten af de interne beslutningsprocesser i kommunerne og regionerne ikke svækkes. Det forudsættes således, at der ikke i medfør af stk. 3 fastsættes sådanne regler, at det hensyn til den interne beslutningsproces, der ligger bag bestemmelsen i stk. 1, fortabes.

#### *Til § 24*

Bestemmelsen i *stk. 1*, der er ny, indebærer bl.a., at ministerierne indbyrdes kan udveksle interne dokumenter og oplysninger i forbindelse med ministerbetjening.

Bestemmelsen har sin *baggrund* i ændringerne i den administrative struktur og den politiske beslutningsproces, herunder navnlig den øgede deltagelse af styrelser og direktorater i ministerbetjeningen samt

det øgede tværministerielle samarbejde om sager og beslutninger af politisk karakter, som har styrket behovet for, at forvaltningsmyndighederne i fortrolighed kan udveksle dokumenter og oplysninger som led i ministerbetjening. Der henvises i den forbindelse til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4.3 (side 392 ff. ).

Bestemmelsen i stk. 1 har på den baggrund i første række til *formål* at sikre en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening. Bestemmelsen skal ses i lyset af, at en minister har brug for at få kvalificeret fortrolig rådgivning og bistand fra embedsværket også i sager, hvor ekspertisen er fordelt på flere forvaltningsmyndigheder, og bestemmelsen skal medvirke til, at ministeren på hensigtsmæssig måde kan varetage sine funktioner som regeringspolitiker.

*Formålet* med bestemmelsen er endvidere at sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes adgang til – inden for den politisk prægede ministerrådgivning – på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af rent foreløbige overvejelser kan udgøre. En sådan beskyttelse må antages at forbedre forudsætningerne for, at en minister kan få en tilstrækkelig kvalificeret bistand, da de offentligt ansatte – på grund af den nævnte beskyttelse – formentlig i videre omfang vil overveje forskellige og alternative løsningsmuligheder i forhold til den enkelte problemstilling.

Bestemmelsen i stk. 1 finder alene anvendelse, hvor interne dokumenter og oplysninger udveksles *i forbindelse med ministerbetjening*. Dette er – i lyset af den politiske aftale, jf. pkt. 1.1 og pkt. 4.14.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger – i bestemmelsens ordlyd beskrevet på den måde, at dokumenter og oplysninger alene kan undtages fra aktindsigt, hvis der på det tidspunkt, hvor de pågældende dokumenter eller oplysninger udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier, er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Det vil således fortsat gælde som et almindeligt udgangspunkt, at udveksling af internt materiale mellem forskellige forvaltningsmyndigheder i forbindelse med udførelsen af opgaver, der ikke vedrører ministerbetjening, bevirker, at materialet bliver undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler, jf. lovforslagets § 23, stk. 2.

Det afgørende for, om et dokument eller en oplysning, der udveksles mellem f.eks. to ministerier i stk. 1's forstand sker i forbindelse med ministerbetjening, er, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren *har* eller *vil få* behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Det vil dog uden videre kunne lægges til grund, at ministeren har brug for rådgivning og bistand, såfremt udvekslingen af dokumenter mellem to forskellige forvaltningsmyndigheder sker i et tilfælde, hvor ministeren selv eller ministersekretariatet på ministerens vegne har bedt embedsværket f.eks. undersøge eller overveje et spørgsmål. I mange tilfælde vil der imidlertid ikke foreligge en konkret »bestilling« fra ministeren, og ved vurderingen af, om der er konkret grund til at antage, at der vil opstå et behov for at yde ministeren bistand m.v., må der i stedet for lægges vægt på, om ministeren i den konkrete sammenhæng erfaringsmæssigt får brug for embedsværkets bistand, eller om det i øvrigt ud fra sagens mere eller mindre politiske karakter må forventes, at ministeren får brug herfor.

Bestemmelsen i stk. 1 skal fortolkes og anvendes restriktivt, og i tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om *hensynet til den interne og politiske beslutningsproces* taler for, at de pågældende dokumenter eller oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt.

Bestemmelsen finder således anvendelse, hvor udvekslingen sker i forbindelse med det, der kan betegnes »den politiske« ministerbetjening.

Som eksempler på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen, kan bl.a. nævnes embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf, embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i en forespørgselsdebat eller et samråd i Folketinget, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et telefonisk eller »fysisk« møde med andre ministre, embedsværkets udarbejdelse af lovforslag og besvarelse af folketingssspørgsmål samt embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværksættelse af politiske initiativer som politikoplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger.

Endvidere vil dokumenter, der er omfattet af den gældende offentlighedslovs § 10, nr. 1 og 2 (bortset fra statsrådsprotokoller), være omfattet af bestemmelsen i stk. 1, jf. betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4.5 (side 618).

Om bestemmelsens anvendelsesområde henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4.4 og pkt. 6.4.5 og lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 4.14.4.3, hvor der er nævnt nogle yderligere konkrete eksempler på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen.

Bestemmelsen i stk. 1 beskytter alene udvekslingen af *interne* dokumenter og oplysninger. Det indebærer, at »eksterne« dokumenter og oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, ikke vil være omfattet af bestemmelsen. Det betyder bl.a., 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 bestemmelsen. Dette gælder, selv om dokumenterne skal forelægges ministeren. I praksis vil bestemmelsen fortrinsvist finde anvendelse i forhold til dokumenter og oplysninger, der *udarbejdes* til brug for ministerbetjening. Bestemmelsen omfatter imidlertid også interne dokumenter, som allerede var udarbejdet, og som sidenhen og i anden sammenhæng udveksles i forbindelse med ministerbetjening.

Omfattet af bestemmelsen er forskellige *typer af interne dokumenter (og oplysninger)*, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, herunder bl.a. udkast til »talepapir« og »beredskabstalepunkter«, udkast til pressemeddelelser, materiale til brug for pressemøder m.v., udkast til bidrag til besvarelse af folketingssspørgsmål, notater, redegørelser, idékataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner m.v.

*Retsvirkningen* af, at et internt dokument eller en intern oplysning anses for omfattet af bestemmelsen i stk. 1, er, at dokumentet eller oplysningen *ikke* i forbindelse med afgivelsen til en anden forvaltningsmyndighed *mister sin interne karakter*. Dokumenter eller oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, kan således ikke anses for afgivet til udenforstående. Ved udførelsen af opgaver i forbindelse med ministerbetjening kan f.eks. et ministeriums departement og en underordnet styrelse i princippet anses som en (funktionel) enhed.

Det forhold, at et internt dokument, der er omfattet af stk. 1's anvendelsesområde, ikke bliver anvendt af den modtagende myndighed, indebærer ikke, at dokumentet af den grund falder uden for bestemmelsen. Afgørende er, at dokumentet er *udvekslet* i forbindelse med ministerbetjening.

»Ministerbetjeningsdokumentet« kan, hvis det *videresendes* eller *anvendes i en anden sammenhæng* end ministerbetjening af henholdsvis den udfærdigende og den modtagende myndighed, efter omstændighederne miste sin interne karakter. Om dette spørgsmål henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4.4.8 (side 608 ff. ).

Bestemmelsen i *nr. 1* omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et *ministeriums departement* og dets *underordnede myndigheder*.

Udtrykket »*et ministeriums departement*« i nr. 1 omfatter foruden de enkelte ministerielle departementer også såkaldte tværministerielle embedsværksarbejdsgrupper, som udelukkende består af embedsfolk, og som i lyset af bl.a. ombudsmandens praksis betragtes som selvstændige myndigheder. De dokumenter, som en sådan arbejdsgruppe udveksler med ministerier – herunder også de ministerier, der ikke har udpeget medlemmer til arbejdsgruppen – vil således kunne være omfattet af stk. 1, nr. 1.

De forskellige nævn, udvalg, råd m.v., som er oprettet i henhold til lovgivningen – f.eks. Flygtningenævnet, Dansk Sprognævn og Forskningsrådet – er derimod ikke omfattet af udtrykket »*et ministeriums departement*«.

Ved udtrykket »*underordnede myndigheder*« i nr. 1 forstås de myndigheder, som hører under et ministeriums ressort, og hvor der består et sædvanligt over-/underordningsforhold mellem ministeriet og de pågældende forvaltningsmyndigheder. Omfattet af dette udtryk er således direktorater og styrelser og lignende underordnede forvaltningsmyndigheder, men derimod ikke de forvaltningsmyndigheder, som står uden for det almindelige administrative myndighedshierarki, herunder bl.a. de ovenfor nævnte uafhængige råd og nævn.

Det vil i øvrigt i praksis som altovervejende hovedregel alene være de underordnede myndigheder, der er *tæt på ministeren*, og som beskæftiger sig med spørgsmål af politisk interesse, der vil udøve ministerbetjening i bestemmelsens forstand. Det vil således i almindelighed være ministerielle direktorater og styrelser, der udøver ministerbetjening. Derimod vil f.eks. beskæftigelsesregioner, politidirektører og lignende forvaltningsmyndigheder formentlig kun meget sjældent udøve ministerbetjening i bestemmelsens forstand. For f.eks. politidirektører vil dette dog kunne forekomme, hvor f.eks. besvarelse af folketingsspørgsmål gør det nødvendigt at indhente en udtalelse fra en eller flere politidirektører.

Mens nr. 1 sikrer en udvidet beskyttelse af samarbejdet mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder, sikrer bestemmelsen i *nr. 2* en udvidet beskyttelse af samarbejdet »på tværs« mellem ministerierne, idet den omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem *ministerier indbyrdes* i forbindelse med ministerbetjening.

Bestemmelsen i nr. 2 vil således kunne begrunde en undtagelse af dokumenter og oplysninger, der i forbindelse med ministerbetjening udveksles mellem ministeriers departementer, mellem et ministeriums departement og en myndighed underordnet et andet ministerium samt mellem myndigheder (f.eks. to styrelser), der er underordnet hvert sit ministerium.

Bestemmelserne i stk. 1, nr. 1 og 2, kan – når betingelserne i øvrigt er opfyldt – finde anvendelse på udveksling af dokumenter mellem a) to ministeriers departementer, b) et ministeriums departement og en myndighed underordnet det pågældende ministerium, c) myndigheder (f.eks. to styrelser) underordnet det samme ministerium, d) et ministeriums departement og en myndighed underordnet et andet ministerium (f.eks. et andet departements underliggende styrelse), samt e) myndigheder (f.eks. to styrelser), der er underordnet hvert sit ministerium. Det anførte gælder interne dokumenter (og oplysninger), som er udarbejdet af de nævnte myndigheder.

Det er i øvrigt forudsat, at udveksling af interne dokumenter og oplysninger mellem *ministre* efter omstændighederne kan være omfattet af § 24, stk. 1. Der sigtes hermed til situationer, hvor de samme dokumenter og oplysninger ville kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i stk. 1, nr. 2, hvis disse dokumenter og oplysninger var udvekslet mellem embedsmænd i forskellige ministerier i forbindelse med ministerbetjening. I sådanne tilfælde vil en tilsvarende brevveksling mellem ministre ligeledes kunne undtages fra aktindsigt, jf. herved også den foreslåede bestemmelse i § 33, nr. 5.

Det bemærkes i den forbindelse, at bestemmelsen i § 24, stk. 1, alene vedrører de opgaver, som en

minister skal løse som regeringspolitiker. Dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem ministre, når én eller begge ikke handler som regeringspolitiker, kan ikke undtages efter bestemmelsen. Det betyder, at materiale, der udarbejdes eller anvendes i forbindelse med en ministers arbejde som partimedlem eller andet arbejde, der ikke er arbejde som regeringsmedlem, ikke er omfattet af bestemmelsen.

Bestemmelsen i *stk. 2* fastslår, at oplysninger om sagens faktiske grundlag m.v. efter reglerne i §§ 28 og 29 er omfattet af lovens almindelige regler uanset *stk. 1*. Dette indebærer, at relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger samt om interne faglige vurderinger i endelig form vil skulle ekstraheres – uddrages af dokumentet – efter de almindelige regler herom, jf. §§ 28 og 29, selv om disse oplysninger findes i et dokument omfattet af § 24, *stk. 1*.

Bestemmelsen i *stk. 3*, der har karakter af en undtagelse fra bestemmelsen i *stk. 1*, undtager generelt en række forskellige sags- og opgavetyper fra *stk. 1*'s anvendelsesområde.

Bestemmelsen fastslår, at *stk. 1* ikke gælder i forhold til interne dokumenter og oplysninger, der udveksles i forbindelse med sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, sager om indgåelse af kontraktforhold samt i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver, selv om det må antages, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v.

Baggrunden herfor er, at det hensyn til ministerens opgavevaretagelse, der ligger i *stk. 1*, ikke gælder med samme styrke i forhold til de sags- og opgavetyper, der er omfattet af *stk. 3*. I de nævnte sags- og opgavetyper vil spørgsmålet om aktindsigt i de udvekslede dokumenter og oplysninger således skulle afgøres i overensstemmelse med lovens almindelige regler.

Dette indebærer på den ene side, at interne dokumenter og oplysninger, der udveksles i forbindelse med de nævnte sags- og opgavetyper, ikke kan undtages fra retten til aktindsigt med henvisning til, at dokumenterne eller oplysningerne er udvekslet i forbindelse med ministerbetjening, og på den anden side, at interne dokumenter også efter afgivelsen i den nævnte sammenhæng kan bevare deres interne karakter, hvis afgivelsen sker af retlige grunde m.v., jf. således lovforslagets § 23, *stk. 2*, med tilknyttede bemærkninger.

Udtrykket »sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed« i *stk. 3, nr. 1*, er identisk med det afgørelsesbegreb, der anvendes i forvaltningslovens § 2, *stk. 1*, bortset fra, at udtrykket i det foreliggende tilfælde er afgrænset til at omfatte *konkrete afgørelsessager*. Denne afgrænsning beror på, at forvaltningslovens afgørelsesbegreb også omfatter udfærdigelse af *generelle retsfor skrifter* som f.eks. bekendtgørelser og visse planer, der efter deres indhold har retsvirkninger i forhold til borgerne. Den udveksling af dokumenter, der foretages i forbindelse med udfærdigelsen af sådanne generelle forskrifter, vil imidlertid i vidt omfang ske som led i ministerbetjening og bør derfor være omfattet af *stk. 1*. Afgørelsesbegrebet i *stk. 3, nr. 1*, er derfor – i modsætning til det afgørelsesbegreb, der anvendes i forvaltningsloven – afgrænset til alene at omfatte konkrete afgørelsessager.

De dokumenter og oplysninger, der udveksles i de tilfælde, hvor et ministeriums departement modtager bistand fra f.eks. en underordnet myndighed i forbindelse med, at det pågældende ministerium skal træffe afgørelse i en konkret afgørelsessag, kan således ikke – med henvisning til, at der er tale om ministerbetjening – undtages fra aktindsigt efter *stk. 1*. Hvis et ministerium f.eks. afgiver en udtalelse til brug for et andet ministeriums afgørelsessag, er udtalelsen ikke omfattet af *stk. 1*, da udvekslingen sker i forbindelse med en konkret afgørelsessag.

En myndigheds beslutninger i forbindelse med behandling af sager, der udelukkende vedrører myndighedens *interne* forhold, er ikke omfattet af afgørelsesbegrebet i *stk. 3, nr. 1*. Eksempelvis vil et ministeriums

afgørelser i forbindelse med det pågældende ministeriums egne byggesager eller i forbindelse med udflytning af opgaver således ikke være omfattet af bestemmelsen i stk. 3, nr. 1. De dokumenter og oplysninger, der i den forbindelse måtte udveksles med en anden forvaltningsmyndighed, vil imidlertid i almindelighed heller ikke være omfattet af stk. 1, da udvekslingen kun rent undtagelsesvist kan antages at ske som led i ministerbetjening.

Det er i *stk. 3, nr. 2*, fastsat, at bestemmelsen i stk. 1 endvidere ikke finder anvendelse i tilfælde, hvor der udveksles dokumenter eller oplysninger i forbindelse med en forvaltningsmyndigheds behandling af *sager om indgåelse af kontraktforhold*. Dette udtryk er identisk med det, som anvendes i forvaltningslovens § 2, stk. 2, og omfatter sager om indgåelse af købeaftaler, entrepriseaftaler, lejeaftaler og lignende.

Heller ikke de tilfælde, hvor der udveksles dokumenter eller oplysninger i forbindelse med et ministeriums udførelse af *kontrol- eller tilsynsopgaver*, finder stk. 1 anvendelse, jf. *stk. 3, nr. 3*. Dette udtryk omfatter ikke de tilfælde, hvor et ministerium anmoder en underordnet forvaltningsmyndighed (typisk en styrelse eller et direktorat) om en nærmere redegørelse om en sag, der f.eks. har været genstand for *politisk* bevågenhed (en »politisk sag«). De dokumenter og oplysninger, der i den forbindelse udarbejdes og udveksles mellem ministeriet og den underordnede forvaltningsmyndighed, vil således kunne være omfattet af stk. 1, i det omfang denne udveksling sker som led i ministerbetjening.

Omfattet af udtrykket *kontrol- eller tilsynsopgaver* er imidlertid de tilfælde, hvor et ministerium indkalder en sag fra en underordnet myndighed til afgørelse eller efterprøvelse, ligesom udtrykket omfatter tilfælde, hvor et ministerium fungerer som rekursmyndighed i forhold til afgørelser truffet af en underordnet myndighed. Det nævnte udtryk skal således forstås som det tilsvarende udtryk i den tidligere gældende bestemmelse i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 4, og omfattet af udtrykket vil derfor være traditionelt prægede juridiske kontrol- og tilsynsopgaver. De dokumenter og oplysninger, der udveksles i sådanne sammenhænge, vil således ikke være omfattet af bestemmelsen i stk. 1, men derimod af stk. 3, og dokumenterne og oplysningerne vil ikke kunne undtages fra aktindsigt efter stk. 1.

Dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem forskellige forvaltningsmyndigheder uden for de traditionelt prægede juridiske kontrol- og tilsynsopgaver, og som i øvrigt ikke udveksles i forbindelse med, at et ministeriums departement anmoder en underordnet myndighed om en redegørelse i en »politisk sag«, vil i almindelighed *ikke være omfattet af stk. 1*, idet udvekslingen af dokumenter i sådanne tilfælde i praksis ikke vil ske i forbindelse med ministerbetjening. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor en underordnet forvaltningsmyndighed indsender dokumenter til et ministeriums departement som led i departementets *økonomiske tilsyn* med den underliggende forvaltningsmyndigheds ressourceforbrug.

Der henvises om bestemmelsen i § 24 til pkt. 4.14.1.2 og pkt. 4.14.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

#### *Til § 25*

Bestemmelsen, der er ny, skal navnlig ses på baggrund af, at en del af de dokumenter og oplysninger, der måtte blive udvekslet mellem forskellige ministerier i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger med kommunerne og regionerne – f.eks. om de årlige økonomiforhandlinger – vil kunne have karakter af ministerbetjeningsdokumenter, og således være undtaget fra aktindsigt efter lovforslagets § 24, stk. 1. Derimod vil de tilsvarende dokumenter, der måtte blive udvekslet mellem KL og Danske Regioner på den ene side og kommunerne og regionerne på den anden side, være omfattet af offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt, hvilket vil kunne indebære en ulighed mellem de statslige og de kommunale henholdsvis regionale forhandlingsparter.

Bestemmelsen har på denne baggrund bl.a. til *formål at sikre lighed* mellem på den ene side KL, Danske

Regioner, kommunerne og regionerne og på den anden side staten i forbindelse med økonomiske og politiske forhandlinger mellem de nævnte parter, og den indebærer således, at et kommunalt eller regionalt dokument vil kunne undtages fra aktindsigt i de situationer, hvor et tilsvarende statsligt dokument ville kunne undtages fra aktindsigt som et ministerbetjeningsdokument efter lovforslagets § 24, stk. 1.

Om bestemmelsens baggrund og formål henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4.4.11 (side 616 ff. ).

Ved udtrykket »økonomiske forhandlinger med staten« sigtes bl.a. til de forhandlinger, som KL og Danske Regioner har med regeringen om de årlige rammer for udviklingen i kommunernes og regionernes økonomi. Herudover sigtes navnlig til det løbende budgetsamarbejde med staten, herunder til de kvartalsvise/halvårlige statusforhandlinger, som KL og Danske Regioner har med regeringen.

Ved udtrykket »politiske forhandlinger med staten« sigtes til de drøftelser, som KL og Danske Regioner sammen med deres medlemmer har med regeringen om eventuelle forslag til lovændringer, handlingsplaner m.v.

I det omfang der er tale om økonomiske eller politiske forhandlinger med staten, vil de (interne) dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem KL og Danske Regioner samt disses medlemmer »i forbindelse med« sådanne forhandlinger, kunne undtages fra aktindsigt. Det betyder, at såvel (interne) dokumenter, der udveksles, mens forhandlinger pågår, som (interne) dokumenter, der udveksles som led i forberedelsen af forhandlingerne, vil kunne undtages fra aktindsigt.

Derimod vil interne dokumenter, der udveksles som led i opfølgningen på de økonomiske eller politiske forhandlinger ikke kunne undtages efter bestemmelsen. Det gælder f.eks. det tilfælde, hvor kommunerne som led i opfølgningen på en indgået politisk aftale med staten om, at de kommunale skatter samlet set ikke må stige mere end en vis procentsats det kommende år, udveksler (interne) dokumenter om, hvorledes kommunerne indbyrdes skal »fordele« skattestigningen. Sådanne dokumenter vil dog efter en konkret vurdering kunne undtages efter bl.a. lovforslagets § 33, nr. 3.

Omfattet af bestemmelsen er også interne dokumenter, der udveksles – mellem KL, Danske Regioner, kommunerne og regionerne – i forbindelse med »drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer«. Dette udtryk indebærer for det første, at det alene er de (politiske) initiativer, som KL og Danske Regioner tager, der vil være omfattet af bestemmelsen. Initiativet skal som nævnt være »fælles« for enten kommunerne eller regionerne. For det andet skal der være tale om et *politisk* initiativ i modsætning til initiativer af »forvaltningsmæssig« karakter. Der skal således være tale om politiske initiativer som f.eks. handlingsplaner og lignende.

Inden for de anførte rammer vil f.eks. et initiativ til en investeringsplan eller et initiativ til en aftale om kræftpakker vedrørende behandling af patienter, der tages af KL og Danske Regioner, være omfattet af bestemmelsen. Bestemmelsen gælder i øvrigt, uanset på hvilket niveau i foreningen initiativet tages, og uanset om initiativet kun dækker nogle af regionerne eller kommunerne. Initiativer, der f.eks. tages af de under KL nedsatte kommunekontaktråd, vil således være omfattet, i det omfang de har karakter af politiske initiativer.

Også i denne sammenhæng vil dokumenter, der udveksles »i forbindelse med« de nævnte drøftelser, kunne undtages fra aktindsigt. Det betyder, at såvel (interne) dokumenter, der udveksles, mens drøftelserne pågår, som (interne) dokumenter, der udveksles som led i forberedelsen af drøftelserne, vil kunne undtages fra aktindsigt.

Bestemmelsen indebærer, at de interne dokumenter og oplysninger, der i de nævnte sammenhænge –

f.eks. i forbindelse med økonomiske forhandlinger med staten – udveksles mellem KL, Danske Regioner, kommunerne og regionerne, forbliver interne. Dette vil være tilfældet, uanset på hvilket niveau i foreningerne eller disses medlemmer dokumentet udveksles.

Der henvises om bestemmelsen i § 25 til pkt. 4.14.1.3 og pkt. 4.14.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

#### *Til § 26*

Bestemmelsen er enslydende med den gældende lovs § 8, bortset fra nr. 5, der er ny. Der henvises generelt om bestemmelsen til pkt. 3.4.2.2 og pkt. 4.14.1.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Bestemmelsen indebærer, at en række nærmere angivne dokumenttyper, som foreligger i endelig form, uanset bestemmelsen i lovforslagets § 23, stk. 1, er omfattet af retten til aktindsigt.

Baggrunden for bestemmelsen er, at de hensyn, der ligger bag lovforslagets § 23, stk. 1 – hensynet til navnlig embedsværkets arbejdsvilkår og hensynet til myndighedernes interne beslutningsproces – ikke taler for, at de i bestemmelsen angivne typer af dokumenter, uanset deres interne karakter, undtages fra retten til aktindsigt. Det er på den baggrund en betingelse for, at det pågældende dokument er omfattet af bestemmelsen, at det foreligger i *endelig form*. Et dokument af den i bestemmelsen opregnede karakter vil således ikke være omfattet af bestemmelsen, hvis det alene foreligger i udkast eller anden foreløbig form.

Det skal særligt bemærkes, at de hensyn, der ligger bag den nye undtagelse for dokumenter, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, ikke kan begrunde, at de interne dokumenter, som foreligger i endelig form, og som efter § 26 er omfattet af retten til aktindsigt, skal kunne undtages herfra, blot fordi de udveksles mellem ministerier eller mellem et departement og dets underordnede myndigheder på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Det er således ikke formålet med den nye bestemmelse i § 24, stk. 1 (om ministerbetjening), at de udvekslede interne dokumenter skal undtages fra offentlighed i videre omfang, end hvad der ville være tilfældet, hvis de havde tjent som grundlag for ministerbetjening i det enkelte ministerium. Det vil med andre ord sige, at § 26 gennembryder §§ 24 og 25, således at der i overensstemmelse med § 26 gælder en ret til aktindsigt i dokumenter, der er omfattet af §§ 24 eller 25.

Det er i øvrigt en betingelse, at dokumentet er udarbejdet som et *selvstændigt* dokument. Det indebærer f.eks., at oplysninger om en myndigheds endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse (nr. 1), der er indeholdt som en del af et »almindeligt« internt dokument, ikke medfører, at det pågældende dokument af den grund bliver omfattet af bestemmelsen.

Betydningen af, at et internt dokument er omfattet af bestemmelsen, er på den ene side, at dokumentet er undergivet aktindsigt, uanset at det ikke er afgivet til udenforstående. På den anden side vil dokumentet kunne undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i lovforslagets §§ 30-33.

Bestemmelserne i *nr. 1-4* er som nævnt identiske med den gældende lovs § 8, nr. 1-4, og der henvises om det nærmere indhold af disse bestemmelser til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 16, pkt. 3 (side 531 ff. ) og pkt. 6.2 (side 582 ff. ).

Bestemmelsen i *nr. 5*, der er ny, indebærer, at et dokument, som indeholder en systematiseret og ukommenteret gengivelse af praksis – herunder af afgørelser af principiel karakter – på et nærmere angivet sagsområde (*praksisoversigt*), er omfattet af retten til aktindsigt, hvis dokumentet er udarbejdet som et selvstændigt dokument og foreligger i endelig form. Bestemmelsen i nr. 5 ligger i forlængelse af nr. 4, hvorefter retten til aktindsigt omfatter dokumenter, der indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper.

Hverken bestemmelsen i nr. 4 eller nr. 5 omfatter såkaldte *visdomsbøger*, der er samlinger af en myndigheds tidligere afgørelser, udtalelser m.v. til myndighedens eget brug. Der vil således ikke være adgang til aktindsigt i visdomsbøgerne som sådan, men der vil dog efter offentlighedslovens almindelige regler være adgang til aktindsigt i de sager, hvor de afgørelser, der er indeholdt i visdomsbogen, indgår.

Der henvises om denne bestemmelse til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.2.2 (side 583 f. ).

### *Undtagelse af andre dokumenter*

#### *Til § 27*

Efter bestemmelsen, der delvis svarer til den gældende lovs § 10, kan en række nærmere angivne dokumenter undtages fra aktindsigt begrundet i den *funktion*, som dokumentet varetager.

Bestemmelsen er ændret på en række punkter i forhold til den gældende lovs § 10. Således er § 10, nr. 2 – hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove – ophævet, idet den brevveksling, der er omfattet af bestemmelsen, falder inden for anvendelsesområdet for lovforslagets § 24, stk. 1.

Herudover er den gældende lovs § 10, nr. 1 – der delvis videreføres i bestemmelsens nr. 1 – ændret således, at den ikke længere omfatter referater af møder mellem ministre samt dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder. Dette skyldes, at de pågældende referater og dokumenter vil være omfattet af lovforslagets § 24, stk. 1.

Endelig indeholder bestemmelsen en ny nr. 2, der indebærer, at retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, som udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning og anden tilsvarende politisk proces.

Efter *nr. 1* omfatter retten til aktindsigt bl.a. ikke statsrådsprotokoller. Denne regel er begrundet i, at disse protokoller altid er blevet betragtet som hemmelige, således at regeringen kun med regentens samtykke kan meddele oplysninger om forhandlingerne i statsrådet. Der henvises om denne bestemmelse til pkt. 4.1.1.14, jf. pkt. 3.4.2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Bestemmelsen i *nr. 2*, der som nævnt er ny, tilsigter at beskytte det behov, en minister har for i fortrolighed at udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer, herunder ordførerne for partierne, i forbindelse med f.eks. forberedelsen af et lovforslag. Folketingsmedlemmerne modtager i praksis som led i deres virke i visse tilfælde dokumenter fra de enkelte ministre, der indeholder oplysninger og synspunkter om f.eks., hvilke politiske tiltag regeringen overvejer at tage initiativ til, og det er i den forbindelse, at der er behov for, at en minister i fortrolighed kan udveksle dokumenter.

Bestemmelsen ligger i forlængelse af lovforslagets § 24, stk. 1, idet begge bestemmelser har til formål at beskytte *den politiske beslutningsproces*.

Bestemmelsen har ikke til formål at svække den parlamentariske kontrol, som Folketinget udøver i forhold til regeringen. Bestemmelsen skal blot medvirke til, at ministre i fortrolighed kan sende dokumenter til folketingsmedlemmerne om mulige politiske initiativer, og bestemmelsen, der har et snævert anvendelsesområde, knytter sig til en allerede foreliggende praksis, hvorefter de relevante partiers ordførere inddrages i den politiske beslutningsproces.

Bestemmelsen indebærer, at (interne) dokumenter, der *udarbejdes* og *udveksles* mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces,

ikke er omfattet af retten til aktindsigt. De pågældende dokumenter vil imidlertid være omfattet af ekstraheringspligten efter lovforslagets § 28, stk. 1, og § 29, stk. 1.

Udtrykket »sager om lovgivning« omfatter bl.a. drøftelser mellem en minister og de respektive regeringsordførere om, hvorvidt et lovindgreb skal gennemføres. Dokumenter, der udarbejdes og udveksles i forbindelse med møder mellem en minister og folketingsmedlemmer, herunder medlemmer af oppositionspartierne, om lovforslag vil også være omfattet af bestemmelsen.

Udtrykket »sager om lovgivning« skal forstås i overensstemmelse med det tilsvarende udtryk i lovforslagets § 20, der undtager lovgivningssager fra retten til aktindsigt. Dette indebærer, at det som udgangspunkt for anvendelsen af denne del af bestemmelsen må kræves, at det lovgivningsprojekt, der f.eks. afholdes et møde om, er af et bestemt, relativt præcist angivet indhold særligt i henseende til, hvilke emner der søges reguleret.

Med udtrykket »anden tilsvarende politisk proces« sigtes til andre sager om politiske forhandlinger end sager om lovgivning. Dette omfatter sager, der kan vise sig at ende med et lovgivningsinitiativ, men hvor der på tidspunktet for behandlingen af aktindsigtsbegæringen ikke kan siges at foreligge et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist indhold. Også sager om politiske forhandlinger, der kan udmønte sig i andre former for generelle politiske initiativer end lovgivning, er omfattet.

Forudsætningen for, at denne del af bestemmelsen finder anvendelse, er – i lighed med anvendelsen af bestemmelsens led om »sager om lovgivning« – at der foreligger et politisk »projekt« af et bestemt, relativt præcist angivet indhold. Bestemmelsen kan således ikke anvendes til at undtage dokumenter fra aktindsigt, når det politiske initiativ, der udveksles dokumenter om, er af en mere løs karakter.

Bestemmelsen finder *ikke* anvendelse i forbindelse med ministres drøftelser med folketingsmedlemmer af forhold, der kan betegnes som »*egentlige administrative anliggender*«. Herved sigtes til anliggender, der ikke som sådan vedrører spørgsmålet om forberedelsen eller den videre udvikling af politiske initiativer eller lignende. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor en minister afholder et møde med folketingsmedlemmer med henblik på at orientere de pågældende om en forvaltningsafgørelse, der er eller vil blive truffet af ministeren på baggrund af den gældende lovgivning.

Bestemmelsen kan heller ikke anvendes til at undtage dokumenter, der udveksles mellem ministre og Folketinget og dets udvalg, f.eks. i forhold til interne dokumenter, der af en minister fremsendes til et folketingsudvalg i forbindelse med behandlingen af et lovforslag.

Det er alene de dokumenter, der af en forvaltningsmyndighed *udarbejdes* med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, der er omfattet af bestemmelsen. Et (internt) dokument, der ikke er udarbejdet med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, men som udleveres eller i øvrigt indgår i sådanne sager, kan ikke undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Dokumentet kan dog efter omstændighederne undtages fra aktindsigt i medfør af lovforslagets § 33, nr. 5

Hvis et dokument, der er udarbejdet til brug for de nævnte tilfælde, ikke bliver anvendt, indebærer det ikke, at dokumentet herefter falder uden for bestemmelsens anvendelsesområde. Afgørende er, om dokumentet er *udarbejdet* med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

Det skal bemærkes, at bestemmelsen i nr. 2 også omfatter den situation, hvor en embedsmand efter aftale med ministeren – som en praktisk foranstaltning – sender sådanne dokumenter til et folketingsmedlem.

Der henvises om bestemmelsen i nr. 2 til pkt. 4.15 i lovforslagets almindelige bemærkninger og til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4.4.10 (side 612 ff. ).

Bestemmelserne i *nr. 3-5* er identiske med den gældende lovs § 10, nr. 3-5. Der henvises om disse bestemmelser til pkt. 4.1.1.14, jf. pkt. 3.4.2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Med hensyn til rækkevidden af bestemmelserne henvises desuden til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 16, pkt. 4.3, pkt. 4.4 og pkt. 4.5 (side 541 ff. ).

I det omfang et dokument omfattet af lovforslagets § 27, nr. 1-4, afgives til udenforstående eller anvendes i en anden sammenhæng (sag) end den, hvor det er udarbejdet eller modtaget, vil det ikke længere kunne undtages fra aktindsigt efter den pågældende undtagelsesbestemmelse, hvis det må have stået myndigheden klart, at den i forbindelse med afgivelsen eller videreanvendelsen har opgivet det beskyttelseshensyn, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen. Der henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 4.6 (side 551 f. ) og pkt. 6.3.2 (side 585 f. ).

### *Meddelelse af faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger*

#### *Til § 28*

Bestemmelsen i *stk. 1*, der fastsætter den såkaldte »ekstraheringspligt«, viderefører med visse redaktionelle og sproglige ændringer den gældende lovs § 11, stk. 1. Der henvises herom til pkt. 4.1.1.15, jf. pkt. 3.4.2.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt.*, er – i lighed med, hvad der følger af gældende ret – om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Udtrykket *oplysninger om en sags faktiske grundlag* i *stk. 1, 1. pkt.*, omfatter på den baggrund »egentlige faktuelle oplysninger«, som f.eks. oplysninger i et internt dokument om, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt eller en oplysning – der bygger på undersøgelser og analyser – om, at der på samme motorvejsstrækning tidligere passerede mellem 20.000 og 50.000 biler dagligt, samt andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen, herunder oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de »egentlige faktuelle oplysninger«.

Ekstraheringspligten efter *stk. 1, 1. pkt.*, omfatter ikke interne og eksterne faglige vurderinger samt politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysninger, der isoleret set gengiver generelle objektive kendsgerninger, der ikke direkte vedrører sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.

Det er en betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne »er relevante for sagen«. Dette indebærer, at det ikke blot vil være de *oplysninger om sagens faktiske grundlag, som en myndighed har lagt til grund for sin beslutning i en sag, som skal ekstraheres*, men at også faktiske oplysninger, der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning, skal ekstraheres.

Derimod skal *irrelevante* oplysninger ikke ekstraheres. Irrelevansen kan f.eks. skyldes, at oplysningerne er indgået i sagen ved en fejl (oprindelig irrelevans), eller at sagens udvikling indebærer, at oplysningerne er irrelevante, fordi de er blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger (efterfølgende irrelevans).

Kravet om, at oplysningen skal være relevant for sagen, indebærer i øvrigt, at oplysninger om sagens

faktiske grundlag, der som sådan er relevante, men som fra en overordnet betragtning er af uvæsentlig betydning for sagen (de kan siges at være ligegyldige), ikke skal ekstraheres. Der gælder således en *bagatelgrænse* for de oplysninger, der skal ekstraheres.

Bedømmelsen af, om en oplysning om en sags faktiske grundlag er af relevans for sagen, afhænger af en *konkret vurdering i det enkelte tilfælde*. Den nævnte relevansvurdering skal foretages i forhold til det tidspunkt, hvor aktindsigten begæres, men som nævnt skal ikke blot oplysninger, som en myndighed har lagt til grund, men også oplysninger, der taler imod myndighedens beslutning, ekstraheres.

Det er en yderligere betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne er relevante »for sagen«. Med dette udtryk sigtes til de forvaltningssager, som kan siges at vedrøre en forvaltningsmyndigheds indholdsmæssige virksomhed, som f.eks. en sag om tildeling af førtidspension, en sag om tilsyn med et kommunalt plejehjem eller en sag om udarbejdelse af en ny personalepolitik for myndighedens ansatte. I modsætning hertil står den mere praktiske virksomhed, som udøves for at understøtte forvaltningens indholdsmæssige virksomhed, f.eks. førelsen af en oversigt over de udvalg m.v., som er nedsat i et ministerium, eller en liste over, hvilke medarbejdere i myndigheden der har fået merarbejdsbetaling. I forhold til f.eks. den nævnte oversigt over nedsatte udvalg vil »sagen« i stk. 1's forstand derfor være sagen om udvalgets virksomhed og ikke »det at føre en oversigt«.

Som noget særligt gælder ekstraheringspligten også i forhold til *endelige beslutninger* vedrørende en sags afgørelse, der er indeholdt i et internt dokument, som ikke er omfattet af lovforslagets § 26, nr. 1, hvorefter der gælder en ret til aktindsigt i et *selvstændigt* internt dokument, der alene gengiver indholdet af den endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse. Ekstraheringspligten vil således f.eks. gælde, når den endelige beslutning om en sags afgørelse er gengivet i et internt dokument, der også indeholder andre oplysninger end den endelige beslutning, og derfor ikke vil være omfattet af § 26, nr. 1. Ekstraheringspligten gælder alene i forhold til gengivelsen af endelige beslutninger om en sags afgørelse og således ikke i forhold til en gengivelse af beslutninger, der er foreløbige eller lignende. Retten til aktindsigt i de nævnte beslutninger vedrørende en sags afgørelse, der er afsendt af myndigheden m.v., gælder imidlertid først fra dagen efter afsendelsen af dokumentet, jf. lovforslagets § 7, stk. 3.

Bestemmelsen i *stk. 1, 2. pkt.*, fastsætter en pligt til at meddele aktindsigt efter lovens almindelige regler i *eksterne faglige vurderinger*. Bestemmelsen tager navnlig sigte på eksterne faglige vurderinger, der er meddelt en myndighed m.v. mundtligt, og som er indeholdt i de i bestemmelsen angivne dokumenttyper. Der henvises om denne bestemmelse til pkt. 4.16.1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det er, som i relation til ekstrahering efter 1. pkt., en betingelse for, at eksterne faglige vurderinger skal meddeles efter lovens almindelige regler, at de pågældende vurderinger er *relevante* for sagen, jf. herom ovenfor under bemærkningerne til 1. pkt.

Bestemmelsen i *stk. 1, 2. pkt.*, omfatter eksterne oplysninger (vurderinger), der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt oplysningen (vurderingen) bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag, jf. pkt. 4.16.1.1 og pkt. 4.16.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Ekstraheringspligten vil således omfatte f.eks. en udefra indhentet sagkyndig erklæring, der indeholder en videnskabelig eller teknisk (dvs. faglig) vurdering af et forhold, som skal indgå i myndighedens afgørelse. Derimod vil andre typer af oplysninger (vurderinger) ikke være omfattet af ekstraheringspligten. Det gælder således bl.a. udenforståendes tilkendegivelser af vurderinger, standpunkter eller argumenter *med hensyn til en sags afgørelse*. Dette skyldes, at sådanne tilkendegivelser (udtalelser) ikke angår det bevismæssige grundlag for sagens afgørelse, men angår selve afgørelsen. Endvidere gælder ekstraheringspligten ikke for oplysninger vedrørende en *sags retlige omstændigheder*, selv om oplysningerne isoleret set gengiver objektive

kendsgerninger, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret, relevante rets- eller administrative afgørelser osv. Ekstraheringspligten vil derimod gælde en ekstern juridisk vurdering af konkret karakter, som bidrager til at skabe klarhed over sagens bevismæssige grundlag. Der henvises til betænkningens side 556 ff. og side 619 f. samt til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 4.16.1.1 og pkt. 4.16.2.1.

Ved en *faglig vurdering* forstås en vurdering, der er foretaget af en person, institution eller myndighed, som på grund af sin faglige viden og indsigt har *særlige forudsætninger* for at udtale sig om et bestemt spørgsmål. En faglig vurdering vil således som nævnt efter omstændighederne være en udtalelse (sagkyndig erklæring) om f.eks. videnskabelige eller tekniske spørgsmål. Det følger af det, som er anført ovenfor om oplysninger om sagens retlige omstændigheder, at der som udgangspunkt ikke vil gælde en ekstraheringspligt for så vidt angår eksterne faglige vurderinger af juridisk karakter. Det kan dog som nævnt ikke udelukkes, at der efter omstændighederne vil kunne være pligt til at ekstrahere en ekstern juridisk vurdering af konkret karakter, som må siges at bidrage til at skabe klarhed over sagens bevismæssige grundlag. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt.

Omfattet af udtrykket *eksterne* faglige vurderinger er f.eks. udtalelser, der afgives af et privat konsulentfirma, som udfører opgaver for en forvaltningsmyndighed, og hvor udtalelsen – der har til formål at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder – eksempelvis er gengivet i et internt dokument. Endvidere vil en gengivelse i eksempelvis et internt dokument af erklæringer fra f.eks. speciallæger, landinspektører og arkitekter, der er engageret til at udføre bestemte opgaver for en forvaltningsmyndighed uden at blive knyttet til den ved et egentligt ansættelsesforhold, kunne anses for eksterne faglige vurderinger.

Det er ikke – som det er tilfældet i forhold til interne faglige vurderinger efter lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt. – en betingelse for at få meddelt aktindsigt i eksterne faglige vurderinger, at de foreligger i *endelig form*. Dette indebærer, at retten til aktindsigt efter stk. 1, 2. pkt., også omfatter foreløbige faglige eksterne vurderinger, der indgår i en sag, og som f.eks. er gengivet i et internt dokument.

Til forskel fra ekstraheringspligten efter stk. 1, 1. pkt., omfatter ekstraheringspligten efter stk. 1, 2. pkt., ikke eksterne faglige vurderinger, der findes i dokumenter omfattet af lovforslagets § 27, nr. 4, der undtager myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres, fra retten til aktindsigt. Om baggrunden herfor henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.5.1.5 (side 625 f.).

Betydningen af, at en oplysning er omfattet af bestemmelserne i stk. 1, 1. og 2. pkt., er på den ene side, at oplysningerne er undergivet aktindsigt, uanset at de er indeholdt i et dokument, der som sådan er undtaget fra aktindsigt. På den anden side vil oplysningerne efter omstændighederne kunne undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i lovforslagets §§ 30-33, ligesom der ikke vil være ret til aktindsigt i oplysningerne, hvis de er omfattet af en særlig tavshedspligtsbestemmelse omfattet af § 35.

Der kan med hensyn til den nærmere rækkevidde af bestemmelsen i stk. 1 i øvrigt henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.5.1 (side 619 ff.).

Bestemmelsen i *stk. 2, nr. 1*, fastslår, at en myndighed ikke skal foretage ekstrahering efter stk. 1, i det omfang det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Baggrunden for bestemmelsen er den meget betydelige ressourcebelastning, som behandling af aktindsigtsbegæring i særlige tilfælde kan indebære for forvaltningsmyndighederne.

Bestemmelsen indebærer, at en myndighed i *særligt omfattende sager* rent undtagelsesvis kan undlade at foretage en ekstrahering af sagens dokumenter efter stk. 1 med henvisning til myndighedens ressource-

forbrug. Myndigheden vil i den forbindelse skulle redegøre for, at ekstraheringen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Adgangen til at undlade at foretage ekstrahering med henvisning til, at det vil udgøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, vil forudsætte, at vedkommende myndighed m.v. vurderer, at det samlede tidsforbrug for myndigheden i forbindelse med gennemførelsen af ekstraheringen må forventes at overstige ca. 10 timer (svarende til mere end en fuld arbejdsdag).

Undladelsen af at foretage ekstrahering af sagens dokumenter med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug kan alene begrundes i sagens omfattende karakter. Hvis det forventede uforholdsmæssige ressourceforbrug skyldes, at en forvaltningsmyndighed har undladt f.eks. at journalisere sagens akter behørigt, kan bestemmelsen ikke bringes i anvendelse.

Kravet om, at en myndighed skal påvise, at ekstraheringen vil nødvendiggøre et *uforholdsmæssigt* ressourceforbrug, indebærer, at såfremt den, der har søgt om aktindsigt, godtgør en *særlig interesse* i sagen, vil myndigheden i almindelighed – og således uanset sagens omfang – være forpligtet til at foretage ekstrahering. En myndighed m.v. vil i den forbindelse kun sjældent kunne undlade at foretage ekstrahering, når begæringen om aktindsigt er fremsat af et massemedie eller en forsker, da sådanne medier og forskere i almindelighed må antages at have en særlig interesse i sagen.

Bestemmelsen i *stk. 2, nr. 2*, fastslår, at myndighederne m.v. ikke er forpligtede til at foretage ekstrahering efter *stk. 1*, hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten. Denne adgang til at undlade at foretage ekstrahering følger allerede af gældende ret, og bestemmelsen er således udtryk for en lovfæstelse af denne retstilstand.

Endvidere fastslår bestemmelsen i *stk. 2, nr. 3*, at der ikke skal foretages ekstrahering, hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige. Herved tænkes der navnlig på, at de pågældende oplysninger er tilgængelige for offentligheden via internettet. I sådanne tilfælde kan den aktindsigtssøgende således henvises til, at oplysningerne kan findes på internettet, f.eks. myndighedens hjemmeside.

Der henvises om bestemmelsen i *stk. 2* til pkt. 4.16.1.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger (med henvisninger til betænkningen).

### *Meddelelse af interne faglige vurderinger*

#### *Til § 29*

Bestemmelsen i *stk. 1* indebærer som noget nyt en ret til indsigt i oplysninger om *interne faglige vurderinger* i endelig form, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, *stk. 1*, § 25 og § 27, nr. 1-3, hvis oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. Der henvises om bestemmelsen i *stk. 1* også til pkt. 4.16.1.2 og pkt. 4.16.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

*Baggrunden* for bestemmelsen er, at hensynet til den demokratiske proces – som er et af de overordnede hensyn, der ligger bag offentlighedsprincippet – taler for, at der er offentlighed omkring interne faglige vurderinger, der indgår i de nævnte sager, idet befolkningen, medierne og politikerne derved kan tage stilling til og drøfte det offentliggjorte (fremsatte) lovforslag m.v. på de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer forslaget m.v. på.

Ved en *faglig vurdering* forstås – i lighed med det tilsvarende udtryk i lovforslagets § 28, *stk. 1, 2. pkt.* – en vurdering, der er foretaget af en person, institution eller myndighed, som på grund af sin faglige viden og indsigt har *særlige forudsætninger* for at udtale sig om et bestemt spørgsmål. En faglig

vurdering i bestemmelsens forstand omfatter således også den kollektive, embedsmæssige særlige indsigt, der oparbejdes (i myndigheden) som følge af en kontinuerlig beskæftigelse med særlige områder.

Det er derfor ikke en betingelse for at betragte en vurdering – f.eks. en juridisk vurdering – som en *faglig* vurdering, at den er foretaget af en person, der har den pågældende uddannelse, f.eks. en juridisk uddannelse. Det afgørende er derimod, at den pågældende person på grund af sin eller forvaltningsmyndighedens indsigt i det omhandlede spørgsmål har særlige forudsætninger for at udtale sig.

Derimod kan en vurdering, der bygger på den *almindelige administrative indsigt*, der er til stede i forvaltningsmyndighederne, ikke karakteriseres som en faglig vurdering i bestemmelsens forstand. Dette skyldes, at der i sådanne tilfælde ikke vil være tale om, at vurderingen bygger på en sådan særlig indsigt, at den adskiller sig fra den indsigt, der også vil være til stede hos andre forvaltningsmyndigheder. Som eksempel på sådanne vurderinger kan nævnes embedsfolks rådgivning om politiske og strategiske overvejelser. En sådan rådgivning er en del af embedsfolkens *almindelige* kvalifikationer.

Omfattet af udtrykket »*faglige vurderinger*« vil herefter være de »rene« faglige vurderinger, f.eks. vurderinger af lægefaglig, økonomisk eller juridisk karakter. De pågældende vurderinger vil med andre ord vedrøre sagens umiddelbare indhold. Derimod vil interne politiske og strategiske vurderinger samt vurderinger af, hvilken løsning der anbefales på grundlag af en faglig vurdering, falde uden for udtrykket.

Udtrykket »*faglige vurderinger*« omfatter ikke alene det faglige resultat som sådan – f.eks. at et lovforslag må forventes at indebære, at 5000 arbejdsløse kommer i arbejde – men også de *metoder og forudsætninger*, der af en forvaltningsmyndighed er anvendt ved den faglige vurdering.

Det vil i et vist omfang være vanskeligt at undgå, at interne faglige vurderinger i f.eks. et internt dokument er *integreret* med politisk præget rådgivning. I det omfang dette er tilfældet, vil der ikke skulle foretages ekstrahering af de faglige vurderinger efter *stk. 1, 1. pkt.* Der vil heller ikke skulle foretages ekstrahering af interne faglige vurderinger, i det omfang disse vil *afspejle* de politisk-strategiske overvejelser, som den pågældende forvaltningsmyndighed har foretaget i løbet af sagens behandling.

Selve *indstillingen* om, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, vil ikke være omfattet af retten til aktindsigt efter *stk. 1, 1. pkt.*, da en sådan indstilling ikke kan karakteriseres som en faglig vurdering i bestemmelsens forstand. I overensstemmelse hermed vil heller ikke forslag, anbefalinger eller andre synspunkter om, hvilken løsning der f.eks. i en lovgivningssag bør vælges, være omfattet af *stk. 1, 1. pkt.*

Det er en betingelse for at få aktindsigt i en intern faglig vurdering, at den foreligger i *endelig form*, hvilket beror på, at hensynet til den interne beslutningsproces i almindelighed vil tale imod, at der meddeles aktindsigt i foreløbige interne faglige vurderinger.

En intern faglig vurdering vil foreligge i endelig form, hvis myndigheden har anvendt den i forbindelse med myndighedens beslutning i en sag, eller hvis vurderingen har en sådan form, at den er klar til (endelig) udsendelse eller offentliggørelse. Det vil herudover i almindelighed kunne lægges til grund, at en intern faglig vurdering foreligger i endelig form, hvis den er blevet (endeligt) godkendt af den øverst fagligt ansvarlige person for det pågældende område inden for vedkommende forvaltningsmyndighed, eller hvis det i øvrigt fremgår, at den faglige vurdering faktisk er tillagt betydning.

I forhold til det kommunale og regionale område bemærkes, at en intern faglig vurdering vil foreligge i endelig form, når den indgår i det materiale, der tilgår og gøres tilgængelig for kommunalbestyrelsen, regionsrådet eller disses udvalg forud for et møde i de pågældende organer. Dette gælder, uanset på hvilken papirmæssig eller elektronisk måde den interne faglige vurdering tilgår de pågældende kommunal-

og regionalpolitiske organer. Interne faglige vurderinger, der udarbejdes i den kommunale og regionale forvaltning, og ikke indgår i materialet til de pågældende kommunal- og regionalpolitiske organer, vil derimod ikke foreligge i endelig form i bestemmelsens forstand.

Kommunalbestyrelses- og regionsrådsmedlemmers ret til at gennemse sagsmateriale, der i endelig form foreligger i kommunens eller regionens administration (sagsindsigt), jf. lov om kommunernes styrelse § 9 samt regionslovens § 12, berøres ikke af den måde, som udtrykket »endelig form« er afgrænset i stk. 1, 1. pkt.

Det er i øvrigt en betingelse for at få aktindsigt i en intern faglig vurdering, at den »indgår« i en sag om udarbejdelse af et lovforslag, en redegørelse, en handlingsplan eller lignende. Der skal således være en sådan nærmere og konkret sammenhæng til sagen, at oplysningerne må anses for at indgå i den pågældende sag.

Bestemmelsen omfatter interne faglige vurderinger, der indgår i sager om fremsatte lovforslag eller offentliggjorte redegørelser, handlingsplaner *eller lignende*. Der er således ikke tale om en udtømmende opregning af de initiativer, der er omfattet af bestemmelsen, og som andre eksempler kan nævnes sager om udarbejdelse af generelle administrative forskrifter som bekendtgørelser og cirkulærer. Bestemmelsen tager således sigte på at give offentligheden indsigt i de interne faglige vurderinger, der knytter sig til *politiske initiativer*.

Bestemmelsen omfatter derimod ikke interne faglige vurderinger, der knytter sig til økonomiske eller politiske aftaler mellem kommunerne/regionerne og staten, da aftalerne ikke har karakter af politiske initiativer i bestemmelsens forstand. De interne faglige vurderinger i endelig form, der knytter sig til f.eks. en handlingsplan, der udmønter en aftale af den nævnte karakter, vil imidlertid være omfattet af retten til aktindsigt efter stk. 1, 1. pkt.

For kommuners og regioners vedkommende må bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt., antages at have et snævert anvendelsesområde. Dette skyldes, at disse myndigheder ikke i samme omfang som ministerierne tager egentlige politiske initiativer, men derimod efter lovgivningen er forpligtet til at udarbejde planer og regulativer. Sådanne planer og regulativer – som f.eks. skoleplaner, sygehusplaner og affaldsregulativer – er ikke omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde, da de ikke kan karakteriseres som politiske initiativer i bestemmelsens forstand.

Det er en forudsætning, for at et politisk initiativ er omfattet af bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt., at det pågældende initiativ har fået et vist *konkret indhold og fast karakter*. Omfattet af bestemmelsen vil således i almindelighed kun være et initiativ, der meldes *skriftligt ud*. Derimod vil mere generelle eller »løse« udmeldinger om politiske initiativer, som f.eks. regeringen ønsker at tage, falde uden for.

Kravet om, at det politiske initiativ skal have fået et vist konkret indhold og fast karakter – dvs. have et mere endeligt indhold – før det er omfattet af bestemmelsen, skal i øvrigt ses i lyset af, at bestemmelsen alene omfatter interne faglige vurderinger, der indgår i f.eks. en sag om et lovforslag, når forslaget er *fremSAT*.

Dette indebærer for det første, at interne faglige vurderinger, der indgår i sager om overvejelser om at gennemføre et lovforslag m.v., men som ikke munder ud i et sådant forslag, ikke skal meddeles efter bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt. For det andet indebærer det, at der ikke er adgang til aktindsigt i de interne faglige vurderinger, der knytter sig til den (tidligere) del af et lovforslag m.v., der ikke bliver fremsat, f.eks. fordi denne del under tilblivelsesprocessen (dvs. inden offentliggørelsen) udgår af forslaget eller er blevet ændret.

Adgangen til aktindsigt gælder som nævnt først fra det tidspunkt, hvor det pågældende politiske initiativ offentliggøres. I forhold til et lovforslag indebærer det, at der først vil være adgang til aktindsigt i interne faglige vurderinger, der knytter sig til lovforslaget, fra det tidspunkt forslaget bliver fremsat for Folketinget. Om baggrunden herfor henvises der til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.5.2.5 (side 632 ff. ).

Det er dog forudsat, at interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en lovgivningssag, i almindelighed udleveres efter lovforslagets § 14, stk. 2, om meraktindsigt allerede fra den faktiske offentliggørelse af et udkast til et lovforslag; dvs. fra det tidspunkt, hvor det pågældende udkast sendes i ekstern høring og offentliggøres på Høringsportalen (og ikke først fra det senere tidspunkt, hvor lovforslaget måtte blive fremsat for Folketinget). Det er således forudsat, at et ministerium kun i særlige tilfælde, hvor modstående hensyn taler imod meroffentlighed, undlader at meddele meraktindsigt efter lovforslagets § 14, stk. 2, i interne faglige vurderinger, efter at et lovudkast er sendt i ekstern høring og offentliggjort på Høringsportalen. Der henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.5.2.5 (side 632 ff. ).

Bestemmelsen i *stk. 1, 2. pkt., 1. led*, fastslår, at der ikke er ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger, som er indeholdt i dokumenter, der er udarbejdet til brug for *ministerrådgivning*. Bestemmelsen indebærer således, at der i sådanne tilfælde ikke skal meddeles aktindsigt i interne faglige vurderinger, selv om de pågældende vurderinger foreligger i endelig form og indgår i en sag om et offentliggjort politisk initiativ.

*Baggrunden* for bestemmelsen er, at en efterfølgende adgang til aktindsigt i den faglige rådgivning, der er indeholdt i et ministerrådgivningsdokument, i sig selv må antages at kunne begrænse ministerens politiske »råderum«, ligesom efterfølgende offentlighed om indholdet af ministerrådgivningsdokumenter vil begrænse embedsværkets frihed i forhold til den faglige rådgivning, hvilket vil kunne føre til en forringelse af den faglige rådgivning, som ministeren modtager fra embedsværket. Der er således et helt særligt behov for fortrolighed i forbindelse med den direkte ministerrådgivning.

*Formålet* med bestemmelsen i *stk. 1, 2. pkt., 1. led*, er på den baggrund at opretholde den *fulde fortrolighed* om overvejelserne i den inderste politiske beslutningsproces og den inderste regeringsproces, ligesom bestemmelsen skal sikre kvaliteten i den rådgivning, som embedsværket yder regeringen og dens ministre.

Det afgørende for, om et dokument er omfattet af bestemmelsen i *stk. 1, 2. pkt., 1. led*, er, om dokumentet er *udarbejdet* med henblik på at skulle tjene som grundlag for den *direkte ministerrådgivning*. Et sådant dokument kan tage sigte på at rådgive en enkelt eller flere forskellige ministre, og således vil bl.a. dokumenter, der udarbejdes til Regeringens Økonomiske Udvalg, Regeringens Koordinations Udvalg eller Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg, være omfattet af bestemmelsen. Det vil sige, at der i dokumenter, der udarbejdes til brug for møder mellem ministre, ikke vil skulle foretages ekstrahering af interne faglige vurderinger i endelig form for så vidt der er tale om, at vurderingerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag m.v.

I tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om hensynet til den inderste politiske beslutningsproces eller den inderste regeringsproces taler for, at der i forhold til dokumentet opretholdes den fulde fortrolighed.

Det følger af bestemmelsen i *stk. 1, 2. pkt., 2. led*, at der ikke er ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger, som er indeholdt i dokumenter, der er udarbejdet til brug for rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner. Bestemmelsen indebærer, at der i sådanne tilfælde ikke skal meddeles aktindsigt i interne faglige vurderinger, selv om de pågældende vurderinger foreligger i endelig form og indgår i en sag om en af KL eller Danske Regioner offentliggjort handlingsplan eller lignende.

*Baggrunden* for bestemmelsen er – ligesom stk. 1, 2. pkt., 1. led – at en efterfølgende adgang til aktindsigt i den faglige rådgivning, der er indeholdt i et dokument udarbejdet til formandskabet for KL og Danske Regioner i sig selv må antages at kunne begrænse de pågældende politikeres politiske »råderum«, ligesom efterfølgende offentlighed om indholdet af sådanne dokumenter vil begrænse embedsværkets frihed i forhold til den faglige rådgivning, hvilket vil kunne føre til en forringelse af den faglige rådgivning, som de pågældende politikere modtager fra embedsværket. Der er således et helt særligt behov for fortrolighed i forbindelse med den direkte rådgivning af de pågældende politikere.

Ved afgrænsningen af, hvilke kommunale og regionale politikere der er omfattet af bestemmelsen, er der lagt vægt på, at bestemmelsen ikke bør dække et videre anvendelsesområde, end den nævnte beskyttelsesinteresse i det enkelte tilfælde tilsiger.

Ved udtrykket »formandskabet« for KL og Danske Regioner forstås ud over formanden og næstformanden de bestyrelsesmedlemmer, der er tæt inddraget i formandens øverste daglige ledelse af foreningens administration. Dette vil i praksis svare til det formandskab, der er nedsat i henhold til KL's vedtægter, og til det forretningsudvalg, der er nedsat under bestyrelsen for Danske Regioner. Bestemmelsen i stk. 1, 2. pkt., 2. led, omfatter også et medlem af bestyrelsen, som efter konkret aftale deltager i de nævnte drøftelser i stedet for et medlem af formandskabet. I forhold til disse politikere vil der kunne være et helt særligt behov for fortrolighed i forbindelse med bl.a. den direkte rådgivning, der modtages som opfølgning på økonomiske eller politiske forhandlinger med staten eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale eller regionale politiske initiativer, jf. § 25.

*Formålet* med bestemmelsen i stk. 1, 2. pkt., 2. led, er på den baggrund at opretholde den *fulde fortrolighed* om overvejelserne i den inderste politiske beslutningsproces i KL og Danske Regioner, ligesom bestemmelsen skal sikre kvaliteten i den rådgivning, som embedsværket yder formandskabet i KL og Danske Regioner.

Det afgørende for, om et dokument er omfattet af bestemmelsen i stk. 1, 2. pkt., 2. led, er – som det gælder i forhold til stk. 1, 2. pkt., 1. led – om dokumentet er *udarbejdet* med henblik på at skulle tjene som grundlag for den *direkte rådgivning* af formandskabet for KL og Danske Regioner.

I tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om hensynet til den inderste politiske beslutningsproces i KL og Danske Regioner taler for, at der i forhold til dokumentet opretholdes den fulde fortrolighed.

Med hensyn til det nærmere indhold af bestemmelsen i stk. 1 henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.5.2 (side 626 ff. ).

Betydningen af, at en intern faglig vurdering er omfattet af bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt., er på den ene side, at vurderingen er undergivet aktindsigt, uanset at den er indeholdt i et dokument, der som sådan er undtaget fra aktindsigt. På den anden side vil vurderingen efter omstændighederne kunne undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i lovforslagets §§ 30-33.

Bestemmelsen i *stk. 2* fastsætter, at lovforslagets § 28, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse i forhold til ekstrahering af interne faglige vurderinger. Dette betyder, at en myndighed ikke skal foretage ekstrahering efter stk. 1, *hvis* det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, *hvis* den pågældende interne faglige vurdering fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller *hvis* vurderingen er offentligt tilgængelig. Om bestemmelsens nærmere anvendelsesområde henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 28, stk. 2, og til pkt. 4.16.1.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger (med henvisninger til betænkningen).

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

### *Til § 30*

Bestemmelsen, der er enslydende med den gældende lovs § 12, stk. 1, undtager oplysninger om privatlivets forhold og erhvervsmæssige forhold fra retten til aktindsigt. Bestemmelsen er begrundet i hensynet til privatlivets fred og private erhvervsinteresser m.v. Der henvises om denne bestemmelse generelt til pkt. 4.1.1.16, jf. pkt. 3.4.3.1 og pkt. 3.4.3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Efter *nr. 1* omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.

Ved vurderingen af, hvilke oplysninger der kan anses for at vedrøre »private forhold«, må der – som efter den gældende lov – tages udgangspunkt i, om oplysningerne er af en sådan karakter, at de efter den *almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab*. Det er således ikke enhver konkret oplysning om enkeltpersoners forhold, der kan tilbageholdes med hjemmel i bestemmelsen.

Ved vurderingen af, om en oplysning kan undtages fra aktindsigt efter nr. 1, er det dermed afgørende, om oplysningen ud fra en *generel betragtning* efter sin karakter vedrører oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Det er derimod ikke en betingelse for at undtage oplysninger, at hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde er af betydning for den person, oplysningerne angår.

En myndighed m.v. kan ikke i almindelighed give et tilsagn om anonymitet til bl.a. enkeltpersoner (diskretionstilsagn) og med henvisning hertil meddele afslag på en anmodning om aktindsigt i oplysninger omfattet af det nævnte (diskretions)tilsagn. Det er endvidere uden betydning for spørgsmålet om aktindsigt, om en person i forbindelse med afgivelsen af de pågældende oplysninger til en myndighed m.v. har taget forbehold om, at oplysningerne skal være undtaget fra aktindsigt (diskretionsforbehold).

Omfattet af nr. 1 er *særligt følsomme oplysninger*, såsom oplysninger om race og religion, oplysninger om strafbare forhold, helbredsforhold og lignende. Endvidere er *mindre følsomme oplysninger* omfattet, f.eks. oplysninger om CPR-numre, beskyttede adresser i folkeregisteret, beskyttede telefonnumre og oplysninger om eksamenskarakterer. Bestemmelsen omfatter også oplysninger, der afspejler, at en person har været indstillet til Kongehuset til en orden, som den pågældende imidlertid ikke fik.

*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. Det samme gælder oplysninger om, hvem der har truffet afgørelse i en sag eller i øvrigt medvirket ved sagens behandling, samt oplysninger, der er offentligt tilgængelige, f.eks. i offentlige registre, såsom folkeregisteroplysninger.

I det omfang et dokument indeholder oplysninger omfattet af nr. 1, bør forvaltningsmyndigheden efter anmodning fra den aktindsigtssøgende gennemføre en anonymisering af de pågældende oplysninger efter et princip svarende til lovforslagets § 14 (meroffentlighedsprincippet), hvis anonymiseringen kan foretages uden nævneværdig brug af myndighedens ressourcer. Det er dog en betingelse, at en eventuel anonymisering er tilstrækkelig effektiv, jf. betænkningens kapitel 17, pkt. 5.2.2 (side 703 ff. ).

Om den nærmere rækkevidde af nr. 1 henvises i øvrigt til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 17, pkt. 2 (side 643 ff. ) og pkt. 5.2 (side 700 ff. ), hvor kommissionens overvejelser er gengivet.

Bestemmelsen i *nr. 2* er enslydende med den gældende lovs § 12, stk. 1, nr. 2.

Bestemmelsen forudsætter – i modsætning til nr. 1 – at forvaltningsmyndigheden foretager en *konkret vurdering*, der falder i to led. Myndigheden skal først tage stilling til, hvorvidt der er tale om oplysninger vedrørende forretningsforhold m.v. Er det tilfældet, skal myndigheden dernæst foretage en vurdering af, om aktindsigt i disse oplysninger må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der – typisk af konkurrencemæssige grunde – påføres den pågældende person eller virksomhed navnlig økonomisk skade af nogen betydning.

Der vil i forhold til oplysninger, der er omfattet af nr. 2, gælde en *klar formodning* for, at udlevering af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden eller den person, oplysningerne angår, vil lide skade af betydning.

Forvaltningsmyndighederne bør dog – som hidtil – *indhente en udtalelse* fra den, oplysningerne angår, for at få belyst risikoen for, at en udlevering af oplysninger om forretningsforhold m.v. vil medføre den nævnte risiko for økonomisk skade.

Der henvises i øvrigt til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 17, pkt. 3 (side 651 ff. ). Om kommissionens overvejelser henvises til betænkningens kapitel 17, pkt. 5.3 (side 706 f. ).

Det følger af lovforslagets § 34 – der svarer til den gældende lovs § 12, stk. 2 – at der som udgangspunkt skal gives aktindsigt i den del af dokumentets indhold, som ikke kan undtages efter lovforslagets § 30 (delvis aktindsigt).

#### *Undtagelse af oplysninger af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar*

##### *Til § 31*

Bestemmelsen viderefører den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 1, idet det dog er præciseret, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.

Det er således præciseret, at kravet efter den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 1, om, at der i det enkelte tilfælde efter en konkret vurdering påvises en nærliggende risiko for, at statens sikkerhed m.v. vil lide skade af betydning, ikke finder anvendelse i forhold til oplysninger, der er omfattet af bestemmelsen.

Det er dog en betingelse for, at retten til aktindsigt kan begrænses, at det er af *væsentlig* betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Udtrykket »væsentlig betydning«, der skal forstås i overensstemmelse med den tavshedspligt, som gælder i forhold til oplysninger, der skal hemmeligholdes for at varetage væsentlige hensyn til statens sikkerhed og rigets forsvar, indebærer, at oplysninger, der er af uvæsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, ikke vil være omfattet af undtagelsesbestemmelsen.

Efter bestemmelsen kan oplysninger undtages fra retten til aktindsigt f.eks. af hensyn til beskyttelse af statsministerens personlige sikkerhed, til beskyttelse af udsendt ambassadepersonales sikkerhed, beskyttelse af operationssikkerhed for udsendte militære styrker eller beskyttelse af et ministeriums it-sikkerhed. Der henvises om bestemmelsen i § 31 til pkt. 4.1.1.17, jf. pkt. 3.4.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Der henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 17, pkt. 4.2.1 (side 661 ff. ) og pkt. 5.4 (side 708 ff. ).

I § 34 – der indholdsmæssigt svarer til den gældende lovs § 13, stk. 2 – er det fastsat, at der som udgangspunkt skal gives aktindsigt i den del af dokumentets indhold, der ikke kan undtages efter lovforslagets § 31 (delvis aktindsigt).

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

### *Til § 32*

Bestemmelserne i *stk. 1 og 2* viderefører den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2, idet det dog i *stk. 1* er præciseret, at retten til aktindsigt – af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer – kan begrænses i det omfang, fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende. Der henvises til pkt. 4.1.1.17, jf. pkt. 3.4.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Hermed er det præciseret, at kravet efter den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2, om, at der i det enkelte tilfælde efter en konkret vurdering skal påvises en nærliggende risiko for, at udenrigspolitiske interesser m.v. vil lide skade, ikke skal finde anvendelse i forhold til de tilfælde, der er omfattet af *stk. 1*. Retten til aktindsigt kan således i almindelighed begrænses, fordi der foreligger en forpligtelse af folkeretlig karakter m.v. til at hemmeligholde oplysningerne eller dokumenterne, idet et brud på en sådan forpligtelse generelt må antages at skade Danmarks forhold til internationale organisationer m.v.

Bestemmelsen i *stk. 1* indebærer for det første, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, fortrolighed følger af *EU-retlige forpligtelser*. Bestemmelsen kan således begrunde afslag, hvis det f.eks. følger af en *umiddelbart gældende EU-forordning*, at der gælder tavshedspligt i forhold til bestemte typer af oplysninger eller dokumenter.

Endvidere kan bestemmelsen begrunde en begrænsning i retten til aktindsigt, hvis de pågældende oplysninger eller dokumenter er omfattet af *interne tavshedsforskrifter i EU*, herunder forordning nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europaparlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter. Det følger af denne forordnings artikel 5, at en forvaltningsmyndighed, der er i besiddelse af oplysninger og dokumenter, som hidrører fra en EU-institution, skal rådføre sig med vedkommende EU-institution, medmindre det er indlysende, at dokumentet skal eller ikke skal udleveres. Forordningen indebærer således en tidsbegrænset undtagelse fra retten til aktindsigt. Der henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 17, pkt. 5.5.2 (side 714 f. ), og betænkningens kapitel 7, pkt. 2 (side 216 ff. ).

Bestemmelsen indebærer for det andet, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, fortrolighed følger af *folkeretlige forpligtelser eller lignende*. Herved sigtes til de tilfælde, hvor det følger af traktatbestemmelser, folkeretlige retssædvaner eller fast international praksis, at Danmark er forpligtet til at hemmeligholde oplysninger og dokumenter.

Endvidere sigtes der til de tilfælde, hvor et andet land eller en international organisation har en *berettiget forventning* om, at oplysningerne ikke offentliggøres. Dette vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis det pågældende land eller internationale organ i forbindelse med fremsendelsen af dokumenterne skriftligt eller mundtligt tilkendegiver, at man forventer, at Danmark ikke offentliggør oplysningerne i dokumentet.

Det er dog en forudsætning for at anvende bestemmelsen, at forvaltningsmyndighederne i det enkelte tilfælde oplyser, dels om der gælder en folkeretlig forpligtelse eller praksis m.v., der indebærer, at oplysninger ikke kan offentliggøres, dels om de foreliggende oplysninger er omfattet af forpligtelsen.

Endvidere er det en forudsætning for at anvende bestemmelsen, at oplysningerne ikke er gjort offentligt tilgængelige af den pågældende internationale organisation eller det pågældende fremmede land, eller at oplysningerne ikke i øvrigt er tilgængelige hos organisationen eller det andet land ved brug af almindelige regler om aktindsigt.

Henset til den stigende åbenhed om internationale forhold, bør en forvaltningsmyndighed, medmindre det er åbenbart, at oplysningerne kan udleveres eller nægtes udleveret, i almindelighed indhente en

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

En forvaltningsmyndighed kan således ikke meddele afslag på en anmodning om aktindsigt med henvisning til, at myndigheden ikke har kendskab til, hvorvidt de omhandlede dokumenter er tilgængelige i vedkommende internationale organisation eller fremmede land.

Der kan om bestemmelsen i stk. 1 henvises til betænkningens kapitel 17, pkt. 5.5.1 og pkt. 5.5.2 (side 710 ff. ).

Efter bestemmelsen i *stk. 2* kan retten til aktindsigt udover de i *stk. 1* nævnte tilfælde begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer. Denne bestemmelse er identisk med bestemmelsen i den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2, og det er fortsat en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en nærliggende fare for, at rigets udenrigspolitiske interesser m.v. vil lide skade.

Omfattet af *stk. 2* er bl.a. de tilfælde, hvor navnlig ministerier indbyrdes udveksler dokumenter og oplysninger i forbindelse med *sager, der har en udenrigspolitisk karakter*. Det kan eksempelvis være Udenrigsministeriets videresendelse til Statsministeriet af indberetninger, som Udenrigsministeriet har modtaget fra de danske ambassader i anledning af en konkret sag af international karakter.

Endvidere omfatter bestemmelsen oplysninger og dokumenter, der vedrører den *interne danske forberedelse af forhandlinger med andre lande og i internationale organisationer*, f.eks. instruktioner til de danske forhandlere i forbindelse med forslag til regler, indberetninger fra de danske repræsentationer og notater m.v., der sendes til Europaudvalget til brug for lukkede møder i udvalget.

Det er – i modsætning til bestemmelsen i *stk. 1* – en betingelse for at undtage oplysninger efter *stk. 2*, at der er en *nærliggende fare* for, at rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, vil lide skade.

Om bestemmelsens nærmere indhold henvises i øvrigt til kapitel 17, pkt. 5.5.3.

Det følger af lovforslagets § 34 – som svarer til den gældende lovs § 13, stk. 2 – at der som udgangspunkt skal gives aktindsigt i den del af dokumentets indhold, der ikke kan undtages efter lovforslagets § 32 (delvis aktindsigt).

### *Undtagelse af visse andre oplysninger*

#### *Til § 33*

Efter bestemmelsens nr. 1-4 kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til en række nærmere angivne offentlige eller private interesser. Efter nr. 5 kan retten til aktindsigt endvidere begrænses, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Det er – som efter gældende ret – en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade.

Bestemmelsen svarer til den gældende lovs § 13, stk. 1, men er dog foreslået ændret på visse punkter. Således er der foreslået indsat en ny bestemmelse i nr. 4, der beskytter hensynet til forskeres og kunstneres originale idéer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter.

Endvidere er den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 1, om statens sikkerhed m.v., og § 13, stk. 1, nr. 2,

om rigets udenrigspolitiske interesser m.v., udskilt til særskilte bestemmelser i henholdsvis lovforslagets §§ 31 og 32.

Der henvises generelt om bestemmelsen i § 33 til pkt. 4.1.1.17, jf. pkt. 3.4.3.3, og til pkt. 4.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Bestemmelserne i *nr. 1-3* er – bortset fra, at udtrykket »opklaring« i nr. 1 er erstattet med »efterforskning« – identiske med den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 3-5, og der henvises derfor om bestemmelsens nærmere indhold til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 17, pkt. 4.2.3-4.2.5 (side 671 ff.).

I forhold til nr. 1 bemærkes, at det med denne bestemmelse forudsættes, at der efter en konkret vurdering vil kunne undtages oplysninger om politiets efterforskningsteknikker eller lignende interne oplysninger hos politiet eller en anden myndighed, som ikke indgår i en konkret sag inden for strafferetsplejen, fra retten til aktindsigt med henvisning til, at det ville kunne forringe mulighederne for politiet m.v. for at forebygge, efterforske eller forfølge lovovertrædelser, hvis de pågældende oplysninger kom til offentlighedens kundskab.

I forlængelse af bestemmelsen i § 25 – hvor det bl.a. fastsættes, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem KL, Danske Regioner og disses medlemmer i *forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger med staten* – bemærkes, at interne dokumenter, der udveksles mellem KL, Danske Regioner, kommunerne og regionerne som led i *opfølgningen* på økonomiske eller politiske forhandlinger med staten efter en konkret vurdering vil kunne undtages fra aktindsigt efter bl.a. nr. 3. Det vil f.eks. kunne komme på tale, hvor kommunerne som led i opfølgningen på en indgået politisk aftale med staten om, at de kommunale skatter samlet set ikke må stige mere end en vis nærmere angivet procentsats det kommende år, udveksler (interne) dokumenter om, hvorledes kommunerne indbyrdes skal »fordele« skattestigningen.

Bestemmelsen i *nr. 4* er ny og indebærer, at forskeres og kunstneres originale idéer – dvs. en idé, der hidrører fra den pågældende forsker eller kunstner – samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter, kan undtages fra aktindsigt, hvis der er en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade.

Bestemmelsen har bl.a. til formål at beskytte den enkelte forskers og kunstners (fremtidige) karriere ved, at konkurrerende forskere og kunstnere forhindres i at tilegne sig en original idé, ligesom bestemmelsen har til formål at beskytte den enkelte forskers og kunstners faglige anseelse, som ellers kunne lide skade ved offentliggørelse af et foreløbigt forskningsprojekt eller et foreløbigt kunstnerisk produkt.

Der er efter bestemmelsen alene adgang til at undtage *foreløbige forskningsresultater og manuskripter*. Det indebærer, at resultater eller manuskripter, der foreligger i endelig form, ikke er omfattet af bestemmelsen. Sådanne resultater eller manuskripter kan, hvis de har kommerciel betydning, efter omstændighederne undtages efter lovforslagets § 30, nr. 2.

Der må i det enkelte tilfælde foretages en konkret vurdering af, om der er tale om et *foreløbigt* forskningsresultat eller manuskript. Det forhold, at et forskningsprojekt er indleveret til et fagtidsskrift med henblik på senere eventuel optagelse, indebærer ikke i sig selv, at der er tale om et endeligt projekt. En sådan indlevering kan udgøre en del af den proces, som et forskningsarbejde skal gennemgå. Det vil derfor ofte være naturligt, at myndigheden indhenter en udtalelse fra den pågældende forsker eller kunstner med henblik på at få belyst, om forskningsresultatet eller manuskriptet har en foreløbig karakter.

Udtrykket »*original idé*« omfatter de tilfælde, hvor idéen hidrører fra forskeren eller kunstneren, og dækker således bl.a. de tilfælde, hvor en kendt problemstilling underkastes en undersøgelse ved anvendel-

se af en ny original metode, og de tilfælde, hvor en kendt metode benyttes overfor en ny og original problemstilling. Den originale idé kan således bestå i fremdragelsen af et hidtil ubenyttet kildemateriale i en offentlig samling eller indsamling af originalt datamateriale.

Der vil i de tilfælde, hvor der foreligger en original idé, et foreløbigt forskningsresultat eller et foreløbigt manuskript være en formodning for, at indsigt vil indebære en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade.

Der henvises om bestemmelsen i nr. 4 desuden til betænkningens kapitel 17, pkt. 5.7 (side 722 ff. ).

Bestemmelsen i *nr. 5* – den såkaldte generalklausul – er enslydende med den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 6. Bestemmelsen har som efter gældende ret et snævert anvendelsesområde og forudsættes alene anvendt, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet.

Bestemmelsen skal i første række tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige. Bestemmelsen kan imidlertid også i særlige tilfælde anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne.

Bestemmelsen kan således bl.a. anvendes med henblik på at beskytte hensynet til det offentliges politiske beslutningsproces af særlig karakter. Den kan f.eks. anvendes på de tilfælde, hvor hensynet til den politiske beslutningsproces gør det påkrævet, at retten til aktindsigt begrænses i forhold til oplysninger og dokumenter, der udveksles i forbindelse med sager, der er omfattet af lovforslagets § 24, stk. 3.

Endvidere kan bestemmelsen f.eks. anvendes til at undtage interne dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning og anden tilsvarende politisk proces, men som ikke er udarbejdet til brug for en sådan sag og derfor ikke vil være omfattet af lovforslagets § 27, nr. 2.

Bestemmelsen kan ligeledes anvendes til at undtage dokumenter og oplysninger, som må forventes at komme til at indgå i en kommende undersøgelseskommissions arbejde, såfremt det vurderes, at en udlevering af materialet vil være skadelig for kommissionens gennemførelse af sin undersøgelse. Det vil bero på en samlet, konkret vurdering, om retten til aktindsigt kan begrænses i forhold til de oplysninger og dokumenter, der er anmodet om aktindsigt i. I vurderingen vil det skulle indgå, hvor nært forestående nedsættelsen af en undersøgelseskommission er. Endvidere vil der skulle lægges vægt på de pågældende dokumenters og oplysningers karakter, herunder om der i forhold til en kommende undersøgelseskommissions arbejde vil være tale om centrale dokumenter og oplysninger. Bestemmelsen vil f.eks. kunne anvendes til efter en konkret vurdering at undtage dokumenter og oplysninger fra aktindsigt i den situation, hvor der foreligger en (regerings-)beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission, men endnu ikke foreligger et kommissorium, og hvor det materiale, som der ønskes aktindsigt i, ud fra de foreliggende oplysninger om undersøgelsens genstand og omfang må antages at ville indgå i og være af central betydning for den kommende undersøgelseskommissions arbejde. Allerede offentliggjorte dokumenter vil ikke kunne undtages fra aktindsigt. Når en undersøgelseskommission er nedsat, finder § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner anvendelse. Af denne bestemmelse følger det, at der ikke uden samtykke fra undersøgelseskommissionen må gives aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen i materiale, der indgår i undersøgelsen.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.4.3.3 og pkt. 4.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger samt til betænkningens kapitel 17, pkt. 4.2.6 (side 681 ff. ).

Efter lovforslagets § 34 skal der som udgangspunkt gives aktindsigt i den del af dokumentets indhold, der ikke kan undtages efter lovforslagets § 33. Der henvises til bemærkningerne til § 34 (delvis aktindsigt).

### *Meddelelse af aktindsigt i en del af et dokument*

#### *Til § 34*

Bestemmelsen, der vedrører delvis aktindsigt, er identisk med bestemmelserne i den gældende lovs § 12, stk. 2, og § 13, stk. 2, bortset fra, at det i bestemmelsen er udtrykkeligt fremhævet, at myndigheden m.v. i visse nærmere angivne tilfælde kan undlade at meddele delvis aktindsigt. Der henvises herom til pkt. 4.1.1.18, jf. pkt. 3.4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Bestemmelsen fastslår, at såfremt kun en del af oplysningerne i et dokument kan undtages fra aktindsigt efter lovforslagets §§ 30-33, skal den aktindsigtssøgende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold. Samtidig fastslår bestemmelsen – hvad der også følger af gældende ret – 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 (nr. 1), *hvis* en delvis aktindsigt vil indebære, at der gives en klart vildledende information (nr. 2), eller *hvis* det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold (nr. 3).

Pligten til at meddele delvis aktindsigt angår de dele af dokumentet, som indeholder de oplysninger, der ikke kan undtages efter §§ 30-33. Hvis der hos en myndighed anmodes om aktindsigt i f.eks. en ansøgning om en konkret tilladelse fra en borger, og dette dokument indeholder dels oplysninger af objektiv karakter m.v., dels oplysninger om den pågældende borgers private forhold omfattet af § 30, nr. 1, vil der som udgangspunkt skulle meddeles aktindsigt i den del af dokumentet, der alene indeholder oplysninger af objektiv karakter m.v.

Udgangspunktet gælder ikke tilfælde, hvor det på grund af sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt i sig selv vil afsløre oplysninger omfattet af §§ 30-33, hvis de pågældende oplysninger af objektiv karakter m.v. blev udleveret. Hvis der f.eks. anmodes om aktindsigt i en konkret persons adoptionssag, vil udlevering af selv offentligt tilgængelige oplysninger fra sagen afsløre oplysninger om vedkommende persons private forhold, eftersom det ville bekræfte over for den, der har anmodet om aktindsigt, at der eksisterer en sådan sag.

Om en pligt for myndigheden til at overveje, om anonymiseringen kan foretages uden nævneværdig brug af myndighedens ressourcer, og der derfor skal meddeles meroffentlighed, henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 14.

En forvaltningsmyndighed, der efter en konkret vurdering har undtaget et eller flere dokumenter eller dele heraf fra aktindsigt i medfør af lovforslagets §§ 30-33, skal udtrykkeligt underrette den aktindsigtssøgende herom. Dette gælder dog – ligeledes i overensstemmelse med gældende ret – ikke, hvis underretningen i sig selv vil afsløre forhold, som er undtaget fra aktindsigt efter lovforslagets §§ 30-33.

Om bestemmelsens indhold henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 17, pkt. 3.6 (side 656 f. ), pkt. 4.3 (side 698 ff. ) og 5.8 (side 726 f. ).

### *Forholdet til tavshedspligt*

#### *Til § 35*

Efter bestemmelsen, der er identisk med den gældende lovs § 14, 1. pkt., begrænses pligten til at meddele

oplysninger efter offentlighedslovens regler om aktindsigt af *særlige bestemmelser* om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Omfattet af udtrykket »særlige bestemmelser om tavshedspligt« er de tavshedspligtbestemmelser i særlovgivningen, der ud fra særlige hensyn har fastsat tavshedspligt med hensyn til *nærmere angivne forhold*. Således er de tavshedspligtbestemmelser i særlovgivningen, der alene gentager eller henviser til de almindelige tavshedspligtbestemmelser i straffeloven og forvaltningsloven, ikke omfattet af det nævnte udtryk.

Vurderingen af, om en tavshedspligtbestemmelse i det enkelte tilfælde skal henregnes til de særlige tavshedspligtbestemmelser, vil bero på en fortolkning af den pågældende bestemmelse, hvor det under hensyn til bestemmelsens *ordlyd og forarbejder* må vurderes, om tavshedspligten er fastsat på baggrund af særlige hensyn.

Udtrykket »særlige bestemmelser om tavshedspligt« omfatter også tavshedspligtforskrifter, der er indeholdt i umiddelbart anvendelige EU-retsakter, navnlig forordninger. Det samme gælder tavshedspligtforskrifter i andre EU-retsakter eller i folkeretlige traktater, der ved lov eller i henhold til lov er tillagt gyldighed her i landet.

*Retsvirkningen* af, at der foreligger en særlig tavshedspligtbestemmelse, er, at de forhold, der er omfattet af bestemmelsen, ikke er undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven. Hvis kun en del af oplysningerne i et dokument er omfattet af en særlig tavshedspligtbestemmelse, vil myndigheden skulle meddele aktindsigt i dokumentets øvrige indhold.

Endvidere har en særlig tavshedspligtbestemmelse den konsekvens, at forvaltningsmyndigheden vil være afskåret fra efter eget skøn at give meroffentlighed, medmindre myndigheden selv er rådig over den interesse, der tilsigtes beskyttet ved tavshedspligten.

Der henvises i øvrigt om bestemmelsen i § 35 til pkt. 4.1.1.19, jf. pkt. 3.4.3.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Der henvises desuden til betænkningens kapitel 18 (side 729 f. ).

#### *Til kapitel 5*

#### *Behandling og afgørelse af anmodninger om aktindsigt m.v.*

#### *Behandling af anmodninger om aktindsigt m.v.*

#### *Til § 36*

Bestemmelsen i *stk. 1* er identisk med den gældende lovs § 15, stk. 1, og fastlægger, hvilken myndighed der har kompetence til at træffe afgørelse i første instans i sager om aktindsigt. Der henvises herom til pkt. 4.1.1.20, jf. pkt. 3.6.1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Bestemmelsen fastsætter en tostrengt kompetenceordning. Det følger af *1. pkt.*, at såfremt der fremsættes anmodning om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i *afgørelsessager*, ligger kompetencen hos den myndighed m.v., der i øvrigt har kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet. Det gælder i forhold til samtlige sagens dokumenter, herunder dokumenter der hidrører fra en anden myndighed. I de tilfælde, hvor afgørelsesmyndigheden ikke er i besiddelse af enkelte af sagens dokumenter, og dokumenterne ikke vil komme til at indgå i afgørelsesmyndighedens sag, træffer vedkommende anden myndighed afgørelse om aktindsigt i disse dokumenter.

Hvis der fremsættes anmodning om aktindsigt i dokumenter, der *ikke* indgår i *afgørelsessager* – f.eks.

sager om faktisk forvaltningsvirksomhed – følger det af 2. pkt., at kompetencen ligger hos enhver af de myndigheder, der har dokumentet i sin besiddelse.

Om den nærmere rækkevidde af bestemmelsen i stk. 1 henvises til betænkningens kapitel 21, pkt. 3 (side 766 ff. ). Om Offentlighedskommissionens overvejelser herom henvises til betænkningens kapitel 21, pkt. 7.1 (side 777 ff. ).

Bestemmelsen i *stk. 2*, der med visse ændringer viderefører den gældende lovs § 16, stk. 1 og 2, fastslår i 1. pkt., at anmodninger om aktindsigt skal afgøres *snarest*. Dette krav skal bl.a. ses i sammenhæng med, at en hurtig sagsbehandling og afgørelse af aktindsigtsanmodninger i almindelighed vil være en væsentlig forudsætning for, at offentlighedsloven kan opfylde sin intention om, at medierne ved anvendelsen af loven skal have adgang til at orientere offentligheden om aktuelle sager, der er under behandling i den offentlige forvaltning, jf. også lovforslagets § 1, stk. 1, nr. 4, med tilhørende bemærkninger.

Med anvendelsen af udtrykket »*snarest*« er det således tilsigtet, at en anmodning om aktindsigt skal behandles og afgøres så hurtigt som muligt. Udtrykket »*snarest*« indebærer for det første, at vedkommende myndighed m.v. skal tilstræbe, at anmodninger om aktindsigt i sager, der er klart identificerede, og som indeholder et begrænset antal dokumenter, som ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, færdigbehandles i løbet af 1-2 arbejdsdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen.

Det nævnte udtryk indebærer endvidere, at anmodninger om aktindsigt i ikke omfangsrige sager – som dels indeholder dokumenter, hvor retten til aktindsigt er utvivlsom, dels indeholder dokumenter, der kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse – skal tilstræbes imødekommet i løbet af 1-2 arbejdsdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen i forhold til de dokumenter i sagen, der ikke giver anledning til tvivl. Herefter kan myndigheden vende tilbage med en afgørelse vedrørende de resterende dokumenter, der kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse.

Det følger af bestemmelsen i 2. pkt., at en anmodning om aktindsigt *som udgangspunkt* skal være færdigbehandlet *inden syv arbejdsdage* efter, at anmodningen er modtaget. Dette følger af, at det i bestemmelsen er forudsat, at det kun vil være »undtagelsesvist«, at en anmodning ikke vil kunne færdigbehandles inden for den nævnte frist.

En udsættelse af færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning udover sagsbehandlingsfristen på syv arbejdsdage kan efter bestemmelsen være begrundet i f.eks. sagens omfang eller kompleksitet. Bestemmelsen bygger imidlertid på en forudsætning om, at afgørelsen af spørgsmålet om aktindsigt *navnlig* vil kunne udskydes som følge af sagens omfang eller kompleksitet.

Med udtrykket »*sagens omfang*« sigtes først og fremmest til antallet af dokumenter, der er omfattet af den enkelte anmodning om aktindsigt. Med udtrykket »*sagens kompleksitet*« sigtes der dels til de juridiske spørgsmål, som en aktindsigtsanmodning kan rejse, dels til, om en anden myndighed eller en virksomhed skal høres om aktindsigtsanmodningen. Det forudsættes, at en myndighed m.v. i givet fald fastsætter en kort høringsfrist, der tager behørigt hensyn til, at aktindsigtsanmodningen så vidt muligt skal færdigbehandles inden for rimelig tid.

Det forhold, at udsættelse af færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning udover fristen på syv arbejdsdage *f.eks.* kan være begrundet i sagens omfang eller kompleksitet, indebærer, at der ikke er tale om en udtømmende opregning af de forhold, der kan begrunde en sådan udsættelse. Som et andet eksempel på, at det kan være berettiget at udsætte færdigbehandlingen kan nævnes det tilfælde, hvor den pågældende myndighed m.v. på grund af tidligere indgivne anmodninger om aktindsigt ikke kan (færdig)behandle den foreliggende anmodning inden for den nævnte frist, selvom anmodningen vedrører et begrænset antal dokumenter. Hvis en myndighed holder lukket i en sammenhængende periode f.eks.

omkring jul og nytår af en sådan længde, at anmodningen om aktindsigt ikke (med rimelighed) kan forventes færdigbehandlet inden for fristen på syv arbejdsdage, vil dette også kunne begrunde, at fristen overskrides, jf. pkt. 4.17.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Om de forhold, der efter omstændighederne og undtagelsesvist kan begrunde en udsættelse af behandlingen af en anmodning om aktindsigt, kan der i øvrigt henvises til betænkningens kapitel 22, pkt. 4.2 (side 798 f. ). Selvom der foreligger en udsættelsesgrund, skal myndigheden prioritere behandlingen af den pågældende aktindsigtsanmodning.

Det forhold, at bestemmelsen fastsætter, at en anmodning om aktindsigt skal afgøres snarest, og (som udgangspunkt) inden syv arbejdsdage efter, at den er modtaget, medfører – som også nævnt ovenfor – at en anmodning om aktindsigt, der klart har identificeret den sag, anmodningen vedrører, og som vedrører et begrænset antal dokumenter, der ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, bør være færdigbehandlet i løbet af 1-2 arbejdsdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen.

Det anførte forhold indebærer endvidere, at det skal tilstræbes, at en anmodning om aktindsigt, som omfatter lidt flere dokumenter, der ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, færdigbehandles i løbet af tre til syv arbejdsdage. Det samme gælder de tilfælde, hvor anmodningen omfatter et mere begrænset antal dokumenter, som giver anledning til en nærmere gennemgang og overvejelser.

I de (særlige) tilfælde, hvor anmodningen f.eks. omfatter et stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen giver anledning til overvejelser af f.eks. juridiske spørgsmål af mere kompliceret karakter – dvs. når der undtagelsesvist foreligger et forhold, der kan begrunde en udsættelse af fristen på syv arbejdsdage – skal det tilstræbes, at anmodningen om aktindsigt færdigbehandles inden for 14 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget.

I de (helt særlige) tilfælde, hvor aktindsigtsanmodningen omfatter et meget stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen rejser f.eks. juridiske spørgsmål af ganske kompliceret karakter, skal det tilstræbes, at anmodningen færdigbehandles senest inden for 40 arbejdsdage efter, den er modtaget. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i samtlige sager af en bestemt type, som den pågældende myndighed m.v. i vidt omfang behandler, og som myndigheden m.v. har modtaget i løbet af det seneste år.

Det fremgår af 2. pkt., at det kun vil være »undtagelsesvist«, at en anmodning ikke kan færdigbehandles inden for fristen på syv arbejdsdage. Dette udtryk bygger på en forventning om, at antallet af aktindsigts-sager, hvor denne frist ikke kan overholdes, i det samlede billede af aktindsigtssager for samtlige landets myndigheder m.v. ikke må være det normale.

Udtrykket »syv arbejdsdage« medfører, at bl.a. lørdage, søndage og helligdage ikke – i modsætning til, hvad der følger af den gældende 10-dages-frist i lovens § 16, stk. 2 – skal medregnes ved beregningen af fristen på syv arbejdsdage.

Såfremt en anmodning om aktindsigt (undtagelsesvist) ikke kan færdigbehandles inden syv arbejdsdage efter modtagelsen, følger det af 2. pkt., at den aktindsigtssøgende skal underrettes om grunden til frist-overskridelsen samt om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet. Det er herved forudsat, at underretningen indeholder en konkret begrundelse for, hvorfor afgørelsen ikke kan træffes inden for fristen på syv arbejdsdage, samt en mere præcis oplysning om, hvornår der i givet fald kan forventes at foreligge en afgørelse.

Underretningen efter 2. pkt. skal afsendes *inden udløbet* af den 7. arbejdsdag efter modtagelsen af anmodningen om aktindsigt.

Det er i bestemmelsen i *stk. 3* fastsat, at *stk. 2* finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med behandlingen af anmodninger om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser. Dette indebærer bl.a., at en anmodning om sammenstilling af oplysninger eller indsigt i en databeskrivelse som udgangspunkt skal være færdigbehandlet syv arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget.

Endvidere indebærer *stk. 3*, at såfremt en anmodning af den nævnte karakter (undtagelsesvist) ikke kan færdigbehandles inden syv arbejdsdage efter modtagelsen, skal den pågældende underrettes om grunden til fristoverskridelsen samt om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.

Der henvises om bestemmelserne i § 36, *stk. 2* og *stk. 3*, til pkt. 4.17.1.2 og pkt. 4.17.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Efter bestemmelsen i *stk. 4* kan vedkommende minister fastsætte bestemmelser, der fraviger reglen i *stk. 1* om, hvilken myndighed m.v. der skal træffe afgørelse i sager om aktindsigt. Vedkommende minister kan således fastsætte bestemmelser om, at afgørelsen om aktindsigt i forhold til bestemte typer af dokumenter skal træffes af f.eks. ministeren og derved ikke af de andre myndigheder, der efter lovforslagets § 36, *stk. 1, 2. pkt.*, måtte have kompetence hertil.

### *Klage over afgørelser om aktindsigt*

#### *Til § 37*

Bestemmelsen i *stk. 1* fastslår, at afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan *påklages særskilt* til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, anmodningen om aktindsigt vedrører. Aktindsigtsspørgsmål kan således påklages uden at afvente realitetsafgørelsen i den materielle sag.

Adgangen til særskilt at påklage en afgørelse om aktindsigt gælder uanset, om klageadgangen i forhold til den materielle afgørelse har sin baggrund i en lovbestemmelse eller følger af den ulovbestemte adgang til at påklage afgørelser til en højere administrativ myndighed.

Bestemmelsen i *stk. 1* indebærer, at den underordnede myndigheds afgørelse om aktindsigtsspørgsmål ikke kan påklages til den overordnede myndighed, herunder til den øverste klageinstans i de tilfælde, hvor den underordnede myndigheds afgørelse i den materielle sag ikke er undergivet klageadgang.

I de tilfælde, hvor en underordnet myndigheds afgørelse eller behandling af selve den materielle sag kan påklages til den myndighed, der er øverste klageinstans på det pågældende område – det vil f.eks. sige til den myndighed, der er tredje instans – følger det af bestemmelsen i *stk. 1*, at afgørelser om aktindsigt skal *påklages direkte* til vedkommende øverste klageinstans. I et sådant tilfælde vil eventuelle mellemliggende myndigheder, hvortil den materielle sag kan indbringes, blive sprunget over i forbindelse med, at den aktindsigtssøgende påklager den underordnede myndigheds afgørelse om aktindsigt.

I tilfælde, hvor klageadgangen i forhold til den materielle afgørelse er særligt reguleret, f.eks. ved oprettelse af en *særlig klageinstans*, følger det af *stk. 1*, at aktindsigtsafgørelser også skal påklages til den særlige klageinstans. Er den pågældende særlige klageinstans tredje instans, vil afgørelser om aktindsigt skulle indbringes direkte for denne særlige instans. Dette gælder også i de tilfælde, hvor den særlige klageinstans' prøvelse af de materielle afgørelser f.eks. er afgrænset til at angå principielle spørgsmål eller lignende.

Der henvises om bestemmelsen i § 37, *stk. 1*, til pkt. 4.17.1.3 og 4.17.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Bestemmelsen i *stk. 2* fastsætter, at en klage over en afgørelse om aktindsigt skal fremsendes til den (underordnede) myndighed, hvis afgørelse der klages over. Der indføres herved en såkaldt *remonstrationsordning*.

Den pågældende (underordnede) myndighed skal, hvis den vil fastholde afgørelsen, snarest og *som udgangspunkt senest syv arbejdsdage* efter modtagelsen af klagen, videresende sagen og dens dokumenter til klageinstansen. Der vil i almindelighed ikke være grundlag for at udskyde den nævnte frist i de tilfælde, hvor der i klagen blot er gjort de samme synspunkter og anbringender gældende som i forhold til den underordnede myndigheds behandling af aktindsigtsanmodningen. Derimod vil fristen kunne udsættes i en kortere periode, hvis der i klagen gøres nye synspunkter og anbringender gældende. Endvidere vil fristen efter omstændighederne kunne udskydes i de tilfælde, hvor det efter sædvanlig administrativ praksis er nødvendigt og naturligt, at klagen af myndigheden forelægges for et internt kollektivt organ, f.eks. en kommunalbestyrelse.

Det er med remonstrationsordningen i *stk. 2* i øvrigt forudsat, at den pågældende klageinstans i almindelighed ikke vil have grund til at iværksætte en høring af den underordnede myndighed i forbindelse med behandlingen af klagesagen, idet den underordnede myndighed som led i fremsendelsen af sagen og dens dokumenter vil have haft lejlighed til at kommentere klagen og den indbragte aktindsigtsafgørelse.

Endvidere er det med remonstrationsordningen forudsat, at en klageinstans, der modtager en klage direkte fra den aktindsigtssøgende, snarest skal videresende klagen til den pågældende første instans med henblik på, at denne instans kan behandle klagen efter den procedure, der er foreskrevet i *stk. 2, 2. pkt.* Også i dette tilfælde løber fristen på syv arbejdsdage i *stk. 2, 2. pkt.* fra, at første instans modtager klagen.

Der henvises om bestemmelsen i § 37, *stk. 2*, til *pkt. 4.17.1.4* i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Efter *stk. 3* skal klageinstansen *inden 20 arbejdsdage* efter modtagelsen af en klage over en afgørelse om aktindsigt have færdigbehandlet den, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet ikke er muligt. Klageren skal i givet fald underrettes om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge. Om disse spørgsmål henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 36, *stk. 2*.

Der henvises om bestemmelsen i § 37, *stk. 3*, til *pkt. 4.17.1.5* og *pkt. 4.17.2* i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Efter *stk. 4* kan vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren fastsætte, at en anden myndighed end den i *stk. 1* nævnte skal være klageinstans. Herved kan vedkommende minister fravige bestemmelsen i *stk. 1* om, at afgørelser om aktindsigt skal indbringes for den øverste klageinstans uden om en mellemliggende administrativ myndighed. Ministeren kan således inden for et nærmere angivet område bestemme, at aktindsigtsafgørelser (først) skal indbringes for den mellemliggende administrative myndighed.

Herudover indebærer bestemmelsen i *stk. 4*, at vedkommende minister i de tilfælde, hvor adgangen til at påklage de materielle afgørelser på området er afgrænset til at angå principielle spørgsmål m.v., kan fravige udgangspunktet om, at aktindsigtsafgørelsen skal kunne indbringes for den øverste klageinstans.

Endvidere indebærer bestemmelsen i *stk. 4*, at der kan fastsættes regler om, at klage over aktindsigtsafgørelser ikke skal følge den almindelige rekursordning på et bestemt område. Det er således med bestemmelsen forudsat, at der – ligesom efter gældende ret – kan fastsættes bestemmelser om adgang til at påklage aktindsigtsafgørelser til en myndighed, uanset at afgørelsen af den sag, anmodningen angår, ikke kan påklages til samme myndighed eller ikke kan påklages. Eksempelvis kan det bestemmes, at klageadgangen vedrørende aktindsigtsspørgsmål til en særlig klageinstans (f.eks. et nævn) skal afskæres,

og at sådanne klager i stedet skal indgives til en anden forvaltningsmyndighed (f.eks. vedkommende minister).

Bestemmelsen i *stk. 5* fastsætter, at *stk. 2-4* finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med klager over afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser. Derimod finder *stk. 1* ikke anvendelse, hvilket medfører, at de nævnte afgørelser ikke kan påklages direkte til den øverste klageinstans på området. Afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser skal således først påklages til den administrative myndighed, der står i et umiddelbart (almindeligt) overordningsforhold til den (underordnede) myndighed, der har truffet afgørelsen om sammenstilling af oplysninger eller indsigt i en databeskrivelse.

Bestemmelsen i *stk. 5* indebærer, at klager over afgørelser om sammenstilling af oplysninger og indsigt i databeskrivelser skal følge den remonstrationsordning og de tidsfrister, der er fastsat i *stk. 2* og *3*.

Henvisningen i *stk. 5* til *stk. 4* medfører bl.a., at vedkommende minister i forhold til adgangen til at påklage afgørelser om sammenstilling af oplysninger og indsigt i databeskrivelser kan bestemme, at sådanne afgørelser ikke skal kunne påklages til den øverste klageinstans, men alene til den myndighed, der står i et umiddelbart (almindeligt) overordningsforhold til den myndighed, der har truffet afgørelsen om sammenstilling af oplysninger eller indsigt i en databeskrivelse.

Der er som nævnt ikke i *stk. 5* henvist til *stk. 1*, hvorefter afgørelser om aktindsigt kan påklages direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, anmodningen vedrører. Dette skyldes, at afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser ikke – som afgørelser om aktindsigt – nødvendigvis vil vedrøre en underliggende materiel sag. Hertil kommer, at adgangen til at påklage afgørelser om aktindsigt på visse områder vil være begrænset, som følge af at adgangen til at påklage de materielle sager på de pågældende områder vil være begrænset. Det samme vil imidlertid ikke gælde i forhold til afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser.

Efter bestemmelsen i *stk. 6* kan vedkommende minister fastsætte regler om, at afgørelser om aktindsigt, der træffes af de institutioner m.v., som er omfattet af §§ 3-5, kan påklages. Bestemmelsen kan således anvendes i forhold til de institutioner m.v. omfattet af lovforslagets §§ 3-5 – f.eks. offentlige selskaber omfattet af lovforslagets § 4, *stk. 1*, *1. pkt.* – hvor der ikke består en adgang til at påklage aktindsigtsafgørelser til en (overordnet) myndighed.

Formålet med bestemmelsen er at medvirke til, at der – i kraft af, at en klagemyndighed får adgang til at behandle aktindsigtsafgørelserne – på det pågældende område etableres en ensartet retsanvendelse. Det vil i øvrigt kunne bidrage til en ensartet retsanvendelse, hvis den myndighed, der bliver »indsat« som klagemyndighed, vejleder de pågældende institutioner m.v. på det relevante område om den nærmere fortolkning og anvendelse af reglerne i offentlighedsloven.

Det bemærkes, at *stk. 6* ikke vil kunne benyttes til at fastsætte en klageadgang i forhold til aktindsigtsafgørelser, der træffes af KL og Danske Regioner.

#### *Til § 38*

Bestemmelsen, der er ny, fastslår i *stk. 1*, *1. pkt.* en *særlig vejledningspligt* i forhold til kommunale og regionale aktindsigtsafgørelser. Bestemmelsen fastsætter, at en afgørelse om afslag på aktindsigt, der er truffet af en kommune, en region eller et kommunalt fællesskab i sager, hvor der ikke er nogen administrativ klageinstans, skal være ledsaget af vejledning om muligheden for at indbringe sagen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed. Herudover skal der gives vejledning om den fremgangsmåde,

der er nævnt i stk. 1, 2. pkt. Det indebærer, at der skal gives vejledning om, at den aktindsigtssøgende i givet fald skal fremsende sin henvendelse om, at sagen skal indbringes for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed til pågældende kommune, region eller kommunale fællesskab, hvis afgørelse der ønskes indbragt for tilsynsmyndigheden.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med, at en kommune, en region eller et kommunalt fællesskab ikke står i et almindeligt underordningsforhold til en anden forvaltningsmyndighed. Dette medfører, at mange aktindsigtsafgørelser ikke kan påklages til en administrativ myndighed, da afgørelsen af selve den sag, som aktindsigtsanmodningen vedrører (den materielle sag), ikke kan påklages i medfør af den ulovbestemte adgang til at påklage afgørelser til den myndighed, der er den almindeligt overordnede.

Med henblik på at fremme den kommunale og regionale tilsynsmyndigheds behandling af aktindsigtssager, der ønskes indbragt for tilsynet, er det i bestemmelsens *stk. 1, 2. pkt.*, fastsat, at remonstrationsordningen i lovforslagets § 37, stk. 2, skal gælde. Det vil bl.a. medføre, at den pågældende kommune m.v. snarest, og som udgangspunkt senest syv arbejdsdage efter modtagelsen af henvendelsen fra den aktindsigtssøgende, skal videresende sagen og dens dokumenter til den kommunale og regionale tilsynsmyndighed. Henvisningen til § 37, stk. 2, indebærer i øvrigt, at sagsbehandlingsfristen på syv arbejdsdage efter omstændighederne vil kunne udskydes, hvor det efter sædvanlig administrativ praksis er nødvendigt og naturligt, at den aktindsigtssøgendes henvendelse forelægges for f.eks. kommunalbestyrelsen, inden den videresendes til den kommunale og regionale tilsynsmyndighed.

Bestemmelsen i *stk. 2* fastsætter, at stk. 1 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser. I de tilfælde, hvor der i forhold til en afgørelse om sammenstilling af oplysninger eller om indsigt i en databeskrivelse ikke er nogen administrativ klageinstans, skal afgørelsen således være ledsaget af vejledning om muligheden for at indbringe afgørelsen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed samt om den fremgangsmåde, der i den forbindelse skal anvendes.

Der henvises om bestemmelsen i § 38 til pkt. 4.17.1.7 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

### *Klage over sagsbehandlingstiden*

#### *Til § 39*

Bestemmelsen, der er ny, indfører en adgang til *særskilt at påklage* myndighedens *sagsbehandlingstid* i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt, om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i en databeskrivelse. Den, der f.eks. har anmodet om aktindsigt, skal således ikke afvente myndighedens afgørelse af anmodningen for at kunne indbringe sagsbehandlingstiden for en eventuel overordnet administrativ myndighed.

Bestemmelsen skal bl.a. ses i lyset af, at de hensyn, der ligger bag offentlighedsordningen – herunder navnlig hensynet til pressens formidling af informationer til offentligheden, jf. lovforslagets § 1, stk. 1, nr. 4 – tilsiger, at aktindsigtsanmodninger bliver behandlet hurtigt og ikke trækker unødigt ud.

Det er på denne baggrund i *stk. 1* fastsat, at sagsbehandlingstiden i forhold til en anmodning om aktindsigt kan påklages, når der er gået *14 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget* af den pågældende myndighed. Klageinstansen skal derimod ikke behandle særskilte klager over sagsbehandlingstiden, som indgives før dette tidspunkt.

En sådan klage skal i øvrigt indbringes direkte for den myndighed, der er *øverste klageinstans*. Om dette spørgsmål henvises der til bemærkningerne til lovforslagets § 37, stk. 1.

Bestemmelsen i *stk. 2* fastsætter – i lighed med en klage over selve afgørelsen om aktindsigt – en *remonstrationsordning*. Det følger af bestemmelsen, at myndigheden, hvis den ikke har færdigbehandlet aktindsigtsanmodningen senest syv arbejdsdage efter klagens modtagelse, skal videresende klagen til klageinstansen med en begrundelse for sagsbehandlingstiden. Den pågældende (underordnede) myndighed skal derimod ikke sende sagen og dens dokumenter til klageinstansen, da myndigheden vil skulle anvende dokumenterne med henblik på at kunne træffe afgørelse i forhold til aktindsigtsanmodningen. Den underordnede myndighed bør dog, hvor der er tale om en aktindsigtsanmodning, der vedrører et begrænset antal dokumenter, sende en kopi af dokumenterne til klageinstansen sammen med begrundelsen for sagsbehandlingstiden.

I *stk. 2, 3. pkt.*, er det fastsat, at klageinstansen ved forsinkelser uden fyldestgørende grund undtagelsesvist kan træffe afgørelse om aktindsigt. Bestemmelsen forudsættes alene anvendt undtagelsesvist i de ganske særlige situationer, hvor den pågældende myndighed gennem længere tid uden saglig grund undlader at færdigbehandle en anmodning om aktindsigt. I sådanne helt særlige tilfælde kan klageinstansen kræve, at den pågældende underordnede myndighed straks fremsender sagens dokumenter til klageinstansen med henblik på, at denne kan træffe afgørelse om aktindsigt.

Efter *stk. 3* skal klageinstansen inden 20 arbejdsdage efter modtagelsen af en klage over sagsbehandlingstiden have færdigbehandlet klagen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet ikke er muligt. Klageren skal i givet fald underrettes om grunden hertil samt om, hvornår klagen kan forventes færdigbehandlet. Der henvises i den forbindelse til bemærkningerne til § 37, stk. 3.

De behandlingsfrister, der er nævnt i *stk. 2* (syv arbejdsdage) og *stk. 3* (20 arbejdsdage), gælder alene i de tilfælde, hvor klagen over sagsbehandlingstiden er indgivet efter udløbet af den frist på 14 arbejdsdage, der er nævnt i *stk. 1*.

Det er i *stk. 4* fastsat, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte, at en anden myndighed end den i *stk. 1* nævnte skal være klageinstans. Om bestemmelsens nærmere anvendelse henvises til bemærkningerne til § 37, stk. 4 og 5.

Bestemmelsen i *stk. 5* fastsætter, at såfremt en myndighed ikke har færdigbehandlet en anmodning om sammenstilling af oplysninger eller om indsigt i databeskrivelser inden 14 arbejdsdage efter modtagelsen, kan sagsbehandlingstiden i forhold til sådanne afgørelser påklages særskilt. I sådanne tilfælde finder *stk. 2-4*, herunder *remonstrationsordningen* og klagebehandlingsfristerne, tilsvarende anvendelse. Om baggrunden for, at der i *stk. 5* ikke er henvist til *stk. 1* – hvorefter sagsbehandlingstiden i forhold til en aktindsigtsanmodning kan påklages til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den pågældende sag – henvises til bemærkningerne til § 37, stk. 5.

Der henvises i øvrigt om bestemmelsen i § 39 generelt til pkt. 4.17.1.6 og pkt. 4.17.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

#### *Gennemførelse af aktindsigten m.v.*

##### *Til § 40*

Bestemmelsen indeholder en nærmere regulering af gennemførelsen af aktindsigten samt sammenstillingen af oplysninger efter lovforslagets § 11 og udlevering af databeskrivelsen efter lovforslagets § 12.

Efter bestemmelsen i *stk. 1*, herunder jf. *stk. 2*, skal vedkommende myndighed udlevere dokumenterne, sammenstillingen af oplysningerne eller databeskrivelsen i den *form*, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker. Den pågældende kan således anmode om at få dokumenterne m.v. udleveret i f.eks.

papirkopi, som elektroniske dokumenter via e-mail eller ved, at den pågældende gennemser de relevante dokumenter m.v. hos myndigheden. Den aktindsigtssøgende har derimod ikke krav på at få gennemført aktindsigten m.v. i et bestemt *digitalt format*.

En myndighed er i øvrigt berettiget til at meddele aktindsigten m.v. *elektronisk* – i stedet for at udlevere en papirkopi – hvis ansøgeren ved at oplyse sin e-mail adresse har gjort dette muligt. Hvis den pågældende imidlertid kræver at få dokumenterne m.v. udleveret i papirkopi, skal myndigheden dog gøre det.

Det følger af *stk. 1, nr. 1*, herunder jf. *stk. 2*, at vedkommende myndighed ikke er forpligtet til at udlevere dokumenterne, sammenstillingen af oplysningerne eller databeskrivelsen i en bestemt form, hvis »det er umuligt, meget vanskeligt eller der foreligger tungtvejende modhensyn«.

En myndighed kan således afslå at gennemføre aktindsigten m.v. i form af udlevering af f.eks. en papirkopi, hvis dette er umuligt eller meget vanskeligt. En myndighed kan ligeledes gennemføre aktindsigten i form af gennemsyn, hvis der foreligger en konkret risiko for, at de udleverede kopier m.v. vil blive anvendt på en retsstridig måde. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis der foreligger en mistanke om, at kopierne vil blive brugt til en (strafbar) trussel eller lignende over for tredjemand.

Endvidere kan en myndighed afslå at kopiere et dokument, der ikke foreligger i sædvanlig dokumentform, f.eks. et videobånd eller en dvd, der indgår i en af forvaltningsmyndighedens sager, hvis det vil være forbundet med betydelige vanskeligheder eller omkostninger at fremstille en kopi.

Efter bestemmelsen i *stk. 1, nr. 2*, jf. *stk. 2*, er vedkommende myndighed ikke forpligtet til at udlevere dokumenterne, sammenstillingen af oplysningerne eller databeskrivelsen i en bestemt form, f.eks. i papirkopi, hvis dokumenterne m.v. er *offentligt tilgængelige*. Herved sigtes navnlig til de tilfælde, hvor de dokumenter eller oplysninger, som den pågældende har anmodet om at få udleveret, er gjort offentligt tilgængelige af myndigheden på en hjemmeside på internettet.

I forhold til sammenstilling af oplysninger vil bestemmelsen i *stk. 1, nr. 2*, jf. *stk. 2*, alene være opfyldt, hvis oplysningerne (dokumenterne) er gjort tilgængelige på en sådan måde, at det er muligt for den, der har anmodet om at få foretaget en sammenstilling, selv at foretage sammenstillingen på baggrund af de offentliggjorte oplysninger (dokumenter). Tilgængelighedskravet efter *stk. 1, nr. 2*, jf. *stk. 2*, vil således ikke være opfyldt i forhold til »sammenstillingsanmodninger«, hvis oplysningerne (dokumenterne) alene kan printes ud fra internettet. I et sådant tilfælde vil myndigheden – uanset offentliggørelsen af oplysningerne på internettet – således være forpligtet til at foretage sammenstillingen, hvis betingelserne i lovforslagets § 11 om få og enkle kommandoer er opfyldt. Der henvises til lovforslagets § 11, *stk. 1, 3. pkt.*, samt bemærkningerne hertil.

Der henvises om bestemmelserne i § 40, *stk. 1* og *stk. 2*, til *pkt. 4.17.1.8* og *pkt. 4.17.2* i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Efter bestemmelsen i *stk. 3* fastsætter justitsministeren regler om betaling for udlevering af dokumenter samt for udlevering af en sammenstilling af oplysninger eller en databeskrivelse. Dette svarer til den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 16, *stk. 4*.

Det forudsættes, at de nævnte regler fastsættes efter de principper, der er nævnt i *pkt. 4.17.2.6*, jf. *pkt. 4.17.1.9* i lovforslagets almindelige bemærkninger. Der henvises desuden til betænkningens kapitel 22, *pkt. 8.3* og *pkt. 8.4* (side 809 ff. ).

Det forudsættes således, at den bundgrænse på 25 kr., der er fastsat i den gældende betalingsbekendtgørelse forhøjes væsentligt, ligesom det beløb, der vil kunne opkræves, ikke fastsættes så højt, at betalingsordningen indebærer en reel begrænsning i adgangen til at kræve kopier udleveret. Det beløb, som

myndighederne skal kunne opkræve, vil således som udgangspunkt skulle fastsættes med udgangspunkt i de direkte omkostninger, der er forbundet med kopieringen, og reglerne forudsættes udarbejdet med udgangspunkt i de principper, som den gældende betalingsbekendtgørelse hviler på. Det forudsættes dog i forhold til usædvanlige papirformater og »utraditionelle« dokumenter, at i det omfang myndigheden selv fremstiller kopien, bør udgifterne til f.eks. personaleressourcer anvendt til kopiering, forbrug af cd-rom, råfilm m.v., strøm og eventuelt afskrivning på hardware samt forsendelsesomkostninger kunne medregnes. Endelig forudsættes det, at der fastsættes en regel om, at der vil kunne opkræves betaling på 100 kr. for en elektronisk behandling af en anmodning om aktindsigt uden underliggende papirgang, når der udleveres mere end 100 sider.

### *Underretningspligt*

#### *Til § 41*

Bestemmelsen, der er identisk med den gældende lovs § 16, stk. 3, fastsætter, at vedkommende myndighed i tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold, skal underrette den ansatte herom med angivelse af, hvem der har fremsat anmodningen.

Endvidere fastsætter bestemmelsen, at myndigheden, når der er truffet afgørelse om aktindsigt, skal underrette den ansatte om, hvilke oplysninger i sagen der er udleveret.

Der henvises om denne bestemmelse til pkt. 4.1.1.20, jf. pkt. 3.6.2, i lovforslagets almindelige bemærkninger og til betænkningens kapitel 22, pkt. 5 (side 800 f. ).

### *Til kapitel 6*

#### *Ikrafttræden og overgangsbestemmelser m.v.*

#### *Til § 42*

Det foreslås i bestemmelsen i *stk. 1*, at loven træder i kraft den 1. januar 2014. Det er samme tidspunkt, som der lægges op til, at ændringerne i forvaltningsloven og retsplejeloven, der gennemføres i lyset af forslaget til offentlighedsloven, skal træde i kraft på. Det foreslåede ikrafttrædelsestidspunkt skal gøre det muligt for de offentlige myndigheder og private institutioner, som loven vil finde anvendelse for, at indrette sig på de nye regler.

Det foreslås endvidere i *stk. 2*, at begæringer om aktindsigt, som er indgivet før tidspunktet for lovens ikrafttræden, afgøres efter denne lov. Dette indebærer bl.a., at sager, dokumenter og oplysninger alene kan undtages fra aktindsigt, hvis dette følger af lovforslagets §§ 19-33 eller § 35.

Såfremt en afgørelse om aktindsigt er truffet inden lovens ikrafttræden, men først påklages efter lovens ikrafttræden, skal klagen afgøres efter de (på det tidspunkt) tidligere gældende regler. Tilsvarende gælder i de tilfælde, hvor en klage indgives inden lovens ikrafttræden, men endnu ikke er færdigbehandlet ved lovens ikrafttræden. Klageren vil i det omhandlede tilfælde ved at fremsætte en ny anmodning efter lovens ikrafttræden kunne få sin ret til aktindsigt bedømt efter de nye regler.

I *stk. 3* er det fastsat, at den gældende offentlighedslov ophæves.

I *stk. 4* er det fastsat, at stk. 3, hvorefter den gældende offentlighedslov ophæves, ikke finder anvendelse på sager, der behandles efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Bestemmelsen har til formål at sikre, at de bestemmelser i miljøoplysningsloven, som henviser til bestemmelser i offentlighedsloven, fortsat vil have virkning efter deres indhold, såfremt et forslag til ny miljøoplysningslov ikke måtte kunne nå

at træde i kraft samtidig med den nye offentlighedslov. Miljøministeriet har oplyst, at der forventes fremsat et forslag til ny miljøoplysningslov i folketingssamlingen 2013/14. Bestemmelsens tidsmæssige udstrækning er således begrænset til den periode, der eventuelt måtte kunne opstå mellem denne lovs ikrafttræden og en ny miljøoplysningslovs ikrafttræden.

I *stk. 5* er det fastsat, at anordning nr. 1145 af 22. december 1993 om ikrafttræden af lov om offentlighed i forvaltningen på Færøerne, som ændret ved anordning nr. 120 af 2. marts 1999, samt anordning nr. 1187 af 27. december 1994 om ikrafttræden af lov om offentlighed i forvaltningen i Grønland forbliver i kraft, indtil de ophæves eller erstattes af regler udstedt i medfør af denne lov.

I *stk. 6, 1. pkt.*, er det fastsat, at de nye regler i § 3, stk. 1, nr. 3, § 4, stk. 1, og § 5, stk. 1, om aktindsigt hos KL, Danske Regioner samt hos visse selskaber m.v. kun gælder for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af de af bestemmelserne omfattede foreninger og selskaber m.v. efter lovens ikrafttræden.

Efter *stk. 6, 2. pkt.*, gælder adgangen til aktindsigt hos de energiforsyningsvirksomheder, naturgasforsyningsvirksomheder og kollektive varmforsyningsanlæg, der er omfattet af § 3, stk. 2, ikke for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af de omfattede virksomheder m.v. før den 1. januar 1987, hvor den gældende offentlighedslov trådte i kraft. *Stk. 6, 2. pkt.*, svarer til den gældende offentlighedslovs § 17, stk. 3, 4. pkt.

I *stk. 7* er det fastsat, at 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, kun gælder for opgaver, der overlades efter lovens ikrafttræden. 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. Det kan ikke antages, at myndighederne i almindelighed har indgået sådanne aftaler med de pågældende virksomheder i forhold til de opgaver, der er overladt inden lovens ikrafttræden.

Med hensyn til den nye bestemmelse i § 15 om journalisering er det i *stk. 8* bestemt, at denne regel kun gælder for dokumenter, der er indgået til, afsendt fra eller oprettet af en forvaltningsmyndighed efter lovens ikrafttræden.

Bestemmelserne i *stk. 9* fastsætter, at § 21, stk. 4, om ret til aktindsigt i oplysninger i den øverste ledelseskontrakt om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed m.v. samt § 29 om ret til aktindsigt i visse interne faglige vurderinger i endelig form, der er indeholdt i bl.a. interne dokumenter, ikke gælder for henholdsvis ledelseskontrakter og dokumenter, der er udfærdiget før lovens ikrafttræden. Dette skal ses i lyset af, at sådanne dokumenter og interne vurderinger vil være udarbejdet på et tidspunkt, hvor de ikke ville være omfattet af retten til aktindsigt, og at bl.a. indholdet og udformningen af de pågældende dokumenter må antages at have været baseret på denne retstilstand.

Bestemmelsen i *stk. 10* tilsigter at løse regelkrydsningsproblemer, der kan opstå i forhold til bestemmelser om aktindsigt i andre love eller bekendtgørelser, og bestemmelsen svarer til den gældende offentlighedslovs § 17, stk. 4. Det er dog tilføjet, at ikke blot bestemmelser om adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter hos den offentlige forvaltning fastsat i lov, men også bestemmelser fastsat med hjemmel i lov, opretholdes, uanset om de giver ret til aktindsigt i snævrere omfang end denne lov.

Bestemmelsen indebærer, at i det omfang *ældre* love eller bekendtgørelser indeholder bestemmelser om offentlighedens adgang til aktindsigt – dvs. love eller bekendtgørelser om adgang til aktindsigt for offentligheden, der er trådt i kraft før den 1. januar 1971 – bliver disse opretholdt, uanset at adgangen til aktindsigt herved måtte blive begrænset i forhold til offentlighedslovens regler. Offentlighedslovens

regler om aktindsigt bliver dog alene uanvendelige som følge af særbestemmelser i ældre love eller bekendtgørelser, hvis det har været tanken udtømmende at regulere adgangen til aktindsigt for det pågældende retsområde. Om bestemmelsens nærmere rækkevidde henvises til betænkning nr. 857/1978, side 98 ff. og side 116.

Det bemærkes endelig, at bekendtgørelser udstedt med hjemmel i den gældende offentlighedslovs § 1, stk. 3, bortfalder.

#### *Til § 43*

Efter bestemmelsens 1. pkt. gælder loven ikke for sager om færøske og grønlandske anliggender. Baggrunden for bestemmelsen er reglerne i lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes hjemmestyre og lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands selvstyre, der indebærer, at spørgsmålet om gennemførelse af regler, hvorved det pålægges det færøske hjemmestyre og det grønlandske selvstyre at give offentligheden adgang til at gøre sig bekendt med sagsdokumenter m.v., hører under hjemmestyrets og selvstyrets afgørelse.

Efter bestemmelserne i 2. og 3. pkt. kan loven ved kongelig anordning sættes i kraft, for så vidt angår sager om de færøske og grønlandske anliggender, der er eller har været under behandling af rigsmyndighederne, og det gælder såvel rigsmyndigheder på Færøerne og i Grønland som rigsmyndigheder i det øvrige Danmark, f.eks. Statsministeriet.

Det følger af anordning nr. 1145 af 22. december 1993 om ikrafttræden af lov om offentlighed i forvaltningen på Færøerne, som ændret ved anordning nr. 120 af 2. marts 1999, at offentlighedsloven for så vidt angår sager om færøske anliggender, der er eller har været under behandling af rigsmyndighederne, træder i kraft den 1. januar 1994. Det samme gælder fra den 1. januar 1995 sager om grønlandske anliggender, der er eller har været under behandling af rigsmyndighederne, jf. anordning nr. 1187 af 27. december 1994 om ikrafttræden af lov om offentlighed i forvaltningen i Grønland.

Det færøske hjemmestyre har ved lagtingslov nr. 133 af 10. juni 1993 om offentlighed i forvaltningen, som ændret ved lagtingslov nr. 76 af 8. maj 2001, fastsat regler om offentlighedens adgang til aktindsigt i den offentlige forvaltning, der hører under hjemmestyret. Disse regler svarer i vidt omfang til reglerne i den danske offentlighedslov.

Der er også for den virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne, fastsat nærmere regler om aktindsigt, som er identiske med reglerne i den danske offentlighedslov, jf. således landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen, som ændret ved landstingslov nr. 1 af 31. maj 1999.

Uanset at den gældende offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985) ophæves, vil loven dog – idet de ovenfor nævnte anordninger vedrørende Færøerne og Grønland opretholdes, jf. lovforslagets § 42, stk. 3 – fortsat skulle gælde for sager om færøske og grønlandske anliggender, der er eller har været under behandling af rigsmyndigheder.

#### *Til § 44*

Bestemmelsen fastsætter, at justitsministeren i folketingsåret 2016-2017 skal fremsætte forslag om revision af lovforslagets § 16 om postlisteordningen.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med, at det i bemærkningerne til lovforslagets § 16 er forudsat, at postlisteordningen indføres som en forsøgsordning, og at der 3 år efter den nye offentlighedslovs ikrafttræden og på grundlag af de indhøstede erfaringer med navnlig forsøgsordningen kan tages stilling

til, i hvilket omfang postlisteordningen skal gøres permanent. Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 16 samt betænkningens kapitel 23, pkt. 3.3.2 (side 842 ff. ).

### Politisk aftale mellem regeringen, Venstre og Konservative om en ny offentlighedslov

1. Regeringen, Venstre og Konservative (herefter benævnt aftaleparterne) har indgået aftale om en ny offentlighedslov.

Offentlighedsloven varetager en række fundamentale og væsentlige formål i det danske samfund. Det er et bærende princip for demokratiet, at borgerne og medierne har størst mulig adgang til at følge med i og dermed føre kontrol med, at alt går rigtigt til ved forvaltningens udførelse af dens opgaver. En sådan indsigt underbygger og forøger tilliden til forvaltningen.

Aftaleparterne finder, at samfundsudviklingen på en række punkter har indebåret ændringer, som den gældende offentlighedslov fra 1985 ikke i dag fuldt ud tager højde for, og at der således er et behov for en modernisering af loven.

For aftaleparterne er det vigtigt, at en ny offentlighedslov *udbygger* den gældende lovs grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning. Det er afgørende i et samfund som det danske, at den enkelte borger og pressen i videst muligt omfang får mulighed for at følge med i, hvad der sker i den offentlige forvaltning.

Aftaleparterne understreger i den forbindelse, at offentlighedsloven er et vigtigt redskab til at sikre en åben og gennemsigtig offentlig forvaltning. Offentlighedsloven sikrer således, at borgerne og medierne får indsigt i den offentlige forvaltnings virksomhed og dermed kan kontrollere forvaltningen. Offentlighedsloven bidrager dermed også til at øge borgernes retssikkerhed, ligesom loven styrker mediernes muligheder for at informere offentligheden på et korrekt faktisk grundlag.

Aftaleparterne betoner, at en ny offentlighedslov skal støtte og fremme befolkningens tillid til, at forvaltningen handler lovligt og forsvarligt. Aftaleparterne lægger også stor vægt på, at en ny offentlighedslov skal understøtte informations- og ytringsfriheden i Danmark.

Aftaleparterne er enige om, at en ny offentlighedslov skal udbygge borgernes adgang til indsigt i den offentlige forvaltnings virksomhed og udvide muligheden for den demokratiske kontrol.

Med en ny offentlighedslov lægges der derfor på en række vigtige områder op til at øge åbenheden i den offentlige forvaltning.

Aftaleparterne er også opmærksomme på, at det skal sikres, at loven tilpasses til de ændrede samfundsforhold og bl.a. udformes i lyset af den øgede brug af informationsteknologi. Den nye offentlighedslov skal fortsat være teknologineutral. En ny offentlighedslov skal også udformes i lyset af de nye og ændrede samarbejdsstrukturer i centraladministrationen.

Aftaleparterne er enige om, at enhver som udgangspunkt skal have adgang til se forvaltningens dokumenter. Aftaleparterne er også enige om, at visse hensyn kan begrunde, at der ikke gives aktindsigt. Det drejer sig bl.a. om behovet for fortrolighed i forhold til embedsmændenes betjening af ministre og en ministers behov for i fortrolighed at kunne udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer.

Aftaleparterne er derfor enige om, at en ny offentlighedslov skal baseres på samme principper som den gældende lov, hvorefter der som udgangspunkt er adgang til offentlighed i dokumenter og oplysninger i den offentlige forvaltning, og at der alene efter en vurdering i det enkelte tilfælde kan ske undtagelse fra aktindsigt efter de undtagelser, der er angivet i loven.

**2.** Offentlighedskommissionens betænkning fra 2009 indeholder et udkast til en ny samlet offentlighedslov. Det er aftaleparternes opfattelse, at lovudkastet er udtryk for et godt kompromis, der inddrager alle relevante hensyn. Aftaleparterne er enige om, at lovudkastet har den rigtige balance mellem på den ene side princippet om åbenhed i den offentlige forvaltning og på den anden side de hensyn, der kan føre til, at der i visse tilfælde ikke gives aktindsigt.

Aftaleparterne lægger i den forbindelse vægt på, at lovudkastet indeholder en modernisering af loven og en række elementer, som vil udbygge den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning. Det gælder bl.a. bestemmelsen om, at myndighederne skal sørge for, at lovens grundlæggende hensyn om åbenhed i videst muligt omfang varetages ved valg, etablering og udvikling af nye it-løsninger.

Samtidig gælder det også bestemmelserne om udvidelse af kredsen af de institutioner og selskaber, der er omfattet af loven, adgang til aktindsigt ved angivelse af et tema (der vil gøre det nemmere at søge om aktindsigt), ret til at få et dataudtræk fra myndighedernes databaser, pligt for myndighederne til at overveje meroffentlighed og en udvidelse af meroffentlighedsprincippet til også at omfatte sager undtaget fra aktindsigt, pligt til journalisering, forsøg med postlister, aktindsigt i bødeforelæg, der er vedtaget af en juridisk person, ret til indsigt i den øverste ledelseskontrakt for så vidt angår oplysninger om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed, ret til indsigt i såkaldte praksisoversigter og ret til i visse tilfælde at få indsigt i forvaltningens interne faglige vurderinger i endelig form.

Aftaleparterne finder det særdeles positivt, at der på disse punkter sker en styrkelse af offentlighedens mulighed for at få adgang til dokumenter mv.

**3.** Offentlighedskommissionens lovudkast indeholder bl.a. bestemmelser, der har til formål at sikre hensynet til fortrolighed i forhold til embedsværkets betjening af ministre og en ministers behov for i fortrolighed at kunne udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer, og som således udbygger det hensyn til at beskytte den interne og politiske beslutningsproces, som den nuværende offentlighedslov allerede bygger på.

Aftaleparterne har i den forbindelse noteret sig, at der har været en offentlig debat om Offentlighedskommissionens lovudkast på navnlig to punkter. Det drejer sig dels om reglen om at undtage interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem myndigheder i forbindelse med ministerbetjening (lovudkastets § 24), dels om reglen om at undtage dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer (lovudkastets § 27, nr. 2).

Aftaleparterne er enige om, at det er et væsentligt hensyn at bevare tilliden til og indsigten i den offentlige forvaltnings virksomhed. Aftaleparterne er derfor enige om, at det er væsentligt at forholde sig til den kritik, der har været rejst, herunder også i forbindelse med behandlingen af det lovforslag nr. L 90, som blev fremsat den 8. december 2010 i Folketinget.

**3.1.** Aftaleparterne anerkender behovet for fortrolighed i forhold til embedsværkets betjening af ministre f.eks. i forbindelse med forberedelse af lovgivningsinitiativer eller forberedelse af samråd og udfærdigelse af udkast til svar på spørgsmål fra folketingsmedlemmer. Dette behov er til dels beskyttet i den gældende offentlighedslov, hvorefter eksempelvis myndighedernes interne arbejdsoplysninger er undtaget fra offentlighed (den gældende lovs § 7). Baggrunden herfor er bl.a. hensynet til at beskytte den interne og politiske beslutningsproces. Det samme hensyn ligger bag den gældende offentlighedslovs beskyttelse af dokumenter udarbejdet til brug for møder mellem ministre (den gældende lovs § 10, nr. 1) og af brevveksling mellem ministre om lovgivning (den gældende lovs § 10, nr. 2).

I takt med det stigende behov for en koordineret indsats mellem flere ministerier og ministeriers opdeling i flere styrelser mv. kan en minister have behov for rådgivning i det lovforberedende arbejde eller i det øvrige regeringspolitiske arbejde, der trækker på flere personer end inden for det enkelte ministeriums departement og på tværs af ministerierne. Afgives et internt dokument til udenforstående, mister det efter de gældende regler som hovedregel sin interne karakter og vil dermed være undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler. Det er efter aftaleparternes opfattelse derfor fornuftigt at udvide anvendelsen af den eksisterende lov, således at de hensyn, som ligger bag den gældende lovs § 7, stadig kan varetages i en moderne centraladministration, hvor samarbejdsstrukturen har ændret sig væsentligt siden 1985, hvor den gældende offentlighedslov blev vedtaget.

Bestemmelsen i § 24 i Offentlighedskommissionens lovudkast er forslag til en sådan udvidelse af den eksisterende lov, således at dokumenter, der udveksles mellem ministerier og mellem et ministerium og dets underordnede myndigheder i forbindelse med ministerbetjening, også anses for interne dokumenter.

Aftaleparterne bemærker, at lovudkastets § 24 har givet anledning til betydelig debat, og aftaleparternes overordnede opfattelse er da også, at formuleringen af denne bestemmelse i Offentlighedskommissionens betænkning åbner mulighed for en for bred fortolkning af, hvornår dokumenter kan undtages fra aktindsigt ved brug af begrebet ”ministerbetjening”. Aftaleparterne er derfor enige om en mere præcis formulering af lovudkastets § 24, så det gøres klarere, i hvilket omfang der er adgang til at undtage dokumenter fra aktindsigt efter bestemmelsen.

Det er i debatten bl.a. anført, at ministerbetjeningsbegrebet er for skønspæret, og at det skaber en risiko for, at bestemmelsen vil blive brugt til at undtage for mange dokumenter fra retten til aktindsigt. Det kan også fremtræde som uklart, om dokumenter kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, selv om betingelsen om ministerens behov for embedsværkets rådgivning og bistand ikke var opfyldt på det tidspunkt, hvor dokumenterne blev sendt til f.eks. et andet ministerium.

Aftaleparterne finder dette utilsigtet og finder derfor, at der er behov for at klargøre, at der skal mere til end løse forventninger om, at ministeren muligvis kan få behov for bistand fra embedsværket, før lovudkastets § 24 kan finde anvendelse. Endvidere skal det præciseres, at bestemmelsen kun kan bruges, hvis betingelsen om ministerens behov var opfyldt, da dokumentet blev sendt til f.eks. et andet ministerium. Med denne præcisering undgås, at der ved myndighedernes anvendelse af den nye offentlighedslov opstår den misforståelse, at betingelsen for at bruge bestemmelsen er opfyldt, blot fordi pressen, efter at dokumentet er udvekslet, udviser interesse for den pågældende sag.

Aftaleparterne finder i øvrigt grund til at fremhæve – som det også fremgik af Offentlighedskommissionens betænkning og det tidligere lovforslag – at bestemmelsen i lovudkastets § 24 skal fortolkes og anvendes restriktivt.

Aftaleparterne understreger, at bestemmelsen i lovudkastets § 24 ikke gælder alle dokumenter og oplysninger. Bestemmelsen omfatter således kun dokumenter, der udarbejdes af andre ministerier eller et ministeriums underordnede myndigheder. 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 bestemmelsen. Dette gælder, selv om dokumenterne skal forelægges ministeren.

Aftaleparterne understreger endvidere, at lovudkastets § 24 alene vedrører de opgaver, som en minister skal løse som regeringspolitiker. Dokumenter, der udveksles mellem ministre, når én eller begge ikke handler som regeringspolitiker, kan ikke undtages efter bestemmelsen. Det betyder, at materiale, der udarbejdes eller anvendes i forbindelse med en ministers arbejde som partimedlem eller andet arbejde, der ikke er arbejde som regeringsmedlem, ikke er omfattet af bestemmelsen.

Aftaleparterne er samtidig enige om, at reglerne om ekstrahering i lovudkastets §§ 28 og 29 har forrang i forhold til lovudkastets § 24. Disse bestemmelser indebærer, at § 24 ikke vil kunne anvendes til "at undgå" offentlighed om en sags faktiske grundlag. Aftaleparterne finder derfor, at det i lovudkastets § 24 bør tydeliggøres, at oplysninger omfattet af §§ 28 og 29 skal ekstraheres – det vil sige uddrages af dokumentet – selv om oplysningerne findes i et "ministerbetjeningsdokument" omfattet af § 24.

**3.2.** Det er i den gældende offentlighedslov anerkendt, at der er et behov for fortrolighed omkring den politiske beslutningsproces. Loven anerkender bl.a., at der er et rum, hvor ministre i fortrolighed skal kunne forberede og drøfte politiske beslutninger, f.eks. i forbindelse med det lovforberedende arbejde (den gældende lovs § 2) og i forbindelse med møder mellem ministre (den gældende lovs § 10, nr. 1).

Aftaleparterne har noteret sig, at den nugældende offentlighedslov ikke indeholder en bestemmelse, som udtrykkelig har til formål at beskytte det behov, som en minister har for i fortrolighed at kunne udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer, herunder ordførerne for partierne, i forbindelse med f.eks. forberedelsen af et politisk initiativ.

I Offentlighedskommissionen blev det overvejet, om den gældende offentlighedslov på tilstrækkelig vis beskytter det behov, som en minister har for i fortrolighed at kunne udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer i forbindelse med den politiske beslutningsproces. Aftaleparterne har noteret sig, at et flertal i kommissionen fandt, at dette ikke er tilfældet, og på den baggrund foreslog kommissionen bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 2, der gør det muligt at undtage dokumenter, som udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

Aftaleparterne anerkender det behov, som en minister har for i fortrolighed at kunne udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer, herunder ordførerne for partierne, i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

Aftaleparterne bemærker, at bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 2, netop har til formål at beskytte dette behov. Folketingsmedlemmerne modtager således i praksis som led i deres virke i visse tilfælde dokumenter fra de enkelte ministre, der indeholder oplysninger og synspunkter om f.eks., hvilke politiske tiltag regeringen overvejer at tage initiativ til, og det er i den forbindelse, at der er behov for, at en minister i fortrolighed kan udveksle dokumenter. Det bemærkes også, at bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 2, ikke alene omfatter de dokumenter, som f.eks. sendes fra en minister til de relevante partiers ordførere i forbindelse med det lovforberedende arbejde, men også de dokumenter, som disse ordførere i samme anledning sender til ministeren.

Aftaleparterne understreger, at bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 2, forudsætter, at der er tale om dokumenter, der udarbejdes med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces. Bestemmelsen vil ikke kunne anvendes til at undtage dokumenter fra aktindsigt, når det politiske initiativ, der udveksles dokumenter om, er af en mere løs karakter.

Aftaleparterne understreger endvidere, at dokumenter, der undtages efter lovudkastets § 27, nr. 2, er omfattet af den såkaldte ekstraheringspligt. Dette indebærer, at relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger samt om interne faglige vurderinger i endelig form vil skulle udleveres i overensstemmelse med ekstraheringspligten i lovudkastets §§ 28 og 29.

Aftaleparterne fremhæver, at bestemmelsen i § 27, nr. 2, skal have et snævert anvendelsesområde, og at følgende dokumenter f.eks. ikke vil være omfattet af bestemmelsen:

Dokumenter, der ikke er udarbejdet med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, men som udleveres eller i øvrigt indgår i sådanne sager. Som eksempel herpå kan nævnes et internt arbejdsblad, som oprindeligt er udarbejdet af et ministerium med henblik på ministeriets interne og foreløbige overvejelser om, hvorvidt der er anledning til nærmere at overveje en revision af lovgivningen på et bestemt område.

Dokumenter, der er udarbejdet med henblik på ministres drøftelser med folketingsmedlemmer af forhold, der kan betegnes som egentlige administrative anliggender. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor en minister afholder et møde med folketingsmedlemmer med henblik på at orientere de pågældende om en forvaltningsafgørelse, der er eller vil blive truffet af ministeren på baggrund af den gældende lovgivning.

Dokumenter, der udveksles mellem ministre og Folketinget og dets udvalg, f.eks. i forhold til interne dokumenter, der af en minister fremsendes til et folketingsudvalg i forbindelse med behandlingen af et lovforslag. Som eksempel herpå kan nævnes et notat om anvendelsesområdet for visse bestemmelser i et lovudkast, som et ministerium sender både til ordførerne for partierne og til vedkommende folketingsudvalg.

Aftaleparterne betoner, at bestemmelsen naturligvis ikke har til formål at svække den parlamentariske kontrol, som Folketinget udøver i forhold til regeringen, eller i øvrigt ændre regeringens samarbejde med Folketinget.

Aftaleparterne er på dette grundlag enige om, at der med bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 2, ikke indføres et "carte blanche" for centraladministrationen i forhold til at undtage dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer, men at bestemmelsen derimod kun kan anvendes i bestemte, afgrænsede tilfælde, hvor en minister og folketingspolitiker bør kunne udveksle synspunkter i fortrolighed.

4. Aftaleparterne er på den anførte baggrund enige om, at der bør indføres en ny offentlighedslov baseret på Offentlighedskommissionens betænkning. Hvad særligt angår ministerbetjeningsreglen i lovudkastets § 24 foretages der – i lyset af den debat, der har været – en nyaffattelse af denne bestemmelse, således at betingelserne for adgangen til at undtage dokumenter fra aktindsigt efter bestemmelsen præciseres, jf. ovenfor under pkt. 3.1. Dette vil tydeliggøre hensigten om, at bestemmelsen skal fortolkes og anvendes restriktivt, og det vil bidrage til, at bestemmelsen ikke bliver anvendt forkert i praksis.

Aftaleparterne bemærker, at Justitsministeriet efter vedtagelsen af lovforslaget vil udstede en vejledning, der uddyber reglerne i den nye offentlighedslov.

Aftaleparterne er enige om, at hvis der skal foretages ændringer af denne aftale, kan det kun ske, hvis der mellem aftaleparterne er enighed herom.

Med denne aftale er aftaleparterne blevet enige om en ny offentlighedslov, som både indeholder en modernisering og en udbygning af den gældende lovs grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning. Aftalen sikrer, at en åben og gennemsigtig offentlig forvaltning fortsat er en hjørnesten i det danske samfund, og at borgerne og medierne har størst mulig adgang til at følge med i og dermed føre kontrol med, at alt går rigtigt til ved forvaltningens udførelse af dens opgaver.