



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 6. december 2010
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2009-760-0252
Dok.: CHE40495

KOMMENTERET OVERSIGT

over

hørings svar vedrørende Offentlighedskommissionens Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven

I. Høringen

Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven og det heri indeholdte lovudkast har været sendt til høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Advokatrådet, Akademikernes Centralorganisation (AC), Amnesty International, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Berlingske Media, Centralorganisationernes Fælles Udvalg, Civilstyrelsen, Dagbladet Information, Danmarks Jurist- og Økonomforbund (DJØF), Danmarks Lokal-Tv Forening, Danmarks Medie- og Journalisthøjskole, Danmarks Radio, Dansk Arbejdsgiverforening (DA), 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 Serviceråd, Danske Idebaserede Lokale Elektroniske Medier (DILEM), Direktoratet for Kriminalforsorgen, 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, FTF, Institut for Menneskerettigheder, Juridisk Institut – Syddansk Universitet, Juridisk Institut – Aalborg Universitet, Juridisk Institut – Aarhus Universitet, Jyllandsposten, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

(KTO), 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 (SKAF), TV2/DANMARK A/S, TV3 A/S og Århus Retshjælp.

II. Høringssvarene

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

Advokatrådet, Akademikernes Centralorganisation (AC), Danmarks Jurist- og Økonomforbund (DJØF), Danmarks Medie- og Journalisthøjskole, Danske Advokater, Danske Havne, Danske Mediers Forum, Danske Regioner, Dansk Erhverv, Dansk Folkeoplysnings Samråd, Dansk Industri (DI), Dansk Journalistforbund, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Den Kristne Producentkomité, Danske Idebaserede Lokale Elektroniske Medier (DILEM), Domstolsstyrelsen, Familiestyrelsen, FTF, Institut for Menneskerettigheder, Juridisk Institut – Syddansk Universitet, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO), Kommunernes Landsforening (KL), Københavns Retshjælp, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Roskilde, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Statsforvaltningen Hovedstaden, Statsforvaltningen Midtjylland, Statsforvaltningen Nordjylland, Statsforvaltningen Sjælland, Stats-

forvaltningen Syddanmark, Stats- og Kommunalt Ansattes Forhandlingsfællesskab (SKAF) og TV2/DANMARK A/S.

Foruden ovennævnte myndigheder og organisationer, der er hørt over betænkningen og lovudkastet, har Ankestyrelsen, Dansk Energi, Dansk Journalistforbunds kredsformænd, Dansk Journalistforbund Kreds 6 Nordjylland, Dansk Vand- og Spildevandsforening (DANVA), DM-DJØFs FORSKERforum, Foreningen for Undersøgende Journalistik, Jesper Tynell (cand.mag. i historie og kommunikation og retspolitiske fagmedarbejder), Patientforsikringsforeningen (Patientforsikringen), Statens Arkiver, Åbenhedskomitéen og Åbenhedstinget sendt bemærkninger til betænkningen og lovudkastet.

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

1. Høringssvar uden bemærkninger

Den Danske Dommerforening, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Domstolsstyrelsen, Københavns Retshjælp, Præsidenten for Københavns Byret (på vegne af byretspræsidenterne), Præsidenten for Vestre Landsret og Præsidenten for Østre Landsret har ikke bemærkninger til betænkningen og lovudkastet.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Lovens formål mv.

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole og Dansk Journalistforbund finder det positivt, at lovudkastet indledes med en formålsbestemmelse, der understreger offentlighedsprincippet grundlæggende betydning for demokratiet. **Advokatrådet, Danmarks Jurist- og Økonomforbund (DJØF), FTF** (der i øvrigt tilslutter sig KTO's høringssvar) og **Institut for Menneskerettigheder** bemærker tilsvarende.

DJØF anfører derudover, at det bør fremgå af formålsbestemmelsen, at offentlighedsloven også har til formål at skabe legitimitet og effektivitet for den offentlige forvaltning.

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole anfører supplerende, at formålet med offentlighedsloven svækkes dels på grund af en ny undtagelse

for dokumentudveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer, dels på grund af vidtrækkende undtagelser for de faglige præmisser ved vigtige politiske beslutninger.

Danske Advokater erklærer sig enig i, at formålet med offentlighedsloven bør være at understøtte informations- og ytringsfriheden, borgernes deltagelse i demokratiet, offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning, mediernes formidling af information til offentligheden og tilliden til den offentlige forvaltning.

Danske Mediers Forum hilser Offentlighedskommissionens betænkning velkommen, men finder, at der er enkelte væsentlige knaster, der såfremt de ikke fjernes fra lovudkastet, vil medføre en alvorlig begrænsning af den nødvendige åbenhed og gennemsigtighed i den offentlige forvaltning. Det anføres, at indsættelsen af en formålsparagraf, der betoner, at offentlighedslovens overordnede sigte er at sikre åbenhed hos den offentlige forvaltning, i høj grad kan støttes, ligesom det findes prisværdigt, at de grundlæggende hensyn, som loven understøtter, udtrykkeligt nævnes i formålsbestemmelsen. Medierne anfører, at det fremgår af betænkningens kapitel 8, at formålsbestemmelsen i sig selv ikke kan benyttes til at skabe rettigheder for den enkelte, men at man har noteret, at det ikke afvises, at lovudkastets formålsbestemmelse i en fortolkningssituation kan anvendes som støtte for at meddele aktindsigt. Det findes endvidere positivt, at der i lovudkastets § 1, stk. 2, tages højde for den teknologiske udvikling.

Danske Regioner er enig i betænkningens mål om øget åbenhed og tilslutter sig generelt kommissionens flertals anbefalinger, herunder de bestemmelse, som skal beskytte den inderste politiske beslutningsproces.

Dansk Folkeoplysnings Samråd hilser med stor tilfredshed, at lovens formål ændres, så der også sættes fokus på hensynet til borgernes deltagelse i demokratiet og hensynet til informations- og ytringsfriheden.

Dansk Industri (DI) anfører, at linjen i kommissionens lovudkast grundlæggende støttes, og at det især er hensigtsmæssigt, at der er lagt vægt på større åbenhed og fleksibilitet med hensyn til form og indhold (herunder især muligheden for at søge databaseudtræk) som følge af den betydelige digitalisering af den offentlige forvaltning. DI fremhæver i øvrigt en række positive elementer ved lovudkastet.

Den Kristne Producentkomité og Danske Idebaserede Lokale Elektroniske Medier (DILEM) anfører, at lovens formål på en række punkter sættes til side, hvilket opleves som et skridt tilbage. Der peges konkret bl.a. på, at det bliver muligt at undtage dokumenter og oplysninger i forbindelse med ministerbetjening. Det anbefales, at lovgivningen bliver mere i tråd med EU's praksis om offentlighed i forvaltningen.

Retspolitisk Forening finder det væsentligt, at offentlighedsloven nu tilføjes en formålsbestemmelse, som med en kodificering af principperne bag den gældende offentlighedslov fremtræder som en tydeliggørelse og generel afklaring. Uanset af Offentlighedskommissionen i sin betænkning anfører, at formålsbestemmelsen ikke uden videre kan lægges til grund ved fortolkning af lovens undtagelsesbestemmelser, finder foreningen, at en formålsbestemmelse bør inddrages i alle fortolkningssituationer. Foreningen finder det væsentligt, at det i lovudkastet fastslås, at åbenhedsprincippet også gælder ved valg af IT-løsninger.

Retssikkerhedsfonden udtrykker støtte til den foreslåede udformning af loven og støtter, hvor udvalget er delt, flertallets opfattelse, som efter fondens opfattelse har taget det fornødne hensyn til den uforstyrrede politiske forberedelsesproces. Det anføres, at lovudkastet på en række nye områder er udtryk for en nødvendig afbalancering af hensyn, der ligger bag loven, over for konkurrencehensyn og administrative hensyn. Det anføres, at formålsbestemmelsen derfor næppe har nogen fortolkningsmæssig værdi, og da den under alle omstændigheder er overflødig, bør det overvejes at lade den udgå.

Foreningen for Undersøgende Journalistik anfører, at man finder det bemærkelsesværdigt, at Offentlighedskommissionens arbejde samlet set ikke har resulteret i et forslag til en ny offentlighedslov, der som grundprincip slår offentlighed i forvaltningen fast med syvtommersøm. Det anføres desuden, at når loven ikke er entydig i formål og hensyn, åbner det for forskellige fortolkninger. Foreningen noterer sig dog med glæde, at det med lovudkastets § 1 bliver fastslået, at lovens formål er at sikre åbenhed hos myndighederne, og hilser den fremtidssikring, der ligger i § 1, stk. 2, velkommen.

Justitsministeriet finder, at formålsbestemmelsen i lovudkastets § 1 – som også anført i Offentlighedskommissionens betænkning på side 248 – 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 skal varetage, fremgår af lovteksten. Justitsministeriet finder derfor ikke – uanset, at formålsbestemmelsen hverken skaber selvstændige rettigheder for borgerne eller pligter for forvaltningsmyndighederne – at formålsbestemmelsen er overflødig.

I den forbindelse skal det i øvrigt bemærkes, at Justitsministeriet er enig i det, der er anført i betænkningen på side 249 om, at en formålsbestemmelse ikke betyder, at offentlighedslovens øvrige bestemmelser – herunder lovens undtagelsesbestemmelser – alene skal fortolkes ud fra et princip om åbenhed. Det eller de hensyn, der ligger bag lovens undtagelsesbestemmelser, skal således tillægges betydning i fortolkningssituationen, og tvivl om fortolkningen af lovens (undtagelses)bestemmelser skal ikke føre til, at der uden videre med henvisning til offentlighedslovens formålsbestemmelse skal meddeles aktindsigt. Ministeriet er i øvrigt enig i det, der er anført på side 249 i betænkningen, om, at der ikke er grundlag for i formålsbestemmelsen at angive de hensyn, som taler imod offentlighed, og som søges varetaget med lovudkastets undtagelsesbestemmelser.

Særligt for så vidt angår det, som DJØF anfører, om, at det af formålsbestemmelsen bør fremgå, at offentlighedsloven også har til formål at skabe legitimitet og effektivitet for den offentlige forvaltning, skal Justitsministeriet bemærke, at det fremgår af den nævnte bestemmelse, at de hensyn og formål, der er angivet i bestemmelsens nr. 1-5, er dem, som offentlighedsloven ”navnlig” skal understøtte. Formålsbestemmelsen i lovudkastets § 1, stk. 1, indeholder således ikke i nr. 1-5 en udtømmende angivelse af de hensyn og formål, loven skal understøtte, og ministeriet finder ikke grund til at angive yderligere hensyn og formål i bestemmelsen. Justitsministeriet skal i øvrigt bemærke, at hensynet til at skabe legitimitet for den offentlige forvaltning efter ministeriets opfattelse til en vis grad allerede er varetaget med lovudkastets § 1, stk. 1, nr. 3 og 5, hvorefter formålet med loven er at understøtte offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning samt tilliden til den offentlige forvaltning.

For så vidt angår Retspolitisk Forenings bemærkning om, at det er væsentligt, at det i lovudkastet fastslås, at åbenhedsprincippet også gælder ved valg af IT-løsninger, henvises der til lovudkastets § 1, stk. 2, med bemærkninger.

Justitsministeriet skal mere generelt i forhold til de høringsparter, som anfører, at lovudkastet indeholder nye bestemmelser, der begrænser den

åbenhed, som forudsættes med formålsbestemmelsen, bemærke, at formålet med offentlighedsloven er – under hensyn til en række modsatrettede interesser – at sikre størst mulig åbenhed med henblik på navnlig at understøtte de hensyn, der er angivet i lovudkastets formålsbestemmelse. Dette kommer også til udtryk i Offentlighedskommissionens kommissorium, hvor det er anført, at det overordnede sigte skal være at udbygge lovens grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning og i den forbindelse tilpasse loven til nutidens forhold, herunder bl.a. i relation til den udvikling, der har fundet sted med hensyn til nye og ændrede samarbejdsstrukturer i forvaltningen. Det grundlæggende princip om åbenhed må således i et vist omfang vige til fordel for beskyttelsen af f.eks. enkeltpersoners private forhold eller den interne og politiske beslutningsproces.

Justitsministeriet skal i den forbindelse i øvrigt henvises til betænkningens side 28 f., hvor Offentlighedskommissionen har givet en sammenfattende oversigt over, hvilke elementer i kommissionens lovudkast der ud fra en generel betragtning kan siges at udbygge princippet om åbenhed i den offentlige forvaltning, samt hvilke elementer der kan siges at begrænse dette i forhold til, hvad der følger af den gældende offentlighedslov. Som det fremgår heraf, er der efter kommissionens opfattelse 26 elementer i lovudkastet, der kan siges at indebære en udbygning af princippet om åbenhed i den offentlige forvaltning, mens der er 5 elementer, der kan siges at indebære en begrænsning heri.

2.2. Øvrige generelle bemærkninger

DJØF anfører, at der er behov for en samlet indsats for at skabe større klarhed, så loven ikke bliver et selvstændigt bidrag til konflikter og ufrugtbart merarbejde i forvaltningen med frustrationer hos borgerne og offentligheden til følge. Det anføres, at det er nødvendigt at reglerne i en ny offentlighedslov bliver mindre indviklede end i udkastet til lovforslag.

Dansk Erhverv anfører, at målet om, at borgere og virksomheder bør kunne gøre sig bekendt med deres retsstilling i forhold til det offentlige, lykkes udmærket med lovudkastet, ligesom udkastets struktur umiddelbart gør det lettere at navigere i reglerne.

Datatilsynet finder det helt centralt, at myndighederne mv. ved administrationen af en række af de foreslåede ændringer af offentlighedsloven iagttager kravene til beskyttelse af personoplysninger, og at der i lovfors-

lagets bemærkninger og i kommende informationsmateriale om den reviderede offentlighedslov bør være en omtale af en række forhold. Det drejer sig om, at persondatalovens krav om sikkerhedsforanstaltninger skal iagttages, om kravene til effektiv anonymisering, og om, at oplysninger om enkeltmandsejede virksomheder er omfattet af persondataloven. Tilsynet lægger i den forbindelse vægt på, at kommissionens overvejelser om anonymiseringspligt på side 704 ff. i betænkningen fremgår af bemærkningerne til lovforslaget. Tilsynet finder endvidere i tilknytning til lovudkastets § 1, stk. 2, at det bør fremgå tydeligt af lovbemærkningerne, at persondatalovens sikkerhedsbestemmelser mv. skal iagttages ved myndighedens mv. valg, etablering og udvikling af it-løsninger.

Institut for Menneskerettigheder kan i det hele tilslutte sig betænkningens anbefalinger om lovudkastet med dissenser. Det bemærkes, at der dermed vil ske en velbegrunder udbygning af den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed og demokratisk kontrol med forvaltningen. Det vil stemme med de menneskeretlige principper om retten til ytringsfrihed, retten til at modtage information og retten til deltagelse, som er af grundlæggende betydning for et velfungerende demokratisk samfund. Instituttet fremhæver en række områder, som efter instituttets opfattelse udgør klare forbedringer.

Juridisk Institut – Syddansk Universitet finder det meget positivt, at lovudkastet på flere punkter bygger på den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning. I den forbindelse fremhæves en række ændringer og nyskabelser. Der er dog også peget på, at lovudkastet bliver mere detaljeret og opbygningen mere kompliceret, hvilken gør det vanskeligere at forstå og arbejde med.

Danske Regioner anfører, at forslaget generelt er mere kompliceret end den nuværende lov og dermed vanskeligere at administrere.

Kommunernes Landsforening (KL) tilslutter sig generelt betænkningens mål om øget åbenhed i den offentlige forvaltning, men KL's bestyrelse finder det utilfredsstillende, at rådgivning af borgmestre ikke direkte i loven er undtaget fra retten til aktindsigt, mens dette gør sig gældende for rådgivning af ministre og politikere i Danske Regioner og i KL.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater tiltræder Advokatrådets høringssvar.

TV2/DANMARK A/S finder det helt afgørende, at de områder, hvor Offentlighedskommissionen lægger op til en udbygning af den eksisterende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning rent faktisk gennemføres i den nye offentlighedslov, og at de områder, hvor der ud fra saglige hensyn sker en indskrænkning i forhold til i dag, begrænses og afgrænses i videst muligt omfang. TV2/DANMARK A/S tilslutter sig i øvrigt i det hele Danske Mediers Forums høringssvar.

Dansk Journalistforbunds kredsformænd anfører, at de ikke kan acceptere de forringelser af de grundlæggende journalistiske arbejdsbetingelser, som lovudkastet lægger op til. De anfører desuden, at de anerkender, at der er enkelte forbedringer i lovudkastet.

Dansk Journalistforbund Kreds 6 Nordjylland anfører, at man afviser de paragraffer i lovudkastet, som vil begrænse adgangen til aktindsigt for presse og borgere, og anfører, at man er specielt kritiske over for lovudkastets §§ 23, 24, 25 og 26. Det anføres, at man anbefaler, at det gældende objektive princip om, at der kan gives aktindsigt i dokumenter, som er sendt fra en myndighed til en anden, fastholdes.

DANVA bemærker, at udvidelser af adgangen til aktindsigt vil føre til yderligere belastning af de kommunalt ejede vand- og spildevandsforsyningselskaber med små administrationsenheder, og at der i øvrigt i tilknytning til disse forventes oprettet selskaber under kommercielle rammer.

DM-DJØFs FORSKERforum, Jesper Tynell, Foreningen for Undersøgende Journalistik og Åbenhedstinget fremkommer med generelle bemærkninger om bl.a. deres opfattelse af, hvordan spørgsmål om aktindsigt håndteres efter gældende ret, herunder til dels med udgangspunkt i konkrete eksempler.

DM-DJØFs FORSKERforum anfører, at det er betænkeligt, at betænkningen ikke fastlægger enkle og klare principper og retningslinjer, men med uklare begreber som ”ministerbetjening” og ”forholdsmæssig resourceforbrug” samt komplicerede regler og undtagelser etablerer gråzoner til åben fortolkning. Desuden anføres det, at det er en mangel, at betænkningen ikke definerer, hvad der forstås ved demokrati, demokratisk deltagelse og demokratisk kontrol samt hvad der er en hertil hørende hensigtsmæssig offentlighed i forvaltningen. Desuden udtrykkes der forundring over, at betænkningen uden videre lægger en præmis til grund

om, at embedsværkets rolle er forandret, uden at dette vurderes i forhold til målsætningen om øget demokratisk deltagelse og kontrol. Det anføres, at dette i praksis betyder, at kommissionens forslag på nogle områder synes mere optaget af at beskytte politikernes og embedsmændenes lukkede beslutningsprocesser end at åbne denne op over for offentligheden.

Foreningen for Undersøgende Journalistik anfører, at det er et problem, at lovudkastet lægger op til at erstatte én kompliceret lov med en ny uforståelig lov. Derudover bemærkes det, at Offentlighedskommissionens betænkning efterlader et billede af et forslag til en ny offentlighedslov, der først og fremmest styrker forvaltningen og de politiske beslutningstageres ønske om at undtage dokumenter, frem for at styrke befolkningen og pressens mulighed for at få indsigt i den offentlige forvaltning og myndighedsudøvelse.

Åbenhedstinget anfører, at Offentlighedskommissionen kun lige akkurat gør nogle af de "elektroniske" regler tidssvarende. Det anføres, at det drejer sig om de foreslåede bestemmelser om journaliseringskrav, temaaktindsigt, adgangen til databaser og postlister.

Åbenhedskomitéen fremkommer med overvejelser om nedsættelsen af og arbejdet i Offentlighedskommissionen mv. samt udformningen af kommissionens kommissorium. Komitéen anfører desuden, at Offentlighedskommissionen burde have overvejet spørgsmålet om en grundlovs sikring af offentlighedsbegrebet. Komitéen bemærker endvidere, at lovudkastet ikke hindrer, at vedkommende minister i samarbejde med justitsministeren kan indskrænke lovens anvendelsesområde. Komitéen anfører endvidere, at lovudkastets struktur for så vidt angår hovedregler og undtagelser i forhold til retten til aktindsigt er uhensigtsmæssig og forvirrende, og fremkommer med en række enkeltstående bemærkninger, herunder af retspolitisk karakter, til en række bestemmelser i lovudkastet.

Justitsministeriet er enig i, at lovudkastet indeholder flere bestemmelser, herunder med tilhørende undtagelser, end den gældende offentlighedslov. Den måde, som lovudkastet er bygget op på, giver imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse et bedre overblik over omfanget af retten til indsigt i den offentlige forvaltning, end den gældende offentlighedslov, og lovudkastet er efter ministeriets opfattelse lettere at orientere sig i. Blandt andet for at sikre den fornødne balance mellem på den ene side princippet om åbenhed i den offentlige forvaltning og på den anden side de modsatrettede hensyn, der indebærer en begrænsning heri, indeholder

lovudkastet også nye og mere komplicerede regler vedrørende den såkaldte ekstraheringspligt. Ministeriet kan imidlertid ikke umiddelbart pege på mere enkle måder at opnå den nødvendige balance mellem de modsatrettede hensyn, end den, som Offentlighedskommissionen har foreslået. Det bemærkes i den forbindelse, at Justitsministeriet agter at udstede en vejledning til en ny offentlighedslov, som vil kunne bidrage til at give offentligheden et overblik over offentlighedslovens regler om indsigt i forvaltningen.

I forhold til den begrænsning af adgangen til aktindsigt, der følger af lovudkastets bestemmelse om ministerbetjening (lovudkastets § 24), henvises til det, der er anført nedenfor under pkt. 12.2. I øvrigt henvises til pkt. 2.1 ovenfor, hvor det fremgår, at lovudkastet efter kommissionens opfattelse indeholder 26 elementer, der kan siges at indebære en udbygning af princippet om åbenhed i den offentlige forvaltning, mens udkastet indeholder fem elementer, der kan siges at indebære en begrænsning heri.

For så vidt angår det, KL anfører om, at rådgivning af borgmestre ikke direkte i loven er undtaget fra retten til aktindsigt, mens dette gør sig gældende for rådgivning af ministre og politikere i Danske Regioner og i KL (jf. lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt.), skal Justitsministeriet bemærke, at den nævnte bestemmelse skal ses i sammenhæng med lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt. Efter den sidstnævnte bestemmelse omfatter retten til aktindsigt interne faglige vurderinger i endelig form, der er indeholdt i bl.a. interne dokumenter, herunder ministerbetjeningsdokumenter, hvis de pågældende faglige vurderinger indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. Som flertallet i kommissionen (jf. betænkningens side 633) finder Justitsministeriet, at det må antages, at kommuner og regioner ikke i samme omfang som ministerierne tager egentlige politiske initiativer omfattet af den nævnte ekstraheringsbestemmelse i lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt., men derimod i overensstemmelse med forpligtelserne i sektorlovgivningen udarbejder f.eks. skoleplaner, sygehusplaner og affaldsregulativer. Justitsministeriet finder derfor – som flertallet i kommissionen (jf. betænkningens side 633) – at ekstraheringsbestemmelsen i lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt., må antages at få et snævert anvendelsesområde i forhold til det kommunale og regionale område. Der er på denne baggrund efter Justitsministeriets opfattelse ikke grund til – som det er tilfældet med ministerrådgivningsdokumenter eller de øvrige dokumenter, der er nævnt i lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt. – at indføre en særlig undtagelse til eks-

traheringsbestemmelsen for så vidt angår interne faglige vurderinger i endelig form, der er indeholdt i dokumenter vedrørende (den direkte) rådgivning af borgmestre (eller regionsformænd), og som vedrører offentliggjorte politiske initiativer. Det bemærkes i den forbindelse, at i det særlige tilfælde, hvor spørgsmål om undtagelse af sådanne interne faglige vurderinger skulle opstå, vil bestemmelsen i lovudkastets § 33, nr. 5 – der viderefører den såkaldte generalklausul i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6 – efter Justitsministeriets opfattelse efter omstændighederne kunne anvendes. Som det fremgår af bemærkningerne til denne bestemmelse, vil den bl.a. kunne anvendes med henblik på at beskytte hensynet til det offentliges politiske beslutningsproces af særlig karakter.

Justitsministeriet bemærker under henvisning til Datatilsynets høringsvar, at det er ministeriets opfattelse om, at myndighederne mv. ved administrationen af offentlighedslovens regler – i samme omfang som hidtil – skal iagttage kravene til beskyttelse af personoplysninger, som i den forbindelse følger af persondataloven, og at persondatalovens sikkerhedsbestemmelser mv. skal iagttages ved myndighedens mv. valg, etablering og udvikling af it-løsninger. Der findes ikke at være behov for at præcisere dette i bemærkningerne til lovforslaget.

3. Anvendelsesområdet for offentlighedsloven

3.1. Visse selvejende institutioner og foreninger, der varetager fælles interesser for regioner eller kommuner mv. (§ 3, stk. 1)

Dansk Journalistforbund er positiv over for udvidelsen af anvendelsesområdet for så vidt angår selvejende institutioner, foreninger, fonde mv. og for så vidt angår KL og Danske Regioner.

Danske Mediers Forum, FTF, SKAF, Retspolitisk Forening og Foreningen for Undersøgende Journalistik tilslutter sig, at offentlighedslovens anvendelsesområde udvides til at gælde KL og Danske Regioner. **FTF** og **SKAF** tilslutter sig endvidere, at der ikke lægges op til en ændring af gældende ret, hvorefter Kommunernes Lønningsnævn og Regionernes Lønnings- og Takstnævn allerede er omfattet af offentlighedsloven. **SKAF** foreslår desuden i forhold til lovudkastets § 3, nr. 2, at det præciseres, at selvejende institutioner, foreninger, fonde mv., der er oprettet på privatretligt grundlag, men som i det væsentlige er offentligt finansierede, omfattes af offentlighedsloven.

Advokatrådet forudsætter, at rådet som hidtil ikke anses for en del af den offentlige forvaltning i offentlighedslovens forstand, herunder omfattet af lovudkastets § 3, stk. 1, nr. 1, mens derimod Advokatnævnet anses som en del af den offentlige forvaltning, så offentlighedsloven og forvaltningsloven gælder for nævnets virksomhed. Advokatrådet finder det påkrævet, at disse forhold angives udtrykkeligt i lovforslaget.

Offentlighedskommissionen har i betænkningen på side 301 f. overvejet, om (privatoprettede) selvejende institutioner og foreninger mv. bør være omfattet af offentlighedsloven, hvis udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige, regionale eller kommunale midler. Kommissionen anfører i den forbindelse bl.a., at der må lægges vægt på, at de pågældende foreninger efter deres formål virker i privat regi, og at det vil stride grundlæggende mod dette formål, hvis de blev omfattet af offentlighedsloven. Kommissionen finder derfor ikke, at det forhold, at en selvejende institution eller forening mv. måtte modtage betydelige økonomiske tilskud, i sig selv kan begrunde, at den pågældende institution skal være omfattet af offentlighedsloven. Justitsministeriet er enig i disse betragtninger og finder på denne baggrund på linje med kommissionen ikke anledning til at udvide lovens anvendelsesområde i forhold til de nævnte selvejende institutioner mv. Justitsministeriet har imidlertid fundet anledning til at indsætte en bestemmelse i lovforslagets § 5, stk. 3, om, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om, at loven skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger mv., såfremt udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige, regionale eller kommunale midler. Denne bestemmelse svarer til den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 1, stk. 3.

Lovudkastets § 3, stk. 1, nr. 1 – hvorefter retten til aktindsigt omfatter den virksomhed, der udøves af selvejende institutioner mv., der er oprettet ved eller i henhold til lov – er udtryk for en lovfæstelse af gældende ret (jf. betænkningen side 915), og bestemmelsen indebærer derfor ikke en ændring i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt Advokatrådet eller Advokatnævnte kan anses for en del af den offentlige forvaltning. Justitsministeriet finder det ikke påkrævet at angive dette i lovforslaget.

3.2. Forsyningsvirksomheder (§ 3, stk. 2)

Danske Advokater bemærker, at lovudkastets § 3, stk. 2, viderefører den nugældende retstilstand, hvorefter en lang række virksomheder på el-,

naturgas- og varmforsyningsområdet omfattes af offentlighedsloven. Det anføres, at denne retstilstand stammer fra 1980'erne, hvor der opstod interesse for at udstrække offentlighedsloven til energisektoren, som i høj grad var ejet af offentlige myndigheder, monopoliseret, og hvor de forskellige energiaktiviteter ikke var selskabsmæssigt adskilte fra hinanden. Energisektoren har siden undergået meget store forandringer, og i det lys savner foreningen en nærmere analyse af og begrundelse for, hvorfor energiområdet som foreslået af Offentlighedskommissionen i dag skal være omfattet af offentlighedsloven. Der peges som eksempler på områder, der ikke er relevante for offentlighedsloven, på produktion af elektricitet og på naturgasleverandører. Foreningen anfører, at Offentlighedskommissionens kortfattede begrundelse for fortsat at lade energiselskaber være omfattet af offentlighedsloven er, at området har "væsentlig samfundsmæssig betydning" (betænkningens s. 315), og at en så generel begrundelse, som dækker mange aktiviteter i Danmark, der ikke er omfattet af offentlighedsloven, i lyset af det anførte ikke forekommer tilstrækkelig. Dertil kommer, at det er vanskeligt at se, at aktindsigt på energiområdet overhovedet realiserer formålene med offentlighedsloven, der knytter sig til forvaltningsmyndigheder.

Dansk Energi er generelt uforstående over for, at Offentlighedskommissionen lægger op til, at el, gas- og varmforsyningsvirksomhed fortsat skal være omfattet af loven, når tilsvarende samfundsmæssigt vigtige forsyninger som vand, spildevand og affaldshåndtering ikke vil blive omfattet, og bemærker desuden bl.a., at der siden de eksisterende regler om, hvilke elforsyningsvirksomheder der skal være omfattet af offentlighedsloven, blev indsat i loven, er sket en betydelig modernisering og liberalisering af elsektoren. Dansk Energi anfører, at hvis ordet "producerer" udgår af bestemmelsen, vil alene monopolvirksomhed være omfattet af offentlighedsloven, og opfordrer som minimum hertil

Der lægges med lovudkastets § 3, stk. 2, op til en videreførelse af den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 1, stk. 2, hvorefter visse større energiforsyningsvirksomheder, naturgasforsyningsvirksomheder og kollektive varmforsyningsanlæg er omfattet af offentlighedslovens regler. Offentlighedskommissionen har i betænkningen på side 314 f. overvejet, om den gældende offentlighedslovs § 1, stk. 2, bør ophæves, bl.a. fordi der på energiområdet i vidt omfang er gennemført en liberalisering på baggrund af navnlig EU-regler, og fordi denne liberalisering har medført, dels at en række rent private aktører har etableret sig på el- og naturgasområdet, dels at energiområdet i vidt omfang er blevet kon-

kurrenceudsat. Kommissionen har imidlertid ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at foreslå en ophævelse af den gældende lovs § 1, stk. 2, og har i den forbindelse lagt vægt på, at der gælder et særligt behov for indsigt i og dermed kontrol med de større forsyningssekskabers virksomhed, idet de forsyningsopgaver, der er omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 1, stk. 2, har væsentlig samfundsmæssig betydning. Kommissionen anfører i den forbindelse, at det forhold, at private aktører – som følge af liberaliseringen af energiforsyningsområdet – udøver forsyningsopgaven, ikke ændrer på denne grundlæggende betragtning. Justitsministeriet er enig i disse betragtninger.

3.3. Offentligt ejede selskaber (§ 4)

Advokatrådet finder det positivt, at offentlighedslovens anvendelsesområde foreslås udvidet til at omfatte offentligt ejede selskaber.

Akademikernes Centralorganisation (AC) og **DJØF** tilslutter sig generelt lovudkastets forslag til offentlighedslovens udvidede anvendelsesområde. **AC** bemærker dog, at sigtet med lovudkastets § 4 efter organisationens opfattelse må være, at offentlighedsloven skal gælde for al virksomhed, der udøves af selskaber, som danske offentlige myndigheder har fuld kontrol over, hvilket også er tilfældet ved mindre end 75 % ejerandele. Det foreslås, at bestemmelsen skrives om i overensstemmelse med dette sigte. **FTF** anfører tilsvarende.

Danske Mediers Forum udtrykker tilfredshed med forslaget om, at adgangen til aktindsigt udvides til offentligt ejede virksomheder, og har i denne forbindelse taget til efterretning, at der ved fastsættelse af en offentlig ejermæssig andel på mere end 75 % som betingelse for aktindsigtsadgangen, er lagt afgørende vægt på det forhold, at tjenestemænd ved salg af ejerandele i statsligt ejede selskaber kun er forpligtet til at fortsætte tjenesten i de enkelte selskaber, hvis de statslige ejerandele ikke reduceres til under 75 %. Medierne havde ikke desto mindre gerne set denne procentgrænse sat en del lavere. Det anføres i den forbindelse, at det langt fra er utænkeligt, at der fremover vil være offentligt ejede selskaber, der vil falde uden for offentlighedsloven på grund af den fastsatte procentgrænse, men hvor den offentlige myndighed i kraft af sin ejerandel fortsat vil have en sådan dominerende indflydelse, at det – afhængig af selskabets karakter og opgaver – vil forekomme urimeligt, at offentlighed afskæres. Medierne opfordrer derfor til, at offentligt ejede selska-

ber i sådanne situationer overvejer muligheden for at give aktindsigt i de dele af virksomheden, der kan betragtes som forvaltningsvirksomhed.

Juridisk Institut – Syddansk Universitet stiller i forhold til lovudkastets § 4 spørgsmålstejn ved, om netop kravet om 75 % offentlig ejerskab er den rigtige procentsats, eller om det skal være muligt tillige at omfatte selskaber med mindre grad af offentligt ejerskab. **DM-DJØF's FORSKERforum** anfører tilsvarende.

Retssikkerhedsfonden foreslår, at offentlighedsloven komme til at gælde, blot mere end 50 % af et selskab tilhører det offentlige, og dette begrundes nærmere. Det er anført, at ved mere end 50 % ejerandel vil det offentlige have fuld kontrol, og at en grænse på ”mere end 50 %” efter en samlet betragtning forekommer mere logisk. **Dansk Journalistforbund** anfører tilsvarende.

Stats- og Kommunalt Ansattes Forhandlingsfællesskab (SKAF) finder, at en fast procentgrænse er uhensigtsmæssig, og at afgørende bør være, om ejerskabet sikrer myndighederne fuld kontrol med selskabet.

Retspolitisk Forening anfører, at hvis der for offentligt ejede selskaber skal fastlægges en bestemt procentandel af ejerforholdet for, at offentlighedslovens skal finde anvendelse, er 51 % utvivlsomt fuldt tilstrækkeligt til at konstatere bestemmende indflydelse, og at det vil det formentligt også være ved en lavere procentdel. Foreningen nævner, at det i bemærkningerne til lovudkastet til støtte for den foreslåede procentsats anføres, at tjenestemænd fortsat vil være forpligtet til at gøre tjeneste i den slags selskaber. Det anføres, at det ikke forekommer indlysende, hvorfor dette skal spille ind. For så vidt angår lovudkastets undtagelse for børsnoterede selskaber bemærker foreningen, at medmindre reglerne i værdipapirhandelsloven samt børslovgivningen i øvrigt anses for tilstrækkelige med hensyn til åbenhed og offentligt indsyn i et selskabs dispositioner, er denne undtagelse ikke forståelig. Foreningen anser det ikke for et afskrækkende argument, at aktindsigt i almindelighed vil indebære, at alle dokumenter og oplysninger, der videregives, skal offentliggøres i form af en fondsårsmeddelelse.

Danske Havne anfører, at det er hensigtsmæssigt, at det sikres, at der inden en ny offentlighedslovs ikrafttræden er truffet beslutning om, hvilke offentligt ejede selskaber der udøver konkurrenceudsat virksomhed

eller virker på markedsvilkår, der gør, at de ikke skal omfattes af loven. **KL** anfører tilsvarende.

Dansk Erhverv er positive over, at aktindsigtsregler fremover skal gælde offentligt ejede selskaber, da det bl.a. vil betyde, at f.eks. SKI A/S [Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S, der ejes af staten med 55 procent af aktierne og Kommunernes Landsforening med 45 procent af aktierne] vil være omfattet, så der kan opnås indsigt i forløb omkring offentlige udbud. Dansk Erhverv opfordrer til, at adgangen til aktindsigt i forbrugerklager vedrørende specifikke erhvervsdrivende ikke udvides.

TV2/DANMARK A/S anfører, at TV2/DANMARK A/S er en offentligt ejet medievirksomhed, der ikke udøver traditionel offentlig forvaltning, men opererer på kommercielle vilkår i et særdeles konkurrencepræget marked. Det er anført, at det derfor er afgørende, at alle forhold, som har betydning for driften af det pågældende selskab og dets datterselskaber, af konkurrencemæssige grunde undtages offentlighed. Der udtrykkes derfor ønske om, at kulturministeren i samarbejde med justitsministeren udnytter hjemlen i lovudkastets § 4, stk. 2, til at fastsætte regler om, at loven ikke skal gælde, og dette begrundes nærmere. Det anføres i den forbindelse, at det kunne være hensigtsmæssigt, hvis TV2/DANMARK A/S blev nævnt i lovbemærkningerne som et eksempel på et selskab, som det vil kunne bestemmes, at loven ikke skal gælde for.

Dansk Energi er bekymret over bestemmelsen om aktindsigt i selskabet med offentlig ejerandel på mere end 75 %. Det bemærkes, at en række forsyningskoncerner, der er ejet af kommuner eller staten, har en række fuldt kommercielle selskaber, som for kommunale selskabers vedkommende drives med hjemmel i elforsyningsloven, og at hvis disse selskaber bliver omfattet af loven, vil det være meget administrativt tungt for dem, og det vil kunne skabe en konkurrenceforvriddning.

Foreningen for Undersøgende Journalistik finder det tidssvarende at inddrage offentligt ejede eller delvist offentligt ejede selskaber under offentlighedsloven, men opfatter den foreslåede grænse på 75 % offentligt ejerskab som ulogisk. Det anføres, at muligheden for indsigt bør gælde alle selskaber, der er offentligt ejede eller delvist offentligt ejede. Foreningen finder desuden ikke, at der skal være hjemmel til at undtage omfattede selskaber fra anvendelsesområdet.

Selskaber mv., som er etableret på privatretligt grundlag, falder som udgangspunkt uden for den gældende offentlighedslovs anvendelsesområde, uanset om selskabet fuldt ud ejes af det offentlige, og uanset om selskabets virksomhed kan sidestilles med virksomhed, der udføres af forvaltningen. Ved vurderingen af, om der skal være adgang til indsigt i varetagelsen af opgaver, der udføres af privatretligt etablerede selskaber, hvor det offentlige er (med)ejer, må der på den ene side lægges vægt på det offentliges ejerskab og på den anden side, at (også) disse selskaber skal drives på almindelige markedsvilkår. I den forbindelse vil reglerne i selskabslovgivningen, årsregnskabsloven og værdipapirhandelsloven vedrørende selskabernes – herunder reglerne om statslige aktieselskabers – informations- og oplysningspligt ikke i alle tilfælde være tilstrækkelige til at varetage hensynet til offentlighedens interesse i indsigt i det offentliges udøvelse af ejerskabet af et selskab.

Offentlighedskommissionen har overvejet disse forhold nærmere. Som anført i betænkningen på side 306 er det samlet set Offentlighedskommissionens opfattelse, at mere end 75 % offentligt ejerskab indebærer, at selskabet har en sådan (organisatorisk og økonomisk) tilknytning til det offentlige, at selskabet 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.

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 hensynet til, 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 er enig med Danske Havne i, at der inden en ny offentlighedslovs ikrafttræden så vidt muligt bør være truffet beslutning om, i forhold til hvilke offentligt ejede selskaber der vil kunne være behov for at udnytte den foreslåede hjemmel i lovudkastets § 4, stk. 2, til at undtage det pågældende selskab fra offentlighedslovens anvendelsesområde. Som det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen er det forudsat, at den navnlig vil skulle finde anvendelse i forhold til offentligt ejede selskaber,

der ikke udøver forvaltningsvirksomhed, og som udøver virksomhed, der i altovervejende grad er konkurrenceudsat.

Justitsministeriet kan i den forbindelse oplyse, at ministeriet er i dialog med de andre ministerier samt KL og Danske Regioner med henblik på at afklare, i forhold til hvilke (offentligt ejede) selskaber der er grundlag for at udnytte hjemlen i lovudkastets § 4, stk. 2, til at undtage det pågældende selskab fra offentlighedslovens anvendelsesområde.

For så vidt angår det, der er anført af Retspolitisk Forening om lovudkastets undtagelse fra børsnoterede selskaber, skal Justitsministeriet bemærke, at ministeriet er enig med Offentlighedskommissionen, der som resultat af den afvejning, som skal skabe en balance mellem på den ene side offentlighedens mulighed for indsigt i varetagelsen af det offentliges opgaver i privatretligt etablerede selskaber, over for hensynet til, at disse selskaber skal drives på almindelige markedsvilkår, foreslår, at offentlighedsloven ikke bør gælde for sådanne børsnoterede selskaber og deres datterselskaber, jf. betænkningens side 307. Justitsministeriet kan henvise til det, som kommissionen anfører om, 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, og at der således ved meddelelse af aktindsigt ville skulle tages stilling til, om dokumenter og oplysninger, der videregives i medfør af retten til aktindsigt, samtidig skal offentliggøres i form af en fondsbørsmeddelelse. Da selskabet kan ifalde erstatningsansvar, hvis kurspåvirkende oplysninger ikke meddeles markedet, kan det føre til, at selskabet vurderer, at alle dokumenter og oplysninger, der videregives i medfør af retten til aktindsigt, samtidig skal offentliggøres i form af en fondsbørsmeddelelse. Dette vil efter Justitsministeriets opfattelse være ganske u hensigtsmæssigt, da det er vigtigt at undgå, at værdien af fondsbørsmeddelelser udvandes ved, at irrelevante oplysninger gøres til genstand for fondsbørsmeddelelser. Hertil kommer som anført af kommissionen, at offentlige myndigheders ejerandele i børsnoterede selskaber i almindelighed er mindre end 75 %, hvilket bl.a. beror på, at det i almindelighed er et krav fra børsernes side, at hovedaktionærers ejerandele i børsnoterede selskaber er mindre end 75 %.

3.4. Private med beføjelse til at træffe afgørelse i det offentliges sted (§ 5)

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole anfører, at det er vigtigt, at alle eksempler efter gældende ret på private, der træffer afgørelse i det offentlige sted, og som er omfattet af lovudkastets § 5, bliver nævnt i det videre arbejde med loven.

Dansk Journalistforbund foreslår, at en liste over private omfattet af § 5 gøres offentligt tilgængelig f.eks. på den nye offentlighedsportal.

Patientforsikringen har anført, at foreningen er oprettet ved en lov, der trådte i kraft i 1992, og at sundhedsministeren i 1995 har udstedt en bekendtgørelse om, at foreningen administrerer sager efter lov om erstatning for lægemiddelskader, herunder træffer afgørelser. Det er ved bekendtgørelse fastsat, at forvaltningsloven finder anvendelse på den virksomhed, der udøves af foreningen i medfør af lov om patientforsikring, mens dette ikke er tilfældet med offentlighedsloven. Patientforsikringen finder, at lovudkastets § 5 finder anvendelse på foreningens afgørelsesvirksomhed, i hvert fald for så vidt angår afgørelse af lægemiddelskader, hvor sundhedsministeren har delegeret kompetencen til at træffe afgørelse, jf. nu klage- og erstatningslovens § 55, stk. 2, men antageligvis også i øvrigt. Foreningen anmoder om, at dette præciseres i bemærkningerne til lovudkastets § 5, hvor også en række andre organisationer er nævnt.

Foreningen for Undersøgende Journalistik glæder sig over, at selskaber institutioner, virksomheder mv. i en tid med stigende udlicitering skal omfattes af retten til aktindsigt, men finder, at kriteriet herfor bør være, om den pågældende opgave betales af offentlige midler.

Lovudkastets § 5 må – som også anført i bemærkningerne til bestemmelsen (betænkningens side 921) – efter Justitsministeriets opfattelse forventes at komme til at omfatte en bred vifte af forskellige private institutioner mv. 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 bistandsarbejde 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. Der er her alene tale om eksempler til illustration af bestemmelsens anvendelsesområde, og denne vifte af institutioner mv. må efter ministeriets opfattelse antages løbende at blive ændret i takt med, at beføjelser til at træffe afgørelser tildeles og udløber eller tilbagekaldes af myndighederne. Det er derfor efter Justitsministeriets opfattelse

ikke hensigtsmæssigt at opregne alle eksempler efter gældende ret på private, der træffer afgørelse i det offentliges sted, ligesom det i praksis ikke vil være muligt at gøre en fuldstændig og opdateret liste herover offentligt tilgængelig f.eks. på en ny offentlighedsportal. Justitsministeriet finder heller ikke, at der er et reelt behov herfor, idet kriteriet for, om en privat institution mv. i en konkret situation vil være omfattet af offentlighedsloven, følger af et enkelt og entydigt kriterium i lovudkastets § 5 (om institutionen mv. ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelse i det offentliges sted).

Det bemærkes, at Justitsministeriet i lovforslaget 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 mv., der træffer afgørelser, er omfattet af lovens regler om aktindsigt og notatpligt. Der er desuden 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 mv., 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

For så vidt angår opgaver, som udføres af private, men som betales af offentlige midler, bemærkes, at Offentlighedskommissionen i betænkningen på side 310 ff. overvejer, om offentlighedsloven skal udstrækkes til at omfatte private virksomheder og selskaber, som udfører opgaver efter aftale med offentlig myndighed. Det er imidlertid Offentlighedskommissionens opfattelse, at man ikke kan anbefale en sådan generel udvidelse af loven. Kommissionen foreslår derimod med lovudkastets § 6, at når det bliver overladt en virksomhed mv., der ikke er omfattet af lovens §§ 3-5, at udføre opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige, skal vedkommende forvaltningsmyndighed sikre, at virksomheden løbende giver oplysninger til myndigheden om udførelsen af opgaverne. Justitsministeriet er enig med Offentlighedskommissionen heri. Som nævnt under pkt. 3.1 ovenfor har Justitsministeriet imidlertid fundet anledning til at indsætte en bestemmelse i lovforslagets § 5, stk. 3 – svarende til den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 1, stk. 3 – om, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om, at loven skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner,

foreninger mv., såfremt udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige, regionale eller kommunale midler.

3.5. Øvrige bemærkninger om anvendelsesområdet

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole finder i forhold til lovudkastets § 2 og bemærkningen dertil om, at der ikke vil være aktindsigt i et privat dokument, som en offentlig ansat udarbejder i sin arbejdstid, at det bør præciseres, at det ikke kan opfattes som en undtagelse for offentligt ansattes kommunikation med private virksomheder, interesseorganisationer, politiske partier mv. Der peges desuden på, at det i betænkningen er anført, at offentlighedsloven ikke omfatter den virksomhed, en minister udøver som medlem af folketinget eller af et politisk parti, men at hvis et dokument er udarbejdet af embedsværket, vil det være udarbejdet af ”den offentlige forvaltning”. Det anføres, at det bør præciseres, at dette også gælder ved bistand fra særlige rådgivere, som er ansatte og lønnede af det offentlige.

Ligeledes finder **Danske Mediers Forum, Dansk Journalistforbund, Institut for Menneskerettigheder og Retspolitisk Forening**, at det bør præciseres, at en ministers særlige rådgiver/kommunikationsrådgiver betragtes som værende indenfor den offentlige forvaltning og dermed omfattet af loven, da loven også skal bruges til at sikre den demokratiske kontrol med de særlige rådgivere.

Institut for Menneskerettigheder finder i øvrigt det foreslåede udvide- de anvendelsesområde for offentlighedsloven positivt.

Juridisk Institut – Syddansk Universitet anfører, at det ville være ønskeligt, om det i højere grad havde været muligt at sikre indsigt i opgavevaretagelsen hos virksomheder (omfattet af lovudkastets § 6), der udfører opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige.

Dansk Journalistforbund foreslår i forhold til myndigheders pligt til efter lovudkastets § 6 at sikre, at virksomheder mv., der udfører opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige, løbende giver oplysninger til myndigheden, at det af loven skal fremgå, at myndigheden også har pligt til at sikre, at oplysningerne er korrekte eller kan valideres.

Danske Mediers Forum konstaterer med stor tilfredshed, at det med lovudkastets § 6 foreslås, at offentlige myndigheder skal have pligt til at

sikre, at de løbende modtager oplysninger om udførelsen af opgaver, som de har udliciteret til private virksomheder. Det anføres, at det vil sikre offentligheden den fornødne indsigt, idet de ønskede oplysninger vil kunne fås ved henvendelse til den relevante forvaltningsmyndighed i det omfang, ministeriet har udliciteret specifikke opgaver til en privat virksomhed eller organisation.

Foreningen for Undersøgende Journalistik finder, at hele det opgavekompleks, som inden udlicitering eller privatisering var en offentlig opgave, skal være underlagt offentlighedsloven.

Som anført i betænkningen på side 281 og side 290 vil den omstændighed, at loven gælder for virksomhed, der udøves "af den offentlige forvaltning" (jf. lovudkastets § 3), bl.a. indebære, at loven ikke gælder for den virksomhed, som en person, der er ansat i 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 en offentligt ansat i sin arbejdstid udarbejder et dokument til privat brug, vil det pågældende dokument således ikke være omfattet af offentlighedsloven, allerede fordi dokumentet ikke er tilvejebragt som led i virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning. Der vil imidlertid ikke med lovudkastets bestemmelser gælde en generel undtagelse for offentligt ansattes kommunikation med private virksomheder, interesseorganisationer, politiske partier mv., og en sådan kommunikation vil være omfattet af offentlighedsloven, hvis kommunikationen udøves som led i den pågældendes varetagelse af sine opgaver i forvaltningsmyndigheden. Justitsministeriet finder ikke grund til at præcisere dette i bemærkningerne til lovudkastet.

For så vidt angår ministres særlige rådgivere bemærkes, at særlige rådgivere 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 mini-

steriet eller en privat e-mailadresse. Det anførte omfatter også tilfælde, hvor et dokument er udarbejdet mv. 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.

Justitsministeriet har i lovforslagets bemærkninger til § 7 præciseret det anførte om særlige rådgivere.

Om reglerne for særlige rådgiveres rådgivning og bistand henvises i øvrigt til betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, side 171 ff.

For så vidt angår de oplysninger, som vedkommende forvaltningsmyndighed efter lovudkastets § 6 skal indhente fra virksomheder mv., der er overladt opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige, uden at virksomheden mv. er omfattet af §§ 3-5, bemærkes, at myndigheden har pligt til at sikre, at de pågældende oplysninger afleveres, men at myndigheden ikke i praksis må antages at kunne sikre oplysningernes rigtighed. Hvis en myndighed imidlertid bliver opmærksom på eller får mistanke om, at oplysningerne er urigtige, vil det bl.a. kunne få betydning for den pågældende virksomheds adgang til at fortsætte med at udføre den pågældende opgave.

4. Identifikationskravet (§ 9)

Danske Mediers Forum finder det meget positivt, at det subjektive identifikationskrav slækkes i og med, at det ikke længere vil være et

krav, at ansøgeren har et forhåndskendskab til den sag eller det dokument, som der søges aktindsigt i.

Danske Advokater og **Dansk Folkeoplysnings Samråd** finder det ligeledes positivt, at det subjektive identifikationskrav ophæves.

Dansk Journalistforbund finder, at oplægget til en ny bestemmelse om identifikationskrav er en forbedring.

Foreningen for Undersøgende Journalistik hilser ligeledes bestemmelsen velkommen.

Jesper Tynell hilser bestemmelsen velkommen men anbefaler, at dokumenter, som en borger eller journalist er i stand til at pege direkte på, f.eks. ved at angive journal- og dokumentnummer, også bliver omfattet af retten til aktindsigt, uanset at den der begærer aktindsigt ikke på forhånd kan sige, hvilket tema dokumentet omhandler.

Åbenhedskomiteén finder, at bestemmelsen i lovudkastets § 9, stk. 2, om, at anmodningen om aktindsigt skal angive det tema, sagen eller dokumentere vedrører, er en skærpelse, og anfører, at bestemmelsen alene synes at have til formål at sikre myndighedens indsigt i, hvad den aktindsigtssøgende er i gang med.

Bestemmelsen i lovudkastets § 9 indeholder en delvis ændring af det gældende krav om, at den aktindsigtssøgende skal identificere de dokumenter eller sager, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med (det såkaldte identifikationskrav), således at det ikke længere skal være en betingelse for aktindsigt, at den aktindsigtssøgende har et vist (subjektivt) forhåndskendskab til den sag eller det dokument, der anmodes om aktindsigt i. I tilknytning hertil foreslås der dog indført et nyt (identifikations)krav om, at den aktindsigtssøgende skal angive temaet for den sag eller det dokument, som den pågældende ønsker aktindsigt i. Justitsministeriet anser samlet set dette som en lempelse af identifikationskravet, og ministeriet kan tiltræde kravet om temaangivelse, der indebærer, at ansøgeren må præcisere sin anmodning om aktindsigt, således at det offentlige ressourcer kan koncentreres om relevante sager og dokumenter.

Justitsministeriet har i lovforslagets almindelige bemærkninger og i bemærkningerne til lovforslagets § 9 præciseret, at en angivelse af en 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 ikke er opfyldt.

5. Databaser og sammenstillingsret mv. (§§ 10-12)

Foreningen for Undersøgende Journalistik anser lovudkastets §§ 10-12 som en stor og vigtig modernisering af offentlighedsloven.

Dansk Folkeoplysnings Samråd og **FTF** tilslutter sig forslaget om mulighed for dataudtræk af oplysninger fra myndigheders databaser.

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole, **Danske Mediers Forum** og **Dansk Journalistforbund** er positive over lovudkastets bestemmelse om ret til dataudtræk og peger i den forbindelse på, at det er vigtigt, at det i lovudkastets § 1, stk. 2, er understreget, at myndigheder skal sørge for, at hensynet til åbenhed i videst mulig omfang varetages ved etablering og udvikling af IT-systemer. **Retspolitisk Forening** anfører tilsvarende.

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole anfører endvidere, at retten til indsigt i databeskrivelse (lovudkastets § 12) er vigtig, og at det for så vidt angår muligheden for dataudtræk er vigtigt, at offentlige myndigheder ikke kan bremse for indsigt med høje betalingskrav. Det anføres, at persondatalovens bestemmelser viger for retskravet på ret til dataudtræk med simple kommandoer, men at persondataloven kan blokere for, at en myndighed vil bistå en journalist eller forsker med dataudtræk, selv om der kræves mere end simple kommandoer. Det anføres i den forbindelse, at lovudkastets krav om anonymisering af fortrolige data er tilstrækkeligt, og at det bør præcisere, at persondataloven ikke skal være til hinder for dataudtræk, som myndighederne giver uden at være forpligtet hertil. Det anføres endvidere, at ”myndighedens databaser” ifølge betænkningen også omfatter databaser, som drives for myndigheden, men at betænkningen tilsyneladende ikke behandler databaser, som myndigheden alene har brugsret til. Det anføres, at det er vigtigt at få præciseret, at offentligheden i hvert fald har ret til de dataudtræk, som en offentlig myndighed foretager og fra de databaser, som myndigheden har brugsret til.

Datatilsynet anfører, at den foreslåede ret til dataudtræk (lovudkastets § 11) giver anledning til betænkeligheder i forhold til forsknings- og statistikdatabaser, der behandler personoplysninger inden for rammerne af

persondatalovens § 10. Tilsynet finder derfor, at lovudkastets § 11 bør ændres således, at retten til dataudtræk ikke omfatter databaser, hvor der sker behandling omfattet af persondatalovens § 10. Tilsynet anfører i den forbindelse uddybende bl.a., at persondatalovens § 10 har til formål at give gode muligheder for at gennemføre statistik og forskning i Danmark. Ud over at give et hjemmelsgrundlag for behandlingen af følsomme personoplysninger i forbindelse med forskning og statistik indebærer en behandling omfattet af § 10 endvidere begrænsninger i rettighederne for de registrerede personer, f.eks. retten til indsigt, jf. persondatalovens § 32, stk. 4. Til gengæld medfører behandling efter persondatalovens § 10 et meget strengt princip om formålsbestemthed, jf. § 10, stk. 2, som også omfatter oplysninger omfattet af persondatalovens § 6. Endvidere kræver videregivelse forudgående tilladelse fra tilsynsmyndigheden, jf. § 10, stk. 3. Der er således ikke mulighed for at behandle – herunder videregive – oplysninger omfattet af § 10, stk. 1 og 2, til andet end statistiske og videnskabelige formål. Tilsynet er opmærksom på, at når der er tale om følsomme og visse fortrolige personoplysninger, kan henvisningen i lovudkastets § 11 til undtagelserne i §§ 19-35 tilgodese behovet for beskyttelse af sådanne oplysninger i forsknings- og statistikdatabaser. Men finalité-princippet i persondatalovens § 10 – og dermed den særlige beskyttelse af de registrerede personer – også for ikke-fortrolige oplysninger, som efter persondatalovens § 6 behandles alene med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser. Ved spørgsmål om dataudtræk fra databaser med § 6-oplysninger (ikke-følsomme personoplysninger), som alene behandles i statistisk eller videnskabeligt øjemed, vil der således efter tilsynets vurdering opstå en konflikt mellem persondatalovens § 10 og offentlighedslovens regler. Tilsynet henviser herved også til, at de registrerede personer er afskåret fra egenacces efter persondataloven, jf. § 32, stk. 4. Denne regel vil derfor for så vidt angår forsknings- og statistikdatabaser i offentlig regi reelt blive indholdsløs, hvis lovudkastets § 11 gennemføres i sin nuværende form.

Datatilsynet peger endvidere på, at selv om det med lovudkastets § 30, stk. 1, foreslås, at den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1 – hvorefter oplysninger enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold, er udtaget fra aktindsigt – videreføres, frygter tilsynet, at risikoen for, at offentlige myndigheder kommer til at udlevere dataudtræk med følsomme personoplysninger ved en fejl, forøges væsentligt. Det anføres desuden, at det i den forbindelse er af afgørende betydning, at forvaltningsmyndigheden sikrer, at der i forbindelse med dataudtrækket foretages tilstrækkelig anonymisering. Herved forstås, at oplys-

ninger videregives i en for modtageren ikke-personhenførbart form, og det således ikke er muligt for modtageren alene ud fra de modtagne oplysninger at identificere de personer, som oplysningerne vedrører.

Datatilsynet finder endvidere, at der bør tydeliggøres, hvad der ligger i, at dataudtræk skal kunne foretages ved hjælp af enkle kommandoer. I den forbindelse peges bl.a. på risikoen for, at der ved udtræk fra databaser med navne og adresser sker kompromittering af personer med navne- og/eller adressebeskyttelse. Desuden må det efter tilsynets opfattelse anses for udelukket at lade databaser med fritekstfelter, herunder felter som eventuelt udfyldes af borgere ved elektronisk selvbetjening, være omfattet af retten til dataudtræk, da det ikke ved enkle kommandoer – og med fornøden sikkerhed – kan sikres, at oplysninger af fortrolig og følsom karakter ikke udleveres. Endelig peger tilsynet på den særlige problemstilling, som knytter sig til, at e-mailadresser så vidt tilsynet vurderer ikke isoleret set vil være omfattet af undtagelserne i lovudkastets §§ 19-35 og derfor vil kunne kræves udleveret i forbindelse med dataudtræk.

Statsforvaltningerne (v/Statsforvaltningen Nordjylland) bemærker vedrørende lovudkastets bestemmelse om dataudtræk, at det ikke ændrer eksisterende praksis hos statsforvaltningerne, men at der trods anvendelse af få og enkle kommandoer ligger en ikke uvæsentlig arbejdsindsats bag disse dataudtræk.

Åbenhedskomiteén anfører om disse bestemmelser bl.a., at det er underligt, at der skal være adgang til en databeskrivelse men ikke de rå data.

Om afgrænsningen af betingelsen om, at dataudtræk skal kunne foretages ved "enkle kommandoer", jf. lovudkastets § 11, kan Justitsministeriet henholde sig til det, der er anført i betænkningen på side 371. Her fremgår det, at betingelsen vil være opfyldt, hvis sammenstillingen kan foretages på baggrund af oplysninger, der er "fastlagt på forhånd". Som eksempel herpå nævnes det tilfælde, hvor den aktindsigtssøgende anmoder Rigspolitiet om på baggrund af oplysningerne i motorkøretøjsregisteret at få oplyst, hvor mange biler af et bestemt bilmærke, der er indregistreret i Danmark. Betingelsen vil derimod ikke være opfyldt, hvis den pågældende forvaltningsmyndighed selv skal foretage en nærmere vurdering af, hvilke oplysninger der skal sammenstilles med henblik på at imødekomme en anmodning om sammenstilling, eller hvis anmodningen om sammenstilling indebærer, at myndigheden skal fremskaffe eller indhente oplysninger, der ikke allerede foreligger i myndighedens database. Det

kan således efter Justitsministeriets opfattelse ikke kræves, at en myndighed tilvejebringer (nye) oplysninger med henblik på at foretage en efterfølgende sammenstilling af oplysningerne, eller at udtrækket i øvrigt kræver en større arbejdsindsats fra forvaltningsmyndighedens side.

Justitsministeriet har dog i lovforslagets § 11, stk. 1, 3. pkt., fundet anledning til at præcisere, at der skal være tale om ”få og 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”.

En e-mailadresse vil efter Justitsministeriets opfattelse som udgangspunkt ikke være følsom eller i øvrigt fortrolig, og vil derfor ikke umiddelbart kunne undtages fra retten til aktindsigt efter lovudkastets § 30, nr. 1 (der svarer til den gældende lovs § 12, stk. 1, nr. 1). Såfremt en myndighed modtager en anmodning om aktindsigt eller dataudtræk, hvor det eneste formål med anmodningen efter myndighedens umiddelbare vurdering må antages at være at få udleveret et større antal e-mailadresser, vil der efter Justitsministeriets opfattelse for den pågældende myndighed efter omstændighederne være grund til at overveje, om anmodningen skal tjene et retsstridigt formål, således at den vil kunne afslås efter lovudkastets § 9, stk. 2, nr. 2.

Justitsministeriet er enig i det, som Datatilsynet har anført vedrørende forholdet mellem persondatalovens § 10 og lovudkastets § 11 om dataudtræk, og ministeriet har derfor i lovforslagets bestemmelse om dataudtræk i § 11, stk. 2, indføjet en bestemmelse om, at retten til dataudtræk ikke gælder i forhold til personoplysninger, der er omfattet af persondatalovens § 10.

For så vidt angår myndighedernes pligt til at overholde de almindelige regler om datasikkerhed henvises til Justitsministeriets kommentarer ovenfor under pkt. 2.2.

6. Meroffentlighed (§ 14)

Dansk Journalistforbund er tilfreds med, at meroffentlighedsprincippet i lovudkastet bliver tydeliggjort og obligatorisk. **Advokatrådet, Akademikernes Centralorganisation, DJØF, Danske Advokater, Dansk Folkeoplysnings Samråd, FTF** og **Institut for Menneskerettigheder** støtter ligeledes, at der indføres pligt til at overveje meroffentlighed.

Dansk Journalistforbund og **Institut for Menneskerettigheder** bemærker, at meroffentlighedsprincippet bør gælde i alle sagskategorier og ikke undtages kalendere.

Datatilsynet lægger stor vægt på, at det udtrykkeligt fremgår af lovudkastets § 14, at persondatalovens regler skal iagttages, når spørgsmål om meroffentlighed overvejes, og anfører, at dette også bør afspejles i bemærkningerne til lovforslaget.

Retspolitisk Forening anser en tydeliggørelse af meroffentlighedsprincippet for særdeles betydningsfuldt og anfører, at det udtrykkeligt bør fastslås, at det i svar på anmodning om aktindsigt skal angives, at myndigheden har overvejet meroffentlighed, og at afslag herpå skal begrundes.

Statsforvaltningerne finder det meget omfattende og ressourcekrævende, at en myndighed skal have pligt til ikke alene at overveje meroffentlighed men også at begrunde et helt eller delvist afslag heri.

Foreningen for Undersøgende Journalistik støtter lovudkastets bestemmelse om meroffentlighed, men tager afstand fra det anførte i betænkningen på side 763 f. om, at en forvaltningsmyndighed skal tage hensyn til ressourcer i forbindelse med anonymisering af oplysninger.

Det er i bestemmelsen i lovudkastets § 14 om meroffentlighedsprincippet fastsat, at en forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i sager, dokumenter og oplysninger i videre omfang, end det følger af offentlighedsloven, medmindre det vil være i strid med regler om tavshedspligt, regler i persondataloven mv. Justitsministeriet finder ikke behov for yderligere i bemærkningerne til lovforslaget uddybende at redegøre for pligten til at iagttage reglerne i persondataloven.

Det fremgår af bemærkningerne til lovudkastets § 14, at i det omfang, der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i stk. 1,

skal forvaltningsmyndigheden begrunde afslaget nærmere. Endvidere fremgår det, at begrundelseskravet kan opfyldes ved, at forvaltningsmyndigheden oplyser, at myndigheden har overvejet at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, men at afvejningen af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse, eller andre lovlige hensyn, og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag anmodningen om aktindsigt, har ført til, at myndigheden ikke finder grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. Justitsministeriet finder ikke behov for i bemærkningerne at uddybe dette begrundelseskrav.

Da formålet med undtagelsesbestemmelsen i lovudkastets § 22 (vedrørende sager om førelse af en kalender), som nævnt i bemærkningerne til lovudkastets § 14, er at sikre, at de af bestemmelsen omfattede kalendere i det hele undtages fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, finder Justitsministeriet, at meroffentlighedsprincippet i § 14, stk. 2, ikke bør gælde for sager om førelse af en kalender.

For så vidt angår muligheden for, at en forvaltningsmyndighed kan tage hensyn til ressourcer i forbindelse med gennemførelsen af anonymisering (betænkningens side 942), skal Justitsministeriet bemærke, at dette skal ses i lyset af, at offentlighedsloven hviler på det principielle udgangspunkt, at retten til aktindsigt alene omfatter eksisterende dokumenter. I det omfang en myndighed foretager en anonymisering af et dokument, vil der være tale om et brud på dette princip, idet myndigheden derved tilvejebringer et nyt dokument (det anonymiserede dokument), og ministeriet er derfor enig med Offentlighedskommissionen i, at den enkelte myndighed i forbindelse med gennemførelsen af anonymisering af et dokument kan tage hensyn til ressourceforbruget.

7. Journalisering (§ 15)

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole peger på, at minimumskraverne i lovudkastets § 15 til journalisering er vigtige for, at undersøgende journalister på en aktliste kan få oversigt over en sags dokumenter og pege på dem, der ønskes indsigt i. Det foreslås i den forbindelse, at der vedrørende journalisering indføres en bestemmelse om, at en aktliste indeholder oplysninger om, hvilke myndigheder, virksomheder eller organisationer, der har sendt eller modtaget et dokument.

Danske Mediers Forum anfører, at offentlighedens muligheder for at søge aktindsigt i den offentlige forvaltning faciliteres med forslaget om at indføre et lovkrav om journalisering, der ellers hidtil har været reguleret af principperne om god forvaltningsskik og derved ikke af retlig bindende karakter. Sammenslutningen bemærker, at en decideret journaliseringsforpligtelse således er en klar forbedring af offentlighedsloven.

Dansk Journalistforbund anfører om journaliseringspligten, at det nævnes i betænkningen, at formløse e-mails og sms-beskeder ikke vil være omfattet, hvorimod det vil være tilfældet med beskeder med substans. Forbundet er af den opfattelse, at dette bør præciseres, da især sms, men også e-mails let opfattes som formløse.

Danske Advokater og **FTF** tilslutter sig forslaget om journaliseringspligt.

Familiestyrelsen finder, at der alene bør være journaliseringspligt for e-mails i afgørelsessager, og anfører med henvisning til side 875 i betænkningen, at styrelsen forudsætter, at en faktura vil skulle journaliseres, hvis den kan henføres til en bestemt sag. Styrelsen foreslår med henvisning til side 878 f., at det i lovforslaget angives, at også IT-problemer, sygdom og spidsbelastning kan begrunde en fravigelse af fristen for journalisering. Desuden anfører styrelsen med henvisning til side 881 f, at det vil være meget ressourcekrævende, hvis der stilles krav om, at sager eller akter skal beskrives nærmere i myndighedens journalsystem, og det foreslås, at betænkningens krav til dokumentbetegnelser lempes.

Rigspolitiet bemærker, at Kriminalregisteret årligt udsteder knap 240.000 børneattester og godt 160.000 straffeattester, mens politikredse- ne årligt udsteder omkring 300.000 straffeattester, og at det i forbindelse med udstedelse af straffeattester og børneattester vil være yderst ressourcekrævende at foretage journalisering af samtlige indgående og udgående dokumenter. Det er derfor Rigspolitiets opfattelse, at området bør undtages fra journaliseringspligten enten ved en undtagelse i loven eller ved at anvende bestemmelsen i § 15, stk. 5.

Foreningen for Undersøgende Journalistik støtter lovudkastets bestemmelse om journaliseringspligt, men er betænkelige ved den bagatelgrænse for journalisering, der er omtalt i betænkningen på side 875 f. Foreningen foreslår desuden, at der som et nr. 3 til lovudkastets § 15, stk. 3, tilføjes ”navnet på eller karakteren af modtageren eller afsenderen af

dokumentet” på samme måde som i lovudkastets § 16, stk. 3, nr. 2. **Åbenhedskomiteén** anfører tilsvarende.

Statens Arkiver har intet at indvende mod, at der fastsættes en journaliseringspligt som den foreslåede, men henstiller til overvejelse, om en bestemmelse om journaliseringspligt som den foreslåede ikke mere hensigtsmæssigt burde fastsættes i arkivloven. Det anføres i den forbindelse, at det også fremgår af betænkningen, at de bestemmelser, der med hjemmel i arkivlovens § 10, stk. 1, er fastsat til varetagelse af arkivmæssige hensyn, også omfatter statslige myndigheders journal- og arkivsystemer, og at Statens Arkiver fører tilsyn med overholdelsen af de regler, der er fastsat til varetagelse af arkivmæssige hensyn. Det bemærkes desuden bl.a., at for den statslige forvaltnings vedkommende efterleves de foreslåede bestemmelser allerede i dag. Det anføres, at det ikke kan antages at ville påføre kommuner og regioner større byrder at blive omfattet af tilsvarende bestemmelser. Det bemærkes endeligt, at bedømmelsen af et dokumentets bevaringsværdighed ikke afhænger af, om dokumentet er journaliseret eller ej.

Som anført i betænkningen på side 880 indeholder lovgivningen ikke krav til, hvordan myndighedens journaler skal føres, og hvilke oplysninger der skal fremgå af disse om det enkelte dokument. Da offentlige myndigheders journalsystemer kan være indrettet meget forskelligt under hensyntagen til myndighedens karakter og opgaver, mængden af håndterede dokumenter, karakteren af dokumenterne (f.eks. klassificerede dokumenter) mv. finder Justitsministeriet heller ikke, at der bør fastsættes sådanne krav i offentlighedsloven ud over, at systemet skal indeholde de oplysninger, der er nødvendige for, at systemet kan identificere dokumenter, bevare dokumenter samt overholde gældende regler på det pågældende område, jf. betænkningens side 881 samt lovudkastets § 15, stk. 3. Der er derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke grundlag for at indføre en generel pligt for myndighederne til at sikre, at journalsystemet – og derved den aktliste om den enkelte sags dokumenter, der udtrækkes fra journalsystemet – indeholder oplysninger om, hvilke myndigheder, virksomheder eller organisationer der har sendt eller modtaget et dokument.

For så vidt angår journalisering af e-mails og sms-beskeder kan Justitsministeriet tiltræde det, Offentlighedskommissionen har anført herom på side 874 f. Det fremgår her bl.a., at det under hensyn til det indholdsmæssige kriterium i lovudkastets § 15, stk. 1, hvorefter det afgørende for journaliseringspligtens indtræden er, om dokumentet har betydning for

sagen eller sagsbehandlingen – sammenholdt med betingelsen i § 15, stk. 1, om, at dokumentet skal være indgået til eller oprettet som led i administrativ sagsbehandling – er kommissionens opfattelse, at ganske mange e-mails og sms-beskeder, som en offentlig ansat modtager, ikke vil skulle journaliseres. Det er således kommissionens opfattelse, at bl.a. følgende typer af e-mails mv. (og i øvrigt også, hvis dokumenterne foreligger i papirbaseret form) i almindelighed ikke vil skulle journaliseres: bekræftelse af et mødetidspunkt, flytning af mødelokaler, orientering om, at et papirbaseret dokument er indgået eller afsendt, besked om, at en person ønsker en opringning (telefonbesked), almindelige forespørgsler fra andre offentligt ansatte om, hvordan det skrider frem med behandlingen af en bestemt sag, herunder hvornår sagen kan forventes færdigbehandlet, henvendelser fra andre offentligt ansatte om, hvorvidt man har kendskab til en bestemt sag mv. Derimod vil de e-mails mv., som en forvaltningsmyndighed (sagsbehandler) modtager fra en borger i en konkret sag, som vedrører den pågældende borger, i vidt omfang skulle journaliseres.

Justitsministeriet er desuden enig med Offentlighedskommissionen i det, der er anført på side 875 om, at bl.a. fakturaer (som indgår i myndighedens bogføring og regnskab) ikke skal journaliseres, men derimod stemples med datoen for modtagelsen

Justitsministeriet vil – bl.a. i lyset af det store antal børneattester og straffeattester, der udstedes hvert år – drøfte med Rigspolitiet, om reglerne om journaliseringspligt skal gælde i forbindelse med udstedelse af børneattester og straffeattester.

Journalisering af afsendte og modtagne dokumenter skal efter ordlyden ske ”snarest muligt”. Justitsministeriet kan om dette begreb henholde sig til det, der er anført i betænkningen på side 878 f., hvoraf det fremgår, at journalisering f.eks. kan vente, 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, ligesom en længere ”journaliseringsfrist” også må anerkendes i tilfælde af, at den pågældende sagsbehandler er fraværende, f.eks. på grund af ferie, sygdom, kursusdeltagelse, tjenesterejse eller lignende.

Justitsministeriet skal endelig bemærke, at arkivloven fastsætter rammerne for offentlige myndigheders arkivalier samt offentlige arkivers virksomhed, herunder Statens Arkiver. Loven indeholder således generel-

le regler om bl.a. bevaring og kassation af offentlige arkivalier, aflevering af statslige og kommunale arkivalier til arkivmyndighederne samt offentlighedens adgang til arkivalier. Offentlighedskommissionen anfører på side 96 i betænkningen, at der hverken i arkivloven eller lovgivningen i øvrigt er fastsat regler om, at forvaltningsmyndighederne har pligt til at foretage journalisering. Statslige myndigheder skal dog anvende et journal- og arkivsystem eller et arkiveringssystem, der skal bidrage til at sikre myndighedens varetagelse af arkivmæssige hensyn og til, at arkivalier i myndighedens varetægt kan bevares på en sådan måde, at de kan stilles til rådighed for myndigheder og offentlighed. Dette følger af § 1 i Rigsarkivets cirkulære nr. 8 af 12. januar 1998 om statslige myndigheders journal- og arkivsystemer. Det antages herudover at følge forudsætningsvist af offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, og selve offentlighedsordningen, at myndighederne – såvel statslige som kommunale – ved indretningen af deres journalsystemer ud over praktiske og arkivmæssige hensyn tillige skal sikre, at journalsystemet er indrettet således, at det er egnet til at imødekomme borgernes henvendelser vedrørende aktindsigt efter offentlighedsloven. Justitsministeriet finder på denne baggrund, at en generel regulering af myndighedernes journaliseringspligt med henblik på bl.a. at varetage de hensyn til identifikation af sager og dokumenter, aktindsigt, effektivitet og kontrol, som Offentlighedskommissionen har omtalt på side 865 f. i betænkningen, hvortil der henvises, bør ske i offentlighedsloven. At offentlighedslovens bestemmelse om journaliseringspligt desuden måtte tjene nogle arkivmæssige (bevaringsmæssige) hensyn, ændrer efter ministeriets opfattelse ikke herpå.

Det bemærkes endelig, at Justitsministeriet har fundet anledning til i lovforslaget 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. 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 mv., der i medfør af stk. 4 har pligt til at journalisere, fra denne pligt.

8. Forsøgsordning med postlister (§ 16)

Advokatrådet er positiv over for forsøgsordningen med åbne postlister, som vil synliggøre de praktiske udfordringer hermed, og i væsentlig grad bidrage til en nemmere indførelse af åbne postlister i resten af forvaltningen.

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole og **FTF** finder det ligeledes positivt, at der er foreslået en forsøgsordning med postlister.

Danske Mediers Forum opfatter det som et skridt i den rigtige retning, at der lægges op til en forsøgsordning med åbne postlister med tilhørende revisionsbestemmelse og at der opstilles krav til de oplysninger, der skal fremgå af postlisten. Da ordningen ikke udelukker andre myndigheder i at udfærdige og offentliggøre postlister, opfordrer medierne hertil.

Dansk Journalistforbund og **Retspolitisk Forening** anbefaler, at der med det samme indføres en permanent ordning med postlister. **Foreningen for Undersøgende Journalistik** anfører tilsvarende.

Datatilsynet anfører om en forsøgsordning med åbne postlister, at myndighederne må være opmærksomme på personer, der har navnebeskyttelse efter CPR-lovens § 28, og at en sådan oplysning ikke må fremgå af en postliste, hvilket bør omtales i lovforslaget og eventuelt vejledningsmateriale. Tilsynet finder desuden, at det med henblik på at sikre, at der ikke ved en fejl offentliggøres personoplysninger, i bemærkningerne til lovforslaget udtrykkeligt bør fremgå, at persondatalovens sikkerhedskrav skal iagttages i forbindelse med postlister. Tilsynet bemærker, at det vil være naturligt, at tilsynet repræsenteres i den uafhængige ekspertgruppe, som skal evaluere forsøgsordningen med postlister.

Familiestyrelsen henstiller med henvisning til betænkningens side 838, at der i lovforslagets opregning af dokumenter, der ikke skal medtages på eventuelle postlister, nævnes dokumenter af familieretlig karakter.

Statsforvaltningerne finder ikke, at en bestemmelse om postlister skal udbredes til alle myndigheder, idet det for statsforvaltningerne vil blive en væsentlig administrativ byrde uden værdi for borgerne.

Åbenhedskomiteén anfører, at der bør stilles krav om, at postlisten gemmes i mere end to år, og at den skal være søgbar. Det anføres endvidere, at der stilles krav om maskinel screening mod utilsigtet offentliggørelse af borgernes cpr-numre.

Justitsministeriet er enig med Offentlighedskommissionen i det, der er anført på side 842 i betænkningen om, at en pligtmæssig postlisteordning i offentlighedsloven 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 ikke mindst kunne styrke pressens muligheder for indsigt i forvaltningen, men at det omvendt taler imod en ordning med åbne postlister, at ordningen som følge af postlistens overordentligt store omfang vil kunne indebære en vis arbejds- og ressourcebelastning i den enkelte forvaltningsmyndighed. Justitsministeriet tiltræder derfor kommissionens forslag om, at der – i stedet for enten straks at indføre eller afvise at indføre en permanent pligtmæssig postlisteordning – indhentes mere dækkende erfaringer, inden der tages endelig stilling hertil.

Efter lovudkastets § 16, stk. 2, skal en postliste – i forhold til de dokumenter, der medtages – bl.a. indeholde oplysninger om navnet eller karakteren af modtageren eller afsenderen af dokumentet. Efter Justitsministeriets opfattelse vil en myndigheds førelse af en postliste skulle ske under hensyntagen til de almindelige regler om fortrolighed og persondatabeskyttelse, hvilket må indgå ved vurderingen af, hvilke oplysninger myndigheden skal medtage på postlisten. Dette fremgår også af bemærkningerne til lovudkastets § 16, stk. 2, hvor det bl.a. anføres, at det forudsættes, at postlisten ikke indeholder (fortrolige) oplysninger, der er omfattet af persondatalovens §§ 6-8 eller de almindelige tavshedspligtbestemmelser i forvaltningslovens § 27 og straffelovens § 152.

Justitsministeriet er enig med Familistyrelsen i, at dokumenter i sager af familieretlig karakter bør nævnes i lovforslagets opregning af dokumenter, der ikke skal medtages på en postliste. Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 16, stk. 2, 2. pkt.

9. Aktiv information (§ 17)

Advokatrådet, Dansk Folkeoplysnings Samråd og Retspolitisk Forening hilser det velkomment, at der introduceres en pligt til aktiv information på myndighedens hjemmeside.

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole anfører, at det indgår i dens undervisning, at en myndigheds hjemmeside skal tjekkes for oplysningen, inden der søges om aktindsigt, og bemærker vedrørende forslaget

om aktiv information, at det er vigtigt, at myndigheder demonstrerer åbenhed, når de skal fastsætte konkrete retningslinjer.

Danske Mediers Forum anfører, at indførelse af en pligt for den enkelte forvaltningsvirksomhed til løbende at informere om sin virksomhed på den pågældende myndigheds hjemmeside, må betragtes som et klart bidrag til øget åbenhed og gennemsigtighed i den offentlige forvaltning. Medierne indstiller, at en række konkrete eksempler på oplysninger, det er oplagt at informere offentligheden om, som fremgår af betænkningen, udtrykkeligt nævnes i bemærkningerne til et lovforslag.

Danske Mediers Forum, Dansk Journalistforbund, Institut for Menneskerettigheder, Dansk Erhverv, FTF, Retspolitisk Forening og Foreningen for Undersøgende Journalistik foreslår, at den politiske aftale om en åbenhedsordning for ministre – som foreslået af Offentlighedskommissionens mindretal – lovfæstes.

Datatilsynet bemærker, at det bør fremgå af bemærkningerne til lovforslaget, at behandlingsreglerne i persondatalovens kapitel 4 bør iagttages ved myndighedernes administration af ordningen med aktiv information.

Justitsministeriet er enig i, at det i bemærkningerne til lovforslagets bestemmelse om aktiv information bør angives en række konkrete eksempler på oplysninger, som en forvaltningsmyndighed bør informere offentligheden om. Der kan i den forbindelse henvises til bemærkningerne til lovudkastets § 17, hvor der, som eksempler på information, der umiddelbart kan tænkes meddelt på hjemmesiden, nævnes bl.a. information om myndighedens organisatoriske forhold (forretningsorden, organisationsdiagram osv.) og økonomiske forhold (navnlig vedtagne budgetter og årsregnskaber), information om myndighedens eksterne og interne målsætninger og lignende, f.eks. eventuelt fastsatte værdi- og servicemål samt løn, personale- og trivselspolitik og eventuelle resultatkontrakter med underliggende myndigheder. Disse eksempler er medtaget i bemærkningerne til lovforslagets § 17.

For så vidt angår spørgsmålet om en lovfæstelse af den politiske aftale om en åbenhedsordning for ministre skal Justitsministeriet bemærke, at der den 30. april 2009 blev indgået en politisk aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre om en ny åbenhedsordning om ministres udgifter og

aktiviteter. Som led i aftalen blev der fremsat et lovforslag (L 212 af 5. maj 2009) om en ændring af den gældende offentlighedslov, således at loven ikke skulle gælde for sager om førelse af en ministerkalender. Lovforslaget blev vedtaget af Folketinget den 29. maj 2009. Sager om førelse af en ministerkalender er som følge af lovudkastets § 22 heller ikke omfattet af det foreliggende lovudkast. Der vil som følge af den nævnte åbenhedsordning løbende på internettet blive offentliggjort bagudrettede oplysninger om månedlige repræsentationsudgifter, udgifter til tjenesterejser, modtagne gaver og varetagelsen af officielle repræsentative opgaver, ligesom ordningen vil omfatte en vis fremadrettet information om den kommende måneds officielle aktiviteter. Justitsministeriet er i den forbindelse enig med Offentlighedskommissionens flertal i det, der er anført i betænkningen side 486 om, at det bør være muligt (for de aftalende parter) at regulere det led i den politiske aftale, som vedrører indførelsen af en åbenhedsordning vedrørende ministrenes udgifter og aktiviteter fortsætter, under hensyntagen til skiftende tiders behov. Der er derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke grund til at lovfæste den nævnte politiske aftale om en åbenhedsordning.

Det bemærkes endeligt, at persondataloven skal iagttages i alle tilfælde, hvor myndigheder foretager behandling af personoplysninger omfattet af persondataloven. Det er i bemærkningerne til lovudkastets – og lovforslagets – § 17 anført, at den enkelte forvaltningsmyndighed i forbindelse med informationsvirksomheden efter bestemmelsens stk. 1, skal være særlig opmærksom på, at der ikke offentliggøres dokumenter, som indeholder følsomme personoplysninger. Der henvises i den forbindelse i bemærkningerne til lovudkastets § 17 til betænkningens side 856 ff., hvor der foretages en gennemgang af forholdet mellem offentliggørelsesordningen og persondatalovens behandlingsregler (navnlig §§ 6-8).

10. Offentlighedsportal (§ 18)

Danske Mediers Forum har store forventninger til oprettelsen af en offentlighedsportal på internettet, idet det anføres, at den vil kunne medvirke til at skabe gennemsigtighed og overblik, og derved gøre det meget nemmere for den enkelte at overskue de reelle muligheder for aktindsigt.

Dansk Journalistforbund foreslår, at en offentlighedsportal bør indeholde afslag på aktindsigt samt en komplet liste over virksomheder omfattet af lovudkastets § 3, stk. 2, § 4 og § 5.

Datatilsynet finder, at en omtale af adgangen til indsigt efter persondatalovens kapitel 9 i den påtænkte offentlighedsportal bør overvejes. Efter tilsynets vurdering indebærer portalen desuden, at der føres en form for retsinformationssystem, som efter persondatalovens § 45, stk. 1, nr. 2, kræver, at der foretages en anmeldelse af behandlingen til tilsynet. Tilsynet finder det endvidere naturligt, at der i en offentlighedsportal indgår oplysninger om persondatalovens regler om indsigt efter lovens § 31.

Familiestyrelsen foreslår, at portalen også indeholder udtalelser fra Datatilsynet af betydning for aktindsigt efter offentlighedsloven.

Foreningen for Undersøgende Journalistik hilser forslaget om en offentlighedsportal velkommen.

Efter Justitsministeriets opfattelse skal offentlighedsportalen – som også anført af Offentlighedskommissionen på side 854 – for så vidt angår lovgivning mv. ikke blot give adgang til offentlighedsloven og administrative forskrifter hertil, men også give adgang til andre generelle forvaltningsretlige regelsæt om aktindsigt. Dette vil f.eks. også omfatte relevante bestemmelser i persondataloven. Det vil derimod efter Justitsministeriets opfattelse ikke være praktisk muligt på offentlighedsportalen at optage en komplet liste over virksomheder omfattet af lovudkastets § 3, stk. 2, § 4 og § 5. Der henvises i øvrigt til Justitsministeriets bemærkninger ovenfor under pkt. 3.4. Justitsministeriet er derimod enig i, at det vil være relevant, at portalen også indeholder udtalelser fra Datatilsynet, der måtte have betydning for anvendelsen af offentlighedslovens bestemmelser, herunder bl.a. meroffentlighedsprincippet.

Justitsministeriet er enig med Datatilsynet i, at der med offentlighedsportalen vil være tale om førelse af en form for retsinformationssystem, og ministeriet vil anmelde portalen til Datatilsynet i henhold til persondatalovens § 45, stk. 1, nr. 2, når den nye offentlighedslov måtte være vedtaget.

11. Indsigt i sager og undtagelse af sager fra aktindsigt

11.1. Sager inden for strafferetsplejen (§ 19)

Advokatrådet bemærker, at det er et brud med mange års tradition for, at sager inden for strafferetsplejen ikke er omfattet af offentlighedsloven, at det nu med lovudkastets § 19, stk. 2, foreslås, at der skal være aktind-

sig i bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget. Rådet finder det bekymrende, hvis lovudkastet er udtryk for, at denne tradition nu hører op. Det bemærkes i den forbindelse, at rådet i Advokatrådets Retssikkerhedsprogram fra 2009 opfordrede justitsministeren til at nedsætte et udvalg, for at kortlægge brugen af administrative bødeforelæg og afdække administrative og retssikkerhedsmæssige fordele og ulemper herved. Advokatrådet foreslår på den baggrund, at lovudkastets § 19, stk. 2, udgår.

Danske Advokater er enig i, at reglen i den nugældende offentlighedslov, hvorefter sager inden for strafferetsplejen er undtaget fra aktindsigt, som hovedregel videreføres, og kan ikke tilslutte sig, at der indføres adgang til aktindsigt i bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget. Foreningen anfører, at Offentlighedskommissionen som begrundelse for, at sager inden for strafferetsplejen ikke omfattes af retten til aktindsigt, nævner både hensynet til privatlivets fred og strafferetsplejemæssige hensyn, men at det anføres, at der i sager om bødeforelæg til juridiske personer ikke er samme vægtige beskyttelseshensyn til privatlivets fred. Foreningen bemærker, at man ofte ved hjælp af det konkrete bødeforelæg kan få kendskab til, hvilken person der konkret har begået den strafbare handling. Foreningen bemærker desuden, at kommissionen anfører, at der ofte ikke vil foreligge efterforskningsmæssige hensyn ved administrative bødeforelæg, eftersom udstedelsen heraf sædvanligvis vil ligge i forlængelse af et kontrol- eller tilsynsbesøg, ligesom administrative bødeforelæg desuden kun kan benyttes, hvis der foreligger en klar og ukompliceret overtrædelse af retsreglerne. Foreningen finder imidlertid, at aktindsigt i bødeforelæg godt vil kunne forstyrre eventuel yderligere efterforskning, f.eks. hvis der skal rejses tiltale mod en virksomhedsansat person i forlængelse af virksomhedsansvaret, eller hvor et bødeforelæg, som vedtages af en juridisk person, indgår som en del af en større sag. Foreningen bemærker derudover, at kommissionen anfører, at offentligheden kan have en interesse i at få kendskab til en virksomheds overtrædelser af særlovgivning, f.eks. på miljø- eller fødevarerområdet. Foreningen er ikke uenig heri, men finder at den berettigede offentlige interesse ofte vil blive tilstrækkeligt varetaget ved forvaltningens initiativer i relation til den konkrete lovovertrædelse. Der henvises som eksempel til smiley-ordningen vedrørende fødevareraktiviteter, hvorefter forbrugerne umiddelbart selv kan gøre sig bekendt med eventuelle mangler i virksomheden. Der henvises også til de mange eksempler på pressemeddelelser fra myndighederne vedrørende f.eks. sundhedsskadelige fødevarer eller farligt legetøj. På miljøområdet kan offentlighedens interesse ofte varetages ved, at forureningen fjernes. Offentlighedens interesse i de

konkrete sager kan således varetages uden, at hensynet til privatlivets fred bliver kompromitteret. Foreningen finder det desuden relevant, at overtrædelsen ved bødeforelæg kan være uagtsom eller endda baseret på et objektivt ansvar, så det kan virke som en uforholdsmæssig hård straf, at offentligheden også skal have adgang til detaljerede bødeforelæg. Foreningen bemærker derudover, at risikoen for dårlig omtale i pressen kan tænkes at have en demotiverende effekt på virksomheders vilje til at vedkende sig bødeforelæg. Foreningen foreslår på denne baggrund, at lovudkastets § 19, stk. 2, ikke bliver en del af en ny offentlighedslov.

Danske Mediers Forum, Dansk Journalistforbund og Retspolitisk Forening anser retten til indsigt i juridiske personers bødeforelæg som en forbedring.

Datatilsynet anfører, at begrebet personoplysninger i persondataloven omfatter fysiske personer, og at juridiske personer falder uden for lovens almindelige regulering. Oplysninger om enkeltmandsejede virksomheder er imidlertid omfattet af begrebet personoplysninger. Tilsynet går umiddelbart ud fra, at der med ordningen i lovudkastets § 19, stk. 2, om adgang til aktindsigt i bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget, ikke lægges op til aktindsigt i personoplysninger omfattet af persondataloven, og finder, at dette bør tydeliggøres i lovforslaget. Tilsynet bemærker, at aktindsigt i oplysninger om strafbare forhold vedrørende den personkreds, som er omfattet af persondataloven, ikke vil kunne ske inden for rammerne af persondatalovens § 8, ligesom en sådan ordning vil rejse spørgsmål i forhold til databeskyttelsesdirektivets artikel 8, stk. 5.

Retssikkerhedsfonden anfører, at det med den foreslåede undtagelse for juridisk persons bødeforelæg må frygtes, at det vil føre til, at juridiske personer vil foretrække at lade sagen afgøre ved retten, hvor offentlighedsloven ikke gælder. Det foreslås derfor at lade bestemmelsen udgå.

Bestemmelsen i den gældende offentlighedslovs § 2, stk. 1, 1. pkt., der som udgangspunkt foreslås videreført med lovudkastets § 19, indebærer, at sager indenfor strafferetsplejen som udgangspunkt er undtaget fra lovens anvendelsesområde. Denne regel er, som anført i betænkningen på side 478, 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).

Justitsministeriet finder ikke, at hensynet til efterforskningen eller hensynet til privatlivets fred har en sådan tungtvejende karakter i forhold til spørgsmålet om aktindsigt i bødeforlæg, som er vedtaget af en juridisk person, at de fører til, at der ikke – som foreslået af Offentlighedskommissionen i lovudkastets § 19, stk. 2 – bør være en adgang til indsigt i sådanne bødeforelæg. Justitsministeriet har herved – som Offentlighedskommissionen, jf. betænkningens side 482 f. – også lagt vægt på, at der på mange af de områder, hvor der er mulighed for at udstede administrative bødeforelæg – f.eks. arbejdsmiljøområdet, miljøområdet, fødevarerområdet mv. – 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 tavshedspligtregler 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.

Ministeriet er i den forbindelse enig med kommissionen (side 481 i betænkningen) i, at det heroverfor må indgå i vurderingen, at i det omfang den juridiske person ikke længere vil have samme mulighed for at vedtage bøden uden for offentlighedens søgelys, vil den juridiske person miste en væsentlig fordel ved at erkende sig skyldig i en given overtrædelse og vedtage bødeforelægget, og at det er procesøkonomisk ønskeligt, at der foreligger mulighed for, at den juridiske person kan få afsluttet den pågældende bødesag ved at vedtage bødeforelægget. Dette hensyn er imidlertid heller ikke efter Justitsministeriets opfattelse tilstrækkeligt tungtvejende til ikke at foreslå, at der gives indsigt i bødeforlæg, der er vedtaget af juridiske personer. Som kommissionen anfører side 482 f. vil der således også fortsat for den juridiske person være knyttet den fordel ved at vedtage et bødeforelæg, at der ikke vil blive ført en egentlig retssag med offentlige forklaringer mv.

Det bemærkes, at Justitsministeriet dog – i forhold til Offentlighedskommissionens lovudkast – har indsat en ny bestemmelse i § 19, stk. 3, om, at bestemmelsen, hvorefter der i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles aktindsigt i bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget) ikke omfatter dokumenter hos politiet eller anklagemyndigheden. Bestemmelsen i § 19, stk. 3, er indsat af lovtekniske grunde, idet spørgsmål om aktindsigt hos politiet og anklagemyndigheden i sager in-

den for strafferetsplejen efter Justitsministeriets opfattelse (fortsat) mest hensigtsmæssigt reguleres i retsplejeloven. Med den nye bestemmelse i retsplejelovens § 41 g, der følger af § 2, nr. 7, 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 forslaget til en ny offentlighedslov, indebærer den nævnte lovtekniske ændring ingen indholdsmæssige ændringer i forhold til Offentlighedskommissionens forslag om aktindsigt i bødeforlæg 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.

Det bemærkes desuden for så vidt angår hensynet til efterforskning af andre sager, hvor et bødeforelæg måtte indgå, og til beskyttelsen af fortrolige oplysninger om enkeltpersoner, som vil kunne udledes af et bødeforelæg omfattet af retten til aktindsigt efter lovudkastets § 19, stk. 2, 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 lovudkastets § 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 lovudkastets § 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, straffuldbyrddelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning.

Det bemærkes, at 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. det samtidigt fremsatte forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (ændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen).

Justitsministeriet har i lyset af det, som Datatilsynet har anført, i bemærkningerne til lovforslagets bestemmelse om ret til aktindsigt i bødeforelæg, der er vedtaget af en juridisk person, præciseret, at denne ret ikke gælder bødeforelæg, der måtte være vedtaget af enkeltmandsejede virksomheder.

For så vidt angår Advokatrådets bemærkninger om anvendelsen af administrative bødeforelæg skal Justitsministeriet bemærke, at der ikke med lovudkastet ændres på de regler, som findes i lovgivningen herom, men alene foreslås indført adgang til indsigt i administrative bødeforelæg, som vedtages af juridiske personer.

11.2. Sager om ansættelse og forfremmelse i det offentlige tjeneste mv. (§ 21)

Danske Mediers Forum, Dansk Journalistforbund og Retspolitisk Forening anser retten til indsigt i dele af den øverste ledelses ledelseskontrakt som en forbedring.

Akademikernes Centralorganisation, DJØF, FTF, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO) og SKAF bemærker i forhold til lovudkastets § 21, stk. 4, at det i administrationen skal fastholdes, at der ikke gives aktindsigt i de dele af ledelseskontraktens oplysninger, der afspejler lederens eventuelle personlige målsætninger eller lignende. **FTF og KTO** foreslår, at det kan overvejes eventuelt at indskrive dette mere eksplicit i den foreslåede bestemmelse.

Akademikernes Centralorganisation, DJØF og KTO understreger, at der ikke kan indgås resultatlønskontrakter for kommunal- og regionsdirektører, idet lønnen for disse stillinger udelukkende fastsættes centralt.

Udgangspunktet i den gældende offentlighedslovs § 2, stk. 2, om, at retten til aktindsigt ikke omfatter sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste og sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste, videreføres med lovudkastets § 21. Som noget nyt foreslås det imidlertid med lovudkastets § 21, stk. 4, at der i overensstemmelse med lovens almindelige regler skal meddeles indsigt i oplysninger i den øverste ledelseskontrakt om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed mv. Som anført i bemærkningerne til bestemmelsen omfatter udtrykket den øverste ledelseskontrakt den resultat-

lønkontrakt, der gælder for den øverste ansatte leder af en i formel (organisatorisk) forstand selvstændig myndighed. Som ligeledes anført i bemærkningerne giver bestemmelsen alene ret til indsigt i den øverste ledelseskontrakt for så vidt angår oplysninger i kontrakten 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 (lønpaarometre). Som et eksempel nævnes i bemærkningerne 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 som anført i bemærkningerne ikke ret til indsigt i de dele af kontraktens oplysninger, der afspejler lederens eventuelle personlige målsætninger eller lignende. Dette er efter Justitsministeriets opfattelse en naturlig konsekvens af bestemmelsens ordlyd, og der er derfor ikke behov for en præcisering af ordlyden.

11.3. Sager om førelse af en kalender (§ 22)

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole og Danske Mediers Forum finder, at en undtagelse for kalendere – som anført af mindretallet i Offentlighedskommissionen – vil være et stort indgreb i den almindelige åbenhed om den offentlige forvaltnings aktiviteter, f.eks. møder.

Danske Mediers Forum anfører i den forbindelse også, at den nødvendige beskyttelse af privatsfæren, som er det bærende argument for en generel undtagelse af alle kalendere, der føres af den offentlige forvaltning, kan ske ved en langt mindre indgribende foranstaltning – nemlig ved at myndigheden i det konkrete tilfælde påberåber sig lovudkastets § 30, der giver mulighed for at undtage oplysninger om private forhold mv.

Dansk Journalistforbund anser det for problematisk, at kommissionens flertal foreslår, at retten til aktindsigt ikke skal omfatte kalendere. Også **DM-DJØFs FORSKERforum, Foreningen for Undersøgende Journalistik** og **Åbenhedstinget** udtaler sig imod dette.

DJØF tilslutter sig, at sager om førelse af en kalender undtages fra aktindsigt og bemærker, at hensynet til åbenhed fuldt ud kan varetages ved, at der gives aktindsigt i oplysninger om tjenesterejser, udgiftsbilag mv.

FTF anfører, at man ikke kan tilslutte sig, at adgangen til aktindsigt i folketingsmedlemmers kalendere indskrænkes.

Der henvises om den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 2. pkt., om undtagelse af sager om førelse af en ministerkalender fra retten til aktindsigt til det, der er anført af Justitsministeriet ovenfor under pkt. 9. Justitsministeriet er enig med Offentlighedskommissionen i, at den pågældende undtagelse bør videreføres. Sager om førelse af en ministerkalender er således som følge af lovudkastets § 22 heller ikke omfattet af det foreliggende lovudkast, der imidlertid udvider ordningen til at omfatte alle sager i forvaltningen om førelse af en kalender. Justitsministeriet kan ud fra en samlet afvejning tiltræde dette.

Justitsministeriet er i den forbindelse enig med kommissionens flertal (betænkningen side 487 f.) i, at der må lægges vægt på, at de hensyn, der ligger bag bestemmelsen om at undtage 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. Som anført af flertallet er der herunder risiko for, at anmodninger om aktindsigt i offentligt ansattes kalendere vil blive udnyttet på en chikanøs måde. Som flertallet anfører, må det også 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. Hertil kommer, at Justitsministeriet, som kommissionens flertal, finder, at den foreslåede undtagelse ikke kan antages at udgøre 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 – i overensstemmelse med gældende ret – vil være aktindsigt i oplysninger om tjenesterejser, jf. lovudkastets § 21, stk. 3, ligesom der som i dag vil kunne søges aktindsigt i bilag mv. for konkrete udgifter, der afholdes som led i varetagelsen af det offentlige hverv, herunder møder mv.

Det bemærkes, at der ikke efter den gældende offentlighedslov er adgang for offentligheden til indsigt i folketingsmedlemmers kalendere, og at der ikke med lovudkastet ændres herved.

12. Indsigt i og undtagelse af interne dokumenter

12.1. Generelle bemærkninger

Dansk Erhverv opfordrer til, at der indføres en positiv lovhjemmel til aktindsigt i det offentlige baggrundsmateriale til brug for beregning af offentlige takster på baggrund af en opgørelse over gennemsnitsomkostninger.

Dansk Journalistforbund finder det afgørende vigtigt, at det i §§ 23-26 i lovudkastet præciseres, hvilke dokumenter der som følge af ministerbetjening og tilsvarende i det kommunale system kan undtages fra aktindsigt, og redegør nærmere herfor. Det foreslås desuden, at aktindsigten i den forbindelse alene begrænses i en periode. Desuden foreslås det, at der tre år efter lovens ikrafttræden gennemføres en evaluering af lovudkastets §§ 23-26 med henblik på en eventuel revision.

Juridisk Institut – Syddansk Universitet anfører, at det er vigtigt at finde en balance mellem hensynet til den interne og politiske beslutningsproces mv. og hensynet til offentlighedens behov for indsigt i et demokratisk samfund, og at der er grund til at overveje, om hensynet til offentlighedens generelle interesse nedtones. Der henvises særligt til lovudkastets §§ 24, 25 og 27. Det anføres, at den parlamentariske tradition i en vis grad har ændret sig, så lovudkast ofte forberedes og forhandles på plads i mere lukkede fora. Herved kan offentlighedens forståelse af loven reduceres. Det anføres endvidere, at det kan være et demokratisk problem, ligesom det ud fra et juridisk synspunkt kan begrænse værdien af lovforarbejder.

Danske Regioner udtrykker betænkelighed ved lovudkastets § 23, stk. 3, som giver bemyndigelse til at fastsætte, at visse interne dokumenter i kommunerne og regioners besiddelse skal være omfattet af retten til aktindsigt, og anfører, at bestemmelsen i givet fald bør afgrænses til den udmøntning, der er angivet i betænkningen.

Retspolitisk Forening anser bemyndigelsen i lovudkastets § 23, stk. 3, om aktindsigt i visse kommunale og regionale interne arbejdsdokumenter for et væsentligt fremskridt.

Foreningen for Undersøgende Journalistik stiller sig yderst kritisk i forhold til lovudkastets §§ 23-25. Det anføres i den forbindelse, at der herved er en klar fare for, at formålet med offentlighedsloven mistes af syne. Foreningen anfører, at den selvfølgelig respekterer den interne debat inden for den enkelte myndighed forud for beslutninger, men finder, at de nævnte bestemmelser er i strid med lovens formål. Det anføres i den forbindelse bl.a., at netop fordi forvaltningen af magten ser ud til at blive mere kompleks, har offentligheden et særligt behov for styrkede værktøjer til at følge med i udviklingen. Foreningen anfører desuden, at de nævnte bestemmelser er uoverskuelige.

DM-DJØFs FORSKERforum fremkommer med nogle generelle indsigelser vedrørende bestemmelserne i lovudkastets §§ 23-25, herunder navnlig § 24, stk. 1. Det anføres bl.a., at der er en risiko for, at sagligheden eroderer, og at embedsmænd i højere grad vil kunne underlægge sig selv "selvcensur", og at de ikke vil have den saglige motivation i tjenesten, som hvis deres saglige forvaltning og rådgivning efter bedste overbevisning kunne være deres livsforsikring. Desuden anføres det, at "whistleblowere" vil kunne få opfattelsen af en dårligere "retssikkerhed", og dermed ikke være motiveret til at fremkomme med deres indsideoplysninger.

Jesper Tynell anbefaler at lovudkastets §§ 23-25 ikke vedtages.

Justitsministeriet finder ikke grundlag for at indføre en "positiv" hjemmel til aktindsigt i det offentlige baggrundsmateriale, der for eksempel ligger til grund for forvaltningens beregning af offentlige takster. Det er Justitsministeriets opfattelse, at spørgsmålet om aktindsigt i det pågældende materiale – ligesom andet materiale, der måtte være i forvaltningsmyndighedernes besiddelse – bør afgøres efter lovens almindelige bestemmelser.

For så vidt angår bestemmelsen i lovudkastets § 23, stk. 3 – hvorefter indenrigs- og socialministeren (nu indenrigs- og sundhedsministeren) 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 – skal Justitsministeriet bemærke, at det fremgår af lovudkastets bemærkninger til bestemmelsen, at 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 den pågældende minister skal identificere nogle dokumenttyper, hvor 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. Det er i bemærkningerne forudsat, at ministeren vurderer, om der kan identificeres visse kommunale og regionale interne dokumenttyper, hvor der ikke foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter fra retten til aktindsigt efter lovudkastets § 23, stk. 1. Det bemærkes, at sådanne dokumenter efter omstændighederne vil kunne undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i lovudkastets §§ 30-33. Det forudsættes navnlig, at det overvejes, om der – i lyset af den betydelige offentlige interesse i indsigt i den kommunale og regionale centrale forvaltning – kan være grundlag for, at retten til aktindsigt i et vist omfang skal omfatte (1) skriftlig kommunikation mellem en kommunalbestyrelse/et regionsråd og dennes/dettes udvalg (hovedsageligt indstillinger fra udvalgene), (2) skriftlig kommunikation mellem udvalgene indbyrdes, samt (3) kommunalbestyrelsens/regionsrådets eller udvalgenes beslutninger, herunder i form af direktiver mv., til vedkommende forvaltning. Det er desuden i bemærkningerne anført, at der i øvrigt skal tages behørigt hensyn til, at effektiviteten af de interne beslutningsprocesser i kommunerne og regionerne ikke svækkes. Justitsministeriet finder den nævnte afgrænsning hensigtsmæssig og har afgrænset bestemmelsen på samme måde i lovforslagets bemærkninger.

Med hensyn til spørgsmålet om lovudkastets §§ 24, 25 og 27 henvises til det, der er anført nedenfor under pkt. 12.2, 12.3 og 12.4.

12.2. Undtagelse af hensyn til ministerbetjening (§ 24, jf. § 23, stk. 1, nr. 2)

Advokatrådet anerkender behovet for en vis grad af fortrolighed om politiske forhandlinger i forbindelse med ministerbetjening og lovgivning. Det er imidlertid rådets opfattelse, at anvendelsesområdet for bestemmelsen i lovudkastets § 24, der udvider definitionen af interne dokumenter, så interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og underliggende styrelser samt mellem ministerier indbyrdes, ikke omfattes af aktindsigt, bør præciseres nærmere.

AC anfører, at lovudkastets § 24 lægger op til en indskrænkning af adgangen til aktindsigt, der ikke harmonerer med samfundets behov for indblik i grundlaget for de politiske beslutningsprocesser. AC foreslår i den forbindelse, at begrebet ”ministerbetjening” søges afgrænset f.eks. ud fra, på hvilket tidspunkt i en proces dokumentet er udarbejdet, om dokumentet rent faktisk er udarbejdet som led i ministerbetjening, og hvad emnet for ministerbetjeningen er.

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole anfører i forhold til undtagelse af interne dokumenter, at det er et sagligt behov, at der er et sådant internt rum. I tilknytning hertil og til muligheden for herunder at undtage dokumenter til ministerbetjening anføres det, at det er vigtigt, at undtagelser vedrørende interne dokumenter ikke bruges til at undgå offentlighed om sagens faktiske grundlag, og at denne begrænsning bør fremhæves i det videre arbejde med loven og en kommende vejledning

Danske Mediers Forum anfører, at en revision af offentlighedsloven som udgangspunkt ikke bør medføre flere nye undtagelser til offentlighedsloven, hvis formål er at sikre størst mulig åbenhed i forvaltningen. Det anføres i den forbindelse, at medierne alligevel ikke vælger at tage afstand fra forslaget om en undtagelse af ministerbetjening. Det skyldes dels en erkendelse af, at forslaget har sin baggrund i de nye og ændrede samarbejdsstrukturer i forvaltningen, der afstedkommer et øget tværministerielt samarbejde om sager og beslutninger af politisk karakter, dels at ordningen forekommer nødvendig for, at ministeren i dag kan få den optimale ministerrådgivning fra embedsværket i situationer, hvor ekspertisen er fordelt på flere forvaltningsmyndigheder. Medierne kan dog kun acceptere ministerbetjeningsreglen, så længe der er tale om forberedelse af sager, hvor ministeren udøver sin funktion som regeringspolitiker. Muligheden for at undtage dokumenter i forbindelse med udveksling mellem forskellige forvaltningsmyndigheder kan ikke 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 mv.

Dansk Erhverv ser gerne, at det dels i bemærkningerne til lovtæksten generelt defineres, hvad der forstås ved ”ministerbetjening”, dels at ministeren bemyndiges til i bekendtgørelsesform at konkretisere, hvad der forstås herved.

DJØF bemærker, at forbundets medlemmer ikke har interesse i en sådan lukkethed om arbejdet, at den undergraver tilliden til og legitimiteten i den offentlige forvaltning, men anerkender behovet for at sikre en sådan ministerbetjening, at det er mulig at udøve ministerfunktionen i en demokratisk proces. Det bemærkes, at det skal være muligt i et tillidsfuldt og troværdigt miljø præget af faglighed at afsøge og afprøve de mange muligheder, der er for at vurdere et spørgsmål og den efter forholdene bedste besvarelse. Forbundet finder det imidlertid ikke tilfredsstillende, hvis dokumenter, der ikke er planlagt anvendt eller faktisk anvendt i ministerbetjening skal kunne undtages med henvisning til muligheden for, at dokumentet kan indgå i ministerbetjening på et senere tidspunkt. Med henvisning til betænkningens side 978 anfører forbundet på denne baggrund, at det afgørende ikke bør være, om et dokument udveksles i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, men derimod om der er tale om dokumenter, der er faktisk anvendt eller planlagt anvendt i betjeningen af en minister. Forbundet finder endvidere ikke, at undtagelsen for dokumenter, der er indgået i ministerbetjening, bør omfatte dokumenter, der vedrører forfatningsretlige spørgsmål, herunder om mellemfolkelige eller andre internationale forpligtelser, idet indsigten i den højeste faglige ekspertise, herunder i Justitsministeriets Lovafdeling, på disse områder efter DJØF's opfattelse ikke bør reserveres ministre.

DI finder bestemmelsen om undtagelse af dokumenter, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening problematisk, idet virksomheder og organisationer mv. herved afskæres fra at få aktindsigt i dokumenter, når flere myndigheder i centraladministrationen er involveret.

FTF tilslutter sig bestemmelsen om, at der som udgangspunkt ikke er 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, idet denne udveksling sker under forberedelsen af en sag. FTF anfører, at der er et sagligt arbejdsmæssigt hensyn at varetage over for den offentligt ansatte, der som medarbejder er sat til at løse en konkret opgave. Dette bør således kunne foregå uden offentlighedens indsigt. Der peges bl.a. på, at der i modsat fald er risiko for, at offentligt ansatte vil være unødigt tilbageholdende med at tænke i nye baner eller bringe kontroversielle oplysninger til torvs.

Retspolitisk Forening anfører, at den ikke skal udtale sig imod, at dokumenter, der udveksles mellem myndigheder i forbindelse med ministerbetjening, undtages fra aktindsigt.

DM-DJØFs FORSKERforum udtaler sig imod bestemmelsen i § 24, stk. 1, og begrundet dette nærmere, jf. herunder ovenfor under pkt. 12.1. Det foreslås i den forbindelse bl.a., at bestemmelsen ikke udformes, så den gælder "det totale embedsmandskorps", men at den i stedet formuleres, så den gælder topembedsmænd.

Jesper Tynell anfører bl.a., at undtagelsen i lovudkastets § 24 for så vidt angår ministerbetjening er formuleret, så den også skal kunne bruges til at afskære offentligheden fra indsigt i dokumenter, som slet ikke er tænkt til eller bliver brugt til at betjene en minister, hvis blot det kan forventes, at ministeren senere kan få brug for embedsmænds bistand og rådgivning vedrørende deres indhold. Han anfører, at journaliser, der beskæftiger sig med sager af interesse for den bredere offentlighed, kan få vanskeligt ved at overbevise myndighederne om, at dette ikke kan forventes. Han anfører, at der ikke er forslag fra Offentlighedskommissionen, herunder vedrørende ekstraheringspligt, som samtidig udvider retten til aktindsigt i dokumenter, der kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Han peger desuden på, følgende formulering i betænkningen på side 602: "Det vil (...) i almindelighed være ministerielle direktorater og styrelser, der vil udøve ministerbetjening. Derimod vil f.eks. beskæftigelsesregioner, politidirektører og lignende forvaltningsmyndigheder formentlig kun meget sjældent udøve ministerbetjening". Han anfører, at denne formulering indebærer, at kommunikation mellem alle underliggende myndigheder kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, og at dokumenter således vil kunne blive betragtet som ministerbetjeningsdokumenter, når der anmodes om aktindsigt i dem. Han anfører, at undtagelsen vil kunne udsætte embedsmænd for et større politisk pres og give en regering mulighed for at føre Folketinget og vælgere bag lyset. Han anfører desuden, at der med bestemmelsen vil blive gjort op med det enkle og objektive kriterium efter gældende ret, hvorefter udgangspunktet er, at der er aktindsigt i et dokument, når det er sendt fra én myndighed til en anden, og giver eksempler på dokumenter, som efter hans opfattelse uhensigtsmæssigt vil kunne undtages efter lovudkastets § 24.

Som anført af Offentlighedskommissionen i betænkningen på side 598 har ændringerne i den administrative struktur og den politiske beslutningsproces, herunder navnlig den øgede deltagelse af styrelser og direk-

torater i ministerbetjeningen samt det øgede tværministerielle samarbejde om sager og beslutninger af politisk karakter, skabt et styrket behov for, at forvaltningsmyndigheder i fortrolighed kan udveksle dokumenter og oplysninger som led i (den politiske) ministerbetjening. Med henblik på at sikre fortrolighed i den nævnte forbindelse finder kommissionen, at der bør indsættes en bestemmelse i offentlighedsloven, der indebærer, at retten til aktindsigt ikke skal omfatte ”interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underliggende myndigheder i forbindelse med ministerbetjening”, jf. lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 1, og en bestemmelse, som betyder, at retten til aktindsigt ikke skal omfatte ”interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem ministerier indbyrdes i forbindelse med ministerbetjening”, jf. lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 2. Justitsministeriet er enig i disse betragtninger.

For så vidt angår afgrænsningen af udtrykket ”ministerbetjening” i lovudkastets § 24’s forstand, skal Justitsministeriet henvise til det, som Offentlighedskommissionen har anført i betænkningen på side 599 ff. Her fremgår det bl.a., at den sagsbehandling, som finder sted i et ministeriums departement, styrelser og direktorater i alle tilfælde formelt set vil ske på ministerens vegne, men at lovudkastets § 24, stk. 1, imidlertid har et mere begrænset anvendelsesområde. Begrebet ”ministerbetjening”, der således har et mere snævert indhold, vil ikke kunne anvendes i forhold til enhver udveksling af dokumenter og oplysninger mellem f.eks. to ministerier. 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. Som videre anført i betænkningen, vil det 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 det må forventes, at der vil opstå et behov for at yde ministeren bistand mv., 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.

Ved den konkrete bedømmelse af, hvorvidt en udveksling af interne dokumenter eller oplysninger kan anses for omfattet af § 24, stk. 1, bemærkes det i betænkningen, at et dokument ikke bliver omfattet af bestemmelsen, blot fordi et ministeriums departement i forbindelse med en anmodning om bistand fra f.eks. en underordnet myndighed karakteriserer bistanden som ministerbetjening, ligesom det heller ikke vil være tilfældet, blot fordi den underordnede myndighed påfører dokumentet en bemærkning om, at det er udvekslet i forbindelse med ministerbetjening. På den anden side vil det forhold, at f.eks. et ministeriums departement har undladt at give udtryk for, at dokumentet skal anvendes i forbindelse med ministerbetjening, eller at dokumentet ikke bærer en påtegning om, at det skal anvendes i forbindelse med ministerbetjening, heller ikke i sig selv indebære, at dokumentet af den grund falder uden for bestemmelsens anvendelsesområde. Det er kommissionens opfattelse, at det afgørende for bestemmelsens anvendelse således – som nævnt ovenfor – under alle omstændigheder vil være, om udvekslingen af dokumenter mv. sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at bestemmelsen – som også anført af Offentlighedskommissionen på side 601 i betænkningen – skal fortolkes og anvendes restriktivt. I tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der således 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. I praksis må det forventes, at bestemmelsen fortrinsvist vil kunne anvendes i forhold til dokumenter eller oplysninger, 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. I forlængelse heraf bemærker kommissionen, 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 ministeren i forhold til det foreliggende spørgsmål har brug for embedsværkets rådgivning og bistand.

Justitsministeriet er enig med Offentlighedskommissionen i de anførte betragtninger og kan i øvrigt om begrebet "ministerbetjening" nærmere henvise til Justitsministeriets bemærkninger i lovforslagets pkt. 4.14.3.2.

Det bemærkes i den forbindelse, at en afgrænsning af udtrykket "ministerbetjening", der f.eks. tager udgangspunkt i, på hvilket tidspunkt i en proces dokumentet er udarbejdet, om dokumentet rent faktisk er udarbejdet, planlagt anvendt eller anvendt som led i ministerbetjening og hvad emnet for ministerbetjeningen er, efter Justitsministeriets opfattelse ikke vil tilgodese det hensyn, der ligger bag bestemmelsen i § 24. Det afgørende bør efter Justitsministeriets opfattelse være, om udvekslingen af dokumenter mv. sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Justitsministeriet skal under henvisning til det, der er anført af Danmarks Medie- og Journalisthøjskole bemærke, at det følger af lovudkastets § 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. Lovudkastets § 28, stk. 1, indebærer, at lovens undtagelsesbestemmelser vedrørende interne dokumenter ikke vil kunne anvendes til at undgå offentlighed om en sags faktiske grundlag.

Justitsministeriet er enig med Danske Mediers Forum i, at muligheden for i medfør af lovudkastets § 24, stk. 1, at undtage dokumenter i forbindelse med udveksling mellem forskellige forvaltningsmyndigheder ikke kan udstrækkes til sager, der vedrører et ministeriums behandling og afgørelse af konkrete sager, indgåelse af kontrakter, kontrol og tilsyn. Justitsministeriet skal i den forbindelse henvise til lovudkastets § 24, stk. 2, hvorefter bestemmelsen i § 24, stk. 1, ikke gælder 1) i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, 2) i sager om indgåelse af kontraktsforhold, og 3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver. Det bemærkes i den forbindelse, at Justitsministeriet i bestemmelsen i § 24, stk. 2, har fundet anledning til at fremhæve, at § 24, stk. 1 ikke gælder i de nævnte sagstyper, selv om en minister har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag mv.

Justitsministeriet skal endelig i forhold til det, som DJØF har anført, bemærke, at der i lyset af de hensyn til beskyttelsen af den interne og politiske beslutningsproces, som søges beskyttet med den omhandlede bestemmelse, efter ministeriets opfattelse ikke kan peges på forhold, som generelt skulle kunne begrunde, at beskyttelsen ikke skal gælde, når det drejer sig om dokumenter, der vedrører forfatningsretlige spørgsmål,

herunder om mellemfolkelige eller andre internationale forpligtelser. Ministerbetjening vedrører forfatningsretlige spørgsmål mv. bør således efter Justitsministeriets opfattelse vurderes på samme måde som ministerbetjening i øvrigt.

12.3. Undtagelse af hensyn til visse kommunale og regionale politiske forhold (§ 25, jf. § 23, stk. 1, nr. 3)

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole anfører, at Offentlighedskommissionens flertal foreslår særlige undtagelser for interne faglige præmisser, der er udarbejdet til rådgivning af formandskabet i KL eller formandskabet i Danske Regioner, og faglige præmisser for en række planer, der skal udarbejdes og vedtages i de enkelte kommuner og regioner. Danmarks Medie- og Journalisthøjskole anfører, at man er enig med kommissionens mindretal, der kritiserer forslaget om undtagelser for de endelige faglige præmisser. Det vil betyde, at befolkningen ikke får ret til indsigt i grundlaget for vigtige politiske beslutninger.

FTF tilslutter sig bestemmelsen om dokumenter, der udveksles mellem KL eller Danske Regioner og deres medlemmer, under henvisning til det, der er anført vedrørende bestemmelserne om ministerbetjening.

Retspolitisk Forening anfører, at den ikke skal udtale sig imod, at dokumenter, der udveksles mellem KL, Danske Regioner, kommunerne og regionerne i forbindelse med bl.a. økonomiske og politiske forhandlinger med staten, undtages fra aktindsigt.

Som anført af Offentlighedskommissionen i betænkningen på side 616 ff. kan der være behov for en øget beskyttelse af den kommunale og regionale beslutningsproces, hvor interne dokumenter og oplysninger udveksles mellem KL og Danske Regioner samt disses medlemmer i forbindelse med, for det første økonomiske eller politiske forhandlinger med staten, og for det andet i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer. Det anførte beskyttelsesbehov 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, jf. ovenfor under pkt. 12.2. 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, hvilket fra en praktisk betragtning skaber en øget mulighed for at få en indsigt i de kommunale/regionale forhandlingsparter forhandlingspositioner mv. i de omhandlede tilfælde. Det nævnte beskyttelsesbehov skal herudover ses i sammenhæng med de ændringer i samarbejdet mellem på den ene side kommunerne og regionerne og på den anden side KL og Danske Regioner, som kommunalreformen har medført. Der sker således – ligesom ved det tværgående samarbejde mellem ministerier og styrelser for at betjene ministre – udveksling af interne dokumenter mellem medlemmerne og deres respektive foreninger for at betjene foreningernes politikere, når de forhandler eller udtaler sig på medlemmernes vegne. Forhandlingerne eller drøftelserne kan bl.a. vedrøre statslige eller fælles politiske initiativer.

Offentlighedskommissionen anfører på side 618, at det på denne baggrund er kommissionens opfattelse, at retten til aktindsigt ikke bør omfatte interne dokumenter, der udveksles mellem de foreninger, der er omfattet af § 3, stk. 1, nr. 3 (KL og 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, jf. lovudkastets § 25. Justitsministeriet er på det anførte grundlag enig med kommissionen heri.

13. Indsigt i og undtagelse af andre dokumenter

13.1. Udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer (§ 27, nr. 2)

Advokatrådet finder, at lovudkastets § 27, nr. 2, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende proces, bør præciseres nærmere.

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole og **Institut for Menneskerettigheder**, anfører, at undtagelsen af visse dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer vil svække den demokratiske kontrol med lovgivning og med implementering af lovgivning. **Danmarks Medie- og Journalisthøjskole** anfører på linje med kommissionens mindretal, at det meget kraftigt må advare mod dette forslag. **DM-DJØFs FORSKERforum** anfører tilsvarende og bemærker bl.a., at forslaget kan frygtes at bidrage til at slette skellet mellem lovgivende (f.eks. hvad angår folketingsmedlemmer fra regeringspartierne) og udøvende magt

Danske Mediers Forum anfører, at det er essentielt for et demokratisk samfund, at der er størst mulig åbenhed om de politiske beslutninger, så borgerne på et oplyst grundlag kan deltage i debatten herom. Medierne tager derfor på det skarpeste afstand fra forslaget om at undtage dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende proces. Det bemærkes, at bestemmelsen må anses for stærkt betænkelig, idet den kan anvendes ikke blot til f.eks. at opnå politisk opbakning til et kommende lovforslag, inden det fremsættes for Folketinget, men i særlig grad fordi begrebet ”anden tilsvarende politisk proces” er en meget elastisk formulering, der bliver vanskelig at afgrænse i praksis. Det anføres, at retten til indsigt og kontrol med politiske beslutninger er et væsentligt demokratisk kendetegn, og at forslaget i realiteten vil betyde, at muligheden for indsigt bliver væsentligt forringet for offentligheden, samtidig med at Folketingets rolle i lovgivningsprocessen bliver svækket. Det anbefales kraftigt, at mindretallets dissens bliver fulgt, således at bestemmelsen ikke medtages i lovforslaget om en ny offentlighedslov.

AC og **DJØF** finder i forhold til den pågældende bestemmelse, at hensynet til fortrolighed på et tidspunkt ophører, og at der så bør være indsigt i dokumentet. **DJØF** foreslår desuden, at det overvejes, 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. Det anføres, at det kan være relevant for offentligheden at have kendskab til, at et emne har været behandlet og til den faglige belysning, der har foreligget for beslutningstagerne. **AC** finder, at det bør indgå i vurderingen af, om et dokument udvekslet mellem en minister og et folketingsmedlem bør undtages fra aktindsigt, under hvilke omstændigheder (tid, sted mv.) dette er sket.

Dansk Erhverv foreslår, at den pågældende bestemmelse begrænses til at angå sager om lovgivning i sådanne sagers tidligste, indledende fase.

AC og **Dansk Erhverv** anfører desuden, at det i lovteksten bør præciseres, hvad der forstås ved ”anden tilsvarende politisk proces”.

FTF finder, at en bestemmelse om, at dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller tilsvarende politisk proces, undtages fra aktindsigt, helt fundamentalt strider mod intentionerne i formålsbestemmelsen i lovudkastets § 1. Det anføres, at FTF af denne grund samlet set ikke kan tilslutte sig lovudkastet, og dette begrundes nærmere.

Retspolitisk Forening anfører, at en politisk praksis for, at indholdet (og vedtagelsen) af lovgivning, vedtages bag lukkede døre, er i modstrid med formålet med offentlighedsloven, og finder det problematisk, at denne praksis lovfæstes med den pågældende bestemmelse.

Dansk Journalistforbund, DI, Foreningen for Undersøgende Journalistik og **Åbenhedstinget** udtaler sig ligeledes imod bestemmelsen.

Offentlighedskommissionens flertal peger i betænkningen på side 612 ff. på, at den gældende offentlighedslov ikke giver adgang til, at en minister i fortrolighed kan udveksle dokumenter med folketingsmedlemmer indeholdende bl.a. ministerens og de pågældende folketingsmedlemmers synspunkter mv. af politisk karakter. Med lovudkastets § 27, nr. 2, foreslår flertallet derfor indført en ny bestemmelse i forhold til den gældende offentlighedslov, hvorefter 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.

Justitsministeriet er enig i, at der kan peges på et særligt behov for at beskytte den omhandlede del af den politiske beslutningsproces, således som Offentlighedskommissionens flertal lægger op til med bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 2.

Et mindretal i kommissionen finder, at den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 27, nr. 2, vil føre til en alvorlig svækkelse af muligheden for en bred og offentlig politisk debat. Justitsministeriet er ligesom kommissionens flertal ikke enig i denne betragtning. Justitsministeriet skal i den

forbindelse for det første henviser til det, som flertallet har anført i betænkningen på side 613 f. om, 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. For det andet finder Justitsministeriet ligesom flertallet ikke, at der 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 en større sikkerhed for, at dokumenter og oplysninger, der udarbejdes og udveksles i forbindelse med en sådan fortrolig dialog mellem politikere, ikke bliver undergivet aktindsigt. Herudover skal Justitsministeriet ligesom flertallet understrege, dels at den foreslåede bestemmelse har et begrænset anvendelsesområde, idet den alene vil beskytte hensynet til fortrolighed i forbindelse med sager om lovgivning og anden tilsvarende politisk proces, men derimod ikke omfatte ministres drøftelser med folketingsmedlemmer af andre forhold, herunder forhold der må betegnes som administrative anliggender, dels at den foreslåede bestemmelse alene vil omfatte 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.

Justitsministeriet er enig med flertallet i, at det – for at beskytte den politiske beslutningsproces – er nødvendigt, at der fra retten til aktindsigt undtages dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med ikke kun sager om lovgivning, men også sager om anden tilsvarende politisk proces. For så vidt angår udtrykket ”anden tilsvarende politisk proces” skal Justitsministeriet henviser til, at det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at der her ved 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 er imidlertid, at der foreligger et politisk "projekt" af et bestemt, relativt præcist angivet indhold. Bestemmelsen kan således ikke anvendes til at undtage dokumenter fra aktindsigt, når det politiske initiativ, der udveksles dokumenter om, er af en mere løs karakter. Bestemmelsen kan desuden ikke finde anvendelse i forbindelse med ministres drøftelser med folketingsmedlemmer af forhold, der kan betegnes som "egentlige administrative anliggender". Justitsministeriet finder, at det i alle tilfælde vil bero på en konkret vurdering, om disse betingelser for at anvende denne del af bestemmelsen er opfyldt, og finder ikke at det pågældende udtryk kan præciseres yderligere i bemærkningerne.

Justitsministeriet skal desuden bemærke, at formålet med bestemmelsen, der som nævnt er at sikre, at en minister har adgang til i fortrolighed at udveksle dokumenter med folketingsmedlemmer indeholdende bl.a. ministerens og de pågældende folketingsmedlemmers synspunkter mv. af politisk karakter, ikke vil kunne varetages, hvis fortroligheden begrænses til f.eks. alene at gælde i en afgrænset tidsperiode, eller hvis bestemmelsen alene kunne anvendes efter en konkret vurdering af tid, sted eller formålet med udvekslingen af dokumenterne. Dette skyldes, at efterfølgende adgang til aktindsigt i sådanne dokumenter i sig selv må antages at kunne begrænse det politiske "råderum", som søges beskyttet med lovudkastets § 27, nr. 2.

13.2. Udveksling med sagkyndige til brug i retssager mv. (§ 27, nr. 4)

Advokatrådet anfører, at forvaltningen efter rådets opfattelse skal have adgang til ekstern juridisk rådgivning, uden at offentligheden skal kunne gøre sig bekendt med det, og forudsætter i den forbindelse, at lovudkastets viderefører gældende ret.

Danske Advokater finder også, at en forvaltningsmyndighed bør have adgang til ekstern, sagkyndig vejledning, uden at andre gennem offentlighedsloven skal have adgang til at gøre sig bekendt med sådanne responsa mv., og anfører, at dette grundlæggende synspunkt ligger til grund for den nugældende offentlighedslovs § 10, nr. 4, hvorefter "myndighedernes brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres", som foreslås videreført i lovudkastets § 27, nr. 4. Foreningen finder det uklart, hvad der ligger i formule-

ringen ”... eller ved overvejelse af, om retssag bør føres”, og anfører, at formuleringen ifølge Betænkning nr. 857/1978, side 240, og praksis fra Folketingets Ombudsmand må forstås meget bredt, således at et sagsanlæg må underforstås som en nærliggende mulighed. Foreningen foreslår derfor, at ordlyden i lovudkastets § 27, nr. 4, i det mindste ændres således, at gældende ret kommer klart til udtryk i bestemmelsens ordlyd.

Advokatrådet og **Danske Advokater** foreslår imidlertid, at også anden juridisk rådgivning, der ikke er omfattet af lovudkastets § 27, nr. 4, undtages fra retten til aktindsigt med undtagelse af en ekstraheringspligt, der svarer til lovudkastets § 28, idet der ligeledes vil være et hensyn til, at denne rådgivning kan gives i fortrolighed. **Danske Advokater** bemærker, at mange forvaltningsmyndigheder i dag bruger advokater som en fast sparringpartner, hvor der søges rådgivning om f.eks. generelle tiltag eller udformningen af konkrete afgørelser, ligesom advokater kan indgå i mere strategiske, ledelsesprægede overvejelser, og at det således er vanskeligt at se, at beskyttelsen af forvaltningsmyndighedernes interne beslutningsproces, der begrundes, at interne dokumenter undtages fra retten til aktindsigt, ikke også bør omfatte juridisk rådgivning, som en myndighed vælger at indhente fra en ekstern rådgiver. Det anføres, at der f.eks. er risiko for, at de juridiske rådgivere ikke altid vil nedfælde alternative synspunkter og løsningsmodeller mv., når sådanne (eventuelle foreløbige) overvejelser er offentligt tilgængelige. Endelig anfører foreningen, at det ikke forekommer oplagt at undtage juridisk rådgivning i forbindelse med retssager og ikke også anden juridisk rådgivning, der efter omstændighederne kan have til formål at undgå retssager, selv om en sådan rådgivning efter omstændighederne vil kunne være omfattet af lovudkastets § 33, nr. 3, eller andre konkrete undtagelsesbestemmelser.

Lovudkastets § 27, nr. 4, viderefører den gældende offentlighedslovs § 10, nr. 4, og indebærer, at retten til aktindsigt ikke omfatter en myndigheds brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.

For så vidt angår udtrykket ”overvejelser om, hvorvidt retssag bør føres” henvises der til side 240 i betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, hvor det er anført, at det er givet, at enhver brevveksling om muligheden for en retssag vil være omfattet af bestemmelsen, uanset at sandsynligheden for et sagsanlæg må betegnes som ringe. Det er imidlertid herudover antaget, at også brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsspørgsmål, der ikke har en direkte sammenhæng med et

aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, men hvor dette må underforstås som en nærliggende mulighed i forbindelse med den pågældende sag, vil kunne undtages fra aktindsigt med hjemmel i den nævnte bestemmelse. Det er anført, at dette antagelig har størst praktisk betydning i forhold til offentlige myndigheders brevveksling med kammeradvokaten eller andre juridiske sagkyndige om en påtænkt foranstaltnings lovlighed. Som anført i Offentlighedskommissionens betænkning side 547 har Folketingets Ombudsmand i sin praksis tilsluttet sig den nævnte afgrænsning af bestemmelsen. Offentlighedskommissionen fremhæver desuden med henvisning til den juridiske litteratur, at det antages, at det alene er brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsspørgsmål - men derimod næppe med hensyn til andre spørgsmål, der ikke har direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, men hvor dette må underforstås som en nærliggende mulighed i forbindelse med den pågældende sag - som vil kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen.

Justitsministeriet kan tiltræde, at der med lovudkastets § 27, nr. 4, sker en videreførelse af denne gældende retstilstand om, at forvaltningen skal have adgang til ekstern juridisk rådgivning vedrørende retssager eller overvejelser om, hvorvidt en retssag bør føres, uden at offentligheden skal kunne gøre sig bekendt med denne rådgivning, og finder på den anførte baggrund, hvor der i praksis ikke ses at være særlig tvivl om bestemmelsens rækkevidde, ikke grundlag for at ændre bestemmelsen. Justitsministeriet skal i den forbindelse bemærke, at den omhandlede bestemmelse ikke er begrænset til rådgivning om juridiske tvivlsspørgsmål. Således vil også andre typer af sagkyndige udtalelser, f.eks. om tekniske, regnskabsmæssige og lægelige forhold, kunne undtages fra aktindsigt med hjemmel i bestemmelsen under forudsætning af, at der er tale om konkret rådgivning til brug for vedkommende retssag, jf. betænkningen side 543.

Justitsministeriet kan derimod ikke tiltræde det anførte i høringssvarene fra Advokatrådet og Danske Advokater om, at også anden juridisk rådgivning til forvaltningen, end rådgivning til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres, som udgangspunkt undtages fra retten til aktindsigt. Justitsministeriet skal i den forbindelse pege på, at det hensyn, der ligger bag lovudkastets § 27, nr. 4 – at det offentlige på samme måde som en modpart i en retssag skal kunne søge fornøden sagkyndig vejledning, uden at modparten gennem offentlighedsloven skal have adgang til at gøre sig bekendt med den sagkyndige (juridiske) vejledning – ikke gør sig gældende i forhold til rådgivning, der ydes af ad-

vokater, som ikke på nogen måde har forbindelse med en aktuel eller potentiel retssag. Det gælder for eksempel ved forvaltningsmyndigheders eventuelle brug af advokater som en fast sparringpartner, hvor der søges rådgivning om f.eks. generelle tiltag, eller hvor advokater måtte rådgive myndighederne om mere strategiske, ledelsesprægede spørgsmål.

Rådgivning, som ydes af en advokat, har efter ministeriets opfattelse – bortset fra juridisk rådgivning til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres – ikke en sådan særlig karakter i forhold til den rådgivning om bl.a. strategiske, ledelsesmæssige spørgsmål, som andre (eksterne) sagkyndige måtte yde en forvaltningsmyndighed, at advokatrådgivning skal være undtaget fra retten til aktindsigt.

13.3. Materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser (§ 27, nr. 5)

Foreningen for Undersøgende Journalistik ser et behov for en præcisering af det materiale, der er omfattet af bestemmelsen. Det er anført, at materiale indsamlet med henblik på forskning kun bør kunne undtages, indtil denne forskning er offentliggjort, og at data indsamlet til brug for statistik ikke bør være generelt undtaget.

Bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 5, er identisk med den gældende lovs § 10, nr. 5. Der henvises herom til betænkningens side 550 f., hvor det bl.a. fremgår, det alene er det underliggende materiale, der har været benyttet ved udarbejdelsen af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser, som kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Derimod kan den bearbejdede statistik eller videnskabelige undersøgelse – der i reglen vil fremtræde i anonymiseret form – ikke undtages med hjemmel i bestemmelsen. Om baggrunden for bestemmelsen er det på side 248 i betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision bl.a. anført, at en væsentlig forudsætning for, at det vil være muligt at tilvejebringe det for en videnskabelig – såvel som en statistisk – undersøgelse nødvendige materiale, ofte vil være, at den pågældende forsker er i stand til på forhånd at sikre den enkeltperson eller virksomhed, der meddeler oplysninger, fuldstændig diskretion med hensyn til identiteten. På tilsvarende måde kan forskerens muligheder for at modtage fortroligt materiale, herunder internt arbejdsmateriale fra offentlige myndigheder være afhængig af, at materialet ikke derved bliver tilgængeligt for andre. Det er desuden anført, at private videnskabelige institutioner såvel som offentligt ansatte videnskabsmænd, der driver forskning på egne vegne,

falder helt udenfor offentlighedsloven og allerede af denne grund er i stand til at tilsikre sådan diskretion. Formålet med bestemmelsen er at sikre, at offentlige videnskabelige institutioner, der udfører forskning som en institutionsopgave, ikke stilles ringere, hvorfor det er nødvendigt at indrette offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser således, at de muliggør tilsvarende diskretionstilsagn. Efter Justitsministeriets opfattelse gør disse hensyn sig fortsat gældende.

14. Ekstrahering

14.1. Faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger (§ 28)

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole, Dansk Journalistforbund og Foreningen for Undersøgende Journalistik anfører, at det er positivt, at det præciseres, at retten til indsigt i en sags faktiske grundlag også gælder oplysninger, som taler imod beslutningen samt oplysninger om metoder og forudsætninger, der er anvendt ved beregninger og analyser (§ 28, stk. 1).

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole bemærker desuden, at det er vigtigt, at det gøres klart i det videre arbejde med offentlighedsloven, at myndigheders bestilling af undersøgelser, kommunikation med videns- og forskningsinstitutioner samt vilkår, resultater, metoder og forudsætninger ikke kan undtages fra aktindsigt hverken med henvisning til ministerbetjening eller andre hensyn, ligesom det bør præciseres, at der ikke kan anvendes hemmelighedsklausuler.

Dansk Journalistforbund anfører desuden, at der kan opstå en vis usikkerhed om kriteriet ”relevante for sagen”, som derfor foreslås præciseret.

Jesper Tynell anbefaler, at ekstraheringspligten udvises og anfører bl.a., at ikke kan udelukkes, at myndighederne får en endnu større skønsmargin til at give afslag på aktindsigt i selv faktuelle oplysninger, når de ikke længere skal ekstrahere oplysninger, hvis de har væsentlig betydning for sagsforholdet, men fremover skal vurdere, om de mener, at oplysningerne nu også overhovedet er relevante for sagen. Han anfører, at i teorien kan noget godt have væsentlig betydning, uden at myndighederne nødvendigvis betragter det som relevant.

Pligten til som udgangspunkt at foretage ekstrahering angår oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante

for sagen. Kriteriet "relevante for sagen" er en ændring i forhold til den gældende offentlighedslov, hvorefter ekstraheringspligten indtræder, hvis de faktiske omstændigheder er af "væsentlig betydning for sagsforholdet". Om udtrykket henvises der til det, som Offentlighedskommissionen har anført i betænkningen på side 623 f. Her fremgår det, at det nævnte udtryk ikke blot omfatter de oplysninger om sagens faktiske grundlag, som en myndighed har lagt til grund for sin beslutning i en sag, men også omfatter faktiske omstændigheder, der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning. Derimod skal irrelevante oplysninger ikke ekstraheres. Irrelevansen kan f.eks. skyldes, at oplysningerne er indgået i sagen ved en fejl (oprindelig irrelevans), eller at sagens udvikling indebærer, at oplysningerne er irrelevante, fordi de blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger (efterfølgende irrelevans). Der gælder desuden bagatelgrænse for de oplysninger, der skal ekstraheres. Bedømmelsen af, om en oplysning om en sags faktiske grundlag er af relevans for sagen, afhænger således af en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, og Justitsministeriet finder ikke, at dette kan præciseres nærmere.

Efter Justitsministeriets opfattelse vil spørgsmålet om aktindsigt i myndigheders bestilling af undersøgelser, kommunikation med videns- og forskningsinstitutioner samt vilkår, resultater, metoder og forudsætninger følge af lovudkastets almindelige regler, på samme måde som det i dag afhænger af den gældende offentlighedslovs almindelige regler. Justitsministeriet finder ikke grundlag for at præcisere dette yderligere.

Justitsministeriet skal i den forbindelse pege på, at en forvaltningsmyndighed ikke kan aftale sig ud af offentlighedsloven ved at anvende en såkaldt "hemmelighedsklausul". Der kan henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 30, hvor det fremgår, at en myndighed i almindelighed ikke kan give tilsagn om anonymitet (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 mv. har taget forbehold om, at oplysningerne skal være undtaget fra aktindsigt (diskretionsforbehold).

14.2. Interne faglige vurderinger (§ 29)

Danske Mediers Forum tiltræder forslaget om at indføre en ret til indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i grundlaget for et fremsat lovforslag, en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. Medierne kan derimod ikke tilslutte sig lovudkastets § 29 stk. 1, 2. pkt., om, at faglige vurderinger, der er udarbejdet til brug for ministerbetjening eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner undtages adgangen til indsigt. Det anføres, at der dels er tale om faglige vurderinger i endelig form og derved ikke foreløbige udkast, der kan ændres, og at disse vurderinger indgår i offentliggjorte tiltag, hvor nogle som f.eks. udarbejdelse af planer for sygehuse, skoler m.v. tilmed er lovpligtige. Det anføres, at når det politiske tiltag er besluttet og offentliggjort, er der ikke længere et hensyn at tage til den interne politiske beslutningsproces, og de politiske aktører må som led i den demokratiske proces tåle, at der kan kræves aktindsigt i de faglige præmisser, der ligger bag beslutningen. Medierne anfører i den forbindelse, at man kan tiltræde argumenterne fra mindretallet i Offentlighedskommissionen og mindretallets dissens om, at ”en intern faglig vurdering først kan anses havende endelig form, når den indgår i materiale, der er formidlet til kommunalbestyrelsen, regionsrådet eller disses udvalg forud for møder i disse organer”.

DJØF peger på, at beskyttelsen af hensynet til ministerbetjening mv. er anerkendelsesværdigt, men at en begrænsning i aktindsigt bør være klart afgrænset og ikke have en rækkevidde, der rækker ud over beskyttelseshensynet. Der anføres herefter, at det er forbundets opfattelse, at det er svært at se det umiddelbare beskyttelseshensyn bag begrænsningen i lovudkastets § 29 i retten til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende, for så vidt angår dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning mv. **Akademikernes Centralorganisation** og **FTF** anfører tilsvarende.

AC og **DJØF** peger desuden på, at der i § 29, hvor udtrykket ”ministerrådgivning” er anvendt, bør anvendes samme udtryk som i § 24, hvor udtrykket ”ministerbetjening” er anvendt.

Dansk Journalistforbund bemærker, at kommissionens flertals opfattelse af, hvornår en intern faglig vurdering foreligger i endelig form er for vidtgående, både i forbindelse med ministerbetjening, og når det drejer sig om det kommunale og regionale område. **Institut for Menneskerettigheder** anfører lignende synspunkter.

Retspolitisk Forening hilser det velkomment, at der med lovudkastets § 29 foreslås indført en ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende, da det vil styrke offentlighedens bedømmelse af politiske initiativer. Foreningen bemærker imidlertid bl.a., at bestemmelsens anvendelsesområde bliver vanskelig at fastlægge på grund af indsnævring med udtryk som ”intern faglig vurdering” og ”ministerrådgivning. Foreningen finder i øvrigt, at tidspunktet for, hvornår aktindsigt kan søges, for så vidt angår interne faglige vurderinger, der indgår i et lovforslag, bør fastlægges til det tidspunkt, der knytter sig til offentliggørelsen af lovudkastet (og ikke det senere fremsættelsestidspunkt). Foreningen kan desuden ikke tiltræde kommissionens antagelse om, at lovudkastets § 29 ikke finder anvendelse i forhold til den kommunale forvaltning, idet kommuner og regioner ikke tager et politisk initiativ i bestemmelsens forstand. Foreningen peger i den forbindelse som eksempel på kommuneplanprocessen, lokalplanlægningen og sektorplanlægningen. Foreningen tilslutter sig derfor mindretalsudtalelsen på side 633 f. i betænkningen. I forhold til dokumenter udarbejdet til brug for ministerrådgivning bemærker foreningen, at det er rigtigt, at der er behov for et politisk råderum, men at det ikke ses indsnævret eller i øvrigt forringet, hvis der gives aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form.

Foreningen for Undersøgende Journalistik udtaler sig generelt imod undtagelsen til ekstraheringspligten.

Åbenhedstinget udtaler sig imod undtagelsesbestemmelsen vedrørende dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning. Tilsvarende gør **DM-DJØFs FORSKERforum**, som i den forbindelse bl.a. anfører, at forslaget kan medføre, at myndigheder kan undlade aktindsigt i faglige vurderinger i vigtige og kontroversielle sager, hvilket fra et demokratisk synspunkt er utilfredsstillende, dels fordi beslutningsgrundlaget hermed er uklart, dels fordi den manglende indsigt i embedsmænds faglige rådgivning kan erodere den saglighed, som er en grundsten i den danske forvaltningsmodel.

Jesper Tynell anbefaler, at en række af de begrænsninger af retten til aktindsigt i faglige vurderinger, som Offentlighedskommission lægger op til, afvises. Han anfører i den forbindelse bl.a., at der tages afstand fra, at der ikke skal gives ret til at ekstrahere oplysninger fra dokumenter, hvis

der samtidig indgår politisk præget rådgivning et andet sted i samme dokument. Endvidere anfører han, at lovudkastets § 29 alene omfatter faglige vurderinger i endelig form, og at disse i vid udstrækning i forvejen vil være offentligt tilgængelige, hvorfor det også anbefales at lade § 29 omfatte faglige vurderinger i foreløbig form.

Offentlighedskommissionen anfører på side 626, at de hensyn, der ligger bag offentlighedsloven, fører til, at der indføres en ret til indsigt i interne faglige vurderinger, der er indeholdt i de dokumenttyper, der er omfattet af lovudkastets § 23, stk. 1 (interne dokumenter), § 24, stk. 1 (ministerbetjeningsdokumenter) og § 27, nr. 1-3 ("særlige" dokumenttyper). Justitsministeriet er enig med kommissionen i, at der bør indføres den omhandlede ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger. Justitsministeriet kan ligeledes tiltræde kommissionens vurdering samme sted, hvorefter det er væsentligt, at de hensyn, der i første række begrunder en undtagelse af de nævnte dokumenter fra retten til aktindsigt, ikke tilsidesættes, og at der skal tages højde for disse hensyn ved den nærmere fastlæggelse af rækkevidden af adgangen til aktindsigt i interne faglige vurderinger. Justitsministeriet er på denne baggrund enig med kommissionen i, at en samlet afvejning af de hensyn, der taler for og imod indsigt i interne faglige vurderinger, fører til, at der skal indføres en adgang til indsigt i oplysninger om interne faglige vurderinger, hvis vurderingerne foreligger i endelig form, og hvis de indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende, jf. lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt.

Justitsministeriet er i den forbindelse enig med Offentlighedskommissionen i det anførte på side 630 om, at en intern faglig vurdering vil foreligge i endelig form, hvis myndigheden har anvendt den i forbindelse med myndighedens beslutning i en sag, eller hvis vurderingen har en sådan form, at den er klar til (en endelig) udsendelse eller offentliggørelse. Det vil i almindelighed kunne lægges til grund, at en intern faglig vurdering foreligger i endelig form, hvis den er blevet (endeligt) godkendt af den øverst ansvarlige person for det pågældende område inden for vedkommende forvaltningsmyndighed, eller hvis det i øvrigt fremgår, at den faglige vurdering faktisk er tillagt betydning.

Justitsministeriet kan i den forbindelse desuden tiltræde kommissionens flertals opfattelse af, at en intern faglig vurdering på det kommunale og regionale område vil foreligge i endelig form, når den indgår i det materiale, der tilgås og gøres tilgængelig for kommunalbestyrelsen, regions-

rådet eller disses udvalg forud for et møde i de pågældende organer, mens interne faglige vurderinger, der udarbejdes i den kommunale og regionale forvaltning og ikke indgår i materialet til de pågældende kommunal- og regionalpolitiske organer, ikke vil foreligge i endelig form. Justitsministeriet har herved også lagt vægt på det, som flertallet anfører på side 632 om, at der ikke kendes eksempler på, at beslutningen om iværksættelse af et kommunalt eller regionalt politisk initiativ af en art, der er omfattet af § 29's anvendelsesområde, delegeres til den kommunale/regionale forvaltning uden forudgående behandling i regionsrådet/kommunalbestyrelsen eller et udvalg. Justitsministeriet er enig med flertallet i, at skulle en sådan delegation helt undtagelsesvis forekomme, vil det kunne overvejes at give meroffentlighed i de interne faglige vurderinger, der er knyttet til beslutningen om iværksættelsen af et sådant offentliggjort initiativ.

For så vidt angår Retspolitisk Forenings bemærkning om tidspunktet for, hvornår der kan søges aktindsigt i interne faglige vurderinger, der indgår i et (offentliggjort) lovudkast, skal Justitsministeriet bemærke, at de hensyn, der ligger bag lovudkastets § 20 – der undtager lovgivningssager fra retten til aktindsigt, indtil et lovforslag måtte være fremsat – indebærer, at retten til aktindsigt i interne faglige vurderinger ikke uden videre bør gælde fra det tidspunkt, hvor lovudkastet er offentliggjort, f.eks. sendt i høring.

Justitsministeriet kan desuden tiltræde kommissionens flertals opfattelse i betænkningen på side 627, hvorefter retten til indsigt efter § 29, stk. 1, 1. pkt., ikke skal gælde interne faglige vurderinger i endelig form, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet i KL og Danske Regioner, jf. herved lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt. Også efter Justitsministeriets opfattelse er der således behov for at opretholde den fulde fortrolighed om overvejelserne i den inderste politiske beslutningsproces og den inderste regeringsproces, og for at sikre kvaliteten i den rådgivning, som embedsværket yder regeringen og dens ministre, hvilket denne undtagelsesbestemmelse vil medvirke til at sikre. Justitsministeriet er enig med flertallet i det, der er anført på side 636 om, at der er et helt særligt behov for fortrolighed i forbindelse med den direkte ministerrådgivning, da 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, og § 24, stk. 1, skal varetage, vil blive tilsidesat.

For så vidt angår spørgsmålet om afgrænsningen af undtagelsesbestemmelsens udtryk ”ministerrådgivning” i forhold til udtrykket ”ministerbetjening” i lovudkastets § 24, stk. 1, skal Justitsministeriet henvise til det kommissionens flertals anfører på side 637 f. i betænkningen. Som anført der, vil et dokument blive betragtet som et ”ministerbetjeningsdokument”, hvis det pågældende interne dokument udveksles mellem f.eks. et departement og en underordnet myndighed i forbindelse med ministerbetjening. Det er således ikke et krav, at det interne dokument er udarbejdet med henblik på ministerbetjening, selvom § 24, stk. 1, formentlig fortrinsvist vil finde anvendelse i forhold til sådanne dokumenter. Endvidere er det ikke et krav for, at et dokument er omfattet af lovudkastets § 24, stk. 1, at det tjener som grundlag for den direkte ministerrådgivning. Det afgørende er, om udvekslingen af dokumentet eller oplysningen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få brug for embedsværkets rådgivning og bistand. Derimod er det en betingelse for, at der er tale om et ”ministerrådgivningsdokument”, at dokumentet er udarbejdet netop med henblik på at tjene som grundlag for den direkte ministerrådgivning. Det vil sige, at dokumenter, der tjener som grundlag for den direkte ministerrådgivning, men som ikke er udarbejdet med dette formål for øje, ikke vil være omfattet af bestemmelsen i lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led. Justitsministeriet kan i lyset af formålet med undtagelsen til ekstraheringsbestemmelsen tiltræde, at dokumenter vedrørende ”ministerrådgivning” afgrænses snævrere end dokumenter vedrørende ”ministerbetjening”, således at ikke vil være alle dokumenter omfattet af lovudkastets § 24, stk. 1, som samtidig vil kunne karakteriseres som ”ministerrådgivningsdokumenter” omfattet af lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led. Som anført af kommissionsflertallet, skal der i tilfælde, hvor der er tvivl om, hvorvidt der foreligger et ”ministerrådgivningsdokument” 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, således at der ikke bør være adgang til aktindsigt i interne faglige vurderinger.

Justitsministeriet er desuden – som nævnt i pkt. 2.2 ovenfor – enig med Offentlighedskommissionens flertal i det, der er anført i betænkningen på side 633 om, at kommuner og regioner ikke i samme omfang som ministerierne tager egentlige politiske initiativer, men derimod i overensstemmelse med forpligtelserne i sektorlovgivningen udarbejder planer og regulativer, f.eks. skoleplaner, sygehusplaner og affaldsregulativer. Som flertallet i kommissionen finder Justitsministeriet derfor, at ekstrahe-

ringsbestemmelsen må antages at få et snævert anvendelsesområde i forhold til det kommunale og regionale område. Der er således efter Justitsministeriets opfattelse ikke grund til – som det er tilfældet med dokumenter vedrørende ministerrådgivning – at indføre en særlig undtagelse til ekstraheringsbestemmelsen for så vidt angår dokumenter vedrørende rådgivning af borgmestre eller regionsformænd.

14.3. Undtagelse af ekstrahering med henvisning til ressourceforbrug (§§ 28-29)

AC og DJØF henviser for så vidt angår spørgsmålet om, at pligten til at foretage ekstrahering ikke gælder, hvis det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, jf. lovudkastets § 28, stk. 2, nr. 1, og det kriterium ”særlig interesse” i sagen, der i den forbindelse anvendes i udkastet til bemærkninger til bestemmelsen, til det, de har anført om lovudkastets § 9, stk. 2, nr. 1. Det henvises herom til pkt. 15.1 nedenfor.

Juridisk Institut – Syddansk Universitet finder det – i lyset af den øgede mulighed for at undtage dokumenter fra aktindsigt efter §§ 23 og 24 – betænkeligt, at det skal være muligt at nægte ekstrahering af oplysninger i det omfang, det vil indebære et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Det bemærkes, at det er positivt, at der i bemærkningerne til lovudkastet lægges op til et snævert anvendelsesområde for bestemmelsen, men at der fortsat er grund til at forholde sig kritisk.

Ekstraheringsbestemmelserne i lovudkastets § 28 og 29 indeholder i stk. 2 en bestemmelse om, at pligten til ekstrahering ikke gælder, hvis det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Justitsministeriet er enig med Offentlighedskommissionen i det, der er anført i betænkningen på side 641 om, at en myndighed i særligt omfattende sager rent undtagelsesvis skal kunne undlade at foretage en ekstrahering af sagens dokumenter med henvisning til myndighedens ressourceforbrug. Som anført af kommissionen vil myndigheden i den forbindelse skulle redegøre for, at ekstraheringen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Det er i den forbindelse Justitsministeriets opfattelse, at adgangen til at undlade at foretage ekstrahering med henvisning til, at det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug forudsætter, at vedkommende myndighed mv. 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).

Som anført af kommissionen ligger det i betingelsen om, at ekstraheringen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, 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 forvaltningsmyndighed vil i den forbindelse kun i undtagelsestilfælde kunne undlade at foretage ekstrahering, når begæringen om aktindsigt er fremsat af et massemedie eller en forsker, der er tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut, da sådanne medier og forskere i almindelighed må antages at have en særlig interesse i sagen. Ministeriet kan således tiltræde den foreslåede undtagelse til ekstraheringsbestemmelserne, herunder det snævre anvendelsesområde, som kommissionen lægger op til. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne under pkt. 15.1 nedenfor.

15. Behandling og afgørelse af anmodninger om aktindsigt mv.

15.1. Afslag på sagsbehandling med henvisning til ressourceforbrug (§ 9, stk. 2, nr. 1)

Danske Mediers Forum lægger vægt på lovudkastets bemærkninger til § 9, stk. 2, nr. 1, om, at en offentlig myndighed kun sjældent vil kunne undlade at behandle en anmodning om aktindsigt fra et massemedie med henvisning til, at behandlingen vil medføre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Dansk Journalistforbund og **Foreningen for Undersøgende Journalistik** advarer mod, at en offentlig myndighed skal kunne afvise en aktindsigtsanmodning med henvisning til ressourceforbrug.

DJØF anfører om den pågældende bestemmelse, at det i udkastet til lov-bemærkninger er anført, at en anmodning ikke kan afslås med henvisning til ressourceforbruget, hvis ansøgeren godtgør en ”særlig interesse” i sagen. DJØF anfører, at det af udkastet til lovbemærkninger fremgår, at bestemmelsen vil kunne anvendes, hvor den samme ansøger anmoder om aktindsigt i den ene sag efter den anden hos en myndighed. DJØF bemærker, at det forhold, at en person hos en myndighed er kendt som en, der ofte anmoder om aktindsigt, ikke er ensbetydende med, at den pågældende ikke kan have en relevant interesse i sagen, og at anmodningen om aktindsigt i givet fald ikke bør afslås med henvisning til ressourceforbruget. DJØF bemærker på denne baggrund, at forslaget reelt indebæ-

rer, at der i sager, hvor ressourcemæssige overvejelser indgår, vil blive indført en krav om begrundelse for aktindsigtsanmodningen, og opfordrer i den forbindelse til, at der i stedet for afgrænsningen ”særlig interesse” arbejdes med en negativ afgrænsning af de tilfælde, hvor en ansøgning kan afslås med en sådan begrundelse (f.eks. at ansøgeren ikke har nogen interesse i sagens substans). **AC** har til dels anført tilsvarende.

Dansk Erhverv udtrykker bekymring for, om muligheden for at afvise begæringer med henvisning til, at det vil medføre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, vil åbne op for en adgang til ”blancoafvisninger”, og at det derfor dels i bemærkningerne generelt defineres, hvad der forstås ved ”uforholdsmæssigt ressourceforbrug”, dels at der indføres en hjemmel til i bekendtgørelse nærmere at fastsætte, hvad der skal forstås herved.

Retspolitisk Forening anfører, at afslag på behandling af en anmodning om aktindsigt med henvisning til, at det vil udgøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, forekommer at være en meget vid og ukontrollerbar udvej for at undgå at behandle anmodninger om aktindsigt. Det anføres, at det, der fremgår af lovudkastets bemærkninger om, at såfremt der godtgøres en særlig interesse (f.eks. massemedier og forskningsinstitutter), vil myndigheden i almindelighed være forpligtet til at behandle anmodningen, er så væsentlig en tilføjelse, at den bør fremgå af lovteksten.

Statsforvaltningerne finder det positivt, at der kan gives afslag på aktindsigt med baggrund i ressourceforbrug, om end bestemmelsen ved statsforvaltningerne vil finde begrænset anvendelse.

DM-DJØFs FORSKERforum er betænkelig ved den begrænsning, der følger af § 9, stk. 2, nr. 1, idet den kan blokere for indsigt i store, men betydningsfulde sagskomplekser, og idet det anføres, at den kan blive myndighedernes bekvemme redskab til at hemmeligholde kontroversielle sagskomplekser.

Med lovudkastets § 9, stk. 1, foreslås det gældende subjektive identifikationskrav, der indebærer, at det er en betingelse for aktindsigt, at den aktindsigtssøgende har et vist (subjektivt) forhåndskendskab til den sag eller det dokument, der anmodes om aktindsigt i, ophævet. Kommissionen anfører i den forbindelse på side 399 i betænkningen, at hensynet til myndighedernes ressourceforbrug tilsiger, at ophævelsen af det subjektive krav suppleres med en bestemmelse, hvorefter der kan meddeles afslag på en anmodning om aktindsigt, hvis behandlingen af anmodningen

vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug hos myndigheden. Kommissionen foreslår derfor indsat en bestemmelse herom i lovudkastets § 9, stk. 2, nr. 1, hvilket Justitsministeriet på den anførte baggrund kan tiltræde.

Spørgsmålet om, hvorvidt aktindsigt efter den nævnte bestemmelse vil kunne afvises, må bero på en konkret vurdering, men idet der – som også anført af kommissionen på side 399 f. – i den forbindelse må lægges vægt på, hvor mange sager eller dokumenter anmodningen om aktindsigt vedrører, og på, om sagen eller dokumenterne indholdsmæssigt vil være komplicerede at behandle, finder ministeriet, at bestemmelsens anvendelsesområde er tilstrækkeligt klart afgrænset, og at den ikke giver myndighederne adgang til "blancoafvisninger". Det bemærkes i den forbindelse, at en myndighed, der afviser en anmodning om aktindsigt efter denne bestemmelse, selvsagt skal oplyse dette til ansøgeren og angive en begrundelse herfor. Hertil kommer, at myndighedens afvisning af at behandle aktindsigtsanmodning under henvisning til ressourceforbruget vil kunne indbringes for en eventuel klageinstans eller for Folketingets Ombudsmand.

Det kan endvidere nævnes, at Justitsministeriet i lovforslagets bemærkninger har anført, at adgangen til at afslå at behandle en anmodning om aktindsigt vil forudsætte, at vedkommende myndighed mv. 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 skal desuden bemærkes, at kravet om, at det skal påvises, at behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug som anført på side 400 i betænkningen indebærer, at såfremt den, der har søgt om aktindsigt, godtgør en særlig interesse i sagerne eller dokumenterne, vil myndigheden være forpligtet til i almindelighed – og således uanset sagens eller dokumenternes omfang – at behandle anmodningen. Det anførte indebærer, at en myndighed kun sjældent vil 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. Justitsministeriet finder ikke grund til at lade det nævnte forhold fremgå af bestemmelsen.

Justitsministeriet er på den anførte baggrund heller ikke enig i, at der med den foreslåede bestemmelse reelt indføres en pligt til at angive en begrundelse for en anmodning om aktindsigt. Lovudkastet bygger således fortsat på den ordning, at den aktindsigtssøgende ikke skal begrunde en aktindsigtsanmodning, og den nævnte bestemmelse indebærer blot, at en myndighed ved vurderingen af, om der kan meddeles afslag på en anmodning om aktindsigt, hvis behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug hos myndigheden, skal lægge vægt på, om den aktindsigtssøgende har en særlig interesse i de pågældende sager eller dokumenter.

15.2. Krav til sags- og klagebehandling mv. (kapitel 5)

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole finder, at det bør præciseres i det videre arbejde med lovgivningen og en vejledning, at myndigheder skal behandle journalisters anmodninger om aktindsigt hurtigst muligt.

DJØF tilslutter sig bestemmelsen i lovudkastets § 36 om frist for behandlingen af en aktindsigtsanmodning. DJØF har lagt vægt på, at fristen ikke er absolut, men kan udsættes begrundet i sagens omfang eller kompleksitet. DJØF finder, at det afgørende for, om fristen kan udsættes må være en konkret vurdering af omfanget af aktindsigtsanmodningen i hver enkelt sag.

Danske Mediers Forum anfører, at man med tilfredshed har noteret sig, at lovudkastet indeholder en række forslag, der har til formål at varetage hensynet til en hurtig og effektiv klagesagsbehandling. I den forbindelse fremhæves særligt de pejlemærker for sagsbehandlingstiden, som angives i bemærkningerne til lovudkastets § 36, stk. 2. Det anføres desuden, at man varmt kan bifalde, at der med lovudkastet fokuseres på en reel effektivisering af det nuværende klagesystem bl.a. ved at indføre en begrænsning af klagemulighederne, så aktindsigtssager kun behandles i to instanser. Desuden bemærkes det, at indførelse af en remonstrationsordning, hvorved klageinstansen ikke skal bruge yderligere tid på at høre myndigheden, hvis sagsbehandling, der klages over, ligeledes vil få en positiv indflydelse på den samlede klagebehandlingstid, og at det endvidere er et fremskridt, at der foreslås en særskilt ret til at påklage myndighedens sagsbehandlingstid, uagtet at myndigheden endnu ikke har færdigbehandlet den pågældende anmodning om aktindsigt.

Dansk Folkeoplysnings Samråd finder det vigtigt, at klageadgang ved nægtelse af aktindsigt bliver tydeliggjort, og ser gerne, at der oprettes en egentlig klageinstans.

Dansk Journalistforbund finder lovudkastets § 37 om krav til sagsbehandlingstid og mulighed for klage direkte til den øverste klageinstans samt § 39, hvor det præciseres, at der kan klages særskilt over sagsbehandlingstiden, hvis ikke en begæring om aktindsigt er færdigbehandlet inden 14 dage fra modtagelsen, positive.

Dansk Erhverv anbefaler, at retningslinjer for betalingsopkrævning i forbindelse med aktindsigt holdes på et absolut minimum, så omkostningerne ikke bliver en reel økonomisk hindring. Det foreslås, at det overvejes, om der skal indføres en øvre betalingsgrænse. Endvidere foreslås det, at bestemmelsen i den gældende offentlighedslov om, at aktindsigt kan gennemføres ved gennemsyn af dokumenterne på stedet, opretholdes, så den anmodende part fortsat kan vælge denne mulighed.

Familiestyrelsen foreslår, at det skal fremgå af loven, at klageadgangen kun omfatter helt eller delvist afslag på aktindsigt, og at det bør præciseres, om klageadgangen ikke kun skal gælde i afgørelsessager.

Retspolitisk Forening anser bestemmelserne om adgang for den aktindsigtssøgende til som udgangspunkt selv at bestemme, hvordan aktindsigten skal gennemføres, om en frist for sagsbehandlingen på 7 arbejdsdage, som dog kan fraviges, om ret til at påklage et afgørelse af aktindsigt mv. direkte til øverste klageinstans, om en frist for klagebehandlingen på 20 arbejdsdage, som dog kan fraviges, om pligt til at vejlede om klageadgang til tilsynsmyndigheden i forhold til kommunale og regionale aktindsigtsafgørelser og om ret til særskilt at påklage sagsbehandlingstiden for væsentlige fremskridt.

Rigsadvokaten bemærker, at den foreslåede bestemmelse om udlevering af dokumenter i den form, som den, der har fremsat anmodning, ønsker, i visse tilfælde vil kunne bevirke, at den myndighed, der behandler anmodningen om aktindsigt, vil skulle bruge flere ressourcer end tilfældet er i dag, hvor der vil kunne meddeles aktindsigt ved gennemsyn.

Statsforvaltningerne finder det positivt, at fristen for behandlingen af anmodninger om aktindsigt opgøres i arbejdsdage, men det anføres, at fristen på 7 arbejdsdage er for kort f.eks. i tilfælde af institutionslukket

mellem jul og nytår. Det anføres desuden, at det forudsættes, at fristen på 20 arbejdsdage for behandlingen af en klage over afslag på aktindsigt regnes fra det tidspunkt, hvor anmodningen kan betragtes som tilstrækkeligt oplyst. Det bemærkes endvidere, at det ved vejledning om muligheden for at indbringe en sag for den regionale tilsynsmyndighed – statsforvaltningen – tydeligt bør tilkendegives, at tilsynet ikke er en egentlig klagemyndighed.

Ankestyrelsen finder det ikke hensigtsmæssigt at springe den underordnede klagemyndighed over og lade styrelsen være klageinstans for f.eks. kommunernes afgørelser om aktindsigt, og foreslår, at der fastsættes særlige regler på styrelsens område. I forhold til § 37, stk. 2, finder styrelsen, at det bør præciseres, at underinstansen skal kommentere klagen i forbindelse med oversendelsen af sagen til klageinstansen. I forhold til § 37, stk. 3, anføres det, at det vil være vanskeligt for styrelsen at overholde den foreslåede frist på 20 dage, hvilket bl.a. beror på, at sagerne behandles på møder, hvor der deltager beskikkede medlemmer, som sagerne skal sendes til en uge før mødet. Desuden peges der på, at der ofte vil være behov for at høre klager, hvilket vanskeligt kan nås inden for fristen.

Foreningen for Undersøgende Journalistik finder det problematisk, at der opkræves betaling for oplysninger omfattet af retten til aktindsigt. **Åbenhedskomiteén** anfører tilsvarende.

Åbenhedstinget ser med tilfredshed, at der foreslås et mere gennemtænkt klagesystem, men tvivler på, at det er tilstrækkeligt. Det anføres, at der er brug for, at klageinstansen kan træffe afgørelse om at udlevere materialet.

Jesper Tynell anfører, at den foreslåede frist på syv arbejdsdage til behandling af anmodninger om aktindsigt svarer til fristen på 10 kalenderdage efter gældende ret. Han foreslår en reel grænse, for hvor lang tid myndighederne må brug på at behandle en sag, som ikke skal kunne overskrides. Han foreslår desuden, at der indføres bedre adgang for ombudsmanden til at vurdere mere end formalia, særligt i sager, hvor myndighederne giver afslag på aktindsigt af hensyn til forholdet til fremmede magter, og mulighed for at klage direkte til Ombudsmanden, når den administrative klageinstans har overskredet en fast og ufravigelig tidsfrist for at behandle klagen.

Som anført af Offentlighedskommissionen på side 804 er det af meget væsentlig betydning, at anmodninger om aktindsigt behandles og afgøres så hurtigt som muligt, idet 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. Med lovudkastet videreføres kravet i den gældende offentlighedslov om, at aktindsigtsanmodninger skal afgøres snarest, ligesom der opstilles skærpede krav til fristerne for behandlingen af anmodningerne. Justitsministeriet finder ikke grundlag for yderligere i loven at præcisere, at myndighederne skal behandle anmodninger om aktindsigt fra journalister snarest (hurtigst) muligt.

Offentlighedskommissionen bemærker på side 805, at lovudkastets § 36, stk. 2, hvoraf det fremgår, at en aktindsigtsanmodning skal færdigbehandles inden syv arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre dette undtagelsesvist ikke er muligt som følge af sagens omfang eller kompleksitet, indebærer, at bl.a. lørdage, søndage og helligdage ikke skal medregnes ved beregningen af fristen på syv arbejdsdage. Dette er i modsætning til det, der følger af 10-dages-fristen i den gældende offentlighedslovs § 16, stk. 2. 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 arbejdsdag, vil dette efter Justitsministeriets opfattelse også kunne begrunde, at fristen overskrides, jf. pkt. 4.17.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Justitsministeriet er enig med Offentlighedskommissionen i, at der ikke bør indføres en særlig klageinstans, som skal have kompetence til at behandle klager over de statslige forvaltningsmyndigheders afgørelser om aktindsigt. Der henvises i den forbindelse til betænkningens side 780 ff., hvor der foretages en nøje afvejning af en række argumenter for og imod at indføre en "aktindsigtsinstitution", der – i modsætning til ombudsmandens udtalelser – ville skulle kunne træffe bindende og endelige afgørelser. Det bemærkes i den forbindelse, at klageinstanserne i det almindelige klagesystem, træffer bindende afgørelser, hvorved underinstansens afgørelser kan omgøres, og materiale, som underinstansen vurderede, at der ikke var hjemmel til at udlevere, skal udleveres.

Justitsministeriet kan endvidere tiltræde det, der er anført i betænkningen på side 809 om, at en betalingsordning i forbindelse med gennemførelse af aktindsigt skal opretholdes, idet 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 offentliges økonomi. Ministeriet er desuden enig med kommissionen i, 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, og at det beløb, som myndighederne skal kunne opkræve, således skal fastsættes med udgangspunkt i de direkte omkostninger, der er forbundet med kopieringen. Der ses ud fra disse forudsætninger efter Justitsministeriets opfattelse ikke at være grundlag for at fastsætte et maksimum for betalingen for imødekommelsen af en konkret anmodning om aktindsigt. Justitsministeriet agter således at følge Offentlighedskommissionens anbefaling på side 810 om at udstede en bekendtgørelse om, hvad der kan opkræves i betaling, med udgangspunkt i de principper, som den gældende betalingsbekendtgørelse hviler på.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt aktindsigt skal kunne gennemføres ved gennemsyn af dokumenterne på stedet, skal Justitsministeriet bemærke, at det fremgår af bemærkningerne til lovudkastets § 40, stk. 1, at denne mulighed fortsat eksisterer, og det er således op til den aktindsigtssøgende at anmode om, at aktindsigten gennemføres ved et sådant gennemsyn.

Justitsministeriet skal i forhold til det, som Rigsadvokaten har anført om, at den forslåede bestemmelse om udlevering af dokumenter i den form, som den, der har fremsat anmodning, ønsker, i visse tilfælde vil kunne bevirke, at den myndighed, der behandler anmodningen om aktindsigt, vil skulle bruge flere ressourcer, end tilfældet er i dag, hvor myndigheden vil kunne vælge at meddele aktindsigt ved gennemsyn, bemærke, at ministeriet kan tiltræde Offentlighedskommissionens vurdering, hvorefter vedkommende myndighed bør udlevere dokumenterne i den form, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker, jf. betænkningens side 808.

Det skal endelig bemærkes, at der ikke med lovudkastet ændres på muligheden for at indbringe en sag for Folketingets Ombudsmand eller på ombudsmandens kompetence, og Justitsministeriet finder af principielle grunde heller ikke at burde vurdere dette spørgsmål nærmere.

16. Andre spørgsmål

16.1. Forholdet til anden lovgivning

Advokatrådet beklager, at Offentlighedskommissionen ikke har benyttet lejligheden til at sammenskrive de mange forskellige regelsæt om adgang til aktindsigt mv. i én samlet lov, idet det ville gøre det væsentligt nemmere for offentligheden at forvise sig om de rettigheder, der gælder vedrørende aktindsigt. Rådet anfører desuden, at det – i modsætning til det, der er anført i betænkningen – bør være persondatalovens regelsæt for anonymisering, der er strengere end forvaltningsrettens krav til tilstrækkelig anonymisering, som skal gælde, hvor oplysninger og dokumenter omfattet af persondatalovens §§ 6-8 er behandlet ved hjælp af IT.

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole bemærker, at offentlighedslovens betydning bliver undergravet af de mange undtagelser i andre love, og at det er vigtigt med en grundig revision af de mange særundtagelser i forlængelse af arbejdet med en offentlighedslov, ligesom det bør sikres, at eventuelle beskæringer af offentlighed i andre love fremover ikke vedtages uden høring af relevante organisationer mv. **Institut for Menne-skerettigheder** anfører lignende synspunkter.

Datatilsynet finder, at der i vejledningsmateriale – eventuelt på den foreslåede offentlighedsportal – bør informeres om de særlige risici for kompromittering af fortrolige og følsomme oplysninger ved elektronisk data-behandling. Det skal således sikres, at der ved aktindsigt ikke utilsigtet gives indsigt i ekstra information, som måtte være indlejret i eller på anden måde tilknyttet dokumenter, dataudtræk mv. Det bemærkes desuden, at i forhold til egenaces skal persondatalovens regler om sikkerhed, herunder legitimationskrav, iagttages af myndigheder mv., hvilket klart bør fremgå af bemærkningerne til lovforslaget og i kommende informationsmateriale.

Retssikkerhedsfonden foreslår vedrørende lovudkastets § 35 om forholdet til tavshedspligt, at muligheden for at pålægge en tavshedsforpligtelse indskrænkes til tilfælde, hvor den, der meddeler pålægget, har handlet retmæssigt.

SKAF bemærker vedrørende betænkningens kapitel 26 om forholdet til andre regler om aktindsigt, at også forvaltningslovens anvendelsesområde bør gøres til genstand for en nærmere vurdering i lyset af forslaget til en ny offentlighedslov, og begrundet dette nærmere.

Statsforvaltningerne anfører, at udvidelsen af offentlighedslovens anvendelsesområde taler for at udvide den kommunale styrelseslov til på tilsvarende måde at gælde for visse selskaber.

Ankestyrelsen finder, at der er behov for en koordinering af reglerne i offentlighedsloven og forvaltningsloven.

Åbenhedskomiteén anfører, at det ville have været ønskeligt, om den såkaldte Århuskonvention og lov om aktindsigt i miljøoplysninger var implementeret i lovudkastet. Komiteén anfører, at den nævnte konvention og det direktiv, der ligger bag den nævnte lov, for så vidt angår indsigt i miljøoplysninger rækker langt videre end udkastet til en ny offentlighedslov.

Om Justitsministeriets vurdering af behovet for ændring af anden lovgivning i lyset af forslaget til en ny offentlighedslov henvises de to lovforslag, der er fremsat samtidig med forslaget til en ny offentlighedslov; dels et forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven, dels et forslag til ændring af en række bestemmelser i anden lovgivning.

16.2. Økonomiske og administrative konsekvenser

DJØF bemærker, at behandlingen af aktindsigtsbegæring er tager tid og kræver ressourcer, og at det derfor skal pointeres, at reglerne skal være så klare, at administrationen og overholdelsen af dem ikke skaber yderligere sagsbehandling og unødigt merarbejde. Det bemærkes, at yderligere krav til forvaltningen ved behandling af aktindsigtsbegæring (f.eks. tidsfrister) således må følges op af de nødvendige ressourcer, så administrationen af loven ikke flytter fokus og ressourcer fra mulighederne for at udøve det fagligt kvalitetsfulde arbejde med sagsbehandlingen.

FTF tilslutter sig de foreslåede ændrede sagsbehandlingsregler, herunder frister for behandling af anmodninger om aktindsigt, og forudsætter i den forbindelse, at der bevilges forvaltningen de fornødne økonomiske og personalemæssige ressourcer til at kunne imødekomme og overholde fristerne, idet det anføres, at fristerne ellers synes meningsløse.

Danske Havne anfører, at lovens mange nye bestemmelser om øget åbenhed kræver en større indsats fra det administrative personale, hvilket vil pålægge administrationerne en øget administrativ og økonomisk byrde, som ikke er skønnet i betænkningen. Det anføres, at der bør ske en

afvejning af ønsket om øget åbenhed og de ressourcer, som havnene pålægges ved forslaget gennemførelse.

Danske Regioner anfører, at lovudkastet vil betyde øget ressourceforbrug i regionerne. Der peges navnlig på forslaget om bestemmelser om dataudtræk og om kun at kunne kræve temaet for en anmodning om aktindsigt.

KL anfører, at lovudkastet må antages at ville medføre et betydeligt behov for tilførsel af ressourcer til kommunerne.

Ankestyrelsen bemærker, at der med lovudkastets § 37 er lagt op til, at klager over kommunernes afgørelser om aktindsigt behandles direkte af ankestyrelsen, hvilket må forventes at medføre et større antal sager og dermed behov for flere ressourcer i styrelsen. Tilsvarende vil ophævelsen af det subjektive identifikationskrav indebære et større ressourceforbrug.

[Økonomiske og administrative konsekvenser skal beskrives med bistand fra Økonomikontoret].

16.3. Andre spørgsmål

Advokatrådet bemærker, at det vedrørende lovudkastets § 8 om egenaces i betænkningen er anført, at den er identisk med den gældende lovs § 4, stk. 2, men at udtrykket ”eller andre” imidlertid er udgået, uanset at det af bemærkningerne fremgår, at også hensynet til andre kan føre til undtagelse. Efter rådets opfattelse kan der være et særligt hensyn til andre, der med styrke taler for at undtage oplysninger, så dette bør fremgå direkte af bestemmelsen.

Dansk Erhverv foreslår, at der indføres en form for sanktionsbestemmelse, så der f.eks. kunne være adgang for en klageinstans til at træffe beslutning om, at afgørelsen skal offentliggøres på myndighedens hjemmeside eller på anden måde skal bringes til offentlighedens kundskab. Det foreslås endvidere, at der føres statistik over forskellige myndigheders sagsbehandlingstider for så vidt angår sager om aktindsigt, herunder eventuelle klager over myndigheden og disses udfald.

DM-DJØFs FORSKERforum og **Åbenhedskomiteén** foreslår også, at der indføres egentlige sanktioner, hvis myndighederne ikke overholder lovudkastets tidsfrister.

KL gør vedrørende ikrafttrædelsestidspunkt opmærksom på, at der er behov for tid til omfattende undervisning af kommunale medarbejdere.

Dansk Journalistforbunds kredsformænd anfører, at lovudkastet vil fjerne den gældende offentlighedslovs § 5, hvorefter der er ret til aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet og udsendt af offentlige myndigheder. Det anføres, at denne bestemmelse er afgørende for, at borgere og journalister kan få indsigt i væsentlige beslutninger i det danske samfund.

DM-DJØFs FORSKERforum anfører ligeledes – under henvisning til lovudkastets §§ 23-25 – at det er drastisk at fjerne det redskab til aktindsigt, der følger af den gældende offentlighedslovs §§ 4-5.

Foreningen for Undersøgende Journalistik finder, at lovudkastets § 32, stk. 1, bør præciseres, og § 33, nr. 4, bør sløjfes. Desuden finder foreningen ikke, at generalklausulen i den gældende offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 6 (der videreføres med lovudkastets § 33, nr. 5), hvorefter oplysninger kan undtages fra aktindsigt i det omfang, der er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private eller offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet, er i overensstemmelse med lovens ånd.

Jesper Tynell anfører under henvisning til betænkningens side 576, at en begrænsning af retten til aktindsigt i forhold til såkaldte ad hoc myndigheder, ved at der gives medlemmerne af disse arbejdsgrupper mulighed for fremover at agere i gruppen efter instruktion fra deres overordnede, og ved at det tillades, at de dokumenter, medlemmer af ad hoc myndigheder modtager, fremover skal kunne udveksles med deres overordnede, uden at papirerne mister deres interne karakter, vil gøre det endog ganske vanskeligt at få indsigt i de såkaldte ad hoc myndigheders ofte væsentlige arbejde af stor samfundsmæssig betydning. Han anfører desuden under henvisning til betænkningens side 338 f., at det kraftigt anbefales, at SMS-beskeder, MMS-beskeder og særligt e-mails betragtes som dokumenter, uanset om de kan siges at have en formløs karakter. Han foreslår endvidere en begrænsning af general-klausulen i den nuværende offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 6. Han foreslår også, at der indføres sanktioner overfor myndigheder, der overskrider tidsfristerne og/eller hemmeligholder og/eller sletter dokumenter. Derudover foreslår han, at der indføres ret til at få aktindsigt i ikke-eksisterende dokumenter, som først eksisterer i det øjeblik f.eks. en journalliste eller en anden oversigt bliver genereret af et computerprogram og ret til aktindsigt i journallister

for samlejournaler. Endelig foreslår han en lovfæstning af, at myndigheder indenfor samme koncern ikke i offentlighedslovens forstand skal kunne betragtes som en og samme myndighed, hvorfor retten aktindsigt i korrespondance forsvinder.

Justitsministeriet er enig med Advokatrådet i, at udtrykket "eller andre" – på samme måde som i den gældende lovs § 4, stk. 2 – bør indgå i ordlyden af lovudkastets § 8 om egenaces (som Offentlighedskommissionen også har anført i bemærkningerne til udkastet til bestemmelsen). Justitsministeriet lægger til grund, at udtrykket er gledet ud af bestemmelsen i betænkningen ved en fejl.

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

For så vidt angår spørgsmålet om aktindsigt i dokumenter fra tværministerielle arbejdsgrupper mv., som sådanne arbejdsgruppers medlemmer udveksler med deres overordnede, skal Justitsministeriet bemærke, at Offentlighedskommissionen i betænkningen på side 576 har anført, at det er kommissionens opfattelse, at et dokument ikke bør miste sin interne karakter, når medlemmer af sådanne særlige ad-hoc myndigheder udleverer internt materiale til medlemmets foresatte i den myndighed eller organisation mv., som den pågældende er udpeget til at repræsentere i arbejdsgruppen, i det omfang udleveringen er nødvendig for medlemmets varetagelse af sin opgave i udvalget, herunder indhentelse af forhandlingsmandat. Dette svarer til den retsopfattelse, der er lagt til grund i forvaltningsmyndighedernes praksis. Kommissionens opfattelse har sin baggrund i, at de enkelte arbejdsgruppemedlemmer ikke repræsenterer sig selv, men vedkommende myndighed, der har indstillet eller udpeget de pågældende som medlemmer af udvalget. De synspunkter, som de enkelte medlemmer skal varetage og gøre gældende i arbejdsgruppen, er således ikke medlemmets egne, personlige synspunkter, men myndighedens synspunkter. Dette kommer også indirekte til udtryk ved, at det pågældende medlem kan udskiftes, hvis myndigheden finder behov herfor, f.eks. fordi medlemmet skifter fagområde indenfor den pågældende myndighed. Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at dokumenterne i det nævnte tilfælde ikke kan siges at blive udleveret til udenforstående – idet afgivelsen er begrundet i sådanne særlige forhold, at

den er omfattet af lovudkastets § 23, stk. 2 – og at de derfor ikke mister deres interne karakter. Det er dog på den anden side kommissionens opfattelse, at en videregivelse til den ”udpegende” forvaltningsmyndighed, der ikke sker med henblik på varetagelse af myndighedens interesser i arbejdsgruppen, indebærer, at dokumentet må anses for afgivet til udenforstående i offentlighedslovens forstand. Justitsministeriet er enig med Offentlighedskommissionen i disse betragtninger.

I forhold spørgsmålet om, hvorvidt myndigheder indenfor samme koncern i offentlighedslovens forstand skal betragtes som en og samme myndighed, bemærkes, at Offentlighedskommissionen i betænkningen på side 577 har anført, at der ved afgørelsen af, om forskellige enheder skal anses som selvstændige myndigheder, fortsat navnlig tages udgangspunkt i en organisatorisk præget vurdering af forholdet mellem de pågældende enheder (myndigheder), hvor der lægges vægt på en række forskellige momenter. Efter Justitsministeriets opfattelse bør dette fortsat være tilfældet, og ministeriet finder ikke, at der i offentlighedsloven bør foretages en nærmere regulering heraf.

For så vidt angår spørgsmålet om aktindsigt i SMS-beskeder, MMS-beskeder og e-mails skal Justitsministeriet bemærke, at ministeriet er enig med Offentlighedskommissionen i det, der er anført i betænkningen på side 338 f. Her giver kommissionen bl.a. udtryk for, at sms-beskeder for en principiel betragtning og under hensyn til, at lovens dokumentbegreb er teknologineutralt og således gælder uanset det pågældende materiales form og det bærende medie, vil kunne være omfattet af lovens dokumentbegreb. Som eksempel nævnes en sms-besked, der indeholder et afslag på en anmodning om aktindsigt. I forlængelse giver kommissionens udtryk for den opfattelse, at e-mails og sms-beskeder er omfattet af lovens dokumentbegreb, hvis den enkelte e-mail eller sms-besked indeholder oplysninger om faglige vurderinger eller oplysninger om en sags faktiske grundlag. I de tilfælde, hvor der – efter lovudkastets § 13 eller en ulovbestemt retsgrundsætning, jf. nærmere betænkningens kapitel 13 – gælder en notatpligt i forhold til den pågældende sms-besked eller e-mail, må sms-beskeden eller e-mailen også anses for omfattet af dokumentbegrebet. Det vil således bl.a. være tilfældet, hvis sms-beskeden eller e-mailen må karakteriseres som et væsentligt sagsekspeditionsskridt, f.eks. ved at myndigheden med en sms-besked meddeler borgeren en afgørelse i en sag. Det er dog kommissionens opfattelse, at sms-beskeder og e-mails kan 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. Justitsministeriet kan tilslutte sig de nævnte overvejelser med hensyn til afgrænsningen af, i hvilket omfang sms-beskeder eller e-mails er omfattet af lovens dokumentbegreb.

Om rækkevidden af generalklausulen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, som forslås videreført med lovudkastets § 33, nr. 5, kan Justitsministeriet henviser til betænkningens side 681 ff. Justitsministeriet kan desuden tiltræde det, som Offentlighedskommissionen anfører på betænkningens side 721, hvor det fremgår, at bestemmelsen har et snævert anvendelsesområde, og at den i første række skal tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådanne er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige. Bestemmelsen kan imidlertid også i særlige tilfælde anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne. Det er kommissionens opfattelse, at der fortsat er grundlag for at opretholde generalklausulen i den nye offentlighedslov, og at det stadigvæk skal gælde, at bestemmelsen alene kan anvendes, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet. Bestemmelsen bør således som hidtil have et snævert anvendelsesområde. Justitsministeriet kan tilslutte sig den nævnte afgrænsning af generalklausulen og finder ikke grundlag for at begrænse den anvendelsesområde.

Justitsministeriet bemærker endelig, at lovudkastets § 7, stk. 1, er enslydende med den gældende offentlighedslovs § 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. Lovudkastets § 7, stk. 2 indeholder – som anført i bemærkningerne til bestemmelsen, hvortil der henvises – en nærmere beskrivelse af, hvad aktindsigten omfatter, og er indholdsmæssigt identisk med den gældende offentlighedslovs § 5, stk. 1. Der ændres således med lovudkastets § 7, stk. 2, ikke på den grundlæggende ret til aktindsigt, der følger af den gældende offentlighedslovs § 5, stk. 1. Efter § 7, stk. 2, nr. 2, vil der være adgang til aktindsigt i en myndigheds journalliste (og andre indførelser journaler). Hertil kommer, at der med lovudkastets § 11 foreslås, at enhver kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer.

Der vil således være aktindsigt i sådanne oplysninger, uanset at sammenstillingen af oplysninger vil skulle ske ved hjælp af et computerprogram.

III. Lovforslaget

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

1. Der er 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.

2. 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 mv., 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.

3. I lovforslaget er der indsat en bestemmelse i § 5, stk. 3, som viderefører ordningen i den gældende offentlighedslov, hvorefter vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om, at loven helt eller delvist skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger mv., såfremt udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige, regionale eller kommunale midler.

4. Det er i pkt. 4.4.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger og i bemærkningerne til § 9 præciseret, at adgangen til at afslå at behandle en anmodning om aktindsigt vil forudsætte, at vedkommende myndighed mv. 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).

5. 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”.

Herudover er der i lovforslagets § 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).

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

7. Det er i ordlyden af bestemmelsen i § 15, stk. 1, præciseret, at pligten til at foretage journalisering 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 mv., der i medfør af stk. 4 har pligt til at journalisere, fra denne pligt.

8. 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 samtidig fore-

slået, at der i retsplejeloven indføres en adgang til aktindsigt i sådanne bødeforelæg.

9. 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.

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

11. Det er i pkt. 4.16.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger og i bemærkningerne til § 28 præciseret, at adgangen til at undlade at foretage ekstrahering med henvisning til, at det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug forudsætter, at vedkommende myndighed mv. 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).

12. 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.

13. 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.