



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 24. januar 2011
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2010-7650-0007
Dok.: CHE40570

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 5 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 14. december 2010.

Lars Barfoed

/

Jens-Christian Bülow

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 5 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90):

”Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 10. december 2010 fra Netværket Åbenhedstinget, jf. L 90 - bilag 3.”

Svar:

1. Netværket Åbenhedstinget har sendt et notat af 10. december 2010 til Folketingets Retsudvalg (herefter omtalt som notatet). Notatet indeholder foruden generelle synspunkter om forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven) (L 90) en række konkrete spørgsmål i forhold til enkelte dele af det nævnte lovforslag.

Notatet omtaler endvidere nogle spørgsmål vedrørende forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (ændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen) (L 91).

Herudover er der i notatet anført enkelte betragtninger vedrørende forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om aktindsigt m.v. (konsekvensændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen og af ændringer i forvaltningsloven og retsplejeloven) (L 92).

I det følgende gennemgås under pkt. 2-25 de spørgsmål i notatet, der vedrører forslaget til en ny offentlighedslov (herefter lovforslaget). Under pkt. 26 gennemgås spørgsmålene vedrørende forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven, og i pkt. 27 gennemgås betragtningerne vedrørende forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om aktindsigt m.v. I tilknytning til gennemgangen anføres Justitsministeriets kommentarer til de enkelte spørgsmål og betragtninger.

2.1. Der er i notatet vedrørende lovforslagets § 2 om lovens anvendelsesområde peget på, at lovforslaget ikke gælder for domstolene, Folketinget og organer knyttet til Folketinget. Det anføres i den forbindelse, at ifølge Europarådets konvention bliver medlemslande, der ratificerer konventionen, forpligtede til at sikre ved lov, at ”*public authorities*” bliver omfattet af konventionens regler om aktindsigt, og at ifølge konventionen hører bl.a. domstole og lovgivningsorganer til kredsen af ”*public authorities*” for så vidt angår de administrative funktioner, som domstolene og lovgivningsorganet udfører.

Det er desuden anført, at kongehuset ikke er omfattet af den gældende offentlighedslov, og at lovforslaget ikke vil ændre herved. Der stilles i den sammenhæng spørgsmål ved, om Kongehusets administration af offentlige midler fortsat skal holdes uden for offentlighedsloven. Det anføres, at der i sammenhæng hermed kan være grund til at overveje, om Kongehusets arkivalier fortsat skal holdes uden for arkivlovens almindelige regler for tilgængelighed.

2.2. Justitsministeriet lægger til grund, at den konvention, der henvises til i notatet, er Europarådets konvention om aktindsigt, som blev vedtaget af Ministerkomitéen den 27. november 2008 og åbnet for undertegnelse den 18. juni 2009 i forbindelse med justitsministtermødet i Tromsø (herefter omtalt som aktindsigtskonventionen). Den nævnte konvention er omtalt i pkt. 2.3.3 og pkt. 2.4.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Som anført i pkt. 2.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger er det Justitsministeriets opfattelse, at en vedtagelse af lovforslaget vil betyde, at Danmark som udgangspunkt lever op til forpligtelserne i henhold til konventionen. Dette gælder dog ikke for så vidt angår konventionens anvendelsesområde, idet forslaget – ligesom den gældende offentlighedslov – ikke vil finde anvendelse for Folketinget med tilhørende institutioner eller for domstolene, mens konventionen også tager sigte på sådanne institutioner i det omfang, de udfører administrative funktioner. Som ligeledes anført i pkt. 2.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger kan det for det andet ikke udelukkes, at den såkaldte generalklausul i lovforslagets § 33, nr. 5, der viderefører den gældende offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 6, nødvendiggør et forbehold i forhold til konventionen. Dette skyldes, at bestemmelsen i § 33, nr. 5, indebærer, at undtagelsesmulighederne i offentlighedsloven ikke er udtømmende angivet, og det kan give anledning til tvivl, om dette er foreneligt med konventionen. Som nævnt det anførte sted i bemærkningerne er det regeringens hensigt efter lovforslagets vedtagelse at ratificere konventionen og i den forbindelse tage de nødvendige forbehold.

Justitsministeriet skal i øvrigt bemærke, at offentlighedsloven – som anført i Offentlighedskommissionens betænkning på side 292 – også i sin hidtidige udformning alene har omfattet ”den offentlige forvaltning”. Det har i kommissionen været overvejet, om der er grundlag for at foreslå lovens anvendelsesområde udvidet, således at de øvrige statsorganer – Folketinget og domstolene – inddrages under loven, ligesom det har været overvejet, om loven bør udvides til at omfatte Kongehuset. Det var

kommissionens opfattelse, at der ikke er grundlag for at foreslå en sådan udvidelse, jf. betænkning nr. 1510/2009, side 292 f. (herefter benævnt betænkningen). Justitsministeriet er enig heri.

For så vidt angår arkivloven bemærkes, at denne lov henhører under kulturministerens ressortområde, og at det spørgsmål, der i notatet rejses vedrørende tilgængelighed efter arkivloven i forhold til Kongehuset arkivalier ikke ses at have betydning for spørgsmålet om offentlighedslovens anvendelsesområde.

3.1. Det er i notatet anført, at det vil være nyttigt at få afklaret, hvilke institutioner der vil blive omfattet lovforslagets § 3, stk. 1, nr. 1, hvorefter loven som udgangspunkt finder anvendelse på selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov. Det er anført, at klarhed om eksisterende institutioner kan opnås, hvis de enkelte ministerier udarbejder en liste over institutioner m.v., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov og dermed er omfattet af lovforslaget.

3.2. Justitsministeriet skal hertil bemærke, at som anført i pkt. 3.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger følger det allerede af gældende ret, at organer, der er oprettet ved det offentlige foranstaltning, f.eks. ved lov, som udgangspunkt betragtes som en del af den offentlige forvaltning (særlige forvaltningsmyndigheder), medmindre det i lovgivningen klart er forudsat, at organet ikke skal være en del af den offentlige forvaltning. Det følger af pkt. 4.1.1.2, jf. pkt. 4.1.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at det bl.a. med lovforslagets § 3, stk. 1, nr. 1, foreslås, at der sker en lovfæstelse af den retstilstand, der er beskrevet i det nævnte pkt. 3.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Der er på denne baggrund efter Justitsministeriets opfattelse ikke grundlag for at udarbejde en liste over institutioner m.v., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov.

4.1. Det er i notatet vedrørende lovforslagets § 4 om visse offentligt ejede selskaber bl.a. anført, at ud fra hensynet til at sikre offentligheden indsigt med udførelsen af samfundsmæssige opgaver i selskaber, hvor det offentlige har ejerdominans, vil en grænse på ”mere end 50 %” være mere indlysende end lovforslagets grænse på ”mere end 75 %”. Det er desuden anført, at det er vigtigt, at det i bemærkningerne præciseres, at undtagelsen i § 4, stk. 2, kun kan anvendes, hvis den altovervejende del af selskabets virksomhed er konkurrenceudsat. Det er anført, at det kan bidrage til yderligere afklaring, hvis det bliver præciseret, at undtagelsen ikke kan

benyttes til at undtage kommunalt ejede forsyningsvirksomheder og havneselskaber, når disse offentligt ejede virksomheder har et faktisk monopol eller monopollignende position inden for et geografisk område. Det er herudover anført, at det bør overvejes grundigt, om en generel undtagelse for Finansiell Stabilitet A/S, som der lægges op til i bemærkningerne, er velbegrundet. Endelig er det anført, at det er vigtigt at få sikkerhed for, at offentlighedsreglerne ikke kan omgås ved selskabskonstruktioner.

4.2. Justitsministeriet skal bemærke, at det fremgår af pkt. 4.3.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at en enig Offentlighedskommission vedrørende baggrunden for forslaget om, at selskaber, hvori mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder, skal være omfattet af offentlighedsloven, bl.a. har peget på, at udlægningen af en række centrale samfundsopgaver til offentligt ejede selskaber indebærer en forringelse af muligheden for indsigt i varetagelsen af opgaverne i forhold til, hvad der var gældende, da opgaverne (inden udlægningen) blev udført af forvaltningen. Herudover har kommissionen peget på, at en offentlig ejerandel på mere end 75 % indebærer, at selskabet har en sådan (organisatorisk og økonomisk) tilknytning til det offentlige, at selskabet – uanset at det er organiseret på et privatretligt grundlag og derfor i reglen skal drives på almindelige markedsvilkår – bør være omfattet af offentlighedsloven, mens offentlighedens interesse i indsigt i det offentliges udøvelse af ejerskabet af selskaber, hvor det offentlige ejer en mindre andel, er tilgodeset ved den indsigt, der følger af reglerne i bl.a. årsregnskabsloven.

Som anført i pkt. 4.3.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger har Justitsministeriet på dette punkt tiltrådt Offentlighedskommissionens forslag, herunder afvejning af på den ene side offentlighedens interesse i det offentliges udøvelse af ejerskabet og driften af offentlige selskaber og på den anden side den omstændighed, at disse selskaber er organiseret på rent privatretligt grundlag og derfor i reglen skal drives på almindelige markedsvilkår. Justitsministeriet kan ved denne afvejning ikke pege på forhold, der skulle tale for at fastsætte en anden grænse for offentligt ejerskab som kriterium for, om offentlighedsloven finder anvendelse, end den grænse på 75 %, som Offentlighedskommissionen efter nøje afvejning har foreslået i lovudkastets § 4. Dette gælder, selvom det offentlige vil kunne have fuld kontrol over et selskab, hvor mindre end 75 % af ejerandelene tilhører det offentlige.

Det bemærkes desuden, at Justitsministeriet ikke er enig i, at der vil være tale om en præcisering, hvis det blev lagt til grund, at undtagelsen i § 4, stk. 2, *kun* kan anvendes, hvis den altovervejende del af selskabets virksomhed er konkurrenceudsat. Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 4, forudsættes det således, at bestemmelsen i stk. 2 *navnlig* finder anvendelse i forhold til offentligt ejede selskaber, der ikke udøver forvaltningsvirksomhed, og som udøver virksomhed, der i altovervejende grad er konkurrenceudsat. Det bemærkes, at det anførte i lovforslagets bemærkninger svarer til, hvad en enig Offentlighedskommission har anført i bemærkningerne til den tilsvarende bestemmelse i kommissionens lovudkast, jf. betænkningens side 919.

I forlængelse heraf finder Justitsministeriet fortsat, at det kan være nærliggende under henvisning til karakteren af den virksomhed, der udøves i Finansiell Stabilitet A/S, at undtage dette selskab fra offentlighedslovens anvendelsesområde.

Justitsministeriet skal for så vidt angår det, som er anført i notatet om anvendelsen af lovforslagets § 4, stk. 2, i forhold til kommunalt ejede forsyningsvirksomheder og havneselskaber, der måtte have monopol eller en monopollignende position, pege på, at visse af den slags virksomheder vil være omfattet af den nye offentlighedslov i kraft af lovforslagets § 3, stk. 2, der omfatter (visse) elforsyningsvirksomheder, naturgasforsyningsvirksomheder og varmforsyningsanlæg. Bestemmelsen i lovforslagets § 4, stk. 2, vil ikke kunne anvendes til at undtage virksomheder omfattet af § 3, stk. 2, da bestemmelsen i § 4, stk. 2, ifølge forslaget alene vil kunne bruges til at undtage selskaber, der er omfattet af offentlighedsloven efter § 4, stk. 1. Det bemærkes i tilknytning hertil, at det i bemærkningerne til lovforslagets § 4 er anført, at hvis det af en anden lov end offentlighedsloven følger, at offentlighedsloven skal finde anvendelse for et bestemt selskab, kan bestemmelsen i § 4, stk. 2, heller ikke anvendes.

For så vidt angår de kommunale forsyningsvirksomheder, som ikke er omfattet af § 3, stk. 2, og kommunale havneselskaber er det Justitsministeriets opfattelse, at der ikke er grund til, at der skal gælde en særlig begrænset adgang til at undtage dem efter bestemmelsen i § 4, stk. 2, i forhold til, hvad der gælder andre selskaber.

Justitsministeriet skal endelig i forhold til det, der i notatet er anført om selskabskonstruktioner, bemærke, at det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 4, at det er forudsat, at loven finder anvendelse på de om-

handlede selskaber, uanset om der er tale om direkte eller indirekte offentligt ejerskab af mere end 75 % af ejerandelene. Ved indirekte ejerskab forstås ejerskab gennem en eller flere andre juridiske personer.

5.1. I notatet er det vedrørende lovforslagets § 5 om private, der er tillagt beføjelse til at træffe afgørelse på det offentliges vegne, anført, at det er vigtigt at få præciseret, at lovforslaget vil sikre offentligheden ret til indsigt i tilfælde, hvor *myndighedssager* overlades til private. Det er desuden anført, at det vil være nyttigt at få udarbejdet en oversigt fra alle ministerier over afgørelsessager, der ved eller i henhold til lov er udlagt til private virksomheder, foreninger mv.

Endelig er det anført, at undtagelsesbestemmelsen i § 5, stk. 2, som ikke indgik i Offentlighedskommissionens lovudkast, ikke er velbegrundet.

5.2.1. Justitsministeriet skal hertil bemærke, at det følger af lovforslagets § 5, stk. 1, at offentlighedsloven som udgangspunkt skal finde anvendelse på selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger m.v., i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at *træffe afgørelser* på statens, en regions eller en kommunes vegne. Det fremgår ikke af notatet, hvad der nærmere skal forstås ved ”*myndighedssager*”. Det er efter Justitsministeriets opfattelse imidlertid nærliggende at antage, at dette begreb også omfatter andre sager end sager, hvori der *træffes afgørelse*, og at der derfor ikke vil være tale om en præcisering, hvis det blev lagt til grund, at lovforslagets § 5 skulle omfatte alle tilfælde, hvor *myndighedssager* overlades til private. Det bemærkes, at der ved siden af § 5 foreslås en ny bestemmelse i lovforslagets § 6, hvorefter en forvaltningsmyndighed, der har overladt andre opgaver end afgørelseskompetence til en virksomhed m.v., som efter lovgivningen påhviler det offentlige, har pligt til at sikre, at den pågældende virksomhed løbende giver oplysninger til myndigheden om udførelsen af opgaverne.

Som anført i bemærkningerne til § 5 må det efter Justitsministeriets opfattelse forventes, at bestemmelsen kommer til at omfatte en bred vifte af forskellige private institutioner m.v. Denne vifte af institutioner m.v. 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 – som også anført i pkt. 3.4 i den kommenterede høringsoversigt – efter Justitsministeriets opfattelse ikke hensigtsmæssigt at opregne alle eksempler efter gældende ret på private, der

træffer afgørelse på det offentliges vegne, 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 m.v. i en konkret situation vil være omfattet af offentlighedsloven, følger af et enkelt og entydigt kriterium i § 5 (om institutionen m.v. ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelse på statens, en regions eller en kommunes vegne).

5.2.2. Justitsministeriet har – i modsætning til i § 5 i Offentlighedskommissionens lovudkast – fundet grund til at indsætte en bestemmelse i § 5, stk. 2, om, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler, der indebærer, at offentlighedsloven ikke finder anvendelse i forhold til institutioner m.v., der træffer afgørelse på statens, en regions eller en kommunes vegne. Om begrundelsen herfor henvises til pkt. 4.3.2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvor det er anført, at det efter Justitsministeriet opfattelse ikke kan udelukkes, at der kan forekomme tilfælde, hvor tungtvejende hensyn betyder, at indsigt efter offentlighedsloven i institutioner m.v., som er oprettet på privat initiativ og privat retsgrundlag, vil være uhensigtsmæssig. Det vil f.eks. efter omstændighederne kunne være tilfældet, hvor kompetencen til at træffe afgørelse i forhold til den enkelte borger på et bestemt område er placeret hos en privat aktør i tilknytning til anden virksomhed, som den private aktør udøver i forhold til den pågældende borger, og hvor det efter en konkret vurdering vil forekomme særligt byrdefuldt for den private at blive omfattet af offentlighedsloven for så vidt angår afgørelsesvirksomheden. Det er imidlertid det anførte sted i bemærkningerne forudsat, at muligheden for i medfør af § 5, stk. 2, at gøre undtagelse fra § 5, stk. 1, alene bringes i anvendelse, hvor der kan peges på særlige hensyn.

6.1. Det er i notatet vedrørende lovforslagets § 6 om overladelse af visse opgaver fra en myndighed til private anført, at udredninger, evalueringer og tilsyn indgår som et naturligt led i de lovbestemte opgaver, der skal løses af offentlige myndigheder, og at det er vigtigt at få præciseret, at myndigheder, der benytter private konsulentfirmaer til sådanne opgaver, skal sikre, at datagrundlag indsendes til myndigheden senest i forbindelse med aflevering af rapporten m.v.

6.2. Justitsministeriet skal hertil bemærke, at lovforslagets § 6 – som svarer til det, en enig Offentlighedskommission har anbefalet – vedrører tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed *overlader* en virksomhed m.v. at

udføre opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige. Justitsministeriet har forstået notatet således, at det lægger op til, at myndigheder skal sikre sig det omtalte datagrundlag, selvom myndigheden ikke overlader den lovbestemte opgave til en privat. Dette vil imidlertid ikke være en præcisering, men derimod en udvidelse i forhold til Offentlighedskommissionens forslag, som Justitsministeriet ikke finder, at der er behov for.

7.1. I notatet er det vedrørende lovforslagets § 7 (hovedreglen om retten til aktindsigt) anført, at det er vigtigt, at Folketinget i forbindelse med den nye lovgivning bekræfter, at ministres særlige rådgivere, som er ansatte i ministerierne, er omfattet af offentlighedsloven, når de udfører rådgivning og pressebetjening m.v., uanset om arbejdet er knyttet til ministerens rolle som øverste chef for forvaltningen eller som partipolitiker.

7.2. Justitsministeriet er enig i, at en ministers særlige rådgiver, der er ansat i et ministerium, er omfattet af offentlighedslovens regler. Ministeriet skal i den forbindelse henvise til, at det i bemærkningerne til lovforslagets § 7 er omtalt, at ministres 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. Det anførte omfatter også tilfælde, hvor et dokument er udarbejdet m.v. til ministeren, herunder af hensyn til dennes funktion som regeringspolitiker.

Justitsministeriet er derimod ikke enig i, at materiale, som den særlige rådgiver modtager, afsender eller udarbejder i tilknytning til ministerens funktion som partipolitiker, er omfattet af offentlighedsloven. 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 således – som følge af lovforslagets § 7, stk. 1, og i overensstemmelse med gældende ret – ikke være omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens regler. Det skyldes, at sådanne dokumenter ikke af den særlige rådgiver vil have været undergivet admini-

strativ 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 vil der ikke være aktindsigt heri, fordi dokumentet i det konkrete tilfælde ikke ville vedrøre en aktivitet, som udøves af det offentlige. Der henvises også på dette punkt til bemærkningerne til lovforslagets § 7.

Det bemærkes – som ligeledes anført i bemærkningerne til lovforslagets § 7 – at hvis de dokumenter, som en særlig rådgiver bruger til en opgave, der kun er knyttet til ministerens funktion som partipolitiker, tidligere er indgået i administrativ sagsbehandling hos f.eks. det ministerium, som den særlige rådgiver er ansat i, vil dokumenterne – som en del af vedkommende ministerielle sag – være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler. Tilsvarende vil dokumenter, som en særlig rådgiver udarbejder eller bruger til en opgave, der kun er knyttet til ministerens funktion som partipolitiker, og som efterfølgende er indgået i administrativ sagsbehandling hos f.eks. det ministerium, som den særlige rådgiver er ansat i – som en del af ministeriets sag – være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens regler fra det tidspunkt, hvor dokumenterne er indgået i en sådan administrativ sagsbehandling.

Det anførte vedrørende omfanget af retten til aktindsigt efter lovforslaget i materiale, som den særligere rådgiver modtager, afsender eller udarbejder, svarer efter Justitsministeriets opfattelse til gældende ret.

8.1. Det er i notatet vedrørende lovforslagets § 11 om dataudtræk anført, at der er foretaget en tilføjelse til betingelserne for dataudtræk i forhold til forslaget fra Offentlighedskommissionen, idet der til kravet om, at dataudtræk skal kunne ske ved enkle kommandoer er tilføjet et krav om, at det skal kunne ske ved få kommandoer. Det er anført, at denne tilføjelse svækker den nye rettighed, og at kravet i øvrigt ikke er velbegrunder. Det tidsmæssige forbrug må være afgørende, og det har ikke nødvendigvis sammenhæng med antallet af kommandoer. Få kommandoer kan i nogle tilfælde være komplicerede, mens en længere række kommandoer i andre tilfælde kan være nemme og hurtige. Det er desuden anført, at en myndighed kan tænkes at ville bistå en journalist eller forsker, selv om der kræves mere end enkle kommandoer, men at persondataloven i så fald kan blokere herfor. Det er anført, at lovforslagets krav om anonymisering af fortrolige data må være tilstrækkelig sikring, og at det vil være nyttigt at få præciseret under Folketingets arbejde med lovforslaget, at personda-

taloven ikke hindrer anonymiserede dataudtræk, som myndigheder giver uden at være forpligtede hertil.

Det er desuden vedrørende § 11 henvist til, at der er tilføjet et stk. 2, som ikke indgik i det forslag, der var enighed om i Offentlighedskommissionen. Ifølge stk. 2 gælder retten til dataudtræk ikke med hensyn til oplysninger omfattet af persondataloven § 10. Det er anført, at ”stk. 2 [er] unødvendig, og tilføjelsen skaber derfor alvorlig tvivl.”

Herudover er det i notatet anført, at det er vigtigt at sikre, at offentlighedens ret til dataudtræk ikke er begrænset til databaser, der formelt føres af eller for en offentlig myndighed, men også gælder ved databaser, som det offentlige har brugsret til. Det er endelig anført, at det vil styrke den samfundsmæssige og erhvervsmæssige udnyttelse af data, hvis Folketinget præciserer, at de særlige regler for indtægtsdækket virksomhed ikke giver grundlag for, at offentlige myndigheder bruger gebyrer for aktindsigt og dataudtræk til at dække omkostninger ved det offentliges basisvirksomhed.

8.2.1. Justitsministeriet skal bemærke, at ministeriet med lovforslagets § 11 har tiltrådt Offentlighedskommissionens forslag om, at der som udgangspunkt skal være ret til såkaldt dataudtræk (sammenstilling af oplysninger i databaser). Den ændrede formulering af bestemmelsen i § 11 set i forhold til kommissionens lovudkast er endvidere foretaget af lovtekniske grunde.

Det følger af Offentlighedskommissionens lovudkast, at retten til dataudtræk skal gælde, hvis dataudtrækket (rent teknisk) kan gennemføres ved ”enkle kommandoer”.

I Justitsministeriets forslag er dette udtryk ændret til ”få og enkle kommandoer”, og baggrunden herfor er, at den ændrede formulering efter Justitsministeriets opfattelse i højere grad afspejler indholdet af den betingelse for dataudtræk, som Offentlighedskommissionen har foreslået jf. pkt. 2.3.2.7 og pkt. 4.5.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Udtrykket ”enkle kommandoer” i kommissionens lovudkast tager således ifølge bemærkningerne til lovudkastet sigte på at varetage hensynet til den ressourcemæssige belastning af den offentlige forvaltning, som en ret til dataudtræk vil indebære. Offentlighedskommissionen har i overensstemmelse hermed i betænkningen (side 934) i bemærkningerne til § 11

bl.a. fremhævet, at "[b]etingelsen om enkle kommandoer vil [...] ikke være opfyldt, hvis sammenstillingen [...] ikke kan foretages i løbet af kort tid". Kommissionen har desuden i betænkningen (side 372) anført, at den aktindsigtssøgende ikke kan kræve, at vedkommende forvaltningsmyndighed foretager et stort antal forskellige sammenstillinger, selv om sammenstillingerne hver især kan foretages ved enkle kommandoer.

Justitsministeriets tilføjelse af udtrykket "få" i lovforslaget skal på denne baggrund ses i lyset af, at ordlyden af § 11 i kommissionens lovudkast umiddelbart kunne give indtryk af, at der var ret til at få foretaget et dataudtræk, som kræver mange kommandoer, der hver især var enkle at foretage, selvom udtrækket ikke nødvendigvis som forudsat af kommissionen ville kunne foretages i løbet af kort tid og derved alene uden brug af væsentlige ressourcer.

Formuleringen "få og enkle" giver således efter Justitsministeriets opfattelse et mere retvisende billede af den retstilstand, som en enig Offentlighedskommission (og Justitsministeriet) lægger op til, og den er derfor efter ministeriets opfattelse af lovtekniske grunde at foretrække.

Det bemærkes, at der ikke er noget til hinder for, at en myndighed vælger at meddele dataudtræk i videre omfang, end der er pligt til efter § 11 (meddeler meroffentlighed), f.eks. hvor dataudtrækket ikke kan foretages ved få og enkle kommandoer. Det forudsætter dog, at videregivelsen af eventuelle personoplysninger sker inden for rammerne af persondataloven. Justitsministeriet er således enig i det, der er anført i notatet, om, at persondataloven ikke hindrer anonymiserede dataudtræk, som myndigheder giver uden at være forpligtede hertil, så længe der foretages en tilstrækkelig effektiv anonymisering af de pågældende personoplysninger. Der henvises herom til betænkningens kapitel 17, pkt. 5.2.2 (side 703 ff.). Justitsministeriet finder ikke, at der er behov for en præcisering af det anførte i lovforslaget.

8.2.2. Bestemmelsen i § 11, stk. 2, hvorefter retten til dataudtræk efter § 11, stk. 1, ikke finder anvendelse med hensyn til personoplysninger omfattet af persondatalovens § 10, skal ses i lyset af Datatilsynets høringsvar vedrørende lovudkastet, jf. pkt. 5 i den kommenterede høringsoversigt. Bestemmelsen i § 11, stk. 2, er ny i forhold til Offentlighedskommissionens lovudkast, og om baggrunden for bestemmelsen henvises i øvrigt til pkt. 4.5.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Som det fremgår det anførte sted i bemærkningerne, har stk. 2 til formål at skabe overensstemmelse mellem bestemmelsen i § 11 om ret til dataudtræk og persondatalovens bestemmelser om personoplysninger, som alene behandles med henblik på statistik eller videnskabelige undersøgelser. Persondatalovens § 10, stk. 1, fastsætter således, at personoplysninger som nævnt i persondatalovens § 7, stk. 1, eller § 8 må behandles, hvis dette alene sker med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig betydning, og hvis behandlingen er nødvendig for udførelsen af undersøgelserne. Det er i persondatalovens § 10, stk. 2, fastsat, at sådanne oplysninger ikke senere må behandles i andet end statistisk eller videnskabeligt øjemed, og at det samme gælder behandling af andre oplysninger, som alene foretages i statistisk eller videnskabeligt øjemed, jf. persondatalovens § 6. Det følger af persondatalovens § 32, stk. 4, at persondatalovens § 31, stk. 1, om den registreredes indsigt ikke finder anvendelse, hvis oplysningerne udelukkende behandles i videnskabeligt øjemed, eller hvor oplysningerne kun opbevares i form af personoplysninger i det tidsrum, som kræves for at udarbejde statistikker. Uden tilføjelsen i § 11, stk. 2, i lovforslaget ville der således efter offentlighedsloven kunne være videre ret til indsigt i oplysninger, der alene behandles med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig betydning, end der er ret til efter persondataloven. En sådan retstilstand ville efter Justitsministeriet opfattelse være uhensigtsmæssig og ville bl.a. – i strid med formålet med bestemmelserne i persondatalovens § 10 og § 32, stk. 4 – medføre en risiko for, at det ville blive vanskeligt for offentlige myndigheder at indsamle oplysninger til brug for statistiske eller videnskabelige undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig betydning.

For så vidt angår rækkevidden af bestemmelsen i lovforslagets § 11 bemærkes, at det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen (og af side 934 i Offentlighedskommissionens betænkning), at udtrykket ”en myndigheds databaser” – foruden de databaser som myndigheden selv har oprettet og fører – også dækker forvaltningens databaser, hvor driften er udliciteret til en privat virksomhed. Justitsministeriet finder ikke grundlag for at udvide bestemmelsen til også at dække tilfælde, hvor en myndighed har ”brugsret” til en database, der – f.eks. i erhvervsmæssigt øjemed – er oprettet og føres af private. Efter Justitsministeriets opfattelse bør der således f.eks. ikke gælde en ret til dataudtræk hos en myndighed i en database med kommenterede love (f.eks. Karnovs Lovsamling), som myndigheden af en privat erhvervsdrivende har købt en ret til, at myndighedens medarbejdere kan benytte.

Med hensyn til udtræk fra databaser, der drives for det offentlige af private, er der i bemærkningerne til lovforslagets § 11 henvist til betænkningens kapitel 11, pkt. 4.3, hvor det på side 373 f. er anført, at en række af forvaltningsmyndighedernes databaser er udliciteret til private virksomheder. Dataudtræk fra disse databaser forudsætter direkte betaling til virksomheden, og erfaringsmæssigt er prisen relativ høj for selv forholdsvis ukomplicerede dataudtræk, der ikke er forudsat i kontrakten med virksomheden. En enig Offentlighedskommission giver i betænkningen udtryk for, at omkostningerne til sådanne udtræk i sidste ende skal bæres af den, der har anmodet om sammenstillingen, og at forvaltningsmyndighederne således skal have dækket betalingen til virksomhederne, jf. side 373. Det er i forlængelse af det anførte kommissionens opfattelse, at forvaltningsmyndighederne i tilfælde af udlicitering af driften af myndighedernes databaser bør søge at få indført bestemmelser i ”udliciteringskontrakten”, der beskriver proceduren ved anmodning om dataudtræk efter offentlighedsloven, herunder om, at vedkommende virksomhed skal foretage dataudtræk til en pris, der i det væsentligste svarer til omkostningerne, hvis udtrækket skal foretages som følge af en anmodning, der er indgivet efter offentlighedsloven.

For så vidt angår det anførte i notatet om fastsættelse af gebyrer for aktindsigt og dataudtræk i forhold til det offentliges udøvelse af indtægtsdækket virksomhed, bemærkes, at det fremgår af betænkningens side 375 og side 812 f., at lovudkastets bestemmelser – herunder bestemmelsen i § 11 og det foreslåede krav om, at myndighederne alene kan kræve de direkte omkostninger dækket i forbindelse med sammenstillingen – ikke gælder i de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed f.eks. i form af salg af dokumenter eller salg af sammenstilling af oplysninger oppebærer en indtægt på grundlag af salg af det pågældende materiale. Justitsministeriet finder ikke grundlag for at lægge noget andet til grund i forhold til det fremsatte lovforslag.

9.1. I notatet er det vedrørende lovforslagets § 12 om ret til indsigt i databeskrivelser anført, at det med lovforslagets § 12, stk. 3, 2. pkt. – i modsætning til i Offentlighedskommissionens lovudkast – foreslås fastsat, at offentlige myndigheder ikke skal udarbejde en databeskrivelse, hvis det vil kræve et væsentligt ressourceforbrug. Det er anført, at dette ikke er rimeligt.

9.2. Justitsministeriet skal hertil bemærke, at ministeriet som anført i pkt. 4.5.2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger har tiltrådt Offentlig-

hedskommissionens forslag om ret til indsigt i databeskrivelsen, jf. lovforslagets § 12.

I lovforslagets § 12, stk. 3, 1. pkt., er det i overensstemmelse hermed anført, at forvaltningsmyndighederne i forhold til databaser, som etableres eller udvikles efter lovens ikrafttræden, skal sikre sig, at der udarbejdes en databeskrivelse med henblik på, at der kan meddeles indsigt heri.

Der er endvidere ikke nogen modsætning mellem den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 12, stk. 3, 2. pkt. – hvorefter pligten til at udarbejde databeskrivelse ikke gælder, hvis udarbejdelsen af en databeskrivelse vil indebære et væsentligt ressourceforbrug – og Offentlighedskommissionens lovudkast. Det følger således af lovudkastet, at pligten til at udarbejde databeskrivelse skal gælde ”i almindelighed”. En enig Offentlighedskommission har i bemærkningerne til bestemmelsen (betænkningens side 937) præciseret, at udtrykket ”i almindelighed” sigter til, at forpligtelsen til at udarbejde en databeskrivelse i forhold til databaser, der etableres eller udvikles efter lovens ikrafttræden, ikke gælder i de særlige tilfælde, hvor det drejer sig om en meget omfattende database med sammensatte data, og hvor udarbejdelsen af en databeskrivelse derfor vil indebære et væsentligt ressourceforbrug.

Den ændrede formulering i lovforslaget i bestemmelsen i § 12 skyldes, at Justitsministeriet af lovtekniske grunde har fundet, at indholdet af den begrænsning i pligten til at udarbejde databeskrivelse, som Offentlighedskommissionen foreslår med udtrykket ”i almindelighed”, bør fremgå direkte af bestemmelsens ordlyd. Der kan endvidere henvises til, at det i bemærkningerne til bestemmelsen er fremhævet, at bestemmelsen i praksis formentlig kun vil finde anvendelse i forhold til meget omfattende databaser med sammensatte data.

10.1. Det er i notatet vedrørende lovforslagets § 14 om meroffentlighedsprincippet (og § 20 om undtagelse af sager om lovgivning, før lovforslag er fremsat) anført, at sager om lovgivning (herunder høringsvar) først bliver omfattet af aktindsigt, når lovforslag er fremsat. Det anføres i den forbindelse, at Offentlighedskommissionen i betænkningen på side 762 forudsætter, at interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en lovgivningssag, i almindelighed udleveres. Det anføres, at det er nærliggende, at Folketinget præciserer, at denne forudsætning som udgangspunkt må gælde høringsvar, som ministerier modtager om lovud-

kast, således at offentligheden (og Folketingets Retsudvalg) ikke nødvendigvis skal vente til lovforslagets fremsættelse med denne indsigt.

10.2. Justitsministeriet skal hertil bemærke, at Offentlighedskommissionen i betænkningens kapitel 20, pkt. 3.5.1 (side 762), hvortil der er henvist i pkt. 4.6.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, har anført, at det forudsættes, at interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en lovgivningssag, i almindelighed udleveres efter lovudkastets § 14, stk. 2, om meroffentlighed allerede fra den faktiske offentliggørelse af et udkast til et lovforslag; det vil sige fra det tidspunkt, hvor det pågældende udkast sendes i ekstern høring og offentliggøres på Høringsportalen (og ikke først fra det senere tidspunkt, hvor lovforslaget måtte blive fremsat for Folketinget). Denne forudsætning hos kommissionen må antages at bygge på, at fra det tidspunkt, hvor lovudkastet er offentliggjort, viger hensynet til den (regerings)politiske beslutningsproces for hensynet til, at indsigt i de interne faglige vurderinger i endelig form kan bidrage til at kvalificere den offentlige debat om det offentliggjorte lovudkast med henblik på, at offentligheden kan tage stilling til og drøfte det pågældende (offentliggjorte) initiativ på de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer forslaget på, jf. betænkningen side 634 f. Justitsministeriet er enig med Offentlighedskommissionen heri.

Der er imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse ikke holdepunkter for, at Offentlighedskommissionen har forudsat, at noget tilsvarende skulle gælde i forhold til de høringssvar, som modtages vedrørende et lovgivningsinitiativ, og det fremsatte lovforslag bygger heller ikke på, at høringssvar i almindelighed bør udleveres, selvom vedkommende lovforslag ikke er fremsat. Der vil således ikke – som anført i notatet – være tale om en præcisering, men om en udvidelse, hvis det blev forudsat, at der som udgangspunkt skulle være adgang til indsigt i høringssvar i sådanne tilfælde, før et lovforslag måtte være fremsat.

11.1. I notatet er det vedrørende lovforslagets § 15 om journalisering anført, at forslaget er ændret væsentligt i forhold til Offentlighedskommissionens udkast, idet journaliseringspligten for interne dokumenter ifølge lovforslaget kun gælder for dokumenter, der har en endelig form. Det er anført, at bemærkningerne herom giver myndighederne et frit skøn med hensyn til, om et internt dokument skal betragtes som endeligt, og det tilrådes at følge Offentlighedskommissionens betænkning side 948, hvor det bl.a. fremgår, at interne dokumenter er endelige, når de har været tilagt faktisk betydning i forbindelse med behandlingen af en sag.

Det er desuden i notatet anført, at udover dato og kort tematisk angivelse bør det indgå i minimumskravene i § 15, stk. 3, at journalsystemet indeholder information om, hvilke myndigheder, virksomheder eller andre organisationer, der har sendt eller skal modtage et dokument. Det anføres, at der kan sammenlignes med journaliseringskrav i andre nordiske lande og lovforslagets krav til postlisteforsøg, jf. § 16, stk. 2, nr. 2.

11.2. Justitsministeriet skal hertil bemærke, at ministeriet – som anført i pkt. 4.7.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger – med lovforslagets § 15 har tiltrådt Offentlighedskommissionens forslag om, at der for myndighederne skal være pligt til at journalisere dokumenter af betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt.

Det følger endvidere – i modsætning til Offentlighedskommissionens lovudkast – udtrykkeligt af bestemmelsen i lovforslagets § 15, stk. 1, at også interne dokumenter skal journaliseres, når de foreligger i endelig form.

I modsætning til, hvad der fulgte af Offentlighedskommissionens udkast til § 15, stk. 1, jf. herved betænkningens side 873 f. og 947 f., vil der imidlertid ikke efter den foreslåede bestemmelse gælde en pligt til (rent undtagelsesvist) at journalisere udkast til interne dokumenter. Det er ikke Justitsministeriets opfattelse, at dette kan anses for en væsentlig ændring i forhold til Offentlighedskommissionens lovudkast.

Justitsministeriet har endvidere som det fremgår i den nærmere omtale i pkt. 4.7.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger været opmærksom på, at Offentlighedskommissionen i betænkningen har forudsat, at det rent undtagelsesvist kan forekomme, at også udkast til interne dokumenter har betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt og derfor omfattes af Offentlighedskommissionens journaliseringsbestemmelse. I forbindelse med udformningen af den nye lovbestemmelse om journalisering har Justitsministeriet imidlertid – ligesom Offentlighedskommissionen – lagt vægt på, at en ny lovbestemmelse så vidt muligt afklarer den tvivl, der hidtil har været med hensyn til, hvilke dokumenter der som udslag af god forvaltningsskik skal journaliseres. Det er i den forbindelse Justitsministeriets opfattelse, at der er et særligt behov for, at en lovbestemmelse, der er rettet til og skal administreres af en stor del af den offentlige forvaltning, er klar.

Det er derfor Justitsministeriets opfattelse, at såvel lovtekniske som ressourcemæssige grunde taler for den afgrænsning af den nye journaliseringspligt (interne dokumenter i endelig form), som er foreslået med lovforslagets § 15. Den foreslåede afgrænsning afspejler således efter ministeriets opfattelse på en klarere måde den grundlæggende ordning, som Offentlighedskommissionen reelt lægger op til, og vil i højere grad end kommissionens journaliseringsbestemmelse afklare retstilstanden i forhold til, hvilke dokumenter der skal journaliseres.

Der er efter Justitsministeriets opfattelse ikke – som anført i notatet – med lovforslaget overladt forvaltningsmyndighederne et frit skøn med hensyn til, om et dokument er endeligt. Når det gælder spørgsmålet om, hvornår et udkast foreligger i endelig form, er det i bemærkningerne til § 15 anført, at det i sagens natur i første række vil bero på opfattelsen hos den myndighed, som udarbejder et internt dokument, om dokumentet foreligger i endelig form. Det er imidlertid anført, at det dog formentligt i almindelighed vil være udtryk for, at det pågældende dokument foreligger i endelig form, hvis det har været tillagt faktisk betydning i forbindelse med behandlingen af den pågældende sag.

Ifølge lovforslagets § 15, stk. 3, skal en myndigheds journalsystem være indrettet således, at det – i forhold til de dokumenter, der journaliseres – indeholder oplysninger om dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse og en kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold. Dette svarer til de krav, som en enig Offentlighedskommission lagde op til med kommissionens forslag til § 15.

Som anført i betænkningen på side 880 indeholder lovgivningen ikke i dag krav til, hvordan offentlige myndigheders journaler skal føres, eller hvilke oplysninger der skal fremgå af disse vedrørende 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) m.v. 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 lovforslagets § 15, stk. 3. Det er i den sammenhæng Justitsministeriets opfattelse, at bl.a. ressourcemæssige hensyn taler for, at der ikke stilles krav om, at der medtages oplysninger om det enkelte dokument,

som ikke hænger sammen med de hensyn, som ligger bag førelsen af et journalsystem.

Der er på den anførte baggrund efter Justitsministeriets opfattelse ikke grundlag for at indføre en generel pligt for myndighederne til at sikre, at journalsystemet indeholder oplysninger om, hvilke myndigheder, virksomheder eller organisationer der har sendt eller modtaget et dokument.

12.1. I notatet er det vedrørende lovforslagets § 16 om en forsøgsordning med postlister bl.a. anført, at det er vigtigt, at Offentlighedskommissionens anbefalinger bliver fulgt, og at det vil være nyttigt at inddrage erfaringerne fra de kommuner, der er længst fremme, og fra den nye norske model for offentlig adgang til aktlister i den statslige forvaltning.

12.2. Justitsministeriet har noteret sig synspunkterne i notatet og skal bemærke, at som anført i bemærkningerne til § 16 er formålet med forsøgsordningen at få et dækkende billede af arbejds- og ressourcebelastningen ved at føre en postliste samt, i hvilket omfang den vil blive anvendt af offentligheden. Derfor bør forsøgsordningen i det mindste omfatte et enkelt ministeriums departement, en underliggende styrelse samt den centrale forvaltning i en region og i en større kommune.

13.1. Det er i notatet vedrørende lovforslagets § 22 anført, at offentlige forvaltninger typisk fører kalendere om de ansattes deltagelse i møder, rejser m.v. for at sikre nem adgang til information om mulighederne for kontakt til de ansatte, og at kalenderne typisk har både en intern og en ekstern funktion. Det er anført, at behovet for beskyttelse af oplysninger om private forhold ikke kan begrunde, at kalendere undtages som helhed, og at hvis formålet er at beskytte oplysninger om private forhold i kalendere, kunne det nemt gøres ved en præcisering eller en tilføjelse til undtagelsen om enkeltpersoners private forhold (§ 30, nr. 1).

Desuden foreslås det i notatet, at der – som anbefalet af Offentlighedskommissionens mindretal – sker en lovfæstelse af kravet til ministres aktive information.

13.2. Justitsministeriet skal hertil bemærke, at ministeriet som anført i pkt. 4.13.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger kan tiltræde Offentlighedskommissionens flertals udkast til en bestemmelse, der undtager alle sager om førelse af en kalender fra aktindsigt, jf. lovforslagets § 22.

Som anført i pkt. 4.13.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger kan Justitsministeriet i den forbindelse tilslutte sig, at der også i forhold til andre end ministre er behov for at sikre kalenderen som et nødvendigt praktisk planlægningsredskab og for at beskytte privatsfæren. Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, at den foreslåede undtagelse ikke indebærer et væsentligt indgreb i offentlighedens adgang til information, idet det ikke kan antages, at der er en særlig offentlig interesse i at få aktindsigt i offentligt ansattes kalendere, ligesom sådanne kalendere ikke generelt kan antages at indeholde oplysninger af særlig interesse for offentligheden. I den sammenhæng må det også tages i betragtning, at der i forhold til alle ansatte i det offentlige tjeneste vil være aktindsigt i oplysninger om tjenesterejser, jf. lovforslagets § 21, stk. 3, ligesom der i overensstemmelse med lovens almindelige regler vil kunne søges aktindsigt i bilag m.v. for konkrete udgifter, der afholdes som led i varetagelsen af det offentlige hverv, herunder møder m.v.

For så vidt angår spørgsmålet om en lovfæstelse af den politiske aftale om en åbenhedsordning for ministre skal Justitsministeriet henvise til pkt. 9 i den kommenterede høringsoversigt. Det nævnte sted har Justitsministeriet henvist til, 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 112 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 på grund af lovforslagets § 22 heller ikke omfattet af det foreliggende lovforslag. 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, hvorefter 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, under hensyntagen til skiftende tiders behov. Der er derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke grund til at lovfæste den nævnte politiske aftale om en åbenhedsordning.

14.1. I notatet er det vedrørende lovforslagets § 24 om undtagelse af visse dokumenter til brug for ministerbetjening fra retten til aktindsigt bl.a. anført, at reglen kan give et større ”frirum” til at udveksle idéer og overvejelser under forberedelsen af en sag, men at det er afgørende for den demokratiske kontrol, at undtagelsen fra aktindsigt begrænses til forberedelse af sager, og at undtagelsen ikke må kunne bruges til at skjule beslutningsgrundlag. Det er anført, at bestemmelsen om ministerbetjening derfor må vurderes i sammenhæng med retten til indsigt i sagens faktiske grundlag (§ 28) og undtagelsen for de faglige vurderinger i endelig form, der indgår i grundlaget for ministerbeslutninger m.v. (§ 29).

14.2. Justitsministeriet har noteret sig det, der er i notatet er anført vedrørende § 24, herunder at der i notatet ikke anbefales ændringer i den ordning, som lovforslagets § 24 lægger op til.

Justitsministeriet er endvidere enig i, at bestemmelsen i § 24 må ses i sammenhæng med §§ 28-29. Bestemmelsen i § 28 indebærer, at der som udgangspunkt er pligt til bl.a. fra dokumenter omfattet af § 24 at udlevere (ekstrahere) visse faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger. Efter § 29 er der endvidere som udgangspunkt pligt til fra bl.a. dokumenter omfattet af § 24 at udlevere oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende, medmindre oplysningerne findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner.

15.1. Der er i notatet vedrørende lovforslagets § 25 – hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem KL, Danske Regioner samt disses medlemmer i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger med staten eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer – anført, at det er vigtigt at få klargjort grænserne for den nye undtagelse og bl.a. få præciseret, at den ikke kan begrunde undtagelser for udtalelser som f.eks. hørings svar, der afgives af politiske organer i kommuner og regioner.

15.2. Justitsministeriet skal bemærke, at det fremgår af bemærkningerne til § 25, at bestemmelsen bl.a. har til formål at sikre lighed mellem på den ene side KL, Danske Regioner, kommunerne og regionerne og på den anden side staten i forbindelse med økonomiske og politiske for-

handlinger mellem de nævnte parter, og den indebærer således, at et kommunalt eller regionalt dokument vil kunne undtages fra aktindsigt i de situationer, hvor et tilsvarende statsligt dokument, ville kunne undtages fra aktindsigt som et ministerbetjeningsdokument efter lovforslagets § 24, stk. 1. Som ligeledes anført i bemærkningerne til bestemmelsen sigtes der med udtrykket ”økonomiske forhandlinger med staten” bl.a. til de forhandlinger, som KL og Danske Regioner har med regeringen om de årlige rammer for udviklingen i kommunernes og regionernes økonomi. Herudover sigtes navnlig til det løbende budgetsamarbejde med staten, herunder til de kvartalsvise/halvårlige statusforhandlinger, som KL og Danske Regioner har med regeringen. Ved udtrykket ”politiske forhandlinger med staten” sigtes til de drøftelser, som KL og Danske Regioner sammen med deres medlemmer har med regeringen om eventuelle forslag til lovændringer, handlingsplaner m.v.

Høringssvar, der afgives af politiske organer i kommuner og regioner, f.eks. i forbindelse med en generel høring over et udkast til et lovforslag, vil på den anførte baggrund ikke i medfør af lovforslagets § 25 være undtaget fra retten til aktindsigt. Sådanne høringssvar vedrørende udkast til lovforslag vil derimod være omfattet af den tidsbegrænsede undtagelse efter lovforslagets § 20 (der indholdsmæssigt svarer til den gældende lovs § 2, stk. 1, 3. pkt.) hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter sager om lovgivning, herunder bevillingslove, før lovforslag er fremsat for Folketinget.

16.1. I notatet er det vedrørende lovforslagets § 27, der undtager visse dokumenter fra retten til aktindsigt, bl.a. anført, at lovforslagets § 27, nr. 2, rummer en opsigtsvækkende ny undtagelse for dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, og at en sådan undtagelse vil betyde en markant svækkelse i den demokratiske kontrol med grundlaget for politiske beslutninger om lovgivning og implementering af lovgivning. Det er anført, at aktindsigtskonventionen indeholder en udtømmende opregning af hensyn, der kan begrunde undtagelser fra offentlighed (art. 3), at en generel undtagelsesmulighed for dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem den udøvende magt og medlemmer af den lovgivende forsamling, er usædvanlig for et demokratisk samfund, og at en sådan undtagelse ser ud til at være i klar strid med den nye konvention. Det anføres, at det mest nærliggende hensyn, der ville kunne begrunde en sådan undtagelse, er det under artikel 3, stk. 1, litra k, nævnte hensyn til beskyttelse af den politiske beslutningsproces (”over-

vejelser om undersøgelse af forhold ("matters") inden for eller mellem offentlige myndigheder"), men at enkelte partier eller medlemmer af Folketinget dog ikke kan henføres under begrebet "offentlige myndigheder".

Det er endvidere i notatet anført, at lovforslagets § 27, nr. 5, ligesom den gældende lov indeholder en undtagelse for materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af statistik og videnskabelige undersøgelser, og at det er vigtigt at få præciseret, at denne undtagelse ikke kan begrunde undtagelser for dataudtræk (lovforslagets § 11), når beskyttelses hensyn er sikret med anonymisering.

16.2. Justitsministeriet skal bemærke, at ministeriet som anført i pkt. 4.15.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger kan tiltræde Offentlighedskommissionens udkast til bestemmelsen i lovudkastets § 27. Ministeriet er herunder enig i, at der er et behov for særligt at beskytte den politiske beslutningsproces, således som Offentlighedskommissionens flertal lægger op til med den bestemmelse, der findes i lovforslagets § 27, nr. 2. I tilknytning hertil skal Justitsministeriet bemærke, at hensynet til at beskytte den politiske beslutningsproces – herunder dokumenter, der indgår i den politiske del af lovgivningsprocessen – også efter den gældende offentlighedslov er anerkendt som et beskyttelsesværdigt hensyn. Det er i den gældende offentlighedslov således anerkendt, at der er et behov for fortrolighed omkring den politiske beslutningsproces, og loven anerkender bl.a., at der er et rum, hvor ministre i fortrolighed skal kunne forberede og drøfte politiske beslutninger, f.eks. i forbindelse med det lovforberedende arbejde (offentlighedslovens § 2) og i forbindelse med møder mellem ministre (offentlighedslovens § 10, nr. 1). Justitsministeriet skal endvidere i forhold til bestemmelsens omfang pege på, at bestemmelsen alene vil beskytte hensynet til fortrolighed i forbindelse med sager om lovgivning og anden tilsvarende politisk proces, men derimod ikke vil omfatte ministres drøftelser med folketingsmedlemmer om andre forhold, herunder forhold, der må betegnes som administrative anliggender. Den foreslåede bestemmelse vil desuden alene omfatte de dokumenter, som 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 lægger til grund, at den konvention, der henvises til i notatet, er aktindsigtskonventionen, der er omtalt ovenfor under pkt. 2.2. Konventionen indeholder i artikel 3 en udtømmende opregning af mu-

lige begrænsninger i retten til aktindsigt. I artikel 3, stk. 1, litra k, er det anført, at der kan gøres undtagelse fra retten til aktindsigt i ”overvejelserne hos eller mellem offentlige myndigheder angående behandlingen af en sag”. I et forklarende notat (*”Explanatory Report”*) til konventionen er der vedrørende artikel 3, stk. 1, litra k, anført følgende:

”Sub-paragraph k provides for the possibility of limiting access to official documents with the aim of protecting confidentiality of proceedings within or between public authorities concerning the examination of a matter. The word “matter” is wide enough to cover all kinds of issues dealt with by the public authorities, that is, individual cases as well as procedures for political decision-making. It should be noted that, even if the aim of the Convention is to encourage public participation in decision-making, the purpose of this limitation is to preserve the quality of the decision-making process by allowing a certain free “space to think”.”

Som det fremgår, kan retten til aktindsigt efter konventionen begrænses af hensyn til at beskytte ”procedures for political decision-making”. Det er – som nævnt ovenfor – formålet med § 27, nr. 2, at beskytte den politiske beslutningsproces, og Justitsministeriet finder derfor, at den nævnte bestemmelse er i overensstemmelse med konventionen. Hertil kommer, at der ved ”offentlige myndigheder” i konventionens forstand også forstås lovgivende forsamlinger, jf. artikel 1, stk. 2, litra a i, nr. 2, og det må efter Justitsministeriets opfattelse antages, at bestemmelsen også giver mulighed for at beskytte dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre i deres egenskab af repræsentanter for en forvaltningsmyndighed (et ministerium) og folketingsmedlemmer i deres egenskab af medlemmer af den lovgivende forsamling. Dette gælder efter Justitsministeriets opfattelse i hvert fald, når undtagelsen – som tilfældet er med lovforslagets § 27, nr. 2 – ikke er generel, men er begrænset til at vedrøre sager om lovgivning og anden tilsvarende politisk proces.

For så vidt angår det, der er anført i notatet om lovforslagets § 27, nr. 5, i forhold til lovforslagets § 11 og spørgsmålet om anonymisering, henvises til pkt. 8 ovenfor.

17.1. Det er i notatet vedrørende lovforslagets § 28 om meddelelse af faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger bl.a. anført, at det er afgørende for retssikkerheden og den demokratiske kontrol, at undtagelser for interne dokumenter m.v. ikke kan bruges til at skjule oplysninger om en sags faktiske forhold, og at lovforslagets § 28 ligesom den gældende offentlighedslov giver ret til indsigt i interne oplysninger om en sags faktiske grundlag.

17.2. Det, som er anført i notatet om lovforslagets § 28, giver ikke Justitsministeriet anledning til bemærkninger.

18.1. I notatet er det vedrørende lovforslagets § 29 om udlevering af visse interne faglige vurderinger anført, at bestemmelsen vedrører retten til indsigt i forslaget til løsning. Det er anført, at bestemmelsen er ny og skal sikre, at offentligheden kan drøfte og tage stilling til et offentliggjort forslag på de faglige præmisser, som indgår i grundlaget for myndighedens forslag. Det er anført, at bestemmelsen ikke forhindrer fortrolige politisk strategiske overvejelser om løsningen, idet retten til indsigt er begrænset til faglige vurderinger og først gælder, når et forslag til løsning er offentliggjort. Det er desuden anført, at intentionerne med bestemmelsen imidlertid bliver stærkt svækket med lovforslagets undtagelser af grundlaget for de vigtigste beslutninger i samfundet – nemlig endelige faglige vurderinger, der er udarbejdet til rådgivning af en minister, formandskabet i KL eller formandskabet i Danske Regioner.

Det er herudover anført, at aktindsigtskonventionen udtømmende opregner de hensyn, der kan begrunde undtagelser fra offentlighed, og at konventionen bl.a. kun synes at give mulighed for at undtage endelige dokumenter i sagstyper, der berører de særlige interesser, der er opregnet i konventionen. Det anføres, at der herved bør tages hensyn til præambelbetragtningen om, at aktindsigt er en informationskilde for offentligheden og en hjælp til, at offentligheden kan danne sig en mening om samfundet og de offentlige myndigheder. Desuden kan aktindsigt bidrage til offentlige myndigheders integritet og effektivitet mv., hvorved deres legitimitet styrkes. Det anføres, at præambelen er en integreret del af konventionen, som skal forstås i lyset heraf, og at der også er grund til at lægge vægt på præambelbetragtningen om, at alle offentlige dokumenter i princippet er ”offentlige” og ikke kan tilbageholdes, med mindre det sker til varetagelse af andres rettigheder og legitime interesser. Generelle undtagelser på de anførte områder ses ifølge notatet ikke at leve op til betragtningerne herom.

Det anføres endelig, at der er grund til få afklaret, om der i andre nordiske lande er generelle undtagelser for de faglige præmisser, der danner grundlag for beslutninger truffet af ministre eller i kommunale politiske organer.

18.2. Der lægges med bestemmelsen i § 29 op til at udvide ekstraeringspligten i forhold til gældende ret, således at den som udgangspunkt

også omfatter interne faglige vurderinger i endelig form, hvis disse vurderinger er indgået i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. Om baggrunden herfor henvises til Justitsministeriets overvejelser i pkt. 4.16.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvoraf bl.a. fremgår, at uanset at en række principielle grunde taler imod, har ministeriet efter en samlet vurdering tiltrådt en udvidelse af ekstraheringspligten, som den er foreslået af Offentlighedskommissionen.

Justitsministeriet har dog – i lighed med Offentlighedskommissionens flertal – fundet, at udvidelsen ikke bør udstrækkes til også at gælde oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner, jf. herved § 29, stk. 1, 2. pkt. Dette skyldes bl.a., at indsigt i de interne faglige vurderinger, der udarbejdes til brug for denne rådgivning, vil kunne skabe en risiko for, at de hensyn, som bl.a. undtagelsesbestemmelserne i lovudkastets § 23, stk. 1 (interne arbejdsdokumenter), og § 24, stk. 1 (ministerbetjeningsdokumenter), skal varetage, vil blive tilsidesat. Hertil kommer, at principielle hensyn efter Justitsministeriets opfattelse taler for, at der opretholdes fuld fortrolighed om overvejelserne i den inderste politiske beslutningsproces og den inderste regeringsproces. En sådan fortrolighed skal også ses i lyset af hensynet til at sikre kvaliteten i den rådgivning, som embedsværket yder regeringen og dens ministre.

Justitsministeriet har således – på samme måde som Offentlighedskommissionens flertal – ikke fundet grundlag for at udstrække den principielle udvidelse af retten til aktindsigt i forhold til gældende ret, som § 29, stk. 1, 1. pkt., om indsigt i interne faglige vurderinger er udtryk for, til også at omfatte oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner, jf. herved § 29, stk. 1, 2. pkt. Det, der er anført i notatet, giver ikke ministeriet anledning til at anlægge en anden opfattelse

Under henvisning til det, der er anført ovenfor under pkt. 16.2 om aktindsigtskonventionens artikel 3, stk. 1, litra k, og det forklarende notat ("*Explanatory Report*") til konventionen vedrørende artikel 3, stk. 1, litra k, er det Justitsministeriets opfattelse, at konventionen giver mulighed for at beskytte interne dokumenter, herunder ministerbetjeningsdokumenter, der omfattes af lovforslagets §§ 23-25. Efter Justitsministeriets opfattelse

ligger også de øvrige begrænsninger i retten til aktindsigt i sager og dokumenter, der følger af lovforslaget, inden for rammerne af konventionen, og der ses da heller ikke rejst spørgsmålstejn herved i notatet. Da lovforslagets § 29 indebærer en indskrænkning af de undtagelser fra retten til aktindsigt, der følger af lovforslagets § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, er denne bestemmelse efter Justitsministeriets opfattelse i overensstemmelse med konventionen.

For så vidt angår det, der i notatet er anført om reglerne i andre nordiske lande bemærkes, at Justitsministeriet ikke har ajourførte oplysninger om retstilstanden i de andre nordiske lande om, hvorvidt der i disse lande er ”generelle undtagelser for de faglige præmisser, der danner grundlag for beslutninger truffet af ministre eller i kommunale politiske organer.”

Justitsministeriet kan imidlertid henvise til, at det på side 117 i Offentlighedskommissionens betænkning vedrørende Sverige er anført følgende:

”Om et organ optræder selvstændigt beror på om det i den pågældende sag har selvstændig beslutningsret, samt om det i øvrigt har foretaget selvstændige bedømmelser. Der er således ikke tale om et organisatorisk, men om et funktionelt kriterium.

Dette indebærer bl.a., at de enkelte departementer i regeringssager betragtes som en samlet myndighed (Regeringskansliet), og dokumenter, der i den forbindelse udveksles mellem departementerne ikke af den grund bliver ’almene’.”

Det fremgår af betænkningens side 111, at retten til aktindsigt efter svensk ret kun gælder for dokumenter, som er ”almene”.

På side 132 i betænkningen er det endvidere anført, at i det omfang visse interne dokumenter kan undtages fra aktindsigt, gælder der ikke i Sverige en generel pligt for myndighederne til at ekstrahere faktiske oplysninger i de pågældende dokumenter.

Endelig er det i betænkningen på side 147 anført, at der i Norge ikke gælder en ekstraheringspligt. dvs. at forvaltningen ikke har pligt til at give aktindsigt i f.eks. oplysninger om faktiske forhold i dokumenter, som kan undtages fra aktindsigt (herunder interne dokumenter).

19.1. I notatet er det om lovforslagets § 30 om undtagelse af bl.a. oplysninger om private forhold anført, at undtagelsen ikke omfatter enhver personoplysning. Det er anført, at en borgerhenvendelse, der vedrører ejerskab til en bolig, eller en henvendelse med opfordring til et politisk

initiativ f.eks. ikke vil kunne undtages som private forhold. Det er desuden anført, at det også er vigtigt at få understreget, at oplysninger om forhold, der vedrører udøvelse af en profession, f.eks. lægers tilknytning til lægemiddelvirksomheder, ikke kan undtages som private forhold.

19.2. Justitsministeriet skal hertil bemærke, at bestemmelsen i § 30 er enslydende med den gældende offentlighedslovs § 12, stk. 1, og viderefører gældende ret. Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 4.1.2.1, jf. pkt. 4.1.1.16. Ved vurderingen af, hvilke oplysninger der kan anses for at vedrøre ”private forhold” efter lovforslagets § 30, nr. 1, må der – som efter den gældende lov – tages udgangspunkt i, om oplysningerne er af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab. Det er således ikke enhver konkret oplysning om enkeltpersoners forhold, der kan tilbageholdes med hjemmel i bestemmelsen, jf. bemærkningerne til lovforslagets § 30.

Omfattet af § 30, nr. 1 er særligt følsomme oplysninger, såsom oplysninger om race og religion, oplysninger om strafbare forhold, helbredsforhold og lignende. Endvidere er mindre følsomme oplysninger omfattet, f.eks. oplysninger om CPR-numre, beskyttede adresser i folkeregisteret, beskyttede telefonnumre og oplysninger om eksamenskarakterer. Uden for bestemmelsen falder oplysninger af rent objektiv karakter, såsom oplysninger om udstedelse af pas og jagttegn, oplysninger om civilstand og oplysninger om indgåelse af ægteskab. Det samme gælder oplysninger der er offentligt tilgængelige, f.eks. i offentlige registre, såsom folkeregisteroplysninger.

Justitsministeriet er på denne baggrund enig i, at oplysninger om ejerskab til en bolig, en henvendelse med opfordring til et politisk initiativ eller en læges tilknytning til lægemiddelvirksomheder, i almindelighed ikke kan undtages som private forhold. Oplysningerne vil imidlertid efter omstændighederne kunne være undtaget fra retten til aktindsigt, hvis de konkret afslører noget om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold (f.eks. helbredsforhold, politisk tilhørsforhold, foreningsmæssige forhold eller privatøkonomiske forhold).

20.1. Der er i notatet vedrørende lovforslagets § 31 om undtagelse af oplysninger om statens sikkerhed eller rigets forsvar anført, at bestemmelsen ikke stiller krav om en konkret vurdering, og at det derfor er vigtigt, at Folketinget foretager en generel vurdering og afvejning og dermed gi-

ver nogle tydelige pejlemærker for, hvilke oplysningstyper der må beskyttes af hensyn til statens sikkerhed, og hvor længe beskyttelseshensynet kan antages at være til stede. Det er anført, at lovforslagets bemærkninger er ret intetsigende på dette væsentlige punkt, og at Offentlighedskommissionen derimod peger på, at der på området – f.eks. i forhold til forsvarets arbejde – er væsentlige hensyn, der taler for offentlighed (betænkningen side 709).

Det er desuden anført, at artikel 3, stk. 2, i Europarådets konvention stiller et generelt krav om, at afslag på aktindsigt kun kan gives, når det er sandsynligt, at offentlighed kan skade en af de opregnede beskyttede interesser ("*harm test*") f.eks. statens sikkerhed. Ifølge konventionen skal risikoen herfor afvejes mod de hensyn, der taler for offentlighed ("*the balancing of the interests*"). Det anføres, at konventionen ikke betyder, at der nødvendigvis skal foretages en konkret vurdering og afvejning i det enkelte tilfælde, og at afvejningen i stedet kan foretages på et mere generelt plan af lovgivningsmagten ved formulering af formodning for eller imod offentlighed. Det anføres desuden, at resultatet af "*harm-testen*" i øvrigt skal vurderes i lyset af den tid, der forløber, idet selve tidsforløbet kan reducere eller ophæve en eventuel skadevirkning, og at det forudsættes, at absolutte undtagelsesbestemmelser begrænses til "ekstremt følsomme oplysninger". Det anføres, at det fremgår af den forklarende rapport til konventionens bestemmelse om undtagelse af hensyn til statens sikkerhed, forsvar og internationale relationer, at den skal bruges restriktivt, og at den ikke må misbruges til at skjule oplysninger om brud på menneskerettigheder, korrupsion, administrative fejl eller oplysninger, der er pinlige for offentlige myndigheder. Det anføres endelig, at der kan være grund til at understrege kravet til restriktiv anvendelse i lovtæksten eller i det mindste i klare bemærkninger, ligesom det kan være vigtigt at understrege offentlighedens behov for korrekte oplysninger om konsekvenser af militære operationer, der er afsluttet.

20.2. Justitsministeriet skal hertil bemærke, at efter lovforslagets § 31 kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Som anført i bemærkningerne til § 31 viderefører bestemmelsen den gældende offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 1, idet det dog er præciseret, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Det er således præciseret, at det ikke er en betingelse for at kunne undtage oplysninger omfattet af § 31 fra retten til aktindsigt, at der i det enkelte tilfælde efter en konkret vurdering kan på-

vises en nærliggende risiko for, at statens sikkerhed m.v. vil lide skade af betydning.

Der er desuden i bemærkningerne til lovforslagets § 31 henvist til pkt. 5.4 (side 708 ff.) i Offentlighedskommissionens betænkning. På det pågældende sted i betænkningen (herunder side 709, som er omtalt i notatet) redegøres der nærmere for, hvordan udtrykket ”væsentlig betydning” efter Offentlighedskommissionens opfattelse skal forstås, herunder at der på området – f.eks. i forhold til forsvarets arbejde – er væsentlige hensyn, der taler for offentlighed. Med den udtrykkelige henvisning hertil i bemærkningerne til § 31 bliver disse overvejelser i betænkningen til en del af forarbejderne til § 31.

Justitsministeriet skal desuden bemærke, at det er en betingelse for, at retten til aktindsigt kan begrænses efter § 31, at det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Som anført i bemærkningerne til bestemmelsen skal udtrykket ”væsentlig betydning” forstås i overensstemmelse med den tavshedspligt, som gælder i forhold til oplysninger, der skal hemmeligholdes for at varetage væsentlige hensyn til statens sikkerhed og rigets forsvar. Udtrykket indebærer, at oplysninger, der er af uvæsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, ikke vil være omfattet af undtagelsesbestemmelsen. I forhold til oplysninger om militære operationer vil det selvsagt indgå i denne væsentlighedsvurdering, om oplysningerne vedrører operationer, som er afsluttet.

Det er Justitsministeriets vurdering, at bestemmelsen i lovforslagets § 31 ligger inden for rammerne af aktindsigtskonventionens artikel 3, stk. 1, 1. led, jf. stk. 2, hvorefter begrænsninger i retten til aktindsigt ved lov kan fastsættes, hvis de er nødvendige i et demokratisk samfund og står i rimeligt forhold til målet om at beskytte den nationale sikkerhed og forsvaret, medmindre der er en fundamental offentlig interesse i en videregivelse af oplysningerne.

21.1. I notatet er det vedrørende lovforslagets § 32 om undtagelse af oplysninger af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v. anført, at det er nærliggende, at Folketinget i forbindelse med behandlingen af forslaget til ny offentlighedslov understreger, at udgangspunktet skal være offentlighed f.eks. om åbningsskrivelser fra EU-kommissionen.

21.2. Justitsministeriet skal hertil bemærke, at bestemmelserne i § 32, stk. 1 og 2, viderefører den gældende offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 2,

idet det dog i § 32, stk. 1 er præciseret, at retten til aktindsigt – af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer – kan begrænses i det omfang, fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende, jf. bemærkningerne til lovforslagets § 32. Der er således ikke med lovforslagets § 32 lagt op til at ændre, hvilke typer af dokumenter og oplysninger der skal være ret til aktindsigt i, og Justitsministeriet finder heller ikke grundlag for en sådan ændring. Særligt om de såkaldte åbningskrivelser fra EU-kommissionen bemærkes, at spørgsmålet om aktindsigt i sådanne dokumenter efter Justitsministeriets opfattelse bør bedømmes efter de samme almindelige regler om aktindsigt, som gælder for andre dokumenter.

22.1. Det er i notatet vedrørende lovforslagets § 33 om undtagelse af visse andre oplysninger anført, at den såkaldte generalklausul i § 33, nr. 5, (hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet), er i strid med Europarådets konvention, som indeholder en udtømmende opregning af hensyn, der kan begrunde undtagelser fra offentlighed. Der peges herved på, at lovforslagets § 33, nr. 5 ikke angiver, hvilke hensyn der skal beskyttes.

22.2. Justitsministeriet kan i den anledning henvise til pkt. 2.2 ovenfor og til pkt. 2.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvor der er anført følgende:

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

23.1. I notatet er det vedrørende § 34 om meddelelse af aktindsigt i en del af et dokument anført, at der i lovforslaget er indføjet nogle tilføjelser til bestemmelsen om delvis aktindsigt, som ikke indgår i Offentlighedskommissionens lovtekst. Tilføjelserne vil give forvaltningsmyndigheder ret til at begrænse retten til aktindsigt med henvisning til ”prisgivelse af hensyn”, ”vildledende information”, eller at aktindsigt i oplysninger ”ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningshold”. Det anføres, at det er problematisk at indsnævre retten til indsigt på baggrund af kriterier, der giver et bredt skøn til myndighederne, og at det forekommer pa-

radoksalt, hvis myndigheder kan begrænse den demokratiske kontrol med henvisning til, at borgerne vil blive vildledt af information, eller at borgerne ikke kan forstå indholdet.

23.2. Justitsministeriet skal hertil bemærke, at bestemmelsen i § 34 er identisk med bestemmelserne i den gældende offentlighedslovs § 12, stk. 2, og § 13, stk. 2, bortset fra det, der er anført i nr. 1-3.

Det, som er udtrykkeligt fastsat i § 34, nr. 1-3, svarer endvidere til gældende ret og til det, som Offentlighedskommissionen lægger op til i sit lovudkast.

Det følger således udtrykkeligt af bemærkningerne til § 34 i Offentlighedskommissionens lovudkast, at en myndighed i de tilfælde, der er fastsat i lovforslagets § 34, nr. 1-3 – i overensstemmelse med gældende ret – kan undlade at meddele delvis aktindsigt, jf. betænkningens side 1013.

Det er i den forbindelse alene af lovtekniske grunde, at Justitsministeriet har foreslået, at det i § 34 om delvis aktindsigt udtrykkeligt anføres, at der ikke skal meddeles aktindsigt i den del af dokumentets oplysninger, der ikke kan undtages fra aktindsigt, *hvis* en delvis aktindsigt vil medføre en prisgivelse af det eller de forhold, der er hjemmel til at undtage, *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. Ministeriet har således fundet, at hensynet til, at gældende ret så vidt muligt fremgår direkte af lovteksten, taler for at indsætte de omhandlede undtagelsesbestemmelser i loven.

Justitsministeriet skal endvidere bemærke, det beror på en misforståelse, når det i notatet anføres, at retten til delvis aktindsigt af en myndighed kan begrænses med henvisning til, at borgerne vil blive vildledt af information, eller at borgerne ikke kan forstå indholdet.

Bestemmelsen i lovforslagets § 34, nr. 1, er alene en lovfæstelse af gældende ret, som indebærer, at hvor aktindsigt i en del af et dokument er undtaget under henvisning til de hensyn, der er omtalt i lovforslagets §§ 30-33, gælder bestemmelsen om delvis aktindsigt ikke, hvis selvsamme hensyn derved ville blive prisgivet. Bestemmelserne i lovforslagets § 34, nr. 2-3, indebærer desuden en præcisering af gældende ret, hvorefter delvis aktindsigt kan undlades, hvis et dokument, som der undtages oplys-

ninger fra efter §§ 30-33, giver en klart vildledende information, når dokumentet læses uden de pågældende undtagne oplysninger, jf. nr. 2, eller hvis det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold, jf. nr. 3. Det bemærkes i den forbindelse, at den enkelte myndighed vil skulle begrunde anvendelsen af § 34 i overensstemmelse med reglerne i forvaltningslovens §§ 22-24.

24.1. Det er i notatet vedrørende lovforslagets § 36 om behandling af anmodninger om aktindsigt m.v. anført, at det vil være vigtigt at få præciseret, at kravet til hurtig ekspedition af aktindsigt betyder, at aktindsigt i dokumenter f.eks. en rapport, der findes i færdig form, ikke skal vente til dokumentet er behandlet i myndighedens kommunikationsafdeling eller i et politisk organ.

24.2. Justitsministeriet skal bemærke, at det med lovforslagets § 36, stk. 2 – i overensstemmelse med en enig Offentlighedskommissions anbefalinger – foreslås, at vedkommende myndighed m.v. snarest afgør, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes. En anmodning om aktindsigt skal færdigbehandles inden syv arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvist ikke er muligt.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at behandlingen af en aktindsigtsanmodning ikke efter § 36, stk. 2, kan udskydes med henvisning til, at det dokument, der er anmodet om aktindsigt i, først skal behandles i myndighedens kommunikationsafdeling eller lignende. Dette gælder i øvrigt, uanset om dokumentet er i ”færdig form” eller foreligger i udkastform. Det skal dog samtidig bemærkes, at et sådant dokument, hvis det ikke er afgivet til udenforstående, vil have karakter af en internt dokument, og der vil derfor kunne meddeles afslag på aktindsigt efter lovforslagets § 23, stk. 1, nr. 1.

Justitsministeriet finder på denne baggrund ikke grundlag for at præcisere det anførte i bemærkningerne til lovforslagets § 36, stk. 2.

25.1. I notatet er det vedrørende lovforslagets § 37-39 om klage over afgørelser om aktindsigt m.v. og over sagsbehandlingstiden anført, at der ikke findes ikke et administrativt klageorgan i forhold til ministerier, og at Folketingets Ombudsmand her er eneste mulighed (for klage) bortset fra domstolene. Det anføres, at det derfor er afgørende, at Folketinget sikrer, at loven om Folketingets Ombudsmand får tilsvarende regler, og

at Folketingets Ombudsmand får ressourcer til at sikre en hurtig og effektiv stillingtagen til klager over afslag på aktindsigt og langsommelighed i ministerier.

25.2. Justitsministeriet finder af principielle grunde ikke at burde kommentere de spørgsmål om Folketingets Ombudsmand, der er rejst i notatet, idet initiativer med hensyn til ændringer af lov om Folketingets Ombudsmand bør udgå fra Folketinget og ikke regeringen.

26. Notatet omtaler endvidere – som nævnt under pkt. 1 – nogle spørgsmål, som ikke vedrører det forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90), som det foreliggende spørgsmål vedrører, men derimod forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (ændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen) (L 91). De pågældende spørgsmål behandles imidlertid nedenfor. I tilknytning hertil anføres Justitsministeriets kommentarer.

26.1.1. Det er i notatet om det foreslåede anvendelsesområde for forvaltningsloven anført, at i modsætning til forslaget til ny offentlighedslov er selskaber med offentlig ejerdominans og udliciterede afgørelsessager ikke omfattet af forslaget om ændringer i forvaltningsloven. Det er bl.a. anført, at der imidlertid er gode grunde til, at forsyningsvirksomheder m.v., hvor det offentlige har ejerdominans, bliver omfattet af både offentlighedslov og forvaltningslov, og at hvis private virksomheder ikke bliver omfattet af retten til aktindsigt m.v. i afgørelsessager, vil borgernes retsstilling være væsentligt ringere ved udlicitering end ved behandling ved offentlige myndigheder.

26.1.2. Justitsministeriet skal hertil i det hele henvide til Justitsministeriets kommentarer i pkt. 3.2 i den kommenterede høringsoversigt til L 91, hvor der er anført følgende:

”Om baggrunden for, at Justitsministeriet har foreslået, at selskaber, hvor mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder – ligesom efter gældende ret – ikke skal være omfattet af forvaltningsloven (i modsætning til forslaget til offentlighedsloven) henvises der til lovforslagets pkt. 4.3.2.4. Her er det bl.a. er anført, at der i den forbindelse er lagt vægt på, dels at de pågældende selskaber ikke kan antages at træffe afgørelser i forvaltningslovens forstand, dels at hvis statslig, regional eller kommunal virksomhed overføres fra at blive udført som en del af forvaltningens opgaver til at blive udført på markedsvilkår i selskabsform, må det antages, at baggrunden for udskillelsen af opgaverne i en række tilfælde har været ønsket om at etablere en rent eller i hvert fald overvejende forretningsmæssig drift på markedsvilkår svarende til principperne for driften af privat erhvervsvirksomhed. Det anførte om, at sådanne selskaber ofte vil

være dannet ved selskabsoverdragelse af offentligt ansatte ændrer ikke ved denne vurdering. Hertil kommer, at hvis sådanne selskaber på et område træffer afgørelser i forvaltningslovens forstand, og der konkret viser sig behov for, at forvaltningsloven i den forbindelse finder anvendelse, er der hjemmel i den foreslåede bestemmelse i forvaltningslovens § 1, stk. 3 (der viderefører den gældende bestemmelse i forvaltningslovens § 1, stk. 2) til administrativt at sætte forvaltningsloven i kraft for denne virksomhed. Hertil kommer endelig, at der i medfør af den foreslåede bestemmelse i offentlighedslovens § 5, stk. 1, vil være en almindelig adgang for offentligheden til indsigt i selskaber af den omhandlede karakter efter offentlighedslovens almindelige regler.

Særligt for så vidt angår spørgsmålet om at udvide forvaltningslovens anvendelsesområde til at omfatte forsyningsvirksomheder mv., hvor det offentlige har ejerdominans, bemærkes, at Offentlighedskommissionen overvejede spørgsmålet om, i hvilket omfang offentlighedslovens anvendelsesområde burde udvides, således at loven skulle gælde i forhold til væsentlige forsyningsopgaver mv. – f.eks. forsyning med elektricitet, vand, kloakering, renovation, postbefordring eller telekommunikation – når husstanden ikke har andre muligheder for kollektiv forsyning, jf. betænkningen side 313 f.

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

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

26.2.1. Det er desuden i notatet i forhold til retten til indsigt i interne faglige vurderinger efter forvaltningsloven peget på, at parter ret til indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form ifølge lovforslagets § 14 b kun skal gælde, hvis det er almindelig praksis at indhente eksterne vurderinger ved forvaltningens behandling af den pågældende sagstype. Det er anført, at i langt de fleste forvaltningssager er det myndighedens egne ansatte, der foretager de faglige vurderinger, som er nødvendige for at træffe afgørelse i en sag, og at kriteriet derfor betyder, at parter – enkeltpersoner og virksomheder – kun i sjældne tilfælde vil få indsigt i den endelige faglige vurdering, der udgør grundlaget for afgørelsen. Det er anført, at denne begrænsning ikke er velbegrundet.

Det er desuden anført, at der med lovforslagets bemærkninger foretages en indsnævrende fortolkning af begrebet faglige vurderinger. På side 19, 1. spalte henvises til Offentlighedskommissionens bemærkninger om interne faglige præmisser ”som forvaltningsmyndigheden baserer forslaget m.v. på”. Det anføres, at der foretages en væsentlig indsnævring i 2. spal-

te, hvor det nævnes, at en vurdering af, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, ikke er en faglig vurdering, og at et eksempel om en arbejdsskadesag, der omtales i bemærkningerne side 20, 2. spalte illustrerer, at den indsnævrende definition får meget uheldige konsekvenser for borgernes retssikkerhed. Det anføres, at den afgørende faglige vurdering af, om der er tale om en arbejdsskade, i eksemplet bliver holdt helt uden for retten til aktindsigt, og at der er vigtigt, at definitionen bliver rettet op i forbindelse med Folketingets behandling af lovforslaget, således at parter sikres ret til indsigt i de endelige faglige præmisser for myndighedsafgørelser inklusive juridiske vurderinger.

26.2.2. Justitsministeriet skal hertil bemærke, at det med § 29, stk. 1, 1. pkt. i forslaget til offentlighedsloven (L 90) – ligesom i Offentlighedskommissionens lovudkast – som noget nyt foreslås, at der i dokumenter, som ellers er undtaget fra retten til aktindsigt, gælder en ret til indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende.

Som nævnt i pkt. 4.3.7.4.1 i de almindelige bemærkninger til L 91 har Offentlighedskommissionen som et særligt spørgsmål nævnt, at det er kommissionens opfattelse, at der i forvaltningsloven bør indsættes en bestemmelse om, at oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, der er indeholdt i bl.a. interne dokumenter, som udgangspunkt skal meddeles efter forvaltningslovens regler om partsaktindsigt, hvis de nævnte oplysninger indgår i en afgørelsessag, hvor den, som anmoder om aktindsigt, er part. Formålet med en bestemmelse af den nævnte karakter vil efter kommissionens opfattelse være at sikre, at en part – ved at få adgang til de interne faglige vurderinger, der indgår i en sag – på behørig vis kan varetage sine interesser under sagen. Bestemmelsen vil således skulle indebære, at en part får samme adgang til faglige vurderinger – f.eks. lægefaglige vurderinger, der indgår i en forvaltningsmyndigheds sag – hvad enten sådanne vurderinger er udarbejdet af myndighedens egne fastansatte medarbejdere eller af eksterne konsulenter m.v., der ikke er knyttet til myndigheden ved et egentligt ansættelsesforhold.

Som nævnt i pkt. 4.3.7.4.2 i de almindelige bemærkninger til L 91 kan Justitsministeriet tilslutte sig det synspunkt, som må antages at ligge bag kommissionens opfattelse; nemlig at det kan forekomme uhensigtsmæssigt, at der f.eks. vil være adgang til aktindsigt i en faglig vurdering (f.eks. en lægelig vurdering eller ingeniørberegning), der indgår i en af-

gørelsessag, hvis vurderingen er foretaget af eksterne konsulenter m.v., der ikke er knyttet til myndigheden ved et egentligt ansættelsesforhold, men derimod ikke, hvis den samme vurdering er foretaget af myndighedens egne fastansatte medarbejdere (f.eks. interne lægekonsulenter eller ingeniører). Retten til aktindsigt vil således kunne bero på den tilfældige omstændighed, om forvaltningsmyndigheden ved behandlingen af en sag f.eks. vælger at bruge en intern eller en ekstern lægekonsulent eller ingeniør.

På denne baggrund er det ministeriets opfattelse, at såfremt det i en sagstype er almindelig praksis at anvende eksterne konsulenter til at foretage faglige vurderinger, der også i den samme type sag foretages af myndighedens egne (interne) fastansatte medarbejdere, skal der meddeles parten aktindsigt efter lovens almindelige regler i sådanne interne faglige vurderinger, når de foreligger i endelig form.

Justitsministeriet har derfor foreslået, at der i forvaltningslovens § 14 b indsættes en bestemmelse, der indebærer en sådan ret til aktindsigt, jf. § 1, nr. 4, i L 91. Ligesom § 29 i forslaget til offentlighedsloven (L 90) er der med § 14 b tale om et forslag, der vil indebære en udvidelse af ekstraheringspligten i forhold til gældende ret.

I forhold til det, som er anført i notatet om, at der i de almindelige bemærkninger til L 91, side 19, 2. spalte (pkt. 4.3.7.4.1) skulle være foretaget en væsentlig indsnævring af begrebet faglige vurderinger, idet det nævnes, at en vurdering af, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, ikke er en faglig vurdering, bemærkes, at det anførte sted i lovforslagets bemærkninger indeholder en henvisning til side 628 f. i Offentlighedskommissionens betænkning. Her er det (på side 629) bl.a. anført:

”En indstilling til f.eks. en minister om, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, vil ikke være omfattet af retten til aktindsigt efter lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt., da en sådan indstilling ikke kan karakteriseres som en faglig vurdering i denne bestemmelses forstand.”

Det skal desuden bemærkes, at Offentlighedskommissionen ikke i betænkningen har forholdt sig særligt til, hvordan udtrykket ”faglig vurdering” skal afgrænses i forhold til partsaktindsigt efter forvaltningsloven (som kun gælder for afgørelsessager).

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

Der er efter Justitsministeriets opfattelse derfor (heller) ikke på det omhandlede punkt uoverensstemmelse mellem den afgrænsning af udtrykket ”faglig vurdering”, som L 91 bygger på, og den afgrænsning, som Offentlighedskommissionen har foretaget af udtrykket i relation til en ny offentlighedslov.

26.3.1. Om undtagelse af oplysninger efter forvaltningsloven og retsplejeloven af hensyn til statens sikkerhed og tavshedspligt efter forvaltningsloven af hensyn til statens sikkerhed er det i notatet anført, at lovforslaget betyder, at afslag på aktindsigt efter både forslaget til forvaltningslovens § 15 og forslaget til retsplejelov kan meddeles af hensyn til statens sikkerhed uden konkret vurdering, og at kravet om konkret vurdering tilsyneladende også er udgået af forslaget til ændring af tavshedspligten af hensyn til statens sikkerhed jf. forslag til ændring af forvaltningsloven § 27. Det er anført, at lovforslagets bemærkninger til de enkelte bestemmelser ikke giver pejlemærker for, hvilke oplysningstyper der kan hemmeligholdes af hensyn til statens sikkerhed og rigets forsvar. Det er bl.a. anført, at hensynet til offentlighed må indgå ved vurderingen af undtagelser fra aktindsigt og tavshedspligt, og at Offentlighedskommissionen på side 709 i betænkningen peger på, at der på området – f.eks. i forhold til forsvarets arbejde – er væsentlige hensyn, der taler for offentlighed (betænkningen side 709). Det er anført, at der er grund til at understrege, at tidspunktet for videregivelse af oplysninger har betydning, og at hensynet til offentlighed som udgangspunkt vil have større vægt end beskyttelseshensynet ved oplysninger om konsekvenser af militære operationer, der er afsluttet.

Det er desuden i notatet anført, at tavshedspligt begrænser ytringsfriheden, og at den foreslåede ændring i forvaltningslovens § 27 kan være på kant med informations- og ytringsfriheden ifølge Den Europæiske Menneskeretskonvention artikel 10, hvorefter indgreb i informations- og ytringsfriheden ikke kan foretages alene på baggrund af en abstrakt risiko-

vurdering, men skal bygge på en konkret vurdering af nødvendighed i et demokratisk samfund.

26.3.2. Justitsministeriet skal hertil bemærke, at forslaget til forvaltningslovens § 15 som nævnt i bemærkningerne til bestemmelsen skal ses i lyset af den ændrede beskrivelse af, hvornår retten til aktindsigt kan begrænses af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar i § 31 i forslaget til offentlighedsloven (og § 31 i Offentlighedskommissionens lovudkast). Der henvises om denne bestemmelse i forslaget til offentlighedsloven til pkt. 20.2 ovenfor.

Spørgsmålet om forholdet mellem forslaget til forvaltningslovens § 27, stk. 2, 1. pkt., om tavshedspligt, når det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed og rigets forsvar og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 om informations- og ytringsfrihed, er omtalt i pkt. 12 i den kommenterede høringsoversigt til L 91. Det fremgår det pågældende sted, at der som anført i bemærkningerne til bestemmelsen med de foreslåede ændringer i forvaltningslovens § 27 ikke tilsigtes en ændring i forhold til kredsen af oplysninger, som er omfattet af tavshedspligt. Der er i forhold til tavshedspligt, når det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed og rigets forsvar, i den kommenterede høringsoversigt endvidere nærmere anført følgende:

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

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

Som nævnt i bemærkningerne til forslaget til offentlighedslovens § 31 viderefører den pågældende bestemmelse den gældende offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 1, idet det dog er præciseret, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, der er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Det er således præciseret, at kravet efter den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 1, om, at der i det enkelte tilfælde efter en konkret

vurdering påvises en nærliggende risiko for, at statens sikkerhed mv. vil lide skade af betydning, ikke finder anvendelse i forhold til oplysninger, der er omfattet af bestemmelsen. Det er desuden i bemærkningerne til § 31 anført, at udtrykket ”væsentlig betydning”, skal forstås i overensstemmelse med den tavshedspligt, som gælder i forhold til oplysninger, der skal hemmeligholdes for at varetage væsentlige hensyn til statens sikkerhed og rigets forsvar.

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

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

26.4.1. I notatet er det om retten til aktindsigt i en del af et dokument efter forslaget til forvaltningslovens § 15 c anført, at der i lovforslaget til bestemmelsen er lavet en tilføjelse, som vil give forvaltningsmyndigheder ret til at begrænse retten til aktindsigt med henvisning til ”prisgivelse af hensyn”, ”vildledende information”, eller at aktindsigt i oplysninger ”ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningshold”. Det er anført, at disse begrænsninger er betænkelige for borgernes retssikkerhed, fordi offentlige myndigheder dermed kan hindre indsigt med henvisning til, at borgerne og virksomheder ikke kan forstå indholdet. Det er mest betryggende, at borgere og virksomheder selv foretager denne vurdering.

26.4.2. Justitsministeriet skal hertil henvise til pkt. 8.1 i den kommenterede høringsoversigt til L 91, hvor der er anført følgende:

”For så vidt angår udkastet til forvaltningslovens § 15 c (om delvis aktindsigt) skal Justitsministeriet bemærke, at bestemmelsen svarer til § 34 i udkastet til offentlighedsloven. Justitsministeriet har præciseret dette i bemærkningerne til bestemmelsen.

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

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

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

Bestemmelserne i forslaget til forvaltningslovens § 15 c, nr. 2-3, indebærer på den anførte baggrund en præcisering af, at delvis aktindsigt kan undlades i tilfælde, hvor et dokument, som der undtages oplysninger fra efter §§ 15-15 b, når dokumentet læses uden de pågældende undtagne oplysninger giver en klart vildledende information, jf. nr. 2, eller hvor det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold, jf. nr. 3.

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

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

Om de tilsvarende bestemmelser i forslaget til offentlighedslovens § 34, nr. 1-3, henvises i øvrigt til pkt. 23.2 ovenfor.

26.5.1. I notatet er det endelig om L 91 anført, at der i forslaget til ændringer af retsplejeloven ikke er medtaget en bestemmelse om ret til indsigt ud fra temaangivelse. Det er anført, at dette ville være et væsentligt

fremskridt, og at den digitale udvikling ved domstolene giver muligheder ligesom i den offentlige forvaltning.

26.5.2. Justitsministeriet skal hertil henvide til pkt. 4 i den kommenterede høringsoversigt til L 91, hvor der er anført følgende:

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

På denne baggrund er de gældende regler om offentlighed i retsplejen på en række punkter mere vidtgående end reglerne om offentlighed i forvaltningen. Navnlig giver reglerne mulighed for som udgangspunkt at overvære retsmøder i straffesager og at få udleveret kopi af domme i straffesager, uden at tiltaltes identitet er anonymiseret (medmindre tiltalte er under 18 år). Endvidere offentliggøres der løbende retslisters på internettet med oplysning bl.a. om, hvilke straffesager der skal behandles ved den pågældende domstol i de kommende uger.

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

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

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

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

Endvidere bemærkes, at der ikke er noget til hinder for, at en domstol som meroffentlighed giver en journalist aktindsigt i anonymiserede domme, der

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

På denne baggrund finder Justitsministeriet fortsat, at identifikationskravet i retsplejelovens § 41 e ikke bør ændres i lyset af forslaget til offentlighedsloven. En sådan ændring af identifikationskravet ville være i modstrid med de hensyn, som retsplejelovens regler om aktindsigt bygger på.

27.1. I notatet anføres – som nævnt under pkt. 1 – enkelte betragtninger vedrørende forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om aktindsigt m.v. (konsekvensændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen og af ændringer i forvaltningsloven og retsplejeloven) (L 92). Det er således anført, at Offentlighedskommissionen i betænkningen (side 896 f.) opfordrer til, at der gennemføres en nærmere vurdering af, hvorvidt de særlige undtagelser i anden lovgivning skal opretholdes, og at bemærkninger til L 92 ikke tyder på, at regeringen har tænkt sig at tage et sådant initiativ. Det er anført, at det er vigtigt, at Folketinget opfordrer til en sådan gennemgang både for at opnå regelforenklings og for at sikre, at der ikke er fastsat flere begrænsninger for åbenhed end nødvendigt.

27.2. Justitsministeriet skal hertil bemærke, at formålet med L 92 som nævnt i pkt. 1 i det pågældende lovforslags almindelige bemærkninger er at foretage de fornødne konsekvensændringer i bestemmelser i anden lovgivning, som indeholder henvisninger til dels bestemmelser i lov om offentlighed i forvaltningen, som foreslås ophævet og eventuelt videreført under ændrede paragrafnumre i den nye offentlighedslov, jf. L 90, dels bestemmelser om aktindsigt m.v. i forvaltningsloven og retsplejeloven, som foreslås ændret med L 91. Sigtet med konsekvensændringerne er – ud over de ændringer, der følger af L 90 og L 91 – at videreføre den retstilstand, som følger af de pågældende bestemmelser i anden lovgivning, efter at forslaget til den nye offentlighedslov og følgelovforslaget er trådt i kraft.

Justitsministeriet skal imidlertid bemærke, at Offentlighedskommissionen – som anført i pkt. 3.1 i de almindelige bemærkninger til L 91 – i betænkningens kapitel 26, pkt. 3 (side 894 f.), har peget på, at der i særlovgivningen er fastsat en del (særlige) undtagelsesbestemmelser til offent-

lighedslovens almindelige regler om aktindsigt. Det anføres, at da de omhandlede undtagelsesbestemmelser er begrundet i særlige hensyn – og kommissionen ikke er i besiddelse af den nødvendige sagkundskab til at vurdere, om disse hensyn i tilstrækkelig grad begrundet en undtagelse fra retten til aktindsigt – har kommissionen ikke anset det for sin opgave at tage stilling til, i hvilket omfang de særlige undtagelsesbestemmelser skal ophæves eller eventuelt ændres. Bl.a. i lyset af, at kommissionen har identificeret et betydeligt antal (særlige) undtagelsesbestemmelser til offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt, og at der synes at være en tendens til i stadigt stigende omfang at indsætte sådanne bestemmelser i (sær)lovgivningen, samt under hensyn til principperne bag offentlighedsloven, anbefaler kommissionen imidlertid, at de enkelte forvaltningsmyndigheder foretager en nærmere vurdering af, i hvilket omfang de gældende særlige undtagelsesbestemmelser til offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt skal opretholdes.

I pkt. 3.2 i de almindelige bemærkninger til L 91 er det anført, at Justitsministeriet kan tiltræde Offentlighedskommissionens anbefaling om, at de enkelte forvaltningsmyndigheder – i lyset af den gennemførte nye offentlighedslov – foretager en nærmere vurdering af, i hvilket omfang de gældende særlige undtagelsesbestemmelser til offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt skal opretholdes. På den baggrund er der ikke med L 91 (eller L 92) lagt op til en ændring af bestemmelser af denne karakter.