Betænkning om offentlighedslovens revision

Afgivet af det af
justitsministeriet den 27. februar 1973
nedsatte udvalg

Betænkning nr. 857

1978

DET ADMINISTRATIVE BIBLIOTEK
Arbejds- og socialministeriernes
bibliotek

34.22/57 ex. 3

r

Ju 00-56-bet.

ISBN 87-503-2527-2

Indholdsfortegnelse

side

Indledning 1

A. Udvalgets nedsættelse og sammensætning 1

B. Udvalgets kommissorium 4

C. Udvalgets arbejde og arbejdsform 6

Kapitel I: Sammenfatning af udvalgets overvejelser og forslag - Udvalgets lovudkast med tilhørende bemærkninger 8

Kapitel II: Om udviklingen i dansk og fremmed ret 51

A. Danmark 51
1. Offentlighedslovens tilblivelse 51
2. Erfaringerne med offentlighedsloven 52

B. Udviklingen i en række udvalgte fremmede lande 57
1. Norge og Sverige 57
2. Finland 58
3. Island 60
4. Holland 60
5. U.S.A. 61
6. Andre lande 63

C. Offentlighedsprincippet på internationalt plan 63
1. Nordisk Råd 63
2. Europarådet 64
3. De europæiske Fæliesskaber 65

Kapitel III: Offentlighedslovens almindelige rækkevidde 66

A. Indledning 66

B. Den almindelige udformning af offentlighedsprincippet 66
1. Dokumentoffentlighed ctr. andre former for offentlighed 66
2. Offentlighedsprincippets lovtekniske udformning 68

C. Offentlighed udover lovens krav 69

D. Videregivelse af qplysninger til andre offentlige myndigheder 74

E. Anvendelse af oplysninger, der er modtaget i medfør af offentlighedsloven 74

Kapitel IV: Almindelig beskrivelse af offentlighedslovens anvendelsesområde 79

A. Den principielle problemstilling . . . 79
1. Indledning . . . 79
2. Gældende ret . . . 80
3. Fremmed ret . . . 82
a. Norge . . . 82
b. Sverige . . . 83
4. Udvalgets overvejelser . . . 84

B. Den nærmere afgrænsning af lovens organisatoriske anvendelsesområde . . . 86
1. Gældende ret . . . 86
1° Folketinget og dertil hørende institutioner . . . 86
2° Domstolene . . . 87
3° Institutioner, der er organiseret på privatretligt grundlag . . . 87
4° Udenlandske myndigheder og internationale organisationer . . . 90
2. Udvalgets overvejelser . . . 91

Kapitel V: Nærmere beskrivelse af de sagstyper, der ikke bør være omfattet af loven . . . 95

A. Indledning . . . 95

B. Gældende ret . . . 95
1. Sager inden for strafferetsplejen (loven § 6, stk. 1) . . . 95
2. Sager om ansættelse eller forfremmelse'i det offentliges tjeneste (lovens § 6, stk. 1) . . . 97
3. Sager om udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed (lovens § 1, smh. m. U.f.R. 1975 s. 763 H) . . . 97
4. Administrativt undtagne sagsområder (lovens § 2, stk. 4) . . . 97
5. Sagsområder, der er undtaget efter anden lovgivning (lovens § 13, stk. 4) . . . 98
6. Sager om færøske anliggender (lovens § 14) . . . 99
7. Sagsområder, for hvilke der gælder specielle tavshedspligtsforskrifter (lovens § 7) . . . 100
8. Sager om lovgivning (lovens § 6, stk. 2) . . . 100

C. Fremmed ret . . . 100
1. Norge . . . 100
2. Sverige . . . 102

D. Udvalgets overvejelser . . . 104
1. Indledning . . . 104
2. Sager inden for strafferetsplejen . . . 105
3. Sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste . . . 107
4. Faktisk forvaltningsvirksomhed m. v. . . . 108
1° Sager om patient- og anden klientbehandling . . . 111
2° Sager om offentlig registervirksomhed . . . 112
3° Det offentliges forretningsvirksomhed . . . 114
5. Sager om lovgivning . . . 115
6. Andre tilfælde . . . 115

Kapitel VI: De almindelige betingelser for at kunne udnytte offentlighedsprincippet . . . 117

A. Gældende ret . . . 117

B. Fremmed ret . . . 121
1. Norge . . . 121
2. Sverige . . . 125

C. Udvalgets overvejelser . . . 128
1. Afgrænsningen af den personkreds, der kan udnytte loven . . . 128
2. Betingelserne for at kunne udnytte adgangen til aktindsigt . . . 129

Kapitel VII: Aktindsigtens genstand . . . 138
A. Gældende ret . . . 138
1. Indledning . . . 138
2. Dokumentbegrebet . . . 138
3. »Alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag« (lovens § 3) . . . 139
4. »Notatpligten« og »ekstraheringspligten« (lovens § 4) . . . 142
5. Dokumenter fra tiden før lovens ikrafttræden (lovens § 13, stk. 2) . . . 148

B. Fremmed ret . . . 148
1. Norge . . . 148
a. Offentlighetsloven . . . 148
b. Forvaltningsloven . . . 151
2. Sverige . . . 152
a. Tryckfrihetsförordningen . . . 152
b. Förvaltningslagen . . . 156

C. Udvalgets overvejelser . . . 157
1. Dokumentbegrebet . . . 157
2. Hvilke dokumenter bør være omfattet af loven . . . 160
3. Særligt om adgangen til at blive gjort bekendt med oplysninger af faktisk karakter . . . 161
a. Bestemmelsen om notatpligten . . . 162
b. Særligt om ekstraheringspligten . . . 167
4. Lovens rækkevidde tilbage i tiden . . . 168

Kapitel VIII: Almindelige synspunkter vedrørende udformningen af undtagelserne fra offentlighedsprincippet . . . 169
1. Indledning . . . 169
2. De principielle synspunkter . . . 169
3. De hidtidige overvejelser i Danmark, Norge og Sverige om udformningen af undtagelserne fra offentlighedsprincippet . . . 172
4. Udvalgets overvejelser . . . 176

Kapitel IX: Undtagelser fra offentlighedsprincippet begrundet i dokumentets funktion . . . 178

A. Hensynet til myndighedernes interne beslutningsproces . . . 178
1. Gældende ret . . . 178
a. Indledning . . . 178
b. Internt arbejdsmateriale (lovens § 5, nr. 3) . . . 178
c. Intern Brevveksling (lovens § 5, nr. 4) . . . 186
d. Specielt om kommunernes interne beslutningsproces (lovens § 5, nr. 5) . . . 193

2. Fremmed ret . . . 195
A° Norge . . . 195
1° Loven om offentlighed i forvaltningen . . . 195
2° Forvaltningsloven . . . 202
B° Sverige . . . 203
1° De almindelige offentlighedsregler i tryckfrihetsförordningen . 203
a. De hidtil gældende regler . . . 203
b. Tryckfrihetsförordningsreformen . . . 210
2° Partsoffentlighedsbestemmelsen i förvaltningslagen . . . 212
3. Udvalgets overvejelser . . . 213
1° Begrebet »internt arbejdsmateriale« . . . 214
2° Afgivelse af internt arbejdsmateriale til udenforstående . . . 219

B. Særligt om hensynet til den politiske beslutningsproces . . . 226
1. Gældende ret (lovens § 5, nr. 1 og 2 og § 2, stk. 2, nr. 4) . . . 226
2. Fremmed ret . . . 231
A° Norge . . . 231
B° Sverige . . . 232
3. Udvalgets overvejelser . . . 235

C. Andre tilfælde . . . 237
1. Gældende ret . . . 237
a. Indledning . . . 237
b. Brevveksling med sagkyndige (lovens § 5, nr. 7) . . . 237
c. Materiale, der indhentes til brug for offentlig statistik (lovens § 5, nr. 8) . . . 240
2. Fremmed ret . . . 241
A° Norge . . . 241
a. Brevveksling med sagkyndige . . . 241
b. Andre tilfælde . . . 243
B° Sverige . . . 243
a. Brevveksling med sagkyndige . . . 243
b. Andre tilfælde . . . 245
3. Udvalgets overvejelser . . . 245
a. Brevveksling med sagkyndige . . . 245
b. Andre tilfælde . . . 247

Kapitel X: Undtagelser begrundet i dokumentets indhold . . . 249

A. Indledning . . . 249

B. Gældende ret . . . 249
1. Indledning . . . 249
2. De beskyttede interesser . . . 250
a. Private interesser (lovens § 2, stk. 1) . . . 250
b. Offentlige interesser (lovens § 2, stk. 2, nr. 1-3 og § 5, nr. (2 og) 6) . . . 255
c. Generalklausulen i lovens § 2, stk. 2, nr. 4 . . . 259
3. Væsentligshedsbedømmelsen . . . 263
4. Delvis aktindsigt (lovens § 2, stk. 3) . . . 265
5. Bemyndigelsesbestemmelsen i lovens § 2, stk. 4 . . . 266

C. Fremmed ret . . . 267

1. Norge . . . 267
2. Sverige . . . 271

D. Udvalgets overvejelser . . . 275
1. Indledning . . . 275
2. Almindelige spørgsmål vedrørende undtagelsesbestemmelserne begrundet i dokumentindholdet . . . 275
a. Undtagelsesbestemmelsernes udformning . . . 275
b. Særligt om væsentlighedsbedømmelsen . . . 276
c. Adgangen til ved bekendtgørelse at begrænse offentlighedsprincippet . . . 278
d. Høring af den, hvis interesser kan være til hinder for aktindsigt . . . 279
3. De enkelte undtagelsesbestemmelser . . . 279
a. Privatlivets fred . . . 279
b. Private erhvervsinteresser m. v. . . . 281
c. Hensynet til statens sikkerhed og forsvar samt landets forhold til udlandet . . . 282
d. Det offentliges kontrol- og planlægnings-virksomhed m. v. . . . 283
e. Hensynet til det offentliges økonomi og forretningsvirksomhed . . . 284
f. Andre tilfælde . . . 285

Kapitel XI: Forholdet til tavshedspligtsforskrifter . . . 287

A. Indledning . . . 287

B. Gældende ret . . . 288

C. Fremmed ret . . . 294
1. Norge . . . 294
2. Sverige . . . 297

D. Udvalgets overvejelser . . . 297

Kapitel XII: Behandlingen og afgørelsen af begæringer om aktindsigt . . . 306

A. Gældende ret . . . 306
1. Indledning . . . 306
2. Kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt . . . 306
a. Kompetencen i første instans . . . 306
b. Klager m. m. over afgørelser om aktindsigt . . . 310
c. Bemyndigelsesadgangen efter lovens § 8, stk. 1, sidste led . . . 313
3. Sagsbehandlingen i forbindelse med begæringer om aktindsigt . . . 314
4. Aktindsigtens form m. v. . . . 318

B. Fremmed ret . . . 322
1. Norge . . . 322
2. Sverige . . . 324

C. Udvalgets overvejelser . . . 326
1. Indledning . . . 326
2. Kompetencespørgsmålet . . . 327
a. Kompetencen i første instans . . . 327
b. Adgangen til at påklage afgørelser om aktindsigt . . . 330
3. Sagsbehandlingsregler . . . 331
4. Aktindsigtens form m. v. . . . 332

Kapitel XIII: Sammenfatning af udvalgets overvejelser om partsoffentlighed . . . 336

Kapitel XIV: Summary in English . . . 344

Rapport fra arbejdsgruppen vedrørende spørgsmålet om aktindsigt i sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste . . . 379

Rapport fra arbejdsgruppen vedrørende spørgsmålet om aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen . . . 397

Rapport fra arbejdsgruppen vedrørende spørgsmålet om adgang til aktindsigt i sygehusjournaler m. v. . . . 417

Bilag til betænkningen

Bilag 1. Lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen . . . 454

Bilag 2. Justitsministeriets vejledning af 10. november 1970 om lov om offentlighed i forvaltningen . . . 457

Bilag 3. Finansministeriets bekendtgørelse nr. 159 af 25. marts 1974 om indkøbsaftalers undtagelse fra aktindsigt i medfør af lov om offentlighed i forvaltningen . . . 466

Bilag 4. Arbejdsministeriets bekendtgørelse nr. 73 af 4. marts 1977 om undtagelse fra aktindsigt i medfør af lov om offentlighed i forvaltningen af oplysninger afgivet i henhold til lovgivningen om varsling i forbindelse med afskedigelser af større omfang samt af oplysninger afgivet som led i arbejdsmarkedsundersøgelser . . . 467

Bilag 5. Finansministeriets bekendtgørelse nr. 398 af 23. juli 1974 om påklage af lignings- og vurderingsmyndighedernes afgørelser i henhold til offentlighedsloven . . . 468

Bilag 6. Socialministeriets bekendtgørelse nr. 176 af 29. april 1977 om kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt i udbygningsplanlægningen i henhold til offentlighedsloven . . . 469

Bilag 7. Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 453 af 10. november 1970 om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen . . . 470

Bilag 8. Den norske lov om offentlighet i forvaltningen av 19. juni 1970 (nr. 69) . . . 471

Bilag 9. Tryckfrihetsförordningens 2 Kap. Om allmänna handlingars offentlighet, som affattet efter lovændringen af 1976 . . . 473

Bilag 10. Udvalgets høringsskrivelse og de modtagne besvarelser . . . 476

Bilag 11. Justitsministeriets udtalelse til folketingets retsudvalg om udveksling af oplysninger mellem offentlige myndigheder indbyrdes . . . 505
Bilag 12. Ministeriet for kulturelle anliggenders notat om forholdet mellem ophavsretsloven og offentlighedsloven . . . 513
Bilag 13. En side fra det norske justisdepartements journal . . . 519
Bilag 14. Kommunernes journal- og arkivsystemer . . . 522
Bilag 15. Postgang i Birkerød kommune . . . 525
Bilag 16. Oversigt over specielle tavshedsforskrifter for den offentlige forvaltning . . . 527

Forkortelser m. v.

(Citeringsmåden er angivet ved kursiveringen)

a.st. betyder anførte sted og henviser i forbindelse med forfatternavn til det værk af den pågældende forfatter, der på et tidligere sted i samme kapitel er fuldstændigt citeret.

P. E. *Elsin,* Allmänna Handlingars Offentlighet och Sekretess (1965).

F.O.B.: Folketingets ombudsmands beretning.

FOIA: Freedom of Information Act (U.S.A. 1974).

Arvid *Frihagen,* Offentlighetsloven med Kommentarer (2. udg. 1974).

F.T.: Folketingstidende.

Erik *Harder,* Kommunens Lov og Ret 7(1964) og *II* (1965).

Trygve *Hellners,* Förvaltningslagen med Kommentarer (1975).

Jan *Hinze,* Skatteprocessen (3. udg. 1975).

Innstillingen: Innstilling om Offentlighetsprinsippet i forvaltningen (Oslo 1967).

J.O.: Justitieombudsmännens Ämbetsberättelse.

Juridisk Grundbog: W. E. von Eyben (udg.) Juridisk Grundbog I—III (3. udg. 1975).

Justitsministeriets vejledning nr. 279 af 10. november 1970 om lov om offentlighed i forvaltningen (også anført som *vejledningen).*

Justisdepartementets vejledning: Offentlighetsloven (Oslo 1971) (I afsnittene om norsk ret også anført som *vejledningen).*

Kommentaren: Niels Eilschou Holm, Offentlighedsloven med Kommentarer (1971).

Kommissionsbetænkningen: Betænkning om Offentlighed i Forvaltningen (Nr. 325/1963).

N.A.T.: Nordisk administrativt Tidsskrift:

Carl *Norström* & Tor *Sverne,* Social Sekretess - Handlingssekretess, Tystnadsplikt (1974).

N.T.f.I.R.: Nordisk Tidsskrift for International Ret.

NU: Nordisk Utredningsserie.

Carl Aage Nørgaard, Forvaltningsret-Sagsbehandling (1972).

Offentlighetsprincipen och Myndigheterna ved Sven-Hugo Ryman og Erik Holmberg (8. udg. 1976).

OK: Offentlighetskomittén (betænkning SOU 1966: 60 og 61).

OSK: Offentlighets- och Sekretesslagstiftningskommittén (betænkning SOU 1975: 22).

Ot. prp.: Odelstingsproposisjon (norsk lovforslag).

Prop.: Regeringens proposition (svensk lovforslag).

RRK: Rättsfallsreferat från Regeringsrätten och Kammarrätterna.

RÅ: Regeringsrättens Årsbok.

SOU: Statens Offentliga Utredningar (svenske betænkninger).

TF: Tryckfrihetsförordningen.

T.f.R.: Tidsskrift for Rettsvitenskap.

U.f.R.: Ugeskrift for Retsvæsen.

Lars *Welamson,* Läkarsekretessen (1962).

Indledning.

A. Udvalgets nedsættelse og sammensætning.

a. Den 27. februar 1973 nedsatte justitsministeriet et udvalg med den opgave at overveje eventuelle ændringer af offentlighedslovens bestemmelser om offentlighedens og parters adgang til aktindsigt. Justitsministeriet angav samtidig i en oversigt nogle hovedspørgsmål i forbindelse med offentlighedslovens revision, som forudsattes gjort til genstand for overvejelse i udvalget, jfr. nærmere herom nedenfor under B. Udvalget blev i forbindelse med nedsættelsen bemyndiget til at tilkalde særligt sagkyndige eller andre til at deltage i drøftelser i udvalget, eventuelt således, at der nedsattes arbejdsgrupper til behandling af specielle spørgsmål.

Udvalget fik følgende sammensætning:

Formand:

fuldmægtig i justitsministeriet, dr. jur. N. Eilschou Holm.

Medlemmer:

ekspeditionssekretær i indenrigsministeriet Chr. Hyltoft,

chefredaktør Helge Jensen, Aarhuus Stiftstidende (udpeget efter indstilling af Danske Dagblades Fællesrepræsentation).

direktør Erling Krarup, Kommunernes Landsforening (udpeget efter indstilling af Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark),

fuldmægtig i statsministeriet A. Lund-Sørensen,

redaktør, V. Fleischer Michaelsen, Dansk Journalistforbund (udpeget efter indstilling af Dansk Journalistforbund),

ekspeditionssekretær i socialministeriet Henning Winther,

sekretær i administrationsdepartementet H. Würtzen,

Sekretær:

sekretær i justitsministeriet Peer Lorenzen.

Under udvalgsarbejdet er der sket følgende ændringer i udvalgets sammensætning:

Den 26. april 1973 udtrådte ekspeditionssekretær H. Winther som medlem af udvalget og blev afløst af ekspeditionssekretær Niels Brock Ulrich, socialministeriet.

Den 1. oktober 1973 udtrådte sekretær H. Würtzen af udvalget. I stedet indtrådte sekretær H. Østergaard-Andersen, administrationsdepartementet,som medlem.

Redaktør V. Fleischer Michaelsen blev i forbindelse med formandsskifte i Dansk Journalistforbund den 19. juni 1975 afløst af forbundets nuværende formand, journalist Carl John Nielsen.

Den 16. august 1976 udtrådte ekspeditionssekretær, nu kontorchef Chr. Hyltoft af udvalget og afløstes af fuldmægtig E. Toftgaard, indenrigsministeriet. Justitsministeriet beskikkede samtidig fuldmægtig Jean Rørvig, administrationsdepartementet, som medlem af udvalget i stedet for sekretær, nu fuldmægtig H. Østergaard-Andersen.

Den 3. november 1976 fritoges fuldmægtig, nu ekspeditionssekretær A. Lund-Sørensen for hvervet som medlem af udvalget. I stedet beskikkedes kontorchef Ruth Christensen, statsministeriet, som medlem.

Ved betænkningens afgivelse den 21. juni 1978 havde udvalget herefter følgende sammensætning:

Formand:

fuldmægtig, nu kontorchef i justitsministeriet, dr. jur. N. Eilschou Holm.

Medlemmer:

kontorchef i statsministeriet Ruth Christensen,

fhv. chefredaktør Helge Jensen, Aarhuus Stiftstidende,

direktør Erling Krarup, Kommunernes Landsforening,

journalist Carl John Nielsen, Dansk Journalistforbund,

fuldmægtig i administrationsdepartementet, nu undervisningsministeriet, Jean Rørvig,

fuldmægtig i indenrigsministeriet E. Toftgaard,

ekspeditionssekretær i socialministeriet Niels Brock Ulrich,

Sekretær:

fuldmægtig i justitsministeriet, nu afdelingschef hos folketingets ombudsmand, Peer Lorenzen.

b. Som nævnt under pkt. a blev udvalget i forbindelse med nedsættelsen bemyndiget til at tilkalde særligt sagkyndige eller andre til at deltage i drøftelser i udvalget, eventuelt således at der nedsattes arbejdsgrupper til behandling af specielle spørgsmål.

På sit 1. møde den 22. marts 1973 vedtog udvalget at nedsætte følgende arbejdsgrupper:

1° En arbejdsgruppe vedrørende undtagelsesadgangen for sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste.

Arbejdsgruppen har afgivet en rapport til udvalget af 1. marts 1975. Rapporten er i sin helhed optrykt nedenfor side 379ff.

Arbejdsgruppen havde ved rapportens afgivelse følgende sammensætning:

kontorchef i justitsministeriet, dr. jur. N. Eilschou Holm (formand),

sekretær Erik Balle (udpeget af LO),

direktør Per Bryld (udpeget af TFU),

kontorchef 1b de Hemmer Egeberg, lønnings- og pensionsdepartementet,

chefredaktør Helge Jensen, Aarhuus Stiftstidende,

trafikkontrollør K. K. Jensen (udpeget af FTF),

direktør Erling Krarup, Kommunernes Landsforening,

fuldmægtig J. Barteis Petersen, indenrigsministeriet,

sekretariatsleder Hans Stidsen (udpeget af TFU),

fuldmægtig i justitsministeriet Peer Lorenzen fungerede som arbejdsgruppens sekretær.

2° *En arbejdsgruppe vedrørende undtagelsesadgangen for sager inden for strafferetsplejen.*

Arbejdsgruppen har afgivet en rapport til udvalget af 1. april 1975. Rapporten er i sin helhed optrykt nedenfor side 397ff.

Arbejdsgruppen havde ved rapportens afgivelse følgende sammensætning:

kontorchef i justitsministeriet, dr. jur. N. Eilschou Holm (formand),

politimester Erik Christensen, Foreningen af politimestre i Danmark,

journalist John Dal, Aarhuus Stiftstidende,

fuldmægtig Bent Davidsen, forsvarsministeriet,

statsadvokat Mogens Hornslet, rigsadvokaten,

fuldmægtig Erik Kjærgaard, direktoratet for kriminalforsorgen,

advokat Erik Rasmussen, advokatrådet.

Fuldmægtig i justitsministeriet Peer Lorenzen fungerede som arbejdsgruppens sekretær.

3° En arbejdsgruppe vedrørende adgangen til at blive gjort bekendt med sygehusjournaler m. v.

Arbejdsgruppen har den 1. december 1977 afgivet en rapport til udvalget. Rapporten er i sin helhed optrykt nedenfor side 417ff.

Arbejdsgruppen havde ved rapportens afgivelse følgende sammensætning:

kontorchef i justitsministeriet, dr. jur. N. Eilschou Holm (formand),

direktør P. Andersen-Rosendal, Amtsrådsforeningen i Danmark,

kontorchef Niels Bentsen, indenrigsministeriet,

overlæge Jørgen Fog, Sundhedsstyrelsen,

professor, dr. med. Villars Lunn, Retslægerådet,

direktør Kurt Nielsen, Frederiksberg Kommune,

direktør Bendt Sørensen, Den alm. danske Lægeforening,

ekspeditionssekretær Niels Brock Ulrich, socialministeriet,

overlæge, dr. med. Francis Zachariae, Københavns Kommune,

kontorchef N. Øhlenschlæger, Sundhedsstyrelsen.

Fuldmægtig i justitsministeriet Peer Lorenzen fungerede som arbejdsgruppens sekretær.

4° En arbejdsgruppe vedrørende den særlige undtagelsesadgang for kommunalforvaltningen i offentlighedslovens § 5, nr. 5.

Arbejdsgruppen fik følgende sammensætning:

fuldmægtig i justitsministeriet, dr. jur. N. Eilschou Holm (formand),,

vicekontorchef Søren Christensen (udpeget efter indstilling af Københavns magistrat),

ekspeditionssekretær Chr. Hyltoft, indenrigsministeriet,

direktør Erling Krarup (udpeget efter indstilling af Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark),

redaktør V. Fleischer Michaelsen (Dansk Journalistforbund),

direktør Kurt Nielsen (udpeget af Frederiksberg kommunalbestyrelse).

Sekretær i justitsministeriet Peer Lorenzen udpegedes til at fungere som arbejdsgruppens sekretær.

Der er under udvalgsarbejdet sket følgende ændringer i arbejdsgruppens sammensætning:

Den 19. juni 1975 blev redaktør V. Fleischer Michaelsen i forbindelse med sin udtræden af udvalget tillige fritaget for hvervet som medlem af arbejdsgruppen og afløst af journalist Carl John Nielsen.

Københavns magistrat udpegede den 11. oktober 1975 vicekontorchef, lic. jur. Sv. Gram Jensen som medlem af arbejdsgruppen i stedet for vicekontorchef Søren Christensen.

Den 16. august 1976 blev kontorchef Chr. Hyltoft i forbindelse med sin udtræden af udvalget tillige fritaget for hvervet som medlem af arbejdsgruppen. I stedet indtrådte fuldmægtig E. Toftgaard, indenrigsministeriet, som medlem af arbejdsgruppen.

Arbejdsgruppen har holdt i alt 6 møder. I gruppens 2 sidste møder har tillige afdelingschef Per Gudme, Amtsrådsforeningen, deltaget.

Arbejdsgruppen, der har virket indtil afslutningen af udvalgsarbejdet, har ikke afgivet nogen rapport til udvalget. Baggrunden herfor er nærmere følgende:

Ved arbejdsgruppens nedsættelse var det hensigten, at gruppen udelukkende skulle tage stilling til spørgsmålet om behovet for at revidere den særlige undtagelsesbestemmelse i offentlighedslovens § 5, nr. 5, for intern brevveksling i kommunalforvaltningen. På et forholdsvis tidligt stadium af arbejdet i såvel udvalget som i den nævnte arbejdsgruppe blev det imidlertid klart, at en udvidelse af arbejdsgruppens kommissorium måtte anses for ønskelig, idet der havde vist sig behov for at inddrage arbejdsgruppen i udvalgets overvejelser med hensyn til andre spørgsmål om offentlighedslovens udformning.

Udvalget besluttede derfor, at arbejdsgruppen løbende skulle inddrages i udvalgets arbejde med henblik på at give arbejdsgruppen mulighed for at vurdere resultatet af udvalgets foreløbige overvejelser om en række centrale offentlighedsspørgsmål og i givet fald foreslå ændringer eller tilføjelser hertil af hensyn til særlige kommunale forhold.

På grund af sammenhængen mellem bestemmelserne i offentlighedslovens § 5, nr. 3-5, blev det endvidere fundet

mest hensigtsmæssigt, at vurderingen af disse bestemmelsers rækkevidde i forhold til kommunerne på tilsvarende måde skete med udgangspunkt i et samlet udkast til betænkningsafsnit, der forinden havde været genstand for en almindelig drøftelse i udvalget.

Arbejdsgruppen har herefter navnlig drøftet spørgsmålet om offentlighedslovens almindelige anvendelsesområde (jfr. betænkningens kapitler IV og V), spørgsmålet om betingelserne for at kunne udnytte offentlighedsprincippet (jfr. kapitel VI) samt spørgsmålet om undtagelsesadgangen til beskyttelse af myndighedernes interne beslutningsproces (jfr. betænkningens kapitel IX A). Arbejdsgruppen har endvidere drøftet de bestemmelser i udvalgets lovudkast, der vedrører de nævnte afsnit i betænkningen, samt de tilhørende bemærkninger.

De bemærkninger, som det forelagte materiale har givet arbejdsgruppen anledning til, er herefter blevet indarbejdet i materialet, eventuelt i den form, at der er indsat et særligt afsnit om, hvorledes det pågældende spørgsmål'må bedømmes i relation til kommunerne. Det er på denne baggrund fundet upåkrævet at udarbejde en særlig rapport om arbejdsgruppens synspunkter vedrørende de spørgsmål, der har været genstand for drøftelser i gruppen.

De kommunale repræsentanter i arbejdsgruppen har udtrykt ønske om, at det i forbindelse med redegørelsen for arbejdsgruppens virksomhed udtrykkeligt fremhæves, at de kan tiltræde den særudtalelse om behovet for at opretholde en til den gældende offentlighedslovs § 5, nr. 5, svarende bestemmelse, som Kommunernes Landsforenings repræsentant i udvalget har afgivet (jfr. nedenfor kapitel IX A side 226).

B. Udvalgets kommissorium.

a. Som nævnt under A udarbejdede justitsministeriet i forbindelse med udvalgets nedsættelse en oversigt over nogle hovedspørgsmål, som udvalget forudsattes at tage stilling til. Oversigten omfattede følgende spørgsmål:

1. Spørgsmålet om en videreførelse af offentlighedsordningen efter svensk mønster (lovens § 1, stk. 2, smh. m. § 3, nr. 2).
2. Eventuel revision af bestemmelsen i § 5, nr. 5, der indeholder den særligt udformede beskrivelse af undtagelsen for internt arbejdsmateriale inden for kommunalforvaltningen.
3. Spørgsmålet om, hvorvidt der bør tilvejebringes hjemmel for adgang til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen uden for det område, der er reguleret ved retsplejeloven (lovens § 6, stk. 1).
4. Problemerne i forbindelse med adgang til aktindsigt i sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste (lovens § 6, stk. 1).
5. Spørgsmålet om ophævelse af bestemmelsen i § 7 om specielle tavshedspligtsforskrifters betydning.
6. Problemerne i forbindelse med adgang til aktindsigt i sygehusjournaler m. v.

Det fremgår af det i afsnit A anførte, at udvalgets kommissorium ikke er begrænset til at overveje behovet for en revision af de almindelige regler om aktindsigt i lovens kapitel I, men også omfatter de særlige regler herom for en sags parter i lovens kapitel II. Dette kan også siges at være forudsat i den nævnte oversigt. Problemerne i forbindelse med adgangen til aktindsigt i sygehusjournaler m. v. har således kun reel betydning i forhold til patienten selv, og spørgsmålet om at tilvejebringe hjemmel for adgang til aktindsigt i sager inden for straffe - retsplejen synes først og fremmest at vedrøre personer med partsstatus.

Udvalgsarbejdet har derfor fra begyndelsen været tilrettelagt med henblik på også at vurdere behovet for at revidere partsoffentlighedsreglerne. Udvalgets opmærksomhed er imidlertid senere blevet henledt på, at disse regler i forbindelse med den forvaltningsprocesreform, der er under forberedelse i justitsministeriet, antagelig vil blive indsat i en kommende forvaltningslov, således som det er sket i Norge og Sverige - og derfor udeladt af offentlighedsloven. Om forvaltningsprocesreformen henvises til bemærkningerne til lovforslaget om udskydelse af revisionsfristen i offentlighedslovens § 13, stk. 5, henholdsvis F.T. 1974/75 tillæg A

sp. 1377 og F.T. 1976/77 tillæg A sp. 493.

På denne baggrund har udvalget efter aftale med justitsministeriet afholdt sig fra at tage stilling til partsoffentlighedsspørgsmål, som er af generel forvaltningsprocessuel karakter og derfor af betydning også for udformningen af andre regler om forvaltningens sagsbehandling. Udvalget har i betænkningens kapitel XIII sammenfattende redegjort for de partsoffentlighedsspørgsmål, som er behandlet i kapitlerne IV-XII.

b. Under udvalgsarbejdet er udvalget blevet anmodet om at overveje en række spørgsmål med henblik på den kommende revision af offentlighedsloven. Udvidelserne af udvalgets kommissorium er følgende:

I skrivelse af 9. juli 1973 henstillede folketingets ombudsmand på baggrund af en konkret sag, der havde været forelagt ombudsmanden, til justitsministeriet at lade udvalget behandle følgende 2 spørgsmål:

1. Spørgsmålet om, hvorvidt den undtagelse fra partsoffentlighedslovens § 5 vedrørende mundtlige partsoplysninger, som fik udtryk i forarbejderne til denne lovbestemmelse, og som må antages - i hvert fald i et vist omfang - at gælde også i forhold til offentlighedslovens § 4, bør opretholdes, herunder navnlig, hvorvidt undtagelsen bør gælde (opretholdes) i sager, der er undergivet almindelig offentlighed.
2. Spørgsmålet om, hvorvidt praksis vedrørende anvendelse af interview og interview-skemaer, som beskrevet i den sag, der har givet anledning til henstillingen, måtte kunne begrunde en udvidelse af adgangen til partsoffentlighed i personalesager.

Justitsministeriet anmodede i skrivelse af 1. august 1973 udvalget om at behandle de nævnte spørgsmål. Den sag, der gav anledning til ombudsmandens henstilling, er omtalt i beretningen for 1973 side 273.

I skrivelse af 31. januar 1975 henstillede folketingets ombudsmand til ministeriet for kulturelle anliggender, at spørgsmålet om offentlighedslovens rækkevidde i forhold til materiale, som er grundlag for påtænkte eller gennemførte udsendelser, og det hermed sammenhængende spørgsmål om arkivering af sådant materiale måtte blive søgt afklaret i tilknytning til udvalgets arbejde. I skrivelse af 26. februar 1975 anmodede justitsministeriet udvalget om at inddrage spørgsmålene i udvalgets overvejelser. Den pågældende sag er omtalt i beretningen for 1974 side 157.

I skrivelse af 18. september 1975 anmodede justitsministeriet om, at de synspunkter vedrørende fastsættelse af gebyr for afskrifter og fotokopier, som folketingets ombudsmand i en skrivelse af 28. august 1975 til justitsministeriet havde givet udtryk for, måtte indgå i udvalgets overvejelser vedrørende dette spørgsmål. Ombudsmandens udtalelse er gengivet i beretningen for 1975 side 334.

I skrivelse af 20. juli 1976 henstillede folketingets ombudsmand med udgangspunkt i en konkret sag til justitsministeriet, at spørgsmålet om rækkevidden af bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 blev søgt afklaret under udvalgsarbejdet. Justitsministeriet anmodede herefter i skrivelse af 16. august 1976 udvalget herom, for så vidt de nævnte spørgsmål fortsat vil være af betydning i forhold til anvendelsen af offentlighedsloven også efter gennemførelsen af de ændringer af loven, som udvalget måtte stille forslag om, jfr. herved pkt. 5 i den ovenfor side 4 nævnte oversigt over nogle hovedspørgsmål i forbindelse med offentlighedslovens revision. Den af ombudsmanden behandlede konkrete sag er gengivet i beretningen for 1976 side 147.

I skrivelse af 26. oktober 1977 anmodede justitsministeriet om, at spørgsmålet om brugerorganisationers muligheder for vederlagsfrit at få udleveret offentlige myndigheders planer m. v. måtte indgå i udvalgets overvejelser vedrørende spørgsmålet om fastsættelse af gebyr for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til offentlighedsloven. Baggrunden herfor var en henvendelse fra Landsforeningen Sindslidendes Vel til indenrigsministeriet, der i skrivelse af 14. oktober 1977 var blevet forelagt justitsministeriet.

c. Udvalget er endvidere i en række tilfælde blevet gjort bekendt med afgørel-

ser m. v. i konkrete aktindsigtssager med henblik på, at sagen kunne indgå i udvalgets almindelige overvejelser. Udvalget skal herved navnlig fremhæve følgende sager:

Udvalget modtog den 7. november 1974 genpart af justitsministeriets skrivelse af samme dato til folketingets ombudsmand i anledning af en klage over, at den såkaldte »bagmandsrapport« var blevet nægtet udleveret. Sagen, der er omtalt i *F. O. B. 1974* side 328, rejste bl. a. det principielle spørgsmål om, hvorvidt det ved anvendelsen af undtagelsesbestemmelsen i lovens § 2, stk. 2, skal tages i betragtning, hvilken interesse den begærende har i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes, jfr. nedenfor kapitel X side 263ff og 276ff.

I skrivelse af 21. november 1975 underrettede miljøstyrelsen udvalget om sin afgørelse vedrørende spørgsmålet om forholdet mellem offentlighedslovens § 7 og miljøbeskyttelseslovens § 85. Sagen er omtalt nedenfor kapitel XI side 293f.

Den 26. november 1975 blev udvalget underrettet om justitsministeriets udtalelse af samme dato til folketingets ombudsmand vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt tilholdssager efter straffelovens § 265 kan anses for omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1. Den nævnte sag er omtalt i *F. O. B. 1975* side 207 og *F. O. B. 1976* side 32, jfr. også det nedenfor kapitel V side 95f anførte.

I skrivelse af 25. juni 1976 henledte ministeriet for offentlige arbejder udvalgets opmærksomhed på en sag, der havde været indbragt for folketingets ombudsmand vedrørende rækkevidden af undtagelsesadgangen for intern brevveksling (lovens § 5, nr. 4) i forhold til erklæringer, der afgives af den ledende landinspektør til kommissarierne til brug ved behandlingen af ekspropriationssager. Om denne sag henvises til kapitel IX side 191.

Med skrivelse af 27. juli 1977 tilsendte folketingets ombudsmand udvalget et eksemplar af en udtalelse af samme dato vedrørende fortolkningen af offentlighedslovens § 8, stk. 1, i forhold til lægelige erklæringer, der afgives til en offentlig myndighed. Sagen, der vedrørte en af lønnings- og pensionsdepartementet fulgt praksis, er omtalt i kapitel XII side 308.

I skrivelse af 11. november 1977 har Statsanstalten for Livsforsikring over for udvalget redegjort for sin praksis med hensyn til udlevering af dokumenter med lægelige oplysninger og henviste herved til, at folketingets ombudsmand ikke har anset denne praksis for forenelig med offentlighedslovens § 8, stk. 1, sml. herved også ombudsmandens netop omtalte henvendelse af 27. juli 1977 til udvalget. Statsanstalten anmodede udvalget om i givet fald at foreslå offentlighedsloven ændret, såfremt dette måtte være nødvendigt for at opretholde den hidtil fulgte praksis. Statsanstaltens henvendelse er omtalt nedenfor kapitel XII side 308.

d. Udvalget har i øvrigt modtaget henvendelser fra Danmarks Lærerforening, Dansk Socialrådgiverforening og Borgerretsgruppen for Informationsfrihed. Udvalget er endvidere blevet gjort bekendt med en henvendelse fra Ole Gerstrøm til justitsministeren om adgangen til at blive gjort bekendt med indholdet af offentlige registre.

C. Udvalgets arbejde og arbejdsform.

a. Udvalget har holdt i alt 19 møder.

I forbindelse med et ophold i Oslo i dagene 14.-16. maj 1973 besøgte udvalgets formand og sekretær en række ministerier og Oslo kommune med henblik på at orientere sig om tilrettelæggelsen af offentlighedslovens administration. Der var endvidere lejlighed til at drøfte de hidtil gjorte erfaringer med loven med embedsmænd fra de nævnte myndigheder samt med repræsentanter for det norske journalistforbund.

Den 3. august 1976 besøgte udvalgets sekretær sammen med direktør Erling Krarup og en medarbejder fra Kommunernes Landsforening en større københavnsk omegnskommune for at orientere sig om sagsgangene i kommunalforvaltningen. Der henvises i øvrigt herom til bilag 15.

Efter indbydelse fra Europarådet deltog udvalgets formand og sekretær endvidere i dagene 21.-23. september 1976 i et seminar om informationsfrihed og of-

fentlige myndigheders informationspligt (»Colloquy of the Council of Europe on Freedom of Information and the Duty for the public authorities to make available information«), der afholdtes i Graz i Østrig.

b. Som der nærmere er redegjort for nedenfor i kapitel II side 52f, blev det på et tidligt stadium af udvalgsarbejdet klart, at en udførlig kortlægning af den foreliggende praksis vedrørende offentlighedslovens fortolkning og anvendelse var en nødvendig forudsætning for at tilvejebringe et realistisk grundlag for overvejelserne om, i hvilket omfang og på hvilken måde lovens enkelte bestemmelser i forbindelse med lovens revision bør foreslås ændret eller præciseret. Samtidig fandt udvalget det ønskeligt, at der som grundlag for udvalgets overvejelser også blev tilvejebragt udførlige beskrivelser af retstilstanden i Norge og Sverige, idet offentlighedslovgivningen i disse lande er af særlig interesse for bedømmelsen af den danske offentlighedsordning.

På denne baggrund har udvalgets sekretær til brug for udvalgsarbejdet løbende udarbejdet udførlige redegørelser, der *dels* beskriver rækkevidden af den gældende offentlighedslovs enkelte bestemmelser på grundlag af motivudtalelser og den foreliggende praksis, således som den er kommet til udtryk i domspraksis, i udtalelser fra folketingets ombudsmand og i de vejledende udtalelser om lovens fortolkning, som justitsministeriet har afgivet til andre myndigheder, *dels* redegør for rækkevidden af tilsvarende bestemmelser i den norske og svenske offentlighedslovgivning. Beskrivelserne af retstilstanden i Norge og Sverige er løbende gennemset af medarbejdere i de to landes justitsministerier.

De nævnte redegørelser er blevet udsendt til udvalgets medlemmer forud for drøftelserne af de respektive bestemmelser i loven og har udgjort det væsentligste grundlag for udvalgets overvejelser om behovet for at ændre eller præcisere den gældende retstilstand. Som nærmere begrundet nedenfor i kapitel II side 57 har redegørelserne imidlertid efter udvalgets opfattelse en værdi, der rækker udover deres karakter af arbejdsmateriale som grundlag for den kommende lovrevision, og de er derfor indarbejdet som afsnit om gældende ret og fremmed ret i betænkningens kapitler IV-XII.

Arbejdsformen i de ovenfor side 2 under l°-3° nævnte arbejdsgrupper har været den samme som i udvalget.

Den nævnte tilrettelæggelse af grundlaget for offentlighedslovens revision har - sammenholdt med det forhold, at det har været nødvendigt at henskyde behandlingen af særlige problemstillinger til særskilte arbejdsgrupper - bevirket, at udvalgsarbejdet og dermed også udvalgets betænkning er blevet meget omfattende. Dette forhold er hovedårsagen til, at det ikke har været muligt at afslutte udvalgsarbejdet så hurtigt, som man ved udvalgets nedsættelse og i forbindelse med udskydelserne af revisionsfristen i lovens § 13, stk. 5, i 1974/75 og 1976/77 regnede med.

København, den 21. juni 1978.

Ruth Christensen

Niels Eilschou Holm
(formand)

Helge Jensen

Erling Krarup

Carl John Nielsen

Jean Rørvig

Erik Toftgaard

Niels Brock Ulrich

Peer Lorenzen
(sekretær)

Kapitel I: Sammenfatning af udvalgets overvejelser og forslag - Udvalgets lovudkast med tilhørende bemærkninger.

1. Udvalget har fundet det hensigtsmæssigt i et indledende kapitel at give en mere kortfattet, sammenhængende redegørelse for hovedpunkterne i udvalgets overvejelser og forslag. Denne redegørelse er udarbejdet på den måde, at der under hvert af de følgende punkter (2-13) gives et resumé af de til nummereringen svarende kapitler i selve betænkningen.

Som et resultat af sit arbejde har udvalget udarbejdet et udkast til en ny lov om offentlighed i forvaltningen (nedenfor side 35ff). For at undgå gentagelser er bemærkningerne til dette lovudkast udformet således, at der med hensyn til de mere generelle synspunkter, der ligger bag udformningen af de enkelte bestemmelser, henvises til den foranstående sammenfatning af udvalgets overvejelser.

2. Betænkningens *kapitel II* om *udviklingen i dansk og fremmed ret* indledes med en kort gengivelse af nogle hovedpunkter i offentlighedslovens tilblivelseshistorie.

I øvrigt tager udvalget sit udgangspunkt i en henvisning til, at revisionsbestemmelsen i den gældende lovs § 13, stk. 5, tilsigtede at sikre, at spørgsmålet om eventuelle ændringer af loven blev taget op til overvejelse, når der forelå et tilstrækkeligt erfaringsmateriale med hensyn til praktiseringen af den gennemførte offentlighedsordning.

Udvalget fremhæver, at der i dag foreligger et forholdsvis omfattende erfaringsmateriale om *fortolkningen* af de enkelte bestemmelser i loven. Sagsregisteret til folketingets ombudsmands beretninger for årene 1955-1976 indeholder således henvisninger til hen ved 100 sager om »aktindsigt«, og justitsministeriet har oplyst at have afgivet omkring 200 skriftlige udtalelser om lovens fortolkning. Der foreligger endvidere enkelte retsafgørelser og ret udførlige kommentarer til loven eller enkelte bestemmelser heri i den juridiske litteratur.

Den præcisering og udfyldning af lovens forholdsvis vagt udformede bestemmelser, der således har fundet sted, navnlig i praksis, har ikke hidtil været samlet og systematiseret i en let tilgængelig form. Udvalget har derfor anset det for en væsentlig opgave at lade foretage en kortlægning heraf.

Efter udvalgets opfattelse har en sådan kortlægning været en nødvendig forudsætning for at tilvejebringe et realistisk grundlag for dets overvejelser om, i hvilket omfang og på hvilken måde lovens enkelte bestemmelser burde foreslås ændret eller præciseret i forbindelse med lovens revision.

De meget udførlige beskrivelser af gældende ret, der som følge heraf indeholdes i indledningen til de enkelte kapitler i betænkningen, har imidlertid efter udvalgets opfattelse en værdi, der rækker herudover.

Fremstillingen af gældende ret vil således for det første kunne tjene til vejledning for myndigheder og publikum om lovens rækkevidde i tiden indtil, en ændring af loven gennemføres. Men også efter dette tidspunkt vil fremstillingen kunne tillægges betydning som fortolkningsbidrag dels til de bestemmelser, der videreføres uændret, dels i de - efter udvalgets forslag forholdsvis mange - tilfælde, hvor en lovændring blot tilsigter at præcisere lovteksten i forhold til den praksis, der har udviklet sig. De udførlige beskrivelser af gældende ret må således såvel på kortere som på længere sigt

forventes at mindske behovet for at indhente vejledende udtalelser om lovens fortolkning og derved bidrage til en hurtigere behandling og afgørelse af sager om aktindsigt.

Hertil kommer imidlertid, at en udførlig kortlægning af den praksis, der har udviklet sig omkring lovgivningen om offentlighed i forvaltningen, synes at måtte være af betydelig interesse for overvejelserne om i forbindelse med den forestående lovrevision at supplere denne lovgivning med andre almindelige bestemmelser om forvaltningens sagsbehandling, herunder navnlig om speciel inhabilitet, obligatorisk partshøring (kontradiktion) og begrundelse af forvaltningsafgørelser.

Med henblik på at tilvejebringe et noget bredere erfaringsgrundlag for sine overvejelser har udvalget anmodet samtlige ministerier m. fl. om at fremkomme med en udtalelse om de respektive styrelsers *erfaringer med hensyn til anvendelsen i praksis* af lovens bestemmelser. Såvel udvalgets høringsskrivelse som de modtagne svar er optrykt som bilag 10 til betænkningen.

Efter udvalgets opfattelse afspejler de indkomne høringssvar først og fremmest, at antallet af fremsatte begæringer om aktindsigt, især efter lovens kapitel 1, har været endog væsentligt mindre end, hvad man forventede ved lovens ikrafttræden.

Udvalget finder dog ikke, at betydningen af loven om offentlighed i forvaltningen bør bedømmes udelukkende på grundlag af de foreliggende oplysninger om den forholdsvis beskedne brug, der er gjort af loven. Der peges i denne forbindelse på, at loven bl. a. må ses i sammenhæng med de foreløbige resultater af de senere års debat i retning af større åbenhed omkring og medindflydelse på offentlige anliggender.

Kapitlet afsluttes med en omtale af fremmed ret og af de drøftelser, offentlighedsprincippet haT givet anledning til navnlig i Nordisk Råd og Europarådet.

Udvalget har fundet det ønskeligt, at beslutningsgrundlaget for den kommende lovrevision ikke blot kommer til at bygge på erfaringerne med den gældende danske lovgivning, men at også retstilstanden i Norge og Sverige inddrages i overvejelserne i form af mere dybtgående retssammenlignende undersøgelser af en række centrale offentlighedsspørgsmål. Herved opnås det efter udvalgets opfattelse ønskelige, at den danske lovrevision kan udformes på grundlag af et fællesnordisk erfaringsmateriale med den deraf følgende større sikkerhed for, at de valgte løsninger på længere sigt vil vise sig holdbare. Udvalget henleder i denne forbindelse opmærksomheden på, at offentlighedslovgivningen er et af de emner, som der under drøftelserne i Nordisk Råds regi om et udvidet samarbejde på lovgivningsområdet har været rejst spørgsmål om at gøre til genstand for harmonisering.

I overensstemmelse hermed indeholder betænkningens enkelte kapitler i tilslutning til beskrivelsen af gældende dansk ret tillige forholdsvis detaljerede redegørelser for retstilstanden i Norge og Sverige.

3. Betænkningens *kapitel III* indeholder udvalgets overvejelser vedrørende den almindelige afgrænsning af udvalgets kommissorium. En række principielle spørgsmål i forbindelse med *den gældende lovs almindelige rækkevidde* tages her op til vurdering med henblik på den forestående revision af loven.

a. *»Dokumentoffentlighed« - »mødeoffentlighed« - og andre former for informationsform idling.*

Loven om offentlighed i forvaltningen gælder, som angivet i lovens **titel,** kun for de myndigheder, der hører til den offentlige forvaltning.

Det er imidlertid almindeligt at fremhæve, at også folketinget og domstolene er undergivet et offentlighedsprincip, se herved grundlovens § 49, hhv. § 65, stk. 1. Hermed sigtes til, at enhver som almindelig regel har ret til at overvære såvel folketingets møder som retsmøder. Det offentlighedsprincip, der gælder for folketinget og for domstolene, vedrører med andre ord den såkaldte *»mødeoffentlighed«.*

Det er ikke et tilsvarende offentlighedsprincip, der blev gennemført ved loven om offentlighed i forvaltningen af

1970. Denne lov fastslog, at der som almindelig regel skulle være adgang for enhver til efter begæring at blive gjort bekendt med »dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning« - eller kort udtrykt: *adgang til aktindsigt* - og gennemførte således princippet om *»dokumentoffentlighed«*.

Denne særlige udformning af offentlighedsprincippet inden for forvaltningen og lovens begrænsning til alene at angå dette forhold må ses på baggrund af, at den administrative sagsbehandling i helt overvejende grad er skriftlig; når bortses fra kommunalforvaltningen, indgår forudgående mundtlig forhandling på et møde kun på specielle forvaltningsområder som et almindeligt led i den administrative sagsbehandling. Hertil kommer, at andre former for informationsformidling mellem administrative myndigheder og offentligheden i det omfang, de overhovedet kan anses for egnede til at blive undergivet en lovmæssig regulering, frembyder problemstillinger, som er så forskelligartede fra dem, der gør sig gældende ved en regulering af adgangen til aktindsigt, at det må forekomme uhensigtsmæssigt at søge fælles regler udarbejdet.

På baggrund heraf finder udvalget, at den gældende lovs begrænsning til kun at angå adgangen til aktindsigt - »dokumentoffentlighed« - bør opretholdes; dette er forudsætningen for at bevare den gældende lovs karakter af en generel regulering af offentlighedsprincippet inden for den offentlige forvaltning, der principielt tilsigter at skulle finde anvendelse i forhold såvel til alle dele af den offentlige forvaltning som til alle dele af forvaltningens virksomhed.

Det understreges imidlertid, at dette standpunkt er lovteknisk begrundet. Udvalget anbefaler således både på dette sted og i andre sammenhænge, at man overvejer mulighederne for at søge andre former for informationsformidling, herunder reglerne om mødeoffentlighed, videreudviklet, og der peges i denne forbindelse på det grundlag for sådanne overvejelser, der indeholdes i den *Redegørelse om Kommunalt Nærdemokrati* (Betænkning nr. 798/1977), der er afgivet af en arbejdsgruppe under indenrigsministeriet.

b. Offentlighedsprincippet som lovgivningens hovedregel.

Et af kritikpunkterne imod den gældende lov har været, at den ikke tilstrækkeligt præcist angiver omfanget af adgangen til aktindsigt. Dette medfører, at det ofte kan være vanskeligt for den, der begærer aktindsigt, på forhånd at vurdere, om begæringen vil kunne afslås, eller efterfølgende at bedømme lovligheden af et afslag, ligesom loven også kan være vanskelig for myndighederne at anvende.

Udvalget fremhæver, at disse vanskeligheder har en vis sammenhæng med, at den gældende lov er bygget op omkring en hovedregel, hvorefter »enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning« (lovens § 1); fra denne hovedregel gør loven en række undtagelser, og disse undtagelsesbestemmelser indebærer, at afslag på aktindsigt på adskillige forvaltningsområder i virkeligheden bliver hovedreglen snarere end undtagelsen. Det påpeges, at man kunne opnå en ordning, der var væsentligt lettere at anvende både for publikum og for myndighederne, hvis man i stedet udformede offentlighedsordningen som en lovgivning, hvori man positivt opregnede de typer af sager og dokumenter, der skulle være omfattet af adgangen til aktindsigt.

En sådan løsning har udvalget imidlertid ikke kunnet gå ind for.

Efter udvalgets opfattelse er det af væsentlig betydning for bestræbelserne på at skabe større åbenhed i den offentlige forvaltning, at man i lovgivningen fastholder et almindeligt offentlighedsprincip som hovedregelen på dette område. En ændring som den skitserede, der bygger på en legal formodning om, at dokumenter, der er indkommet til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed, ikke som udgangspunkt er eller bør være omfattet af adgangen til aktindsigt, ville derfor i forhold til den gældende lov betegne et klart principielt tilbageskridt, som også måtte befrygtes at ville ind-

skrænke offentlighedsprincippets udstrækning i praksis.

Udvalget anser det da også for muligt på grundlag af de erfaringer, der er indvundet under administrationen af den gældende lov, nu at udforme regelgrundlaget på en sådan måde, at de vanskeligheder, lovens anvendelse i praksis har givet anledning til, skulle kunne mindskes betydeligt. Der henvises i denne forbindelse bl. a. til udvalgets overvejelser i betænkningens kapitel VIII (nedenfor under pkt. 8) om udformningen af lovens undtagelsesbestemmelser, herunder om muligheden for at foretage en supplerende regulering ved bekendtgørelse, se også bemærkningerne i betænkningens kapitel XII og nedenfor under litra c og pkt. 11 om offentliggørelse af praksis vedrørende lovens anvendelse.

c. Aktindsigt ud over lovens rammer - »mer offentlighed«.

Den gældende lov regulerer alene spørgsmålet om, i hvilket omfang administrative myndigheder er forpligtet til at give adgang til aktindsigt, og det er ganske fast antaget, at en forvaltningsmyndighed ikke efter offentlighedsloven er afskåret fra efter eget skøn at videregive oplysninger i videre omfang, herunder på anden måde eller i en anden form, end denne lov forpligter til. Adgangen til at meddele oplysninger ud over lovens rammer - såkaldt *»meroffentlighed«* - er dog undergivet de begrænsninger, der følger af lovgivningens almindelige og specielle forskrifter om tavshedspligt for den, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Efter udvalgets opfattelse er det utvivlsomt, at offentlighedsloven også i fremtiden i denne forstand bør have karakter af en minimumslov, og man understreger i denne forbindelse betydningen af, at loven ikke i myndighedernes praksis opfattes som en udtømmende regulering af, hvor langt oplysningsadgangen bør udstrækkes. Udvalget anser det således for at være i høj grad ønskeligt, at myndighederne i tilfælde, .hvor der er fremsat begæring om aktindsigt, ikke nøjes med at undersøge, hvorvidt begæringen kan afslås med hjemmel i loven, men også foretager en friere vurdering af, om hemmeligholdelse i det foreliggende tilfælde overhovedet er påkrævet.

Udvalget har for klarere at markere lovens karakter af en minimumslov såvel i overskrifterne til lovudkastets kapitel II og kapitel III som i lovudkastets enkelte bestemmelser foretrukket ordvalget *»retten* til aktindsigt« i stedet for som i den gældende lov *»adgangen* til at få oplysninger«.

Udvalget fremdrager i øvrigt *tre typeeksempler på meroffentlighed af særlig praktisk betydning.*

Det første er den tradition, der her i landet er for, at offentligheden, herunder navnlig pressen, ved telefonisk henvendelse til en myndighed kan få *mundtlig oplysning om verserende eller afsluttede sager.* Udvalget giver udtryk for, at denne form for informationsformidling mellem den offentlige forvaltning og pressen udgør et værdifuldt supplement til offentlighedsloven og derfor bør videreføres uanset gennemførelsen af denne lov. Det påpeges i denne forbindelse, at loven som følge af de muligheder, den giver, for at kontrollere meddelte oplysningers rigtighed, kan medvirke til at øge snarere end til at mindske den praktiske betydning af sådanne mere uformelle ordninger.

Det andet typeeksempel på tilfælde, hvor der jævnlig rejses spørgsmål om meddelelse af oplysninger ud over lovens rammer, er *udlån af sagsakter til brug for videnskabelige undersøgelser* eller i andet lignende øjemed. Udvalget anbefaler, at der søges tilvejebragt ensartede retningslinier for behandlingen og afgørelsen af henvendelser herom, men finder ikke spørgsmålet egnet til regulering inden for rammerne af loven om offentlighed i forvaltningen, udover hvad der følger af bestemmelsen i den gældende lovs § 9, der er foreslået videreført som *lovudkastets § 3, stk. 2.*

Udvalget tilslutter sig endelig også, at det må anses for ønskeligt, at offentligheden i højere grad end hidtil sættes i stand til at gøre sig bekendt med de *principielle afgørelser* af praksisdannende betydning, der træffes af administrative myndigheder, men finder heller ikke denne problemstilling egnet til regule-

ring inden for rammerne af offentlighedsloven. Udvalget fremhæver, at der i forbindelse med denne lovs revision bør tilvejebringes en ordning, der sikrer, at vigtigere afgørelser om anvendelsen af denne lov såvel som justitsministeriets vejledende udtalelser om lovens fortolkning offentliggøres.

d. Udveksling af oplysninger mellem myndigheder indbyrdes.

Den gældende offentlighedslov indeholder ingen særbestemmelser om administrative myndigheders ret og pligt til at stille dokumentoplysninger til rådighed for andre administrative myndigheder, der fremsætter begæring derom. Efter udvalgets opfattelse bør en eventuel udtrykkelig regulering af denne problemstilling i givet fald ske i forbindelse med en revision af lovgivningens regler om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Udvalget har derfor ikke foretaget nogen nærmere vurdering af dette spørgsmål, men indskrænker sig til at henvise til den fremstilling af gældende ret, som justitsministeriet har givet i en besvarelse af et spørgsmål fra folketingets retsudvalg vedrørende registerlovgivningen. Besvarelsen er optaget som bilag 11 til betænkningen.

e. Anvendelsen af oplysninger, der er modtaget i medfør af offentlighedsloven.

Offentlighedsloven indeholder ingen regulering af, på hvilken måde oplysninger meddelt i henhold til loven kan udnyttes af den, der har fremsat begæringen, eller af andre, til hvem oplysningerne videregives. Hele tanken bag gennemførelsen af offentlighedsordningen er jo imidlertid, at materialet skal kunne offentliggøres. Lovens tavshed på dette punkt indebærer derfor, at adgangen til offentliggørelse kun er begrænset i det omfang, dette følger af anden lovgivning.

Det fremhæves, at de vigtigste af sådanne begrænsninger er dem, der følger af straffeloven, navnlig af dennes bestemmelser om *freds- og ærekrænkelser*. Så vidt det er udvalget bekendt, har der dog ikke i praksis foreligget tilfælde, hvor man har forsøgt at gøre straf- og/eller erstatningsansvar gældende i anledning af en påstået uberettiget offentliggørelse af oplysninger, der er tilvejebragt i henhold til loven om offentlighed i forvaltningen.

Udvalget erindrer i denne forbindelse om, at man såvel i offentlighedskommissionen som under folketingets behandling af forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen overvejede, om en gennemførelse af offentlighedsprincippet i forvaltningen burde ledsages af et *udvidet ansvar for pressen*, herunder radio og TV, især med henblik på at sikre, at offentlig gengivelse af modtagne oplysninger foretages objektivt og loyalt, sml. herved retsplejelovens § 1017 og straffelovens § 129 a. Efter udvalgets opfattelse kan dog hverken erfaringerne under den gældende lov eller de ændringer heraf, som udvalget foreslår gennemført, i sig selv begrunde, at denne problemstilling tages op til fornyet overvejelse.

En anden begrænsning i adgangen til at udnytte det materiale, der tilvejebringes i medfør af offentlighedsloven, kan følge af ophavsretslovens regler. Da der i praksis også på andre punkter har været rejst spørgsmål om *forholdet mellem offentlighedsloven og ophavsretsloven*, har udvalget anmodet ministeriet for kulturelle anliggender, hvorunder ophavsretslovgivningen sorterer, om at udarbejde et notat om denne problemstilling.

I dette notat, der er optaget som bilag 12 til betænkningen, har kulturministeriet givet udtryk for den opfattelse, at det bør overvejes ved førstkommende revision af ophavsretsloven eller offentlighedsloven at indsætte en ny bestemmelse i ophavsretsloven på linie med den, der ved en lovændring af 1973 blev indsat i den svenske ophavsretslov. I denne bestemmelse er det udtrykkeligt fastsat, at den ophavsretlige beskyttelse ikke er til hinder for at imødekomme begæringer om aktindsigt efter offentlighedslovgivningen. Kulturministeriet finder dog, at der kan være et vist behov for at præcisere, at den videre anvendelse af ophavsretligt beskyttet materiale, som udleveres efter offentlighedsloven, er undergivet de almindelige ophavsretlige regler, og at det derfor ikke uden videre kan

mangfoldiggøres, udgives, forevises offentligt og lignende.

Udvalget kan tilslutte sig dette forslag om indsættelse af en udtrykkelig bestemmelse om forholdet i ophavsretsloven og giver udtryk for det ønskelige i, at denne lovændring så vidt muligt gennemføres samtidig med offentlighedslovens revision.

4. Betænkningens *kapitel IV* vedrører *afgrænsningen af lovens saglige anvendelsesområde.* Kapitlet indledes med nogle mere principielle synspunkter på problemstillingen og går derefter over til nærmere at behandle spørgsmålet om *grænsedragningen mellem myndigheder og institutioner m. v., der anses for omfattet, henholdsvis ikke omfattet, af offentlighedsloven.*

a. Udvalgets principielle hovedsynspunkter - afgrænsning efter et formelt eller et materielt kriterium.

Udvalget fremhæver indledningsvis, at der for en principiel vurdering foreligger to forskellige afgrænsningsmuligheder: Loven kan udformes enten på grundlag af et *formelt kriterium* - i så fald gælder loven kun for dokumenter, der indkommer til eller oprettes af en forvaltningsmyndighed, men til gengæld uanset, hvilken del af dennes virksomhed dokumenterne vedrører; eller den kan udformes på grundlag af et *materielt kriterium* - i så fald hjemler loven kun adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter, der fremkommer i forbindelse med udøvelse af »forvaltningsvirksomhed«, men til gengæld uanset, om denne virksomhed udøves af en forvaltningsmyndighed, en domstol eller en anden offentlig myndighed, eller eventuelt på det offentliges vegne af private selskaber eller institutioner.

De to netop skitserede kriterier udgør imidlertid ikke nødvendigvis alternativer, idet de på forskellig måde kan kombineres ved den nærmere fastlæggelse af lovens anvendelsesområde. Gældende ret frembyder en god illustration heraf.

Udgangspunktet i administrativ praksis har her været et formelt kriterium. Loven hjemler kun adgang til aktindsigt i forhold til dokumenter, der er indkommet til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed; til gengæld gælder adgangen til aktindsigt i forhold til al den virksomhed, der udøves af myndigheder, institutioner m. v., der kan henregnes til den offentlige forvaltning.

Det sidste element i dette udgangspunkt er imidlertid blevet undergivet en væsentlig modifikation ved en højesteretsdom fra 1975 om adgang til aktindsigt i sygehusjournaler, idet det i præmisserne for denne dom lægges til grund, at offentlighedsloven kun kan antages at hjemle adgang til aktindsigt i dokumenter, der fremkommer i forbindelse med en forvaltningsmyndigheds behandling af »sager i gængs forstand«. Efter denne højesteretsdom, der er refereret i *U.f.R. 1975* side 763, må afgrænsningen af anvendelsesområdet for den gældende lov nu siges at bygge på en kombination af et formelt og et materielt kriterium: Adgangen til aktindsigt gælder kun i forhold til myndigheder, institutioner m. v., der kan henregnes til den offentlige forvaltning (formelt kriterium) - og kun i forhold til dokumenter, der er indkommet til eller oprettet af sådanne myndigheder m. v. i forbindelse med behandlingen af »sager i gængs forstand« (materielt kriterium).

På grundlag af en undersøgelse af gældende ret og på baggrund af erfaringerne i Norge og Sverige er det udvalgets opfattelse, at det må anses for utvivlsomt, at man opnår den klareste afgrænsning af offentlighedsprincippets anvendelsesområde ved - som i den gældende lov - at tage udgangspunkt i et formelt kriterium, således at der kun hjemles adgang til aktindsigt i dokumenter, der indkommer til eller oprettes af en forvaltningsmyndighed.

Udvalget har imidlertid overvejet, om denne principielle afgrænsning af lovens anvendelsesområde bør modificeres i følgende to henseender:

For det første kan man rejse det spørgsmål, om ikke lovens anvendelsesområde bør *udvides* til også at omfatte dokumenter, der fremkommer i forbindelse med domstolenes, folketingsorganernes og private institutioners virksomhed, for så vidt denne virksomhed efter sin karakter ganske kan sidestilles med

den virksomhed, der sædvanligvis udøves af forvaltningsmyndigheder.

Efter udvalgets opfattelse må dette spørgsmål besvares benægtende. Til støtte herfor henvises der navnlig **til,** at loven om folketingets ombudsmand i dens oprindelige affattelse i et vist omfang byggede på en tilsvarende afgrænsning af ombudsmandens tilsynskompetence, idet dommerfuldmægtige i deres administrative virksomhed var undergivet ombudsmandens indseende, og at denne ordning som følge af de tvivlsspørgsmål, denne afgrænsning havde givet anledning til, blev ophævet ved en lovændring i 1959.

Det fremhæves endvidere, at hensynet til at sikre offentlighed og information specielt omkring domstolenes og folketingsorganernes virksomhed allerede i betydeligt omfang er sikret ad anden vej, jfr. herved ovenfor under pkt. 3 om mødeoffentlighed, og at man, for så vidt der måtte være behov for en udbygning heraf, efter udvalgets opfattelse snarere bør søge dette imødekommet ved en ændring af de særlige regler, der gælder for disse myndigheder, end ved en udvidelse af anvendelsesområdet for loven om offentlighed i forvaltningen, som måtte forventes at give anledning til væsentlige praktiske vanskeligheder.

Det bemærkes endelig, at der efter udvalgets opfattelse kan være anledning til at overveje, om den grænsedragning mellem myndigheder og institutioner m. v., der efter den praksis, der har udviklet sig, anses for omfattet, henholdsvis ikke omfattet, af den gældende lov, i alle henseender kan betragtes som tilfredsstillende. Dette sidste spørgsmål er taget op til nærmere vurdering i kapitlets andet hovedafsnit (nedenfor under b).

For det andet rejser udvalget det spørgsmål, om man bør fastholde den *begrænsning* i anvendelsesområdet for den gældende lov, der er kommet til udtryk i den tidligere omtalte højesteretsdom fra 1975, hvorefter adgangen til aktindsigt kun omfatter dokumenter, der er fremkommet i forbindelse med en forvaltningsmyndigheds behandling af *»sager i gængs forstand«.*

Også dette spørgsmål besvares benægtende. Der henvises til, at en sådan (negativ) afgrænsning af lovens anvendelsesområde, baseret på et ikke nærmere defineret sagsbegreb, kan give anledning til betydelig tvivl i praksis med hensyn til lovens saglige rækkevidde. I det omfang, der måtte være et klart behov for at unddrage samtlige dokumenter vedrørende visse sagstyper fra adgangen til aktindsigt, bør dette efter udvalgets opfattelse i stedet ske gennem udformning af særlige undtagelsesbestemmelser, der indeholder en udtrykkelig og så vidt muligt præcis angivelse af de undtagne sagsområder. Udvalgets overvejelser herom er indeholdt i betænkningens kapitel V (nedenfor under pkt. 5).

Der henvises i øvrigt til bestemmelserne i *lovudkastets § 1, stk. 1, og § 4, stk. 1.*

b. Den nærmere grænsedragning mellem myndigheder og institutioner m. v., der anses for omfattet, henholdsvis ikke omfattet, af offentlighedsloven.

På grundlag af en detaljeret gennemgang af den praksis, der har udviklet sig med hensyn til afgrænsningen i forhold til (1) folketinget og de dertil hørende institutioner (navnlig folketingets ombudsmand, statsrevisorerne og de egentlige og uegentlige folketingsudvalg), (2) domstolene, (3) institutioner, der er organiseret på privatretligt grundlag (herunder statslige og kommunale aktieselskaber og selvejende institutioner) samt (4) udenlandske myndigheder og internationale organisationer - er det udvalgets opfattelse, at afgrænsningen af lovens anvendelsesområde i denne henseende for en generel vurdering må siges at have virket tilfredsstillende.

På enkelte punkter kan lovens rækkevidde dog give anledning til nærmere overvejelse. Udvalget har her særligt hæftet sig ved *afgrænsningen i forhold til institutioner, der er organiseret på privatretligt grundlag.* Det foreslås her, at der indsættes en bemyndigelsesbestemmelse i loven, hvorefter vedkommende minister kan træffe bestemmelse om, at en privatretligt organiseret institution skal være omfattet af offentlighedsprincippet i tilfælde, hvor dette findes begrundet

som følge af den virksomhed, institutionen udøver (dvs. hvor institutionen har fået tillagt forvaltningsretlig afgørelseskompetence), eller som følge af omfanget af offentlig udgiftsdækning, *se lovudkastets § 1, stk. 2.* Denne bestemmelse, der efter omstændighederne også vil kunne finde anvendelse på enheder, der drives i selskabsform, tilsigter ikke blot at danne grundlag for en autoritativ konstatering af lovens rækkevidde i tilfælde, hvor dette spørgsmål kan give anledning til tvivl, men også at give hjemmel for en udvidelse af lovens anvendelsesområde, hvor dette udfra friere overvejelser må anses for rimeligt begrundet. Den foreslåede bestemmelse vil således i betydelig grad imødekomme de ønsker, der fra tid til anden har været fremført med hensyn til inddragelse af i hvert fald visse af disse institutioner under offentlighedsprincippet. Udvalget finder ikke behov for indsættelse af en særlig undtagelsesbestemmelse for *forretningsdrivende organer* inden for den offentlige forvaltning og mener heller ikke at burde stille forslag om en udvidelse af offentlighedsloven til også at omfatte folketingets ombudsmand.

5. Betænkningens *kapitel V* indeholder udvalgets overvejelser om, *hvorvidt visse typer af sager generelt bør undtages fra offentlighedslovens anvendelsesområde.*

I betænkningens kapitel IV (ovenfor under pkt. 4.a.) har udvalget, som nævnt, bl. a. givet udtryk for den principielle opfattelse, at afgrænsningen af offentlighedsprincippets almindelige anvendelsesområde, således som det også er tilfældet efter den gældende lov, bør ske med udgangspunkt i et formelt kriterium. Loven bør som udgangspunkt gælde for alle dokumenter, der indkommer til eller oprettes af en forvaltningsmyndighed, uanset hvilken del af myndighedens virksomhed dokumenterne vedrører.

Dette standpunkt er naturligvis ikke ensbetydende med, at der ikke kan være behov for at undtage visse sagsområder fra lovens anvendelsesområde. Men efter udvalgets opfattelse bør dette i så fald ske gennem udformningen af udtrykkelige og så vidt muligt præcist affattede undtagelsesbestemmelser. Sådanne undtagelsesbestemmelser bør endvidere kun accepteres, såfremt den overvejende del af dokumenterne inden for det pågældende sagsområde måtte forventes nægtet udleveret efter et konkret skøn med hjemmel i de standardprægede undtagelsesklausuler (svarende til den gældende lovs § 2); og af hensyn til at bevare lovens overskuelighed bør der kun optages undtagelsesbestemmelser af denne type i selve lovteksten, for så vidt angår tværgående sagsområder af større betydning; mere specielle undtagelsesbehov bør derimod som hidtil kunne tilgodeses administrativt med hjemmel i en bemyndigelsesbestemmelse svarende til den gældende lovs § 2, stk. 4.

Med udgangspunkt i disse principielle betragtninger har udvalget i dette kapitel foretaget en vurdering af, i hvilket omfang de sagsområder, der efter gældende ret generelt er undtaget fra offentlighedsloven, også fortsat bør være det, samt på grundlag af de hidtidige erfaringer med lovens anvendelse i praksis sammenholdt med erfaringerne fra Norge og Sverige overvejet, om der måtte være behov for at foreslå yderligere sagsområder undtaget.

a. Sager inden for strafferetsplejen, jfr. den gældende lovs § 6, stk. 1.

Spørgsmålet om opretholdelse af den generelle undtagelsesbestemmelse for sager inden for strafferetsplejen er udtrykkeligt fremhævet i udvalgets kommissorium, og udvalget har nedsat en særlig arbejdsgruppe til behandling af denne problemstilling. Udvalget har i det hele kunnet tilslutte sig indstillingen i rapporten fra denne arbejdsgruppe, der i sin helhed er optrykt nedenfor side ff. og resuméret side 105 ff.

I overensstemmelse hermed stilles der forslag om, at den hidtil gældende undtagelsesbestemmelse opretholdes, for så vidt angår *offentlighedens* adgang til aktindsigt, se *lovudkastets § 2, stk. 1.* Endvidere foreslås det, at der som en udvidelse af den gældende lovs § 2 tilvejebringes udtrykkelig hjemmel for efter et konkret skøn at undtage bestemte dokumenter, når dette er begrundet i særli-

ge strafferetsplejemæssige hensyn, se *lovudkastets §11, stk. 2, nr. 3.*

I forhold til den, der er *part* i en sag inden for strafferetsplejen, stiller arbejdsgruppen der forslag om en vis udvidelse af adgangen til aktindsigt.

b. Sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste, jfr. den gældende lovs § 6, stk. 1.

Også spørgsmålet om, i hvilket omfang sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste bør være omfattet af offentlighedsloven, er udtrykkeligt fremhævet i udvalgets kommissorium, og udvalget har på tilsvarende måde nedsat en særlig arbejdsgruppe til behandling af denne problemstilling. Udvalget har i det hele kunnet tilslutte sig indstillingen i rapporten fra denne arbejdsgruppe, der i sin helhed er optrykt nedenfor side ff. og resuméret side 107 ff.

I overensstemmelse hermed foreslås det, at sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste som hidtil principielt unddrages *offentlighedens* adgang til aktindsigt, se *lovudkastets § 2, stk. 1,* men der stilles samtidig forslag om, at der fremtidig som hovedregel skal være adgang for enhver til at blive gjort bekendt med en fortegnelse over ansøgerne med deres vigtigste objektive data *(ansøgerliste),* se nærmere *lovudkastets § 7.*

c. Faktisk forvaltningsvirksomhed m. v., *jfr. højesteretsdommen fra 1975.*

Med udgangspunkt i højesteretsdommen fra 1975 *(U.f.R. 1975* side 763), der vel direkte kun vedrører lægelig patientbehandling, men i hvis præmisser det mere generelt er lagt til grund, at den gældende lov kun finder anvendelse i forhold til dokumenter, der fremkommer i forbindelse med behandlingen af »sager i gængs forstand«, har udvalget overvejet, om den gældende lov bør begrænses til kun at gælde sager, hvori der skal træffes en retligt bindende afgørelse *(afgørelsessager).*

Det fremhæves her, at det nok må erkendes, at anvendelsen af offentlighedsog partsoffentlighedsprincippet, bl. a. som følge af den tradition for en mere uformel (og mindre skriftlig) sagsbehandlingsform, der er typisk for behandlingen af sager, hvori der ikke skal træffes nogen egentlig afgørelse, giver anledning til særlige vanskeligheder, og at disse i praksis ikke er blevet mindre af, at en række af lovens bestemmelser fortrinsvis er udformet med henblik på afgørelsessagerne.

Udvalget mener dog ikke, at de fremdragne forhold er af en sådan karakter, at de med rimelighed kan begrunde et forslag om generelt at undtage sager om udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed fra lovens anvendelsesområde. Udvalget lægger herved navnlig vægt på, at de reale grunde, der har ført til gennemførelsen først af loven om partsoffentlighed og senere af loven om offentlighed i forvaltningen, ikke kan anføres til støtte for en sådan begrænsning, men at de principielt med ganske samme styrke taler for, at også faktisk forvaltningsvirksomhed bør omfattes af offentlighedsprincippet.

Efter udvalgets opfattelse lader de problemer, offentlighedsloven har medført for sager, der ikke går ud på at træffe afgørelser, sig da også i væsentlig grad løse gennem en mere hensigtsmæssig udformning af lovens enkelte bestemmelser. Der peges i denne forbindelse navnlig på udvalgets forslag (indeholdt i betænkningens kapitel VII) om at gennemføre en adgang for vedkommende minister til at dispensere fra reglen om notering og ekstrahering af konkrete faktiske oplysninger *(lovudkastets § 8)* og på udvalgets forslag (indeholdt i betænkningens kapitel IX) om en ændret udformning af undtagelsesbestemmelserne for en myndigheds interne arbejdsmateriale *(lovudkastets § 9).*

Medens udvalget således ikke mener at kunne gå ind for generelt at undtage dokumenter, der fremkommer i forbindelse med faktisk forvaltningsvirksomhed, fra lovens anvendelsesområde, har udvalget overvejet, om der for visse sagstypers vedkommende inden for dette område måtte være behov for specielle undtagelsesbestemmelser.

Særlig undtagelsesbestemmelse for sager om patient- og klientbehandling?

Spørgsmålet om indsættelse af en særlig undtagelsesbestemmelse for dokumenter, der fremkommer i forbindelse med en patients behandling på et offentligt sygehus, har været taget op til mere indgående behandling i en arbejdsgruppe, som udvalget har nedsat til overvejelse af de særlige problemer omkring patienters adgang til at blive gjort bekendt med indførelser i deres sygejournaler. Rapporten fra denne arbejdsgruppe er optaget i betænkningen side 417ff.

I overensstemmelse med indstillingen fra denne arbejdsgruppe har udvalget ikke ment at burde stille forslag om indsættelse af en særlig undtagelsesbestemmelse for sager om patient- og klientbehandling. Det fremhæves imidlertid, at spørgsmålet i det væsentlige alene har praktisk betydning i forhold til reglerne om partsoffentlighed, idet lovens almindelige undtagelsesbestemmelser til beskyttelse af privatlivets fred under alle omstændigheder vil medføre, at der næsten aldrig vil være adgang til almindelig offentlighed i sådanne sager.

Særlig undtagelsesbestemmelse for offentlig registervirksomhed?

Den netop gennemførte lovgivning om offentlige myndigheders registre, der bl.a. indeholder regler om den registreredes og andres adgang til at gøre sig bekendt med indholdet af registrerede oplysninger, gør det nødvendigt at sikre, at offentlighedslovens anvendelsesområde fastlægges på en sådan måde, at der hverken opstår regelkonflikter eller utilsigtet efterlades tomrum mellem de to lovkomplekser.

Udvalget giver her udtryk for den principielle opfattelse, at offentlighedsloven bør gælde for indførelser i de registre, der ikke omfattes af registerloven, eller for hvilke der heller ikke i øvrigt måtte være fastsat særregler om den registreredes eller andres adgang til at blive gjort bekendt med de registrerede oplysninger.

Loven om offentlige myndigheders registre omfatter som udgangspunkt alene registre, der føres ved hjælp af elektronisk databehandling, jfr. herved lovens § 3. Efter udvalgets opfattelse bør man derfor lade offentlighedsloven omfatte indførelser i administrative myndigheders *manuelt betjente registre.* I denne forbindelse bemærkes, at udvalget (i betænkningens kapitel X) stiller forslag om indsættelse af en generel bestemmelse i offentlighedsloven, hvorefter den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, der er indsendt til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom i samme omfang som en sags parter, se *lovudkastets § 11, stk. 4.* Denne bestemmelse indebærer bl. a., at reglerne om den registreredes adgang til at blive gjort bekendt med de oplysninger, der indeholdes om hans forhold i et register, der føres for en forvaltningsmyndighed, bliver principielt den samme, hvad enten registreringen foretages manuelt eller ved anvendelse af edb, se herved § 13 i loven om offentlige myndigheders registre.

Loven om offentlige myndigheders registre omfatter ikke ethvert edb-register, der føres for en forvaltningsmyndighed, men kun sådanne registre, som indeholder personoplysninger. I overensstemmelse med udvalgets principielle opfattelse burde offentlighedsloven herefter foruden indførelser i manuelle registre omfatte indførelser i edb-registre, der ikke indeholder personoplysninger. Denne konsekvens har udvalget imidlertid ikke ment at kunne drage.

På den ene side må det erkendes, at den praktiske gennemførelse af en umiddelbar adgang til at blive gjort bekendt med indførelser i edb-registre giver anledning til særlige, i overvejende grad tekniske, problemer. Da en udvidelse af offentlighedslovens anvendelsesområde til også at omfatte administrative myndigheders edb-registre uden personoplysninger endvidere næppe ville være af større praktisk interesse, har udvalget ikke ment at burde stille forslag herom.

På den anden side er der imidlertid en enkelt gruppe af edb-registre, der føres for administrative myndigheder, som på blot lidt længere sigt må forventes at få stigende praktisk betydning, og som det af hensyn til offentlighedslovens administration må anses for påkrævet at indrage under denne lovs væsentligt mere vidtgående regler om adgang for andre

end den registrerede til at gøre sig bekendt med registerindholdet. Det drejer sig om tilfælde, hvor en forvaltningsmyndigheds journalisering af ind- og udgående post foretages ved hjælp af edb.

På baggrund af det anførte foreslår udvalget herefter indsat en udtrykkelig bestemmelse, hvorefter offentlighedsloven ikke skal gælde for indførelser i registre eller andre systematiserede fortegnelser, bortset fra journaler m. v., hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, se *lovudkastets § 5, stk. 2.*

Særlig undtagelsesbestemmelse for det offentliges forretningsvirksomhed?

Med udgangspunkt i finansministeriets bekendtgørelse nr. 159 af 25. marts 1974, hvorefter dokumenter i sager om statslige myndigheders indkøbsaftaler i medfør af offentlighedslovens § 2, stk. 4, generelt er undtaget fra offentlighedens adgang til aktindsigt, har udvalget endelig overvejet, om sager vedrørende udøvelse af offentlig forretningsvirksomhed generelt bør holdes uden for lovens anvendelsesområde. Efter udvalgets opfattelse må dette spørgsmål besvares benægtende, idet undtagelsesbehovet på dette område må anses for tilstrækkeligt tilgodeset ved undtagelsesbestemmelser svarende til den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 3, smh. med § 2, stk. 4.

d. Sager om lovgivning, jfr. den gældende lovs § 6, stk. 2.

Den gældende lovs § 6, stk. 2, indeholder en tidsbegrænset undtagelse, idet begæringer om aktindsigt i sager om lovgivning først skal imødekommes, når lovforslaget er fremsat for folketinget. Udvalget finder det utvivlsomt, at de hensyn, der ligger til grund for denne bestemmelse, gør det nødvendigt at bevare den i forbindelse med lovrevisionen. Der stilles derfor alene et redaktionelt begrundet forslag om en ændret affattelse af bestemmelsen, således at det præciseres, at der kun er adgang til at blive gjort bekendt med dokumenterne i en lovsag, *for så vidt* lovforslag fremsættes for folketinget, se *lovudkastets § 2, stk. 2.*

e. Andre tilfælde.

Der stilles ikke i øvrigt forslag om indsættelse af yderligere undtagelsesbestemmelser for hele sagsområder, men udvalget forudsætter, at bestemmelser svarende til den gældende lovs § 2, stk. 4 (om adgang til at fastsætte sådanne undtagelser ved bekendtgørelse), § 13, stk. 4 (om forholdet til anden lovgivning) og § 14 (om forholdet til Færøerne) opretholdes, se i overensstemmelse hermed bestemmelserne i *lovudkastets § 3, stk. 1, henholdsvis § 14, stk. 4, og § 15.*

Om bestemmelsen i den gældende lovs § 7, hvorefter visse af lovgivningens bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, medfører indskrænkning i adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven, henvises til betænkningens kapitel XI (nedenfor under pkt. 11).

6. Betænkningens *kapitel VI* vedrører spørgsmålet om, *hvilke betingelser den, der begærer aktindsigt, skal opfylde for at udnytte lovens ordning.*

Den gældende lov indeholder herom alene bestemmelsen i § 1, stk. 2, hvorefter en begæring om aktindsigt skal »angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med«. Denne bestemmelse har ofte været anført som baggrunden for en hovedanke imod den gældende lov - og som en væsentlig grund til den beskedne brug, pressens repræsentanter gennemgående synes at have gjort af loven - nemlig at loven kun giver adgang til aktindsigt i forhold til dokumenter eller sager, hvis eksistens den, der fremsætter begæringen, på forhånd har kendskab til, hvorimod der ikke - som i Sverige og Norge - åbnes mulighed for en løbende gennemgang af indgående post.

I overensstemmelse hermed er hovedvægten i dette kapitel lagt på en behandling af denne problemstilling, dvs. på en drøftelse af mulighederne for i forbindelse med lovens revision at gennemføre et mere effektivt offentlighedsprincip, der som i de øvrige nordiske lande muliggør en løbende orientering af befolkningen fra pressens side om, hvilke sager der indgår til administrative myndigheder. Udvalget giver her udtryk for den

principielle opfattelse, at det må anses for ønskeligt, at der i forbindelse med lovens revision søges fastsat regler, der i højere grad end den gældende ordning giver mulighed for en sådan informationssøgning, men det understreges samtidig, at en nyordning med det angivne sigte bør udformes under rimelig hensyntagen til væsentlige administrative modhensyn, herunder navnlig hensynet til at undgå en øget formalisering af den offentlige forvaltning med væsentlige økonomiske, personalemæssige eller strukturelle virkninger til følge.

Med udgangspunkt i denne principielle opfattelse har udvalget foretaget en indgående vurdering af forskellige, mulige løsningsmodeller, således (1) en ordning, hvor der sker daglig fremlæggelse til gennemsyn af indgående post (som i de svenske departementer), (2) en ordning, hvorefter der åbnes adgang for enhver til at gennemse myndighedernes journaler, og (3) en ordning, hvorefter offentligheden får adgang til, som i de andre nordiske lande, at gennemse en fortegnelse over, hvilke dokumenter der en bestemt dag er indgået til en forvaltningsmyndighed *(postliste-ordning).*

Udvalget stiller herefter forslag om, at en ordning med fremlæggelse af postlister søges etableret i forbindelse med offentlighedslovens revision, men kun i det omfang ordningen kan forventes udnyttet af offentligheden, herunder navnlig af pressen. Efter udvalgets forslag bør der som et første skridt søges etableret forsøgsordninger for enkelte udvalgte myndigheder inden for centraladministrationen efter forhandling med pressens organisationer. Pressens repræsentanter i udvalget har som en foreløbig vurdering givet udtryk for, at en sådan forsøgsordning formentlig bør omfatte i hvert fald 4 ministerier og har her navnlig peget på følgende ministerier som dem, der umiddelbart frembyder størst interesse: arbejdsministeriet, socialministeriet, miljøministeriet, undervisningsministeriet, indenrigsministeriet, justitsministeriet, ministeriet for offentlige arbejder og kulturministeriet. Der henvises i øvrigt til *lovudkastets § 6.*

Specielt for så vidt angår kommunerne, peger udvalget på, at de gældende journaliseringsrutiner frembyder betydelige indbyrdes forskelle. Der anvendes således ikke alene forskellige journalsystemer, men også omfanget af journaliseringen og dennes tilrettelæggelse i øvrigt varierer ikke blot fra kommune til kommune, men også inden for den enkelte kommune. Der er i udvalget enighed om, at der som følge af de nævnte forhold ikke foreløbig vil være den fornødne administrative baggrund for at indføre en postlisteordning for kommunerne.

Det fremhæves imidlertid, at hensynet til at tilvejebringe et bedre grundlag for en udvidet informationssøgning i forhold til kommunalforvaltningen meget vel kan tænkes tilgodeset på andre måder end dem, der ovenfor er skitseret med særligt henblik på statsforvaltningen. Opmærksomheden henledes i denne forbindelse på det forslag om en *udvidet adgang til at blive gjort bekendt med kommunalbestyrelsernes dagsordener og beslutningsprotokoller,* der indeholdes i den tidligere omtalte *Redegørelse om Kommunalt Nærdemokrati,* og som er gennemført ved lov nr. 695 af 21. december 1977. Det bemærkes, at gennemførelsen af disse forslag i og for sig indebærer en lige så hensigtsmæssig adgang for pressen til informationssøgning som en postlisteordning. Bortset herfra mener udvalget ikke at burde tage stilling til de synspunkter, der er kommet til udtryk i den nævnte redegørelse. Men det fremhæves, at redegørelsen illustrerer, at spørgsmålet om, hvorvidt og i givet fald på hvilken måde der i forhold til kommunerne bør tilvejebringes adgang til en øget informationssøgning, ikke kan løses endeligt inden for rammerne af offentlighedsudvalgets arbejde, men at det bør vurderes i en bredere sammenhæng, der berører centrale problemstillinger i relation til den kommunale styrelseslovgivning.

Uanset det anførte finder udvalget dog ikke tilstrækkeligt grundlag for på forhånd at udelukke muligheden af, at indførelse af en postlisteordning i kommunerne i hvert fald i et vist omfang med tiden kan vise sig som en praktisk mulig og hensigtsmæssig løsning på informationssøgningsbehovet, f. eks. i for-

hold til enkelte kommuner eller bestemte dele af kommunalforvaltningen. Kommunerne er derfor ikke undtaget fra den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse, men kompetencen til at træffe bestemmelse herom i forhold til kommunerne foreslås henlagt til indenrigsministeren.

Udover dette hovedspørgsmål behandles i dette kapitel også forskellige andre, mere underordnede spørgsmål om, hvorvidt den, der begærer aktindsigt, skal opfylde visse betingelser for at kunne udnytte offentlighedsordningen. Der rejses således spørgsmål om, hvorvidt det bør kræves, at den, der ønsker aktindsigt, er dansk statsborger eller dog er bosiddende her i landet, og om der bør stilles særlige formkrav til en begæring om aktindsigt. Udvalget besvarer, i overenstemmelse med hvad der følger af den gældende lov, begge disse spørgsmål benægtende.

Udvalget anser det heller ikke for påkrævet, at der fastsættes en særlig nedre aldersgrænse som betingelse for at kunne udnytte adgangen til aktindsigt, eller at der, således som offentlighedskommissionen i sin tid foreslog det, tilvejebringes hjemmel for at afvise en begæring om aktindsigt, når det er åbenbart, at den pågældende ikke har nogen rimelig interesse i, at begæringen imødekommes. Mangelen på udtrykkelige bestemmelser om disse forhold har ikke givet anledning til vanskeligheder i praksis, og hvis der skulle forekomme klare tilfælde af misbrug - f. eks. i form af begæringer om aktindsigt, der udelukkende fremsættes i chikanøst øjemed - vil disse efter udvalgets opfattelse kunne imødegås også uden udtrykkelig hjemmel i kraft af retsordenens almindelige regler.

7. Betænkningens *kapitel VII* behandler spørgsmålet om genstanden for adgangen til aktindsigt eller, med andre ord, spørgsmålet om, *hvad det er, man efter loven har krav på at blive gjort bekendt med.*

a. Dokumentbegrebet.

Aktindsigtens genstand betegnes i den gældende lov som »dokumenter« uden nogen nærmere definition af dette udtryk. Som det fremgår af beskrivelsen af gældende ret, er dette udtryk blevet forstået i en forholdsvis vid betydning. Det omfatter således foruden skriftstykker også andre aktstykker (f. eks. tegninger, kort og fotografier) samt som udgangspunkt andet materiale, der fungerer som surrogat for skrift- og aktstykker, således i hvert fald båndoptagelser.

Det er udvalgets opfattelse, at den fastlæggelse af dokumentbegrebet, der har fundet sted i praksis efter den gældende lov, har virket tilfredsstillende, og at der ikke i forbindelse med lovens revision kan antages at være behov for en tydeliggørelse af begrebets rækkevidde. På et enkelt punkt, hvor lovens rækkevidde også i praksis har givet anledning til tvivl, mener udvalget dog at burde foreslå en præcisering. Det drejer sig om oplysninger, der opbevares ved anvendelse af elektronisk databehandling. Som tidligere nævnt, foreslår udvalget her indsat en ny bestemmelse, hvorefter indførelser i registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, ikke anses for dokumenter i lovens forstand *(lovudkastets § 5, stk. 2).* Der henvises i øvrigt til bemærkningerne ovenfor under pkt. 5 om forholdet mellem offentlighedsloven og den nu gennemførte lov om offentlige myndigheders registre.

Efter den gældende lov er det ikke ethvert dokument i den ovenfor angivne forstand, der er eller har været i en myndigheds besiddelse, som omfattes af adgangen til aktindsigt. Omfattet er for det første *kun dokumenter, der har karakter af aktstykker* (i modsætning til f. eks. dokumenter, der blot indleveres til opbevaring eller befordring, eller som alene gøres til genstand for en teknisk bearbejdning, f. eks. stempling, legalisering eller lignende).

Offentlighedsloven er dernæst ikke fundet at være til hinder for, at der sker udskillelse af aktstykker som led i en generel kassationsproces eller i konkrete tilfælde, hvor dokumentets fremsendelse beror på en åbenbar misforståelse, med den virkning, at dokumentet unddrages adgangen til aktindsigt. På begge punkter er det udvalgets opfattelse, at der ikke er behov for en særskilt udtrykkelig regulering, men den gældende retstil-

stand forudsættes i det hele opretholdt uændret i forbindelse med lovrevisionen. Det samme gælder spørgsmålet om, hvilke dokumenter der skal anses for omfattet af en begæring om aktindsigt, der er formuleret som et ønske om at blive gjort bekendt med ikke et bestemt dokument, men med alle dokumenter, der vedrører en nærmere angiven sag.

b. Pligten til at gøre notat om og til at ekstrahere konkrete faktiske oplysninger af væsentlig betydning.

Offentlighedsloven hjemler principielt kun adgang til at blive gjort bekendt med foreliggende dokumenter. Myndighederne er normalt ikke forpligtet til at udarbejde særligt materiale til imødekommelse af offentlighedens eller parters ønske om orientering om verserende eller afsluttede sager.

I den gældende lov er dette udgangspunkt kun undergivet den begrænsning, der følger af lovens § 4. Denne bestemmelse fastsætter, at »såfremt der mundtligt meddeles en myndighed faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse, skal der gøres notat herom på en sådan måde, at oplysningerne kan meddeles i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lov«.

Denne bestemmelse er navnlig i den juridiske litteratur, men - i hvert fald tildels - også i praksis, blevet tillagt en langt videre rækkevidde, end dens ordlyd umiddelbart tilsiger. Bestemmelsen antages således ikke blot at forpligte myndighederne til at gøre notat om faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse, der meddeles udefra *(»notatpligten«)* - den antages også at hjemle en adgang for den, der begærer aktindsigt, til at blive gjort bekendt med principielt enhver konkret faktisk oplysning af væsentlig betydning, der alene fremgår af den del af det skriftlige afgørelsesgrundlag, der generelt er unddraget aktindsigt, navnlig internt arbejdsmateriale, således at der i givet fald må udarbejdes uddrag heraf, der gengiver indholdet af de pågældende oplysninger *(»ekstraheringspligten «).*

Efter udvalgets opfattelse bør bestemmelsen i den gældende lovs § 4 i forbindelse med lovens revision præciseres, således at dens formulering i højere grad afspejler den praksis, der har udviklet sig om rækkevidden af notatpligten. Udvalget finder endvidere, at spørgsmålet om den såkaldte »ekstraheringspligt« bør gøres til genstand for en selvstændig og udtrykkelig regulering i selve lovteksten.

Notatpligten.

For så vidt angår notatpligten, bør det efter udvalgets opfattelse fastholdes, at denne, som efter gældende ret, begrænses til at angå faktiske oplysninger (i modsætning til vurderinger eller tilkendegivelser af standpunkter) af væsentlig betydning. I førstnævnte henseende foreslås det imidlertid tydeliggjort, at der med faktiske oplysninger sigtes til oplysninger, der vedrører en sags bevismæssige grundlag, eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder.

Det foreslås endvidere udtrykkeligt fastsat, at notatpligten ikke blot gælder oplysninger, der mundtligt meddeles udefra, men også oplysninger, der tilvejebringes på anden tilsvarende måde (f. eks. ved en besigtigelse).

Det er endelig udvalgets opfattelse, at notatpligten principielt bør gælde for samtlige de sagstyper, der omfattes af loven, men at der i forbindelse med lovens revision bør tilvejebringes hjemmel for administrativt at undtage faktisk forvaltningsvirksomhed, jfr. herved også ovenfor under pkt. 5.c.

Der henvises i øvrigt til bestemmelsen i *lovudkastets § 8.*

Ekstraheringspligten.

For så vidt angår ekstraheringspligten giver udvalget udtryk for den opfattelse, at der bør være adgang til at blive gjort bekendt med enhver oplysning vedrørende en sags faktiske omstændigheder, uanset på hvilken måde myndigheden er kommet i besiddelse af oplysningen, og uanset hvor den er gengivet blandt sagens akter. Begrænsninger i adgangen til at blive gjort bekendt med sådanne oplysninger bør kun accepteres, for så vidt de kan begrundes i oplysningernes indhold, dvs. bør kun kunne gennemføres med hjemmel i bestemmelser svarende

til den gældende lovs §§ 2 og 10. I det omfang sådanne oplysninger alene fremgår af dokumenter, der i øvrigt efter deres karakter generelt er unddraget adgangen til aktindsigt (f. eks. interne arbejdsdokumenter, brevveksling med sagkyndige, ministermødenotater, dokumenter fra tiden før lovens ikrafttræden etc.) bør oplysningerne derfor ekstraheres. Ekstraheringspligten bør dog - som notatpligten - kun gælde oplysninger, der tillægges væsentlig betydning.

Af lovtekniske grunde er bestemmelser om ekstraheringspligten, udformet efter disse retningslinier, indsat i hver af de paragraffer, der undtager bestemte dokumenttyper fra adgangen til aktindsigt, se således *lovudkastets § 9, stk. 2, jfr. stk. 1, nr. 2, § 10, stk. 2, og § 14, stk. 2.*

c. Lovens rækkevidde tilbage i tiden - gamle dokumenter.

Efter den gældende lovs § 13, stk. 2, kommer loven ikke til anvendelse på dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en· myndigheds besiddelse før lovens ikrafttræden den 1. januar 1971. Udvalget foreslår denne bestemmelse opretholdt, dog således at det præciseres, at der også i forhold til sådanne dokumenter gælder en pligt til i givet fald at ekstrahere konkrete faktiske oplysninger af væsentlig betydning, se *lovudkastets §14, stk. 2.*

8. Betænkningens *kapitel VIII* indeholder nogle *principielle synspunkter på, hvorledes undtagelsesbestemmelserne fra offentlighedsprincippet i lovteknisk henseende bør udformes.*

I de overvejelser, der gik forud for gennemførelsen af offentlighedslovene i Danmark og i Norge, men også under de aktuelle reformovervejelser i Sverige, der har strakt sig over den sidste halve snes år, er et af de centrale, principielle spørgsmål, om lovens undtagelsesbestemmelser fortrinsvis bør søges udformet som en udførlig opregning *(»enumeration«)* af de typer af dokumenter og sager, der generelt er undtaget fra offentlighedsprincippet - se som et eksempel herpå den gældende lovs § 5; eller om man i stedet bør foretrække en forholdsvis kortfattet, abstrakt angivelse af de forskellige hensyn, dei efter et konkret skøn kan begrunde, at aktindsigt nægtes - se som eksempel på sådanne *standardprægede undtagelsesbestemmelser åen* gældende lovs § 2 og § 10.

For en umiddelbar betragtning kan valget mellem disse to lovtekniske alternativer forekomme let.

En lovgivning, der indeholder en detailleret og udtømmende opregning af de dokumenter, der er unddraget adgangen til aktindsigt, er langt lettere at administrere for myndighederne, idet de fritages for løbende at skulle tage stilling til de ofte komplicerede skønsspørgsmål, der ustandselig frembyder sig til afgørelse, hvis undtagelsesadgangen i stedet skal bero på en konkret afvejning af modstående hensyn. Også for publikum synes en sådan ordning at måtte foretrækkes; den muliggør, at den, der begærer aktindsigt, normalt kan få en afgørelse med det samme, og den giver offentligheden bedre muligheder for på forhånd at bedømme, hvilke dokumenter der er undergivet adgangen til aktindsigt.

En detailleret opregning i selve lovteksten af undtagne dokumenter er imidlertid yderst vanskelig at gennemføre uden et indgående erfaringsgrundlag med hensyn til offentlighedsprincippets virkninger på de forskellige sagsområder, ligesom en sådan løsning i lovteknisk henseende stiller langt større krav end affattelsen af standardprægede undtagelsesbestemmelser, der netop udformes med henblik på efterfølgende at kunne tilpasses konkrete situationer.

Vanskeligheden ved på forhånd at forudse alle de tilfælde, hvor dokumenter bør være undtaget fra offentlighedsprincippet, indebærer endvidere en nærliggende risiko for, at undtagelserne strækkes videre end, hvad der efter et konkret skøn i det enkelte tilfælde er begrundelse for; tendensen hertil vil selvsagt blive mere udtalt, jo mindre der kan bygges på et konkret erfaringsgrundlag ved udformningen af bestemmelserne. Omvendt vil det utvivlsomt også kunne forekomme, at dokumenter, der efter deres indhold og funktion bør kunne hemmeligholdes, på grund af manglende forud-

seenhed ikke er omfattet af den udtømmende opregning at undtagelserne. Endelig viser erfaringerne fra Sverige, at en udførlig opregning af undtagelserne fra offentlighedsprincippet let får et uoverskueligt præg over sig, der gør det vanskeligt for såvel publikum som myndighederne at anvende systemet, ligesom det uvægerligt bliver forbundet med en betydelig grad af stivhed.

Det er udvalgets principielle opfattelse, at der ved udformningen af undtagelserne fra offentlighedsprincippet så vidt muligt bør tilstræbes en præcis angivelse af, hvilke dokumenter der ikke er undergivet lovens almindelige regler om aktindsigt. En sådan præcisering er ønskelig, ikke blot fordi den er forbundet med indlysende administrative fordele, men også fordi den giver publikum bedre vejledning om, hvilke dokumenter der ikke er adgang til at blive gjort bekendt med.

Udvalget anser det imidlertid ikke for muligt på det nuværende erfaringsmæssige grundlag at erstatte den abstrakte angivelse af de hensyn, der efter den gældende lovs § 2 kan berettige myndighederne til helt eller delvis at afslå en begæring om aktindsigt, med en opregning i lovteksten af undtagne dokumenter og sagsområder efter svensk mønster. Efter udvalgets opfattelse bør en udfyldning af de standardprægede undtagelsesbestemmelser i lovens § 2, i det omfang der findes at være behov herfor på bestemte sagsområder, ske ved bekendtgørelse i henhold til en bemyndigelsesbestemmelse svarende til den gældende lovs § 2, stk. 4 *(se lovudkastets § 3, stk. 1).*

Derimod bør det efter udvalgets opfattelse indgående overvejes, om det vil være muligt at præcisere affattelsen af de enkelte led i undtagelsesbestemmelserne i lovens § 2 (og § 10), og om der i praksis har vist sig behov for en udbygning af disse bestemmelser med nye tilfældegrupper. Herom henvises til betænkningens kapitler X og XIII.

Det er almindeligt at fremhæve, at en af de mere markante forskelle mellem offentlighedslovgivningerne i de nordiske lande netop ligger i udformningen af undtagelsesbestemmelserne. Den svenske offentlighedslovgivning indeholder et af de mest vidtgående eksempler på en gennemførelse af enumerationsprincippet, der kendes, hvorimod der både i Danmark og i Norge synes at have været almindelig enighed om, at undtagelsesbestemmelserne gennemgående bør udformes mere generelt end i svensk ret, således at det i højere grad overlades til myndighederne efter et konkret skøn i henhold til mere standardprægede undtagelsesbestemmelser at afgøre, hvilke dokumenter der ikke bør være undergivet adgang til aktindsigt. Det kan derfor være af interesse at nævne, at det i betænkningens kapitel VIII bl. a. påpeges, at forskellen mellem på den ene side det svenske system og på den anden side de dansk-norske offentlighedsordninger ikke er så stor, som de forskellige udgangspunkter umiddelbart lader formode, og at udviklingstendensen i alle tre lande går i retning af mellemløsninger, der kan medføre en yderligere udviskning af denne forskel.

9. Betænkningens *kapitel IX* vedrører spørgsmålet om *undtagelse af dokumenter fra adgangen til aktindsigt af hensyn til den funktion, dokumentet varetager.* Spørgsmålet om adgangen til at gøre undtagelse af hensyn til beskyttelsen af de oplysninger, der indeholdes i et dokument, er behandlet i betænkningens kapitel X, jfr. også kapitel XI om forholdet til lovgivningens bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

De af den gældende lovs undtagelsesbestemmelser, der er begrundet i hensynet til dokumentets funktion, tilsigter navnlig at beskytte *myndighedernes interne beslutningsproces* og *den politiske beslutningsproces,* men tilgodeser også i et vist omfang andre hensyn.

a. Undtagelsesbestemmelser, der tilsigter at beskytte myndighedernes interne beslutningsproces.

Bestemmelserne i den gældende lovs § 5, nr. 3-5, tilsigter alle at beskytte myndighedernes interne beslutningsproces. Omend retstilstanden ikke i alle enkeltheder kan siges at være afklaret, ligger undtagelsesbestemmelsernes principielle rækkevidde dog nu fast. Det følger således

af bestemmelsen i § 5, nr. 3, smh. med bestemmelserne i nr. 4 og 5, at genstanden for beskyttelsen er dokumenter, der udarbejdes af en myndighed som internt arbejdsmateriale i forbindelse med en sags behandling, i modsætning til dokumenter, der som led i sagsbehandlingen modtages fra udenforstående. Undtagelsesadgangen for en myndigheds interne arbejdsdokumenter er dog ikke absolut, men gælder principielt kun så længe, materialet udelukkende danner grundlag for myndighedens egne interne overvejelser. Det er derimod uden betydning for undtagelsesadgangen, om materialet inden for myndigheden benyttes i forbindelse med andre sager end den, hvortil det direkte er udarbejdet. Udveksling af internt arbejdsmateriale mellem forskellige enheder inden for samme myndighed medfører således ikke, at materialet derved undergives adgang til aktindsigt, i modsætning til, hvad der gælder, hvis der sker afgivelse af sådant materiale til andre myndigheder eller til udenforstående i øvrigt som led i en administrativ sagsbehandling.

Det almindelige hovedsynspunkt, der ligger til grund for undtagelsesbestemmelserne for myndighedernes interne arbejdsmateriale i såvel den danske som den norske og den svenske offentlighedslovgivning, er, som det i sin tid blev udtrykt i offentlighedskommissionens betænkning (side 51), at tjenestemændene bør have adgang til ». . . på fri og formløs måde at foretage deres overvejelser over sagerne og udføre det forberedende arbejde, eventuelt under drøftelser med kolleger, uden at arbejde under presset af en offentliggørelse af de i referaterne nedfældede betragtninger, som måske vil skifte i værdi, efterhånden som sagen skrider frem«.

Efter udvalgets opfattelse må det anses for utvivlsomt, at det også i forbindelse med lovens revision vil være påkrævet af den nævnte grund at bevare en undtagelsesadgang til beskyttelse af myndighedernes interne beslutningsproces. Udvalget finder dog anledning til at påpege, at en sådan undtagelsesadgang ikke blot tjener til at beskytte de enkelte embedsmænd mod, at deres interne råd og vurderinger gøres offentligt tilgængelige, men også mere i almindelighed bidrager til at forhindre samarbejds- og loyalitetskonflikter mellem den politiske ledelse af forvaltningen og embedsmændene som følge af, at meningsforskelle med hensyn til en sags interne behandling eller afgørelse bliver gjort til genstand for offentlig omtale.

Udvalget finder imidlertid, at de indvundne erfaringer med lovens anvendelse i praksis kan give anledning til nærmere at overveje, om undtagelsesbestemmelserne i den gældende lovs § 5, nr. 3-5, har fået en tilfredsstillende udformning. De spørgsmål, som udvalget herefter har taget op til mere indgående vurdering, er dels, hvilke typer af dokumenter der som internt arbejdsmateriale bør være undtaget fra adgangen til aktindsigt, dels i hvilket omfang afgivelse af interne arbejdsdokumenter til udenforstående bør bevirke, at adgangen til at undtage dokumenterne som internt arbejdsmateriale bortfalder.

Begrebet »interne arbejdsdokumenter« – negativ definition.

Efter udvalgets opfattelse må man ved fastlæggelsen af begrebet »internt arbejdsmateriale« tage sit udgangspunkt i de almindelige hensyn, der begrunder adgangen til at gøre undtagelse fra offentlighedsprincippet til beskyttelse af en myndigheds interne beslutningsproces. Denne undtagelsesadgang bør herefter kun omfatte sådanne dokumenter, der udarbejdes af en myndighed som led i en sags behandling, og som enten indeholder eller på anden måde afspejler myndighedens egne interne overvejelser om sagens afgørelse eller fortsatte behandling, eller som det af administrative grunde vil være betænkeligt at undergive adgangen til aktindsigt, f. eks. fordi dokumenterne i så fald til skade for sagsbehandlingen i almindelighed må befrygtes ikke at blive udarbejdet eller udarbejdet på en anden måde end hidtil.

Udvalget finder det ikke muligt på grundlag af dette hovedsynspunkt at give en positiv formulering af begrebet »interne arbejdsdokumenter«, idet afgrænsningen navnlig i forhold til det sidstnævnte hensyn nødvendigvis måtte blive meget ubestemt. Efter udvalgets

opfattelse vil det derfor give en i lovteknisk henseende mere tilfredsstillende løsning negativt at udskille de typer af dokumenter, der efter det angivne hovedsynspunkt ikke bør anses som internt arbejdsmateriale, uanset at de udarbejdes af en myndighed som led i en sags behandling og ikke afgives til udenforstående. Som dokumenter, der herefter ikke bør være omfattet af undtagelsesbestemmelserne for internt arbejdsmateriale, peger udvalget på følgende typer:

(1) dokumenter, der først udarbejdes efter, at myndighedens beslutningsproces er afsluttet, og som tilsigter at tjene som bevis for eller på anden måde autoritativt at fastslå indholdet af en beslutning vedrørende en sags afgørelse *(»beslutnings-dokumenter«),*

(2) dokumenter, der alene indeholder en gengivelse af konkrete faktiske oplysninger, som myndigheden efter den gældende lovs § 4 (lovudkastets § 8) har haft pligt til at notere,

(3) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder *(»bevisoptagelsesdokumenter«).*

Der henvises i øvrigt til *lovudkastets § 9, stk. 1.*

Afgivelse af interne arbejdsdokumenter til udenforstående.

Udformningen af undtagelsesbestemmelserne i den gældende lovs § 5, nr. 3-5, bygger på det hovedsynspunkt, at brevveksling mellem forskellige forvaltningsmyndigheder, herunder mellem ministerier, principielt bør være undergivet adgangen til aktindsigt. Offentlighedskommissionen fremhævede således i sin tid (betænkningen side 65 f.), at den tillagde det »… stor værdi, at offentligheden får ret til at blive gjort bekendt med de meningsforskelle mellem myndighederne, som lægger sig for dagen under behandlingen af forvaltningssager«. Den fortolkning, der i praksis anlægges af de nævnte bestemmelser, og hvorefter afgivelse af interne arbejdsdokumenter til udenforstående som led i en administrativ sagsbehandling bevirker, at materialet undergives adgang til aktindsigt, må da også ses på baggrund af dette almindelige hovedsynspunkt.

Udvalget tillægger det væsentlig betydning, at offentlighedslovens rækkevidde i denne henseende principielt fastholdes. Efter udvalgets opfattelse bør det også fortsat gælde som et almindeligt udgangspunkt, at udveksling af internt arbejdsmateriale mellem forskellige myndigheder som led i en sags behandling bevirker, at materialet undergives aktindsigt efter lovens almindelige regler. I modsat fald ville det nævnte hovedsynspunkt let blive udhulet, idet udveksling af sådant materiale da kunne befrygtes - navnlig som et led i høringer - at erstatte afgivelsen af formelige udtalelser.

På den anden side må det erkendes, at en helt konsekvent fastholden af udgangspunktet, der i øvrigt savner sidestykke i den norske og den svenske offentlighedslovgivning, ville føre til urimelige resultater. I en række af de udtalelser, som udvalget har modtaget i anledning af den høring af samtlige ministerier og styrelser, som udvalget har gennemført, er der endvidere givet udtryk for væsentlige betænkeligheder over for den praksis, der har udviklet sig omkring bestemmelserne i den gældende lovs § 5, nr. 3-5, idet det befrygtes, at den kan komme til at virke som en hæmsko for udviklingen af hensigtsmæssige administrative samarbejdsformer, herunder for opbygningen af nye administrative strukturer. Efter udvalgets opfattelse må der i et vist omfang gives denne kritik medhold.

På baggrund af det anførte foreslår udvalget, at man i forbindelse med lovens revision udtrykkeligt lovfæster, hvad der også efter gældende ret er udgangspunktet, nemlig at interne arbejdsdokumenter, der som led i en sags behandling udveksles mellem forskellige forvaltningsmyndigheder eller i øvrigt afgives til udenforstående, derefter ikke kan undtages fra adgangen til aktindsigt som internt arbejdsmateriale. Samtidig foreslås det imidlertid også at lovfæste nogle modifikationer i dette udgangspunkt for tilfælde, hvor det af hensyn til en myndigheds forsvarlige behandling af en sag er påkrævet, at en anden myndig-

heds interne arbejdsmateriale stilles til rådighed, eller hvor adgangen til aktindsigt i øvrigt ville indebære en ikke rimeligt begrundet offentliggørelse af forvaltningsmyndighedernes interne beslutningsproces.

Forholdet må efter udvalgets opfattelse bedømmes på denne måde i tilfælde, hvor *afgivelsen har været påkrævet af hensyn til opfyldelsen af en lovhjemlet udleveringspligt.* Spørgsmålet synes i hidtidig praksis stort set kun at have været af betydning i forhold til sygehusjournaler. Som tidligere omtalt har udvalget nedsat en særlig arbejdsgruppe til behandling af problemerne omkring patienters adgang til at blive gjort bekendt med indførelser i deres sygehusjournaler. Arbejdsgruppen har indstillet, at sygehusjournaler i det relativt begrænsede omfang, de er undergivet en lovhjemlet udleveringspligt, bør bevare deres karakter af internt arbejdsmateriale trods afgivelsen. Udvalget har kunnet tilslutte sig denne indstilling. Tilsvarende regler bør gælde andre former for internt arbejdsmateriale.

Endvidere finder udvalget, at interne arbejdsdokumenter bør kunne afgives til udenforstående uden derved at blive undergivet adgang til aktindsigt i *tilfælde, hvor afgivelsen må anses for påkrævet af hensyn til udøvelsen af offentlig kontrolvirksomhed, herunder ved behandlingen af klagesager.*

Endelig foreslår udvalget en tilsvarende undtagelsesadgang for interne arbejdsdokumenter i det omfang, *afgivelsen har været påkrævet af hensyn til gennemførelsen af et internt præget samarbejde med andre myndigheder eller i øvrigt med udenforstående, der må anses for rimeligt begrundet i sagens karakter.* Denne undtagelsesadgang er navnlig tænkt anvendelig i tilfælde, hvor beslutningsprocessen i forbindelse med behandlingen af en bestemt sag reelt er opdelt på flere myndigheder eller, hvor det under en sags behandling viser sig påkrævet mere uformelt at inddrage andre myndigheder eller udenforstående i øvrigt i beslutningsprocessen.

Der henvises i det hele til *lovudkastets § 9, stk. 3.*

På sagsområder, hvor det jævnlig vil blive aktuelt at udveksle interne arbejdsdokumenter, og hvor de foreslåede bestemmelser vil medføre, at en begæring om aktindsigt desuagtet i almindelighed vil kunne afslås, bør der være *mulighed for at fastsætte generelle undtagelsesbestemmelser ved bekendtgørelse,* jfr. herved *lovudkastets § 3, stk. 1.* Dette vil f.eks. kunne blive aktuelt ved afgivelse af sygehusjournaler fra et sygehus til et andet, der nu har den pågældende patient i behandling.

Behovet for i visse tilfælde at kunne undtage interne arbejdsdokumenter, der som led i en sags behandling modtages af en forvaltningsmyndighed, kan efter udvalgets opfattelse *ikke* antages at være *begrænset til internt arbejdsmateriale, der er udarbejdet af en anden forvaltningsmyndighed.* Efter omstændighederne synes der således at være et tilsvarende behov for at kunne undtage forslag, udkast og lignende foreløbige dokumenter, 4er afgives til en forvaltningsmyndighed af en myndighed eller institution m. v., der ikke selv omfattes af loven, f. eks. af et folketingsudvalg eller en interesseorganisation. Ikke mindst efter oprettelsen af de stående folketingsudvalg er en gensidig udveksling af internt arbejdsmateriale mellem ministerierne og folketingsudvalgene blevet mere udbredt. Udvalget foreslår en udtrykkelig bestemmelse herom optaget i loven, se *lovudkastets § 9, stk. 4.*

Intern brevveksling - særlig inden for kommunalforvaltningen.

Efter bestemmelsen i lovudkastets § 9, stk. 3, er det alene udveksling af interne arbejdsdokumenter mellem *forskellige* forvaltningsmyndigheder og afgivelse af sådant materiale til *udenforstående,* der bevirker, at forholdet ikke længere omfattes af den almindelige undtagelsesbestemmelse for internt arbejdsmateriale. Det følger heraf, at udveksling af interne arbejdsdokumenter mellem forskellige enheder inden for samme myndighed ikke medfører, at materialet herefter undergives adgang til aktindsigt. Det fremgår endvidere af bestemmelsen i lovudkastets § 9, stk. 1, at brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme

myndighed anses som interne arbejdsdokumenter.

Det anførte svarer i det hele til, hvad der antages at følge af den *gældende lovs § 5, nr. 4,* og udvalget finder det derfor ikke påkrævet at bevare en selvstændig undtagelsesbestemmelse for »brevveksling inden for samme myndighed«.

På tilsvarende måde er det efter udvalgets opfattelse heller ikke af retlige grunde påkrævet at videreføre den *gældende lovs § 5, nr. 5,* der undtager »brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes afdelinger, udvalg eller andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes«, som en selvstændig undtagelsesbestemmelse. En sådan bestemmelse er derfor ikke optaget i lovudkastet.

Kommunernes repræsentant i udvalget har ønsket at fremhæve, at man fra kommunal side lægger vægt på, at lovudkastets § 9 suppleres med en bestemmelse, der udtrykkelig fastslår, hvad der forstås ved »en myndighed« på det kommunale område, svarende til den gældende lovs § 5, nr. 5.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovudkastets § 9, stk. 1.

b. Undtagelsesbestemmelser, der tilsigter at beskytte den politiske beslutningsproces.

Afgørelsen af, hvorvidt offentlighedsprincippet bør begrænses af hensyn til den politiske beslutningsproces, beror på en vanskelig afvejning af modstridende hensyn. På den ene side må lovens intentioner om at skabe øget kendskab til det offentliges virksomhed og dermed give et bedre grundlag for den løbende debat om offentlige anliggender, erkendes i særlig grad at tage sigte på sager af politisk præget karakter. De informations- og kontrolfunktioner, loven tilsigter at tilgodese, vil derfor i væsentlig grad blive undergravet, såfremt dokumenter i sager, der behandles på politisk niveau, af hensyn til den politiske beslutningsproces i større omfang undtages fra adgangen til aktindsigt. På den anden side lader det sig imidlertid ikke bestride, at en ubetinget gennemførelse af offentlighedsprincippet i denne henseende ikke vil være forsvarlig, idet den politiske beslutningsproces både på statsligt og kommunalt niveau nødvendigvis fordrer et vist mål af fortrolighed.

I den gældende lov er hensynet til den politiske beslutningsproces særligt tilgodeset gennem bestemmelserne i § 5, nr. 1, der gør undtagelse fra offentlighedsprincippet for *»statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder«,* og § 5, nr. 2, der undtager *»brevveksling mellem ministerier om lovgivning«.* Disse bestemmelser foreslår udvalget opretholdt uændret, se *lovudkastets § 10, stk. 1, nr. 1 og 2.* Det samme gælder bestemmelsen i den gældende lovs § 6, stk. 2, hvorefter adgangen til aktindsigt i sager om lovgivning først indtræder, når lovforslag er fremsat for folketinget, se *lovudkastets § 2, stk. 2,* og ovenfor under pkt. 5. d.

Udvalget stiller ikke forslag om indsættelse af yderligere undtagelsesbestemmelser med særligt henblik på en beskyttelse af den politiske beslutningsproces. Det bemærkes dog, at udvalgets forslag om en vis udvidelse af adgangen til at undtage internt arbejdsmateriale trods dettes afgivelse til udenforstående *(lovudkastets § 9, stk. 3)* også kan få betydning i denne henseende.

c. Andre tilfælde.

Udvalget foreslår bestemmelsen i den gældende lovs § 5, nr. 7, hvorefter adgangen til aktindsigt ikke omfatter *»myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af om retssag bør føres«,* videreført uændret, se *lovudkastets § 10, stk. 1, nr. 3.* Udvalget har overvejet, om bestemmelsen burde udbygges således, at der blev adgang til at undtage brevveksling med sagkyndige også i tilfælde, hvor den ikke har sammenhæng med aktuelle eller eventuelle retssager; en sådan udvidelse ville navnlig have praktisk betydning i forhold til kommunalforvaltningen, hvor det forholdsvis ofte forekommer, at navnlig mindre kommuner ser sig nødsaget til at søge bistand fra udenforstående konsulenter, f. eks. landinspektører eller rådgivende ingeniør- og arkitektfirmaer, som et led i sagsbehandlingen. Udvalget har dog været betænke-

lig ved at foreslå en sådan udvidelse af undtagelsesadgangen; men det påpeges, at de nye bestemmelser i lovudkastets § 9 i hvert fald i et vist omfang vil kunne afhjælpe de praktiske vanskeligheder, som de hidtil gældende regler har givet anledning til på dette område.

Efter den gældende lovs § 5, nr. 8, gælder der endvidere undtagelse fra offentlighedsprincippet, for så vidt angår *»materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik«.* Udvalget finder det utvivlsomt, at hensynet til at sikre det offentlige mulighed for at indhente fuldstændige og rigtige oplysninger til brug i det angivne øjemed fortsat nødvendiggør en sådan undtagelsesbestemmelse. Efter udvalgets opfattelse gør dette hensyn sig imidlertid gældende med ganske samme styrke for indhentning af oplysninger til brug for videnskabelige, f. eks. sociologiske eller lægevidenskabelige undersøgelser, og bestemmelsen foreslås derfor udvidet til også at omfatte *materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af videnskabelige undersøgelser,* se *lovudkastets §10, stk. 1, nr. 4.*

10. Betænkningens *kapitel X* indeholder udvalgets overvejelser om *undtagelser fra offentlighedsprincippet begrundet i dokumentets indhold.*

a. Bestemmelsernes lovtekniske udformning.

Udvalget fremhæver indledningvis, at den gældende lovs bestemmelser herom (lovens § 2 og § 5, nr. 6) er karakteriseret ved at indeholde enten en abstrakt beskrivelse af visse typer af oplysninger, som ikke er undergivet adgang til aktindsigt, eller en abstrakt angivelse af hensyn, som efter et konkret skøn kan berettige til helt eller delvis at afslå en begæring om aktindsigt.

Undtagelsesbestemmelser af sidstnævnte type kan på grund af deres mere standardprægede udformning umiddelbart forekomme mere vidtgående end de, der direkte angiver, hvilke typer af dokumentoplysninger der ikke er adgang til at blive gjort bekendt med. Udvalget påpeger imidlertid, at en undtagelsesadgang, der alene bygger på en angivelse af undtagne typer af dokumentoplysninger, indebærer en risiko for en stærkere begrænsning af adgangen til aktindsigt end bestemmelser, der indeholder en standardpræget angivelse af modhensyn, idet de sidstnævnte kun hjemler afslag på en begæring om aktindsigt, hvis der kan påvises et konkret behov herfor.

På baggrund heraf og i fortsættelse af de synspunkter, der er anført i betænkningens kapitel VIII (ovenfor under pkt. 8), er det udvalgets opfattelse, at der ikke i forbindelse med offentlighedslovens revision bør foretages nogen mere principiel ændring af den lovtekniske udformning af bestemmelserne i den gældende lovs § 2.

I det omfang, der på specielle sagsområder er behov for en præcisering af, at nærmere angivne typer af oplysninger ikke er undergivet adgangen til aktindsigt, bør dette efter udvalgets mening kunne fastsættes administrativt, således som der også efter den gældende lovs § 2, stk. 4, har været adgang til det. Der henvises til bestemmelsen i *lovudkastets § 3, stk. 1.*

b. De enkelte undtagelsesbestemmelser, herunder generalklausulen i den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 4.

Udvalget har foretaget en gennemgang af de enkelte bestemmelser i den gældende lovs § 2 og § 5, nr. 6, med henblik på at vurdere, om der i lys af de erfaringer, der er indvundet i praksis, er anledning til at foreslå formuleringen af disse bestemmelser ændret. Herom henvises til bemærkningerne til *lovudkastets § 11, stk. 1 og 2.*

Udvalget har endvidere overvejet, om det må anses for påkrævet at opretholde opsamlingsbestemmelsen i den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 4, hvorefter en begæring om aktindsigt kan afslås, »… hvis adgangen til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter findes at burde vige for væsentlige hensyn til … beskyttelse af andre interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet«.

Udvalget besvarer dette spørgsmål bekræftende. Det bemærkes i denne forbindelse, at den nævnte bestemmelse i den gældende lov kun synes at have væ-

ret anvendt i forholdsvis begrænset omfang og i det væsentlige kun til beskyttelse af interesser, der i forvejen er tilgodeset ved andre undtagelsesbestemmelser, men uden at betingelserne for at anvende disse har været opfyldt. Udvalget har i øvrigt lagt vægt på

at det ikke på det foreliggende erfaringsmæssige grundlag er muligt med en rimelig grad af sikkerhed at overskue alle de undtagelsesbehov, der vil kunne opstå i praksis,

at en opsamlingsbestemmelse må anses for påkrævet af hensyn til at undgå, at visse meget specielle undtagelsesbehov opregnes udtrykkeligt i selve lovteksten, og

at en opsamlingsbestemmelse giver loven en ønskelig smidighed, således at hyppige ændringer af loven undgås.

Udvalget ønsker dog samtidig at understrege, at generalklausulen som hidtil forudsættes anvendt i begrænset omfang og kun, hvor der er et klart behov derfor.

Udvalget har endelig overvejet, om der er behov for indsættelse af yderligere undtagelsesklausuler, herunder om generalklausulens hidtidige anvendelse i praksis afspejler et særligt behov herfor. Der stilles dog kun på et enkelt punkt forslag om en udbygning af bestemmelserne i den gældende lovs § 2. Der henvises til bestemmelsen i *lovudkastets § 11, stk. 2, nr. 3,* der hjemler undtagelse af hensyn til »forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning«. Dette forslag hidrører fra arbejdsgruppen vedrørende spørgsmålet om adgang til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen.

c. Offentlighed - partsoffentlighed - egenacces.

Med udgangspunkt i en konkret sag (om aktindsigt i »bagmandsrapporten«, jfr. *F.O.B. 1974* side 328 ff.), der gav anledning til en principiel meningsuoverensstemmelse mellem folketingets ombudsmand og justitsministeriet, er udvalget specielt blevet anmodet om mere generelt at overveje retningslinierne for den afvejning af modstående hensyn, der forudsættes foretaget efter lovens standardprægede undtagelsesbestemmelser. Spørgsmålet er, om denne afvejning skal foretages abstrakt - dvs. uden hensyntagen til, *hvem* der har fremsat begæringen om aktindsigt - eller om også den begærendes individuelle interesse i, at anmodningen imødekommes, skal indgå i vurderingen.

Efter udvalgets opfattelse vil det være forbundet med væsentlige administrative betænkeligheder at udforme undtagelsesbestemmelserne svarende til den gældende lovs § 2 på en sådan måde, at der som almindelig regel også skal lægges vægt på den begærendes individuelle interesse i aktindsigt. Udvalget peger i denne forbindelse bl. a. på, at en sådan ordning ville indebære, at myndighederne kom til at arbejde med tre regelsæt: ét for parterne i en forvaltningssag, ét for offentligheden i almindelighed, herunder navnlig pressen, og ét regelsæt for dem, der har en særlig interesse i at blive gjort bekendt med et foreliggende dokument, uden at denne interesse dog er af en sådan karakter, at de anses for parter i sagen. Medens myndighederne i den førstnævnte tilfældegruppe i selve partsforholdet har et forholdsvis veldefineret grundlag for at foretage en individuel interesseafvejning, vil det i de sidstnævnte tilfælde ofte være vanskeligt at vurdere, hvilke typer af individuelle interesser der skal afvejes over for de i undtagelsesbestemmelserne nævnte modhensyn, og med hvilken styrke sådanne interesser skal gøre sig gældende for at kunne tages i betragtning.

Det må imidlertid efter udvalgets opfattelse samtidig erkendes, at der i visse tilfælde er et væsentligt behov for at lade individuelle interesser indgå i afvejningen af de hensyn, der taler for og imod at imødekomme en foreliggende begæring om aktindsigt, uden at det vil være forbundet med særlige vanskeligheder at foretage en sådan individuel vurdering.

Dette gælder således i forhold til dokumentoplysninger vedrørende enkeltpersoners forhold, som den, oplysningerne angår, ønsker at blive gjort bekendt med. Udvalget fremhæver, at ønsket om

aktindsigt i sådanne tilfælde kan have reelt samme begrundelse som den, der har ført til at indrømme en videregående adgang til aktindsigt for en sags parter, og at en særbestemmelse til imødekommelse af dette ønske da også vil kunne udformes i nøje overensstemmelse med den almindelige regel om partsoffentlighed i lovens § 10, stk. 1. Det bemærkes, at en sådan generel bestemmelse om egen-acces antagelig endvidere i et vist omfang vil gøre det overflødigt at tage stilling til ofte komplicerede spørgsmål om, hvorvidt en person har stilling som part i en bestemt sag, og derfor ligefrem kan virke arbejdsbesparende. Udvalget henviser i denne forbindelse også til, at det overalt, hvor man har gennemført eller forberedt lovgivning om registervirksomhed, anses for et meget vigtigt princip, at registrerede personer skal have ret til at få oplysninger om, hvad der er registreret om dem (ret til »egen-acces« eller »registerindsigt«).

På baggrund af det anførte foreslår udvalget den gældende lovs § 2 udbygget med en særlig bestemmelse, der giver den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, ret til at blive gjort bekendt med disse oplysninger efter tilsvarende regler som dem, der gælder i forhold til parterne i en forvaltningssag. Der henvises til bestemmelsen i *lovudkastets § 11, stk. 4.*

Den nu gennemførte lov om offentlige myndigheders registre indeholder i § 13 almindelige regler om egen-acces til personoplysninger, der er indført i edb-registre. Bestemmelsen i lovudkastets § 11, stk. 4, indebærer bl. a., at der principielt kommer til at gælde samme regler om egen-acces til registrerede personoplysninger, hvadenten registreringen foretages manuelt eller ved hjælp af edb.

11. Betænkningens *kapitel XI* vedrører *forholdet mellem offentlighedsprincippet og lovgivningens regler om tavshedspligt* for den, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

I forbindelse med gennemførelsen af en lov om offentlighed i forvaltningen er det nødvendigt at søge tilvejebragt harmoni mellem på den ene side lovgivningens regler om tavshedspligt og på den anden side offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. I det omfang, der ikke med hjemmel i offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser ville kunne gives afslag på en begæring om at blive gjort bekendt med dokumenter, der indeholder oplysninger, der er undergivet tavshedspligt, foreligger der en regelkonflikt, der så vidt muligt bør søges løst på forhånd eller dog sikres løst efter ensartede retningslinier.

Den gældende lov indeholder da også som § 7 en bestemmelse, der tilsigter at regulere denne regelkonflikt. Denne bestemmelse bygger på en *sondring mellem lovgivningens »almindelige« og »specielle« forskrifter om tavshedspligt,* idet den løsning, der anvises, er forskellig alt efter, hvilken type tavshedspligtsforskrifter der er tale om.

Den almindelige tavshedspligt følger navnlig af bestemmelserne i straffelovens § 152 og § 264 b. Disse bestemmelser er almindelige tavshedspligtsforskrifter i den forstand, at de dels umiddelbart gælder overalt, hvor der ikke i anden lovgivning er fastsat regler om tavshedspligt, dels ikke selv indeholder nogen præcis angivelse af tavshedspligtens genstand, men ved beskrivelsen heraf benytter sig af de standardprægede udtryk »hemmelighed«, henholdsvis »privatlivet tilhørende forhold«, hvis nærmere indhold i betydeligt omfang beror på en konkret vurdering.

Den konkrete vurdering, der således er afgørende for, om et forhold omfattes af tavshedspligten efter de nævnte bestemmelser, må imidlertid ofte bero på ganske samme afvejning af hensyn som dem, der bør være afgørende for, om en begæring om aktindsigt skal kunne afslås. I det omfang, offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser udformes som forholdsvis brede standardklausuler, skulle der derfor ikke kunne opstå nogen konflikt mellem på den ene side offentlighedens krav på aktindsigt og på den anden side disse almindelige regler om tavshedspligt. Og såfremt man desuagtet tillagde disse tavshedspligtsforskrifter betydning som en begrænsning i adgangen til aktindsigt, ville offentlighedsordningen blive gjort illusorisk, fordi man da i virkeligheden ville indrømme

myndighederne en skønsmæssig kompetence til at give afslag på begæringer om aktindsigt også uden for de tilfælde, hvor dette hjemles i offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. Dette er baggrunden for bestemmelsen i den gældende lovs § 7, 2. pkt., der fastslår, at den almindelige tavshedspligt efter straffeloven ikke begrænser pligten til at meddele aktindsigt efter offentlighedslovens regler.

De almindelige regler om tavshedspligt i straffelovens § 152 og § 264 b suppleres af et forholdsvis stort antal tavshedspligtsforskrifter i anden lovgivning. Begrundelsen for indsættelsen af sådanne forskrifter i særlovgivningen kan være forskellig, men de vil typisk være motiveret af et ønske om at præcisere omfanget af tavshedspligten efter straffelovens § 152 i form af en nærmere og bindende angivelse af, hvilke typer af oplysninger der er undergivet tavshedspligt efter den nævnte bestemmelse. Bestemmelsen i den gældende lovs § 7, 1. pkt., tilsigter at løse det regelkrydsningsproblem, der let vil kunne opstå mellem sådanne tavshedspligtsforskrifter og offentlighedslovens standardprægede undtagelsesbestemmelser, ved at fastsætte, at en begæring om aktindsigt altid - dvs. uden at der skal foretages en konkret vurdering, som tilfældet ellers er det efter den gældende lovs § 2 - kan afslås, i det omfang det eller de pågældende dokumenter indeholder oplysninger, som er omfattet af en *speciel tavshedspligt*.

Tankegangen bag denne løsning er formentlig følgende: Lovgivningens specielle tavshedspligtsforskrifter må antages at bygge på en vurdering af, at de forhold, der omfattes af sådanne forskrifter, også efter en konkret vurdering efter de almindelige regler i straffelovens § 152 og § 264 b i praktisk talt alle tilfælde måtte anses for undergivet tavshedspligt. Den konkrete vurdering af, om et forhold må anses som en »hemmelighed« og som sådan omfattet af den almindelige tavshedspligt, vil imidlertid, som tidligere nævnt, ofte bero på ganske samme kriterier som dem, der bør være afgørende for, om en begæring om aktindsigt skal kunne afslås. Den bindende tilkendegivelse fra lovgivningsmagtens side med hensyn til udfaldet af denne konkrete vurdering i forhold til tavshedspligten, der har fundet udtryk i de specielle tavshedsforskrifter, bør derfor også gælde for anvendelsen af offentlighedsloven, således at der tillægges de specielle tavshedspligtsforskrifter virkning tillige som specielle, lovbestemte undtagelser fra offentlighedsprincippet.

Udvalget har i det hele kunnet tilslutte sig de principielle synspunkter, der således må antages at ligge bag bestemmelsen i den gældende lovs § 7. I det omfang, en speciel tavshedspligtsforskrift er resultatet af en individuel vurdering af behovet for at sikre de pågældende typer af oplysninger mod videregivelse til uvedkommende, bør den også efter udvalgets opfattelse have gennemslagskraft i forhold til offentlighedsprincippet.

Udvalget finder imidlertid, at dette hovedsynspunkt ikke i tilstrækkeligt omfang har fundet udtryk i den gældende lovs § 7 og i den måde, hvorpå denne bestemmelse i lyset af forarbejderne til loven har måttet anvendes i praksis i forhold til særlovgivningens bestemmelser om tavshedspligt.

Udvalget påpeger således, at sondringen mellem »almindelige« og »specielle« tavshedspligtsforskrifter efter den praksis, der har udviklet sig omkring denne bestemmelse, i overvejende grad bygger på noget formelt. Hovedvægten lægges nemlig på tavshedspligtsforskriftens formulering snarere end på en vurdering af dens indholdsmæssige betydning i forhold til de almindelige regler i straffelovens § 152 og § 264 b.

Selv om man ikke skal overvurdere den praktiske betydning heraf, finder udvalget det dog vanskeligt at acceptere generelle begrænsninger i offentlighedslovens anvendelsesområde, som i praksis gennemføres på grundlag af et kriterium, der således i virkeligheden ikke lader sig begrunde realt. Og de principielle betænkeligheder herved bliver efter udvalgets opfattelse ikke mindre af, at bestemmelsen i den gældende lovs § 7 har dannet grundlag for, at forholdsvis store forvaltningsområder generelt er unddraget offentlighedslovens anvendelsesområde i kraft af bestemmelser i anden lovgivning, som udenforstående næppe

uden videre ville tillægge denne betydning.

Efter udvalgets opfattelse bør bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 derfor ikke opretholdes i dens nuværende skikkelse.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at det ikke vil være muligt på en i lovteknisk henseende tilfredsstillende måde at udforme en anden bestemmelse, der ville være egnet til at udskille de - og kun de - af særlovgivningens tavshedspligtsforskrifter, der i overensstemmelse med det ovenfor angivne principielle hovedsynspunkt bør tillægges gennemslagskraft over for offentlighedsprincippet. Udvalget foreslår derfor, at man helt opgiver den hidtil gældende regel om, at visse tavshedspligtsforskrifter *umiddelbart* tillige tillægges virkning som specielle, lovbestemte undtagelser fra offentlighedsloven. Forholdet bør i stedet henskydes til regulering ved bekendtgørelse efter lovudkastets § 3, stk. 1, (der svarer til den gældende lovs § 2, stk. 4).

Der henvises i øvrigt til bestemmelsen i *lovudkastets §14, stk. 3.*

12. Betænkningens *kapitel XII* vedrører *forskellige spørgsmål i forbindelse med behandlingen og afgørelsen af sager om aktindsigt.*

a. *Hvilken myndighed* skal træffe afgørelse om, hvorvidt en fremsat begæring om aktindsigt skal imødekommes (kompetencespørgsmålet)?

Efter den gældende lovs § 8, stk. 1, skal afgørelsen af aktindsigtsspørgsmål træffes af den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag, dvs. den myndighed, der skal træffe realitetsafgørelsen i den sag, dokumenterne vedrører. I modsætning hertil er offentlighedsordningerne både i Norge og Sverige indrettet således, at principielt enhver myndighed, der er i besiddelse af et dokument, både er berettiget og forpligtet til at træffe afgørelse om dets udlevering, hvis begæring rettes til den pågældende myndighed.

Efter udvalgets opfattelse bør man i forbindelse med revisionen af offentlighedsloven fastholde ordningen efter den gældende lovs § 8, stk. 1, soni et udgangspunkt.

Udvalget henviser til, at den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag, har de bedste forudsætninger for at foretage den konkrete afvejning af modstående hensyn, der er forudsat i de standardprægede undtagelsesbestemmelser, herunder også den nye bestemmelse i lovudkastets § 9, stk. 3. Udvalget finder endvidere ingen grund til at tro, at en ordning som den, der gælder i Norge og Sverige, vil resultere i en hurtigere behandling og afgørelse af begæringer om aktindsigt.

I tilfælde, hvor flere myndigheder deltager i behandlingen af en sag, og sagsbehandlingen ikke tager sigte på, at der træffes en egentlig afgørelse, giver bestemmelsen i den gældende lovs § 8, stk. 1, ikke nogen direkte anvisning på, hvilken myndighed der skal træffe afgørelse om eventuelle aktindsigtsspørgsmål. Den gældende lovs ordning af kompetencespørgsmålet hviler bl. a. på ønsket om at undgå, at flere forvaltningsmyndigheder har en sideløbende kompetence til at træffe afgørelse om aktindsigtsspørgsmål. Dette hensyn synes ikke at gøre sig gældende med samme styrke i sådanne tilfælde. Udvalget foreslår derfor, at aktindsigtsspørgsmål i sådanne tilfælde skal kunne træffes af enhver myndighed, der har det eller de pågældende dokumenter i sin besiddelse.

Der henvises i det hele til *lovudkastets § 12, stk. 1.*

Udvalget har overvejet, om der burde fastlægges en særlig kompetenceordning med hensyn til udlevering af dokumenter, der indeholder lægelige oplysninger, således som det er tilfældet efter § 13, stk. 3, i loven om offentlige myndigheders registre. Efter denne bestemmelse skal den, der er registreret i et sygehus- eller andre patient- eller sygdomsregistre, og som ønsker at få kendskab til indholdet af de registrerede oplysninger, fremsætte begæring herom over for sin læge, der derefter rekvirerer oplysningerne hos den registeransvarlige myndighed med henblik på at videregive dem til den registrerede.

Udvalget har dog ikke ment, at der er behov for generelt at overføre denne

ordning til offentlighedsloven (og, med hensyn til reglerne om partsoffentlighed, til en kommende forvaltningslov); men det påpeges, at sådanne - såvel som andre afvigende kompetenceordninger - på specielle forvaltningsområder vil kunne fastsættes administrativt ved bekendtgørelse efter *lovudkastets § 12, stk. 3,* således som der også hidtil har været mulighed for det.

Udvalget foreslår endvidere, at der optages en udtrykkelig bestemmelse om, at afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages til overordnet forvaltningsmyndighed. Bestemmelsen herom i *lovudkastets §12, stk. 2,* er udformet i overensstemmelse med, hvad der antages at gælde også i dag.

Udvalget finder ikke, at erfaringerne med offentlighedslovens administration kan begrunde, at der oprettes et *særligt ankenævn* til endeligt at afgøre aktindsigtsspørgsmål både i forhold til den statslige og den kommunale forvaltning. Udvalget understreger dog i denne forbindelse betydningen af, at der er nem og hurtig adgang til at få oplysning om principielle afgørelser og udtalelser om lovens fortolkning, og giver udtryk for det ønskelige i, at der tages skridt til en løbende offentliggørelse af de vigtigste af sådanne afgørelser og udtalelser. Det bemærkes, at det ville være hensigtsmæssigt at udgive en særskilt publikation med henblik herpå, hvorved det også ville blive muligt at give en samlet oversigt over de administrative forskrifter, der fastsættes i medfør af loven.

b. Sagsbehandlingsregler - især om tidsfrister.

Den gældende lov om offentlighed i forvaltningen indeholder ingen særregler om behandlingen af fremsatte begæringer om aktindsigt. Dette indebærer, at behandlingen af sådanne sager principielt er undergivet ganske samme almindelige regler som dem, der gælder for behandlingen af andre sager, der indbringes for en forvaltningsmyndighed.

Forarbejderne til loven indeholder imidlertid på et enkelt punkt en afvigelse fra dette udgangspunkt, idet der her gives udtryk for en forudsætning om, at sager om aktindsigt behandles med særlig hurtighed. Denne forudsætning, der også blev fremhævet i den vejledning, justitsministeriet i sin tid udsendte om loven, er endvidere ved flere lejligheder kommet til udtryk i folketingets ombudsmands praksis.

I fortsættelse heraf fremhæver udvalget, at en hurtig behandling og afgørelse af sager om aktindsigt er en væsentlig forudsætning for, at offentlighedsloven kan opfylde sine intentioner om, at pressen og andre nyhedsformidlende institutioner skal have mulighed for ved anvendelse af loven løbende at orientere befolkningen om aktuelle sager, der er under behandling i den offentlige forvaltning.

I den gældende lovs § 8, stk. 2, er det alene bestemt, at vedkommende myndighed under fornødent hensyn til sagens ekspedition afgør, om en begæring om aktindsigt kan imødekommes »straks eller senere«. Efter udvalgets opfattelse bør det tydeligere fremgå af selve loven, at begæringer om aktindsigt skal behandles med den fornødne hurtighed, og den tilsvarende bestemmelse i *lovudkastets § 13, stk. 1,* fastsætter derfor, at vedkommende myndighed »snarest« afgør, om en fremsat begæring kan imødekommes.

Udvalget har i denne forbindelse overvejet at stille forslag om indsættelse af en egentlig frist for sagsbehandlingen. En absolut sagsbehandlingsfrist måtte imidlertid fastsættes så rummelig, at den også med rimelighed kunne fastholdes i tilfælde, hvor en fremsat begæring forudsætter en stillingtagen til vanskelige fortolkningsspørgsmål eller lignende, og en sådan tidsfrist måtte efter udvalgets opfattelse befrygtes at komme til at virke mod sin hensigt. Udvalget har således kunnet tilslutte sig de betænkeligheder ved absolutte sagsbehandlingsfrister, der er kommet til udtryk ved de lejligheder, hvor denne problemstilling har været taget op til mere generel vurdering, og henviser til såvel begrundelsesudvalgets betænkning (Nr. 657/1972) side 72 f. som *Redegørelsen om Kommunalt Nærdemokrati* (Nr. 798/1977) side 54.

Derimod foreslår udvalget, at der i forbindelse med den kommende revision af offentlighedsloven indsættes en ny

bestemmelse, hvorefter den, der har fremsat begæring om aktindsigt, såfremt begæringen ikke er imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed, skal have underretning om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Dette forslag er begrundet ikke blot i et ønske om at sikre den, der begærer aktindsigt, et retskrav på inden for en kortere frist at blive orienteret om, hvorfor begæringen ikke umiddelbart har kunnet imødekommes, men nok så meget i, at en sådan regel må forventes i sig selv at bidrage væsentligt **til,** at behandlingstiden ikke uden rimelig anledning trækker ud.

Bestemmelsen, der er optaget i *lovudkastet* som *§ 13, stk. 2,* indebærer en lovfæstelse på et specielt område af statsministeriets cirkulæreskrivelse af 12. oktober 1973.

Udvalget har ikke i øvrigt fundet, at der i forbindelse med lovrevisionen bør fastsættes særlige sagsbehandlingsregler.

c. *Aktindsigtens form - herunder betaling for kopier.*

Efter den gældende lovs § 8, stk. 2, er det principielt overladt til vedkommende myndighed at bestemme, om en begæring om aktindsigt skal imødekommes i form af dokumentgennemsyn på stedet eller ved, at der udleveres den pågældende en fotokopi eller afskrift. Udvalget foreslår ingen ændring heri, men forudsætter, at bestemmelsen administreres som hidtil, dvs., at begæringer om at få afskrift eller fotokopi kun afslås, når der er en særlig begrundelse derfor.

Udvalget finder det ikke forsvarligt, at man helt opgiver den gældende ordning med betaling for udlevering af afskrifter og fotokopier; man har således navnlig ikke ment at kunne se bort fra, at en betalingsordning mest effektivt sikrer, at anmodninger om kopier ikke fremsættes kritikløst, men begrænses **til,** hvad der er en loyal interesse i.

Udvalget lægger imidlertid afgørende vægt på, at gebyret ikke fastsættes så højt, at betalingskravet kommer til at bevirke, at de praktiske muligheder for at forlange kopi af mere end blot enkelte dokumentsider bliver gjort illusoriske.

Efter de gældende regler opkræves der 10 kr. for den første side og 5 kr. for hver følgende side. Udvalget foreslår, at disse takster ændres således, at der opkræves 10 kr. for den første side og 1 kr. for hver følgende side, dog at mindre beløb, f. eks. på indtil 25 kr., normalt ikke kommer til opkrævning. Udvalget opregner endvidere en række tilfælde, hvor udlevering af kopier bør være gebyrfri. Gebyrreglerne forudsættes som hidtil fastsat administrativt af justitsministeren i henhold til en bemyndigelse i loven, jfr. *lovudkastets § 13, stk. 3.*

13. Da partsoffentlighedsreglerne forventes indsat i en kommende forvaltningslov, har udvalget efter aftale med justitsministeriet indskrænket sig til at behandle de spørgsmål vedrørende partsoffentlighed, som har en sådan sammenhæng med den gældende lovs regler om offentlighedens adgang til aktindsigt, at man har fundet det naturligt at inddrage dem i udvalgets overvejelser. Derimod har udvalget afholdt sig fra at tage stilling til de partsoffentlighedsspørgsmål, som er af generel karakter og derfor også af betydning for udformningen af andre regler om forvaltningens sagsbehandling.

Betænkningens kapitel **XIII** indeholder en sammenfattende redegørelse for de partsoffentlighedsspørgsmål, som udvalget har behandlet i kapitlerne IV-XII.

UDKAST

TIL

Lov om offentlighed i forvaltningen.

Kapitel 1.

Lovens almindelige anvendelsesområde.

§ **1.** Loven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, jfr. dog §§ 2 og 3.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at loven skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m. v., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning, såfremt udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler, eller i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens eller en kommunes vegne.

§ 2. Loven gælder ikke for sager inden for strafferetsplejen, og for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste gælder den kun i det omfang, det følger af § 7.

Stk. 2. Sager om lovgivning, herunder bevillingslove, er kun omfattet af loven, for så vidt lovforslag er fremsat for folketinget.

§ 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelserne i §§ 9-11 i almindelighed vil medføre, at begæring om aktindsigt må afslås, skal være undtaget fra loven.

Stk. 2. Vedkommende minister kan fastsætte regler om, at der efter et vist åremål skal være ret til at blive gjort bekendt med nærmere angivne dokumenter, der ikke er undergivet retten til aktindsigt efter reglerne i denne lov.

Kapitel 2.

Retten til aktindsigt.

§ **4.** Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed i forbindelse med dens virksomhed.

Stk. 2. Begæringen skal angive den sag eller de dokumenter i en sag, som deri pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

§ 5. Retten til aktindsigt omfatter med de i §§ 9-11 nævnte undtagelser

1) alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, herunder genpart af de fra myndigheden udgåede skrivelser', når disse må antages at være kommet frem til adressaten,

2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter,

3) fortegnelser, der udarbejdes i henhold til § 6 (postlister).

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter ikke indførelser i registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, dog bortset fra fortegnelser som nævnt i stk. 1, nr. 2.

§ 6. Justitsministeren kan efter forhandling med vedkommende minister fastsætte, at nærmere angivne forvaltningsmyndigheder daglig skal udfærdige fortegnelser over de dokumenter, der den pågældende dag er indgået til myndigheden (postlister).

Stk. 2. Nærmere regler herom og om retten til at blive gjort bekendt med fortegnelserne fastsættes af vedkommende minister.

Stk. 3. For kommunale myndigheder kan bestemmelse som nævnt i stk. 1 træffes af indenrigsministeren, der ligeledes fastsætter regler efter stk. 2..

§ 7. I sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste skal ansættelsesmyndigheden efter begæring udarbejde en fortegnelse over ansøgerne (ansøgerlisten), der kan forlanges udleveret i det omfang, hemmeligholdelse ikke er påkrævet efter stillingens beskaffenhed eller af hensyn til en ansøgers forhold.

Stk. 2. Vedkommende minister kan fastsætte regler om, at retten til at få udleveret afskrift af ansøgerlisten ikke skal gælde ved besættelse af visse stillinger, for hvilke oplysning om ansøgernes navne i almindelighed må afslås efter stk. 1.

Stk. 3. Forhandlingsberettigede organisationer, hvis medlemmer er naturlige ansøgere til en ledig stilling, er, uanset om der gøres undtagelse efter bestemmelserne i stk. 1 og 2, berettiget til efter anmodning at få udleveret afskrift af ansøgerlisten.

§ 8. Såfremt en myndighed mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagen, eller på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, uden at de fremgår af sagens dokumenter, skal der gøres notat om indholdet af oplysningerne.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at pligten til at gøre notat efter stk. 1 ikke skal gælde nærmere angivne grupper af sager om udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed.

Kapitel 3.

Undtagelser fra retten til aktindsigt.

§ **9.** Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses ethvert dokument, der udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag, herunder brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed. Undtagelsesadgangen omfatter dog ikke

1) dokumenter, der alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende sagens afgørelse,
2) dokumenter, der alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden efter § 8 har haft pligt til at notere, og
3) andre selvstændige dokumenter, der udarbejdes af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder,

og som foreligger i endelig form.

Stk. 2. Oplysninger som nævnt i § 8, der indeholdes i interne arbejdsdokumenter, skal uanset bestemmelsen i stk. 1 meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler. Bestemmelsen i § 8, stk. 2, gælder dog tilsvarende.

Stk. 3. Interne arbejdsdokumenter, der som led i en sags behandling udveksles mellem forskellige forvaltningsmyndigheder eller i øvrigt afgives til udenforstående, kan ikke undtages efter stk. 1, medmindre afgivelsen har været påkrævet af hensyn til

1) opfyldelsen af en lovhjemlet udleveringspligt,
2) udøvelsen af offentlig kontrolvirksomhed, herunder behandlingen af klagesager, eller
3) gennemførelsen af et internt præget samarbejde, der må anses for rimeligt begrundet i sagens karakter.

Stk. 4. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne arbejdsdokumenter, som en forvaltningsmyndighed under omstændigheder som nævnt i stk. 3, nr. 1-3, modtager fra myndigheder eller institutioner m. v., der ikke er omfattet af loven.

§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

1) Statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder.
2) Brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove.
3) Myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller

ved overvejelse af, om retssag bør føres.

4) Materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.

Stk. 2. Oplysninger som nævnt i § 8, der indeholdes i dokumenter, der omfattes af stk. 1, nr. 1-3, skal uanset bestemmelsen i stk. 1 meddeles i ovensstemmelse med lovens almindelige regler. Bestemmelsen i § 8, stk. 2, gælder dog tilsvarende.

§ 11. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold,

2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Stk. 2. Retten til aktindsigt kan endvidere begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

1) statens sikkerhed eller rigets forsvar,

2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,

3) forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,

4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,

5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed,

6) andre interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Stk. 3. Omfattes kun en del af et dokument af bestemmelserne i stk. 1 og 2, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Stk. 4. Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan kun nægtes adgang til at blive gjort bekendt med oplysningerne herom, i det omfang de hensyn, som er nævnt i stk. 2, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler derfor.

Kapitel **4.**

Afgørelsen og behandlingen af begæringer om aktindsigt.

§ **12.** Fremsættes der begæring om aktindsigt vedrørende dokumenter i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, afgør denne myndighed, om begæringen kan imødekommes. I andre tilfælde afgøres sager om aktindsigt af den myndighed, der har dokumentet i sin besiddelse.

Stk. 2. Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører.

Stk. 3. Vedkommende minister kan fastsætte bestemmelser, der fraviger reglerne i stk. 1 og 2.

§ 13. Vedkommende myndighed afgør snarest, om en begæring kan imødekommes, og om den, der har fremsat begæringen, skal gøres bekendt med dokumenterne ved, at der gives adgang til gennemsyn på stedet, eller ved, at der udleveres en afskrift eller fotokopi.

Stk. 2. Såfremt en begæring om aktindsigt ikke er imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed, skal denne underrette den begærende om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Stk. 3. Justitsministeren kan fastsætte regler om betaling for afskrifter og fotokopier.

Kapitel 5.

Ikrafttræden, forholdet til anden lovgivning m. **v.**

§ **14.** Loven træder i kraft den …

Stk. 2. Loven gælder ikke for dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse før den 1. januar 197,1. Oplysninger som nævnt i § 8, der indeholdes i sådanne dokumenter, er dog omfattet af retten til aktindsigt efter reglerne i denne lov, såfremt dokumenterne er indgået i en sag, der er eller har været under behandling af en forvaltningsmyndighed efter det nævnte tidspunkt. Bestemmelsen i § 8, stk. 2, gælder tilsvarende.

Stk. 3. Bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, begrænser ikke pligten til at give aktindsigt efter denne lov.

Stk. 4. Bestemmelser i andre love om adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter hos den offentlige forvaltning opretholdes, uanset om de giver ret til aktindsigt i snævrere omfang end denne lov.

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

Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser.

Til § 1.

Bestemmelsen indeholder den almindelige fastlæggelse af lovens anvendelsesområde. Om de principielle overvejelser, der ligger bag udformningen af bestemmelsen, henvises til betænkningens kapitel IV, afsnit A, og til bemærkningerne ovenfor under pkt. 4.a.

Til stk. 1.

Bestemmelsen i stk. 1 indebærer for det første, at loven finder anvendelse i forhold til *alle dele af den offentlige forvaltning.* Det følger af bestemmelsen, at loven omvendt ikke gælder for domstolene og for folketinget eller for myndigheder, der på grund af deres tilknytning til folketinget ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning. Loven gælder heller ikke for udenlandske myndigheder og internationale organisationer eller for selskaber, institutioner m. v., der er organiseret på privatretligt retsgrundlag, se dog stk. 2. De nævnte myndigheder og institutioner m. v. er generelt undtaget fra lovens anvendelsesområde, dvs. også for så vidt angår virksomhed, der ganske kan sidestilles med den, der sædvanligvis udøves af forvaltningsmyndigheder.

For så vidt svarer bestemmelsen til den fortolkning, der i praksis er anlagt af den gældende lovs § 1. Der kan derfor med hensyn til enkeltheder i det hele henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel IV (side 86ff), der navnlig indeholder en redegørelse for den nærmere grænsedragning mellem de myndigheder og institutioner m.v., der omfattes, henholdsvis ikke omfattes, af loven.

Bestemmelsen i stk. 1 fastsætter for det andet, at loven gælder for *al virksomhed,* der udøves af den offentlige forvaltning, jfr. herved også lovudkastets § 4, stk. 1. Det er med denne formulering tilsigtet at ophæve den begrænsning i anvendelsesområdet for den gældende lov, der er fastslået i domspraksis, hvor det er lagt til grund, at offentlighedsloven kun kan antages at hjemle adgang til aktindsigt i dokumenter, der fremkommer i forbindelse med en forvaltningsmyndigheds behandling af »sager i gængs forstand«. Der henvises til udvalgets overvejelser i betænkningens kapitel V (side 108ff) og til bemærkningerne ovenfor under pkt. 5.c.

Nogle almindelige begrænsninger i lovens anvendelsesområde i forhold til, hvad der således følger af bestemmelsen i stk. 1, fremgår af lovudkastets §§ 2 og 3, samt, for så vidt angår forholdet til Færøerne, af § 15.

Til stk. 2.

Institutioner, der er oprettet på privatretligt grundlag, som f. eks. selvejende institutioner, foreninger o.lign., vil kun kunne henregnes til »den offentlige forvaltning« og dermed umiddelbart være omfattet af loven, såfremt de udøver offentlig virksomhed af en mere omfattende karakter og i sammenhæng hermed er undergivet intensiv regulering, tilsyn og kontrol; statslige og kommunale aktieselskaber og interessentskaber antages helt at falde uden for loven. Der henvises i det hele til betænkningens kapitel IV side 87ff.

Efter udvalgets opfattelse må det i visse tilfælde forekomme mindre rimeligt, at institutioner og selskaber som de nævnte, der vel for en principiel vurdering ikke kan anses som en del af den offent-

lige forvaltning, ikke er undergivet reglerne i lov om offentlighed i forvaltningen. Dette synes i særlig grad at være tilfældet, hvor sådanne institutioner m.v. ved eller i henhold til lov er tillagt egentlig forvaltningsretlig afgørelsesmyndighed, eller hvor udgifterne ved institutionens virksomhed overvejende dækkes ved statslige eller kommunale tilskud.

Udvalget anser det imidlertid ikke for muligt at udforme en i lovteknisk henseende tilfredsstillende bestemmelse, der udvider offentlighedsloven til umiddelbart at finde anvendelse også i sådanne tilfælde. De enkelte institutioner frembyder sådanne indbyrdes forskelle, at deres forhold til offentlighedsloven bør afgøres på grundlag af en mere individuel vurdering. Det foreslås derfor, at vedkommende minister tillægges beføjelse til at bestemme, at nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m. v. skal være omfattet af loven i tilfælde, hvor dette ikke umiddelbart følger af § 1, stk. 1.

Beføjelsen efter stk. 2 gælder over for privatretligt organiserede enheder uanset organisationsformen, jfr. udtrykket »selskaber, institutioner, foreninger *m.* v.« Udvalget har forudsat, at der kun i begrænset omfang vil kunne blive tale om at lade loven gælde for aktieselskaber og andre erhvervsdrivende selskaber, idet hensynet til at bevare en forretningsmæssigt præget driftsform i reglen vil tale herimod. Dette vil imidlertid næppe være til hinder for, at loven vil kunne sættes i kraft for sådanne selskaber i det - formentlig meget begrænsede - omfang, hvori de udøver egentlig forvaltningsretlig afgørelsesmyndighed.

Bestemmelse om, at en institution m. v. skal være omfattet af loven, kan for det første træffes, hvis udgifterne ved institutionens virksomhed overvejende dækkes ved statslige eller kommunale midler. Udvalget har ikke fundet det muligt at lade nogen bestemt procentsats af de offentlige midler i forhold til de samlede udgifter være afgørende, men finder, at der må anlægges en individuel bedømmelse heraf på grundlag af en række andre faktorer, herunder navnlig hvilken virksomhed institutionen udøver. Kravet om, at den offentlige udgiftsdækning skal være »overvejende«, indebærer dog, at den offentlige andel skal være af en betragtelig størrelse i forhold til de samlede udgifter.

Medens der efter det netop nævnte kriterium kan træffes bestemmelse om at institutionerne helt skal være omfattet af loven, gælder adgangen til at træffe sådan bestemmelse efter 2. led i stk. 2, alene i *det omfang,* institutioner af den nævnte art har fået tillagt beføjelse til at træffe forvaltningsafgørelser på statens eller en kommunes vegne. Ved forvaltningsretlig afgørelsesmyndighed sigtes til tilfælde, hvor institutionen m. v. kan træffe bindende afgørelser i forhold til enkeltpersoner eller virksomheder. Sådan kompetence kan enten være henlagt til institutionen direkte ved lov eller - med hjemmel i lov - være delegeret til institutionen fra en statslig eller kommunal myndighed.

Beføjelsen efter stk. 2 til at træffe bestemmelse om, at nærmere angivne institutioner m. v. skal være omfattet af loven, tilkommer »vedkommende minister«, dvs. den minister under hvis ressort institutionen m. v. hører evt. efter forhandling med vedkommende kommunale instanser.

Af hensyn til at tilvejebringe en vis ensartethed er det i bestemmelsen fastsat, at institutioner af den nævnte karakter kun kan inddrages under offentlighedsloven efter forudgående forhandling med justitsministeren.

Bestemmelsen svarer i øvrigt i princippet til § 2 i lov nr. 294 af 8. juni 1978 om offentlige myndigheders registre.

Til § 2.

Bestemmelsen hjemler nogle generelle undtagelser fra eller begrænsninger i lovens anvendelsesområde, for så vidt angår visse sagstyper.

Til stk. 1.

Bestemmelsen i stk. 1, der undtager sager inden for strafferetsplejen og - med det forbehold, der følger af den nye bestemmelse i lovudkastets § 7 - sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, svarer i princippet til den gældende lovs § 6, stk. 1. Der kan derfor med hensyn til den nærmere rækkevidde af disse generelle undtagelser fra offentlighedsprincippet henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningen side 95ff.

Undtagelsen for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste begrænses af bestemmelsen i lovudkastets § 7, hvorefter offentligheden som almindelig regel har krav på at blive gjort bekendt med en ansøgerliste, dvs. en fortegnelse over ansøgerne med angivelse af deres vigtigste objektive data.

Udvalget har endvidere kunnet tilslutte sig et forslag om en vis udvidelse af adgangen til aktindsigt for den, der er part i en sag inden for strafferetsplejen. Herom henvises til betænkningens kapitel XIII side 339.

Der henvises i øvrigt til de to arbejdsgrupperapporter, der er optaget i betænkningen side 379ff. og side 397ff., samt til bemærkningerne ovenfor under pkt. 5. a. og b.

***Til** stk. 2.*

Bestemmelsen, der hjemler en tidsbegrænset undtagelse fra adgangen til aktindsigt, svarer til den gældende lovs § 6, stk. 2. Det er dog ved en ændret formulering søgt præciseret, at dokumenter i sager om lovgivning kun undergives adgang til aktindsigt, såfremt lovforslag faktisk fremsættes for folketinget, se betænkningen side 115, smh. med side 100 (gældende ret).

Til § 3.

Bestemmelsen indeholder en bemyndigelse for

vedkommende minister til administrativt, ved bekendtgørelse at fravige lovens almindelige regler. Bestemmelsen er en videreførelse af den gældende lovs § 2, stk. 4, og § 9.

Til stk. I.

Bestemmelsen i stk. 1, der under særlige omstændigheder hjemler adgang til at fastsætte yderligere generelle undtagelser fra offentlighedsprincippet for nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter, svarer i princippet til den gældende lovs § 2, stk. 4. Bestemmelsen hjemler dog nu også udtrykkelig adgang til efter omstændighederne at undtage bestemte forvaltnings*myndigheder* fra offentlighedsloven, sml. herved lovudkastets § 1, stk. 2; dette kan dog ikke anses for en realitetsændring i forhold til, hvad der antages at gælde i dag, se betænkningen side 267.

Den foreslåede bestemmelse går derimod noget videre end den gældende lovs § 2, stk. 4, ved ikke blot at henvise til lovudkastets § 11 (svarende til den gældende lovs § 2), men også til §§ 9 og 10. Denne udvidelse må ses på baggrund af udformningen af den nye bestemmelse i lovudkastets § 9 om undtagelse for en myndigheds interne arbejdsmateriale. Undtagelsesadgangen herfor vil, især som følge af bestemmelsen i lovudkastets § 9, stk. 3, i højere grad komme til at bero på en skønsmæssig vurdering, end tilfældet er efter reglerne i den gældende lovs § 5, nr 3-5. Efter udvalgets opfattelse er der derfor behov for at lade den gældende bemyndigelsesbestemmelse omfatte også disse tilfælde. Der henvises endvidere til de mere principielle synspunkter, der indeholdes i betænkningens kapitel VIII om udformningen af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, herunder om muligheden for at gennemføre en mere detailleret udfyldning af standardprægede undtagelsesbestemmelser ved bekendtgørelse, jfr. ovenfor under pkt. 8.

Bestemmelsen i den gældende lovs § 2, stk. 4, har kun været anvendt i to tilfælde, se nærmere betænkningen side 98. Den meget begrænsede anvendelse, der således er gjort af bestemmelsen, har dog utvivlsomt sammenhæng med den beskedne brug, der synes at have været gjort af loven, navnlig fra pressens side. Der kan derfor være anledning til at pege på, at en gennemførelse af udvalgets forslag om fremlæggelse af postlister, se lovudkastets § 6, der netop tager sigte på at gøre offentlighedsloven bedre egnet som et middel til en mere systematisk informationssøgning fra pressens side, må forventes at gøre det aktuelt med overvejelser om en mere udstrakt anvendelse af bemyndigelsen.

Man skal endvidere fremhæve, at det er en forudsætning for en gennemførelse af udvalgets forslag om ophævelse af bestemmelsen i den gældende lovs § 7, hvorefter visse af særlovgivningens bestemmelser om tavshedspligt har virkning tillige som specielle, lovbestemte undtagelser fra offentlighedsordningen, at disse i stedet i medfør af lovudkastets § 3 i fornødent omfang gentages som udtrykkelige undtagelsesbestemmelser fra loven. Der henvises til kapitel XI, jfr. ovenfor under pkt. 11, samt til bemærkningerne til lovudkastets § 14, stk. 3.

Det bemærkes endelig, at det har været en forudsætning for arbejdsgruppen vedrørende adgang til aktindsigt i sygehusjournaler, at der i medfør af lovudkastets § 3, jfr. § 9, stk. 3, nr. 3. træffes bestemmelse om, at afgivelse af en sygehusjournal fra et sygehus til et andet, der nu har den pågældende patient under behandling, ikke udelukker, at journalen uanset den skete afgivelse fortsat undtages som internt arbejdsmateriale, se betænkningen side 224f. Udvalget kan tilslutte sig denne forudsætning.

Til stk. 2.

Bestemmelsen i stk. 2, der omvendt hjemler vedkommende minister en adgang til at fastsætte regler, der gennembryder lovens undtagelsesbestemmelser, svarer i princippet til den gældende lovs § 9.

Efter udvalgets opfattelse bør bestemmelsen af systematiske grunde placeres i det første kapitel om lovens almindelige anvendelsesområde og i tilknytning til lovudkastets § 3, stk. 1; herved markeres det bl. a., at det i forbindelse med udstedelse af undtagelsesbekendtgørelser efter stk. 1 ofte vil kunne være nærliggende at overveje en tidsmæssig begrænsning.

Som anført i betænkningens kapitel III, jfr. ovenfor under pkt. 3.c., er det ganske fast antaget, at en forvaltningsmyndighed ikke efter den gældende lov er afskåret fra efter eget skøn at videregive oplysninger i videre omfang, end denne lov forpligter til. Formuleringen af den gældende lovs § 9 kunne imidlertid efterlade det indtryk, at adgangen til meroffentlighed i almindelighed beror på vedkommende ministers bestemmelse. Udvalget foreslår derfor en ændret formulering, der klarere angiver, at bestemmelsen alene tager sigte på tilfælde, hvor det beskyttelsesbehov, der ligger bag de generelle undtagelsesbestemmelser, typisk vil være tilgodeset, hvis blot der er hjemmel til hemmeligholdelse over et vist, kortere åremål; i sådanne tilfælde må det anses for bedst stemmende med lovens intentioner, at de pågældende undtagelsesbestemmelser - i hvert fald dersom de er fastsat ved bekendtgørelse efter stk. 1 - gøres tidsbegrænset, således at enhver efter udløbet af et nærmere angivet åremål får et egentligt retskrav på aktindsigt i dokumenter, der hidrører fra et tidligere tidspunkt.

Bestemmelsen omfatter efter sin formulering også dokumenter, der er unddraget retten til aktindsigt som følge af overgangsbestemmelsen i lovudkastets § 14, stk. 2, dvs. dokumenter fra tiden før 1. januar 1971. Bekendtgørelser efter § 3, stk. 2, vil imidlertid kun være af betydning for begæringer om aktindsigt, der fremsættes over for vedkommende forvaltningsmyndighed, og typisk kun i

forhold til dokumenter, der endnu ikke er afleveret til arkivvæsenet. De nævnte bekendtgørelser vil derfor ikke erstatte, men alene tjene som et supplement til de almindelige regler om tilgængeligheden af offentlige myndigheders arkivalier, se herom nærmere betænkningens kapitel **III** (side 72).

Til § 4.

Bestemmelsen, der lovfæster princippet om dokumentoffentlighed som lovgivningens hovedregel, jfr. ovenfor under pkt. 3.b., svarer i det væsentlige til den gældende lovs § 1.

Til stk. 1.

Bestemmelsen i stk. 1 svarer i princippet til den gældende lovs § 1, stk. 1. I konsekvens af den udtrykkelige præcisering i lovudkastets § 1, stk. 1, af, at loven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, er den gældende formulering, hvorefter adgangen til aktindsigt omfatter »dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning« ændret til: »dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed i forbindelse med dens virksomhed«. Det er dog forudsat, at adgangen til aktindsigt som hidtil kun vil omfatte dokumenter, der undergives en administrativ sagsbehandling, se nærmere betænkningen side 160.

Der henvises i øvrigt til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel IV, side 80ff og til udvalgets overvejelser side 84ff, jfr. ovenfor under pkt. 4.

***Til** stk. 2.*

Bestemmelsen i stk. 2 svarer til den gældende lovs § 1, stk. 2, dog at det er præciseret, at en begæring om aktindsigt skal indeholde en angivelse enten af den sag *eller af de dokumenter i en sag*, den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. Dette svarer til, hvad der gælder i dag, og der kan derfor i det hele henvises til fremstillingen heraf i kapitel VI, side 118ff.

Bestemmelsen i den gældende lovs § 1, stk. 2, har givet anledning til kritik under henvisning til, at navnlig denne bestemmelse er medvirkende til at afskære muligheden for at udnytte offentlighedsloven som grundlag for en mere systematisk informationssøgning i forhold til den offentlige forvaltning. Om denne problemstilling henvises til udvalgets overvejelser i betænkningens kapitel VI, side 129ff, jfr. ovenfor under pkt. 6, samt til bestemmelsen i lovudkastets § 6.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne i betænkningen side 129ff.

Til § 5.

Bestemmelsen, der indeholder den almindelige beskrivelse af, hvad adgangen til aktindsigt omfatter, er en videreførelse af den gældende lovs § 3.

***Til** stk. 1.*

Bestemmelserne i stk. 1, nr. 1 og 2, er enslydende med den gældende lovs § 3. Der kan derfor med hensyn til disse bestemmelser - herunder for en nærmere redegørelse for rækkevidden af det dokumentbegreb, der anvendes i loven - henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel VII, side 138ff, der i det hele forudsættes videreført, se udvalgets overvejelser side 157ff og bemærkningerne ovenfor under pkt. 7.a.

Bestemmelsen i stk. 1, nr. 3, der er ny, er en konsekvens af udvalgets forslag om indførelse af en ordning, hvorefter myndigheder daglig skal udfærdige fortegnelser over de dokumenter, der den pågældende dag er indgået til myndigheden (postlister), se nærmere lovudkastets § 6.

Til stk. 2.

Bestemmelsen, der er ny, er resultatet af udvalgets principielle overvejelser om forholdet mellem offentlighedsloven og den gennemførte lovgivning om offentlige myndigheders registre, se betænkningens kapitel V, side 112ff, jfr. bemærkningerne ovenfor under pkt. 5.b.

Bestemmelsen tilsigter alene at fastslå, at offentlighedsloven herefter ikke vil hjemle *umiddelbar* acces til registre m. v., der føres ved hjælp af elektronisk databehandling, jfr. nærmere betænkningens side 158ff.

Til § 6.

Bestemmelsen, der er ny, er resultatet af udvalgets overvejelser af mulighederne for i forbindelse med lovens revision at gennemføre et mere effektivt virkende offentlighedsprincip, der muliggør en systematisk, løbende informationssøgning i forhold til den offentlige forvaltning. Der henvises til betænkningens kapitel VI, jfr. bemærkningerne ovenfor under pkt. 6.

Efter lovudkastets § 6 vil postlisteordningen først træde i kraft, når der administrativt træffes beslutning herom. Udvalget har herved forudsat, at der i forbindelse med lovens ikrafttræden i en overgangsperiode alene forsøgsvis indføres postlister for udvalgte ministerier efter forhandling med pressens organisationer.

Til stk. 1.

Efter bestemmelsen i stk. 1 kan justitsministeren, under hvis ressort offentlighedsloven hører, træffe bestemmelse om, at nærmere angivne forvaltningsmyndigheder skal udfærdige postlister, dvs. daglige fortegnelser over de dokumenter, der den pågældende dag er indgået til myndigheden. Bestemmelse om, at kommunale myndigheder skal udfærdige sådanne fortegnelser, træffes dog af indenrigsministeren, jfr. stk. 3.

Af udtrykket »nærmere angivne forvaltningsmyndigheder« fremgår det forudsætningsvis, at ordningen ikke tænkes sat i kraft for hele den offentlige forvaltning. Efter udvalgets opfattelse vil der for det første som følge af det med en postli-

steordning forbundne administrative arbejde kun være rimelig anledning til at lade ordningen omfatte de myndigheder, hvis indgående post offentligheden i særlig grad kan have interesse i at få kendskab til.

Den anførte formulering indebærer dernæst, at postlisteordningen selv for sådanne myndigheder ikke er obligatorisk, men kun forudsættes sat i kraft i tilfælde, hvor en effektiv adgang til informationssøgning gennem offentlighedsloven ikke tilvejebringes på anden tilfredsstillende måde, f. eks. gennem fremlæggelse af indgående post eller ved at give offentligheden adgang til at gennemse en myndigheds journaler. Ordninger af den sidstnævnte karakter er dog ikke reguleret af loven og beror således fuldtud på den enkelte myndigheds initiativ.

Herudover kan det endelig efter udvalgets opfattelse være påkrævet at undtage myndigheder, for hvilke udarbejdelse af postlister eller etablering af anden tilsvarende adgang til informationssøgning kan give anledning til særlige administrative vanskeligheder, f. eks. i forhold til myndigheder, der ikke har nogen central postmodtagelse. Hvad angår de særlige kommunale forhold henvises til bemærkningerne ovenfor under pkt. 6.

Udvalget finder, at ordningen alene bør omfatte dokumenter, der *indgår* til en myndighed, idet der næppe er tilstrækkelig anledning til at pålægge administrationen det merarbejde, der vil være forbundet med tillige at skulle udarbejde fortegnelser over *udgående post.* Pressen og andre, der gennem fortegnelsen over indgåede dokumenter har fattet interesse for en sag, vil på sædvanlig måde kunne følge sagen op og vil eventuelt på forhånd kunne anmode om til sin tid at blive gjort bekendt med myndighedens afgørelse i sagen.

Til stk. 2.

De nærmere regler i forbindelse med indførelsen af postlisteordningen bør fastsættes af vedkommende ressortminister. Af hensyn til tilvejebringelse af en vis ensartethed har udvalget dog herved forudsat, at udfærdigelsen af sådanne regler sker efter forhandling med justitsministeriet og administrationsdepartementet.

Der tænkes hermed dels på regler vedrørende postlisternes nærmere udformning, dels på regler vedrørende ordningens tilrettelæggelse i forhold til offentligheden, herunder navnlig spørgsmålet om listernes fremlæggelse samt om adgangen til at tage eller forlange afskrift eller kopi af listerne. Det vil endvidere med hjemmel i bestemmelsen kunne fastsættes, at ordningen ikke skal omfatte én eller flere administrative enheder inden for en myndighed, hvis indgående post i det væsentlige vil være omfattet af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, eller for hvilke udarbejdelse af postlister af særlige grunde vil give anledning til administrative vanskeligheder.

I det omfang, det måtte blive bestemt, at også andre myndigheder end ministerierne skal udarbejde postlister, har udvalget forudsat, at ressortministeren kan bemyndige vedkommende styrelse til at træffe bestemmelse om ordningens praktiske tilrettelæggelse.

Til stk. 3.

Udvalget har forudsat, at en eventuel udnyttelse af denne bemyndigelse sker efter forhandling med justitsministeriet, og at det i givet fald overlades vedkommende kommunalbestyrelse at træffe nærmere bestemmelse om ordningens tilrettelæggelse.

Til § 7.

Bestemmelsen, der er ny, indebærer, at offentligheden som almindelig regel vil få adgang til at gøre sig bekendt med, hvem der har indgivet ansøgning om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, idet der på begæring skal udarbejdes en ansøgerliste, dvs. en fortegnelse over ansøgerne med angivelse af deres vigtigste objektive data. Herved imødekommes den kritik, der har været af, at den gældende lov i det hele undtager sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste fra offentlighedsordningen.

Bestemmelsen omfatter ikke alene statslige, men også kommunale stillinger og stillinger ved selvejende institutioner, der er omfattet af loven.

Bestemmelsen svarer med en redaktionel ændring til det lovudkast, der er udarbejdet af den arbejdsgruppe, som udvalget har nedsat til overvejelse af denne problemstilling. Udvalget har i det hele kunnet tilslutte sig indstillingen fra denne arbejdsgruppe, hvis rapport er optrykt i betænkningen side 379ff. Der henvises til udvalgets overvejelser i betænkningens kapitel V, side 107ff.

Til stk. 1.

Efter bestemmelsen skal ansættelsesmyndigheden efter begæring udarbejde en fortegnelse over ansøgerne (ansøgerlisten), der kan forlanges udleveret i det omfang, hemmeligholdelse ikke er påkrævet efter stillingens beskaffenhed eller af hensyn til en ansøgers forhold.

Bestemmelsen gælder med de angivne begrænsninger i forhold til enhver ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, der sker efter ansøgning. Ansættelsesformen er nden betydning for bestemmelsens anvendelsesområde.

Ved *ansøgerlisten* forstås en fortegnelse over ansøgerne til en ledig stilling med de oplysninger om personlige data (f. eks. alder, uddannelse, hidtidig beskæftigelse etc.), der er nødvendige for at identificere de enkelte ansøgere og for at give et objektivt grundlag for bedømmelsen af disse. Det er ikke fundet hensigtsmæssigt i lovteksten at fastsætte almindelige retningslinier for indholdet af ansøgerlisten, idet dette bør afgøres konkret efter den enkelte stillings beskaffenhed.

Bestemmelsen indebærer, at ansættelsesmyndigheden vil være *forpligtet* til at udfærdige en ansøgerliste, selv om dette ikke har været hidtidig prak-

sis. Dette gælder dog kun, såfremt der fremkommer en begæring om at blive gjort bekendt med listen, og begæringen efter bestemmelsen skal imødekommes. Det følger af bestemmelsen, at adgangen til at få udleveret en afskrift af ansøgerlisten først kan gøres gældende, når ansøgningsfristen er udløbet.

En begæring om at blive gjort bekendt med ansøgerlisten kan helt eller delvis afslås, når særlige betænkeligheder ved aktindsigt gør sig gældende. Dette vil efter udkastet for det første kunne ske af hensyn til *stillingens beskaffenhed.* Der tænkes hermed navnlig på tilfælde, hvor aktindsigt må befrygtes at ville medføre uheldige virkninger for stillingsbesættelsen, f. eks. i forhold til stillinger, hvor det må anses for ønskeligt at tiltrække ansøgere fra det private erhvervsliv. Hemmeligholdelsen udstrækker sig i så fald til samtlige ansøgere. Undtagelsesbestemmelsen finder imidlertid kun anvendelse, når der er en konkret begrundelse herfor. Ansøgerlister til højere stillinger i stat eller kommune kan derfor ikke i almindelighed undtages fra adgangen til offentlighed med hjemmel i denne bestemmelse.

Dernæst kan udeladelse af en *enkelt ansøger* fra ansøgerlisten ske, såfremt dette findes begrundet af hensyn til den pågældende ansøgers forhold. Det må i reglen forudsættes, at ansøgeren selv har henledt ansættelsesmyndighedens opmærksomhed herpå. Ansøgeren har imidlertid ikke noget krav på, at et diskretionsforbehold imødekommes, idet dette må afgøres af ansættelsesmyndigheden efter et skøn i det enkelte tilfælde. Såfremt forbeholdet ikke kan tages i betragtning, bør myndigheden dog forinden underrette ansøgeren herom, således at der gives ham lejlighed til at overveje, hvorvidt han under disse omstændigheder vil opretholde ansøgningen.

Til stk. 2.

Bestemmelsen tilsigter at give vedkommende minister adgang til på *generelt grundlag* ved bekendtgørelse at gøre undtagelse fra den almindelige regel, for så vidt angår ansøgerlister i forbindelse med besættelsen af visse stillinger, hvor oplysning om ansøgernes navne i almindelighed må antages at være forbundet med væsentlige betænkeligheder. Denne hjemmel forudsættes derfor alene anvendt i forhold til stillinger, hvor udlevering af ansøgerlisten normalt må forventes at ville afholde velkvalificerede ansøgere fra at søge stillingen eller af andre særlige grunde må befrygtes at ville få skadelige virkninger for stillingsbesættelsen.

I forhold til kommunale stillinger tilkommer bemyndigelsen indenrigsministeren.

Til stk. 3.

Efter bestemmelsen i tjenestemandslovens § 5, stk. 3, skal der efter anmodning meddeles organisationer, hvis medlemmer er naturlige ansøgere til en stilling, oplysning om ansøgernes navne. Adgangen for organisationerne til at blive gjort bekendt med ansøgerlisten er ikke efter denne bestemmelse undergivet begrænsninger svarende til dem, der følger af forslagets stk. 1 og stk. 2, men omfatter til gengæld alene tjenestemandsstillinger.

Den foreslåede bestemmelse i stk. 3, der omfatter enhver stilling i det offentliges tjeneste uanset ansættelsesformen, tilsigter at videreføre og udbygge den særlige adgang til aktindsigt for organisationerne. Da adgangen hertil navnlig er begrundet i ønsket om at give organisationerne mulighed for at vurdere stillingsbesættelser med henblik på eventuelt at forhandle med ansættelsesmyndigheden herom i henhold til gældende hovedaftaler, synes det dog mest naturligt, at retten alene tillægges *forhandlingsberettigede* organisationer.

Til § 8.

Bestemmelsen vedrører myndighedernes pligt til at gøre notat om faktiske oplysninger af væsentlig betydning (»notatpligten«) og svarer for så vidt til den gældende lovs § 4. Denne bestemmelse antages imidlertid også at indebære en forpligtelse for myndighederne til at uddrage (ekstrahere) sådanne oplysninger, for så vidt de alene er indeholdt i det interne arbejdsmateriale eller andre dokumenter, der generelt er undtaget fra offentlighedsprincippet; dette spørgsmål om den såkaldte »ekstraheringspligt« foreslår udvalget udskilt til en særskilt og udtrykkelig regulering, se lovudkastets § 9, stk. 2, § 10, stk. 2, og § 14, stk. 2.

Til stk. 1.

Bestemmelsen i stk. 1 svarer til den gældende lovs § 4, idet man dog har søgt at præcisere notatpligtens rækkevidde i to henseender.

Efter den gældende lov omfatter notatpligten »faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse«; denne formulering foreslås ændret til: »oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagen«. Ændringen tilsigter at tydeliggøre, at notatpligtens udstrækning ikke i første række bør være afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men i højere grad må bero på, hvilken funktion oplysningen tjener i myndighedens sagsbehandling. Afgørende for, om en oplysning skal noteres ned, bør være, om oplysningen er af en sådan karakter, at den på væsentlig måde bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder. Notatpligten vil således også omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. Tilkendegivelse af standpunkter, argumenter eller i øvrigt synspunkter på sagens afgørelse vil derimod ikke, lige så lidt som efter den gældende lov, være omfattet af notatpligten.

Efter formuleringen af den gældende lovs § 4 omfatter notatpligten kun oplysninger, »der mundtligt meddeles en myndighed«. Bestemmelsen er imidlertid på dette punkt blevet fortolket udvidende i praksis, bl. a. fordi partens interesse i at blive gjort bekendt med en oplysning er den samme ligegyldigt hvordan myndigheden er kommet i besiddelse af den. Også af hensyn til myndighedernes egen interne sagsbehandling og under en eventuel senere klagebehandling vil det i øvrigt være af betydning at have et sikkert kendskab til, hvilke væsentlige oplysninger myndigheden er eller har været i besiddelse af. Det foreslås derfor nu udtrykkeligt fastsat, at notatpligten gælder alle væsentlige oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der ikke fremgår af sagens dokumenter.

Det er forudsat, at bestemmelsen i stk. 1 også finder anvendelse i sager, hvor der kun er én part (således som det typisk er tilfældet i ansøgnings- og klagesager), og at der således skal gøres notat også om væsentlige oplysninger, der mundtligt meddeles af den pågældende selv, se nærmere betænkningen side 166f.

Efter lovudkastets § 9, stk. 1, nr. 2, vil dokumenter, der alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden efter § 8 har haft pligt til at notere, ikke kunne undtages som internt arbejdsmateriale.

Der henvises i øvrigt til betænkningens kapitel VII (side 162ff) og bemærkningerne ovenfor under pkt. 7.b.

Til stk. 2.

Bestemmelsen i stk. 2, der er ny, må bl. a. ses på baggrund af udvalgets overvejelser i betænkningens kapitel V (jfr. ovenfor under pkt. 5.c.) om, hvorvidt loven også skal finde anvendelse på dokumenter, der fremkommer i forbindelse med udøvelsen af faktisk forvaltningsvirksomhed.

Efter udvalgets opfattelse må det erkendes, at de hensyn, der ligger bag gennemførelsen af den almindelige regel om notatpligt i lovudkastets § 8, stk. 1, i særlig grad tager sigte på sager, hvori der skal træffes en retligt bindende afgørelse i forhold til en part, og at en udstrækning af notatpligten til at gælde også på andre områder kan give anledning til væsentlige praktiske vanskeligheder. Udvalget anser det dog ikke for påkrævet på forhånd generelt at begrænse bestemmelsen til kun at finde anvendelse i egentlige afgørelsessager, men foreslår, at der i stedet tilvejebringes hjemmel for administrativt, ved bekendtgørelse at undtage faktisk forvaltningsvirksomhed fra notatpligten i det omfang, der skønnes at være praktisk behov herfor.

Der henvises til udvalgets overvejelser i betænkningens kapitel VII (side 165ff) og til rapporten fra arbejdsgruppen vedrørende adgang til aktindsigt i sygehusjournaler, betænkningen side 448.

Til § 9.

Bestemmelsen, der indeholder nærmere regler om undtagelse fra offentlighedsprincippet af hensyn til beskyttelsen af myndighedernes interne beslutningsproces, træder i stedet for den gældende lovs § 5, nr. 3-5. Om de principielle overvejelser, der ligger til grund for udformningen af bestemmelsen, henvises til betænkningens kapitel IX, afsnit A, og til bemærkningerne ovenfor under pkt. 9.a.

Til stk. 1.

Bestemmelsen i stk. 1 fastslår indledningsvis i overensstemmelse med den gældende lovs § 5, nr. 3, at retten til aktindsigt ikke omfatter en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Bestemmelsens 2. og 3. pkt. tilstræber derefter at give en nærmere beskrivelse af denne undtagelsesbestemmelses anvendelsesområde.

Efter bestemmelsens 2. pkt. omfatter undtagelsesadgangen som udgangspunkt ethvert dokument, der udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag. Dette udgangspunkt begrænses imidlertid ved bestemmelsens 3. pkt., der opregner 3 typer af dokumenter, der - uanset at de udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag - ikke kan anses for interne arbejdsdokumenter. De nævnte bestemmelser indeholder således en i overvejende grad negativ afgrænsning af undtagelsesbestemmelsens anvendelsesområde.

Som eksempler på typer af dokumenter, der herefter må anses som internt arbejdsmateriale og som sådant unddraget adgangen til aktindsigt, medmindre andet følger af stk. 3, kan nævnes: (1) referater, notater og lignende, der udover en beskrivelse af sagens faktum, således som det fremtræder på grundlag af sagens dokumenter, typisk vil indeholde den eller de pågældende medarbejderes juridiske eller anden vurdering af sagen samt i tilslutning hertil et forslag til dens afgørelse eller fortsatte behandling, (2) patient- og klientjournaler, (3) udkast til skrivelser og til administrative retsforskrifter, (4) referater af møder eller andre drøftelser med udenforstående, der alene udarbejdes til myndighedens eget brug, og (5) »visdomsbøger«, praksisoversigter o. lign. Der henvises i øvrigt til udvalgets overvejelser i betænkningens kapitel IX (side 214ff).

Efter 2. pkt. skal som interne arbejdsdokumenter også anses brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed. Det er i så henseende uden betydning, om brevvekslingen foregår ved udveksling af formelige skrivelser eller mere uformelt ved påtegninger, »mavebælte« eller lign. Det følger endvidere modsætningsvis af bestemmelsen i stk. 3, at udveksling af interne arbejdsdokumenter mellem forskellige enheder inden for samme myndighed ikke medfører, at de udvekslede dokumenter derved mister deres karakter af internt arbejdsmateriale. Dette svarer i det hele til, hvad der følger af den gældende lovs § 5, nr. 4.

Bestemmelsen i stk. 1, 2. pkt., indeholder ikke - lige så lidt som den gældende lovs § 5, nr. 4 - nogen nærmere angivelse af, hvad der skal anses for forskellige enheder inden for samme myndighed. Afgrænsningen af, hvad der til forskel herfra må anses for forskellige, selvstændige myndigheder, må derfor som hidtil bero på det underliggende retsgrundlag. Da den udtrykkelige undtagelsesbestemmelse for kommunalforvaltningen i den gældende lovs § 5, nr. 5, i det væsentlige alene har karakteren af en lovbestemt henvisning til den almindelige kommunalretlige grundsætning om kommunalforvaltningens enhed, må det derfor anses for upåkrævet at gentage denne bestemmelse. Udvalget ønsker imidlertid at understrege, at udeladelsen af den nævnte bestemmelse ikke tilsigter at hidføre nogen realitetsændring af den gældende retstilstand, idet det tværtimod forudsættes, at brevveksling og anden udveksling af dokumenter mellem de kommunale organer, der omfattes af denne bestemmelse, i ganske samme omfang som hidtil vil blive anset som intern også i forhold til anvendelsen af bestemmelserne i lovudkastets § 9. Der henvises i denne forbindelse til bemærkningerne i betænkningens kapitel IX (side 225f), jfr. ovenfor under pkt. 9.a. (side 26f).

Bestemmelsens 3. pkt. opregner, som nævnt, 3 typer af dokumenter, der - uanset at de udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag - ikke kan anses for interne arbejdsdokumenter. Disse typer af dokumenter er karakteriseret ved, at de ikke indeholder eller på anden måde afspejler den pågældende myndigheds interne overvejelser om sagens afgørelse eller fortsatte behandling.

Undtagelsesadgangen omfatter herefter for det første ikke dokumenter, der alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende sagens afgørelse. Denne udvidelse betegner næppe nogen realitetsændring i forhold til gældende ret.

Undtagelsesadgangen omfatter for det andet ikke dokumenter, der alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden efter § 8 har haft pligt til at notere. Efter gældende ret vil sådanne dokumenter principielt være omfattet af undtagelsesbestemmelsen i lovens § 5, nr. 3, men den, der begærer aktindsigt, vil i medfør af lovens § 4 kunne forlange at blive gjort bekendt med indholdet af de noterede oplysninger. Når myndigheden har noteret oplysningerne i et selvstændigt dokument, vil der imidlertid ikke i almindelighed være nogen anledning til at nægte dette udleveret i videre omfang end hjemlet i lovudkastets §11.

For det tredie skal endelig andre selvstændige dokumenter, der udarbejdes af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder, være undergivet lovens almindelige regler om aktindsigt. Denne bestemmelse, der er ny, er efter udvalgets opfattelse en naturlig videreudvikling af den ret til at blive gjort bekendt med oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der følger af bestemmelsen i lovudkastets § 8, smh. m. de nye bestemmelser om ekstraheringspligt i lovudkastets § 9, stk. 2, § 10, stk. 2, og § 14, stk. 2. Bestemmelsen går videre end, hvad der følger af nr. 2, idet det ikke kræves, at dokumentet alene indeholder oplysninger som nævnt i lovudkastets § 8.

Som eksempler på dokumenter, der vil være omfattet af nr. 3, kan navnlig nævnes rapportmateriale, der udarbejdes af en myndighed med henblik på at tilvejebringe bevismæssig klarhed om faktiske forhold, såsom afhøringsrapporter, analyserapporter, besigtigelses- og inspektionsrapporter. Dokumenter som de nævnte vil dog være omfattet af den almindelige undtagelse for internt arbejdsmateriale, hvis de tillige indeholder en vurderende stillingtagen fra myndighedens (evt. sagsbehandlerens) side til brug for interne overvejelser om sagens afgørelse. I tvivlstilfælde må afgørelsen træffes på grundlag af en samlet vurdering af dokumentets indhold og funktion.

I forhold til alle 3 typer af dokumenter gælder, at de kun holdes uden for undtagelsesadgangen for internt arbejdsmateriale, såfremt de udarbejdes som selvstændige dokumenter, og at de først undergives adgang til aktindsigt, når de foreligger i endelig form.

Der henvises i øvrigt til betænkningens kapitel IX (side 216ff).

Til stk. 2.

Bestemmelsen, der er ny, lovfæster den såkaldte » ekstraheringspligt«, der i et vist omfang er blevet indfortolket i den gældende lovs § 4. Der henvises til betænkningens kapitel VII (side 167f) jfr. bemærkningerne ovenfor under pkt. 7.b.

Ekstraheringspligten omfatter ikke blot væsentlige oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, som myndigheden har været forpligtet til at gøre notat om efter lovudkastets § 8, men også sådanne oplysninger, som myndigheden har tilført sagen fra sine interne arbejdsdokumenter i andre sager.

Adgangen til at blive gjort bekendt med oplysninger,der i givet fald skal ekstraheres efter stk. 2, er undergivet den begrænsning, der følger af lovudkastets §11.

Efter lovudkastets § 8, stk. 2, kan sager om udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed administrativt undtages fra notatpligten efter denne bestemmelses stk. 1. I så fald bør der være mulighed for også at træffe bestemmelse om, at myndighederne ikke skal være forpligtet til at meddele oplysninger af den nævnte karakter, der er nedfældet i interne arbejdsdokumenter. Det er derfor i lovudkastets § 9, stk. 2, sidste pkt., fastsat, at bestemmelsen i § 8, stk. 2, gælder tilsvarende.

Til stk. 3.

Bestemmelsen lovfæster udtrykkeligt - i overensstemmelse med den praksis, der har udviklet sig

omkring den gældende lovs § 5, nr. 3–5 - at interne arbejdsdokumenter, der som led i en sags behandling udveksles mellem forskellige forvaltningsmyndigheder eller i øvrigt afgives til udenforstående, derefter ikke kan undtages som internt arbejdsmateriale efter stk. 1.

Denne hovedregel gennembrydes imidlertid af 3 undtagelser for tilfælde, hvor det af hensyn til en myndigheds forsvarlige behandling af en sag er påkrævet, at en anden myndigheds interne arbejdsmateriale stilles til rådighed, eller hvor en adgang til aktindsigt i øvrigt ville indebære en ikke rimeligt begrundet offentliggørelse af forvaltningsmyndighedernes interne beslutningsproces.

Dette gælder for det første, hvor afgivelsen af det interne arbejdsdokument har været påkrævet af hensyn til opfyldelsen af en lovhjemlet udleveringspligt. Til belysning af den praktiske betydning af denne bestemmelse henvises til rapporten fra arbejdsgruppen vedrørende adgang til aktindsigt i sygehusjournaler, betænkningen side 426ff.

Det samme gælder efter nr. 2, såfremt afgivelsen har været påkrævet af hensyn til udøvelsen af offentlig kontrolvirksomhed, herunder behandlingen af klagesager. Det er er forudsætning for anvendelsen af denne bestemmelse, at afgivelsen efter et konkret skøn må siges at have været påkrævet i det angivne øjemed.

Endelig indeholder nr. 3 en tilsvarende undtagelsesbestemmelse, for så vidt udveksling af internt arbejdsmateriale har været påkrævet af hensyn til gennemførelsen af et internt præget samarbejde, der må anses for rimeligt begrundet i sagens karakter. Om baggrunden for denne bestemmelse henvises til udvalgets overvejelser i betænkningens kapitel IX (side 22Off), jfr. ovenfor under pkt. 9.a. (side 26).

Adgangen til at gøre undtagelse efter nr. 3 gælder kun i forbindelse med afgivelser af arbejdsdokumenter, der sker som led i et »internt præget samarbejde«. Dette indebærer et krav om, at sagsbehandlingsformen mellem de pågældende organer skal være af uformel karakter, hvorimod afgivelse af arbejdsdokumenter i forbindelse med en sædvanlig høringsprocedure ikke vil være omfattet af undtagelsesadgangen.

Som eksempel på bestemmelsens anvendelsesområde kan for det første nævnes den blotte forevisning af interne arbejdsdokumenter - det kan være et udkast til en skrivelse eller en bekendtgørelse - for en anden myndighed, der finder sted for at orientere denne eller opnå dennes umiddelbare reaktion på udkastet.

Bestemmelsen vil endvidere kunne finde anvendelse i tilfælde, hvor en sag forberedes af repræsentanter for forskellige myndigheder i forening, eventuelt ved nedsættelse af en uformel arbejdsgruppe, og hvor der som led i samarbejdet udveksles dokumenter af intern karakter, f. eks. notater om sagen udarbejdet af én af myndighederne, mødereferater, udkast til skrivelser osv.

Undtagelsesadgangen vil også kunne finde anvendelse i tilfælde, hvor en myndighed i forbindelse med en bestemt sags behandling udøver sekretariatsmæssige funktioner i forhold til en anden myndighed, uden at betingelserne for at anse organerne for én og samme myndighed af den grund er opfyldt, f. eks. hvor et direktorat eller en anden styrelse til brug for vedkommende minister udarbejder et udkast til besvarelse af et folketingsspørgsmål eller en ansøgning til finansudvalget.

Undtagelsesadgangen vil ligeledes efter omstændighederne være anvendelig i tilfælde, hvor interne arbejdsdokumenter overlades til en udenforstående, der af vedkommende myndighed er anmodet om at afgive en sagkyndig erklæring, samt i tilfælde, hvor sådanne dokumenter udveksles inden for et organ, der udøver sekretariatsfunktioner i forhold til flere myndigheder og derfor organisatorisk udgør flere forskellige myndigheder.

Også journalmateriale, der som led i patientbehandlingen udveksles mellem forskellige sygehuse, vil med hjemmel i den foreslåede bestemmelse fortsat kunne undtages fra adgangen til aktindsigt efter stk. 1.

Undtagelsesadgangen efter nr. 3 forudsætter ikke blot, at det i relation til en bestemt sag har været rimeligt begrundet at anvende et internt præget samarbejde, men også at *selve afgivelsen* af interne arbejdsdokumenter har været påkrævet af hensyn til dette samarbejde. Om disse betingelser er opfyldt, må afgøres efter en konkret bedømmelse i det enkelte tilfælde.

Bestemmelsen i stk. 3 omfatter kun tilfælde, hvor interne arbejdsdokumenter udveksles mellem forskellige forvaltningsmyndigheder eller i øvrigt afgives til udenforstående. Om udveksling af internt arbejdsmateriale mellem forskellige enheder inden for samme myndighed henvises til bemærkningerne ovenfor til stk. 1.

Bestemmelsen i stk. 3 omfatter endvidere kun en myndigheds afgivelse af internt arbejdsmateriale, for så vidt den sker som led i en sags behandling. Det er herved forudsat, at afgivelse af interne arbejdsdokumenter i andet øjemed, f. eks. til brug for videnskabelige undersøgelser, ikke i almindelighed bevirker, at materialet derved undergives adgang til aktindsigt.

Om adgangen til ved bekendtgørelse at gøre undtagelse fra bestemmelsen i stk. 3 henvises til bemærkningerne til lovudkastets § 3, stk. 1.

Til stk. 4.

Bestemmelsen, der er ny, tilsigter, hvor spørgsmålet herom kan blive aktuelt, at yde myndigheder og institutioner m. v., der ikke selv omfattes af loven, en tilsvarende beskyttelse af deres interne beslutningsproces som den, der for forvaltningsmyndighedernes vedkommende følger af stk. 3. Der henvises herom til betænkningen side 224, jfr. ovenfor under pkt. 9.a. (side 26).

Til § 10.

Bestemmelsen, der hjemler nogle yderligere undtagelser for visse typer af dokumenter af hensyn til den funktion, dokumentet varetager, svarer i det væsentlige til den gældende lovs § 5, nr. 1-2, og 7-8.

Tilstk. 1.

Bestemmelserne i nr. I og 2, der tilsigter at beskytte den politiske beslutningsproces, er enslydende med den gældende lovs § 5, nr. 1 og 2. Der kan derfor med hensyn til rækkevidden af disse bestemmelser henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel IX, afsnit B, og til udvalgets overvejelser side 235ff, jfr. ovenfor under pkt. 9.b.

Bestemmelsen i nr. 3 er enslydende med den gældende lovs § 5, nr. 7. Der kan derfor med hensyn til rækkevidden af denne bestemmelse henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel IX, afsnit C (side 238ff) og til udvalgets overvejelser side 245ff, jfr. også ovenfor under pkt. 9.C.

Bestemmelsen i nr. 4 svarer til dels til den gældende lovs § 5, nr. 8, men er suppleret med en bestemmelse, der hjemler undtagelse for materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af videnskabelige undersøgelser. Herom henvises til bemærkningerne i betænkningen side 247f. Om afgivelse af internt arbejdsmateriale til brug for videnskabelige undersøgelser henvises til bemærkningerne til lovudkastets § 9, stk. 3. Undtagelsesbestemmelsen omfatter kun selve grundmaterialet, ikke resultatet af den statistiske eller videnskabelige bearbejdning heraf.

Til stk. 2.

Bestemmelsen, der er ny, lovfæster den såkaldte ekstraheringspligt også i forhold til de typer af dokumenter, der er nævnt i stk. 1, nr. 1-3. Bestemmelsen svarer i øvrigt til lovudkastets § 9, stk. 2, der vedrører ekstraheringspligten i forhold til interne arbejdsdokumenter, og der kan derfor henvises til bemærkningerne til denne bestemmelse.

Ekstraheringspligten omfatter ikke oplysninger i materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser. De hensyn, der ligger bag gennemførelsen af ekstraheringspligten, kan ikke anføres til støtte for en udstrækning af bestemmelsen hertil, hvilket i øvrigt også ville være ensbetydende med en opgivelse af undtagelsesadgangen efter stk. 1, nr. 4.

Til § 11.

Lovudkastets § 11 svarer i det væsentlige til den gældende lovs § 2. Bestemmelsen i lovudkastets § 11, stk. 4, er dog ny, og bestemmelsen i den gældende lovs § 2, stk. 4, er af systematiske grunde udskilt og placeret som lovudkastets § 3, stk. 1.

Til stk. 1.

Bestemmelserne i stk. 1 svarer i det væsentlige til den gældende lovs § 2, stk. 1.

Efter bestemmelsen i *nr. 1* undtages oplysninger om enkeltpersoners *private,* herunder økonomiske forhold. Udtrykket »private« er foretrukket fremfor udtrykket »personlige«, der anvendes i den tilsvarende bestemmelse i den gældende lov. Med denne ændring har man ønsket at markere, at udgangspunktet for afgrænsningen af, hvilke oplysninger der kan anses for omfattet af undtagelsesbestemmelsen, navnlig må søges i en vurdering af, hvorvidt oplysningerne kan betegnes som »sensitive«, dvs. er af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab. Der tilsigtes hermed en vis indskrænkning af bestemmelsens anvendelsesområde.

Undtagelsesadgangen er principielt knyttet til en generel vurdering af oplysningernes karakter. Det er lige så lidt som efter den gældende lov en forudsætning for bestemmelsens anvendelse, at hemmeligholdelse efter en konkret vurdering må anses for påkrævet. På den anden side kan det dog forekomme, at den, hvis forhold en oplysning angår, særligt har tilkendegivet, at han for sit vedkommende anser oplysningen for at tilhøre privatlivets fred. Dette vil efter omstændighederne kunne begrunde, at oplysningen undtages med hjemmel i bestemmelsen.

Der henvises i øvrigt til beskrivelsen af gældende ret i betænkningen side 253ff og til udvalgets overvejelser side 279ff.

Bestemmelsen i *nr. 2* er enslydende med den gældende lovs § 2, stk. 1, nr. 2, dog således at der efter »drifts- eller forretningsforhold« er tilføjet »eller lignende«. Ændringen har til formål at tydeliggøre, at undtagelsesbestemmelsen også giver adgang til efter omstændighederne at nægte aktindsigt til beskyttelse af ophavsret. Der henvises i øvrigt til beskrivelsen af gældende ret i betænkningen side 254f og til udvalgets overvejelser side 281f.

Til stk. 2.

Bestemmelserne i stk. 2 svarer i det væsentlige til den gældende lovs § 2, stk. 2. Indledningen til bestemmelsen er dog foreslået ændret med henblik på at præcisere, at den begærendes individuelle interesse i at blive gjort bekendt med det eller de pågældende dokumenter ikke skal indgå i den konkrete afvejning af hensynet til offentlighedens ret til aktindsigt over for de modhensyn, der opregnes i bestemmelsen, se nærmere ovenfor under pkt. lO.c.

Endvidere foreslås sidste led i den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 1, der hjemler undtagelse af hensyn til »forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner«, udskilt til en selvstændig bestemmelse og samarbejdet med bestemmelsen i den gældende lovs § 5, nr. 6 (der undtager »dokumenter om udenrigspolitiske og uden-

rigsøkonomiske forhold«), se nr. 2. Endelig foreslås der indsat en ny bestemmelse om undtagelse af hensyn til gennemførelse af strafferetlig eller disciplinær forfølgning, se nr. 3.

Bestemmelsen i *nr. I* svarer med en redaktionel ændring ganske til den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 1, første og andet led.

Bestemmelsen i *nr. 2* er, som nævnt, en samarbejdning af den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 1, sidste led, og § 5, nr. 6. Indarbejdningen af bestemmelsen i § 5, nr. 6, medfører principielt en begrænsning af undtagelsesadgangen i forhold til den gældende lov, idet anvendelsen af undtagelsesbestemmelsen i nr. 2 i det hele forudsætter, at nægtelse af aktindsigt efter en konkret vurdering kan anses for nødvendig. Forholdet skønnes dog at være uden praktisk betydning, og der kan derfor med hensyn til bestemmelsens rækkevidde henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningen side 255f og til udvalgets overvejelser side 282f.

Bestemmelsen i *nr. 3,* der er ny, er udformet på grundlag af et forslag fra arbejdsgruppen vedrørende spørgsmålet om adgang til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen, se betænkningen side 285 og side 412f.

Hemmeligholdelse til beskyttelse af »sigtede, vidner eller andre …« vil f. eks. kunne være påkrævet af hensyn til muligheden for at kunne opnå en forklaring fra de pågældende i forbindelse med den administrative behandling af straffe- eller disciplinærsagen. Undtagelsesbestemmelsen kan derfor også i denne henseende i et vist omfang siges at være begrundet i hensynet til retshåndhævelsens effektivitet. Undtagelsesbestemmelsen vil imidlertid være anvendelig i alle tilfælde, hvor hensynet til beskyttelse af den nævnte personkreds gør hemmeligholdelse påkrævet. Oplysninger, der vedrører de pågældendes *private herunder økonomiske* forhold, vil dog som hidtil være unddraget adgangen til aktindsigt i henhold til lovudkastets § 11, stk. 1, nr. 1.

Udtrykket »disciplinær forfølgning« omfatter alle arter af disciplinærsager, der er under behandling i den offentlige forvaltning. I modsætning hertil antages bestemmelsen i den gældende lovs § 6, stk. 1, alene at omfatte disciplinærsager inden for forsvaret og civilforsvaret. Reelt udvider den foreslåede undtagelsesbestemmelse dog ikke adgangen til hemmeligholdelse, idet begæring om aktindsigt i andre disciplinærsager, f. eks. i forhold til tjenestemænd, efter omstændighederne antages at kunne afslås med hjemmel i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 4.

Bestemmelsen vil i øvrigt navnlig få praktisk betydning i tilfælde, hvor straffeakter udlånes til brug ved behandlingen af sager uden for strafferetsplejen, idet undtagelsesbestemmelsen i lovudkastets § 2, stk. 1, ikke vil omfatte sådanne tilfælde. Afgørelsen af, om de i bestemmelsen nævnte hensyn bør føre til hemmeligholdelse af tilakterede straffeakter, tilkommer den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den sag, hvortil straffeakterne er udlånt. Det vil dog ofte være naturligt, at der forinden indhentes en udtalelse fra vedkommende anklage- eller politimyndighed.

Bestemmelsen i *nr. 4* er enslydende med den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 2.

Med udgangspunkt i det forhold, at de senere års lovgivningspraksis afspejler en meget væsentlig omvurdering af spørgsmålet om offentlighedens adgang til at blive gjort bekendt med offentlige foranstaltninger navnlig inden for den fysiske planlægning og den såkaldte sektorplanlægning, har udvalget overvejet, om adgangen til at gøre undtagelse af hensyn til »offentlig … planlægningsvirksomhed« burde foreslås udeladt. Udvalget har dog ikke ment at burde stille forslag herom. Det nævnte led i bestemmelsen omfatter også andre former for planlægningsvirksomhed, f. eks. den politisk-økonomiske planlægning i videre forstand, og ikke mindst på dette område vil bestemmelsen udfylde et undtagelsesbehov, som ellers måtte tilgodeses gennem anvendelse af opsamlingsbestemmelsen i nr. 6. Også i forhold til den fysiske planlægning og de forskellige former for sektorplanlægning vil bestemmelsen imidlertid fortsat kunne have en vis betydning, navnlig på de stadier af planlægningen - typisk de indledende faser - hvor det ikke er fundet hensigtsmæssigt at fastsætte regler om offentlighed i den underliggende planlovgivning.

Der henvises i øvrigt til beskrivelsen af gældende ret i betænkningen side 257ff og til udvalgets overvejelser side 283f.

Bestemmelsen i *nr. 5* er enslydende med den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 3, og der kan derfor vedrørende rækkevidden af denne bestemmelse henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningen side 258f og til udvalgets overvejelser side 284f.

Bestemmelsen i *nr. 6* er enslydende med den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 4, og der kan derfor vedrørende rækkevidden af denne bestemmelse henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningen side 259ff og til udvalgets overvejelser side 285f, jfr. ovenfor under pkt. lO.b.

Til stk. 3.

Bestemmelsen i stk. 3 om delvis aktindsigt er enslydende med den gældende lovs § 2, stk. 3, og der kan derfor vedrørende rækkevidden af denne bestemmelse henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningen side 265f.

Til stk. 4.

Bestemmelsen i stk. 4, der er ny, giver den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, en *ret til egenacces* efter samme regler som dem, der i øvrigt gælder om adgang til partsoffentlighed. Om de principielle synspunkter, der har ført til indsættelsen af denne bestemmelse, henvises til udvalgets overvejelser i betænkningen side 277f, jfr. ovenfor under pkt. lO.c.

Til § 12.

Bestemmelsen regulerer spørgsmålet om, hvilken myndighed der skal træffe afgørelse om, hvorvidt en fremsat begæring om aktindsigt skal imødekommes, og svarer for så vidt til den gældende lovs § 8, stk. 1.

Til stk. 1.

Bestemmelsen fastlægger afgørelseskompetencen i første instans.

Hovedreglen i 1. pkt. svarer til kompetenceordningen efter den gældende lovs § 8, stk. 1, og der kan derfor med hensyn til rækkevidden af denne bestemmelse henvises til fremstillingen af gældende ret i betænkningens kapitel XII, side 3O6ff. Bestemmelsen i 2. pkt. tager f. eks. sigte på tilfælde, hvor et dokument er fremsendt til flere myndigheder til orientering, samt i det hele på dokumenter, der fremkommer i forbindelse med udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed.

Det er forudsat, at begæringer om aktindsigt i sager om lovgivning i overensstemmelse med bestemmelsen i 1. pkt. skal afgøres af det ministerium, under hvis område sagen hører.

Der henvises i øvrigt til udvalgets overvejelser i betænkningens kapitel XII, side 327ff, jfr. bemærkningerne ovenfor under pkt. 12.a.

Til stk. 2.

Bestemmelsen, der er ny, indeholder en lovfæstelse af, hvad der antages at følge allerede af den gældende lovs § 8, stk. 1, om påklage til overordnet forvaltningsmyndighed af underordnede myndigheders afgørelser om aktindsigtsspørgsmål. Der kan derfor med hensyn til rækkevidden af denne bestemmelse henvises til fremstillingen af gældende ret i betænkningens kapitel XII, side 310ff.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne ovenfor under pkt. 12.a.

Til stk. 3.

Bestemmelsen svarer til den gældende lovs § 8, stk. 1, in fine.

Det er forudsat, at der i medfør af denne bestemmelse bl. a. vil kunne fastsættes regler om adgang til at påklage kommunale myndigheders afgørelser om aktindsigtsspørgsmål til en statslig myndighed, se nærmere betænkningen side 331.

Til § 13.

Bestemmelsen, der indeholder visse særregler om behandlingen af fremsatte begæringer om aktindsigt og i øvrigt regulerer spørgsmålet om aktindsigtens form, svarer til dels til den gældende lovs § 8, stk. 2.

Til stk. 1.

Bestemmelsen fastsætter for det første, at sager om aktindsigtsspørgsmål skal afgøres »snarest«. Denne ændring i forhold til formuleringen af den tilsvarende bestemmelse i den gældende lovs § 8, stk. 2, tilsigter at fremhæve, at sager om aktindsigt skal behandles med særlig hurtighed. Også den gældende lov bygger dog på en forudsætning herom, der også har afspejlet sig navnlig i folketingets ombudsmands praksis, og der kan derfor i det hele henvises til redegørelsen for gældende ret i betænkningens kapitel XII, side 314ff. Dette led i bestemmelsen må i øvrigt ses i sammenhæng med lovudkastets § 13, stk. 2.

Bestemmelsens andet led, der vedrører aktindsigtens form, er enslydende med den gældende lovs § 8, stk. 2, og der kan derfor med hensyn til rækkevidden heraf henvises til redegørelsen for gældende ret side 318ff, se også ovenfor under pkt. 12.C.

Til stk. 2.

Bestemmelsen, der er ny, er begrundet i et ønske om yderligere at sikre, at behandlingstiden for begæringer om aktindsigt ikke uden rimelig anledning trækker ud. Der henvises til udvalgets overvejelser herom i betænkningens kapitel XII, side 331f, jfr. bemærkningerne ovenfor under pkt. 12.b.

Til stk. 3.

Bestemmelsen er enslydende med den gældende lovs § 8, stk. 3.

Udvalget har ikke udarbejdet noget udkast til en ny bekendtgørelse om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres i medfør af loven, men har i betænkningens kapitel XII, side 334f, angivet de retningslinier, der efter udvalgets opfattelse bør lægges til grund herfor, jfr. sammenfatningen ovenfor under pkt. 12.c.

Til § 14.

Bestemmelsen indeholder i lighed med den gældende lovs § 13 forskellige bestemmelser om lovens ikrafttræden og om dens forhold til anden lovgivning.

Da indarbejdelsen af den gældende lovs regler om partsoffentlighed m. v. i en kommende forvaltningslov muligt kan nødvendiggøre særlige overgangsbestemmelser, har man fundet det mest hensigtsmæssigt ikke at indsætte en bestemmelse om ophævelse af den gældende lov om offentlighed i forvaltningen i det foreliggende lovudkast. Hvis nærmere bestemmelser herom ikke viser sig påkrævede i forbindelse med udarbejdelsen af den kommende forvaltningslov, bør ophævelsesbestemmelsen imidlertid placeres i § 14 som et nyt stykke efter stk. 1.

Til stk. 2.

Bestemmelsen svarer i princippet til den gældende lovs § 13, stk. 2, dog at man ved tilføjelsen af 2. og 3. pkt., der er nye, har fastslået, at også sådanne dokumenter er undergivet ekstraheringspligten, jfr. bemærkningerne ovenfor under pkt. 7.b. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovudkastets § 9, stk. 2.

Til stk. 3.

Bestemmelsen, der er ny, fastslår, at lovgivningens bestemmelser om tavshedspligt ikke i sig selv begrænser pligten til at give aktindsigt efter loven. Dette gælder uanset, om der er tale om almindelige eller specielle tavshedspligtsforskrifter, se i modsætning hertil den gældende lovs § 7. Om de principielle synspunkter, der ligger til grund for denne ændring i forhold til den gældende lov, henvises til udvalgets overvejelser i betænkningens kapitel XI, side 297ff, jfr. ovenfor under pkt. 11.

Som anført i bemærkningerne til lovudkastets § 3, stk. 1, er det forudsat, at specielle tavshedspligtsforskrifter i særlovgivningen i fornødent omfang i medfør af denne bestemmelse gentages som specielle undtagelsesbestemmelser fra offentlighedsloven. Behovet for beskyttelse af sagsoplysninger på de pågældende forvaltningsområder bør i forbindelse hermed gøres til genstand for fornyet overvejelse, således at de administrativt fastsatte undtagelsesbestemmelser ikke uden videre gives samme rækkevidde som den lovbestemte tavshedspligt, jfr. betænkningen side 303ff.

Til stk. 4.

Bestemmelsen svarer i princippet til den gældende lovs § 13, stk. 4, og der kan derfor med hensyn til rækkevidden af denne bestemmelse henvises til fremstillingen af gældende ret i betænkningens kapitel V, side 98f, jfr. ovenfor under pkt. 5.e. Om forholdet til loven om offentlige myndigheders registre henvises til bemærkningerne ovenfor under pkt. 5.c., samt til lovudkastets § 5, stk. 2.

Til § 15.

Baggrunden for denne bestemmelse, der er enslydende med den gældende lovs § 14, er, at spørgsmålet om gennemførelse af offentlighed i forvaltningen i forhold til det færøske hjemmestyres myndigheder efter loven om Færøernes hjemmestyre hører under hjemmestyrets afgørelse.

Kapitel II:
Om udviklingen i dansk og fremmed ret.

A. Danmark.

1. Offentlighedslovens tilblivelse.

a. I 1956 nedsatte statsministeriet en kommission méd den opgave at overveje og fremkomme med en indstilling om, hvorvidt og i bekræftende fald i hvilket omfang og på hvilken måde offentlighed kunne gennemføres i den statslige og kommunale forvaltning, herunder at behandle spørgsmålet om en revision af lov af 2. februar 1866 om erklæringers meddelelse til ansøgere og klagere.

Kommissionen afgav i 1963 *Betænkning om offentlighed i forvaltningen* (nr. 325/1963). Om tidligere overvejelser om indførelse af offentlighed i forvaltningen henvises til betænkningen side 39 ff.

Med hensyn til spørgsmålet om indførelse af *et almindeligt offentlighedsprincip* i dansk forvaltning delte kommissionen sig i et flertal på 11 medlemmer og et mindretal på 9 medlemmer. Flertallet fandt, at der ikke var tilstrækkelig samfundsmæssig trang til gennemførelse af en så gennemgribende reform, og at de ulemper, den ville medføre, og de vanskeligheder, der ville knytte sig til den nærmere tilrettelæggelse af ordningen, var større end de goder, den måtte indebære. Mindretallet var derimod af den opfattelse, at de argumenter, der kunne anføres til støtte for indførelse af en almindelig offentlighedsordning, var så afgørende, at de heroverfor anførte modhensyn måtte vige. Et enkelt medlem fandt dog, at man på daværende tidspunkt alene burde gennemføre en lov om partsoffentlighed i forvaltningen og derefter på grundlag af de indhøstede erfaringer senere gennemføre et almindeligt offentlighedsprincip i forvaltningen.

For det tilfælde, at regeringen og folketinget måtte tiltræde mindretallets ønske om indførelse af et almindeligt offentlighedsprincip, fremlagde kommissionen i sin betænkning et udkast til lov om offentlighed i forvaltningen (betænkningen side 58 ff.).

I spørgsmålet om *partsoffentlighed i forvaltningen* var der i kommissionen enighed om, at der burde gennemføres nærmere regler herom, og kommissionen udarbejdede et udkast til lov om partsoffentlighed i forvaltningen (betænkningen side 72 ff.).

b. I overensstemmelse med kommissionens flertal fremsatte den daværende regering alene forslag til en lov om partsoffentlighed i forvaltningen. Forslaget blev gennemført som lov nr. 141 af 13. maj 1964.

Under folketingets behandling af lovforslaget stillede folketingsudvalget forslag om indsættelse af en revisionsbestemmelse i forslaget med henblik på at sikre, at folketinget inden for en kortere tid gjordes bekendt med, hvorledes loven om partsoffentlighed havde virket, bl. a. til brug for overvejelserne om og eventuelt fra hvilket tidspunkt offentlighed i forvaltningen burde indføres. I overensstemmelse hermed fastsatte partsoffentlighedslovens § 12, stk. 5, at forslag om revision af loven skulle fremsættes for folketinget i folketingsåret 1969—70.

c. I efteråret 1967 fremsatte medlemmer af Det konservative Folkeparti, Venstre og Det radikale Venstre et med offentlighedskommissionens lovudkast stort set enslydende lovforslag, men dette bortfaldt ved valget i januar 1968 og blev ikke genfremsat.

d. Til opfyldelse af revisionsklausulen i partsoffentlighedslovens § 12, stk. 5, fremsatte den daværende regering heref-

ter i efteråret 1969 forslag til lov om offentlighed i forvaltningen.

Forslaget, der på de væsentligste punkter svarede til kommissionsudkastet, blev vedtaget af folketinget som lov nr. 280 af 10. juni 1970. Om forholdet mellem kommissionsudkastet og den gældende lov henvises i øvrigt nærmere til afsnittene om gældende ret i de enkelte kapitler. Den 10. november 1970 udsendte justitsministeriet en vejledning om loven, der er optaget som bilag 2 til betænkningen.

Under folketingsbehandlingen af lovforslaget stillede justitsministeren efter anmodning fra det folketingsudvalg, der behandlede lovforslaget, forslag om indsættelse af en revisionsklausul i loven, hvorefter forslag til revision af offentlighedsloven skulle fremsættes for folketinget i folketingsåret 1974/75. Baggrunden herfor har utvivlsomt først og fremmest været, at lovens udformning i visse henseender blev anset for at være af mere foreløbig karakter. Dette gælder således navnlig bestemmelsen i lovens § 1, stk. 2, der stiller krav om individualisering af den eller de sager, hvis dokumenter den begærende ønsker at blive gjort bekendt med, jfr. herved F.T. 1969/70 tillæg B. sp. 2055, hvor det fremhæves, at »... en eventuel mere vidtgående offentlighed må afvente de erfaringer, man vil gøre ved praktiseringen af den nu foreslåede ordning«.

e. Den nævnte revisionsfrist er ved lov nr. 115 af 9. april 1975 og lov nr. 279 af 8. juni 1977 blevet udskudt, senest til folketingsåret 1978/79, i afventning af det foreliggende udvalgsarbejdes afslutning, jfr. herved F.T. 1974/75 tillæg A sp. 1377 og F.T. 1976/77 tillæg A sp. 493.

2. Erfaringerne med offentlighedsloven.

Revisionsbestemmelsen i den gældende lovs § 13, stk. 5, tilsigtede at sikre, at spørgsmålet om eventuelle ændringer af loven blev taget op til overvejelse, når der forelå et tilstrækkeligt erfaringsmateriale med hensyn til praktiseringen af den gennemførte offentlighedsordning, jfr. F.T. 1969/70 tillæg B sp. 2060 og sp. 2142.

a. Der foreligger i dag et forholdsvis omfattende erfaringsmateriale om *fortolkningen* af de enkelte bestemmelser i offentlighedsloven dels i en række udtalelser fra folketingets ombudsmand, der er optrykt i de årlige beretninger til folketinget, dels i de vejledende udtalelser, som justitsministeriet i overensstemmelse . med sit tilsagn herom i *Vejledningen* under pkt. 29 har afgivet til andre offentlige myndigheder. Sagsregisteret til folketingets ombudsmands beretninger for årene 1955-76 indeholder således under overskriften »aktindsigt« henvisninger til henved 100 sager, og justitsministeriet har oplyst at have afgivet omkring 200 skriftlige udtalelser om lovens fortolkning. Antallet af ombudsmandsudtalelser omfatter også udtalelser om fortolkningen af partsoffentlighedsloven, og hverken i sagsregisteret til folketingets ombudsmands beretninger eller i justitsministeriets journalsystem sondres der mellem sager om parters henholdsvis andres begæringer om aktindsigt efter loven. Det må imidlertid tages i betragtning, at en række fortolkningsproblemer - f. eks. om rækkevidden af bestemmelserne om aktindsigtens omfang i lovens §§ 3-5 - er fælles for de to regelkomplekser.

Der foreligger endvidere - foruden enkelte retsafgørelser - ret fyldige kommentarer til loven eller enkelte bestemmelser heri i den juridiske litteratur.

Det således foreliggende erfaringsmateriale kan umiddelbart efterlade det indtryk, at anvendelsen af offentlighedsloven har givet anledning til væsentlige vanskeligheder i praksis. Forholdet er dog snarere det, at det nævnte materiale blot afspejler, at gennemførelsen af først partsoffentlighedsloven og senere loven om offentlighed i forvaltningen udgjorde det første forsøg her i landet på at foretage en generel lovmæssig regulering af enkelte spørgsmål vedrørende forvaltningens sagsbehandling. Som følge heraf var det uundgåeligt, at en række af denne lovgivnings bestemmelser, herunder også blandt de centrale, måtte udformes på en sådan måde, at den nærmere fastlæggelse af bestemmelsernes rækkevidde blev henskudt til lovens anvendelse i praksis.

Den præcisering og udfyldning af lovens forholdsvis vagt udformede bestemmelser, der i overensstemmelse hermed har fundet sted i praksis, har ikke hidtil været samlet og systematiseret i en let tilgængelig form. Justitsministeriets vejledende udtalelser om lovens fortolkning offentliggøres således ikke, og spørgsmålet om, hvorvidt et fortolkningsspørgsmål har været behandlet af folketingets ombudsmand, lader sig ikke altid besvare alene på grundlag af sagsregisteret til ombudsmandens beretninger, men kræver ofte nærmere undersøgelser af en række udtalelser.

Udvalget har derfor anset det for en væsentlig opgave at lade foretage en kortlægning af den foreliggende praksis, således som den er kommet til udtryk i domspraksis, i udtalelser fra folketingets ombudsmand og i de vejledende udtalelser om lovens fortolkning, som justitsministeriet har afgivet over for andre offentlige myndigheder. Det bemærkes i denne forbindelse, at det fremgår af styrelsernes svar på udvalgets nedenfor under b omtalte høring, at praktisk talt alle principielle fortolkningsspørgsmål forinden afgørelsen har været forelagt for justitsministeriet.

Udvalget har anset en sådan kortlægning for en nødvendig forudsætning for at tilvejebringe et realistisk grundlag for sine overvejelser om, i hvilket omfang og på hvilken måde lovens enkelte bestemmelser i forbindelse med lovens revision burde foreslås ændret eller præciseret.

De meget udførlige beskrivelser af gældende ret, der i overensstemmelse med det anførte indeholdes i indledningen til de følgende kapitler, har imidlertid efter udvalgets opfattelse en værdi, der rækker herudover.

Fremstillingen af gældende ret vil således for det første kunne tjene til vejledning for myndigheder og publikum om lovens rækkevidde i tiden, indtil en ændring af loven gennemføres. Men også efter dette tidspunkt vil fremstillingen kunne tillægges betydning som fortolkningsbidrag dels til de bestemmelser, der videreføres uændret, dels i de - efter udvalgets forslag forholdsvis mange - tilfælde, hvor en lovændring blot tilsigter at præcisere lovteksten i forhold til den praksis, der har udviklet sig. De udførlige beskrivelser af gældende ret må således såvel på kortere som på længere sigt forventes at mindske behovet for at indhente vejledende udtalelser om lovens fortolkning og derved bidrage til en hurtigere behandling og afgørelse af sager om aktindsigt.

Hertil kommer imidlertid, at en udførlig kortlægning af den praksis, der har udviklet sig omkring lovgivningen om offentlighed i forvaltningen, synes at måtte være af betydelig interesse for overvejelserne om i forbindelse med den forestående lovrevision at supplere denne lovgivning med andre almindelige bestemmelser om forvaltningens sagsbehandling, herunder navnlig om speciel inhabilitet, obligatorisk partshøring (kontradiktion) og begrundelse af forvaltningsafgørelser. Den beskrevne praksis berører således en række grundlæggende forvaltningsprocessuelle problemstillinger, som synes at måtte indgå i disse videregående overvejelser, ligesom en samlet fremstilling af den praksis, der har udviklet sig omkring offentlighedslovgivningen, vil kunne tjene som grundlag for en mere principiel lovgivningspolitisk vurdering af, om det er forsvarligt og hensigtsmæssigt i lovteknisk henseende at udforme almindelige lovbestemmelser for forvaltningens sagsbehandling som forholdsvis bredt formulerede standardbestemmelser, hvis nærmere præcisering og udfyldning henskydes til lovens anvendelse i praksis og en eventuel senere lovrevision.

b. Med henblik på at tilvejebringe et noget bredere erfaringsgrundlag end det materiale vedrørende lovens fortolkning, der er nævnt ovenfor under pkt. a, anmodede udvalget i skrivelse af 10. juni 1975 samtlige ministerier samt generaldirektoratet for DSB og generaldirektoratet for post- og telegrafvæsenet om at fremkomme med en udtalelse om de respektive styrelsers *erfaringer med hensyn til anvendelsen i praksis* af lovens bestemmelser, herunder også af de særlige regler i lovens kap. 2 for parterne i en forvaltningssag. Man anmodede herunder om at blive gjort bekendt med styrelsens almindelige indtryk af lovens praktiske betydning - også for den in-

formationsvirksomhed, der ikke direkte reguleres af loven. For så vidt styrelsen allerede måtte være i besiddelse af statistiske oplysninger om lovens anvendelse i praksis inden for ministeriets sagsområde, bad man om at få disse oplysninger stillet til rådighed.

Udvalget anmodede endvidere styrelserne om at blive gjort bekendt med, om administrationen af loven havde givet anledning til praktiske vanskeligheder, omlægning af administrative rutiner eller lignende, ligesom man bad om at få eventuelle generelle retningslinier eller instrukser og principielle afgørelser i henhold til loven.

Endelig bad udvalget om at måtte modtage sådanne forslag til ændring eller supplering af de gældende bestemmelser i loven, som hidtidige erfaringer måtte give anledning til.

Såvel høringsskrivelsen som de modtagne svar er optrykt som bilag 10 til betænkningen.

Idet der om enkeltheder nærmere henvises til de enkelte høringssvar, synes de mere generelle erfaringer i. forbindelse med offentlighedslovens administration at kunne sammenfattes på følgende måde:

Det er det almindelige indtryk, at reglerne om offentlighed i lovens kapitel I kun har givet anledning til ret få henvendelser, hvorimod adgangen for en sags parter er blevet udnyttet i noget højere grad. Kun enkelte styrelser har dog givet mere præcise oplysninger om antallet af begæringer, og nogen egentlig statistisk bearbejdelse af materialet lader sig derfor ikke foretage.

Det synes dernæst at være det almindelige indtryk, at loven ikke har haft større betydning for myndighedernes almindelige informationsvirksomhed. I så henseende bør det dog fremhæves, at offentlighedsloven kun tilsigter at regulere - og derfor kun umiddelbart er af betydning for - den del af det offentliges informationsvirksomhed, der består i udlevering af dokumentoplysninger på begæring af udenforstående. Der henvises i øvrigt om denne problemstilling nærmere til kapitel III side 69 ff.

I det store og hele er det ikke ministeriernes opfattelse, at anvendelsen af offentlighedsloven i praksis har givet anledning til særlige vanskeligheder. I flere af høringssvarene peges der dog på, at loven i et vist omfang har haft negative konsekvenser for opretholdelsen og udviklingen af hensigtsmæssige organisationsstrukturer og samarbejdsformer mellem forskellige myndigheder. Som det mere indgående er beskrevet nedenfor i kapitel IX er undtagelsesbestemmelsen i lovens § 5, nr. 3, blevet fortolket således, at den ikke omfatter internt arbejdsmateriale, der udveksles mellem forskellige myndigheder. Dette har medført, at en række myndigheder har set sig nødsaget til - til skade for sagsbehandlingen - at begrænse afgivelsen af interne arbejdsdokumenter til andre myndigheder. Der henvises herved til høringssvarene fra arbejdsministeriet, boligministeriet, miljøministeriet og socialministeriet, (bilag 10).

En betydelig del af de hørte myndigheder har i forbindelse med offentlighedslovens ikrafttræden udarbejdet interne vejledninger, kontorcirkulærer osv. til brug for behandlingen af begæringer om aktindsigt. Disse vejledninger, der ikke er optrykt som bilag til betænkningen, indeholder hovedsagelig sagsbehandlingsforskrifter (f. eks. med hensyn til aktindsigtens gennemførelse, den interne kompetencefordeling, kontering af betaling for fotokopier osv.), men kun i begrænset omfang egentlige fortolkningsbidrag til lovens enkelte bestemmelser.

Udvalget har ikke på tilsvarende måde anmodet kommunerne om udtalelser i forbindelse med offentlighedslovens administration. Gennem Kommunernes Landsforenings repræsentant i udvalget har man dog underhånden indhentet oplysninger fra en række kommuner om, hvorledes offentlighedsloven har virket.

Forholdet er også for kommunalforvaltningens vedkommende det, at loven kun synes at have været påberåbt i et begrænset antal tilfælde, der dog heller ikke lader sig opgøre præcist.

Efter de foreliggende oplysninger er der ikke grundlag for at formode, at loven generelt set har givet anledning til større vanskeligheder for kommunerne end for den statslige forvaltning. Som der nærmere er redegjort for i de følgende kapitler har lovens udformning på

visse punkter dog vist sig mindre hensigtsmæssig i forhold til grene af forvaltningsvirksomheden, der i særlig grad udøves på kommunalt plan, se nedenfor kapitel V, side 108 ff. og kapitel VII, side 165 f. om faktisk forvaltningsvirksomhed.

c. Resultatet af den af udvalget iværksatte høring, hvorefter administrationen af offentlighedsloven ikke synes at have givet anledning til væsentlige vanskeligheder i praksis, kan umiddelbart forekomme mindre vel stemmende med oplysningerne ovenfor under a. om antallet af sager, der har været indbragt for folketingets ombudsmand (antallet er noget større end antallet af trykte udtalelser) og/eller har været forelagt for justitsministeriet med henblik på afgivelse af en vejledende udtalelse.

En del af forklaringen herpå er formentlig, at de sager, der har givet anledning til tvivl med hensyn til lovens fortolkning, har været nogenlunde jævnt fordelt over samtlige styrelser, og at lovens fortolkning derfor ikke i forhold til den enkelte styrelse har været betragtet som forbundet med særlige vanskeligheder.

De indkomne høringssvar afspejler dog først og fremmest, at antallet af fremsatte begæringer om aktindsigt, især efter lovens kapitel 1, har været endog væsentligt mindre end, hvad man forventede ved lovens ikrafttræden.

Efter udvalgets opfattelse bør betydningen af loven om offentlighed i forvaltningen dog ikke bedømmes udelukkende på grundlag af de foreliggende oplysninger om den forholdsvis beskedne brug, der er gjort af loven.

Et af formålene med loven om offentlighed i forvaltningen var at frembringe en holdningsændring i forholdet mellem befolkningen og den offentlige forvaltning. Der kan være anledning til i denne forbindelse at henvise til følgende udtalelse fra offentlighedskommissionens betænkning (side 42), som fortsat synes at have gyldighed:

»En af de begrundelser, der står i første række som motivering for indførelse af offentlighed i forvaltningen, er en betragtning, som står i forbindelse med folkestyret i staten og kommunerne. For denne betragtning fremstår adgangen til at gøre sig bekendt med den offentlige forvaltnings dokumenter som en udbygning af folkestyret. Den offentlige forvaltning er en samfundsfunktion, der angår alle samfundets medlemmer, og da det er befolkningen, som gennem valg eller på anden måde har den afgørende magt i statens og kommunernes styre, bør befolkningen i størst mulig udstrækning have kendskab til, hvad der foregår inden for dette styre, og mulighed for at diskutere og tage stilling til offentlige anliggender. Derfor er trykkefrihed og anden ytringsfrihed, forsamlingsfrihed og foreningsfrihed afgørende forudsætninger for demokratiet. Offentlighed i forvaltningen kan ses i denne sammenhæng, jfr. at den svenske offentlighedsordning er blevet anset som en bestanddel af den svenske trykkefrihed. Offentlighed i forvaltningen må antages at være med til at skabe og vedligeholde interessen for offentlige anliggender, hvilket ikke mindst er ønskeligt i det moderne komplicerede samfund og i en tid, hvor der næres frygt for, at den politiske ligegyldighed skal brede sig. Offentlighed bidrager til at sætte almene problemer under debat og giver mulighed for, at befolkningen kan reagere over for lovgivning og administrativ praksis. Offentlighed i forvaltningen kan således betragtes som et led i demokratiet.«

Disse synspunkter er blevet videreudviklet i den debat om større åbenhed omkring og medindflydelse på offentlige anliggender, som satte i gang nogenlunde samtidig med offentlighedslovens gennemførelse, og som hidtil først og fremmest har sat sig spor i lovgivningen om den fysiske planlægning (f.eks. regionplanlovene og kommuneplanloven), se også *Lars Nordskov Nielsen:* »Informationsproblemet mellem borgerne og det offentlige«, Juristen & Økonomen, Debat og Orientering, 1974, side 269 ff., især side 272-275.

I justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven fremhæves det under pkt. 7, at de enkelte forvaltningsmyndigheder hidtil i praksis i vidt omfang på forespørgsel har givet såvel parterne i de enkelte sager som andre, navnlig pres-

sen, mundtlig, herunder telefonisk, orientering om sager, der er eller har været under behandling hos den pågældende myndighed. Under henvisning hertil hedder det videre:

»Loven pålægger principielt ikke forvaltningen at udvide denne informationsvirksomhed, idet loven alene vedrører forvaltningens pligt til at give oplysninger om løbende eller afsluttede sager i form af aktindsigt. Loven indebærer imidlertid, at det i almindelighed vil være ubetænkeligt på begæring telefonisk at give oplysning om forhold, der fremgår af dokumenter, der er undergivet aktindsigt efter reglerne i lovens kapitel 1. Ved fremtidige henvendelser, navnlig fra pressen, om telefonisk orientering om, hvad der er passeret i bestemte sager, bør man derfor have opmærksomheden henvendt på denne mulighed for en smidig administration af offentlighedsordningen.«

Denne anvisning synes - i forbindelse med den ovenfor påpegede almindelige tendens til større åbenhed omkring offentlige anliggender - at have medført, at det i hvert fald for pressens vedkommende kun i forholdsvis begrænset omfang har været aktuelt udtrykkeligt at påberåbe sig bestemmelserne i lov om offentlighed i forvaltningen. Fremsættelsen af formelige begæringer om aktindsigt er fortrinsvis kommet på tale i tilfælde, hvor det ikke har været muligt på en mere uformel måde at opnå de ønskede oplysninger, eller hvor den pågældende ikke har fundet de mundtligt meddelte oplysninger fyldestgørende. Dette forhold har så at sige fra starten mindsket iovens umiddelbare praktiske betydning i forhold til pressen og andre nyhedsformidlende organer. Pressens repræsentanter i udvalget har imidlertid givet udtryk for, at loven utvivlsomt har haft den betydning for den nævnte mere uformelle form for informationssøgning, at der i tiden efter lovens ikrafttræden har kunnet spores en større beredvillighed fra myndighedernes side med hensyn til telefonisk videregivelse af oplysninger, der fremgår af dokumenter, der er undergivet aktindsigt.

Pressens repræsentanter i udvalget har i øvrigt peget på følgende to yderligere forhold, som begrunder den forholdsvis begrænsede brug, man fra pressens side har gjort af loven:

Bestemmelserne i lovens § 1, stk. 2, smh. med § 3, nr. 2, indebærer, at loven kun giver adgang til aktindsigt i forhold til dokumenter eller sager, hvis eksistens den, der begærer aktindsigt, på forhånd har kendskab til, hvorimod der ikke - som i Sverige og Norge - åbnes mulighed for en løbende gennemgang af indgående post. Efter pressens opfattelse vil offentlighedsloven kun kunne få en mere markant betydning for nyhedsformidlingen, hvis denne begrænsning ophæves, eller der på anden måde tilvejebringes hjemmel for en tilsvarende, løbende informationssøgning. Om denne problemstilling, der er udtrykkeligt fremhævet i udvalgets kommissorium, henvises til betænkningens kapitel VI.

En anden årsag til pressens manglende brug af loven er, at det for pressen normalt er af væsentlig betydning af hensyn til nyhedsformidlingen om aktuelle sager at få de nødvendige oplysninger meddelt meget hurtigt. Det er imidlertid pressens erfaring, at der ikke sjældent går længere tid, før der træffes afgørelse i sager om aktindsigt. Er sagen af dagsaktuel karakter, vil pressen derfor ofte på forhånd foretrække at søge de pågældende oplysninger fremskaffet på anden måde end ved fremsættelse af begæring efter offentlighedsloven. En yderligere forudsætning for, at pressens brug af loven kan intensiveres, er således også, at loven i højere grad indrettes med henblik på en hurtig behandling og afgørelse af aktindsigtsspørgsmål.

Det er herudover pressens almindelige indtryk, at myndighederne ved administrationen af offentlighedsloven i for høj grad har praktiseret lovens undtagelsesbestemmelser som absolutte grænser for, hvor langt oplysningsadgangen bør strækkes. Det er således pressens erfaring, at myndighederne i tilfælde, hvor det konstateres, at et dokument er omfattet af en af lovens undtagelsesbestemmelser, ikke foretager nogen afvejning af, om der er reelle betænkeligheder ved offentliggørelse. Et af de hyppigst forekommende problemer har været anvendelsen af lovens undtagelsesbestemmelser for internt arbejdsmateriale. En

praktisering af offentlighedsprincippet efter lovens ordlyd fører efter pressens opfattelse til, at der i for vid udstrækning sker hemmeligholdelse uden reel begrundelse, ligesom pressen finder, at afklaringen af tvivlsspørgsmål med hensyn til undtagelsesbestemmelsernes rækkevidde ofte unødigt forhaler afgørelsen af begæringer om aktindsigt.

Pressens synspunkter med hensyn til praktiseringen af lovens enkelte bestemmelser er i øvrigt beskrevet mere udførligt i de respektive kapitler.

B. Udviklingen i en række udvalgte fremmede lande.

1. Norge og Sverige.

a. Retsudviklingen i Norge og Sverige er i særlig grad, men af forskellige grunde, af interesse for bedømmelsen af den danske offentlighedsordning:

For svensk rets vedkommende er det således velkendt, at offentlighedsprincippet har længere tids hævd end i noget andet land, og Sverige fremhæves derfor med rette som foregangsland for indførelse af regler om offentlighedens adgang til i form af aktindsigt at blive gjort bekendt med offentlige myndigheders virksomhed. Det er da også utvivlsomt, at den svenske offentlighedsordning har spillet en væsentlig rolle for overvejelserne her i landet om gennemførelsen af loven om offentlighed i forvaltningen.

For norsk rets vedkommende er forholdet det, at en offentlighedslovgivning blev gennemført på samme tid som her i landet. Den norske lov er imidlertid ikke blot af interesse, fordi erfaringsperioden med hensyn til indførelse af et almindeligt offentlighedsprincip er den samme som i Danmark, men i høj grad også fordi loven lovteknisk er udformet efter samme principper som den danske offentlighedslov og derfor fremfor nogen anden fremmed offentlighedslovgivning er sammenlignelig med den danske.

På denne baggrund har udvalget fundet det ønskeligt, at beslutningsgrundlaget for den kommende lovrevision ikke blot kommer til at "bygge på erfaringerne med den gældende lov, men at også retstilstanden i Norge og Sverige inddrages i overvejelserne i form af retssammenlignende undersøgelser af en række centrale offentlighedsspørgsmål. Herved opnås det efter udvalgets opfattelse ønskelige, at den danske lovrevision kan udformes på grundlag af et fællesnordisk erfaringsmateriale med den deraf følgende større sikkerhed for, at de valgte løsninger på længere sigt vil vise sig holdbare. Udvalget er i denne forbindelse også opmærksom på, at der under drøftelserne i Nordisk Råd om et udvidet samarbejde på lovgivningsområdet har været rejst spørgsmål om også at gøre offentlighedslovgivningen til genstand for harmonisering.

Til brug for udvalgets overvejelser om den kommende lovrevision har udvalgets sekretær derfor i tilslutning til beskrivelserne af gældende ret her i landet i kapitlerne IV-XII udarbejdet beskrivelser af retstilstanden i henholdsvis Norge og Sverige. Beskrivelserne er som nævnt i indledningen gennemset af medarbejdere i justitsministerierne i de 2 lande. Det har været overvejet på tilsvarende måde at udfærdige en udførlig beskrivelse af finsk ret, men dette har måttet opgives bl. a. på grund af sproglige vanskeligheder. Det er herved også taget i betragtning, at den finske offentlighedslov i langt nøjere grad end lovene herom i Danmark og Norge bygger på det svenske system og derfor - uagtet det finske system på en række punkter har udviklet sig forskelligt fra det svenske - næppe vil tilføre en sammenlignende analyse af retstilstanden i de nordiske lande principielt nye træk.

En retssammenlignende beskrivelse og vurdering af offentlighedsreglerne i samtlige de nordiske lande er foretaget af *Nils Herlitz* i TfR 1971 side 257-313.

Idet der for så vidt angår enkeltheder vedrørende den norske og svenske offentlighedslovgivning nærmere henvises til kapitlerne IV-XII, skal der i det følgende alene kort redegøres for retsudviklingen i hvert af de to lande.

b. Som bl. a. offentlighedskommissionen har redegjort for i sin betænkning side 27-32, findes de svenske offentlighedsregler dels i den svenske grundlov (Tryckfrihetsförordningen kap. 2), der angiver de almindelige betingelser for aktindsigt, herunder hvilke hensyn der kan berettige til undtagelse fra oplysningsadgangen, dels i den såkaldte »sekretesslag« (og visse administrativt fastsatte regler), der udførligt opregner, hvilke dokumenter (i begrænset omfang hvilke myndigheder) der ikke er omfattet af adgangen til aktindsigt. Om den historiske udvikling i Sverige henvises til offentlighedskommissionens betænkning a. st. samt til *Eilschou Holm* i UfR 1970 afd. B, side 140 ff. med yderligere henvisninger.

En gennemgribende reform af de svenske offentlighedsregler har i de senere år været under forberedelse, og væsentlige dele af den er allerede gennemført.

I 1960 nedsatte den svenske regering således et udvalg (»Offentlighetskommittéen«) med den opgave at foretage en kritisk gennemgang af sekretesslagen ud fra det hovedsynspunkt, at offentlighedsprincippet kun bør fraviges, når det er uomgængeligt nødvendigt af hensyn til vægtige offentlige eller private interesser. Endvidere blev udvalget anmodet om specielt at overveje, hvorvidt den gældende fordeling af reglerne i grundloven, lov og administrativt fastsatte forskrifter kunne anses for tilfredsstillende.

Kommittéen afgav sin betænkning i 1966 (»Offentlighet och Sekretess« SOU 1966:60 og 61) indeholdende forslag til en gennemgribende ændring af tryckfrihetsförordningens kap. 2 og sekretesslagen.

Betænkningens lovudkast blev under remissbehandlingen udsat for en del kritik - navnlig med hensyn til den lovtekniske udformning af reglerne. På denne baggrund fandt den svenske regering det rigtigst at nedsætte en ny offentlighedskommission (»Offentlighets- och sekretessiagstiftningskommittéen«) med den opgave nærmere at overveje, hvorledes reformen i lyset af de fremsatte indvendinger burde gennemføres. Kommissionens kommissorium omfattede dog herudover en række andre spørgsmål, der ikke havde været overvejet af offentlighedskommittéen, herunder bl. a. spørgsmålet om offentlighedsprincippets anvendelse i forhold til oplysninger, der opbevares på elektroniske dataanlæg. Kommissionen afgav sin betænkning i 1975 (»Lag om allmänna handlingar« - SOU 1975:22).

Såvel kommissionens udkast til ændring af reglerne i TF, 2. kap. som kommissionens udkast til en ny sekretesslag (betegnet »lag om allmänna handlingar«), er blevet lagt til grund af den svenske regering i det videre arbejde med reformen af offentlighedsreglerne. Regeringen fremsatte således i februar 1976 på grundlag af kommissionsbetænkningen forslag til nye grundlovsbestemmelser om allmänna handlingars offentlighet. Grundlovsforslaget blev gennemført i efteråret 1976 og trådte i kraft den 1. januar 1978.

Den foreslåede reform af sekretesslovgivningen er derimod endnu ikke gennemført. Det svenske justitsministerium fremlagde i september 1977 et udkast til ny sekretesslag (DsJu 1977:11), der som nævnt bygger på offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittéens lovudkast (lag om allmänna handlingar), men tillige omfatter regler om offentligt ansattes tavshedspligt på grundlag af Tystnadspliktskommittéens betænkning (»Tystnadsplikt och yttrandefrihet« - SOU 1975:102). Lovudkastet, der efter fremlæggelsen blev sendt til remissbehandling og endnu ikke er fremsat i rigsdagen, har af tidsmæssige grunde ikke kunnet indarbejdes i afsnittene om svensk ret, der er ført ajour til 1. september 1977. Sekretesslovsreformen forventes i øvrigt ikke at kunne gennemføres med virkning tidligere end 1. januar 1980.

Da tryckfrihetsförordningsreformen har nødvendiggjort en række ændringer i sekretesslagen, gennemførtes i efteråret 1977 et lovforslag herom, der trådte i kraft samtidig med de nye grundlovsbestemmelser (1. januar 1978). Heller ikke denne mere midlertidige revision af sekretessreglerne har af tidsmæssige grunde kunnet tages i betragtning ved udarbejdelsen af beskrivelserne af svensk ret.

c. Den norske offentlighedslov, der som nævnt i meget væsentlig grad er udformet efter samme retningslinier som den danske, blev vedtaget af stortinget den 19. juni 1970 og trådte i kraft den 1. juli 1971, jfr. kgl. resolution af 11. juni 1971.

Loven bygger dels på de regler om offentlighedens adgang til aktindsigt, som forvaltningskommittéens flertal gik ind for (jfr. »Forvaltningskommitéens Innstilling af 13. marts 1958«, side 118 ff. og side 434 ff), dels på det lovudkast, som et senere nedsat særligt offentlighedsudvalg fremlagde i en betænkning fra 1967 (»Innstilling om offentlighetsprincippet i forvaltningen« afgivet 17. april 1967). Om de to kommissionsarbejder henvises til *Eilschou Holm,* UfR 1971 afd. B side 142-43 med yderligere henvisninger.

Den norske lov adskiller sig fra den danske ved alene at indeholde regler om offentlighedens adgang til at få oplysninger. Bestemmelserne om partsoffentlighed er således indsat i forvaltningsloven af 10. februar 1967, der trådte i kraft den 1. januar 1970.

Den norske regering fremsatte i august 1976 et forslag til lov om ændring af forvaltningsloven (Ot. prp. nr. 3 1976/77), der bl. a. indeholdt en række ændringer af partsoffentlighedsreglerne. Lovforslaget blev vedtaget af stortinget i foråret 1977, jfr. nu lov nr. 40 af 27. maj 1977.

Da der ved den nævnte lovrevision på en række punkter er sket ændring af partsoffentlighedsregler, der i det væsentlige genfindes ordret i offentlighedsloven - f. eks. reglerne om undtagelsesadgangen for internt arbejdsmateriale - må det forventes, at der i løbet af få år vil blive gennemført en revision også af offentlighedsloven. Udvalget har ikke kendskab til tidspunktet for eller omfanget af en eventuelt kommende lovrevision.

2. Finland.

a. Oprindelsen til offentlighedsprincippet i Finland går tilbage ti! unionstiden med Sverige. Regler om adgang til aktindsigt i forhold til offentlige myndigheder går således også i Finland helt tilbage til 1766. Udviklingsforløbet har dog på væsentlige punkter været anderledes i Finland end i Sverige. Efter Finlands afståelse til Rusland i 1809 blev offentlighedsprincippet således i løbet af

århundredet gradvis reduceret til et spørgsmål om trykkefrihed.

Offentlighedsprincippet blev genoplivet ved uafhængigheden i 1919, men først nærmere reguleret i 1951 ved lov nr. 83 af 9. februar »om allmänna handlingars offentlighet«. På grund af den lange periode, hvor offentlighedsprincippet principielt havde været gældende uden nærmere regulering, var der i en lang række love indsat bestemmelser, der udtrykkeligt udelukkede adgang til aktindsigt. Disse bestemmelser blev opretholdt ved loven af 1951 og har bidraget til at gøre systemet mere uoverskueligt.

b. Den finske offentlighedsordnings udformning kan i hovedtræk gengives på følgende måde:

Loven af 9. februar 1951 gælder »allmänna handlingar« som enten er »upprättade och utfärdade« af en myndighed eller indsendt til en myndighed og opbevares af denne (§ 2). Myndighedsbegrebet er principielt ligeså vidtrækkende som i den svenske TF, idet både domstolene og rigsdagen er omfattet af offentlighedsreglerne (lovens § 2, stk. 2). Spørgsmålet om offentlighed inden for retsplejen reguleres dog i vidt omfang ved særlig lov, og for rigsdagens vedkommende kan offentlighedsprincippet begrænses ved bestemmelse i »riksdagsordningen« (lovens § 28).

Lovens dokumentbegreb (udtrykket »handling«) defineres ikke nærmere; derimod fastslår lovens § 3 udtrykkeligt, hvornår dokumenter bliver undergivet offentlighed:

»3§.

Offentlig blir: anteckning i officiell förteckning omedelbart, då den införts; protokoll, då det justerats; expedition, jämväl till skriftväxling mellan myndigheterna hörande, då den underskrivits eller, där utslag gives efter anslag, då det skall utgivas; samt till myndighet inkommen enskild handling, så snart den af myndigheten mottagits.«

Bestemmelsen må ses i sammenhæng med den udtrykkelige undtagelsesadgang for internt arbejdsmateriale i lovens § 5, hvorefter adgangen til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, som er under udarbejdelse, og heller ikke »inom myndighet uppgjort förslag, utkast, betänkande, utlåtande, promemoria eller annan utredning«.

Herudover indeholder lovens kapitel 2 en række undtagelser fra offentlighedsprincippet, begrundet hovedsageligt i dokumentindholdet. Efter lovens § 9, stk. 1, skal således for det første en sag eller et dokument hemmeligholdes, hvis det er fastsat i lov, jfr. herved det under pkt. a anførte. Efter stk. 2 i samme bestemmelse kan det endvidere ved forordning (svarende til dansk bekendtgørelse) bestemmes, at en sag eller et dokument skal hemmeligholdes, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af følgende hensyn:

»statens säkerhet eller dess förhållande till främmande makter, försvarets intresse, förekommande eller beivrande av brott, handhavande av statens eller självstyrelsessamfunds eller enskilds affärsverksamhet eller rättegång eller enskilds betydelsefulla personliga intresse på själavårdens, hälso- och sjukvårdens, vårdväsendets, fångvårdens, beskattningens eller den offentliga kontrollverksamhetens område.«

Ved **forordning** af 22. december 1951 er det nærmere angivet, hvilke dokumenter der skal hemmeligholdes. Undtagelsesadgangen er udformet langt mere generelt end den svenske sekretesslag og overlader myndighederne ret stor skønsfrihed.

En videregående undtagelsesadgang for den politiske beslutningsproces følger endelig af lovens § 9, stk. 3, hvorefter republikkens præsident og statsrådet i det enkelte tilfælde kan bestemme, at sager eller dokumenter, som er under behandling i disse organer, skal hemmeligholdes til beskyttelse af de hensyn, som er nævnt i stk. 2, (dvs. uanset om de er nævnt i forordningen).

Dokumenter af særlig personlig karakter som f. eks. lægeerklæringer må efter lovens § 17 kun udleveres med samtykke fra den, de vedrører. Sådanne dokumenter kan dog uden samtykke overlades til forskere og andre, der har særlig interesse i aktindsigt, under nærmere angivne betingelser.

For sager inden for strafferetsplejen følger det af § 4, at der først er adgang til aktindsigt, når sagen har været indbragt for domstolene eller er henlagt.

Undtagelsesbestemmelserne har - ligesom i Sverige - karakter af tavshedspligtsforskrifter, jfr. nærmere §§ 23-24, sammenholdt med § 20. Undtagelsesadgangen efter loven gælder normalt kun for bestemte åremål, hvis længde afhænger af dokumentets art, jfr. nærmere §§21 og 22.

Adgangen til at udnytte loven tilkommer kun finske statsborgere. Loven indeholder ikke en til den danske lovs § 1, stk. 2, svarende bestemmelse, men det synes dog uafklaret, om der ikke desuagtet gælder et individualiseringskrav. Spørgsmålet har dog mindre betydning, idet der som i Norge og Sverige er adgang til at gennemse journalerne.

Såvel loven af 9. februar 1951 og forordningen af 22. december 1951 er optrykt som bilag til offentlighedskommissionens betænkning (henholdsvis bilag 3 og 4).

c. Om den finske offentlighedsordning, kan - foruden til offentlighedskommissionens betænkning side 32 f. - henvises til det norske offentlighedsudvalgs betænkning af 17. april 1967 side 17-21 med yderligere henvisninger, NU 14/74 (»Offentlighetsprinsippets anvendelse på nordiske samarbejdsorganer«) side 16 f., *Tore* ***Modeen*** i »Le secret administratif dans les pays développés« (1977) side **76–98** og *Timo Konstan i* N.A.T. 1978 side 31 ff. Der kan også henvises til den retssam-

menlignende undersøgelse af *Herlitz* i TfR 1971 side 257-313.

3. Island.

Der er ikke gennemført nogen almindelig lovgivning om offentlighed i forvaltningen i Island. Offentlighedsregler findes derimod inden for særlige sagsområder, f. eks. inden for retsplejen.

Det har i de senere år været overvejet at gennemføre en offentlighedslovgivning som i de øvrige nordiske lande, og lovforslag har siden 1972 flere gange været forelagt altinget uden dog at blive vedtaget - hovedsagelig på grund af modstand mod omfanget af undtagelsesbestemmelserne. På grundlag af et udvalgsarbejde har regeringen i altingssamlingen 1977/78 fremsat et nyt lovforslag, der tilsigter at træde i kraft den 1. januar 1979. Lovforslaget er udarbejdet med de dansk-norske offentlighedslove som forbillede og ligger indholdsmæssigt meget tæt på disse love. I forhold til den danske lov kan der dog være anledning til at fremhæve følgende forskelle:

Lovforslaget tilsigter ikke kun at angå forvaltningsmyndigheder, men også altinget og domstolene, dog således at lovgivningen og den egentlige retspleje falder uden for adgangen til at få oplysninger (dvs. altingets og domstolenes administrative funktioner vil blive omfattet af loven). Loven omfatter endvidere alle virksomheder, der ejes helt af stat eller kommune (§ 1).

Det er i lovforslagets § 3 udtrykkeligt fastslået, at undtagelsesadgangen til beskyttelse af enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold såvel som undtagelsesadgangen for drifts- og forretningsforhold ikke finder anvendelse, hvis den, hvis interesser berøres, meddeler samtykke til aktindsigt.

Forslagets § 4 indeholder en angivelse af, hvilke offentlige interesser der kan berettige til hemmeligholdelse. Dette gælder f. eks. efter nr. 4 oplysninger om »sager inden for strafferetsplejen, hvor der foreligger begrundet mistanke om lovovertrædelse«.

Undtagelsesadgangen vedrørende oplysninger i straffesager er imidlertid ikke som i Danmark absolut, men hemmeligholdelse kan kun ske, hvis det findes påkrævet »af hensyn til væsentlige offentlige interesser«. Det er i § 4, nr. 7, udtrykkeligt nævnt, at hemmeligholdelse (under samme betingelser) kan ske for så vidt angår oplysninger om »statslige eller kommunale forretningsvirksomheders beskyttelse af deres drifts- eller forretningsdygtighed«. Lovforslaget indeholder derimod ingen undtagelsesbestemmelser svarende til den danske lovs § 5, nr. 2 og 8.

Lovforslaget adskiller sig endelig fra den danske lov ved en bestemmelse (§ 13) om, at der i forbindelse med behandlingen af klagesager over afgørelser om aktindsigt skal indhentes en udtalelse fra et særligt nævn. Nævnet skal bestå af 5 medlemmer, således at nævnets opmand udpeges af højesteret, medens de andre medlemmer udpeges af det samlede alting. Nævnet udpeges for en periode på 4 år ad gangen. Der skal ved behandlingen af de enkelte sager medvirke 3 medlemmer (heriblandt opmanden). Nævnets udtalelser er kun vejledende, men ikke bindende for ministeren.

4. Holland.

I Holland gælder der endnu ikke almindelige regler om offentlighed i forvaltningen. Regeringen har imidlertid i 1975 fremsat lovforslag herom i parlamentet, og forslaget blev med visse ændringer vedtaget af andetkammeret i februar 1977. Efter de foreliggende oplysninger er forslaget dog endnu ikke endelig godkendt af senatet.

Lovforslaget, der på en række punkter har træk fælles med offentlighedslovene i Danmark og Norge, skal kort omtales i det følgende.

Efter forslaget skal adgangen til at få oplysninger gælde forvaltningsmyndigheder, defineret som ministerier, administrative organer i provinserne og kommunerne samt andre organer oprettet ved regeringsbeslutning.

Efter lovforslagets art. 1 skal en anmodning om aktindsigt imødekommes, medmindre de oplysninger, som ønskes udleveret, er omfattet af undtagelsesadgangen i art. 4. Efter denne bestemmelse kan en begæring om aktindsigt afslås, hvis offentlighed vil *a)* true kronens enhed, *b)* være til skade for statens sikkerhed eller *c)* oplysningerne vedrører forretningsforhold m.v., som er meddelt en offentlig myndighed i fortrolighed. Efter en konkret afvejning i det enkelte tilfælde kan aktindsigt endvidere afslås af hensyn til *d)* landets forhold til andre lande, *e)* det offentliges økonomiske og finansielle interesser, *f)* efterforskning og forfølgning af strafbare forhold, *g)* offentlige myndigheders kontrol- og tilsynsfunktioner, *h)* privatlivets fred, herunder oplysninger om lægelige og psykologiske undersøgelser vedrørende enkeltpersoner og *i)* for at forhindre uberettiget vinding eller tab for sagens parter eller udenforstående.

Det er i lovforslagets art. 1, stk. 2, bestemt, at adgangen til aktindsigt også omfatter dokumenter, der er udfærdiget af hensyn til den interne beslutningsproces, medmindre de indeholder *a)* data, som er under bearbejdelse eller som - uanset at de foreligger i endelig form - vil give et ufuldstændigt og derfor misvisende billede af sagen og *b)* politisk ansvarlige lederes eller embedsmænds personlige vurderinger. Oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, prognoser og alternative muligheder for sagens afgørelse, der indeholdes i sådanne dokumenter, er dog omfattet af retten til aktindsigt.

Nærmere regler om offentlighedsprincippets indhold, herunder om på hvilken måde aktindsigten skal gennemføres, kan fastsættes administrativt.

Lovforslagets art. 2 indeholder herudover regler om myndighedernes pligt til af en egen drift at meddele oplysninger om planlægning, herunder

oplysninger om, på hvilken måde planlagte foranstaltninger tænkes gennemført. Udførlige regler om offentliggørelse på myndighedernes initiativ af udvalgsbetænkninger m.v. findes i art. 3.

Lovforslagets art. 7 indeholder hjemmel til administrativt at fastsætte regler om gebyr for meddelelse af oplysninger.

5. U.S.A.

a. Spørgsmålet om adgangen til at få information fra offentlige myndigheder reguleres i U.S.A. dels ved lovgivning udarbejdet af de enkelte delstater, dels generelt på forbundsplan. Oplysningerne i det følgende sigter alene til forbundslovgivningen.

b. Den første mere almindelige regulering af offentlighedsprincippet gennemførtes i forbundsloven af 11. juni 1946 om forvaltningens sagsbehandling (the Administrative Procedure Act), der i sect. 3 indeholdt regler om »public information«.

Efter disse regler skulle myndighederne for det første af egen drift offentliggøre beskrivelser i the Federal Register af deres organisation, de sagsbehandlingsregler, som blev fulgt, samt af fastlagte fortolkningsprincipper m. m.

Myndighederne skulle endvidere enten offentliggøre eller efter begæring give aktindsigt med hensyn til alle endelige udtalelser og beslutninger i konkrete sager, (medmindre der fandtes rimelig grund til hemmeligholdelse og på betingelse af, at udtalelsen eller afgørelsen ikke var blevet tillagt præjudikatværdi) samt med hensyn til alle generelle forskrifter.

Endelig skulle myndighederne, medmindre andet var bestemt ved lov, imødekomme begæringer om at blive gjort bekendt med dokumenter, der ikke havde karakter af internt arbejdsmateriale (»matters of official records«). Oplysningspligten gjaldt dog kun i forhold til personer, som havde en rimelig og direkte interesse i den pågældende sag og kunne i øvrigt begrænses i forhold til »information held confidential for good cause found«.

Alle de nævnte offentlighedsregler kunne i øvrigt fraviges, hvis hemmeligholdelse skønnedes påkrævet af hensyn til offentlige interesser, samt i forhold til sager, der alene vedrørte myndighedernes interne forvaltning.

c. I tiden efter 1946 har der været gjort adskillige forsøg på at gennemføre mere vidtgående offentlighedsregler, og bestræbelserne lykkedes i 1966 med vedtagelsen af »the Freedom of Information Act« (FOIA). Loven, der er formuleret som en ændret affattelse af Administrative Procedure Act sect. 3, trådte i kraft den 4. juli 1967. I 1974 blev der gennemført en revision af loven, hvorved navnlig reglerne om myndighedernes sagsbehandling i forbindelse med administrationen af offentlighedsprincippet og domstolskontrollen med afslag på aktindsigt blev udbygget. Lovændringen - der blev vedtaget med ⅔'s flertal i Repræsentanternes Hus og Senatet på grund af veto fra præsident Ford - trådte i kraft den 19. februar 1975.

Loven er nu opdelt i 5 afsnit (subsections). Subsect, a), der er meget udførlig angiver, hvilke former for information offentligheden har krav på at blive gjort bekendt med, fastsætter regler om myndighedernes sagsbehandling og om domstolskontrollen med afslag på aktindsigt, herunder også regler om retsvirkningerne af ulovligt meddelte afslag. I subsect. b) er fastsat en række begrænsninger i adgangen til at få oplysninger - udformet i 9 undtagelsesklausuler. Subsect. c) fastslår, at loven ikke kan påberåbes som grundlag for tilbageholdelse af oplysninger, medmindre det har udtrykkelig hjemmel i loven, og at denne under ingen omstændigheder kan påberåbes som grundlag for at nægte kongressen oplysninger. Subsect. d) indeholder regler om myndighedernes pligt til årligt at afgive beretning til kongressen om erfaringerne med lovens administration. Endelig indeholder subsect. e) en angivelse af, hvilke myndigheder der er omfattet af loven.

d. Hovedtrækkene i den amerikanske offentlighedsordning kan gengives på følgende måde:

1°. Myndighedsbegrebet.

Efter loven gælder offentlighedsreglerne for »agencies«. Dette udtryk defineres i subsect. e) som »any executive department, military department, Government corporation, Government controlled corporation, or other establishment in the executive branch af the Government (including the Executive Office of the President), or any independent regulatory agency«.

Loven er i sin egenskab af forbundslov kun af betydning i forhold til forbundsmyndigheder. Uden for adgangen til aktindsigt falder således delstatsmyndigheder, herunder kommunalforvaltningen. Loven gælder dernæst kun for myndigheder, der hører til den offentlige forvaltning - dvs. hverken for domstolene eller lovgivningsmagten.

2°. Offentlighedsprincippets almindelige udformning.

Myndighedernes pligt til at videregive oplysninger om deres virksomhed til offentligheden har 3 principielt forskellige fremtrædelsesformer:

Videstgående er pligten til *offentliggørelse af egen drift* efter subsect. a (1). Bestemmelsen pålægger myndighederne at udarbejde og offentliggøre nærmere angivne generelle forskrifter og retningslinier m.v. vedrørende myndighedens organisation, sagsbehandling og virksomhed og er bl. a. begrundet i ønsket om at give offentligheden bedre muligheder for at kunne fremsætte begæringer om aktindsigt. Offentliggørelsen skal for alle myndigheders vedkommende ske i Federal Register (nærmest svarende til Statstidende i Danmark). Undladelse af at offentliggøre de nævnte generelle for-

skrifter m.v. har til følge, at de ikke kan danne grundlag for behandlingen af konkrete sager, medmindre sagens parter forinden er gjort individuelt bekendt med dem.

Efter subsect. a (2) har myndighederne dernæst *pligt til at holde nærmere angivne dokumenter tilgængelige* for offentligheden (»available for public inspection and copying«), uden at de direkte skal offentliggøres på myndighedens initiativ. Pligten omfatter navnlig endelige afgørelser, praksisdannende udtalelser og lignende fortolkningsmateriale, samt interne instrukser af betydning for enkeltpersoner. Undladelse af at holde materialet tilgængeligt har samme virkning som undladelse af at iagttage offentliggørelsespligten efter a(l). Der kan dog herved være anledning til at understrege, at pligten til at holde dokumenter tilgængelige ikke gælder for materiale, der har karakter af interne arbejdsdokumenter og derfor er omfattet af undtagelsesadgangen efter subsect. b (7).

Endelig har myndighederne efter subsect. a (3) *pligt til straks at udlevere andre dokumenter end de i a (1) og (2) nævnte til personer, der fremsætter begæring herom.* Det er dog en betingelse, at begæringen A) »reasonably describes such records« og B) »is made in accordance with published rules stating the time, place, fees (if any) and procedures to be followed«. Loven indeholder ikke nogen nærmere definition af dokumentbegrebet (»records«), men det følger af den nævnte bestemmelse i subsect. b (7), at der ikke er adgang til at blive gjort bekendt med internt arbejdsmateriale. Før lovændringen i 1974 skulle begæringen angive »identifiable records«, og den nu gældende formulering tilsigter at lovfæste en af domstolene anlagt liberal fortolkning af identifikationskravet. Enhver myndighed kan for sit vedkommende med hjemmel i subsect. a (4) A fastsætte gebyrregler ikke blot for kopiudlevering, men også til dækning af omkostningerne ved at stille personale til rådighed for at finde dokumenterne frem. Gebyrerne må dog ikke overstige rimelige standardtakster for dokumenteftersøgning og fotokopiering og må ikke omfatte dækning for generalomkostninger.

3°. Undtagelsesbestemmelserne.

Bestemmelsen i subsect. b opregner i 9 tilfældegrupper, hvornår begæringer om dokumentudlevering kan afslås. Undtagelsesadgangen omfatter: 1) dokumenter, der i henhold til regler fastsat af præsidenten (»Executive orders«) er klassificeret som hemmelige af hensyn til landets forsvar eller af udenrigspolitiske grunde, 2) dokumenter i sager, der alene vedrører en myndigheds interne personaleadministration (f. eks. regler om arbejdstid, parkerings- og kantineforhold), 3) dokumenter, som er omfattet af en lovbestemt tavshedspligt, 4) dokumenter, der indeholder forretningshemmeligheder samt oplysninger om forretningsforhold eller økonomiske forhold, hvis dokumentet er fremsendt med fortrolighedsforbehold, 5) internt arbejdsmateriale, herunder også materiale afgivet til andre myndigheder (»inter-agency or intra-agency memorandums«), som ikke ville kunne forlanges fremlagt under en retssag, 6) dokumenter om personlige, herunder lægelige, forhold, hvis offentliggørelse ville prisgive privatlivets fred, 7) dokumenter udarbejdet i retshåndhævelsesøjemed, dog kun hvis nærmere angivne betingelser er opfyldt, 8) dokumenter i forbindelse med det offentliges regulering af og tilsyn med pengeinstitutters virksomhed og 9) dokumenter, der indeholder geologiske og geofysiske oplysninger om olie- og gasforekomster.

4°. Sagsbehandlingsreglerne.

Lovens subsect. a (6) indeholder udførlige regler om sagsbehandlingen i forbindelse md begæringer om aktindsigt. Efter reglerne skal en myndighed senest 10 dage, efter at en begæring om aktindsigt er modtaget (idet dog lørdage og søn- og helligdage ikke medregnes), tage stilling til, om aktindsigt kan meddeles og i benægtende fald straks underrette den pågældende herom med begrundelse for afslaget og klageoplysning. Klagemyndighedens afgørelse skal træffes inden 20 dage efter klagens modtagelse. Hvis afslaget helt eller delvis opretholdes, skal den begærende underrettes om adgangen til domstolsprøvelse (jfr. nedenfor under 5°). De nævnte sagsbehandlingsfrister kan dog i særlige tilfælde fraviges, nemlig hvis det ønskede dokument ikke opbevares hos myndigheden, eller begæringen er meget omfattende, eller det er påkrævet at forelægge udleveringsspørgsmålet for andre myndigheder eller andre enheder inden for samme myndighed. Udsættelsen kan dog ikke strækkes længere end 10 arbejdsdage, og den begærende skal have skriftlig underretning herom med oplysning om grunden til udsættelsen, samt om hvornår afgørelsen kan forventes truffet.

5°. Adgangen til domstolsprøvelse.

FOIA indeholder ligeledes detaillerede regler om adgangen til at indbringe afslag på aktindsigt for domstolene, jfr. subsect. a (4) (B-G). Hovedtrækkene i kontrolsystemet er følgende:

Domstolene har adgang til at foretage fuldstændig efterprøvelse af et afslag på at meddele oplysninger efter loven - siden 1974-ændringen også med hensyn til afslag begrundet i, at dokumentet er klassificeret som hemmeligt af hensyn til forsvarsmæssige eller udenrigspolitiske interesser. Domstolene kan om nødvendigt beslutte at gennemgå de dokumenter, der nægtes udleveret, »in camera«, dvs. uden at de officielt fremlægges i retten med deraf følgende aktindsigt for sagens parter.

En retssag vedrørende udlevering af dokumenter efter FOIA skal berammes så hurtigt som muligt og fremmes på enhver måde, dog med respekt for andre sager, som efter domstolens skøn er af større betydning. Den indklagede myndighed har

pligt til at give en redegørelse om grundlaget for afslaget senest 30 dage efter, at myndigheden er blevet underrettet om sagens indbringelse for retten, dog at fristen kan forlænges af retten »for good cause shown«.

Finder retten, at et afslag ikke blot er meddelt med urette, men at myndigheden har handlet »arbitrarily or capriciously«, skal der indledes tjenestemandsundersøgelse mod den embedsmand, der har hovedansvaret for afslaget. Disciplinærmyndighedens (Civil Service Commission) afgørelse med hensyn til eventuelle disciplinære foranstaltninger er bindende for vedkommende styrelse.

Undladelse af at efterkomme en retskendelse om udlevering af dokumenter kan straffes som foragt for retten.

Det er en betingelse for at indbringe sagen for retten, at den administrative rekurs er udtømt. Men myndighedens undladelse af at svare inden for de fastsatte frister (se ovenfor 4°) bevirker, at den begærende anses for at have udtømt de administrative klagemuligheder. Retten kan dog i særlige tilfælde give myndigheden adgang til at genoptage sagen med den virkning, at retssagen udsættes.

e. For mere udførlige oplysninger om de amerikanske offentlighedsregler, herunder om deres anvendelse i praksis, kan navnlig henvises til *Michael J. Singer* i »Le secret administrative dans les pays développés« (1977) side 318-360, (jfr. om dette værk nedenfor under pkt. 6), *Harold C. Relya* i Canadian Public Administration vol 20 nr. 2 (1977) side 317-341, samt *Frank E. Rourke* m. fl. i Public Administrative Review 1975 hæfte 1 side 1-40.

6. Andre lande.

Også i andre lande end de ovenfor nævnte er der gennemført eller dog overvejelser om at gennemføre offentlighedsordninger. Regler om offentlighed er således indført i f. eks. Østrig og Frankrig og under overvejelse i Australien og Canada.

En nærmere gennemgang af disse gennemførte eller foreslåede offentlighedsordninger synes at være af mindre interesse i forbindelse med den kommende revision af den danske offentlighedslov og er derfor undladt, idet de må ses på baggrund af administrative systemer, der er væsentligt forskellige fra det danske. Det er herved også taget i betragtning, at udførlige beskrivelser af retstilstanden i en række lande (foruden de nordiske lande Belgien, Canada, England, Frankrig, Jugoslavien, Ungarn, U.S.A. og Vesttyskland) findes i den retssammenlignende undersøgelse »Le secret administrative dans les pays développés«, der i 1977 er udgivet af »Institut international des sciences administratives« med den canadiske professor *Donald C. Rowat* som generalrapportør (en engelsk udgave af værket er under forberedelse).

Oplysninger om specielt østrigsk og fransk ret findes endvidere i den af Europarådet udgivne rapport om kolloquiet »Freedom of information and the duty for the public authorities to make available information«, der blev afholdt i Graz i dagene 21.-23. september 1976. Rapporten er udgivet i 1977.

Om retstilstanden i de nævnte lande henvises derfor nærmere til de to publikationer.

C. Offentlighedsprincippet på internationalt plan.

1. Nordisk Råd.

a. Siden Nordisk Råds oprettelse har man i rådsarbejdet tilstræbt en vidtstrakt offentlighed med hensyn til dokumenter, der indkommer til eller udarbejdes af rådet.

At offentlighed skal gælde som en almindelig grundsætning for arbejdet inden for Nordisk Råd, herunder også i forhold til det nordiske ministerråd og dettes sekretariat, er nu klart blevet markeret ved en ændring i 1974 af samarbejdsaftalen af 23. marts 1962 (»Helsingforsaftalen«). I aftalens art. 43 hedder det således efter ændringen, at størst mulig offentlighed bør iagttages i det nordiske samarbejde.

Allerede forinden denne udbygning af samarbejdsaftalen blev gennemført, var der inden for Nordisk Råd taget initiativ til at fastsætte mere detaillerede offentlighedsregler. På grundlag af en undersøgelse af, i hvilket omfang de enkelte nordiske landes offentlighedslovgivning havde betydning for det nordiske samarbejde, besluttedes det på et fællesmøde mellem Præsidiet og Ministerrådet i november 1972 at nedsætte en arbejdsgruppe med den opgave at overveje og fremkomme med forslag om ensartede regler for adgang til aktindsigt i forhold til nordiske organer.

Arbejdsgruppen afsluttede sit arbejde den 30. august 1974 med afgivelsen af en betænkning om offentlighedsprincippets anvendelse på nordiske samarbejdsorganer (NU: 14/74). Betænkningen mundede ud i to regeludkast om adgang til aktindsigt i Nordisk Råds præsidiesekretariat, henholdsvis Nordisk Ministerråds sekretariat (herunder kultursekretariatet), som kunne fastsættes af Præsidiet, henholdsvis Ministerrådet, med hjemmel i aftalerne om sekretariaternes rets-

stilling. Arbejdsgruppen har derimod ikke udarbejdet forslag til offentlighedsregler for andre nordiske samarbejdsorganer.

De af arbejdsgruppen foreslåede regler, der i alt væsentligt er identiske for de to sekretariater, blev med enkelte ændringer vedtaget af Nordisk Råds Præsidium, henholdsvis Ministerrådet i december 1975 og trådte i kraft pr. 1. januar 1976. Hovedtrækkene i ordningen er følgende (omtalt på grundlag af reglerne for ministerrådssekretariatet):

Det er i reglernes § 1 fastsat, at dokumenter, som er indkommet til eller oprettet i sekretariaterne, er offentlige, dersom andet ikke følger af undtagelsesbestemmelserne, og at enhver (altså også ikke-nordiske borgere) har ret til hos sekretariaterne at gøre sig bekendt med indholdet af sådanne offentlige dokumenter.

Denne hovedregel modificeres dog af bestemmelserne i §§ 2-4.

§ 2 undtager for det første forskellige typer af internt arbejdsmateriale. Det drejer sig navnlig om referater af drøftelser i Ministerrådet, stedfortræderkomitéen og andre embedsmandskomiteer, udkast, dokumenter, der udarbejdes af sekretariaterne som grundlag for en sags behandling eller forelæggelse i et nordisk organ og lignende, samt budgetbidrag fra nordiske institutioner eller andre samarbejdsorganer, der er underlagt Ministerrådet.

For det andet har man lagt vægt på at sikre den fornødne koordinering mellem på den ene side de nye nordiske regler og på den anden side de gældende nationale offentlighedslove. Det fastsættes derfor i § 2, nr. 3 og 4, at et dokument, som fremsendes fra en offentlig myndighed i et nordisk land (eller fra et offentligretligt nordisk organ), er unddraget adgang til aktindsigt, hvis afsenderen angiver (f. eks. ved fortroligt-stempling eller anden påtegning på dokumentet), at dokumentet på grund af sin karakter eller sit indhold ikke er undergivet aktindsigt i afsenderlandet. På tilsvarende måde er dokumenter, der sendes til en offentlig myndighed i et nordisk land, unddraget aktindsigt i ministerrådssekretariaterne, hvis dokumentet ikke er undergivet aktindsigt i modtagerlandet.

Endelig undtager § 2, nr. 6, dokumenter i personalesager. § 3 indeholder en særlig undtagelsesbestemmelse, hvorefter dokumenter, der vedrører ikke-nordiske stater eller internationale organisationer, skal unddrages aktindsigt, hvis internationale hensyn tilsiger det. Bestemmelsen er anset for påkrævet for at opretholde et gnidningsfrit samarbejde med ikke-nordiske stater og internationale organisationer, som vil kunne opfatte anvendelsen af et almindeligt offentlighedsprincip som et brud på almindelig, folkeretlig praksis.

§ 4, indeholder endelig en almindelig holdt opsamlingsbestemmelse, hvorefter andre dokumenter end dem, der er særligt nævnt i de foregående paragraffer, kan undtages, »... hvis hensynet til private interesser eller andre væsentlige grunde taler derfor«.

De øvrige bestemmelser indeholder i det væsentlige alene kompetenceregler og regler om proceduren i forbindelse med afgørelser om aktindsigt.

Reglerne er optrykt i beretningen for Nordisk Råds 24. session 1976 side 1793 ff.

b. Der er ikke som led i samarbejdet på lovgivningsområdet inden for Nordisk Råd taget initiativ til at søge offentlighedslovgivningen i de enkelte nordiske lande harmoniseret, sml. herved det ovenfor side 57 anførte.

2. Europarådet.

a. Der er ikke fastsat regler, der hjemler ret til at begære aktindsigt i sager, der behandles af Europarådets organer. Det kan dog i denne forbindelse nævnes, at rådets sekretariat i betydelig udstrækning foretager offentliggørelse af egen drift såvel af afgørelser, der træffes af organerne nedsat i henhold til menneskerettighedskonventionen (menneskerettighedskommissionen og -domstolen), som af andet materiale vedrørende organisationens virksomhed.

b. Spørgsmålet om adgangen til af få information om offentlige anliggender i medlemslandene har i de senere år været genstand for overvejelser som led i arbejdet med at udbygge de traditionelle menneskerettigheder.

Europarådets Ministerkomité vedtog således på et møde i juni 1975, at bestemmelsen om ytringsfrihed i menneskerettighedskonventionens art. 10 i forbindelse med en kommende protokol til konventionen skal udvides, således at retten til at søge oplysninger (»freedom to seek information«) udtrykkeligt anerkendes på lige fod med retten til meningsfrihed og retten til at modtage og videregive oplysninger og ideer, jfr. Yearbook of the European Convention of Human Rights 1975 side 72. Herigennem vil den europæiske menneskerettighedskonventions art. 10 få samme almindelige rækkevidde som art. 19 i FN-konventionen om borgerlige og politiske rettigheder.

På samme møde bemyndigede Ministerkomitéen endvidere ekspertkomitéen for menneskerettigheder til i 1976 at lade afholde et europæisk kolloquium vedrørende offentlighedens adgang til at få information fra offentlige myndigheder, jfr. Yearbook of the European Convention of Human Rights 1975 side 74.

Kolloquiet blev afholdt i Graz i Østrig i dagene 21.-23. september 1976, og som grundlag for drøftelserne var der udarbejdet rapporter om retstilstanden i Skandinavien, Østrig og Frankrig. Drøftelserne på kolloquiet mundede ud i følgende rekommandation til Ministerkomitéen:

»The Committee of Ministers of the Council of Europe should be advised that the discussions had shown that access to information was a problem of European interest. As all the States represented in the Council of Europe were at present concerned with the problem, it should be suggested that the Committee of Ministers instruct the Committee of Experts on Human Rights to study the matter further with a view to advocating ways of facilitating or extending the disclosure of the activities of the administrations of the Member States.«

Rapporten fra kolloquiet (»Proceedings of the Colloquy of the Council of Europe on Freedom of Information and the Duty for the Public Authorities to make available Information«) blev offentliggjort af Europarådet i 1977.

Styringskomiteen for menneskerettigheder har efter bemyndigelse fra ministerkomitéen på sit møde i maj 1978 vedtaget at nedsætte en ekspertkomité med den opgave at drøfte kolloquiets konklusioner med henblik på at fremkomme med konkrete forslag til ministerkomitéen om spørgsmålet.

3. De europæiske Fællesskaber.

Der gælder ikke inden for EF almindelige regler om offentlighed med hensyn til dokumenter i sager, der er eller har været behandlet af fællesskabsorganer.

Et dansk medlem af Europaparlamentet stillede i 1973 spørgsmål til såvel kommissionen som rådet om, hvorvidt der var planer om gennemførelse af regler inden for EF svarende til den danske offentlighedslov. Spørgsmålet og de to - overvejende negative - svar er optrykt i henholdsvis Bulletin for De europæiske Fællesskaber 1973/74 nr. 30/73 side 9 f. samt De europæiske Fællesskabers Tidende nr. C 114 af 27. december 1973 side 11 og nr. C 22 af 7. marts 1974 side 12.

Om adgangen efter den danske offentlighedslov til at blive gjort bekendt med dokumenter i fællesskabssager, der har været behandlet af danske myndigheder, henvises til det nedenfor i kapitel IV side 90 f anførte, jfr. også kapitel X side 256 og kapitel XI side 290f.

Kapitel III: Offentlighedslovens almindelige rækkevidde.

A. Indledning.

Når man mere i almindelighed skal vurdere rækkevidden af den gældende lov om offentlighed i forvaltningen, er det væsentligt straks at gøre sig klart, at loven på mange måder kun er udtryk for en begrænset løsning på det stadigt voksende behov for at sikre borgerne fyldestgørende information om forvaltningsmyndighedernes virksomhed.

For det første tilsigter loven overhovedet kun at regulere offentlighedsprincippets udstrækning i den form, der går ud på, at offentligheden har adgang til at blive gjort bekendt med *dokumenter,* der er indsendt til eller udarbejdet af den offentlige forvaltning. Andre former for offentlighed - som f. eks. den såkaldte »mødeoffentlighed« - falder uden for lovens rammer.

Hertil kommer for det andet, at lovens sigte alene har været at *opstille visse minimumsregler* for, hvilke dokumentoplysninger offentligheden kan forlange udleveret ved henvendelse til en forvaltningsmyndighed. Loven har derimod ikke gjort op med spørgsmålet om, hvor langt myndighederne *kan* gå med hensyn til at videregive oplysninger om verserende eller afgjorte sager - hvadenten der er fremsat begæring om aktindsigt eller ej.

I dette kapitel vil disse og andre spørgsmål vedrørende lovens almindelige rækkevidde blive nærmere beskrevet og vurderet med henblik på den kommende lovrevision.

B. Den almindelige udformning af offentlighedsprincippet.

1. Dokumentoffentlighed ctr. andre former for offentlighed.

a. Den gældende lov om offentlighed i forvaltningen angiver sit anvendelsesområde som adgangen til at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning, jfr. lovens § 1, stk. 1, (og for parters vedkommende § 10, stk. 1). Hermed er det klart angivet, at loven alene vedrører den facet af offentlighedsprincippet, der betegnes som *dokumentoffentlighed.*

I det kommissorium, der i sin tid blev fastsat for offentlighedskommissionen, var det blot mere almindeligt angivet, at kommissionen skulle overveje spørgsmålet om, hvorvidt, i hvilket omfang og på hvilken måde offentlighed ville kunne gennemføres i den statslige og kommunale forvaltning. Kommissionen begrænsede imidlertid sin opgave til kun at angå dokumentoffentlighed og begrundede alene dette med følgende synspunkter, jfr. kommissionsbetænkningen kapitel I (side 8):

> »Når der tales om offentlighed i forvaltningen, tænker man i første række på spørgsmålet om adgangen til at blive bekendt med dokumenter (skrivelser og andre aktstykker) i sager, der behandles af forvaltningen.
>
> Kommissionen har derfor anset det for sin hovedopgave at overveje dette spørgsmål og har herved koncentreret sine overvejelser omkring muligheden af at indføre et almindeligt offentlighedsprincip i dansk forvaltning i betydning af adgang for enhver til at gøre sig bekendt med forvaltningens dokumenter. Kommissionen har derimod ikke ment at burde optage spørgsmålet om en revision af specielle lovbestemmelser om særlige former for offentlighed.«

Både i forbindelse med gennemførelsen af partsoffentlighedsloven og loven om offentlighed i forvaltningen synes det ikke at have givet anledning til over-

vejeiser, om en almindelig regulering af offentlighedsprincippet burde omfatte andet og mere end adgangen til dokumentoffentlighed. Det er antagelig blevet anset for utvivlsomt, at den af offentlighedskommissionen anlagte begrænsning burde fastholdes. De almindelige offentlighedsregler i både Norge og Sverige omfatter da også kun dokumentoffentlighed.

b. Også udvalget har fundet, at denne begrænsning i lovens regulering af offentlighedsprincippets udstrækning bør opretholdes i forbindelse med den kommende revision og skal herom nærmere bemærke følgende:

Loven om offentlighed i forvaltningen tilsigter på generelt grundlag at regulere adgangen til at få oplysninger i forhold til alle dele af forvaltningen og principielt for alle dele af forvaltningens virksomhed, jfr. i øvrigt nærmere herom nedenfor i kapitel IV og V.

Som der nærmere er redegjort for under pkt. 2, er udvalget af den opfattelse, at dette kriterium for lovens anvendelsesområde bør fastholdes, og at offentlighedsprincippet derfor kun bør reguleres af denne lov i det omfang, det kan ske generelt. Medens dette netop er muligt for adgangen til at blive gjort bekendt med dokumenter i den offentlige forvaltning, idet skriftlighedsprincippet karakteriserer sagsbehandlingen inden for store dele af forvaltningen, gælder det samme ikke andre former for offentlighed.

Dette er således tilfældet med den såkaldte »mødeoffentlighed« - hvorved forstås offentlighedens adgang til at overvære mundtlige forhandlinger inden for en forvaltningsmyndighed. Dette skyldes først og fremmest, at mundtligheden i denne forstand ikke gælder som et almindeligt sagsbehandlingsprincip i forvaltningen, men kun for visse - typisk kollegialt sammensatte - organer, samt at de former, hvorunder mundtlighed anvendes, er så uensartede, at det ikke vil være muligt at fastsætte fælles retningslinier for, under hvilke betingelser offentligheden kan få adgang til at overvære forhandlingerne. Hertil kommer, at problemerne i forbindelse med reguleringen af adgangen til mødeoffentlighed er så afvigende fra dem, der gør sig gældende i forhold til dokumentoffentlighed, at det må forekomme uhensigtsmæssigt at søge fællesregler udarbejdet.

Udvalget har på denne baggrund fundet, at det ikke i forbindelse med offentlighedslovens revision vil være hensigtsmæssigt at søge lovens almindelige rækkevidde udvidet til også at omfatte mødeoffentlighed.

Dette er selvsagt ikke udtryk for, at udvalget ikke anser det for værdifuldt nærmere at overveje mulighederne for at fastsætte regler også om mødeoffentlighed, men overvejelserne herom bør efter udvalgets opfattelse foregå i anden sammenhæng. Det er i denne forbindelse nærliggende at pege på det grundlag for drøftelserne af denne problemstilling specielt i relation til den kommunale forvaltning, der er tilvejebragt i den redegørelse om kommunalt nærdemokrati, der er afgivet af en arbejdsgruppe under indenrigsministeriet, jfr. betænkning nr. 798/1977, navnlig side 24-50.

Der kan dog i tilslutning til det anførte være grund til at understrege, at der utvivlsomt indirekte er nær sammenhæng mellem de to former for offentlighed. Det er således ubestrideligt, at reglerne 'om aktindsigt i offentlighedsloven kan være en væsentlig forudsætning for, at en adgang til mødeoffentlighed kan udnyttes effektivt, og omvendt vil adgangen til at overvære forhandlingerne inden for en offentlig myndighed ofte være et væsentligt incitament til at udnytte reglerne i offentlighedsloven. Til illustration heraf skal blot peges på det nære samspil mellem adgangen til at blive gjort bekendt med kollegiale organers dagsordener og adgangen til at overvære organets møder, jfr. i øvrigt nærmere herom nedenfor kapitel VI, side 135f.

Efter udvalgets opfattelse vil det heller ikke være hensigtsmæssigt at søge andre former for offentlighed reguleret i offentlighedsloven. Udvalget har således fundet, at andre informationskanaler enten er af en sådan karakter, at de næppe overhovedet egner sig til retlig regulering - i hvert fald ikke på generelt grundlag - eller at de frembyder problemstillinger af en helt anden karakter end dem, der eksisterer i relation til adgangen til dokumentoffentlighed, således

at fællesregler næppe lader sig udarbejde. Betænkningen om kommunalt nærdemokrati indeholder side 56 ff. en udførlig gennemgang af forskellige typer af informationskanaler.

2. Offentlighedsprincippets lovtekniske udformning.

Loven om offentlighed i forvaltningen er som ovenfor nævnt i lovteknisk henseende udformet som en generel fastlæggelse af et almindeligt offentlighedsprincip, der indebærer, at principielt enhver offentlig forvaltningsmyndighed er undergivet pligten til at meddele oplysninger alene med de begrænsninger, der følger af lovens undtagelsesbestemmelser.

Udvalget er opmærksom på, at denne regulering af offentlighedsprincippet ikke indeholder nogen særlig præcis angivelse af oplysningsadgangens reelle udstrækning: For det første er de begrænsninger heri, som loven har fastsat, ikke ensbetydende med, at myndighederne er afskåret fra at meddele oplysninger efter eget skøn (jfr. herom nedenfor under C), og for det andet kan rækkevidden af en del af lovens undtagelsesbestemmelser forekomme vanskeligt overskuelig. Det må således nok erkendes, at det for den, der i dag begærer aktindsigt efter offentlighedsloven, ofte kan være vanskeligt på forhånd at vurdere, om begæringen vil kunne nægtes imødekommet, ligesom det kan være vanskeligt for den pågældende efterfølgende at bedømme lovligheden af et afslag, der meddeles med henvisning til en mere eller mindre vagt formuleret undtagelsesbestemmelse.

På denne baggrund er det nærliggende at overveje, om offentlighedsprincippet eventuelt kan udformes på en anden måde. Et alternativ til den bestående ordnings negative angivelse af offentlighedsprincippets indhold i form af en række mere eller mindre generelt affattede undtagelsesbestemmelser ville således være at udarbejde udtrykkelige beskrivelser af de dokument- eller sagstyper, der er omfattet af adgangen til aktindsigt.

Et sådant system ville givetvis i flere henseender være mere tilfredsstillende end det nuværende. For det første ville loven i så fald klarere angive aktindsigtens genstand og derved gøre det lettere for offentligheden at orientere sig om lovens rækkevidde. Dernæst ville en ordning som den skitserede utvivlsomt være lettere at anvende for myndighederne, idet de navnlig fritages for at skulle foretage komplicerede afvejninger af modstående hensyn i henhold til skønsmæssigt affattede undtagelsesklausuler. Administrationen af loven ville således i højere grad kunne henlægges til personale uden akademisk uddannelse.

Det kan også hævdes, at en omlægning af offentlighedssystemet efter de nævnte retningslinier bedre ville sikre, at offentlighedslovens regler ikke udstrækkes til sagsområder, hvor de kan være vanskelige at administrere og måske tilmed er uden reel begrundelse. Den gældende lovs almindelige regler, som primært er udformet med henblik på den del af forvaltningsvirksomheden, der går ud på at træffe afgørelser (i betydningen generelle eller konkrete retsakter), har således i praksis givet anledning til visse vanskeligheder i forhold til andre former for administrativ virksomhed, navnlig den faktiske forvaltningsvirksomhed, jfr. nærmere herom nedenfor i kapitel V og VII henholdsvis side 108ff og side 165ff.

Når udvalget desuagtet ikke har ment at burde foreslå offentlighedsloven omarbejdet til et system med udtømmende beskrivelser af aktindsigtens genstand i form af dokument- eller sagsfortegnelser eller dog udarbejde et alternativt forslag efter disse retningslinier, er det begrundet i følgende synspunkter:

Den gældende lov opstiller som almindelig hovedregel, at principielt alle dokumenter, der er indgået til eller oprettet af forvaltningsmyndighederne, er undergivet offentlighed, medmindre betingelserne for at anvende en af lovens undtagelsesbestemmelser er til stede. Indførelse af en ordning med udtrykkelige, men udtømmende dokument- eller sagsfortegnelser ville indebære, at dokument- eller sagstyper, som ikke udtrykkeligt nævnes i fortegnelserne, derved automatisk falder uden for adgangen til aktindsigt efter loven. Et system, der som det nævnte bygger på en formodning om, at dokumenter ikke i almindelighed er eller bør være omfattet af offentlighedsadgangen, ville betegne et klart tilbageskridt i forhold til den gæl-

dende lov. Den legale konstatering af, at der gælder et almindeligt offentlighedsprincip, er efter udvalgets opfattelse et meget væsentligt led i bestræbelserne på at skabe mere åbenhed i den offentlige forvaltning og utvivlsomt af central betydning for offentlighedsprincippets reelle udstrækning.

De vanskeligheder, som måtte vise sig at have været forbundet med praktiseringen af den gældende lov, må da også i betydelig grad antages at kunne løses ved justeringer af lovteksten - eventuelt ved at give mulighed for i særlige tilfælde at fravige lovens bestemmelser. En både lettere anvendelig og mere informativ offentlighedsordning vil dernæst kunne opnås ved i højere grad at hjemle adgang til ved bekendtgørelse at fortolke og udfylde lovens mere skønsmæssigt affattede bestemmelser, jfr. herved den gældende lovs § 2, stk. 4. Om dette spørgsmål samt om mulighederne for helt at omdanne de gældende standardprægede undtagelsesklausuler til mere præcist affattede bestemmelser henvises nærmere til kapitel VIII. Udvalget skal i denne forbindelse heller ikke undlade at pege på, at vanskelighederne ved at anvende lovens undtagelsesbestemmelser ofte både kan og bør undgås ved, at myndighederne i overensstemmelse med lovens ånd praktiserer offentlighedsprincippet mere liberalt, dvs. giver aktindsigt udover hvad lovens minimumsregler forpligter til, jfr. herved også nedenfor under pkt. C.

Hertil kommer endvidere, at udarbejdelsen af fortegnelser over de dokument- og sagstyper, som bør være omfattet af offentlighedsadgangen, vil være et meget betydeligt arbejde - i hvert fald, hvis fastlæggelsen af aktindsigtens genstand skal ske med den ønskede præcision og for så store dele af forvaltningsvirksomheden, at offentlighedsprincippet får en reel udstrækning. Systemet vil endvidere nødvendiggøre en løbende - og antagelig ret arbejdskrævende - ajourføring i takt med ændringer i lovgivningen og administrativ praksis, der indebærer anvendelse af nye dokument- eller sagstyper eller bortfald af hidtil eksisterende.

Uanset at det skitserede system utvivlsomt indebærer en række fordele - navnlig med hensyn til klarhed og administrerbarhed - er indvendingerne mod det efter udvalgets opfattelse omvendt så tungtvejende, at man ikke har ment at burde udarbejde et forslag efter de nævnte retningslinier.

C. **Offentlighed udover lovens krav.**

1. Efter offentlighedslovens § 1, stk. 1, kan enhver forlange at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning.

Det er fast antaget, at loven kun har taget stilling til, i hvilket omfang forvaltningsmyndighederne er *forpligtet* til at imødekomme begæringer om aktindsigt, jfr. således justitsministeriets vejledning under pkt. 6, *kommentaren,* side 21 og fra praksis f. eks. *F.O.B. 1976* side 202 ff. Dette centrale element i lovfæstelsen af offentlighedsprincippet kan da også hævdes rent sprogligt at være kommet til udtryk i selve lovteksten, jfr. udtrykket »forlange«.

At en forvaltningsmyndighed ikke er afskåret fra efter eget skøn at videregive oplysninger i videre omfang, end offentlighedsloven forpligter til, er dog ikke ensbetydende med, at myndighederne er helt frit stillet i så henseende. Det er således' givet, at en myndighed kun kan anses for berettiget til at meddele oplysninger udover lovens rammer - såkaldt »meroffentlighed« - i det omfang, lovgivningens almindelige og specielle bestemmelser om tavshedspligt ikke er til hinder herfor, jfr. nærmere herom nedenfor i kapitel XI.

Spørgsmålet om myndighedernes adgang til at praktisere meroffentlighed i forhold til lovens almindelige regler kan forekomme både i den form, at der videregives oplysninger, som er omfattet af en af lovens undtagelsesbestemmelser, og i den form, at aktindsigt meddeles på anden måde end ved dokumentgennemsyn, eller uden at begæring - eller dog en tilstrækkeligt specificeret begæring - herom er fremsat.

Bestemmelser om tavshedspligt vil i almindelighed kun være til hinder for praktisering af meroffentlighed i tilfælde, hvor oplysninger er omfattet af en undtagelsesadgang, der bygger på en vurdering af dokumentindholdet, dvs. navnlig lovens § 2. Det er således givet,

at myndighederne kan gå ret vidt med hensyn til at imødekomme begæringer om aktindsigt udover, hvad loven forpligter til, når der alene er spørgsmål om at se bort fra formelle krav (f. eks. kravene til begæringen efter lovens § 1, stk. 2) eller undtagelsesbestemmelser, der er begrundet i hensyn til myndigheden selv, f. eks. bestemmelserne i lovens § 5, nr. 3-5, om beskyttelse af den interne beslutningsproces. Myndighederne er ligeledes frit stillet med hensyn til at imødekomme begæringer om aktindsigt på anden måde end ved dokumentgennemsyn på stedet eller udlevering af kopier, jfr. herved om mundtlige oplysninger nedenfor pkt. 2.

Udvalget finder det utvivlsomt, at den retlige regulering af offentlighedsprincippet på generelt grundlag også i fremtiden bør have karakter af en fastsættelse af minimumsregler, der ikke udelukker, at myndighederne kan - og efter omstændighederne bør - give oplysninger i videre omfang, end loven umiddelbart forpligter til.

Udvalget skal i denne forbindelse understrege betydningen af, at offentlighedsloven ikke i myndighedernes praksis opfattes som en udtømmende regulering af, hvor langt oplysningsadgangen bør strækkes. Efter udvalgets opfattelse vil det således være i høj grad ønskeligt, at myndighederne i tilfælde, hvor der er fremsat begæring om aktindsigt, ikke blot nøjes med at undersøge, hvorvidt begæringen kan afslås af formelle grunde eller med hjemmel i en af lovens undtagelsesbestemmelser, men mere frit overvejer, om hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde *overhovedet er påkrævet* - enten på grund af en tavshedspligtsbestemmelse eller fordi offentlige eller private interesser i øvrigt taler derfor. En liberal praktisering af lovens bestemmelser er ikke blot bedst stemmende med de almindelige synspunkter, der ligger til grund for lovfæstelsen af offentlighedsprincippet, men vil også i mange tilfælde bevirke, at det vil være ufornødent at tage stilling til tvivlsomme afgrænsningsspørgsmål.

2. Spørgsmålet om myndighedernes adgang til at meddele oplysninger om verserende eller afsluttede sager i videre omfang eller på anden måde, end offentlighedslovens almindelige regler foreskriver, har i forskellige henseender givet anledning til særlige overvejelser. Herom bemærkes nærmere følgende:

a. Der har her i landet gennem mange år været tradition for, *at offentligheden, herunder navnlig pressen, ved telefonisk eller personlig henvendelse til en myndighed kan få oplysning om generelle eller konkrete sager.* Denne praksis har udviklet sig helt uafhængigt af de almindelige overvejelser om gennemførelse af en offentlighedsordning, og det er utvivlsomt, at loven herom ikke har haft til hensigt at bringe sådanne uformelle informationskanaler til ophør.

Om spørgsmålet hedder det således i justitsministeriets vejledning under pkt. 7:

> »Loven pålægger principielt ikke forvaltningen at udvide denne informationsvirksomhed, idet loven alene vedrører forvaltningens pligt til at give oplysning om løbende eller afsluttede sager i form af aktindsigt. Loven indebærer imidlertid, at det i almindelighed vil være ubetænkeligt på begæring telefonisk at give oplysning om forhold, der fremgår af dokumenter, der er undergivet aktindsigt efter reglerne i lovens kapitel 1. Ved fremtidige henvendelser, navnlig fra pressen, om telefonisk orientering om, hvad der er passeret i bestemte sager, bør man derfor have opmærksomheden henvendt på denne mulighed for en smidig administration af offentlighedsordningen.
>
> Spørgsmålet om, hvilke medarbejdere der har til opgave at besvare telefoniske henvendelser fra pressen, beror som hidtil på den enkelte myndigheds interne kompetencefordeling.«

At offentlighedsloven som nævnt i kapitel II kun i relativt begrænset omfang synes at have været direkte påberåbt af andre end en sags parter har givetvis sammenhæng med denne tradition for, at man uformelt kan få oplysninger ved telefonisk eller personlig henvendelse til en offentlig myndighed.

Ikke mindst for pressens vedkommende vil det da også ofte være mere hen-

sigtsmæssigt at søge oplysninger telefonisk hos en myndighed end formelt at begære aktindsigt i overensstemmelse med offentlighedslovens regler. Herigennem vil der ikke blot være mulighed for hurtigt og effektivt at blive informeret om de væsentlige faktiske oplysninger i en sag samt om indholdet af eventuelle erklæringer, men ofte vil journalisten også kunne få en umiddelbar vurdering af eller kommentar til sagen fra sagsbehandleren.

Det bør også anføres, at underhåndskontakter mellem journalister og sagsbehandlere i den offentlige forvaltning i hvert fald i visse tilfælde ikke er begrænset til at angå een eller flere bestemte konkrete sager, men har udviklet sig til ordninger, der giver pressen en løbende orientering om aktuelle sager af offentlig interesse, der behandles af myndigheden. Navnlig i forhold til politisk sammensatte organer (som f. eks. kommunalbestyrelserne) har den direkte kontakt ofte fået et mere officielt præg, typisk ved afholdelse af pressemøder o. 1., jfr. herved nærdemokratibetænkningen nr. 798/1977 side 94 ff. Etableringen af sådanne ordninger såvel som de mere personligt prægede informationskanaler mellem forvaltningen og pressen er derfor et meget værdifuldt supplement til offentlighedsloven, der som følge af identifikationskravet i lovens § 1, stk. 2, er af begrænset betydning som informationssøgningsinstrument.

Det er på den anden side klart, at personlige kontakter af den nævnte karakter, uanset om de eksisterer mere eller mindre permanent, eller har et mere eller mindre officielt præg, netop kun kan opfattes som udbygninger af offentlighedsprincippet, der ikke gør det overflødigt at opretholde adgangen til dokumentoffentlighed efter loven om offentlighed i forvaltningen. Medens mere permanente underhåndskontakter i reglen vil være begrænset til en enkelt journalist, til hvem sagsbehandleren har et særligt tillidsforhold, sikrer, offentlighedsloven såvel pressen som helhed som andre interesserede adgang til at få oplysninger i tilfælde, hvor sådanne kontakter enten slet ikke eksisterer eller dog i en konkret sag ikke har givet tilfredsstillende informationer. Endvidere vil den, der mundligt har fået oplysninger af en myndighed, altid gennem anvendelse af offentlighedsloven have mulighed for at kontrollere, at de meddelte oplysninger er korrekte og fyldestgørende. Lovens funktion som kontrolinstrument i forhold til myndighederne må tillægges væsentlig betydning for udøvelsen af pressens opgaver i et demokratisk samfund.

Når dette er fremhævet, finder udvalget dog også samtidig at burde understrege betydningen af, at de eksisterende traditioner for mere eller mindre uformel informationsformidling ved personlige kontakter mellem pressen og den offentlige forvaltning uanset gennemførelsen af offentlighedsloven videreføres og udvikles som led i bestræbelserne på at fremme større åbenhed om forvaltningsmyndighedernes virksomhed.

b. Det er givet, at behovet for at få oplysninger navnlig fra afsluttede konkrete eller generelle sager *til brug for videnskabelige undersøgelser eller i andet tilsvarende øjemed* ikke kan tilfredsstilles alene gennem anvendelse af den almindelige adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven. Dette skyldes dels de begrænsninger, der følger af lovens undtagelsesbestemmelser, herunder identifikationskravet efter lovens § 1, stk. 2, dels at loven overhovedet kun gælder for dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed eller kommet i en myndigheds besiddelse efter lovens ikrafttræden den 1. januar 1971, jfr. herved lovens § 13, stk. 2.

Det er bl. a. på denne baggrund, at bestemmelsen i lovens § 9 giver vedkommende minister mulighed for at fastsætte almindelige regler om adgang til aktindsigt efter et vist åremål uanset bestemmelserne i lovens kapitel 1, jfr. herved *kommentaren*, side 122. Bestemmelsen, der antagelig er inspireret af reguleringen af sekretesstidernes længde i den svenske sekretesslag, har dog endnu ikke været anvendt i praksis.

Almindelige retningslinier for tilgængeligheden af offentlige myndigheders arkivalier er derimod fastsat i et internt cirkulære af 30. september 1968, der blev udsendt af rigsarkivaren efter høring af samtlige styrelser m. v. Efter cirkulæret gælder der generelt en tilgænge-

lighedsfrist på 50 år, men rigsarkivaren kan give tilladelse til at benytte sager, der er 25 år gamle og skal anvendes til forskningsbrug. Fra visse ministerier og institutioner, bl. a. udenrigsministeriet, justitsministeriet og forsvarsministeriet, skal der dog i alle tilfælde indhentes tilladelse, når sagerne ikke er 50 år gamle. Spørgsmål om adgang til sager, som ikke er almindeligt tilgængelige, eller som rigsarkivaren ikke kan give adgang **til,** skal altid forelægges for den institution, som har afleveret det pågældende materiale eller har dispositionsretten derover.

Det er dog uden videre klart, at den nævnte almindelige tilgængelighedsfrist er så lang, at heller ikke disse regler i tilstrækkelig grad kan tilfredsstille behovet for at få oplysninger i forskningsmæssigt øjemed. Ved kgl. resolutioner af 9. juni 1961 og 21. juni 1977 er der således givet medarbejdere ved Udgiverselskabet for Danmarks nyeste Historie en langt videregående adgang til statens arkiver. Herudover er det imidlertid også almindeligt accepteret i myndighedernes praksis, at der efter et skøn i det enkelte tilfælde kan meddeles arkivfuldmagter til videnskabeligt brug, idet det ikke med den nævnte regeringsbeslutning af 9. juni 1961 har været hensigten at udelukke andre videnskabsmænd fra at gøre brug af statens arkivalier.

En nærmere beskrivelse af justitsministeriets praksis med hensyn til at give oplysninger specielt i sager inden for strafferetsplejen, herunder også sager vedrørende besættelsestiden, findes i den sag, der er gengivet i *F.O.B. 1971* side 91. Det hedder herom i beretningen (side 92):

»……1 overensstemmelse med ministeriets praksis om aktindsigt til objektivt videnskabeligt brug i bl. a. sager inden for strafferetsplejen havde ministeriet, efter at have indhentet udtalelser fra rigsarkivaren og anklagemyndigheden, i almindelighed imødekommet såvel danske som udenlandske ansøgninger om aktindsigt i sager vedrørende besættelsestiden til videnskabeligt brug, typisk historisk og juridisk forskning, og typisk til brug for udarbejdelse af doktordisputatser. Ministeriet havde ligeledes i enkelte tilfælde tilladt historiestuderende at gøre brug af sager vedrørende besættelsestiden til brug for speciale-opgaver, der ikke skulle offentliggøres.

For at sikre mod misbrug af tilladelserne var disse altid blevet meddelt bl. a. på det vilkår, at undersøgelsernes resultater offentliggøres på en sådan måde, at identifikation af enkeltpersoner ikke er mulig, og at oplysningerne behandles som fortrolige, ligesom ministeriet i flere tilfælde havde stillet krav om, at manuskriptet blev indsendt til gennemsyn inden offentliggørelse, således at den pågældende skulle efterkomme eventuelle henstillinger om ændringer i manuskriptet.«

Ombudsmanden udtalte, at de retningslinier, som justitsministeriet efter det oplyste lagde til grund ved afgørelsen af, om andre end selskabets medarbejdere kunne få adgang til de omtalte akter, ikke kunne give anledning til kritik.

Tilsvarende retningslinier følges antagelig også i andre ministeriers praksis. Udenrigsministeriet har dog i besvarelsen af udvalgets høringsskrivelse peget på, at forskellige myndigheder, der modtager anmodninger om aktindsigt fra samme forsker, kan følge forskellig praksis med hensyn til imødekommelse af disse anmodninger, bl. a. afhængig af vedkommende myndigheds fortolkning af offentlighedslovens bestemmelser om indskrænkninger i adgangen til aktindsigt. Efter udenrigsministeriets opfattelse burde en mere ensartet praksis tilstræbes, også for så vidt angår akter, der er udfærdiget af eller kommet i en myndigheds besiddelse før offentlighedslovens ikrafttræden, f. eks. ved at lade rigsarkivaren modtage, formidle og besvare anmodninger om aktindsigt i videnskabeligt øjemed.

Spørgsmålet er antagelig ikke blot af praktisk betydning i relation til anmodninger om aktindsigt til egentligt videnskabeligt brug, dvs. i forskningsøjemed. I de senere år er det således i stigende grad forekommet, at navnlig ministerierne har modtaget henvendelser fra universitetslærere eller studerende om at få adgang til bestemte sagstyper til brug for

udarbejdelsen af rapporter m. v. som led i en projekt- eller emneorienteret undervisning.

Udvalget kan tiltræde udenrigsministeriets opfattelse af det ønskelige i, at henvendelser til offentlige myndigheder fra forskere m. v. om at få aktindsigt udover, hvad offentlighedsloven giver krav på, behandles og afgøres efter ensartede retningslinier. Efter udvalgets opfattelse rejser problemstillingen dog forskellige komplicerede spørgsmål, som ikke har naturlig sammenhæng med og derfor heller ikke hensigtsmæssigt kan løses i forbindelse med udvalgsarbejdet vedrørende revisionen af de almindelige regler om aktindsigt i offentlighedsloven. Det bemærkes herved, at spørgsmålet ikke alene har praktisk betydning for de myndigheder, der er omfattet af denne lov, men også foreligger i forhold til f. eks. folketinget (navnlig folketingsudvalgene) og domstolene.

c. Det identifikationskrav, der er fastlagt i offentlighedslovens § 1, stk. 2, hvorefter en begæring om aktindsigt skal angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med, afskærer offentligheden fra med hjemmel i offentlighedsloven mere almindeligt at skaffe sig *indblik i en myndigheds praksisdannende afgørelser.*

Statsministeriet anmodede i cirkulære nr. 8 af 21. januar 1959 ministerier og styrelser om at være opmærksom på, at enkeltafgørelser af almindelig interesse sendes til optagelse i Ministerialtidende. Man lagde afgørende vægt på, at så vidt muligt alle enkeltafgørelser af denne karakter optages i Ministerialtidende. Cirkulæret blev indskærpet ved cirkulære nr. 120 af 16. maj 1960.

Forholdet er imidlertid det, at Ministerialtidende fortsat kun i meget beskedent omfang benyttes til at bringe information om enkeltsager, jfr. oplysningerne i betænkning nr. 740/1975 om Lovtidende og Ministerialtidende side 38 f. Derimod forekommer det oftere, at faglige tidsskrifter omfattende større eller mindre retsområder bringer omtale af principielle administrative afgørelser. I betænkningen har lovtidendeudvalget nærmere redegjort for betydningen af, at konkrete principielle afgørelser publiceres i langt større omfang end hidtil, jfr. herved også bemærkningerne side 31 f. i betænkning nr. 787/1977 om udvidet statslig information om love m. v., der er afgivet af et af statsministeriet nedsat udvalg.

Også udvalget til revision af offentlighedsloven kan for sit vedkommende tilslutte sig det ønskelige i, at offentligheden i højere grad end hidtil informeres om de principielle afgørelser, der træffes af forvaltningsmyndighederne. Som udvalget mere indgående har redegjort for i kapitel XII (side 330), ville det således ikke mindst være værdifuldt, at vigtigere afgørelser om anvendelsen af offentlighedsloven såvel som justitsministeriets vejledende udtalelser om lovens fortolkning gøres offentligt tilgængelige på linie med f. eks. de principielle udtalelser herom fra folketingets ombudmand, der optrykkes i de årlige beretninger.

Efter udvalgets opfattelse lader behovet for en udvidet offentlig informationsvirksomhed specielt om administrativ praksis sig dog ikke hensigtsmæssigt tilgodese gennem en udbygning af reglerne i loven om offentlighed i forvaltningen. Dette følger allerede af det forhold, at denne lovs almindelige sigte kun er at regulere oplysningsadgangen i tilfælde, hvor der *fremsættes begæring* om aktindsigt. Loven er derimod principielt uden betydning for det centrale element i den nævnte problemstilling, nemlig spørgsmålet om at effektivisere den offentliggørelsespraksis, der foregår eller bør foregå *på myndighedernes eget initiativ.* Udvalget har anset det for at ligge uden for sit kommissorium at overveje, hvorvidt loven om offentlighed i forvaltningen kan og bør omdannes således, ai den også i denne videre forstand kommer til at udgøre det retlige grundlag for offentlige myndigheders informationsvirksomhed.

Om det i denne sammenhæng mere begrænsede spørgsmål om opretholdelse af bestemmelsen i lovens § 1. stk. 2, der indebærer, at loven kun finder anvendelse på begæringer om at blive gjort bekendt med *afgørelser i nærmere angivne sager,* henvises til kapitel VI, navnlig side 137.

D. Videregivelse af oplysninger til andre offentlige myndigheder.

Offentlighedsloven er som nævnt en minimumslov i den forstand, at den (når bortses fra de særlige regler for en sags parter) alene regulerer spørgsmålet om omfanget af den aktindsigt, som tilkommer alle og enhver. Det er derfor givet, at en forvaltningsmyndighed i hvert fald kan forlange at blive gjort bekendt med dokumentoplysninger vedrørende verserende eller afsluttede sager i det omfang, de er tilgængelige efter denne lov.

Efter gældende ret kan der dog heller ikke herske tvivl om, at en forvaltningsmyndighed i videre omfang kan være forpligtet til at imødekomme anmodninger fra en anden forvaltningsmyndighed om at få oplysninger, ligesom myndigheden uden at komme i strid med i hvert fald den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, tjenestemandslovgivningen og kommunale tjenestemandsvedtægter *er berettiget til* som hovedregel at meddele de begærede oplysninger. En udførlig gennemgang af problemstillingen er foretaget af justitsministeriet i en besvarelse af et spørgsmål fra folketingets retsudvalg om rækkevidden af bestemmelsen i § 20 i det af regeringen fremsatte lovforslag om offentlige myndigheders registre. Besvarelsen er optrykt som bilag 11 til betænkningen, hvortil udvalget nærmere skal henvise.

Hverken den norske offentlighedslov eller den svenske sekretesslag regulerer spørgsmålet om videregivelse af oplysninger mellem offentlige myndigheder. I Norge er der derimod i forbindelse med revisionen af forvaltningsloven i 1977 indsat detaillerede bestemmelser i denne lov om rækkevidden af myndighedernes tavshedspligt, der også tager stilling hertil, jfr. navnlig lovens § 13 b, nr. 5, og Ot.prp. nr. 3 (1976/77) side 30 ff. 0g i Sverige har Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittéen foreslået, at der i forbindelse med den kommende revision af sekretesslagen fastsættes almindelige regler om oplysningsadgangen myndighederne imellem, jfr. herved SOU 1975:22, side 115 ff. og kommittéens lovudkast §§ 59 og 60. Spørgsmålet har også været genstand for overvejelser i tystnadspliktskommittéen, jfr. betænkning SOU 1975:102 side 186 ff. og side 229 ff.

Efter udvalgets opfattelse bør en eventuel udtrykkelig regulering af den nævnte problemstilling her i landet i givet fald ske i forbindelse med en revision af bestemmelserne om offentlige myndigheders tavshedspligt. Udvalget har derfor ikke ment i den foreliggende forbindelse at burde gå nærmere ind på spørgsmålet.

E. **Anvendelsen af oplysninger, der er modtaget i medfør af offentlighedsloven.**

1. Offentlighedsloven indeholder ingen udtrykkelige bestemmelser, der regulerer spørgsmålet om, på hvilken måde oplysninger meddelt i henhold til loven kan udnyttes af den, der har fremsat begæringen, eller af andre, til hvem oplysningerne videregives. Som anført i *kommentaren*, side 22, er hele tanken bag gennemførelsen af offentlighedsordningen imidlertid utvivlsomt den, at materialet skal kunne offentliggøres. Lovens tavshed på dette punkt må derfor indebære, at adgangen til offentliggørelse kun er begrænset i det omfang, dette følger af anden lovgivning.

Sådanne begrænsninger vil navnlig kunne følge af bestemmelserne i straffelovens kapitel 27 om freds- og ærekrænkelser. Hverken pressen eller andre, der i medfør af offentlighedsloven måtte få kendskab til f. eks. et brev, der indeholder injurierende udtalelser om en fysisk eller juridisk person, vil således straffrit kunne offentliggøre udtalelserne under henvisning til, at de har været undergivet aktindsigt efter reglerne i offentlighedsloven. Også offentlig omtale af privatlivet tilhørende forhold kan være strafbar efter bestemmelsen i straffelovens § 264 d, uanset hvilken måde oplysningerne er erhvervet på. Spørgsmålet har næppe større praktisk betydning, idet sådanne oplysninger normalt vil blive nægtet udleveret med hjemmel i offentlighedslovens § 2, stk. 1, men kan dog blive aktuelt i tilfælde, hvor en journalist optræder som fuldmægtig for en part i en sag og derved opnår en videregående adgang til at få oplysninger om andre parter i sagen, end offentlighedslovens almindelige regler hjemler.

Herudover vil det formentlig kun i meget begrænset omfang kunne komme på tale at anse offentliggørelse af oplysninger erhvervet i henhold til offentlighedsloven for strafbar. Spørgsmålet vil dog kunne opstå i forhold til bestemmelsen i tjenestemandslovens § 21, stk. 8, der under bødeansvar forbyder offentliggørelse af referater af, hvad der er passeret under tjenestemandsforhør, jfr. herved også bestemmelsen i strfl. § 129.

Så vidt udvalget har kendskab til, har der ikke i praksis foreligget tilfælde, hvor der har været forsøgt gjort straf eller erstatningsansvar gældende for en påstået uberettiget offentliggørelse af oplysninger erhvervet i henhold til loven om offentlighed i forvaltningen. Spørgsmålet om, i hvilket omfang offentliggørelse af sådanne oplysninger måtte kunne være erstatningsforpligtende, skal i øvrigt ikke behandles i denne forbindelse.

2. Det har tidligere været genstand for overvejelser, om nyhedsformidlende institutioner som en konsekvens af gennemførelsen af et almindeligt offentlighedsprincip i forvaltningen bør undergives et udvidet ansvar for urigtige eller misvisende gengivelser af oplysninger meddelt i henhold til loven.

I en skrivelse af 14. november 1960 til offentlighedskommissionen udtalte justitsministeriet således (betænkningen side 187):

»Det fremgår ikke af lovudkastet, om arbejdsudvalget har drøftet spørgsmålet om, hvorvidt den foreslåede adgang til offentlighed bør modsvares af et udvidet strafansvar for pressen med hensyn til dennes behandling af de oplysninger, som modtages gennem den foreslåede offentlighed; efter de gældende regler ville misbrug af disse oplysninger i almindelighed alene kunne straffes efter reglerne om ære- og fredskrænkelser. Efter justitsministeriets opfattelse er dette spørgsmål af en sådan betydning for, i hvilket omfang det er forsvarligt at indføre offentlighed, at de 2 spørgsmål bør overvejes i sammenhæng. Udgangspunkt for overvejelser vedrørende pressens ansvar bør formentlig være retsplejelovens § 1017, der betegner et modstykke til retsplejens offentlighedsprincip.«

Kommissionen udtalte imidlertid, at den anså det for at ligge uden for sit kommissorium at fremsætte forslag til løsning af dette spørgsmål, som man dog mente at burde henlede opmærksomheden på, jfr. betænkningen side 43.

I anledning af 2 spørgsmål fra det folketingsudvalg, der behandlede offentlighedslovforslaget, om ikke offentlighed burde ledsages af et udvidet ansvar for pressen, henholdsvis radio og TV, udtalte justitsministeriet:

»Efter justitsministeriets opfattelse medfører bestemmelserne i det foreliggende lovforslags § 2, stk. 1, at offentligheden ikke får adgang til at gøre sig bekendt med oplysninger, der vedrører privates forhold, i videre omfang end efter de gældende regler i partsoffentlighedsloven.

Der blev ikke i forbindelse med gennemførelsen af loven om partsoffentlighed i forvaltningen foretaget nogen ændring af de gældende regler om pressens ansvar. De erfaringer, der er indvundet i tiden siden partsoffentlighedslovens ikrafttræden, giver efter justitsministeriets opfattelse ikke grundlag for at antage, at der i forbindelse med gennemførelsen af det foreliggende lovforslag tillige bør søges gennemført en udvidelse af pressens ansvar i denne relation.«

I besvarelsen redegjorde justitsministeriet endvidere for indholdet af de almindelige - dvs. ikke specielt for pressen gældende - bestemmelser i retsplejelovens § 1017 og straffelovens § 129 a, der har følgende ordlyd:

»*§ 1017.* Offentlig gengivelse af retsforhandlinger skal være objektiv og loyal.

Stk. 2. Med bøde eller med hæfte straffes den, som i tale eller skrift, beregnet på at virke i en videre kreds, forsætlig eller ved grov uagtsomhed:

1) giver væsentlig urigtig meddelelse om en straffesag, der endnu ikke er endeligt afgjort eller bortfaldet,

2) lægger hindringer i vejen for sagens oplysning eller,

3) sålænge endelig dom i en straffesag ikke er afsagt, fremsætter udtalelser, der er egnet til på uforsvarlig måde at påvirke dommerne, domsmændene eller nævningerne med hensyn til sagens afgørelse.«

»*§ 129 a.* Med bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år straffes den, der offentliggør bevidst usande gengivelser eller falske citater af meddelelser om faktiske forhold fremsat i retsmøder eller givet i rigsdagens, kommunale eller offentlige råds eller myndigheders møder.

Stk. 2. På samme måde straffes den, der ved bevidst usandfærdigt offentligt at tillægge regeringen eller nogen anden offentlig myndighed en handling, som den ikke har foretaget, skader landets interesser i forhold til udlandet.«

Om behovet for at indføre tilsvarende bestemmelser i forhold til den offentlige forvaltning som helhed udtalte justitsministeriet yderligere:

»Justitsministeriet har overvejet, om der i forbindelse med indførelsen af offentlighed i forvaltningen burde stilles forslag om gennemførelse af særlige bestemmelser med henblik på at sikre, at offentlig gengivelse af oplysninger, som offentligheden vil kunne komme i besiddelse af gennem den foreslåede ordning, foretages objektivt og loyalt.

Ved overvejelsen af dette spørgsmål har justitsministeriet navnlig lagt vægt på,

at hensynet til privatlivets fred må anses tilstrækkeligt beskyttet gennem reglerne i det foreliggende lovforslags § 2, stk. 1, smh. med § 10,

at gennemførelsen af det foreliggende lovforslag for en umiddelbar betragtning må synes at mindske risikoen for, at forvaltningsmyndigheder udsættes for angreb i pressen, der ikke er sagligt begrundet, og

at bestemmelserne i retsplejelovens § 1017, stk. 1, og straffelovens § 129 a, stk. 1, til dels synes begrundet i særlige hensyn til folketinget, kommunalbestyrelser og domstolene, som ikke uden videre kan overføres til de myndigheder, der er omfattet af det foreliggende lovforslags bestemmelser.

Under hensyn hertil har justitsministeriet ikke ment på det foreliggende grundlag at burde stille forslag om en udvidelse af pressens, herunder radioens og fjernsynets, ansvar i forbindelse med fremsættelsen af det foreliggende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen.«

Besvarelsen er i sin helhed optrykt i F.T. 1969/70, tillæg B, sp. 2075-2079.

Overvejelserne resulterede herefter i, at der ikke blev gennemført regler om et sådant udvidet ansvar for pressen og andre nyhedsformidlende institutioner. Heller ikke i Norge er gennemførelsen af et almindeligt offentlighedsprincip blevet ledsaget af en udvidelse af pressens ansvar, jfr. herved *Frihagen,* Offentlighetsloven med kommentarer (2. udg. 1974) side 34 f. Også i Sverige bedømmes spørgsmålet om strafansvar for offentliggørelse af oplysninger uafhængigt af, om oplysningerne er erhvervet i henhold til reglerne om offentlighed i tryckfrihetsförordningen, jfr. herved f. eks. »Offentlighetsprincipen och Myndighetena« (8. udg. 1976) side 35 f. Det bør dog i denne forbindelse nævnes, at den svenske sekretesslags § 41 foreskriver straf bl. a. for den, der tilsidesætter vilkår om, at oplysninger meddelt i henhold til loven ikke må videregives til andre. Se i denne forbindelse også bemærkningerne nedenfor i kapitel XIII under pkt. 13 (side 343).

Erfaringerne såvel under partsoffentlighedsloven som i den periode, offentlighedsloven har været gældende, er efter udvalgets opfattelse ikke af en sådan karakter, at de giver rimeligt grundlag for pány at overveje indførelse af særlige ansvarsregler af den nævnte karakter for pressen og andre nyhedsformidlende institutioner eller almindelige publiceringsregler for oplysninger i forvaltningssager svarende til retsplejelovens § 1017 og straffelovens § 129 a. Heller ik-

ke de ændringer af den gældende lov, som udvalget har foreslået, kan i sig selv begrunde overvejelser herom.

3. I forbindelse med gennemførelsen af partsoffentlighedsloven og senere loven om offentlighed i forvaltningen synes det ikke at have været genstand for nærmere overvejelser, om adgangen til aktindsigt, herunder adgangen til at få udleveret kopi af en sags dokumenter, efter omstændighederne kan være uforenelig med bestemmelserne i ophavsretsloven, samt om denne lov i øvrigt begrænser adgangen til at udnytte udleveret materiale.

Spørgsmålet om forholdet mellem de to love er derimod i tiden efter offentlighedslovens ikrafttræden i flere tilfælde blevet rejst i praksis, navnlig i forhold til bygningstegninger o. 1., der indgår som dokumenter i sager i kommunale tekniske forvaltninger. Nogen stillingtagen til, hvorvidt der foreligger et regelkrydsningsproblem, samt hvorledes det i givet fald bør løses, er dog ikke kommet til udtryk i de konkrete sager, idet spørgsmålet har været genstand for principielle overvejelser i ministeriet for kulturelle anliggender og justitsministeriet. Disse overvejelser er senere sat i bero på arbejdet i udvalget vedrørende offentlighedslovens revision.

Det kan i denne forbindelse også nævnes, at folketingets ombudsmand på baggrund af en sag vedrørende adgangen til aktindsigt i materiale, der har dannet grundlag for radio- og TV-udsendelser, i skrivelse af 31. januar 1975 henstillede til ministeriet for kulturelle anliggender, at bl. a. spørgsmålet om forholdet mellem offentlighedsloven og ophavsretsloven søges afklaret i tilknytning til nærværende udvalgsarbejde. Om sagen, der er omtalt i *F.O.B. 1974,* side 157 f., henvises i øvrigt til det nedenfor i kapitel VII side 141 og 160f anførte.

Udvalget har herefter modtaget et af ministeriet for kulturelle anliggender udarbejdet notat af 5. december 1977 om forholdet mellem ophavsretsloven og offentlighedsloven. Notatet er optrykt som bilag 12 til betænkningen, hvortil nærmere henvises. Det bemærkes, at den helt beslægtede problemstilling med hensyn til forholdet mellem den norske offentlighedslov og ophavsretslov er behandlet i en artikel af *Christian Hambro* i Lov og Rett 1974 side 274 ff.

Det fremgår af notatet, at det efter kulturministeriets opfattelse bør overvejes ved den førstkommende revision af ophavsretsloven eller offentlighedsloven at gennemføre en ny bestemmelse i ophavsretsloven på linie med den i 1973 indsatte bestemmelse i den svenske ophavsretslovs § 24 a. I denne bestemmelse er det udtrykkeligt slået fast, at den ophavsretlige beskyttelse ikke er til hinder for at imødekomme begæringer om aktindsigt efter offentlighedslovgivningen. Kulturministeriet finder dog, at der kan være et vist behov for at præcisere, at den videre anvendelse af beskyttet materiale, som udleveres efter offentlighedsloven, er undergivet de almindelige ophavsretlige regler, og at det derfor f. eks. ikke uden videre kan mangfoldiggøres, udgives, forevises offentligt o. lign.

Kulturministeriet har endvidere henledt opmærksomheden på, at Bernerkonventionens art. 11 bis efter kulturministeriets opfattelse må antages at udelukke, at man i almindelighed med støtte i offentlighedsloven kan få udleveret kopier af optagelser, der af Danmarks Radio er foretaget som led i udsendelsesvirksomheden.

Kulturministeriet har endelig peget på, at der i forbindelse med gennemførelsen af den skitserede ny bestemmelse i ophavsretsloven muligvis også vil være et behov for, at der administrativt gives visse forskrifter om, hvorledes forvaltningen skal forholde sig, når der med henvisning til offentlighedsloven fremsættes ønske om udlevering af ophavsretligt beskyttet materiale.

Udvalget kan tiltræde, at regelkrydsningsproblemet vedrørende forholdet mellem offentlighedsloven og ophavsretsloven løses ved indsættelse af en udtrykkelig bestemmelse i ophavsretsloven efter de af kulturministeriet skitserede retningslinier. Såfremt revisionen af offentlighedsloven i overensstemmelse med udvalgets forslag gennemføres ved, at der fremsættes forslag til en helt ny lov, bør bestemmelsen dog efter udvalgets opfattelse af lovtekniske grunde gennemføres ved et selvstændigt forslag til ændring af ophavsretsloven. Efter udval-

gets opfattelse vil det være ønskeligt, at denne ændring så vidt muligt søges gennemført samtidig med offentlighedslovens revision.

Udvalget skal endelig understrege, at det alene har ment at burde tage stilling til de principielle retningslinier for løsning af regelkrydsningsproblemet. Om begæringer i henhold til offentlighedsloven i det enkelte tilfælde vil kunne afslås af hensyn til ophavsretlige interesser, må således afgøres på grundlag af den i kapitel X side 281f nærmere beskrevne undtagelsesadgang efter udkastets § 11, stk. 1, nr. 2 (der svarer til den gældende lovs § 2, stk. 1, nr. 2, jfr. kapitel X side 254f). Hvad særlig angår spørgsmålet, om kopier m. v. vil kunne nægtes udleveret med hjemmel i udkastets § 13, stk. 1, af hensyn til et dokuments ophavsretligt beskyttede karakter, henvises til bemærkningerne i kapitel XII side 333.

Kapitel IV: Almindelig beskrivelse af offentlighedslovens anvendelsesområde.

A. Den principielle problemstilling.

1. Indledning.

Ved fastlæggelsen af anvendelsesområdet for en lovgivning, der fastsætter almindelige regler for den offentlige forvaltnings virksomhed, og således også ved udformningen af en lovgivning om offentlighed i forvaltningen, kan der bygges på to principielt forskellige udgangspunkter.

De to udgangspunkter afspejler i og for sig den dobbelttydighed, hvormed udtrykket »forvaltning« er behæftet, når det anvendes i betydningen »den offentlige forvaltning«. Udtrykket anvendes snart i formel betydning som betegnelse for en bestemt type eller gruppe af offentlige myndigheder, snart i materiel betydning som en betegnelse for en bestemt type af offentligretlige funktioner.

I overensstemmelse hermed kan anvendelsesområdet for en lovgivning om offentlighed i forvaltningen fastlægges enten efter et formelt eller efter et materielt kriterium.

En udformning af loven på grundlag af et rent *formelt kriterium* indebærer, at loven kun gælder for begæringer om aktindsigt, der fremsættes over for en forvaltningsmyndighed, eller - sagt med andre ord - kun gælder for dokumenter, der indkommer til eller oprettes af en forvaltningsmyndighed, men til gengæld uanset, hvilken del af dennes virksomhed dokumenterne vedrører. De problemer, der kan opstå i praksis i forbindelse med afgrænsningen af lovens anvendelsesområde efter dette kriterium, vil derfor navnlig vedrøre spørgsmålet om, hvorvidt den institution eller myndighed, en begæring om aktindsigt fremsættes over for, kan henregnes til den gruppe af offentlige myndigheder, der sammenfattes under betegnelsen »den offentlige forvaltning«.

En udformning af loven efter et rent *materielt kriterium* vil derimod indebære, at loven kun hjemler adgang til ai blive gjort bekendt med dokumenter, der fremkommer i forbindelse med udøvelse af »forvaltningsvirksomhed«, men til gengæld uanset, om denne virksomhed udøves af en forvaltningsmyndighed, en domstol eller en anden offentlig myndighed, eller eventuelt på det offentliges vegne af private selskaber eller institutioner. En anvendelse af dette kriterium forudsætter derfor en præcisering af, hvad der skal forstås ved »forvaltningsvirksomhed« i modsætning til andre former for virksomhed, der udøves af offentlige myndigheder eller i øvrigt på det offentliges vegne. Som erfaringerne fra Norge og Sverige viser - jfr. herved bl.a. nedenfor under 3 - er der betydelige vanskeligheder forbundet med at foretage en sådan præcisering.

Hermed er problemstillingen imidlertid kun skitseret i grove træk med fremhævelse af de principielle yderpunkter. Fastlæggelsen af anvendelsesområdet for en generel forvaltningslovgivning vil i praksis nødvendiggøre et mere nuanceret valg. De to kriterier er således ikke uforenelige modsætninger, men kan kombineres. Loven om offentlighed i forvaltningen kan f. eks. udformes med udgangspunkt i et formelt kriterium, men således at loven kun tillægger offentligheden adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter, der er oprettet af eller indkommet til en forvaltningsmyndighed i forbindelse med den del af myndighedens virksomhed, der har ka-

rakter af »forvaltningsvirksomhed« i en nærmere angiven forstand.

Hertil kommer, at de nævnte kriterier ikke kan betegnes som eentydige. Et formelt kriterium vil som nævnt lade lovens rækkevidde være afgrænset til den gruppe af offentlige myndigheder, der har karakter af forvaltningsmyndigheder, men tager ikke i sig selv stilling til, hvilke momenter der er afgørende herfor. Det er således muligt ved afgrænsningen på formelt grundlag såvel at lægge vægt på myndighedens rent organisatoriske placering som på de funktioner, den udøver. På tilsvarende måde kan et materielt kriterium forekomme i forskellige fremtrædelsesformer.

Disse spørgsmål vil blive behandlet mere udførligt i det følgende.

Som indledningsvis anført er den her omhandlede problemstilling ikke særegen for loven om offentlighed i forvaltningen, men melder sig ved udformningen af enhver generel forvaltningslovgivning. Til illustration kan der henvises til *Betænkning om Statens og Kommunernes Erstatningsansvar* (Nr. 214/1959) side 14 f., *Betænkning om begrundelse af forvaltningafgørelser og administrativ rekurs m.v.* (Nr. 657/1972) side 41, *Betænkning fra Udvalget vedrørende den statslige revisions struktur* (Nr. 729/1975) side 14-15 og *Betænkning om offentlige registre* (Nr. 767/1976) side 159f. samt til *Carl Aage Nørgaard:* »Ombudsmandens kompetence«, *Festskrift til Stephan Hurwitz* (1971) side 371 ff.

2. Gældende ret.

a. Afgrænsningen af anvendelsesområdet for den gældende offentlighedslov må foretages med udgangspunkt i denne lovs § 1, stk. 1, hvorefter »enhver kan forlange at blive gjort bekendt med *dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning«.*

Udtrykket »den offentlige forvaltning« synes i den givne sproglige sammenhæng alene at kunne opfattes i formel forstand, jfr. herved formuleringen *»behandling* i den offentlige forvaltning« samt *kommentaren* side 26 og *Nørgaard,* a.st. side 384. Spørgsmålet om den nærmere fastlæggelse af lovens anvendelsesområde er dog ikke afgjort hermed. Det kan således for det første give anledning til overvejelser, om og i bekræftende fald i hvilket omfang der ved bedømmelsen af, hvorvidt en myndighed bør henregnes til »den offentlige forvaltning« udover på dens rent organisatoriske placering tillige skal lægges vægt på, hvilke funktioner den udøver, d.v.s. om et materielt kriterium indgår som led i afgrænsningen på formelt grundlag. For det andet er det et spørgsmål, om udtrykket »dokumenter i *sager«* i offentlighedslovens § 1, stk. 1, må antages at indebære en begrænsning af lovens anvendelsesområde på materielt grundlag.

b. Spørgsmålet om, på hvilken måde afgrænsningen nærmere skal ske, er ikke taget op til mere indgående behandling i forarbejderne til loven. Bemærkningerne til lovforslaget, F.T. 1969/70 tillæg A sp. 585 f., indeholder alene - i nøje tilslutning til bemærkningerne til den tilsvarende bestemmelse i kommissionsudkastet, offentlighedskommissionens betænkning side 60, jfr. også bemærkningerne til partsoffentlighedslovens § 1, F.T. 1963/64 tillæg A sp. 1350 - følgende udtalelse til belysning af spørgsmålet:

> »Udtrykket »den offentlige forvaltning« omfatter ikke blot den del af forvaltningsmyndighedernes virksomhed, der går ud på at udfærdige offentligretlige retsakter, men også anden offentlig virksomhed, såsom trafik, undervisning, byggeri, landbrug, indgåelse af kontraktsforhold og konsultativ virksomhed.
>
> Loven finder endvidere anvendelse, hvadenten den nævnte virksomhed udøves af de almindelige forvaltningsmyndigheder inden for stat og kommune, af særlige nævn eller råd (f. eks. taksationskommissioner, landvæsensretter, ankenævn m.v.), eller af særlige forvaltningsenheder, såsom købstadskommunale havne, selvejende kirker, forsorgscentre m.v. Også midlertidige udvalgs og kommissioners virksomhed er omfattet af loven, såvel som organer, hvis virksomhed udelukkende er af konsultativ karakler, f. eks. retslægerådet. Koncessionerede selskaber og selskaber, hvori det offentlige er aktionær eller interessent eller lignende, vil derimod ikke - uanset arten af den virksomhed de udøver - være omfattet af lovens bestemmelser. Det samme gælder de kommunale fællesskaber, der er oprettet i selskabsform, f. eks. kraftværker. Institutioner, der modtager tilskud fra det offentlige, vil ikke af den grund være omfattet af loven.
>
> Lovforslaget omfatter, ligesom partsoffentlighedsloven, ikke den forvaltning, der hører under domstolene, jfr. herved bl. a. retsplejelovens § 14.
>
> Medens det er klart, at folketinget og de egentlige folketingsudvalg ikke omfattes af loven, kan udtrykket »den offentlige forvaltning« rejse visse afgrænsningsproblemer med hensyn til andre myndigheder med tilknytning til folketinget. Uden for loven falder statsrevisionen og folketingets ombudsmand, der på folketingets vegne har indseende med forvaltningen. For så vidt angår udvalg, nævn m.v., der består af folketingsmedlemmer, og som nedsættes ved lov, må vægten lægges på en

vurdering af, om de overvejende er udøvere af administrative funktioner eller alene har karakter af et parlamentarisk tilsyn med forvaltningen.«

c. Bemærkningerne til lovforslaget tager ikke med sikkerhed stilling til, efter hvilke retningslinier afgrænsningen af udtrykket »den offentlige forvaltning« i offentlighedslovens § 1, stk. 1, nærmere skal foretages.

I de vejledende udtalelser, som justitsministeriet har afgivet om offentlighedslovens rækkevidde i den nævnte henseende, har det været lagt til grund, at afgrænsningen i overvejende grad må ske på grundlag af en bedømmelse af institutionens placering i organisatorisk henseende, idet dette efter justitsministeriets opfattelse normalt vil give den klareste afgrænsning. Der har således kun været lagt vægt på en bedømmelse af organets funktioner i de tilfælde, hvor myndighedens eller institutionens organisatoriske placering kan frembyde særlig tvivl, jfr. som et eksempel herpå sidste afsnit af den citerede motivudtalelse vedrørende visse ved lov nedsatte udvalg, nævn m.v., der består af folketingsmedlemmer. Der henvises i øvrigt til afsnit B nedenfor side 86ff. samt til *kommentaren* side 26ff., navnlig side 30f., *L. Grønning-Nielsen* i Undervisningsministeriets tidsskrift for 1970 side 497 ff. og *Carl Aage Nørgaard* i *Festskrift til Stephan Hurwitz* (1971) side 380–83 og side 385, jfr. *samme* i Forvaltningsret, Sagsbehandling (1972) side 115-16. Den sidstnævnte forfatter giver dog udtryk for, at der ved afgrænsningen af lovens anvendelsesområde specielt i forhold til institutioner af privat karakter i videre omfang bør lægges vægt på, om der udøves funktioner af materiel forvaltningsretlig karakter, jfr. nærmere herom nedenfor side 90.

d. Den ovenfor under pkt. b gengivne udtalelse i bemærkningerne til lovforslaget synes ikke at indeholde holdepunkter for at antage, at det med anvendelsen af udtrykket »dokumenter i *sager*, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning«, var tilsigtet at fastsætte en yderligere begrænsning af lovens anvendelsesområde efter et materielt kriterium. Det anføres tværtimod, at udtrykket »den offentlige forvaltning« ikke blot omfatter den del af forvaltningsmyndighedernes virksomhed, der går ud på at udfærdige offentligretlige retsakter, »men også anden offentlig virksomhed, såsom trafik, undervisning, byggeri, landbrug, indgåelse af kontraktsforhold og konsultativ virksomhed«. Bemærkningerne indeholder ingen antydning af, at udtrykket »sager« skulle føre til nogen indskrænkning i denne vide angivelse af lovens anvendelsesområde.

På denne baggrund har justitsministeriet i sin praksis hidtil fastholdt, at afgrænsningen af lovens anvendelsesområde alene burde ske efter et formelt/organisatorisk kriterium, jfr. herved ovenfor under pkt. c. Det har således været justitsministeriets opfattelse, at loven giver adgang til aktindsigt med hensyn til dokumenter, der oprettes af eller indgår til en forvaltningsmyndighed, uanset arten af dennes virksomhed, medmindre der for særlige sagstyper er gjort særlig undtagelse, jfr. herved justitsministeriets vejledning under pkt. 10–11 og justitsministeriets notat om adgang til aktindsigt i hospitalsjournaler, der er optrykt i F.T. 1971/72 tillæg B sp. 3733-3738, samt nedenfor i kapitel V. Dette svarer ligeledes til den overvejende opfattelse i den juridiske litteratur, jfr. således navnlig *kommentaren* side 32 f. og *Carl Aage Nørgaard,* Forvaltningsret, Sagsbehandling (1972) side 114–15, men anderledes i relation til Partsoffentlighedsloven *Erik Harder,* Kommunens Lov og Ret (1965) Bd. II side 28.

Dette standpunkt kan imidlertid ikke fastholdes fuldtud efter den i *U.f.R. 1975* side 763 refererede højesteretsdom. Ved dommen blev det med 5 dommerstemmer mod 2 antaget, at forholdet mellem en patient og den læge eller det sygehus, der behandler patienten, ikke efter en naturlig forståelse af lovens § 1, stk. 1, og § 10, stk. 1, kan anses som »en sag, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning«. Dette begrundes af flertallet med, at lovens enkelte bestemmelser viser, at den har for øje tilfælde, hvor der foreligger en sag i gængs forstand, som behandles af den offentlige forvaltning, samt til, at det hverken i lovens tekst eller dens forarbejder er omtalt, at den skulle finde anvendelse på patienters adgang til sygehusjournaler. Mindretallet fandt derimod under henvisning til, at man ved lovforberedelsen har haft for øje, at det kan være nødvendigt at nægte partsindsigt i dokumenter, der indeholder oplysning om partens helbredstilstand, samt til lovens generelt vide sigte ikke, at lovens anvendelsesområde uden særlige holdepunkter i modsat retning kan begrænses i den nævnte henseende. Såvel flertallet som mindretallet gav udtryk for, at spørgsmålet om adgang til sygehusjournaler er egnet til regulering ved særlige bestemmelser.

Højesteretsdommen vedrører direkte kun spørgsmålet om adgang til at blive gjort bekendt med en sygehusjournal, der udelukkende har været anvendt i forbindelse med behandling på et offentligt sygehus. Hertil kommer, at dommens præmisser i hvert fald delvis synes ret konkret begrundet i særlige forhold, der kan gøre sig gældende i den rent lægelige behandlingssituation. Hvorvidt og i bekræftende fald i hvilket omfang dommen bør tillægges betydning i forhold til andre grene af det offentliges servicevirksomhed, navnlig for så vidt angår patient- eller klientbehandlingen inden for den sociale sektor, kan ikke mindst på baggrund af den ovenfor side 80 f citerede motivudtalelse give anledning til betydelig tvivl. Rækkevidden af den af højesteret antagne begrænsning af lovens almindelige anvendelsesområde lader sig således næppe fastlægge helt præcist alene på grundlag af den foreliggende dom. Om spørgsmålet i almindelighed samt specielt om dommens betydning for de sagstyper, hvori sygehusjournaler indgår, henvises i

øvrigt til rapporten fra arbejdsgruppen vedrørende sygehusjournaler, navnlig side 424f samt til det nedenfor kapitel V, side 97 anførte.

3. Fremmed ret.

a. Norge.

1°. Efter den norske *offentlighedslovs* § 1 gælder loven »for all forvaltningsvirksomhet, hvor et offentlig organ handler på vegne av stat eller kommune, bortsett fra forretningsvirksomhet«.

Denne bestemmelse hidrører fra justisdepartementets lovudkast (Ot.prp. nr. 70 1968/69), idet departementet dog foruden undtagelsen for forretningsvirksomhed havde foreslået en udtrykkelig undtagelse for forretningsdrivende organer. Udkastet blev på dette punkt ændret af odelstingets justiskomité, jfr. innstilling O.XIV 1969/70 side 9.

Det norske offentlighedsudvalg havde derimod i innstillingen fra 1967 foreslået lovens almindelige rækkevidde afgrænset stort set enslydende med forvaltningslovens § 1, jfr. nærmere om denne bestemmelse nedenfor under pkt. 4°.

2°. Det følger af den nævnte bestemmelse i offentlighedslovens § 1, at der ved afgrænsningen af lovens anvendelsesområde anlægges både et *materielt* kriterium, idet loven kun omfatter forvaltningsvirksomhed (bortset fra forretningsvirksomhed) og et *organisatorisk* kriterium, idet denne virksomhed skal udøves af offentlige organer på statens eller kommunernes vegne. Det førstnævnte kriterium må dog utvivlsomt anses for det overvejende.

I så henseende bemærkes, at en positiv afgrænsning af begrebet »forvaltningsvirksomhed« som forudset i justisdepartementets bemærkninger til bestemmelsen, jfr. propositionen side 29-30, har vist sig at være förbundet med betydelige vanskeligheder. Som funktioner, der med sikkerhed må anses for omfattet af udtrykket, kan dog f. eks. nævnes myndighedsudøvelse i forhold til borgerne, offentlig servicevirksomhed og myndighedernes interne forvaltning, jfr. nærmere *Frihagen:* Offentlighetsloven med kommentarer (2. udg. 1974) side 49 ff., samt justisdepartementets vejledning side 6.

En negativ afgrænsning af begrebet fører til, at hverken lovgivende eller dømmende virksomhed er omfattet af loven. Da udtrykket »offentlig organ« skal forstås i videre betydning og alene tjener til at udelukke institutioner af privat karakter, jfr. nærmere nedenfor 2. sp., indebærer dette i sin konsekvens, at forvaltningsvirksomhed, der udøves af stortinget og stortingsorganer samt af domstolene, skulle være undergivet offentlighed, medens dette omvendt ikke skulle være tilfældet for så vidt angår judicielle funktioner, der udøves af administrative organer.

Gældende ret er dog kun i begrænset omfang i overensstemmelse hermed. Allerede i bemærkningerne til lovforslaget har justisdepartementet således givet udtryk for, at afgrænsningen af begrebet »forvaltningsvirksomhed« ikke bør föres til sin yderste konsekvens, jfr. a.st. side 30, hvor det for så vidt angår stortinget og tilhørende organer f. eks. anføres:

> »Det følger således av seg selv at Stortinget og de organer som er underlagt dette - Riksrevisjonen og Stortingets Ombudsmann for forvaltningen - ikke faller inn under loven selv om f. eks. Stortinget i en viss utstrekning utøver forvaltningsmyndighet . . .«

I forhold til den dømmende magt anføres det derimod i bemærkningerne, at domstolenes forvaltningsvirksomhed, f. eks. registrerings- og notarialforretninger, er omfattet af loven i modsætning til de dømmende funktioner. Omvendt antages administrative organers afgørelsesmyndighed, som nærmest er af dømmende karakter, desuagtet at være omfattet af loven under henvisning til at »dette begrepet ikke har så skarpe konturer, og fordi det er naturlig at loven får anvendelse på all virksomhet som forvaltningsmyndighetene driver« a.st. side 30. Dette gælder dog ikke, såfremt judicielle funktioner udøves af organer, dér ikke traditionelt regnes som forvaltningsorganer, men som heller ikke har domstolsstatus.

I overensstemmelse med lovens forarbejder er det i praksis herefter antaget, at hverken Stortinget eller stortingsorganer er omfattet af adgangen til aktindsigt. For så vidt angår ombudsmandsinstitutionen er der dog på andet grundlag etableret en offentlighedsordning, jfr. årsmeldingerne for 1971 side 7-8 og 1976 side 8 f. Domstolene er derimod omfattet af loven for så vidt angår deres administrative virksomhed, og administrative myndigheder uanset arten af den virksomhed, der udøves (når bortses fra forretningsvirksomhed). Dette gælder dog ikke for visse administrative organer uden for det sædvanlige hierarki, uanset at de ikke har domstolsstatus. Der henvises nærmere til *Frihagen,* a.st. side 52-58 og vejledningen side 5-6.

De tvivlsspørgsmål, der vil kunne opstå ved afgrænsningen af udtrykket »forvaltningsvirksomhed«, kan bindende afgøres af regeringen med hjemmel i offentlighedslovens § 11. Dette er sket i et vist omfang, jfr. herved *Frihagen,* a.st. side 386ff.

Som nævnt har udtrykket *»offentlig organ«* navnlig til formål at udskille private institutioners udøvelse af offentlig forvaltningsvirksomhed fra lovens anvendelsesområde. Sådan virksomhed udøves dog formentlig kun i forholdsvis få tilfælde af rent private institutioner. Udtrykket tjener da også til at fastlægge lovens rækkevidde i forhold til selskaber, selvejende institutioner m.v., hvori det offentlige har sikret sig indflydelse.

Det antages således, at aktieselskaber i almindelighed falder uden for offentlighedsloven, selv om selskabet fuldtud ejes af det offentlige, jfr. justisdepartementets vejledning side 6 og *Frihagen,* a.st. side 62-64, men anderledes *Audvar Os,* Lov og Rett 1971 side 195-96. Det samme må tilsvarende

gælde for andre selskabsformer. Den nævnte indskrænkende fortolkning af lovens anvendelsesområde har navnlig i forhold til kommunerne givet anledning til kritik fra pressens side, jfr. *Frihagen,* a.st. side 63.

Det antages endvidere, at heller ikke virksomhed, der drives af private stiftelser eller organisationer med offentlig støtte, er omfattet af loven, medmindre det offentliges indflydelse er helt dominerende og virksomheden offentligretligt præget, jfr. *Frihagen,* a.st. side 64.

Udtrykket *»på vegne av stat eller kommune«* har omvendt til hensigt at udskille situationer, hvor offentlige organer (undtagelsesvis) handler for en privat person eller virksomhed. Som muligt eksempel herpå nævnes af *Frihagen,* a.st. side 66 udenrigsministeriets medvirken ved arveopgør og arveoverførsler fra udlandet.

For så vidt angår rækkevidden af undtagelsen for det offentliges *forretningsvirksomhed* henvises til kapitel V vedrørende offentlighedslovens saglige anvendelsesområde, jfr. nedenfor side 101.

3°. At en offentlig myndigheds virksomhed ikke er omfattet af loven indebærer alene, at myndigheden ikke selv har pligt til at efterkomme begæringer om aktindsigt. I det omfang, sagens dokumenter tillige har været under behandling hos en forvaltningsmyndighed, vil en begæring om aktindsigt på sædvanlig måde kunne fremsættes over for denne, jfr. *Frihagen,* a.st. side 53-54 og 57.

4°. Reglerne om partsoffentlighed findes i Norge i forvaltningslovens §§ 18–20. Afgrænsningen af denne lovs almindelige anvendelsesområde findes i lovens § 1, der efter lovændringen i 1977 har følgende ordlyd:

> »Loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Som forvaltningsorgan reknes i denne lov ethvert organ for stat eller kommune. Privat retssubjekt reknes som forvaltningsorgan for så vidt det på vegne av stat eller kommune treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift.«

Af lovens § 3 følger det dog, at bl.a. reglerne i kapitel IV (herunder §§ 18-20) kun finder anvendelse i sager vedrørende udstedelse af »enkeltvedtak« dvs. sager, hvor der skal træffes afgørelse vedrørende enkeltpersoners rettigheder eller pligter. Reglerne i forvaltningsloven gælder ikke for domstolene, jfr. § 4.

Anvendelsesområdet for reglerne om aktindsigt i forvaltningsloven må herefter betegnes som både mere og mindre vidtgående end efter offentlighedsloven:

Det følger således af forvaltningslovens § 1, at private retssubjekter, der på statens eller kommunernes vegne er tillagt myndighed til at udstede retsakter, er omfattet af denne lov. Offentlighedsloven omfatter som nævnt alene »offentlige organer«.

På den anden side falder domstolenes virksomhed i det hele uden for forvaltningsloven, hvorimod der efter offentlighedsloven er adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter vedrørende domstolenes administrative funktioner. Hertil kommer, at reglerne om partsoffentlighed kun vedrører sager, hvor der skal træffes en forvaltningsafgørelse i den ovennævnte forstand i forhold til parten. Udtrykket »forvaltningsvirksomhed« i offentlighedsloven omfatter alle arter af den offentlige sektors virksomhed (når bortses fra forretningsvirksomhed), f. eks. også servicevirksomhed og myndighedernes egenforvaltning.

Om baggrunden for denne forskel i retsstillingen er det i bemærkningerne til offentlighedslovforslaget anført, at justisdepartementet vel er enig i, at reglerne om offentlighed - som foreslået af forvaltningskomitéen og offentlighetsudvalget - stort set bør have samme rækkevidde som reglerne i forvaltningsloven, men at departementet har fundet det hensigtsmæssigt med en anden og enklere formulering af bestemmelsen, uanset at dette medfører visse forskelle med hensyn til realiteten, jfr. ot.prp. nr. 70 (1968/69) side 26. Om ændringerne af forvaltningslovens § 1 henvises i øvrigt til ot.prp. nr. 3, 1976/77 side 53 f.

b. Sverige.

1°. Anvendelsesområdet for den svenske offentlighedslovgivning har hidtil været angivet i tryckfrihetsförordningens 2. kap. § 2, som »hos stats- eller kommunal myndighet förvarade handlingar...« Rækkevidden af dette udtryk har været uddybet i form af opregningen i forordningens 2. kap. § 3, der har haft følgende ordlyd:

> »Med statsmyndighet förstås i detta kapitel statsdepartementen, försvarets kommandoexpedition, riksdagen och allmänna kyrkomötet, deras avdelningar, udskott, nämnder, fullmäktige, deputerade och revisorer, domstolar och ämbetsverk samt övriga till statens förvaltning hörande myndigheter och innrättninger, nämnder, kommmissioner och kommittéer.
>
> Med kommunalmyndighet förstås i detta kapitel alla till kommunal styrelse eller förvaltning hörande stämmor och representationer, myndigheter, styrelser, kollegier, nämnder, råd, kommmissioner, revisorer, utskott och kommittéer jämte underlydande verk och inrättningar.«

Den svenske »offentlighets- og sekretesslagstiftningskommitté« af 1969 foreslog i betænkningen SOU 1975:22 tryckfrihetsförordningens organisatoriske rækkevidde affattet på følgende måde:

> »Med myndighet förstås i detta kapitel rigsdagen och kommunala beslutande församlingar samt varje annat statsligt och kommunalt organ, som har att fatta beslut självständigt.«, jfr. kapitel 5 § 2 i kommittéens udkast til en ny yttrandefrihetsgrunnlag (side 37).

Et identisk myndighedsbegreb foresloges anvendt i komitéens udkast til lag om allmänna handlingar, jfr. udkastets § 1.

Komitéens forslag byggede i det væsentlige på et forslag fra den tidligere offentlighetskomité, jfr. herved SOU 1966:60 side 12 sammenholdt med side 130-135. Komitéen fandt denne affattelse af offentlighedsreglernes organisatoriske anvendelsesområde mere tilfredsstillende end den gældende bestemmelse. Dette må ses på baggrund af, at bestemmelsen ikke alene skulle tjene til at afgrænse myndighedsbegrebet i forhold til organer, der ikke er omfattet af loven (dvs. i det væsentlige privatretlige institutioner), men også være afgørende for, hvornår et organ har status som en selvstændig myndighed i lovens forstand (dvs. de spørgsmål, der for dansk rets vedkommende reguleres af offentlighedslovens § 5, nr. 3-5). Der henvises nærmere til SOU 1975:22 side 135-141.

I forbindelse med grundlovsrevisionen i 1976, der er trådt i kraft den 1. januar 1978, har man imidlertid foretrukket at regulere spørgsmålet om begrebet »samme myndighed« i en særskilt bestemmelse (TF 2. kap. § 8) samt alene at foretage en lovteknisk forenkling af grundlovskapitlets ydre organisatoriske anvendelsesområde, hvorved den enumerative opregning af myndighedsbegrebet er afskaffet. I TF 2. kap. § 5 hedder det nu, at »med myndighet likställas i detta kapitel riksdagen, allmännt kyrkomöte och beslutande kommunal församling.« At den opregnende beskrivelse således er opgivet er ikke ensbetydende med noget reelt brud med den hidtidige retstilstand, der tværtimod forudsættes videreført, jfr. herved prop. 1975/76:160 side 133ff.

2°. Det fremgår af det under 1° anførte, at den svenske offentlighedsordning har et væsentligt bredere anvendelsesområde end efter norsk og dansk ret, idet såvel domstolene - både i deres dømmende og administrative funktioner - som rigsdagen og dertil hørende institutioner er omfattet af reglerne. Denne forskel er i det væsentlige historisk begrundet.

Den nærmere afgrænsning af tryckfrihetsförordningens organisatoriske rækkevidde har - formentlig som følge af den enumerative beskrivelse af myndighedsbegrebet - givet anledning til en række tvivlsspørgsmål i praksis, der dog må ses i sammenhæng med, at myndighedsbegrebet som nævnt har tjent til at regulere også andre spørgsmål end de tilsvarende bestemmelser i norsk og dansk ret, jfr. herved (SOU 1975:22) side 135-141, prop. 1975/76:160 side 133ff. samt ovenfor under pkt. 1°.

Som i Danmark omfatter udtrykket »myndighet« ikke alene organer, der har beføjelse til at udstede retsakter, men skal tages i videre forstand, jfr. herved *Elsin.* Allmänna Handlingars Offentlighet och Sekretess (1965) side 11. Begrebet fastlægges i øvrigt af denne forfatter a.st. side 11-12 således:

> »För att ett organ skall anses vara statsmyndighet fordras att organet utövar statlig verksamhet i de former och den ordning som för dylik förvaltning föreskrivs i lag och författning. För att organ skall anses vara kommunalmyndighet fordras, att det hör till kommunal styrelse eller förvaltning, dvs att organet utövar kommunal verksamhet i den ordning som föreskrivs i kommunallagarna.«

En stort set enslydende begrebsfremstilling findes i betænkningen om offentlighedsprincippets anvendelse på nordiske samarbejdsorganer (NU 14/74) side 15.

Afgrænsningsproblemer i forhold til de organer, der ikke er omfattet af offentlighedslovgivningen, opstår i svensk ret som følge af det vide myndighedsbegreb navnlig i forhold til institutioner af privat karakter. I praksis er det antaget, at privatretligt organiserede institutioner, såsom stiftelser, foreninger, aktieselskaber o.s.v., der alene har til formål at drive erhvervsvirksomhed, ikke er omfattet af offentlighedsordningen. Det tillægges ikke herved betydning, at bestyrelse, revision eller andre tilsynsorganer er statsligt eller kommunalt udpeget. Omfanget af den statslige eller kommunale aktiebesiddelse, tilskudsgivning og lignende og den deraf følgende indflydelse på virksomhedens drift er ligeledes uden betydning.

Det antages derimod, at privatretligt organiserede institutioner, der udøver offentligretlige funktioner, har karakter af »myndighet« i tryckfrihetsförordningens forstand. Dette gælder f. eks, AB Svensk Bilprovning for så vidt angår de obligatoriske bilsyn. Der henvises nærmere til *Elsin,* a.st. side 11-13, Offentlighetsprincipen och Myndigheterna (8. oplag 1976) side 11-12, NU 14/74 side 14–15 og *Nils Herlitz* i T.f.R. 1971 side 287-288 med yderligere henvisninger. En mere generel analyse af myndighedsbegrebet efter svensk ret er foretaget af *Håkan Strömberg* i Förvaltningsrättslig Tidskrift 1972, side 233 ff.

4. Udvalgets overvejelser.

a. Efter udvalgets opfattelse er det utvivlsomt, at man opnår den klareste afgrænsning af offentlighedsprincippets almindelige anvendelsesområde ved - som i den gældende lov - at tage sit udgangspunkt i et formelt kriterium, *således at der kun hjemles adgang til aktindsigt i dokumenter, der indkommer til eller oprettes af en forvaltningsmyndighed.*

Denne klarhed indebærer på den anden side, at den del af domstolenes og folketingsorganernes virksomhed, der eventuelt kan karakteriseres som »forvaltningsvirksomhed«, falder uden for loven, hvorimod omvendt administrative

organers funktioner af klart judiciel karakter er undergivet adgangen til aktindsigt. Endvidere er offentlige forvaltningsfunktioner, der udøves af private institutioner, ikke omfattet af loven.

Udvalget finder imidlertid ikke, at dette forhold udgør nogen tilstrækkelig vægtig grund til at foreslå den gældende lovs almindelige anvendelsesområde helt eller delvis omformuleret *på grundlag af et kriterium med udgangspunkt i de funktioner, der udøves.* Til støtte for udvalgets opfattelse taler navnlig følgende grunde:

En angivelse af lovens almindelige anvendelsesområde, hvorefter adgangen til aktindsigt skulle omfatte ethvert dokument, der fremkommer i forbindelse med udøvelsen af »offentlig forvaltningsvirksomhed« el. lign., vil for det første utvivlsomt være forbundet med betydelige praktiske afgrænsningsvanskeligheder. Dette vil efter udvalgets opfattelse også gælde en udvidelse af lovens anvendelsesområde, hvorefter det gældende afgrænsningskriterium vel bibeholdes, men således at domstolenes og folketingsinstitutionernes »administrative« virksomhed ved en udtrykkelig generel bestemmelse inddrages under loven. Det kan i denne forbindelse anføres, at ombudsmandslovens § 1, stk. 1, oprindelig var affattet således, at dommerfuldmægtige i deres administrative virksomhed var undergivet ombudsmandens tilsyn. Dette gav i praksis anledning til tvivl med hensyn til rækkevidden af ombudsmandens kompetence, jfr. herved diskussionen mellem *Stephan Hurwitz* og *Niels Harbou* i U.f.R. 1959 B h.h.v. side 17ff. og 109ff. samt side 63 f. og 147 samt *Max Sørensen,* Statsforfatningsret (2. udg. 1973 ved Peter Germer) side 162. Ordningen blev ophævet ved lov nr. 205 af 11. juni 1959. Om det tilsvarende spørgsmål i forhold til institutioner af privat karakter henvises til bemærkningerne nedenfor side 91ff.

Det må dernæst understreges, at fastlæggelsen af det almindelige anvendelsesområde for lovgivningen om offentlighed i forvaltningen ikke bør ske i isolation. Loven om offentlighed i forvaltningen er et led i den gradvise udbygning af retssikkerhedsgarantierne i videste forstand i den offentlige forvaltning, der foregår i disse år, og må derfor udformes således, at den på den mest hensigtsmæssige måde kan indpasses i dette kompleks af regler for netop den offentlige forvaltnings virksomhed. En udvidelse af loven som den nævnte både i forhold til domstolene og folketingsorganerne og i forhold til institutioner, der ikke i sig selv er offentlige myndigheder, ville være udtryk for et principielt brud med de retningslinier, der hidtil har været fulgt ved fastlæggelsen af anvendelsesområdet for generel forvaltningslovgivning ikke alene for så vidt angår sagsbehandlingsreglerne, men også i forhold til reglerne om den efterfølgende kontrol med forvaltningen, navnlig domstols- og ombudsmandskontrollen.

Hertil kommer for det tredje, at hensynet til retssikkerheden og til at sikre offentlighed og information specielt omkring domstolenes og folketingsorganernes virksomhed allerede i betydeligt omfang er sikret ad anden vej, f. eks. for domstolenes vedkommende i tinglysningsloven og retsplejeloven, jfr. herved offentlighedskommissionens betænkning side 24–26. I det omfang, der måtte være behov for en udbygning heraf, bør dette efter udvalgets opfattelse snarere gennemføres ved en ændring af de særlige regler, der gælder for de pågældende myndigheder, end ved en generel udvidelse af anvendelsesområdet for lov om offentlighed i forvaltningen, som måtte forventes at give anledning til væsentlige praktiske vanskeligheder.

Udvalget finder således, at man ved fastlæggelsen af det almindelige anvendelsesområde for loven om offentlighed i forvaltningen bør fastholde det hidtidige formelt organisatoriske kriterium som det principielle udgangspunkt. Der kan dog i forbindelse med lovens revision være anledning til at overveje, om den grænsedragning mellem myndigheder og institutioner, der efter den praksis, der har udviklet sig, anses for omfattet, henholdsvis ikke omfattet, af den gældende lov, i alle henseender kan betragtes som tilfredsstillende. Dette spørgsmål behandles nedenfor under B.

b. Som nævnt ovenfor side 81 har højesteret ved en dom af 17. juni 1975 (U.f.R. 1975 side 763) bl. a. på grundlag af en fortolkning af udtrykket »dokumen-

ter i sager« i den gældende lovs § 1, stk. 1, antaget, at sygehusbehandling ikke er omfattet af loven. Efter gældende ret er fastlæggelsen af lovens almindelige rækkevidde således undergivet en negativ afgrænsning *på grundlag af et materielt kriterium,* der indebærer, at visse sagstyper ikke kan anses for omfattet af loven, fordi de - som det udtrykkes i dommen - ikke kan anses for »sager i gængs forstand«.

Denne retstilstand må for en lovgivningspolitisk betragtning forekomme mindre hensigtsmæssig, idet en afgrænsning baseret på et ikke nærmere defineret sagsbegreb kan give anledning til betydelig tvivl med hensyn til lovens saglige rækkevidde.

I det omfang, der måtte være et klart behov for generelt at unddrage dokumenter vedrørende visse typer af virksomhed, som udøves af offentlige myndigheder og institutioner, fra adgangen til aktindsigt, og lovens almindelige undtagelsesbestemmelser ikke frembyder en tilfredsstillende løsning, bør der efter udvalgets opfattelse i givet fald i stedet udformes særlige undtagelsesbestemmelser i loven, der indeholder en udtrykkelig og så vidt muligt præcis angivelse af de undtagne sagsområder.

Der henvises herom til kapitel V.

B. Den nærmere afgrænsning af lovens organisatoriske anvendelsesområde.

1. Gældende ret.

a. Udtrykket »den offentlige forvaltning« i offentlighedslovens § 1, stk. 1, skal som anført i bemærkningerne til lovforslaget (gengivet ovenfor side 80f) forstås i vid forstand som omfattende alle typer af forvaltningsmyndigheder ikke alene inden for stat og kommune, men også de såkaldte særlige forvaltningsenheder, der har karakter af selvstændige retssubjekter, f. eks. Danmarks Nationalbank, Danmarks Radio og på lokalt plan selvejende kirker og de tidligere købstadskommunale havne. Der henvises i øvrigt nærmere til *kommentaren* side 26 f. Udtrykket »den offentlige forvaltning« giver imidlertid anledning til problemer om afgrænsningen over for andre typer af myndigheder og institutioner m.v., der udøver offentligretlige funktioner.

Lignende afgrænsningsproblemer har foreligget i relation til ombudsmandslovens § 1, stk. 1, hvorefter folketingets ombudsmand har indseende med »statens civile og militære forvaltning samt kommunernes forvaltning«. I en konkret sag, der vedrørte Det danske Hedeselskab, har ombudsmanden givet udtryk for det ønskelige i, »at der ved fastlæggelsen af området for ombudsmandens kompetence tages hensyn til tilsvarende afgrænsning i nyere lovgivning om forvaltningens sagsbehandling, således navnlig loven om offentlighed i forvaltningen« jfr. *F.O.B. 1972* side 82f samt *Carl Aage Nørgaard* i *Festskrift til Stephan Hurwitz* (1971) side 384-86.

En nærmere afgrænsning af offentlighedslovens anvendelsesområde i formel henseende lader sig i øvrigt mest hensigtsmæssigt foretage negativt i form af en opregning af de hovedtyper af myndigheder, institutioner m.v., der ikke anses for omfattet af loven:

1°. *Folketinget og dertil hørende institutioner.*
Som anført i bemærkningerne til lovforslaget (gengivet ovenfor side 80f) er hverken selve folketinget eller de organer, der organisatorisk har tilknytning til folketinget, undergivet reglerne i lov om offentlighed i forvaltningen. Adgangen til aktindsigt efter loven omfatter således hverken de i henhold til grundloven eller folketingets forretningsorden nedsatte folketingsudvalg, de af folketinget valgte statsrevisorer eller folketingets ombudsmand.

For de nævnte organers vedkommende er dokumentoffentlighed dog i et vist omfang tilvejebragt på andet grundlag.

For så vidt angår *brevveksling mellem folketingsudvalg og ministerierne* har der siden 1969 eksisteret en ordning, hvorefter genparter af disse dokumenter i et vist omfang løbende fremlægges i folketingssekretariatets ekspeditionskontor til eftersyn for presselogens medlemmer, jfr. nærmere *Juridisk Grundbog* (3. udg. 1975) side 107-08. En tilsvarende ordning er i 1976 etableret for så vidt angår ministerredegørelser, der i henhold til statsregnskabsloven sendes til statsrevisorerne, jfr. herved statsministeriets skrivelse af 12. maj 1976 til henholdsvis samtlige ministerier og statsrevisoratet.

I *ombudsmandsinstitutionen* følges med hensyn til offentlighed følgende praksis:

En sag, der har været realitetsbehandlet i ombudsmandsinstitutionen, vil i et vist omgang - hvad enten sagen skyldes en klage eller er optaget af egen drift - være undergivet offentlighed fra det tidspunkt, hvor ombudsmandens udtalelse foreligger. Ordningen, der har været i kraft i en længere årrække, fungerer nærmere således, at pressen kan få udleveret (eller tilsendt) genparter af ombudsmandens udtalelser; i praksis sker dette normalt på grundlag af ugentlige henvendelser til ombudsmandens kontor.

Det, der i givet fald udleveres til pressen, er således normalt alene ombudsmandens afsluttende skrivelse. Der kan dog også udleveres udtalelser m.m., som ombudsmanden har indhentet til brug for sin behandling af sagen, men derimod ikke kopier af dokumenter i vedkommende forvaltningsmyndigheds sag. Disse vil i øvrigt i forbindel-

se med udtalelsens afgivelse blive returneret til vedkommende styrelse eller til klageren. Det må dog herved bemærkes, at ombudsmandens skrivelser som oftest er meget udførlige, idet de indeholder en detailleret fremstilling af sagens faktum samt af klagerens og den indklagede myndigheds anbringender. De sager, der senere omtales i beretningen, gengives i reglen i anonymiseret form for så vidt angår klagere og andre enkeltpersoner. Af hensyn til tavshedspligtforskriften i ombudsmandslovens § 8 er der som led i den ovenfor omtalte udleveringsordning truffet aftale med pressens repræsentanter om at undlade offentliggørelse af navne på klagere m.v. Ordningen fungerer som sådan kun i forhold til pressen, men efter en konkret bedømmelse i det enkelte tilfælde vil genparter af afgivne udtalelser kunne udleveres til andre, der har en rimelig interesse heri, f. eks. til videnskabeligt brug. I disse tilfælde vil navne normalt være udeladt.

En videregående offentlighedsordning praktiseres dog i form af kontradiktion i forhold til den, der er klager i en sag, idet fotokopier af indhentede udtalelser fra de myndigheder, klagen vedrører, ex officio tilsendes klageren, hvis det skønnes rimeligt, at han får adgang til at fremsætte bemærkninger hertil, inden ombudsmandens udtalelse afgives. En klager vil endvidere efter begæring kunne få tilsendt fotokopi af de udtalelser, ombudsmanden har indhentet, medmindre dokumentet vil være omfattet af en af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. Fremsætter klageren derudover begæringen om at få tilsendt fotokopier af dokumenterne i vedkommende forvaltningsmyndigheds sag, vil begæringen normalt blive oversendt til den pågældende myndighed til afgørelse.

Der henvises i øvrigt til offentlighedskommissionens betænkning side 23-24.

Om organer, der består af folketingsmedlemmer og hvis retsgrundlag er lovbestemt, er det i bemærkningerne til offentlighedsforslaget anført, at det for lovens rækkevidde må være afgørende, om organet er administrerende eller alene udøver en parlamentarisk kontrolfunktion. Afgrænsningsspørgsmål af denne karakter har ikke foreligget i justitsministeriets praksis. For så vidt angår den tilsvarende problemstilling med hensyn til ombudsmandens kompetence henvises til *F.O.B. 1971* side 116 vedrørende Landsnævnet for omnibus- og fragtmandskørsel.

2 °. Domstolene.

I overensstemmelse med bemærkningerne til lovforslaget antages det, at domstolene i det hele falder uden for loven, også for så vidt angår deres administrative virksomhed. Dette gælder dog kun de egentlige domstole, dvs. foruden de domstole, der omfattes af retsplejeloven, navnlig arbejdsretten og boligretterne, jfr. i det hele nærmere *kommentaren* side 28 f. Domstolslignende organer, der i lovgivningen betegnes som »retter«, men hvis afgørelser kan påklages til højere administrativ myndighed eller indbringes for domstolene efter grundlovens § 63, § 71, stk. 6, eller § 73, stk. 3, f. eks. landsskatteretten, må anses som forvaltningsmyndigheder, der er omfattet af loven, jfr. herved *U.f.R. 1968* side 278 H (om landsskatteretten). Det er udtrykkeligt fremhævet i forarbejderne, at landvæsensretterne må anses for omfattet af loven, jfr. F.T. 1969/70 tillæg A sp. 586 og tillæg B sp. 2063 f. Spørgsmålet om den nærmere grænsedragning mellem domstole og forvaltningsmyndigheder har så vidt vides ikke givet anledning til vanskeligheder i praksis.

For så vidt angår det tilsvarende afgrænsningsproblem i relation til ombudsmandsloven henvises til *F.O.B. 1967* side 76 vedrørende en vurderingskommission i henhold til byplanlovens § 16, og *F.O.B. 1972* side 50, hvor det antages, at landvæsensretterne, herunder hegnsynene og landvæsenskommissionerne, falder uden for ombudsmandens kompetence. Det bemærkes herved, at ombudsmanden ved afgrænsningen af sin kompetence over for råd og nævn samt tilsvarende kollegiale organer, hvori en eller flere dommere har sæde, bl. a. på baggrund af en udtalelse i forarbejderne til ombudsmandsloven, jfr. F.T. 1953/54 tillæg B sp. 731, har fulgt en mere restriktiv praksis, end der antages at gælde efter offentlighedsloven, jfr. herved *Carl Aage Nørgaard, Festskrift til Stephan Hurwitz* (1971) side 384f. sammenholdt med side 374-77, og *Peer Lorenzen* i Juristen 1972 side 430-31.

3°. *Institutioner, der er organiseret på privatretligt grundlag.*

Offentlighedsloven vedrører som nævnt alene de organer, der kan henregnes til »den offentlige forvaltning«. Det er derfor utvivlsomt, at institutioner af privatretlig karakter, såsom selskaber, stiftelser, foreninger o.s.v., i almindelighed ikke vil være omfattet af lovens bestemmelser.

I visse tilfælde er sådanne institutioner, hvis retsgrundlag er privatretligt, imidlertid helt eller delvis undergivet offentlig indflydelse eller kontrol, f. eks. i form af aktiebesiddelse eller ved det offentliges indflydelse på sammensætningen af institutionens ledelse og/eller institutionens daglige drift. Det forekommer ligeledes, at privatretligt organiserede institutioner er tillagt funktioner af klart offentligretlig karakter, samt at sådanne institutioners virksomhed helt eller delvis finansieres ved tilskud fra det offentlige.

På denne baggrund er det påkrævet at foretage en nærmere afgrænsning mellem de institutioner, der uanset deres retsgrundlag må henregnes til den offentlige forvaltning, og de institutioner, der som enheder af privatretlig karakter falder uden for loven.

Udgangspunktet for en beskrivelse af offentlighedslovens rækkevidde i denne henseende kan mest hensigtsmæssigt tages i de organisationsformer, hvori de på privatretligt grundlag hvilende institutioner fremtræder.

a°. Det forekommer således for det første, at det offentlige driver virksomhed eller dog har væsentlig indflydelse på virksomhed, der drives i *selskabsform,* f. eks. af aktieselskaber, andelsselskaber, interessentskaber, koncessionerede selskaber o.s.v.

Baggrunden for, at denne organisationsform finder anvendelse inden for den offentlige sektor, må navnlig søges i det forhold, at det på visse områder anses for ønskeligt, at det offentlige har mulighed for at overtage eller igangsætte virksomhed under samme organisatoriske betingelser som det private erhvervsliv. I konsekvens heraf anses retsstillingen for sådanne institutioner derfor for udtømmende reguleret i privatretligt regi - f. eks. i aktieselskabsloven - således at offentligretlige regler med hensyn til sagsbehandling (herunder offentlighed), efterfølgende kontrol, revision o.s.v. kun finder anvendelse i forhold til selskabet, i det omfang dette følger af særlig lov eller er foreskrevet i vedtægtsbestemmelser for det enkelte selskab. Der henvises nærmere til *Poul Andersen,* Dansk Forvaltningsret (5. udg. 1965) side 75ff., v. *Eyben* i *Festskrift til O. A. Borum* (1964) side 131ff. og *Poul Meyer,* Offentlig forvaltning (2. udg. 1976) side 83ff.

1 overensstemmelse med det anførte fremgår det som tidligere nævnt udtrykkeligt af bemærkningerne til offentlighedslovforslaget (gengivet ovenfor side 80), at »koncessionerede selskaber og selskaber, hvori det offentlige er aktionær eller interessent eller lignende,. . . . . ikke - uanset arten af den virksomhed de udøver - [vil] være omfattet af lovens bestemmelser. Det samme gælder de kommunale fællesskaber, der er oprettet i selskabsform, ...«. I disse tilfælde medfører den privatretlige organisationsform således i sig selv, at organet ikke er omfattet af offentlighedsloven.

Det følger af det anførte, at *det afgørende for offentlighedslovens rækkevidde på dette område herefter er organisationsformen i sig selv* - ikke graden af det offentliges indflydelse i form af aktiebesiddelse og lignende eller arten af selskabets virksomhed. Det er ligeledes uden betydning, om selskabet er af statslig eller kommunal karakter.

Det kan efter omstændighederne være vanskeligt at foretage den nærmere grænsedragning mellem på den ene side selskaber, hvori det offentlige er aktionær, interessent eller lignende, og som på grund af organisationsformen falder uden for loven, og på den anden side private institutioner, foreninger m. v., der som anført nedenfor under pkt. b° efter en konkret vurdering kan anses for omfattet af loven som følge af, at de modtager offentlige tilskud til deres virksomhed og derved undergives offentlig tilsyn og kontrol.

Til illustration heraf kan nævnes justitsministeriets sag *L.A. 1976–543–102,* hvor det blev antaget, at Det københavnske Saneringsselskab, hvis vedtægt er godkendt af boligministeriet i henhold til saneringslovens § 44 (lovbekendtgørelse nr. 474 af 16. august 1973), ikke kunne anses for omfattet af reglerne i lov om offentlighed i forvaltningen. Justitsministeriet udtalte i denne forbindelse følgende om grænsedragningen:

». . . kan det ikke antages, at tilskudsinstitutioner alene som følge af det forhold, at de modtager tilskud fra det offentlige til deres virksomhed, må anses for omfattet af reglerne i lov om offentlighed i forvaltningen. Det afgørende er, i hvilket omfang der af det offentlige i forbindelse med tilskudsordningen øves indflydelse på den daglige drift af den pågældende institution. På denne baggrund må det forekomme mest nærliggende at gennemføre grænsedragningen således, at selskaber, hvori det offentlige har indskudt kapital, således at det offentliges indflydelse på selskabets virksomhed alene eller dog overvejende beror på, at det ejer en del af selskabets kapital, bør anses for ikke omfattet af lov om offentlighed i forvaltningen. Det er vel netop også dette, der er det karakteristiske for de selskaber, hvori det offentlige er aktionær, interessent eller lignende, og som efter forarbejderne forudsættes ikke at være undergivet lovens bestemmelser.«

Man kan således rejse spørgsmål om, hvorvidt den nævnte følge af organisationsformen ubetinget bør accepteres også i tilfælde, hvor valget af selskabsformen er uden sammenhæng med organisationens virksomhed, og hvor det offentlige foruden gennem kapitalbesiddelsen udøver afgørende indflydelse på organets ledelse og drift. Spørgsmålet, som der ikke blev taget stilling til i den nævnte udtalelse fra justitsministeriet, synes ikke at have givet anledning til overvejelser i praksis eller i den juridiske litteratur.

For så vidt angår *kommunale fællesskaber,* der er oprettet i selskabsform, er det dog gjort gældende, at den nævnte følge af organisationsformen alene bør antages i forhold til erhvervsdrivende fællesskaber og fællesskaber af ikke rent kommunal sammensætning, idet valg af organisationsform ved den egentlige fællesskabsstiftelse ofte beror på tilfældigheder, jfr. således *Preben Espersen:* Beslutning og Samtykke (1974) side 174-228, navnlig side 186–188. Sondringen har dog ingen støtte i bemærkningerne til offentlighedslovforslaget. Spørgsmålet om offentlighedslovens rækkevidde i forhold til kommunale fællesskaber ses ikke at have givet anledning til principielle afgørelser i retspraksis eller ombudsmandspraksis og har heller ikke været forelagt justitsministeriet til udtalelse. Det kan dog i denne forbindelse nævnes, at I/S Institutionsvask, som anført i indenrigsministeriets skrivelse til udvalget, tilsyneladende i praksis er blevet anset for omfattet af loven, uanset at det er oprettet i selskabsform og i øvrigt må henregnes til de erhvervsdrivende institutioner.

På linie med det anførte antages det, at folketingets ombudsmand ikke er kompetent over for statslige og kommunale selskaber, jfr. herved *F.O.B. 1961* side 156 (SAS) og *F.O.B. 1970* side 20

(KTAS) samt v. *Eyben,* a.st. navnlig side 139-140. En anden ting er, at ombudsmanden, hvis kompetence omfatter både organers og deri ansatte enkeltpersoners virksomhed, kan undersøge, om statslige og (efter omstændighederne) kommunale repræsentanter i selskabsbestyrelser har udvist fejl eller forsømmelser.

b°. Justitsministeriet har endvidere ved flere lejligheder givet udtryk for den opfattelse, at den ovenfor citerede motivudtalelse vedrørende selskaber tillige må antages at indebære, at institutioner, foreninger m.v., der er oprettet på privat initiativ og på privatretligt retsgrundlag, som udgangspunkt ikke kan anses for omfattet af loven, selv om de varetager anliggender, der materielt kan henregnes til den offentlige forvaltning.

Som ovenfor side 86 nævnt må særlige forvaltningsenheder med selvstændig retssubjektivitet derimod antages at være omfattet af loven. Hermed sigtes navnlig til institutioner m.v., der er oprettet ved det offentliges foranstaltning eller overgået til det offentlige ved eller i henhold til lov.

Den nærmere fastlæggelse af lovens rækkevidde i forhold til privatoprettede institutioner, foreninger m.v. giver anledning til betydelig tvivl. Dette hænger navnlig sammen med, at de nævnte private institutioner, foreninger m.v. i vidt omfang modtager tilskud fra det offentlige til deres virksomhed. Modtagelsen af tilskud fra det offentlige kan vel ikke i sig selv antages at medføre, at institutionen må anses for omfattet af loven, jfr. således udtrykkeligt F.T. 1969/70 tillæg A sp. 586. Men i almindelighed er det en betingelse for at opnå sådant tilskud, at virksomheden indordnes under mere eller mindre intensiv regulering, tilsyn og kontrol fra det offentliges side. Det offentliges indflydelse kan herigennem antage et sådant omfang, at den private rådighed i realiteten er bragt til ophør.

Afgørelsen af, om en bestemt tilskudsinstitution omfattes af loven, kan som nævnt ikke træffes alene på grundlag af det offentlige tilskuds procentuelle størrelse. I de sager, justitsministeriet har haft forelagt med henblik på afgivelse af en vejledende udtalelse, har man derfor givet udtryk for, at afgørelsen må bero på en samlet vurdering, hvorunder der navnlig også må lægges vægt på, i hvilket omfang tilsynsmyndigheden efter de gældende regler kan øve indflydelse på institutionens daglige drift, f. eks. gennem repræsentation i bestyrelsen og lignende eller ved ansættelse af medarbejdere ved institutionen.

I den oven for side 86 nævnte sag vedrørende Det danske Hedeselskab, der er refereret i *beretningen for 1972* side 82, har folketingets ombudsmand specielt tiltrådt, at denne principielle opfattelse vedrørende afgrænsningen af offentlighedslovens anvendelsesområde finder tilsvarende anvendelse ved afgrænsningen af ombudsmandens kompetence over for institutioner, der er oprettet på privat initiativ og på privatretligt grundlag.

Det nævnte afgrænsningsproblem har foreligget til konkret bedømmelse i en række tilfælde i justitsministeriets praksis:

LA. 1970.54002-32, jfr. F.O.B. 1971 side 41: Mellemfolkeligt Samvirke ikke anset for omfattet af partsoffentlighedsloven, uanset at foreningen i henhold til § 2 i lov nr. 272 af 4. juni 1970 om værnepligtens opfyldelse ved bistandsarbejde i udviklingslandene havde fået bemyndigelse til at foretage en bedømmelse af egnetheden hos de ansøgere, der ønsker at opfylde værnepligten ved bistandsarbejde.

LA. 1971.54003-33: De af socialministeriet anerkendte sygekasser, jfr. den nu ophævede lov om offentlig sygeforsikring, ikke anset for omfattet af offentlighedsloven.

LA. 1971.54003-38: Teknika, jfr. lov nr. 146 af 25. april 1962 og undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 152 af 1. maj 1962 om teknika, ikke anset for omfattet af offentlighedsloven.

LA. 1972.54002-73: Landsdelsscenen Århus Teater, jfr. § 13, stk. 1, i lov nr. 241 af 4. juni 1970 om teatervirksomhed samt teatrets styrelsesvedtægt godkendt den 13. juli 1971, anset for omfattet af offentlighedsloven.

LA. 1972.54003-61, jfr. F.O.B. 1972 side 82: Det danske Hedeselskab, jfr. vedtægt af 24. juni 1947 med ændringer af 22. juni 1960 og 23. juni 1970, hverken anset for omfattet af offentlighedsloven eller af ombudsmandsloven.

LA. 1973.543-7: Kirkefondet, hvis statutter er gengivet i Kirkefondets Årbog for 1972, ikke anset for omfattet af offentlighedsloven.

LA. 1973.543-34: Arbejdsløshedskasser, der har opnået anerkendelse efter reglerne i lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring m.v., jfr. lovbekendtgørelse nr. 389 af 28. juni 1973, ikke anset for omfattet af offentlighedsloven, jfr. herved arbejdsdirektoratets cirkulære af 15. juni 1971 til arbejdsløshedskasserne.

I en utrykt skrivelse af 1. juli 1975 til socialministeriet har ombudsmanden endvidere udtalt, at Dansk Flygtningehjælp - uanset at organisationen udøver funktioner af offentligretlig karakter - ikke kan antages at være omfattet af ombudsmandens kompetence. Ombudsmanden har herved henvist til, at offentlighedslovens rækkevidde kan betragtes som værende af en vis vejledende betydning for ombudsmandslovens område, og at Dansk Flygtningehjælp efter hans mening utvivlsomt falder uden for offentlighedslovens område.

En fastlæggelse af anvendelsesområdet for generel forvaltningslovgivning efter de nævnte retningslinier har ikke vundet udelt tilslutning i den juridiske litteratur.

Med udgangspunkt i 2 sager vedrørende ombudsmandens kompetence, over for henholdsvis landbrugsorganisationerne i forbindelse med fordeling af midler til støtte for landbruget *(F.O.B. 1965* side 55) og Samfundet og Hjemmet for Vanføre, der modtager betydelige offentlige tilskud bl.a. til hospitalsdrift *(F.O.B. 1968* side 20), har *Carl Aage Nørgaard* således givet udtryk for den opfattelse, at ombudsmandens kompetence ikke bør fastlægges for snævert i forhold til private institutioner, der udøver funktioner af offentligretlig karakter. For så vidt angår den førstnævnte sag henvises specielt til, at det i tilfælde, hvor det offentlige yder støtteordninger til erhvervslivet, og hvor erhvervsorganisationerne inddrages i administrationen af midlerne, næppe kan være lovgiverens hensigt, at kontrollen med forvaltningen inden for det pågældende område skal være mindre vidtgående end kontrollen med den traditionelle forvaltning. Uanset at der utvivlsomt ikke er tale om forvaltningsorganer i traditionel forstand, finder professor Nørgaard, at ombudsmanden bør anse sig for kompetent under hensyn til, at der er tale om forvaltning i materiel forstand. En tilsvarende betragtning anlægges i forhold til offentlighedslovens rækkevidde, jfr. *Festskrift til Stephan Hurwitz* (1971) side 380-83 sammenholdt med side 385. Der kan endvidere henvises til samme forfatter i Forvaltningsret, Sagsbehandling (1972) side 115-16.

Den senere ombudsmandspraksis kan næppe siges at være i overensstemmelse hermed, jfr. navnlig sagen vedrørende Dansk Flygtningehjælp samt *F.O.B. 1973* side 278, vedrørende Landbrugets Dispositionsfond.

I den førstnævnte sag har ombudsmanden dog udtalt, at han - i tilslutning til de synspunkter, der er anført af *Carl Aage Nørgaard* i *Festskrift til Hurwitz,* side 371 ff. - er enig i, »at vægtige grunde kunne tale for, at ombudsmanden var kompetent med hensyn til private organisationer, når disse udøver funktioner af typisk offentligretlig karakter«. På det foreliggende lovgivningsmæssige grundlag fandtes det imidlertid overvejende betænkeligt at anse ombudsmanden for kompetent med hensyn til det foreliggende spørgsmål.

For så vidt angår tidligere ombudsmandspraksis vedrørende organisationer af den nævnte art, henvises til *Nørgaard, Festskrift til Stephan Hurwitz* (1971), side 379-384.

Efter gældende ret synes der heller ikke i forhold til offentlighedsloven at kunne herske tvivl om, at privatretlige institutioner, der forvalter offentlige midler eller på anden måde udøver offentligretlige funktioner, ikke uden videre af denne grund er omfattet af loven, jfr. herved f. eks. justitsministeriets udtalelse vedrørende Mellemfolkeligt Samvirke (gengivet i *F.O.B. 1971* side 42-43). Dette er som det fremgår af fremstillingen ovenfor side 83 og side 84 i overensstemmelse med retsstillingen i Norge, hvorimod svensk ret muligvis er videregående.

4°. *Udenlandske myndigheder og internationale organisationer.*

Det må anses for utvivlsomt, at der med udtrykket »den offentlige forvaltning« i offentlighedslovens § 1, stk. 1, alene sigtes til myndigheder, der kan anses som danske. Dette synes da også klart forudsat i offentlighedskommissionens betænkning side 61 og F.T. 1969/70 tillæg A sp. 585.

I overenstemmelse hermed har justitsministeriet i *L.A. 1971.601/20–57* og *L.A. 1972.54003-78* antaget, at hverken *Nordisk Ministerråd* eller *Sekretariatet for Nordisk Kulturelt Samarbejde* kan anses for omfattet af offentlighedsloven. Om en organisation må betegnes som international, således at den falder uden for loven, må efter omstændighederne, navnlig hvor organisationen har sæde her i landet, afhænge af en mere indgående vurdering af en række omstændigheder. Det fremgår således af udtalelsen vedrørende Nordisk Kultursekretariat, at der i sådanne tilfælde navnlig må lægges vægt på det retlige grundlag for myndighedens etablering, myndighedens virkeområde, herunder dens funktion og organisation, og myndighedens økonomiske baggrund. Der henvises i øvrigt til Betænkningen om offentlighedsprincippets anvendelse på Nordiske Samarbejdsorganer *(NU 14/74)* side 10-17.

Spørgsmålet om offentlighedslovens rækkevidde i denne henseende kan ikke mindst efter Danmarks indtræden i EF tænkes at få større praktisk betydning end hidtil. Herom bemærkes følgende:

Det må anses for givet, at dokumenter i sager, der udelukkende behandles af en fællesskabsmyndighed, ikke er omfattet af adgangen til aktindsigt efter loven, uanset at de vedrører forhold, der har tilknytning her til landet. Det kan i denne forbindelse ikke tillægges betydning, at der i det pågældende fællesskabsorgan deltager et eller flere medlemmer udpeget af den danske regering eller af en anden dansk myndighed. Brevveksling eller anden udveksling af dokumenter mellem fællesskabsorganet og det danske medlem eller dennes stedfortræder må således tilsvarende antages at falde uden for adgangen til aktindsigt.

Dokumenter, der er indgået i sager, der er eller har været under behandling hos en dansk administrativ myndighed, vil derimod være omfattet af den danske offentlighedslov. Dette gælder, selv om der er tale om dokumenter, der hidrører fra en fællesskabsmyndighed, og selv om dokumenterne vedrører en sag, hvor den danske myndighed udøver funktioner på fællesskabernes vegne, jfr. *Max Sørensen, Festskrift til Stephan Hurwitz* (1971) side 509 f. For så vidt angår de særlige problemer, der som følge heraf kan opstå med hensyn til forholdet mellem offentlighedsloven og fællesskabsretlige regler om tavshedspligt, henvises i øvrigt til kapitel X side 256 og kapitel XI side 290f.

Om det tilsvarende problem for så vidt angår ombudsmandens kompetence henvises til *Max Sørensen:* »Ombudsmanden og europæisk integra-

tion«, *Festskrift til Stephan Hurwitz* (1971) side 499ff., især side 513–515.

b. At en offentlig myndighed ikke kan henregnes til forvaltningen og derfor ikke er omfattet af loven om offentlighed i forvaltningen, indebærer, at den pågældende myndighed ikke vil være forpligtet til at efterkomme begæringer om aktindsigt i henhold til denne lov. Dette gælder naturligvis også i tilfælde, hvor den sag, hvis dokumenter der fremsættes begæring om at blive gjort bekendt med, tillige er eller har været under behandling i en forvaltningsmyndighed. I sådanne tilfælde vil den, der ønsker aktindsigt, imidlertid kunne rette henvendelse herom til den pågældende forvaltningsmyndighed.

Det forhold, at en offentlig myndighed ikke er omfattet af loven, indebærer således ikke i forhold til myndigheder inden for den offentlige forvaltning nogen begrænsning i adgangen til aktindsigt efter lovens § 3, nr. 1, der omfatter »alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, herunder genpart af de fra myndigheden udgående skrivelser, når disse må antages at være kommet frem til adressaten«. Dette gælder også i forhold til institutioner af privatretlig karakter og internationale organisationer m.v., f. eks. EF. Der henvises til F.T. 1969/70 tillæg B sp. 2151 f., justitsministeriets vejledning om loven under pkt. 9 samt *kommentaren* side 30-31, sammenholdt med side 54 og 57 og *Eilschou Holm* i U.f.R. 1970 B side 148. Brevveksling mellem en tilskudsinstitution og vedkommende tilsynsmyndighed eller mellem et kommunalt fællesskab, der er organiseret i selskabsform, og de tilsluttede kommunalbestyrelser vil derfor være omfattet af loven, hvis begæringen om aktindsigt fremsættes over for tilsynsmyndigheden, henholdsvis en af kommunalbestyrelserne.

2. Udvalgets overvejelser.

a. Som det er fremgået af fremstillingen af gældende ret ovenfor under pkt. 1, kan grænsedragningen mellem forvaltningsmyndigheder og de offentlige myndigheder, der som følge af deres tilknytning til folketinget eller domstolene, ikke omfattes af loven, ikke siges at have givet anledning til væsentlige vanskeligheder i praksis. Dette hænger utvivlsomt sammen med, at det i reglen er muligt på grundlag af et formelt/organisatorisk afgrænsningskriterium at udskille de sidstnævnte organer med en betydelig grad af sikkerhed.

I forhold til institutioner med et privatretligt retsgrundlag har der vel i praksis foreligget enkelte afgrænsningsproblemer; men med udgangspunkt i de foreliggende afgørelser er det nu muligt generelt at udskille de momenter, der må anses for afgørende ved bedømmelsen af institutionens forhold til offentlighedsloven. Forholdet til internationale organisationer, der hidtil kun har haft begrænset praktisk betydning, må efter udvalgets opfattelse bedømmes på tilsvarende måde.

For en generel betragtning er det derfor udvalgets opfattelse, at afgrænsningen af lovens anvendelsesområde i formel/organisatorisk henseende må siges at have virket tilfredsstillende. På enkelte punkter kan lovens rækkevidde dog give anledning til nærmere overvejelser.

b. Udvalget har således for det første overvejet, om der i forhold til institutioner på privatretligt grundlag er rimelig grund til at foreslå offentlighedslovens rækkevidde udvidet.

Dette spørgsmål lader sig næppe vurdere alene i forhold til loven om offentlighed i forvaltningen. Uanset at de forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler vel ikke i alle enkeltheder behøver at have samme organisatoriske rækkevidde, taler dog ikke mindst hensynet til reglernes indbyrdes sammenhæng for, at anvendelsesområdet i alt væsentligt er fælles, jfr. således også begrundelsesudvalgets betænkning (nr. 657/1972) side 41. Såfremt det forhold, at en privatretlig organisation f. eks. er tillagt administration af offentlige midler, i sig selv findes at burde medføre, at organisationen undergives offentlighedslovens regler, herunder også reglerne om partsoffentlighed, synes det vanskeligt at begrunde, hvorfor andre forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler, såsom reglerne om kontradiktion, inhabilitet, begrundelse o.s.v., ikke ligeledes skulle finde anvendelse. På tilsvarende måde må det forekomme mest konsekvent, at organisationen også anses for undergivet de almindelige regler om efterfølgende kontrol med forvaltningen, således at f. eks. folketingets ombudsmand anses for kompetent. Denne sammenhæng - specielt mellem anvendelsesområdet for ombudsmandsloven og offentlighedsloven - påpeges da som nævnt også af Carl Aage Nørgaard i de ovenfor side 90 nævnte afhandlin-

ger, jfr. herved også den ovenfor side 86 citerede ombudsmandsudtalelse.

Efter udvalgets opfattelse må det ved fastlæggelsen af anvendelsesområdet for offentlighedsloven i forhold til privatretlige institutioner, der udøver offentlige forvaltningsfunktioner, på denne baggrund nødvendigvis tages i betragtning, om sådanne institutioner overhovedet opfylder de organisatoriske forudsætninger for at være omfattet af en generel forvaltningslovgivning. I så henseende bemærkes, at indførelse af forvaltningsretlige sagsbehandlings- og kontrolregler utvivlsomt vil stille ikke ubetydelige krav til institutionernes administrative opbygning og herunder til efterlevelse af de for den offentlige forvaltning særlige administrative rutiner (f. eks. med hensyn til journalisering, restancekontrol, arkivering o.s.v.).

Udvalget anser det ikke for realistisk at gå ud fra, at privatretlige institutioner, der ved eller i henhold til lov er tillagt offentlige forvaltningfunktioner, *i almindelighed* vil være i stand til uden videre at opfylde sådanne krav. Det må herved holdes for øje, at der er tale om en højst uensartet kreds af organisationer, der strækker sig fra lokale grundejerforeninger (jfr. herved § 47 i lov nr. 287 af 26. juni 1975 om kommuneplanlægning) til institutioner som Mellemfolkeligt Samvirke og Dansk Flygtningehjælp. På denne baggrund vil det efter udvalgets opfattelse ikke være rimeligt begrundet generelt at stille krav om, at sådanne privatretlige institutioner undergives samme regler om sagsbehandling og efterfølgende kontrol, som dem, der er udformet specielt for egentlige forvaltningsmyndigheder. At der ved kompetenceoverladelser til privatretlige institutioner i hidtidig lovgivningspraksis skulle være handlet ud fra en modsat bedømmelse heraf, må udvalget da også betvivle. De hensyn, der ligger bag overladelse af forvaltningsfunktioner til private institutioner, er vel af højst forskellig beskaffenhed, men formentlig ikke sjældent netop udtryk for et ønske om eller dog en akcept af, at der følges en mere formløs sagsbehandling end i den offentlige forvaltning.

Udvalget finder dernæst at burde pege på, at det som anført ovenfor side 85 under alle omstændigheder vil være forbundet med betydelige praktiske vanskeligheder *generelt* at fastlægge indholdet af begrebet »offentlig forvaltning« i materiel forstand, således at grænsedragningen i forhold til virksomhed af privat karakter klart lader sig gennemføre.

c. Sammenfattende er det herefter udvalgets opfattelse, at det - i overensstemmelse med den praksis, der på det nuværende lovgivningsmæssige grundlag har udviklet sig - *alene synes rimeligt begrundet generelt at udstrække offentlighedslovens rækkevidde til private institutioner, der udøver offentligretlige beføjelser, når denne virksomhed er af en mere omfattende karakter og har medført, at institutionen er undergivet intensiv regulering, tilsyn og kontrol.*

Det er dog samtidig udvalgets opfattelse, at der i visse tilfælde kan være behov for i videre omfang at lade private institutioners forvaltningsvirksomhed være undergivet offentlighed (eller andre forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler). Behovet herfor kan have en særlig styrke i de tilfælde, hvor en privat institution udøver virksomhed af klart offentligretlig karakter, navnlig hvor virksomheden er tillagt beføjelser til på statens eller kommunernes vegne at træffe generelle eller konkrete afgørelser, der har virkning for enkeltpersoner eller virksomheder (udstedelse af generelle eller konkrete retsakter), f. eks. hvor institutionen administrerer en tilskudsordning. En generel bestemmelse herom findes som nævnt i den norske forvaltningslovs § 1, (gengivet ovenfor side 83).

Det kan ligeledes efter omstændighederne forekomme velbegrundet at lade en privat institutions virksomhed være undergivet reglerne i offentlighedsloven, såfremt udgifterne ved institutionens drift i alt væsentligt dækkes ved offentlige tilskud m.v. eller på anden måde afholdes af det offentlige. Dette kan ikke mindst hævdes at være tilfældet, hvor en virksomhed udøves sideløbende af både offentlige og private institutioner (med offentligt tilskud) under reelt samme betingelser, jfr. f. eks. om undervisningsinstitutioner, *L. Grønning-Nielsen*, Undervisningsministeriets tidsskrift 1970, side 497 ff.

Selv i de nævnte tilfældegrupper vil det dog efter udvalgets opfattelse ikke være hensigtsmæssigt generelt at lade offentlighedsloven finde anvendelse, dels fordi det ikke i så fald ville være muligt at tilgodese særlige forhold ved enkelte institutioner, dels fordi en generel beskrivelse af de nævnte tilfældegrupper af lovtekniske grunde må anses for mindre egnet til *umiddelbart* at afgrænse lovens anvendelsesområde. Dette gælder ikke mindst i de tilfælde, hvor kriteriet for offentlighedsreglernes anvendelse skal være omfanget af offentlig tilskudsgivning m.v., idet de afgørende momenter ved vurderingen heraf næppe kan fastlægges entydig i en lovtekst. Til illustration kan nævnes, at det f. eks. utvivlsomt ikke ville være rimeligt begrundet at lade en bestemt procentsats være afgørende for afgrænsningen, men at spørgsmålet om, hvilken vægt der skal lægges på tilskuddets størrelse, tværtimod må bedømmes på baggrund af en række andre faktorer, f. eks. hvilke funktioner institutionen udøver. Der bør derfor i disse tilfælde foretages en individuel bedømmelse i forhold til de enkelte (typer af) institutioner, som det ikke synes muligt at foretage på grundlag af en generel afgrænsning af offentlighedslovens anvendelsesområde.

Efter udvalgets opfattelse vil spørgsmålet om afgrænsningen af offentlighedslovens rækkevidde i denne henseende mest hensigtsmæssigt kunne løses ved indsættelse af en bestemmelse i loven, der bemyndiger vedkommende minister til at træffe bestemmelse om, at en privatretligt organiseret institution skal være omfattet af loven i tilfælde, hvor dette findes begrundet som følge af den virksomhed, institutionen udøver (dvs. navnlig hvor institutionen er tillagt afgørelsesmyndighed), eller som følge af omfanget af offentlig udgiftsdækning.

En bemyndigelsesbestemmelse som den skitserede vil muliggøre en centraliseret, autoritativ konstatering af, hvilke institutioner der er omfattet af loven, hvorved det i betydelig grad vil være muligt at undgå de afgrænsningsvanskeligheder, der som tidligere anført ville være forbundet med umiddelbart at lade loven gælde for institutioner som de nævnte. Den skitserede løsning må efter udvalgets opfattelse også foretrækkes fremfor en ordning, hvorefter loven umiddelbart gælder for visse private institutioner, men således at vedkommende minister har adgang til bindende at løse afgrænsningsspørgsmål, sml. herved den norske offentlighedslovs § 11 (omtalt ovenfor side 82) samt forvaltningslovs § 5. Udvalget må herved lægge vægt på, dels at bemyndigelsen ikke begrænses til alene at afgøre fortolkningsspørgsmål, men *giver mulighed for en friere vurdering af, hvilke institutioner der bør være omfattet af loven,* dels at institutioner af privat karakter kun inddrages under loven *efter en forudgående vurdering i det enkelte tilfælde.*

Der kan være anledning til at påpege, at den foreslåede bestemmelse i hvert fald i forhold til en del af de nævnte privatretligt organiserede institutioner ikke reelt indebærer nogen ændring af deres retlige status. Allerede efter den gældende retstilstand må der således i et vist omfang antages at være hjemmel til 1 forbindelse med en kompetenceoverladelse, ydelse af tilskud osv. at stille vilkår om, at den pågældende institution skal følge reglerne i offentlighedsloven (såvel som andre forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler).

Til illustration heraf kan nævnes, at de i § 12 i loven om forbrugerklagenævnet omhandlede private klage- og ankenævn ikke i sig selv anses for undergivet forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler, men at de fornødne bestemmelser herom må søges fastsat i nævnenes vedtægter som vilkår for en offentlig godkendelse, jfr. herved forbrugerkommissionens betænkning II nr. 681/1973 side 40-41.

Der kan imidlertid ikke antages at være hjemmel hertil i alle tilfælde, hvor en udstrækning af offentlighedsreglerne til private institutioner kan forekomme rimeligt begrundet.

Udvalget skal endelig pege på, at en bemyndigelsesbestemmelse efter de skitserede retningslinier nu er optaget som § 2 i lov nr. 294 af 8. juni 1978 om offentlige myndigheders registre.

Der henvises i øvrigt til § 1, stk. 2, i udvalgets lovudkast med tilhørende bemærkninger.

d. Som anført ovenfor side 88f. anses *selskaber* ikke for omfattet af loven, uanset arten af den virksomhed, de udøver. Dette er som nævnt navnlig begrundet i ønsket om at give det offentlige mulighed for at udøve virksomhed - i reglen af forretningsmæssigt præget karakter - under samme organisatoriske betingelser som det private erhvervsliv.

Efter udvalgets opfattelse er der ikke rimelig anledning til at foreslå offentlighedslovens almindelige rækkevidde i denne henseende ændret. For så vidt der i forhold til enkelte selskaber eller typer af selskaber, f. eks. kommunale fællesskaber, jfr. ovenfor side 88f. måtte være behov for regler om dokumentoffentlighed, bør disse søges fastsat ved en vedtægtsbestemmelse eller eventuelt i medfør af en offentlig tilsyns- eller approbationsbeføjelse. Udvalget skal herved pege på, at det tilsvarende spørgsmål med hensyn til mødeoffentlighed inden for kommunale fællesskaber netop antages at burde løses på denne måde, jfr. herved *Preben Espersen,* Beslutning og Samtykke (1974) side 182-186. Efter omstændighederne vil der imidlertid også med hjemmel i den af udvalget foreslåede bemyndigelsesbestemmelse i lovudkastets § 1, stk. 2, kunne træffes bestemmelse om, at selskaber skal være omfattet af loven.

Omvendt har udvalget heller ikke fundet, at hensynet til det offentliges forretningsvirksomhed i videre omfang bør føre til, at forretningsdrivende organer, der ikke er organiseret i selskabsform, undtages fra lovens anvendelsesområde. I det omfang, der i forhold til sådanne organer måtte være behov for at begrænse adgangen til aktindsigt efter lovens bestemmelser, bør dette efter udvalgets opfattelse ske i form af en undtagelsesbestemmelse vedrørende selve den forretningsmæssige virksomhed eller ved en bekendtgørelse i henhold til den til lovens § 2, stk. 4, svarende bestemmelse (udkastets § 3), jfr. i øvrigt nedenfor i kapitel V side 114f og kapitel X side 284f.

e. Hvad særlig angår *folketingets ombudsmand* finder udvalget, at institutionen i betragtning af sin nære tilknytning til folketinget ikke bør være omfattet af offentlighedsloven, uanset at dens virksomhed i særlig grad kan siges at have berøringspunkter med den offentlige forvaltning. Fra pressens repræsentanters side er der dog udtrykt ønske om, at der fastsættes nærmere regler om offentlighedsprincippets anvendelse i forhold til ombudsmandsinstitutionen. Dette bør efter udvalgets opfattelse i givet fald ske ved en ændring af reglerne for institutionens retsgrundlag.

Kapitel V:

Nærmere beskrivelse af de sagstyper, der ikke bør være omfattet af loven.

A. Indledning.

I det foregående kapitel er der nærmere redegjort for rækkevidden af den almindelige angivelse af offentlighedslovens anvendelsesområde, der følger af bestemmelsen i lovens § 1, stk. 1.

Efter den gældende retstilstand må det således antages, at der i udtrykket »dokumenter i *sager* . . . . .« er indeholdt en vis saglig begrænsning af lovens anvendelsesområde. Ved en højesteretsdom af 17. juni 1975 (U.f.R. 1975 side 763ff.) er det som nævnt lagt til grund, at den virksomhed, der består i patientbehandling på offentlige sygehuse, ikke er omfattet af loven. Dommen bygger på den opfattelse, at loven kun kan antages at gælde for »sager i gængs forstand«. Rækkevidden af denne indskrænkende fortolkning af lovens saglige anvendelsesområde lader sig næppe fastlægge helt præcist.

Efter udvalgets opfattelse kan det i lovteknisk henseende ikke anses for hensigtsmæssigt at lade lovens saglige anvendelsesområde bygge på et mere ubestemt sagsbegreb, der må befrygtes at give anledning til praktiske afgrænsningsvanskeligheder. I udvalgets lovudkast foreslås det i § 1 derfor udtrykkeligt fastslået, at loven finder anvendelse på alle dele af forvaltningsmyndighedernes virksomhed, medmindre andet følger af særlige bestemmelser i loven. Udvalget har herved forudsat, at der i det omfang, bestemte sagsområder findes at burde være unddraget adgangen til aktindsigt efter loven, fastsættes udtrykkelige og så vidt muligt præcise undtagelsesbestemmelser herom.

Udvalget har herefter nærmere overvejet, for hvilke sagstyper et sådant særligt behov for en generel undtagelsesbestemmelse må antages at gøre sig gældende.

B. Gældende ret.

1. Efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, omfatter adgangen til at få oplysninger ikke *»sager indenfor strafferetsplejen«*. De særlige problemer, der er forbundet med aktindsigt i sager af denne art, har udvalget ladet behandle i en arbejdsgruppe, der har afgivet en rapport af 1. april 1975 (optrykt nedenfor side 397ff.).

Rapporten indeholder side 398ff en fremstilling af rækkevidden af bestemmelsen i den gældende lov.

Spørgsmålet om den nævnte undtagelsesbestemmelses rækkevidde specielt i forhold til sager om meddelelse af tilhold som nævnt i straffelovens § 265 har efter afgivelsen af arbejdsgrupperapporten været gjort til genstand for principielle overvejelser i forbindelse med en for folketingets ombudsmand indbragt sag, der er omtalt i *F.O.B. 1975* side 207ff.

Det er kort anfort i rapporten side 410, at sager af den pågældende art efter gældende ret må antages at være omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1. Ombudsmanden har imidlertid i den nævnte sag givet udtryk for, at det efter hans opfattelse er mest nærliggende at fortolke undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, således, at den ikke omfatter sager om (ændring eller ophævelse) af advarsel som nævnt i straffelovens § 265. Ombudsmanden synes herved navnlig at have lagt vægt på, at sådanne tilhold principielt ikke adskiller sig fra andre forvaltningsretlige påbud og forbud, hvis overtrædelse er strafsanktioneret, og som der ikke har været tale om at anse for omfattet af undtagelsesbestemmelsen. Ombudsmanden fandt dog ikke at kunne kritisere den hidtil anlagte fortolkning, men henstillede til justitsministeriet ved fremtidige afgørelser at lægge til grund, at offentlighedslovens § 6, stk. 1, ikke omfatter tilholdssager.

Justitsministeriet havde i forbindelse med sagen udførligt redegjort for de grunde, der efter ministeriets opfattelse gør det forsvarligt at anse tilholdssager efter straffelovens § 265 for undtaget fra ad-

gangen til aktindsigt efter den nævnte undtagelsesbestemmelse, men havde dog samtidig givet udtryk for, at ministeriet i og for sig ikke var uenigt med ombudsmanden i, at det ikke ville være udelukket at anlægge en anden fortolkning af undtagelsesbestemmelsens rækkevidde i denne henseende. Justitsministeriet udtalte i anledning af ombudsmandens henstilling, at ministeriet af principielle grunde måtte nære betænkelighed ved at ændre en fast og hidtil uanfægtet praksis, og henviste herved bl. a. til, at udvalget vedrørende offentlighedslovens revision specielt overvejede dette spørgsmål. Justitsministeriet har i skrivelse af 26. november 1975 gjort udvalget bekendt med sagen. Sagen blev af den pågældende indbragt for Østre landsret, der ved dom af 21.februar 1978 har lagt til grund, at tilholdssager er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1. Dommen er under anke til højesteret.

Af interesse for fortolkningen af undtagelsesbestemmelsen i den gældende lovs § 6, stk. 1, er også justitsministeriets sag *L. A.1974-543-54,* der vedrørte følgende forhold:

I anledning af en læges offentlige udtalelser om dødshjælp havde stadslægen i København efter anmodning fra sundhedsstyrelsen fremsendt sagen til politidirektøren i København med anmodning om at foranledige en politiundersøgelse iværksat. Endvidere indhentede stadslægen fra den pågældende læge en erklæring, der blev videresendt til politiet. Sagen blev imidlertid tilbagesendt af politidirektøren med bemærkning, at de foreliggende oplysninger ikke afgav tilstrækkeligt grundlag for en politimæssig undersøgelse, jfr. retsplejelovens § 801, og blev herefter af stadslægen returneret til sundhedsstyrelsen under henvisning til, at der ikke sås at være anledning til at foretage videre over for den pågældende. Efter at have overvejet mulighederne for at tage nyt initiativ til strafferetlig forfølgning tiltrådte sundhedsstyrelsen indstillingen om sagens henlæggelse. En begæring fra en journalist om at blive gjort bekendt med lægens erklæring blev afslået af sundhedsstyrelsen under henvisning til offentlighedslovens § 6, stk. 1. Om fortolkningen af offentlighedslovens § 6, stk. 1, udtalte justitsministeriet bl. a:

> »…. må det efter justitsministeriets opfattelse gælde som et udgangspunkt, at de dokumenter, der beror hos den pågældende forvaltningsmyndighed vedrørende sagen, ikke kan betragtes som dokumenter i en sag »inden for strafferetsplejen«, så længe den pågældende forvaltningsmyndighed endnu ikke har taget stilling til, om sagen skal overgives til politiet. Dette må formentlig gælde, selv om den pågældende forvaltningsmyndighed har foretaget særlige skridt til oplysning af sagen med henblik på en stillingtagen til dette spørgsmål. …. I tiden efter, at sagen er overgivet til politiet, må det derimod antages, at de fremsendte aktstykker (og eventuelt tilbageblevne kopier af disse) som udgangspunkt er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1.«

Efter justitsministeriets opfattelse måtte erklæringen efter sagens fremsendelse til politiet betragtes som et dokument »i en sag inden for strafferetsplejen«, hvorimod ministeriet anså det for tvivlsomt, om dette også var tilfældet efter, at politidirektøren havde afvist at foretage en politimæssig undersøgelse. Dette tvivlsspørgsmål var dog efter ministeriets opfattelse af mindre praktisk betydning, for så vidt som der med støtte i forarbejderne til den nævnte undtagelsesbestemmelse måtte antages at være fornøden hjemmel til at nægte erklæringen udleveret i medfør af bestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 4. Justitsministeriet gav i øvrigt i forbindelse med sagen udtryk for, at bestemmelsen i § 6, stk. 1, må anses for uanvendelig på sager, hvor der alene er spørgsmål om udøvelse af sundhedsstyrelsens administrative disciplinærmyndighed over for en læge.

Endvidere har folketingets ombudsmand i 2 sager taget stilling til undtagelsesbestemmelsens rækkevidde i forhold til sager i forbindelse med straffuldbyrdelse, jfr. for begges vedkommende *F.O.B. 1976* side 202. I den ene sag antog ombudsmanden - ligesom direktoratet for kriminalforsorgen - at klage over lægelig behandling på fængselsinstitutioner ikke er omfattet af udtrykket »sager inden for strafferetsplejen« og derfor ikke kan undtages efter § 6, stk. 1. I den anden sag erklærede ombudsmanden sig enig med direktoratet i, at sager om meddelelse af udgangstilladelse er omfattet af den nævnte undtagelsesbestemmelse, men henstillede desuagtet til direktoratet som en foreløbig ordning at praktisere aktindsigt i sager af denne art. Ombudsmanden henviste herved navnlig til, *at* bestemmelsen hovedsagelig er begrundet i ønsket om, at sager inden for strafferetsplejen gøres til genstand for særlige retsplejemæssige overvejelser, men ikke i sig selv er udtryk for, at aktindsigt er uønsket, *at* offentlighedsloven er en minimumslov, *samt at* der bør søges fastlagt et højt niveau for retssikkerhedsgarantier i relation til sager, der vedrører frihedsberøvelser.

Om adgangen til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen, dels efter retsplejelovens § 41, dels efter de særlige regler i retsplejeloven om aktindsigt for en sigtet og hans forsvarer, henvises i øvrigt til *Bernhard Gomard,* Studier i den danske straffeproces (1976) side 142 ff. (kapitel 5 og 6) der er udkommet efter afgivelsen af arbejdsgrupperapporten. Det kan endvidere - i relation til det i rapporten side 402f anførte - oplyses, at lov nr. 325 af 26. juni 1975 om ændring af lov om civilforsvaret ikke indeholder særbestemmelser om adgangen til aktindsigt i sager om anvendelse af disciplinarmidler, og at sådanne sager derfor fortsat må anses for omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, jfr. herved i øvrigt det, der er anført nedenfor side 106.

2. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, undtager endvidere *»sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste«* fra lovens anvendelsesområde. For den, der er part i en ansættelses- eller forfremmelsessag, er der dog fastsat en vis begrænset adgang til aktindsigt i lovens § 10, stk. 2.

Udvalget har ligeledes ladet de særlige problemer omkring aktindsigt i ansættelses- og forfremmelsessager behandle i en arbejdsgruppe, der har afgivet en rapport af 1. marts 1975 (optrykt nedenfor side 379ff).

Rapporten indeholder side 382ff en fremstilling af rækkevidden af de nævnte bestemmelser i den gældende lov.

3. Som anført ovenfor side 81 f jfr. også side 95 har højesteret ved en dom af 17. juni 1975 *(U.f.R. 1975* side 763) antaget, at sagsbegrebet i offentlighedslovens § 1, stk. 1, ikke omfatter retsforholdet mellem en patient og den læge eller det sygehus, der behandler patienten.

Dommens resultat synes at bygge på en mere almindelig opfattelse af, at loven alene gælder for sager »i gængs forstand«. Noget sikkert holdepunkt for fastlæggelsen af den nærmere rækkevidde af en sådan generel begrænsning af lovens anvendelsesområde lader sig dog næppe udlede af dommen. Spørgsmålet om lovens rækkevidde i saglig henseende kan således give anledning til tvivl ikke blot i forhold til andre former for institutionsbehandling end sygehusbehandling, f. eks. inden for social- eller kriminalforsorgen, eller til klientbehandling i videre forstand, som f. eks. familievejledning og anden tilsvarende rådgivning, men også i forhold til faktisk forvaltningsvirksomhed i det hele taget. Herom bemærkes i relation til den gældende retstilstand nærmere følgende:

Spørgsmålet om de særlige problemer, der er forbundet med adgang til aktindsigt i lægejournaler har udvalget ladet behandle i en arbejdsgruppe, der har afgivet en rapport af 1. december 1977. (optrykt nedenfor side 417ff). Om rækkevidden af dommen i forhold til sagstyper, hvori lægejournaler typisk indgår, henvises til rapporten side 424f.

Som det nærmere er beskrevet her, er retstilstanden selv inden for det område, dommen direkte vedrører, nemlig lægebehandlingssektoren, ikke utvivlsom. Det kan således give anledning til tvivl, i hvilket omfang sager om tvangsmæssig behandling på offentlige sygehuse falder uden for loven, samt hvorvidt den af højesteret antagne begrænsning i lovens almindelige rækkevidde også gælder for sager om klager over lægebehandling.

Endvidere må det som nævnt efter dommen anses for tvivlsomt, hvorvidt og i bekræftende fald i hvilket omfang offentlighedsloven gælder for andre typer af behandlingssager, navnlig inden for den sociale sektor, samt for sager om udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed i videre forstand, hvilket f. eks. kan være af praktisk betydning inden for undervisningssektoren. Justitsministeriet har i flere tilfælde over for andre styrelser givet udtryk for, at ministeriet ikke har fundet at burde tage stilling til sådanne spørgsmål om offentlighedslovens udstrækning, medmindre det måtte være påkrævet for at træffe afgørelse i en konkret sag, der hører under justitsministeriets, herunder direktoratet for kriminalforsorgens, sagsområde. Det bemærkes i denne forbindelse, at udtalelserne i *Juridisk Grundbog* om lovens rækkevidde i forhold til »løbende sager« inden for undervisnings- og socialsektoren må antages at bygge på den før højesteretsdommen gældende retstilstand, jfr. a. st. (3. udg. 1975) I side 243.

Et særligt spørgsmål, der i de senere år har fået stigende aktualitet, er, hvorvidt offentlighedsloven også gælder for den umiddelbare acces til registre, der føres af offentlige myndigheder. Justitsministeriet har i en skrivelse af 6. december 1976 til folketingets ombudsmand med henvisning til den nævnte højesteretsdom givet udtryk for, at det må »give anledning til nogen tvivl, om den registrering af oplysninger vedrørende enkeltpersoner, der finder sted i rigsregistraturen, i sig selv kan betegnes som »sager« i offentlighedslovens forstand«. I bemærkningerne til det af regeringen fremsatte forslag til lov om offentlige myndigheders registre er der ligeledes givet udtryk for, at offentlighedslovens anvendelighed på dette område kan give anledning til nogen tvivl, jfr. herved F.T. 1976/77, tillæg A, sp. 3653 og nedenfor kapitel VII side 138 f og 158 ff. Om forholdet mellem den nu gennemførte lov om offentlige myndigheders registre og loven om offentlighed i forvaltningen henvises i øvrigt til det nedenfor under pkt. 5 anførte.

I præmisserne til den nævnte dom om offentlighedslovens rækkevidde i forhold til lægelig patientbehandling gav samtlige højesteretsdommere udtryk for, at ». . . . de væsentlige og vanskelige problemer, som spørgsmålet om adgang til lægers og sygehuses journaler frembyder. . . . .da også [er] egnede til regulering ved særlige bestemmelser«. Der kan imidlertid i denne forbindelse være anledning til at bemærke, at anvendelsen af offentlighedslovens regler på faktisk forvaltningsvirksomhed utvivlsomt også i andre henseender kan give anledning til problemer. Folketingets ombudsmand har således i den i *F.O.B. 1974* side 157 ff. gengivne sag om opbevaring af materiale, der har dannet grundlag for påtænkte eller gennemførte TV-udsendelser, givet udtryk for, at spørgsmålet om offentlighedslovens anvendelse i sager herom giver anledning til en række tvivlsspørgsmål, der dels skyldes særlige ophavsretlige problemer, dels er »parallelle med de problemer, der er velkendte fra anden forvaltningsvirksomhed, der ikke går ud på at træffe afgørelser, men på »faktisk forvaltningsvirksomhed« af forskellig art«.

4. En adgang til at undtage bestemte sagstyper fra loven følger af bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 4, der har følgende ordlyd:

»Vedkommende minister kan bestemme, at sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelserne i stk. 1 og 2 i almindelighed vil medføre, at begæring efter § 1 må afslås, skal være undtaget fra bestemmelsen i § 1.«

Denne bestemmelse, der alene giver adgang til at fastsætte undtagelser i bekendtgørelsesform, jfr. *F.O.B. 1972* side 68 ff., må navnlig ses på baggrund af det forhold, at anvendelsen af undtagelsesbestemmelserne i § 2, stk. 1 og stk. 2, dels kan give anledning til afgrænsningstvivl, dels - når bortses fra § 2, stk. 1, nr. 1, om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold - har til forudsætning, at der anlægges en konkret vurdering i det enkelte tilfælde og for hvert af sagens dokumenter for sig, jfr. herved F.T. 1969/70 tillæg A sp. 587 f. og *kommentaren* side 43 f. For typer af dokumenter eller sager, hvor vurderingen i almindelighed vil falde ud til, at aktindsigt må nægtes, er det derfor af administrative grunde fundet mest hensigtsmæssigt at give mulighed for generelt at undtage dokumenttypen eller sagsområdet fra adgangen til aktindsigt efter lovens § 1.

Formålet med bestemmelsen, der svarer til kommissionsudkastets § 2, stk. 2, er således først og fremmest at lette administrationen af loven. Bestemmelsen må imidlertid også ses på baggrund af, at man ved indførelsen af almindelig offentlighed i forvaltningen ikke har ønsket på forhånd at strække antallet af undtagne sagsområder for vidt, men har fundet det rigtigt at afvente de nærmere erfaringer med loven, jfr. således *Eilschou Holm.* U. f. R. 1970 B side 158. Der henvises i øvrigt til kommissionsbetænkningen side 62 og F. T. 1969/70 tillæg A sp. 590, samt til det nedenfor i kapitel VIII side 176f, og. kapitel X side 266f og 278f anførte.

Da en bekendtgørelse efter § 2, stk. 4, alene kan udstedes i tilfælde, hvor bestemmelserne i *§ 2,* stk. 1 og stk. 2, i almindelighed vil føre til, at en begæring om aktindsigt efter § 1 må afslås, indeholder bestemmelsen ingen adgang til at begrænse *parters* adgang til aktindsigt, jfr. herved § 10, stk. 1,1. pkt.

I henhold til § 2, stk. 4, har finansministeriet ved bekendtgørelse nr. 159 af 25. marts 1974 fastsat, at bestemmelsen i § 1 ikke kommer til anvendelse »på dokumenter, der vedrører indkøbsaftaler, der er eller agtes indgået af statslige myndigheder«. Når bekendtgørelsen uden begrænsning undtager »dokumenter, der vedrører indkøbsaftaler«, indebærer dette reelt, at sager vedrørende indkøbsaftaler i det hele vil være unddraget fra adgangen til aktindsigt. Baggrunden for udfærdigelsen af bekendtgørelsen er nærmere beskrevet i finansministeriets cirkulære nr. 60 af 25. marts 1974. Endvidere har arbejdsministeriet ved bekendtgørelse nr. 73 af 4. marts 1977 undtaget dokumenter i sager om varsling i forbindelse med afskedigelser af større omfang i henhold til reglerne i lov nr. 38 af 26. januar 1977 (indberetning til arbejdsformidlingen) samt i et vist omfang dokumenter som led i arbejdsmarkedsundersøgelser.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 4, har ikke været anvendt i andre tilfælde.

Det fremgår dog af handelsministeriets og boligministeriets høringssvar til udvalget, at udarbejdelse af yderligere bekendtgørelser har været overvejet dels i relation til erhvervsstøtte- og visse autorisationssager dels i relation til boligstøttesager. Endvidere har generaldirektoratet for post- og telegrafvæsenet som anført i skrivelsen til udvalget rejst spørgsmål over for justitsministeriet om med hjemmel i § 2, stk. 4, generelt at undtage dokumenter i sager om omklassificering af tjenestemandsstillinger. Spørgsmålet om udfærdigelse af sådanne bekendtgørelser har også i enkelte andre tilfælde været rejst over for justitsministeriet.

5. Af betydning for offentlighedslovens saglige anvendelsesområde er endvidere bestemmelsen i lovens § 13, stk. 4, der tilsigter at løse regelkonflikter mellem offentlighedsloven og tidligere lovbestemmelser om dokumentoffentlighed inden for bestemte sagsområder. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

> *»Stk. 4.* Bestemmelser i andre love om adgangen til at blive bekendt med dokumenter hos den offentlige forvaltning og om parters adgang til at afgive udtalelser til forvaltningen, inden en sag afgøres, opretholdes. Dette gælder dog ikke bestemmelser, der i snævrere omfang end denne lov giver parter adgang til at blive bekendt med dokumenter eller afgive udtalelser, medmindre de er trådt i kraft den 1. oktober 1964 eller senere.«

Det følger af bestemmelsen i § 13, stk. 4, 1. pkt. sammenholdt med 2. pkt., at bestemmelser om *offentlighedens* adgang til aktindsigt i *ældre love,* dvs. love om adgang til aktindsigt *for andre end parter,* der er trådt i kraft før den 1. januar 1971, opretholdes, uanset at adgangen til aktindsigt herved begrænses i forhold til offentlighedslovens regler. Som et eksempel herpå kan nævnes patentloven, hvis regler om aktindsigt udtømmende må antages at regulere offentlighedens adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter i patentsager, jfr. herved *Koktvedgaard,* Patentloven med indledning og kommentarer (1971) side 268 f.

Den nævnte bestemmelse i offentlighedslovens § 13, stk. 4, kan naturligvis i sig selv kun løse de regelkrydsningsproblemer, der måtte opstå i forhold til ældre lovbestemmelser om adgang til aktindsigt for offentligheden. Hvorvidt sådanne regler i senere tilkomne love fortrænger offentlighedslovens regler, må besvares konkret i det enkelte tilfælde, idet der dog også i denne henseende må lægges vægt på, om den senere lov må antages udtømmende at have gjort op med omfanget af aktindsigten. Spørgsmålet synes i praksis at have særlig betydning for love, der regulerer offentlighedens adgang til offentlige registre. Til illustration

heraf kan nævnes lov nr. 151 af 24. april 1975 om erhvervsregistre, der må antages udtømmende at regulere, i hvilket omfang offentligheden har adgang til umiddelbar registeracces, jfr. herved F.T 1974-75, 2. samling, tillæg A, sp. 462 (bemærkningerne ad §§ 10 og 11). På tilsvarende måde har gennemførelsen af lov om offentlige myndigheders registre bevirket, at offentlighedsloven ikke finder anvendelse på de af denne lov omfattede registre, jfr. F. T. 1976/77 tillæg A sp. 3617.

Efter ordlyden af § 13, stk. 4, 1. pkt., viger reglerne i offentlighedslovens kap. I alene for bestemmelser om dokumentoffentlighed *»i andre love«*. Som et eksempel herpå kan nævnes § 3 i lov nr. 175 af 18. maj 1937 om indfødsrets meddelelse, hvorefter ingen har krav på at blive gjort bekendt med erklæringer vedrørende andragender om indfødsret. Fra justitsministeriets praksis kan endvidere nævnes.:

> *L. A. 1971. 54003-30.* Antaget at følge af offentlighedslovens § 13, stk. 4, sammenholdt med § 3, stk. 3, 1. pkt., i lov nr. 302 af 5. september 1962, at de redegørelser, der afgives af det økonomiske råds formandskab til regeringen ikke er undergivet adgang til aktindsigt efter reglerne i lov om offentlighed i forvaltningen. Det samme antaget at gælde de udkast til redegørelser, der danner grundlag for det økonomiske råds drøftelser.

Det er imidlertid i den juridiske litteratur gjort gældende, at offentlighedslovens bestemmelser som følge af den nævnte bestemmelse også må antages at vige for bestemmelser, der er fastsat *ved bekendtgørelse,* men under forudsætning af, at hjemmelsloven udtrykkeligt har bemyndiget vedkommende minister til at fastsætte regler om offentlighedens adgang til dokumentindsigt, jfr. således *kommentaren,* side 163. Samme opfattelse synes forudsat i indenrigsministeriets skrivelse af 9. marts 1971 om oplysning fra folkeregistre (Ministerialtidende 1971 side 189). Sådanne bemyndigelser synes navnlig at have praktisk betydning med henblik på en nærmere regulering af offentlighedens adgang til offentlige registre m. v., jfr. som eksempler lov nr. 239 af 10. juni 1968 om folkeregistre § 1, stk. 2, 2. pkt., og § 2, stk. 1, sammenholdt med bekendtgørelse nr. 5 af 5. januar 1973 §§ 12-16, samt lovbekendtgørelse nr. 172 af 17. maj 1968 om beskyttelse af forædlerrettigheder for planter § 5, stk. 2, 2. pkt.

Reglerne i offentlighedslovens kapitel II om *parters* adgang til aktindsigt og til at afgive udtalelser til forvaltningen inden en sags afgørelse begrænses efter § 13, stk. 4, 2. pkt., kun af bestemmelser, der er trådt i kraft den 1. oktober 1964 eller senere. Baggrunden herfor er et ønske om at bevare den retstilstand, der var gældende efter partsoffentlighedsloven. Denne lov opretholdt ved sin ikrafttræden den 1. oktober 1964 kun bestemmelser, der i *videre* omfang gav parter adgang til aktindsigt og til at afgive udtalelser til forvaltningen, jfr. lovens § 12, stk. 4, men kan omvendt være blevet fraveget af lovbestemmelser, der er trådt i kraft efter den nævnte dato, jfr. herved navnlig F. T. 1969/70 tillæg B sp 2140 f. samt *kommentaren,* a. st. side 164.

> Spørgsmålet om fravigelse af reglerne om partsoffentlighed har i praksis været aktuelt i forhold til lov nr. 186 af 4. juni 1964 om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom. I *F. O. B. 1969* side 25 blev det således antaget, at det ikke med ekspropriationsprocedureloven har været tilsigtet at indføre en anden ordning end den, der følger af partsoffentlighedslovens regler, jfr. herved også *kommentaren'* side 164 og v. *Eyben,* Fast ejendoms regulering (3. udg. 1971) side 536, men anderledes *Abitz* i Proceduren (1969) side 335 f.

Man kan endvidere rejse spørgsmål om, hvorvidt reglerne i patentlovens §§ 22 og 69 sammenholdt med reglerne om aktindsigt i patentbekendtgørelsen træder i stedet for reglerne i offentlighedslovens kapitel 2. Spørgsmålet har så vidt vides ikke været afgjort i praksis. Udtalelsen hos *Koktvedgaard,* Patentloven med indledning og kommentarer (1971) side 269 tager næppe med sikkerhed stilling til dette problem.

6. Efter offentlighedslovens § 14 gælder loven ikke sager om færøske anliggender, men kan ved kgl. anordning sættes i kraft for sådanne sager med de afvigelser, som de særlige færøske forhold tilsiger. Dette gælder dog kun sager, der er eller har været under behandling af rigsmyndigheder.

Baggrunden for bestemmelsen, der er enslydende med partsoffentlighedslovens § 13, er reglerne i lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes hjemmestyre, der indebærer, at spørgsmålet om gennemførelse af regler, hvorved det pålægges hjemmestyremyndighederne at give offentligheden adgang til aktindsigt, hører under hjemmestyrets afgørelse. Om bestemmelsen anføres det i øvrigt i bemærkningerne, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 598:

> »Bestemmelsen i § 14 bygger på det synspunkt, at det må tillægges væsentlig betydning, at der for Færøerne gælder samme regler om offentlighed m.v. for særanliggender og fællesanliggender, og at disse regler gælder, uanset om sagerne behandles af rigsmyndighederne eller af hjemmestyrets myndigheder. Ved gennemførelse af offentlighed m. v. for Færøernes vedkommende må der således tilstræbes en fuldstændig koordinering af reglerne i den ovennævnte kgl. anordning og de regler, der fastsættes af hjemmestyret for dettes myndigheder.«

Der er ikke af det færøske hjemmestyres myndigheder fastsat regler hverken om offentlighed eller om partsoffentlighed i forvaltningen, og der er derfor heller ikke i medfør af offentlighedslo-

vens § 14 eller den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedsloven fastsat regler om offentlighed henholdsvis partsoffentlighed i færøske sager.

Derimod gælder offentlighedsloven ligesom partsoffentlighedsloven umiddelbart for Grønland.

7. Efter offentlighedslovens § 7 er pligten til at meddele oplysninger begrænset af lovgivningens bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Dette gælder dog ikke, for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, tjenestemandslovgivningen og kommunale tjenestemandsvedtægter.

Om den nærmere fortolkning af denne bestemmelse, herunder med herisyn til hvilke typer af tavshedspligtsforskrifter, der begrænser pligten til at meddele oplysninger efter bestemmelserne i offentlighedsloven, henvises til kapitel XI, side 288ff.

I denne forbindelse skal alene anføres, at bestemmelsen i § 7 efter omstændighederne vil kunne have betydning for udstrækningen af offentlighedslovens saglige anvendelsesområde. Dette vil således være tilfældet i forhold til lovbestemmelser, der generelt foreskriver tavshedspligt inden for et bestemt sagsområde. Til illustration heraf kan nævnes bestemmelsen i monopollovens § 21, jfr. lov nr. 102 af 31. marts 1955 med senere ændringer, der har følgende ordlyd:

> »*§ 21.* Rådets medlemmer og direktoratets tjenestemænd, medhjælpere og tilkaldte sagkyndige er under ansvar efter borgerlig straffelovs §§ 152 og 263, jfr. tjenestemandslovens § 3, stk. 3, forpligtet til over for alle uvedkommende at hemmeligholde, hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.«

Bestemmelsen må indebære, at der i hvert fald for konkrete sager i henhold til monopolloven må gælde en tavshedspligt, der udelukker adgang til aktindsigt efter reglerne i offentlighedslovens kapitel I, jfr. herved *Frederik Jensen m. fl.* Monopolloven med kommentarer (1968) side 301 ff. Det bemærkes herved, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 er uden selvstændig betydning for adgangen til aktindsigt for den, der er part i en sag, jfr. offentlighedslovens § 10, stk. 3.

8. En vis begrænsning af lovens saglige anvendelsesområde kan endelig følge af bestemmelsen i § 6, stk. 2, der har folgende ordlyd:

> »For så vidt angår sager om lovgivning, herunder bevillingslove, skal en begæring efter § 1 først imodekommes, når lovforslag er fremsat for folketinget.«

Denne bestemmelse, der hidrører fra regeringsforslaget af 1969, må ses som et supplement til bestemmelsen i § 5, nr. 2, hvorefter brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove, ikke er omfattet af adgangen til at få oplysninger, jfr. herved F. T. 1969/70 tillæg A sp. 594. Bestemmelsen tager derfor navnlig sigte på dokumenter i en lovsag, der hidrører fra lovforberedende udvalg og kommissioner samt fra underordnede myndigheder og private organisationer. Om fortolkningen af bestemmelsen henvises til *kommentaren* side 98, hvor det bl. a. nævnes, at bestemmelsen også omfatter konkrete bevillingssager, der forelægges folketingets finansudvalg. Efter sin formulering kan undtagelsesbestemmelsen i § 6, stk. 2, hævdes alene at være af tidsbegrænset karakter, idet en begæring om aktindsigt skal imødekommes, når lovforslag er fremsat for folketinget. I tilfælde, hvor overvejelserne om et eventuelt lovgivningsinitiativ ikke giver anledning til fremsættelse af lovforslag, synes bestemmelsen dog at måtte indebære en reel udelukkelse af adgangen til aktindsigt i den pågældende lovgivningssag. Det kan i denne forbindelse bemærkes, at sager om lovgivning efter omstændighederne kan være genstand for overvejelser igennem lang tid og derfor - uanset at overvejelserne i perioder ikke kan betegnes som aktuelle - ikke får nogen formel afslutning.

> 1 den juridiske litteratur er det dog gjort gældende, at udvalgs- og kommissionsbetænkninger, der ikke fører til noget lovgivningsinitiativ, f. eks. fordi regeringen beslutter ikke at fremsætte forslag, må være undergivet offentlighed fra dette tidspunkt, jfr. således *Nørgaard,* Forvaltningsret, Sagsbehandling (1972) side 118.

Bestemmelsen i § 6, stk. 2, omfatter alene »sager om lovgivning«, men ikke sager om generelle administrative foranstaltninger, f. eks. udstedelse af bekendtgørelser eller andre administrative retsforskrifter. Det forhold, at en lovsag tillige omfatter overvejelser om udfærdigelse af administrative retsforskrifter, kan ikke antages at udelukke anvendelse af undtagelsesbestemmelsen i § 6, stk. 2, sml. herved *F.O.B. 1973* side 239, hvor det anses for tvivlsomt, om bestemmelsen kunne bringes i anvendelse i et tilfælde, hvor en rapport antoges ikke alene at være et dokument i en sag om lovforberedelse, men også i en sag vedrørende en administrativ foranstaltning. Udtalelsen har dog næppe relation til tilfælde, hvor én og samme sag - som det hyppigt vil forekomme - omfatter overvejelser både om lovgivning og administrative retsforskrifter.

C. Fremmed ret.

1. Norge.

a. En gennemgang af det almindelige anvendelsesområde for den norske offentlighedslov findes i kapitel IV side 82 ff.

Som dér nærmere anført bygger den norske lov i overvejende grad på et materielt kriterium, idet adgangen til aktindsigt gælder for »all forvaltningsvirksomhet«, der udøves af offentlige organer på statens eller kommunernes vegne, dog bortset

fra forretningsvirksomhed. I hvilket omfang dette materielle kriterium set i forhold til et formelt/ organisatorisk kriterium i sig selv indebærer nogen begrænsning af lovens saglige anvendelsesområde, kan på grund af ubestemtheden udtrykket »forvaltningsvirksomhet« give anledning til betydelig tvivl. Lovens anvendelsesområde synes dog at blive strakt ret vidt, idet ikke alene myndighedsudøvelse i forhold til borgerne, men f. eks. også det offentliges servicevirksomhed og myndighedernes interne forvaltning anses for omfattet af loven, jfr. ovenfor kapitel IV side 82 med henvisninger. Tvivlsspørgsmål om rækkevidden af udtrykket vil kunne afklares med hjemmel i lovens § 11, stk. 1, hvilket i et vist omfang er sket ved kgl. resolution af 11. juni 1971, jfr. nærmere *Frihagen,* Offentlighetsloven med kommentarer (2. udg. 1974) side 386 ff.

Den norske offentlighedslov indeholder derimod klare begrænsninger af lovens anvendelsesområde inden for bestemte sagsområder eller giver mulighed for at fastsætte sådanne begrænsninger.

b. Som nævnt følger det udtrykkeligt af bestemmelsen i § 1, at loven ikke gælder for *forretningsvirksomhed.*

I det offentlighedslovforslag, der blev fremsat af den norske regering, var ikke alene det offentliges forretningsvirksomhed, men også forretningsdrivende organer i sig selv foreslået undtaget fra loven. Denne sidste organisatoriske begrænsning blev imidlertid udeladt efter forslag fra odelstingets justiskomité, jfr. ovenfor kapitel IV side 82. Om undtagelsen for forretningsvirksomhed hedder det i justisdepartementets bemærkninger til lovforslaget, jfr. Ot. prp. nr. 70 (1968/69) side 32:

> »Også organer som ikke er forretningsdrivende organer, kan drive forretningsvirksomhet. Etter lovutkastet er »forretningsvirksomhet« rent generelt unntatt fra loven. For offentlige organer som ikke er forretningsdrivende organer, men som utøver forretningsvirksomhet, vil det bli nødvendig å skille mellom denne forretningsvirksomhet - som er unntatt fra loven - og annen virksomhet.
>
> Med forretningsvirksomhet siktes ikke bare eller fortrinnsvis til virksomhet som tar sikte på å gi økonomisk utbytte. Privat-økonomisk virksomhet med sikte på økonomisk gevinst, driver det offentlige i forholdsvis beskjeden utstrekning. Inn under forretningsvirksomhet vil gå alle de tilfelle hvor det offentlige utveksler ytelse mot ytelse på område for økonomisk virksomhet. Som eksempler kan nevnes innkjøp av materiell, utleie eller salg av offentlig eiendom og liknende. Det dreier seg om forretningsvirksomhet selv om det offentlige ikke tar fullt forretningsmessig vederlag for sine ytelser, slik at det for såvidt foreligger en slags subsidiering fra det offentliges side. Som eksempel på slike tilfelle kan nevnes lån til en rente som ligger under markedsrenten.
>
> Når det er gjort unntak for forretningsvirksomhet, skyldes dette at slik virksomhet står i en annen stilling enn utøvelse av vanlig forvaltningsmyndighet. Forretningsvirksomhet drives for øvrig i svært mange tilfelle av organer eller selskaper utskilt fra den ordinære forvaltning. Saksbehandlingen på disse områder foregår på en annen måte enn i forvaltningen ellers. En gjennomføring av offentlighetsregelen vil kunne medføre forstyrrelser i saksbehandlingen og praktiske vansker som det er vanskelig å ha oversikt over. Jfr. Forvaltningskomitéens innstilling s. 436 første spalte.«

Området for undtagelsen for forretningsvirksomhed udstrækkes i praksis ret vidt. Af justisdepartementets bemærkninger fremgår det således, at udtrykket ikke alene tager sigte på virksomhed, der er økonomisk udbyttegivende for det offentlige. I justisdepartementets vejledning side 7 antages det i overensstemmelse hermed, at hovedparten af den virksomhed, der udøves af Postverket, Televerket, Statsbanerne og kommunale elektricitetsværker, vil være omfattet af undtagelsen. I praksis er det endvidere antaget, at statsbankernes låne- og finansieringsvirksomhed i almindelighed har karakter af forretningsvirksomhed, uanset at udlån sker til lavere rente end markedsrenten og f. eks. til varetagelse af egnspolitiske hensyn, jfr. nærmere *Frihagen,* Offentlighetsloven med kommentarer (2. udg. 1974) side 70 ff. med henvisninger. Derimod anses sociale ydelser i form af institutionsophold, f. eks. på alderdomshjem, plejehjem og tilsvarende institutioner, normalt ikke for omfattet af undtagelsen for forretningsvirksomhed, selv om der ydes helt eller delvist vederlag for opholdet, jfr. vejledningen side 7 og *Frihagen.* a. st. side 69.

Om fortolkningen af udtrykket henvises i øvrigt til *Frihagen,* a. st. side 67-74.

De tvivlsspørgsmål, der vil kunne opstå ved afgrænsningen af udtrykket »forretningsvirksomhed«, kan bindende afgøres af regeringen med hjemmel i offentlighedslovens § 11. Dette er for enkelte sagsområders vedkommende sket ved kgl. resolution af 11. juni 1971, der som forretningsvirksomhed regner 1) sager vedrørende statsaktieselskaberne og andre selskaber, hvor staten har aktie- eller andelsinteresser, for så vidt de behandles af regering og vedkommende departement i egenskab af ejer og 2) sager vedrørende sikring af arealer for friluftsliv eller værn af naturområder gennem frivillige ordninger med grundejere (køb, servitutter o. 1.), jfr. resolutionen pkt. V, 3 og 4, samt *Frihagen,* a. st. side 389 ff.

c. Den norske offentlighedslov indeholder ikke i øvrigt bestemmelser, der direkte og generelt undtager nærmere angivne sagsområder fra adgangen til aktindsigt efter loven.

I visse tilfælde følger det dog af de centrale undtagelsesbestemmelser i lovens §§ 5 og 6, at et sagsområde reelt er unddraget adgangen til aktind-

sigt. Dette gælder f. eks. bestemmelsen i § 6, nr. 5, der undtager dokumenter i *sager angående ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste.* Undtagelsen gælder dog ikke for ansøgerlisten. Om rækkevidden af bestemmelsen henvises nærmere til arbejdsgrupperapporten vedrørende ansættelses- og forfremmelsessager (optrykt nedenfor side 379 ff.) side 385-388. På tilsvarende måde er adgangen til aktindsigt i *sager inden for strafferetsplejen* reelt udelukket efter offentlighedsloven som følge af bestemmelsen i § 6, nr. 6, sammenholdt med det forhold, at straffeproceslovene inden for deres anvendelsesområde antages udtømmende at regulere adgangen til dokumentoffentlighed i forhold til offentlighedsloven. Der henvises nærmere til arbejdsgrupperapporten vedrørende strafferetsplejen (optrykt nedenfor side 397 ff.) side 406-407. Den norske offentlighedslov indeholder imidlertid en bestemmelse, der giver mulighed for administrativt at undtage bestemte sagsområder fra aktindsigt efter loven. Efter lovens § 11, stk. 1, kan kongen således fastsætte nærmere regler om lovens gennemførelse og herunder bl. a. regler om, hvilke *sagsområder* eller dokumenter der i medfør af bestemmelserne i §§ 5 og 6 skal være undtaget fra offentlighed. På områder, hvor det overvejende antal dokumenter vil være undtaget fra offentlighed efter reglerne i §§ 5 og 6 kan kongen endvidere bestemme, at alle dokumenter af den pågældende art inden for den pågældende sagstype eller i den pågældende forvaltningsgren skal være undtaget fra offentlighed, jfr. § 11, stk. 2.

Det er gjort gældende, at bestemmelsen i § 11, stk. 1, alene kan antages at give regeringen beføjelse til i tvivlstilfælde at præcisere retstilstanden, men ikke selvstændigt at udvide området for undtagelsesbestemmelserne i §§ 5 og 6, jfr. således *Frihagen.* a. st. side 369 ff., og sml. *Hellesylt,* Lov og Rett 1971 side 222. Bestemmelsen i § 11, stk. 2, giver vel derimod en sådan adgang, men udtrykket »det overvejende antal« antages at måtte fortolkes restriktivt, jfr. således *Frihagen,* a. st. side 372, der antager, at langt den største del af dokumenterne skal være omfattet af §§ 5 eller 6, og at f. eks. 60–70 pet. ikke er tilstrækkeligt til i medfør af § 11, stk. 2, at undtage hele sagsområdet.

Ved kgl. resolution af 11. juni 1971 pkt. VI er en række sagsområder undtaget fra adgangen til aktindsigt i medfor af § 11, stk. 2, jfr. nærmere *Frihagen,* a. st. side 393 ff.

d. Den norske offentlighedslov indeholder ingen udtrykkelig bestemmelse, der tilsigter at løse regelkonflikter i forhold til andre lovbestemmelser om offentlighed i forvaltningen inden for bestemte sagsområder. Derimod forudsætter offentlighedslovens § 2. stk. 1. at adgangen til aktindsigt kan være begrænset efter andre regelsæt, jfr. formuleringen ». . . . er offentlige for så vidt det ikke er gjort unntak i eller i medhold av lov.« Sådanne begrænsninger kan folge både af nyere og af ældre lovbestemmelser. Om de synspunkter, der bør følges ved løsningen af regelkonflikter af denne art, hedder det i bemærkningerne til offentlighedslovforslaget, jfr. Ot. prp. nr. 70 (1968/69) side 32 f.:

> »Forholdet mellom offentlighetsloven og spesiallover som har bestemmelser om offentlighet er ikke nærmere regulert i lovutkastet, jfr. dog § 2 første 1edd som forutsetter at bestemmelsen om offentlighet må stå tilbake når det er gjort unntak fra offentlighet i eller i medhold av lov. Spørsmålet om hvorvidt offentlighetsloven får anvendelse, må i prinsippet bero på en tolkning av vedkommende spesiallov. Hvis denne er slik å forstå at den uttømmende regulerer spørsmålet om offentlighet, vil offentlighetsloven ikke få anvendelse. Er spesialloven av nyere dato enn offentlighetsloven, vil man måtte ta standpunkt til spørsmålet i forbindelse med vedtakelsen av spesialloven. For så vidt spesialloven er av eldre dato, har selvsagt ikke lovgiveren kunnet vurdere forholdet til offentlighetsloven. Her må man se på om det er naturlig å anse spesiallovens regulering uttømmende også i lys av den nye - alminnelige - lov om offentlighet.«

Som nævnt i det foregående antages eksempelvis straffeproceslovene udtømmende at regulere offentlighedsspørgsmålet i forhold til loven om offentlighed i forvaltningen, jfr. herved *Frihagen,* a. st. side 78 ff.

Der henvises i øvrigt til *Frihagen,* a. st. side 74 ff.

e. Anvendelsesområdet for reglerne om *partsoffentlighed* efter den norske forvaltningslov er nærmere beskrevet ovenfor i kapitel IV side 83. Da partsoffentlighedsreglerne alene gælder i sager vedrørende udstedelse af konkrete retsakter (»enkeltvedtak«), vil som følge heraf dokumenter, der indgår i sager vedrørende det offentliges servicevirksomhed, f. eks. klientbehandling på offentlige institutioner, ikke være undergivet aktindsigt efter forvaltningsloven.

Udover bestemmelsen i § 4 b, (hvorefter loven ikke gælder for sager, der behandles eller afgøres i medfør af retsplejelovene eller love, der knytter sig hertil (konkurs- og akkordforhandlingslovene) samt jordskifteloven og sportel- eller stempelafgiftslovgivningen, indeholder forvaltningsloven ingen sagligt begrænsede undtagelser fra lovens anvendelsesområde. Sådanne begrænsninger kan derimod følge af særlovgivningen, jfr. herved lovens § 1, (»når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov«).

2. Sverige.

a. Reglerne i den hidtil gældende tryckfrihetsförordnings 2. kap., der afgrænser offentlighedsprincippets almindelige rækkevidde, indeholder ikke i sig selv nogen udtrykkelig udskillelse af bestemte sagsområder, der ikke er undergivet adgangen til aktindsigt. Ved tryckfrihetsförordningsreformen i 1976, der er trådt i kraft den 1. januar 1978, er der

ikke sket nogen ændring i dette forhold. Tryckfrihetsförordningen indeholder derimod en almindelig angivelse af, hvilke hensyn der berettiger lovgivningsmagten til i en særlig sekretesslovgivning at begrænse offentlighedsprincippet. En opregning af disse hensyn som fastlagt ved grundlovsrevisionen i 1976 findes nedenfor i kapitel VIII side 172.

Tryckfrihetsförordningen indeholder heller ingen nærmere retningslinier for, på hvilken måde de enkelte sekretessbestemmelser skal udformes, bortset fra kravet om, at sekretessgrunden skal »noga angivas«. I den gældende sekretesslov er undtagelserne fra offentlighedsprincippet således navnlig udformet som gældende dels for dokumenter, der fremkommer i forbindelse med offentlig virksomhed af nærmere angiven karakter, dels for dokumenter, der befinder sig hos bestemte myndigheder, og dels således, at dokumenter, der indgår i sager af nærmere angiven art, undtages fra adgangen til aktindsigt. I et vist omfang er den enkelte undtagelsesadgang yderligere begrænset af krav med hensyn til oplysningers indhold eller med hensyn til sandsynliggørelse af, at videreregivelse af oplysninger kan være forbundet med påviselige skadevirkninger. Det synes kun at være i relativt begrænset omfang, at hele sagsområder generelt er undtaget fra adgangen til aktindsigt. Da reglerne er meget detaillerede og ikke umiddelbart er let overskuelige, er det dog vanskeligt at bedømme, i hvilket omfang undtagelsesbestemmelser, der refererer sig til dokumenter hos bestemte myndigheder eller dokumenter af en bestemt karakter, reelt er udtryk for, at et bestemt sagsområde er undtaget fra aktindsigt. Som eksempler på sagsområder, hvis dokumenter i det hele er undergivet sekretess, kan dog navnlig nævnes:

a) sager om forhåndsbesked vedrørende beskatning og sager om fritagelse for beskatning af kursgevinster i forbindelse med salg af værdipapirer m. v., jfr. § 17, stk. 3 og 4. Skattesager er derimod ikke i almindelighed unddraget adgangen til aktindsigt, hvorimod oplysninger til brug i sådanne sager, der indsendes til myndighederne, er sekretessbelagte.
b) sager om patentansøgninger, medmindre patentlovgivningen hjemler aktindsigt, jfr. sekretesslagens § 23,
c) sager om mægling i arbejdskonflikter, jfr. § 24,
d) sager, som er omfattet af tavshedspligten i loven om Sveriges Riksbank, jfr. § 31,
e) sager om erhvervelse eller afhændelse af løsøre eller fast ejendom, om transport, der udføres af en myndighed, samt om arbejde, der udføres for en myndighed af udenforstående, jfr. § 34. Bestemmelsen, der reelt undtager det offentliges kontraktsindgåelser, hjemler dog kun hemmeligholdelse, indtil kontrakten er indgået, eller sagen i øvrigt er afsluttet, men § 34, stk. 2, giver vedkommende myndighed en ret vidtgående adgang til at udstrække sekretessen også efter dette tidspunkt.

En mere generel angivelse af undtagne sagstyper findes i sekretesslagens § 3, hvorefter adgangen til aktindsigt kun omfatter »handlingar i ärenden vilka angå rikets förhållande till främmande makt« i det omfang, regeringen bestemmer. Det bør i denne forbindelse endvidere nævnes, at centrale undtagelsesbestemmelser i sekretessloven undtager en lang række sagstyper, der typisk indeholder sensitive oplysninger om enkeltpersoners personlige eller økonomiske forhold. Undtagelsesadgangen er dog normalt ikke absolut, men kan foruden i tilfælde, hvor den berørte person meddeler samtykke, fraviges, såfremt det efter en konkret bedømmelse ikke kan antages, at aktindsigten vil være forbundet med skadevirkninger for den pågældende. Til denne kategori hører navnlig bestemmelsen i § 14 om den såkaldte »socialsekretess«, der nærmere er omtalt kapitel X side 273 samt i arbejdsgrupperapporten om sygehusjournaler side 435ff. Endvidere kan nævnes bestemmelsen i § 26 vedrørende dokumenter i sager om retshjælp. Denne bestemmelse illustrerer i øvrigt vanskelighederne ved i denne forbindelse at karakterisere og gruppere de forskellige undtagelsesbestemmelser i den svenske sekretesslag, idet undtagelsesadgangen efter bestemmelsens stk. 1 for dokumenter vedrørende retshjælp retter sig imod en bestemt myndighed (offentlige advokatkontorer) og et bestemt dokumentindhold, medens den tilsvarende undtagelsesadgang efter stk. 2 vedrører »sager om retshjælp«, der behandles af andre myndigheder.

Om rækkevidden af de nævnte bestemmelser i sekretesslagen henvises navnlig til *Elsin*, Allmänna Handlingars Offentlighet och Sekretess (1965) samt til betænkningerne SOU 1966:60 »Offentlighet och Sekretess« og SOU 1975:22 »Lag om allmänna handlingar«. Om retsstillingen i Sverige specielt med hensyn til sager inden for strafferetsplejen og sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste henvises til de respektive arbejdsgrupperapporter herom.

De nævnte betænkninger SOU 1966:60 og SOU 1975:22 indeholder lovudkast vedrørende affattelsen af sekretessbestemmelserne, der på visse punkter udvider eller indskrænker adgangen til at undtage dokumenter inden for hele sagsområder i forhold til de gældende regler. Betegnende for begge udkast er det ikke mindst, at sekretessbestemmelserne i højere grad foreslås udbygget med krav om godtgørelse af skadevirkninger som betingelse for hemmeligholdelse, således at udleveringsspørgsmålet i højere grad vil komme til at afhænge af en mere subjektivt præget vurdering. Ingen af betænkningerne synes i øvrigt at indeholde mere principielle synspunkter af interesse i den foreliggende forbindelse. Da endvidere ingen af lovudkastene umiddelbart vil danne grundlag for en ny sekretesslag, der derimod vil blive udarbejdet departementalt, har man ikke ment at burde foretage en nærmere gennemgang af de to lovudkast. Det af justitiedepartementet udarbejdede forslag til ny sekretesslag er som nævnt i kapitel II først frem-

kommet så sent, at det ikke har været muligt at tage det i betragtning.

b. Forvaltningslovens regler om *partsoffentlighed* gælder ikke for nærmere angivne sagstyper, der er opregnet i lovens § 2, og som generelt begrænser lovens saglige anvendelsesområde. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»2 § Lagen gäller icke ärende hos

1. Konungen,

2. kommunal myndighet, om ärendet avgöres genom beslut som överklagas genom kommunalbesvär eller besvär hos kommunal besvärsnämnd.

3. överexekutor eller utmätningsman, om ärendet avser myndighetens exekutiva verksamhet, eller

4. polis-, åklagar- eller tullmyndighet, om ärendet avser myndighetens verksamhet til förekommande eller beivrande av brott.«

Der henvises nærmere til *Hellners*, Förvaltningslagen med kommentarer (1975) side 36 ff.

D. Udvalgets overvejelser.

1. Indledning.

a. Som udvalget nærmere har redegjort for i afsnittet om gældende ret (jfr. ovenfor B, pkt. 3), må udtrykket »sager« i den gældende lovs § 1, stk. 1, og § 10, stk. 1, antages at indebære en vis begrænsning af lovens saglige rækkevidde i forhold til forvaltningsvirksomhed af faktisk karakter. Efter udvalgets opfattelse må dette anses for mindre hensigtsmæssigt, idet en sådan begrænsning på grundlag af et ikke nærmere defineret sagsbegreb - som erfaringerne viser - har givet anledning til principielle afgrænsningsvanskeligheder i praksis. Udvalget er derfor af den opfattelse, at behovet for at undtage bestemte sagsområder bør tilgodeses gennem udformningen af udtrykkelige og så vidt muligt præcist affattede undtagelsesbestemmelser, jfr. herved det i kapitel IV side 86 samt ovenfor under punkt A anførte.

Udvalget er endvidere af den opfattelse, at de forskellige undtagelsesbehov i reglen kun kan berettige til, at et helt sagsområde undtages fra lovens almindelige regler, såfremt den overvejende del af de dokumenter inden for det pågældende område, der kan blive spørgsmål om at undergive aktindsigt, efter en konkret vurdering må forventes nægtet udleveret med hjemmel i de standardprægede undtagelsesklausuler. I så fald må det imidlertid også i reglen foretrækkes, at sagsområdet som helhed holdes uden for lovens almindelige regler, idet dette vil være forbundet med indlysende administrative fordele for myndighederne, ligesom den generelle beskrivelse af undtagelsesadgangen vil være mere indformativ for offentligheden.

Af hensyn til at bevare lovens nuværende kortfattede og dermed lettere overskuelige udformning finder udvalget det dog kun ønskeligt, at et sagsområde undtages fra adgangen til aktindsigt ved en bestemmelse herom i selve loven, for så vidt den er af generel karakter og i øvrigt af større betydning. Udvalget forudsætter herved, at der også efter lovrevisionen vil være adgang til administrativt at undtage sagsområder fra aktindsigt i samme omfang som efter den gældende lovs § 2, stk. 4, jfr. herved også det nedenfor i kapitlerne VIII, X og XI anførte.

b. Loven om offentlighed i forvaltningen undtager udtrykkeligt kun 2 sagsområder fra adgangen til aktindsigt, nemlig sager inden for strafferetsplejen og sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste, jfr. lovens § 6, stk. 1. Det sidstnævnte sagsområde er dog undergivet en begrænset adgang til partsoffentlighed efter § 10, stk. 2. Endvidere følger som nævnt en vis begrænsning af lovens rækkevidde i saglig henseende af den i retspraksis anlagte indskrænkende fortolkning af lovens sagsbegreb. Herudover indeholder loven en tidsbegrænset undtagelse for sager om lovgivning (§ 6, stk. 2) samt en undtagelse for sager om færøske anliggender. Endvidere kan bestemmelserne i lovens § 13, stk. 4, og § 7 om lovens forhold til andre lovbestemmelser om henholdsvis aktindsigt og tavshedspligt samt adgangen efter lovens § 2, stk. 4, til administrativt at fastsætte generelle undtagelser, reelt føre til, at hele sagsområder falder uden for adgangen til aktindsigt efter lovens almindelige regler.

I det følgende vil udvalget for hvert af de efter gældende ret undtagne sagsområder nærmere redegøre for sine overvejelser om, hvorvidt begrænsningen af lo-

vens rækkevidde bør opretholdes. Udvalget har endvidere overvejet, om der på grundlag af de hidtidige erfaringer med lovens anvendelse i praksis sammenholdt med erfaringerne fra Norge og Sverige måtte være anledning til at foreslå yderligere sagsområder undtaget.

2. Sager inden for strafferetsplejen.

Som nævnt i indledningen har udvalget nedsat en særlig arbejdsgruppe til behandling af spørgsmålet om adgangen til at blive gjort bekendt med dokumenter i sager inden for strafferetsplejen. Arbejdsgruppens rapport er i sin helhed optrykt nedenfor side 397 ff.

Arbejdsgruppens overvejelser har i overensstemmelse med udvalgets kommissorium været begrænset til spørgsmålet om, hvorvidt der bør tilvejebringes hjemmel for adgang til aktindsigt i de sagstyper, der er omfattet af den gældende lovs § 6, stk. 1, for så vidt de falder udenfor det område, der er reguleret ved retsplejeloven (se opregningen heraf i arbejdsgrupperapporten side 409f). Endvidere har arbejdsgruppen overvejet behovet for en udtrykkelig adgang til efter et konkret skøn at undtage dokumenter ud fra strafferetsplejemæssige hensyn i tilfælde, hvor dokumenterne anvendes i sager, der ikke i sig selv er omfattet af § 6, stk. 1. Arbejdsgruppen har overvejet de nævnte spørgsmål i relation både til den almindelige adgang til aktindsigt for enhver efter offentlighedslovens kapitel 1 og til de særlige regler herom for en sags parter efter lovens kapitel 2.

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør der ikke i forbindelse med lovrevisionen ske nogen ændring af offentlighedslovens § 6, stk. 1, i det omfang, bestemmelsen afskærer *offentligheden* fra at blive gjort bekendt med dokumenter i sager inden for strafferetsplejen. Arbejdsgruppen lægger herved afgørende vægt på, at hensynet til retshåndhævelsens effektivitet, herunder navnlig til efterforskningen, samt .til enkeltpersoners forhold i almindelighed vil være til hinder for, at offentlighedsprincippet udstrækkes til de af undtagelsesbestemmelsen omfattede sagstyper. Arbejdsgruppen finder det ikke muligt på generelt grundlag at udskille bestemte typer af straffesager, hvor disse hensyn ikke med afgørende styrke taler imod aktindsigt, og henviser **til,** at loven ikke bør gælde for sagstyper, hvor varetagelsen af væsentlige modhensyn på grundlag af standardprægede undtagelsesbestemmelser reelt vil gøre offentlighedsprincippet indholdsløst. Arbejdsgruppen peger endvidere på, at adgangen til aktindsigt i straffesager inden for det af retsplejeloven regulerede område alene tilkommer »parter samt andre, som deri har retlig interesse«, jfr. denne lovs § 41.

For så vidt angår *parters* adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter i sager inden for strafferetsplejen finder arbejdsgruppen for det første, at undtagelsesbestemmelsens almindelige rækkevidde bør begrænses til straffesager i snævrere forstand (sager om »strafferetlig forfølgning«), idet bestemmelsen efter arbejdsgruppens opfattelse navnlig ikke bør omfatte sager om disciplinær forfølgning (inden for forsvaret og civilforsvaret), sager om straffuldbyrdelse, sager om erstatning i anledning af uberettiget strafferetlig forfølgning, samt sager om meddelelse af tilhold som nævnt i straffelovens § 265. Endvidere foreslår arbejdsgruppen indført en udtrykkelig adgang for den, der er part i en straffesag, **til,** når sagen er afgjort, at forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter i det omfang, det er rimeligt begrundet af hensyn til varetagelsen af hans interesser, og nærmere angivne strafferetsplejemæssige hensyn ikke taler herimod. Forslaget er dog ikke udtryk for nogen reel ændring af retstilstanden, men afspejler den praksis, der er blevet fulgt i de senere år, og som arbejdsgruppen finder bør lovfæstes.

Arbejdsgruppen foreslår endelig, at såvel offentlighedslovens § 2 som lovens § 10 udbygges med en udtrykkelig adgang til efter et konkret skøn at begrænse adgangen til aktindsigt, hvor væsentlige henholdsvis afgørende strafferetsplejemæssige hensyn taler herfor. En sådan undtagelsesadgang vil navnlig kunne få praktisk betydning i tilfælde, hvor straffeakter udlånes til brug ved behandlingen af sager, der ikke er omfattet af undtagelsen i den gældende lovs § 6, stk. 1. Den nævnte undtagelsesadgang vil i så henseende bidrage til at indskrænke anvendelsesområdet for den generelle

undtagelsesklausul i lovens § 2, stk. 2, nr. 4.

Arbejdsgruppens forslag har af udvalget været forelagt departementet for told- og forbrugsafgifter samt skattedepartementet, der begge har givet tilslutning til en udvidet adgang til aktindsigt for parterne i administrativt behandlede straffesager. Tolddepartementet har dog under henvisning til en fra tolddirektoratet indhentet udtalelse forudsat, at eftersynsskemaer fra virksomhedsbesøg, der indeholder oplysninger om toldvæsenets kontrolmetoder m. v., kan unddrages partsoffentlighed i det omfang, hensynet til kontrollens effektivitet taler herfor, og har herved henvist til arbejdsgrupperapporten side 410, 412f og 415. Endvidere har skattedepartementet tiltrådt en udtalelse fra statsskattedirektoratet, hvori det forudsættes, at arbejdsgruppens bestemmelse om en parts adgang til aktindsigt i afsluttede administrative straffesager ikke for skattesagers vedkommende får virkning før det tidspunkt, hvor sagen kan forelægges ligningsrådet enten til afgørelse af, hvorvidt den foreslåede bøde kan tiltrædes, eller - såfremt skatteyderen har nægtet at indgå på det stillede forslag - til afgørelse af, hvorvidt sagen skal indbringes for domstolene. Statsskattedirektoratet har herved henvist til, at bødeforelæg i skattesager først *efterfølgende* forelægges ligningsrådet til godkendelse.

Af de grunde, som arbejdsgruppen nærmere har redegjort for, kan udvalget tiltræde, at adgangen til aktindsigt efter reglerne i offentlighedslovens kapitel 1 hverken helt eller delvis bør udstrækkes til at gælde for sager inden for straf feretsplejen. Udvalget finder det således utvivlsomt, at både særlige strafferetsplejemæssige hensyn og hensynet til privatlivets fred i helt overvejende grad nødvendiggør, at dokumenter i sådanne sager unddrages offentlighed. Såfremt begrebet »sager inden for strafferetsplejen« i overensstemmelse med arbejdsgruppens forslag indskrænkes som ovenfor skitseret i relation til partsoffentlighedsreglerne, kunne man dog rejse spørgsmål, om ikke undtagelsesbestemmelsens rækkevidde *generelt* burde afgrænses på denne måde.

Efter udvalgets opfattelse måtte det i og for sig forekomme mest nærliggende at fastlægge straffesagsbegrebet ensartet i begge relationer. De sagstyper, der efter arbejdsgruppens forslag bør være omfattet af den almindelige adgang til partsoffentlighed, er imidlertid utvivlsomt af en sådan karakter, at de ikke vil kunne undergives adgangen til aktindsigt efter reglerne i lovens kapitel 1. Dette gælder efter udvalgets opfattelse også disciplinærsagerne inden for forsvaret og civilforsvaret, der ikke kan sidestilles med disciplinærsager mod tjenestemænd, idet de i langt højere grad træder i stedet for ordinære straffesager og principielt forudsætter, at strafbart forhold er begået. En indskrænkning af udtrykket »sager inden for strafferetsplejen« også i relation til den almindelige offentlighedsordning vil derfor gøre det nærliggende at overveje en generel undtagelsesadgang for de udskilte sagstyper, enten i form af særskilte bestemmelser herom i selve loven eller ved udnyttelse af adgangen til administrativt at undtage dokumenttyper på generelt grundlag efter den gældende lovs § 2, stk. 4. Udvalget kan på denne baggrund tiltræde arbejdsgruppens forslag, hvorefter den nuværende rækkevidde af undtagelsesbestemmelsen i § 6, stk. 1, for så vidt angår sager inden for strafferetsplejen opretholdes i forbindelse med lovrevisionen.

Den til den gældende lovs § 6, stk. 1, svarende bestemmelse findes i § 2, stk. 1, i udvalgets lovudkast. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til bestemmelsen ovenfor side 39.

Udvalget kan endvidere tiltræde, at undtagelsesbestemmelsen i den gældende lovs § 2 udvides med en udtrykkelig adgang til at undtage dokumenter begrundet i særlige strafferetsplejemæssige hensyn. Der henvises herom til kapitel X side 285f og til udkastets § 11, stk. 2, nr. 3.

Som nævnt i indledningen (ovenfor side 4 f) jfr. herved også det nedenfor i kapitel XIII anførte, har udvalget ikke ment at burde udarbejde forslag til de særlige bestemmelser *om parters adgang til aktindsigt,* idet reglerne herom må forventes udeladt af offentlighedsloven og indsat i en almindelig forvaltningslov. Af samme grund har udvalget heller

ikke ment at burde tage stilling i realiteten til spørgsmål, der ikke blot berører partsoffentlighedsreglerne, men er af generel forvaltningsprocessuel karakter.

I konsekvens af det anførte har udvalget ikke i sit lovudkast indarbejdet bestemmelser om parters adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter i sager inden for strafferetsplejen. Udvalget skal dog ikke undlade at give udtryk for, at det udkast til bestemmelser herom, der er udarbejdet af arbejdsgruppen, efter udvalgets opfattelse må anses for velegnet til at blive lagt til grund ved udformningen af partsoffentlighedsreglerne i en forvaltningslov. Udvalget kan i denne forbindelse ikke blot tilslutte sig de principielle hovedsynspunkter, der ligger bag arbejdsgruppens forslag, men også den nærmere udformning af bestemmelserne i lovteknisk henseende. Efter udvalgets opfattelse nødvendiggør de af tolddepartementet og skattedepartementet nævnte forudsætninger for at tiltræde en udvidet adgang til partsoffentlighed ikke nogen ændret affattelse af arbejdsgruppens forslag, idet det vil være tilstrækkeligt at præcisere bestemmelsens rækkevidde i de nævnte henseender i bemærkningerne til lovforslaget.

3. Sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste.

Som anført i indledningen har udvalget ligeledes nedsat en arbejdsgruppe vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt ansættelses- og forfremmelsessager helt eller delvist bør være omfattet af loven. Arbejdsgruppens rapport er i sin helhed optrykt nedenfor side 379ff.

Arbejdsgruppen har overvejet både spørgsmålet om, hvorvidt *offentligheden* helt eller delvis bør have adgang til aktindsigt i personalesager (jfr. den gældende lovs § 6, stk. 1), og spørgsmålet om, hvorvidt den særlige adgang hertil for *en part* i en ansættelses- eller forfremmelsessag efter lovens § 10, stk. 2, bør udvides.

I førstnævnte henseende er det arbejdsgruppens opfattelse, at der ikke i forbindelse med lovrevisionen bør indføres *fuld offentlighed* i ansættelses- og forfremmelsessager, idet dette ville give anledning til væsentlige betænkeligheder både af hensyn til offentlige interesser, navnlig ønsket om i videst muligt omfang at tiltrække kvalificerede ansøgere, og private interesser, navnlig behovet for at beskytte ansøgere mod offentliggørelse af deres private forhold. Arbejdsgruppen finder derimod, at der som i Norge bør være adgang for enhver til at blive gjort bekendt med en *ansøgerliste,* dvs. en fortegnelse over ansøgerne til en stilling suppleret med deres vigtigste objektive data (alder, uddannelse o. 1.)

Arbejdsgruppen har forudsat, at myndigheder, der ikke hidtil har udarbejdet egentlige ansøgerlister, vil blive forpligtet hertil, såfremt arbejdsgruppens forslag gennemføres. En ubetinget adgang til at forlange en sådan fortegnelse udleveret kan dog efter arbejdsgruppens opfattelse være forbundet med samme betænkeligheder som fuld offentlighed i ansættelses- og forfremmelsessager, og arbejdsgruppen finder derfor, at der bør være mulighed for at hemmeligholde ansøgeres identitet dels i tilfælde, hvor dette måtte være påkrævet af hensyn til stillingens beskaffenhed, dels i tilfælde, hvor individuelle grunde taler herfor, typisk fordi en ansøger har lagt afgørende vægt på diskretion. Arbejdsgruppen foreslår, at vedkommende minister ved bekendtgørelse, skal kunne fastsætte, at adgang til at få udleveret ansøgerlisten ikke skal gælde ved besættelsen af stillinger, for hvilke ansøgernes navne i almindelighed må nægtes udleveret.

En ubetinget adgang til at få udleveret ansøgerlisten bør dog efter arbejdsgruppens opfattelse tilkomme såvel den, der er part i en ansøgnings- eller forfremmelsessag, som forhandlingsberettigede organisationer, hvis medlemmer er naturlige ansøgere til en stilling. For at eliminere risikoen for, at denne videregående adgang til at få oplysninger om ansøgeres identitet fører til offentliggørelse af oplysningerne finder arbejdsgruppen det af betydning, at der i loven tillige indføres en bestemmelse, der begrænser adgangen til at udnytte, herunder videregive, oplysninger i forhold til den, der har en videregående adgang til aktindsigt end efter lovens almindelige regler. Arbejdsgruppen har dog ikke stillet forslag om en særlig bestemmelse herom alene omfattende ansøgere til stillinger i

det offentliges tjeneste under henvisning til, at spørgsmålet vil blive overvejet af udvalget på generelt grundlag.

Arbejdsgruppen har indvidere overvejet, om der bør ske en udvidelse af adgangen til aktindsigt for parterne i en ansættelses- eller forfremmelsessag, men har ikke ment at burde stille forslag herom. Arbejdsgruppen har herved navnlig lagt vægt på, at fuld partsoffentlighed i ansættelses- og forfremmelsessager i højere grad end ved de fleste sager vil kunne indebære, at oplysningerne tilgår pressen og dermed offentliggøres til skade for de interesser, den almindelige undtagelsesbestemmelse for ansættelses- og forfremmelsessager tilsigter at værne, samt at oplysninger om en ansøgers personlige forhold i vidt omfang er af en sådan art, at de også bør forholdes medansøgerne.

Udvalget kan tiltræde arbejdsgruppens opfattelse af, at det ikke vil være forsvarligt generelt at lade sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste blive undergivet den almindelige adgang til aktindsigt efter offentlighedslovens kapitel 1 og skal herved henvise til de af arbejdsgruppen anførte grunde. Udvalget er endvidere med arbejdsgruppen enigt i, at ønsket om en mere fyldestgørende adgang for offentligheden til at få orientering om grundlaget for stillingsbesættelser i det offentliges tjeneste ikke nødvendigvis taler for fuld offentlighed i sager af denne art, men at informationsbehovet i væsentlig grad vil kunne imødekommes ved at give pressen og andre interesserede adgang til at få udleveret en fortegnelse over ansøgerne med oplysning om deres vigtigste objektive data (»ansøgerlisten«). Heller ikke udvalget finder, at en sådan adgang til at få oplysninger i ansættelsessager er forbundet med væsentlige betænkeligheder, når der som foreslået af arbejdsgruppen i rimelig udstrækning gives myndighederne mulighed for at sikre ansøgeranonymitet, dels i forhold til stillingsbesættelser som sådanne, dels i forhold til enkelte ansøgere, der måtte have et særligt diskretionsbehov. Udvalget kan ligeledes tilslutte sig, at der gives forhandlingsberettigede organisationer, hvis medlemmer er naturlige ansøgere til en stilling, en ubetinget adgang til at få udleveret ansøgerlisten.

Hvad angår udformningen af bestemmelser herom, er det dog udvalgets opfattelse, at det udtrykkeligt bør fremgå af selve lovteksten, at myndighederne er forpligtet til på begæring at udfærdige en fortegnelse over ansøgerne til en bestemt stilling. En bestemmelse herom synes mest naturligt at kunne placeres sammen med bestemmelserne om myndighedernes pligt til at udfærdige postlister og til at gøre notat om mundtligt meddelte oplysninger. Der henvises nærmere til bestemmelsen i udvalgets lovudkast § 7 med tilhørende bemærkninger ovenfor side 42 f. Den almindelige bestemmelse om, at dokumenter i ansættelses- og forfremmelsessager - bortset fra ansøgerlisten - ikke er omfattet af adgangen til aktindsigt, foreslår udvalget indsat i tilslutning til de bestemmelser, der afgrænser offentlighedsprincippets almindelige rækkevidde. Der henvises til § 2, stk. 1, i udvalgets lovudkast med .bemærkninger ovenfor side 39.

Som nævnt i det foregående afsnit om sager inden for strafferetsplejen finder udvalget ikke at burde fremkomme med forslag til udformningen af *bestemmelser om partsoffentlighed* — heller ikke på grundlag af forslagene herom i arbejdsgrupperapporten. Udvalget er dog ligesom arbejdsgruppen af den opfattelse, at der ikke i forbindelse med lovrevisionen bør indføres fuld partsoffentlighed i ansættelses- og forfremmelsessager, men at parter i sådanne sager - ligesom deres forhandlingsberettigede organisationer - bør have en ubetinget adgang til at få udleveret ansøgerlisten. Hvad særlig angår det af arbejdsgruppen rejste spørgsmål om indførelse af regler om adgangen til at udnytte, herunder videregive oplysninger, der er erhvervet i henhold til den udvidede adgang til aktindsigt for en sags parter, henvises til det nedenfor i kapitel XIII 343 anførte.

4. Faktisk forvaltningsvirksomhed m. v.

a. Der kan indledningsvis være anledning til at præcisere, at udtrykket »faktisk forvaltningsvirksomhed« i den foreliggende sammenhæng forstås i meget vid betydning, nemlig som fællesbetegnelse for samtlige de elementer af det

offentliges virksomhed, der ikke har karakter af offentlig myndighedsudøvelse, dvs. består i en adgang til at træffe bindende afgørelser. Under den »faktiske forvaltningsvirksomhed« hører således f. eks. store dele af den offentlige sociale og sundhedsmæssige sektor, undervisningssektoren, det offentliges kontraktsindgåelser, registervirksomhed, radio- og TV-spredning m. v.

Når spørgsmålet om lovens rækkevidde i saglig henseende overvejes i så vid forstand, har det som anført i afsnittet om gældende ret (ovenfor B, pkt. 3) sammenhæng med, at højesteret ved dommen fra 1975 forudsætningsvis har lagt til grund, at loven kun gælder for sager »i gængs forstand«, hvormed antagelig primært sigtes til sager om udstedelse af konkrete eller generelle retsakter eller sager, som dog er genstand for en sagsbehandling efter samme mønster som i disse tilfælde. Baggrunden for denne indskrænkende fortolkning af lovens sagsbegreb har formentlig været, at anvendelsen af loven om offentlighed i forvaltningen må erkendes at have givet anledning til visse vanskeligheder ikke blot for sager om patientbehandling på offentlige sygehuse, som dommen direkte vedrørte, men også for andre former for offentlig virksomhed, der ikke går ud på at træffe forvaltningsretlige afgørelser. Bortset fra den nævnte dom foreligger der dog udvalget bekendt ikke andre principielle afgørelser fra praksis, der giver mulighed for at danne sig et mere præcist billede af vanskelighedernes art og omfang, og dette spørgsmål er heller ikke blevet mere indgående belyst i de høringssvar, udvalget har modtaget.

Efter udvalgets opfattelse er der grund til at formode, at de vanskeligheder, som anvendelsen af den gældende offentlighedslov i forhold til de nævnte, meget forskelligartede sagstyper *generelt set* kan give anledning til, har sammenhæng med det forhold, at såvel offentlighedsprincippets almindelige udformning som fastlæggelsen af undtagelserne herfra i nogen grad må erkendes særlig at tage sigte på den del af det offentliges virksomhed, der består i at træffe generelle eller konkrete afgørelser. I visse tilfælde kommer dette forhold ligefrem til udtryk i selve lovteksten, således f. eks. i lovens § 4, hvorefter væsentlighedskriteriet som forudsætning for myndighedernes pligt til at notere mundtligt meddelte faktiske oplysninger er sat i relation til en »sags afgørelse«, og § 8, hvorefter kompetencen til at afgøre spørgsmål om udlevering af dokumenter efter loven tilkommer den myndighed, der i øvrigt skal »afgøre« sagen.

Det er imidlertid ikke realistisk at fastlægge offentlighedsordningen således, at der stilles krav til myndighedernes sagsbehandlingsform uden hensyntagen til de forskelle i denne henseende, der gør sig gældende mellem de forskellige, meget uensartede sagsområder. Herom skal udvalget blot mere almindeligt pege på følgende forhold:

Det er utvivlsomt karakteristisk for sagsbehandlingsformen i afgørelsessager, at skriftlighed anvendes i meget betydelig udstrækning, samt at der i øvrigt gælder mere eller mindre ensartede kutymer med hensyn til dokumenters udfærdigelse, journalisering, opbevaring osv. I sager om udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed er traditionen for at anvende mere uformelle sagsbehandlingsrutiner, herunder ikke mindst mundtlighed, derimod i almindelighed langt mere indgroet. En lovgivning om offentlighed i forvaltningen må - ligesom anden generel forvaltningsprocessuel lovgivning - forventes at give anledning til vanskeligheder af både principiel og praktisk art, såfremt der ikke ved udformningen af lovens regler tages hensyn hertil i tilstrækkelig grad.

I relation til den gældende offentlighedslov synes navnlig den ubetingede notat- og ekstraheringspligt efter lovens § 4 at forekomme betænkelig. Dette skyldes, dels at det skriftlighedskrav, bestemmelsen indebærer, må anses for uhensigtsmæssigt eller ligefrem skadeligt ved udøvelsen af visse former for faktisk forvaltningsvirksomhed, f. eks. klientvejledning eller anden form for rådgivning, dels at bestemmelsen i den gældende affattelse, overhovedet er vanskelig at praktisere ved udøvelsen af faktisk forvaltningsvirksomhed, fordi navnlig notatpligten som nævnt er afgrænset pa grundlag af et kriterium («væsentlig betydning for en sags *afgørelse«),* der er lidet vejledende for sådanne tilfælde.

Dernæst har antagelig også undtagelsesadgangen til beskyttelse af myndighedernes interne beslutningsproces virket mindre tilfredsstillende på dette område, dels fordi det i et ikke ubetydeligt omfang - ikke mindst inden for behandlingssektoren - er påkrævet som led i sagsbehandlingen at afgive interne arbejdsdokumenter, der ofte vil være det eneste eller dog væsentligste skriftlige materiale i sagen, til udenforstående, dels fordi myndighedsbegrebet i betydningen »samme myndighed« (jfr. lovens § 5, nr. 4) har et mindre sikkert anvendelsesområde i forhold til institutioner uden afgørelseskompetence. I et vist omfang kan det også ved udøvelsen af faktisk forvaltningsvirksomhed være vanskeligt at afgøre, om dokumenter hører til en bestemt sag, jfr. herved lovens § 1, stk. 2. Herudover kan naturligvis også anvendelsen af de mere skønsmæssigt affattede undtagelseskriterier i lovens §§ 2 og 10 volde problemer i forbindelse med udøvelsen af faktisk forvaltningsvirksomhed, men dette forhold gør sig i samme omfang gældende i afgørelsessagerne. Det bør dog nok i denne henseende tages i betragtning, at sager af den sidstnævnte karakter i større udstrækning behandles af sagsbehandlere med juridisk eller anden tilsvarende administrativ uddannelse, der har et mere generelt erfaringsgrundlag at bygge på ved løsningen af de problemer, lovens anvendelse i praksis kan give anledning til.

De påpegede forhold er dog efter udvalgets opfattelse alt taget i betragtning ikke af en sådan karakter, at de med rimelighed kan begrunde et forslag om generelt at undtage sager om udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed i den nævnte vide forstand fra lovens anvendelsesområde.

Udvalget finder det for det første væsentligt at understrege, at de synspunkter, der ligger til grund for indførelsen af offentlighedsprincippet her i landet, principielt taler med samme styrke for at lade reglerne gælde for sager om udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed som for sager, der alene vedrører det offentliges myndighedsudøvelse i form af udstedelse af generelle eller konkrete retsakter. Dette forhold ses da heller ikke at have været draget i tvivl i forbindelse med gennemførelsen af offentlighedsloven. Hertil kommer for det andet, at en præcis afgrænsning mellem myndighedsudøvelse og faktisk forvaltningsvirksomhed vil være vanskelig at foretage, hvilket bekræftes af erfaringer fra de lande, der har indført en generel forvaltningslovgivning alene gældende for udstedelse af konkrete retsakter.

Afgørende er dog efter udvalgets opfattelse, at de problemer, offentlighedsloven har bevirket for sager, der ikke går ud på at træffe afgørelse, i væsentlig grad kan løses gennem en mere hensigtsmæssig udformning af lovens enkelte regler. Af betydning i den foreliggende sammenhæng er som ovenfor nævnt navnlig bestemmelserne om myndighedernes notat- og ekstraheringspligt med hensyn til mundtligt meddelte oplysninger samt undtagelsesadgangen til beskyttelse af den interne beslutningsproces. I førstnævnte henseende foreslår udvalget således indført en adgang for vedkommende minister til helt at undtage faktisk forvaltningsvirksomhed fra reglerne om notat- og ekstraheringspligt., jfr. udvalgets lovudkast § 8, stk. 2, smh. med § 9, stk. 2, og § 10, stk. 2, og nedenfor kapitel VII, side 165 ff. Endvidere indebærer bestemmelsen i lovudkastets § 9, der skal afløse den gældende lovs § 5, nr. 3-5, at det i højere grad end hidtil vil være muligt at beskytte den uformelle udveksling af interne arbejdsdokumenter mellem forskellige myndigheder, hvilket må anses for væsentligt netop for en række af de sagsområder, der består i udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed.

På baggrund af det anførte er det sammenfattende udvalgets opfattelse, at lovens almindelige anvendelsesområde ikke generelt bør indskrænkes i forhold til den del af det offentliges virksomhed, der ikke har karakter af myndighedsudøvelse. Udvalget har derimod for enkelte sagsområder ment at burde overveje mere indgående, om adgangen til aktindsigt giver anledning til sådanne særlige vanskeligheder, at det under alle omstændigheder må anses for mest hensigtsmæssigt ikke at lade dem være omfattet af loven.

b. De sagsområder, som det i særlig grad kan forekomme problematisk at undergive offentlighedslovens almindelige regler, må navnlig antages at være 1° sager om patient- og anden klientbehandling, 2° sager om offentlig registervirksomhed og 3° sager om det offentliges forretningsvirksomhed.

7°. *Sager om patient- og anden klientbehandling.*

Spørgsmålet om offentlighedslovens rækkevidde i forhold til sager af denne karakter har hidtil i overvejende grad været koncentreret omkring specielt den lægelige behandling på offentlige sygehuse, og det er også alene i disse tilfælde, højesteretsdommen af 17. juni 1975 direkte har anset loven for uanvendelig.

Efter udvalgets opfattelse er der dog ingen grund til på forhånd at gå ud fra, at problemerne i forbindelse med offentlighedsprincippets anvendelse på dette område er særegne for sager om lægelig patientbehandling i forhold til andre former for patient- eller klientbehandling på offentlige institutioner. Udvalget har derfor ment, at spørgsmålet om offentlighedslovens rækkevidde i denne henseende bør overvejes generelt for sager af den nævnte karakter.

Indledningsvis bemærkes, at den ved højesteretsdommen fastlagte indskrænkende fortolkning af lovens sagsbegreb i samme omfang begrænser den almindelige adgang til aktindsigt efter lovens kapitel 1 som adgangen til partsoffentlighed efter de særlige regler i lovens kapitel 2. Det er dog hævet over enhver tvivl, at offentlighedslovens anvendelse i praksis kun har rejst problemer i tilfælde, hvor *en patient eller klient selv* (eller eventuelt dennes nære pårørende) har begæret aktindsigt som parter i behandlingssagen, idet begæringer herom fra udenforstående - i det omfang, de overhovedet er forekommet - i reglen altid har kunnet afslås med hjemmel i den gældende lovs § 2, stk. 1, nr. 1.

Udvalget har som anført ovenfor side 4 f, jfr. herved også nedenfor i kapitel XIII, fundet det rettest ikke at udtale sig om spørgsmål vedrørende partsoffentlighedsreglernes udformning i det omfang, de afspejler problemstillinger af generel karakter, som der også må tages stilling til i forhold til andre sagsbehandlingsregler ved gennemførelsen af en egentlig forvaltningslov. Dette er klart tilfældet, for så vidt angår spørgsmålet om, i hvilket omfang partsoffentlighedsreglerne bør gælde for sager om udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed.

Udvalget skal dog i den foreliggende forbindelse desuagtet fremhæve, at arbejdsgruppen om sygehusjournaler m. v. ikke har anset det for påkrævet at bevare den ved højesteretsdommen fastlagte generelle undtagelse for sager om patientbehandling på offentlige sygehuse. Som arbejdsgruppen har påpeget, er der i alt væsentligt kun reelle betænkeligheder forbundet med adgangen til partsoffentlighed i forhold til *sygehusjournalerne.* Dette skyldes, at journalerne normalt vil indeholde langt flere oplysninger om de forskellige faser i behandlingsforløbet end andre lægelige dokumenter, og at det - bl. a. af hensyn til tillidsforholdet mellem læge og patient - kan være vanskeligt at nægte patienten kendskab til journalindholdet alene med en konkret begrundelse efter en bestemmelse svarende til den gældende lovs § 10, stk. 1. Efter arbejdsgruppens opfattelse vil det derfor være forsvarligt at lade patientbehandlingssagerne som sådanne være undergivet partsoffentlighed, såfremt der tilvejebringes hjemmel for, at sygehusjournaler kan undtages som interne arbejdsdokumenter uanset afgivelse til andre sygehuse som led i patientbehandlingen, samt for at notat- og ekstraheringspligten i forhold til faktiske oplysninger helt eller delvis kan ophæves på dette område. De problemer, adgangen til partsoffentlighed måtte indebære for sager om andre former for patient- eller klientbehandling, må efter udvalgets opfattelse i givet fald antages i det væsentlige ligeledes at kunne løses efter tilsvarende retningslinier.

Set i forhold til den *almindelige offentlighedsordning* må det erkendes at være uden større principiel eller praktisk betydning, om sager vedrorende patient- eller anden klientbehandling generelt undtages fra offentlighed eller ej, idet adgangen til at få oplysninger i sådanne sager under alle omstændigheder vil kunne afskæres med hjemmel i lovens §

2, stk. 1, nr. 1, i det omfang, de berører enkeltpersoners forhold.

Udvalget finder dog alt taget i betragtning ikke tilstrækkeligt grundlag for at udskille denne sagstype fra en lov, der alene regulerer offentlighedens adgang til at få oplysninger. Udvalget har herved først og fremmest lagt vægt på, at der ikke er noget større praktisk behov for en sådan udskillelse, idet begæringer om aktindsigt fra andre end patienter og deres nære pårørende er yderst sjældne, ligesom anvendelsen af lovens undtagelsesbestemmelser ikke i sådanne tilfælde vil give anledning til problemer. En nærmere afgrænsning af en eventuel undtagelsesbestemmelse for sager af denne karakter ville derimod være forbundet med ikke ubetydelige vanskeligheder, fordi det er kompliceret mere præcist at fastlægge rækkevidden af begrebet »patient- eller klientbehandling«, dels i forhold til andre sagstyper, dels i forhold til spørgsmål af mere generel karakter i forbindelse med behandlingen på offentlige institutioner, hvor undtagelsesbehovet ikke med rimelighed kan gøres gældende, f. eks. med hensyn til materielanskaffelser, forplejning, optagelseskriterier osv. Det må i denne forbindelse også tages i betragtning, at der om fornødent vil kunne træffes bestemmelse om, at nærmere angivne behandlingssager generelt skal være undtaget fra adgangen til aktindsigt med hjemmel i en til offentlighedslovens § 2, stk. 4, svarende bestemmelse, som udvalget forudsætter opretholdt.

Sammenfattende finder udvalget herefter ikke, at sager om patient- eller anden klientbehandling generelt bør undtages fra offentlighedsordningen ved en udtrykkelig bestemmelse herom i selve loven.

2°. *Sager om offentlig registervirksomhed.*

Når der kan være anledning til overhovedet at overveje, hvorvidt sager om førelsen af offentlige registre bør være omfattet af loven om offentlighed i forvaltningen, hænger det først og fremmest sammen med, at denne lov alene tilsigter at regulere adgangen til *dokument*-offentlighed, hvorimod registervirksomhed i stadig stigende omfang udøves under anvendelse af tekniske hjælpemidler, som kun vanskeligt kan sidestilles med det sædvanlige dokumentbegreb, og som gør det naturligt at overveje fastsættelsen af særlige regler om registeraccessen. Det må imidlertid ligeledes tages i betragtning, at der uanset det tekniske niveau for et registers førelse ofte vil være fastsat særregler om adgangen til de indsamlede oplysninger, der fortrænger offentlighedslovens almindelige regler. Lovens rækkevidde på dette område kan derfor hævdes at være af en mere tilfældig og fragmentarisk karakter. Hertil kommer for det tredje, at den generelle sammenstilling af data i de større offentlige registre kun vanskeligt lader sig tilpasse offentlighedslovens forudsætning om, at de oplysninger, der kan forlanges udleveret, kan sættes i relation til bestemte sager, jfr. herved lovens § 1, stk. 2.

Det er efter udvalgets opfattelse under alle omstændigheder givet, at offentlighedsloven kun vil kunne få en mere sekundær betydning i denne henseende som følge af de særregler, der er og fortsat vil være gældende for adgangen til at få oplysninger fra offentlige registre, og som efter den i offentlighedslovens § 13, stk. 4, indeholdte regelkrydsningsregel fortrænger de almindelige regler om aktindsigt i denne lov. Det bemærkes herved, at det efter udvalgets opfattelse ikke ville være hensigtsmæssigt og næppe heller gennemførligt at foreslå denne bestemmelse ophævet eller principielt ændret, jfr. herved nedenfor pkt. 6 c. Efter at der nu er gennemført en almindelig lov om offentlige myndigheders registre jfr. lov nr. 294 af 8. juni 1978, vil offentlighedslovens rækkevidde på dette område yderligere blive principielt begrænset.

Efter udvalgets opfattelse må det dernæst erkendes, at den umiddelbare acces til EDB-lagrede oplysninger i sig selv er forbundet med sådanne problemer af overvejende teknisk karakter, at en særskilt regulering heraf må foretrækkes. Denne kan på baggrund af den nu gennemførte lov om offentlige myndigheders registre samt det forhold, at elektronisk opbevarede oplysninger som nævnt ikke uden videre kan sidestilles med sædvanlige dokumenter, bedst foretages ved særskilt lovgivning. Der henvises

herom nærmere til det nedenfor i kapitel VII side 158 ff anførte. Udvalget foreslår derfor udtrykkeligt fastsat i loven, at denne ikke gælder for indførelser i registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, dog bortset fra journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende en sags dokumenter, jfr. i det hele lovudkastets § 5, stk. 2.

Uanset det anførte finder udvalget dog ikke, at ethvert register, der føres af eller for offentlige myndigheder, bør undtages fra lovens anvendelsesområde.

Udvalget har herved for det første lagt vægt på, at det registerbegreb, der er lagt til grund for udformningen af den nu gennemførte lovgivning om private, henholdsvis offentlige myndigheders registre - enhver systematiseret opbevaring af (person)oplysninger - er af et sådant indhold, at en undtagelse af offentlige myndigheders registre eller registervirksomhed uden nogen nærmere begrænsning i realiteten ville indebære en endog meget væsentlig og i hvert fald vanskeligt overskuelig begrænsning af anvendelsesområdet for loven om offentlighed i forvaltningen.

Det er imidlertid næppe muligt at udforme et snævrere registerbegreb, der på en lovteknisk tilfredsstillende måde ville udskille de typer af manuelt betjente registre, for hvis vedkommende rækkevidden af offentlighedsloven kan give anledning til tvivl. Det er da netop også vanskelighederne ved at foretage en sådan afgrænsning af registerbegrebet, der er baggrunden for, at loven om offentlige myndigheders registre umiddelbart kun omfatter registre, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, jfr. herved betænkning om offentlige registre (Nr. 767/1976) side 152 ff. og side 156 ff. samt justitsministerens indlæg under 1. behandlingen af registerlovforslaget, jfr. F.T. 1976/77 2. samling, forhandlingerne sp. 3529.

Hertil kommer imidlertid yderligere, at en begrænsning af offentlighedslovens almindelige rækkevidde i denne henseende også reelt må give anledning til betænkeligheder. Herom skal udvalget nærmere bemærke følgende:

Efter gennemførelsen af loven om offentlige myndigheders registre gælder der for EDB-registre indeholdende personoplysninger og for de manuelt betjente registre af tilsvarende karakter, der administrativt inddrages under loven, almindelige regler om registrerede personers adgang til at få oplysninger om sig selv, jfr. herved lovens kapitel 4 (§§ 13-15). Det må anses for principielt uheldigt, såfremt der herved etableres en særstilling for disse registre i forhold til manuelle registre i almindelighed, idet behovet for regler om egen-acces er uafhængigt af den teknik, der anvendes ved registerets førelse. At loven om offentlige myndigheders registre er begrænset på den anførte måde, er da som nævnt også udelukkende begrundet i lovtekniske hensyn - navnlig vanskelighederne ved mere præcist at angive indholdet af et generelt registerbegreb.

En tilfredsstillende løsning på problemet om egen-acces synes lettest at kunne tilvejebringes ved at lade offentlighedslovens regler gælde for de manuelt betjente registre, der ikke omfattes af registerloven, eller for hvilke, der ikke i øvrigt måtte være fastsat særregler om egen-acces. Herved sikres det, at et register under alle omstændigheder vil være undergivet regler, der hjemler den registrerede adgang til at få oplyst indholdet af registreringerne vedrørende ham. Det bemærkes i denne forbindelse, at udvalget foreslår indsat en generel bestemmelse i offentlighedsloven, hvorefter den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, der er indsendt til eller oprettet af en offentlig myndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne vedrørende den pågældende i samme omfang som en sags parter, jfr. bestemmelsen i § 11, stk. 4. i udvalgets lovudkast og om baggrunden herfor nedenfor i kapitel X side 277 ff. Når denne regel foreslås indsat i selve offentlighedsloven og ikke i forbindelse med partsoffentlighedsreglerne i en kommende forvaltningslov, er det netop for at understrege, at den pågældende - ligesom det er tilfældet efter registerloven - kun kan nægtes adgang til egen-acces af hensyn til afgørende offentlige eller private interesser og, uden at det er nogen betingelse for egen acces, at han i sædvanlig forstand kan betegnes som part i en sag. Bestemmelsen vil i øvrigt ligeledes gøre

det klart, at en begæring om egen-acces i hvert fald med hensyn til bestemte dokumenter, herunder bestemte registre, utvivlsomt i sig selv indeholder den fornødne sagsidentifikation efter den gældende lovs § 1, stk. 2 (udkastets § 4, stk. 2). At mange registre principielt vil have karakter af interne arbejdsdokumenter og derfor være omfattet af undtagelsesbestemmelsen herom, er i denne henseende ikke i sig selv af betydning, idet faktiske oplysninger typisk vil være undergivet ekstraheringspligten efter lovens § 4 (udkastets § 9, stk. 2).

Sammenfattende er det herefter udvalgets opfattelse, at alene offentlige myndigheders EDB-registre bør foreslås undtaget fra lovens anvendelsesområde ved en udtrykkelig bestemmelse herom. Dette er begrundet i de særlige vanskeligheder, som en umiddelbar registeracces efter offentlighedslovens regler i disse tilfælde vil give anledning til.

3°. Det offentliges forretningsvirksomhed.

Det er efter udvalgets opfattelse utvivlsomt, at det af hensyn til det offentliges muligheder for på lige fod med private virksomheder at kunne drive forretningsvirksomhed er nødvendigt at begrænse adgangen til aktindsigt. Efter den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 3, kan oplysningspligten således begrænses af væsentlige hensyn til bl. a. udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed efter et konkret skøn i det enkelte tilfælde. Med hjemmel i lovens § 2, stk. 4, kan der endvidere træffes bestemmelse om, at dokumenter herom generelt ikke skal være undergivet adgangen til aktindsigt, eller eventuelt således, at det forretningsdrivende organ i sig selv helt undtages fra aktindsigt, jfr. herved nedenfor kapitel X side 266f og side 278f. Som anført i afsnittet om gældende ret har finansministeren i henhold til denne bestemmelse ved bekendtgørelse nr. 159 af 25. marts 1974 generelt undtaget dokumenter i sager om statslige myndigheders indkøbsaftaler. Finansministeriet har i besvarelsen af udvalgets høringsskrivelse henstillet til udvalgets overvejelse, om den i bekendtgørelsen indeholdte bestemmelse bør optages i selve lovteksten.

Udvalget finder det utvivlsomt, at adgangen til såvel efter et konkret skøn i det enkelte tilfælde som generelt for bestemte dokumenttyper, herunder samtlige dokumenter i bestemte sagstyper, at begrænse offentlighedsprincippet af hensyn til offentlige myndigheders forretningsmæssige dispositioner bør opretholdes i samme omfang som efter gældende ret, jfr. i øvrigt herved nedenfor kapitel X side 284f.

Det kan imidlertid overvejes, om man i forbindelse med offentlighedslovens revision bør gå det skridt videre at indsætte en generel undtagelsesbestemmelse herom i selve loven. Dette kunne i lovteknisk henseende ske generelt ved enten at undtage forretningsdrivende organer fra lovens organisatoriske anvendelsesområde eller ved at bestemme, at loven ikke gælder for sager om udøvelse af forretningsvirksomhed, eller eventuelt ved en kombination af begge kriterier.

Udvalget har ovenfor i kapitel IV (side 94) indtaget det standpunkt, at der ikke er tilstrækkelig begrundelse for på forhånd helt eller delvist at undtage forretningsdrivende organer fra offentlighedslovens almindelige regler. Udvalget har herved henvist til, at begrænsninger i adgangen til aktindsigt i denne henseende bør udformes i relation til den forretningsmæssige virksomhed som sådan, jfr. for gældende rets vedkommende bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 3, eventuelt suppleret af bekendtgørelser i henhold til den til lovens § 2, stk. 4, svarende bestemmelse (udkastets § 3, stk. 1).

Efter udvalgets opfattelse må disse bestemmelser antages i fornødent omfang at kunne varetage undtagelsesbehovet for forretningsvirksomhed, der drives af offentlige organer, og udvalget finder derfor ikke grundlag for generelt at foreslå sager herom undtaget fra offentlighed. Noget ønske om en sådan undtagelsesbestemmelse er da heller ikke i øvrigt fremkommet i forbindelse med de udtalelser, udvalget har modtaget fra ministerierne og styrelserne om bl. a. behovet for ændringer i offentlighedsloven.

Hertil kommer i øvrigt yderligere, at det efter udvalgets opfattelse næppe for dansk rets vedkommende ville være hensigtsmæssigt at udforme en undtagelses-

bestemmelse blot for »forretningsvirksomhed« som sådan eller på grundlag af lignende vage udtryk, der uden for klare typetilfælde ikke har noget sikkert anvendelsesområde og derfor må forekomme mindre velegnede som absolutte afgrænsningskriterier. Bestemmelsen af denne beskaffenhed i den norske offentlighedslov synes da også at bygge på en erkendelse heraf, for så vidt som det er blevet anset for nødvendigt udtrykkeligt i loven at bemyndige regeringen til at afgøre tvivlsspørgsmål om rækkevidden af udtrykket »forretningsvirksomhed«. Det kan formentlig heller ikke udelukkes, at der på grundlag af en sådan generel undtagelsesadgang vil blive gjort indskrænkning i offentlighedsprincippet i videre omfang, end hensynet til forretningsmæssige dispositioner strengt taget nødvendiggør.

Udvalget finder det på denne baggrund mest hensigtsmæssigt, at der gennem anvendelse af bestemmelsen i udvalgets lovudkast § 3, stk. 1, der svarer til den gældende lovs § 2, stk. 4, tilvejebringes et mere fyldigt erfaringsgrundlag for med tiden eventuelt at kunne udforme en generel undtagelsesbestemmelse for forretningsvirksomhed. Udvalget har derfor heller ikke fundet anledning til at foreslå den nævnte bekendtgørelse om indkøbsaftaler indarbejdet i selve loven.

5. Sager om lovgivning.

Som nærmere beskrevet i afsnittet om gældende ret (B pkt. 8) indeholder den gældende lovs § 6, stk. 2, en tidsbegrænset undtagelse for sager om lovgivning, for hvilke begæringer om aktindsigt først skal imødekommes, når lovforslag er fremsat for folketinget.

Bestemmelsens formål er navnlig at give centraladministrationen mulighed for at forberede lovgivningsinitiativer i samarbejde med udenforstående organer, herunder ikke mindst selvstændige kommissioner og udvalg, uden at skulle arbejde under presset af, at også overvejelser af mere foreløbig karakter undergives offentlighed. Bestemmelsen har karakter af et supplement til den absolutte undtagelsesadgang for brevveksling mellem ministerier om lovgivning efter offentlighedslovens § 5, nr. 2 (jfr. om denne bestemmelse nedenfor kapitel IX, afsnit B, side 230) og må derfor ses som et led i den samlede beskyttelse for den politiske beslutningsproces.

Udvalget finder det utvivlsomt, at de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i den gældende lovs § 6, stk. 2, gør det nødvendigt, at en tilsvarende undtagelsesadgang bevares i forbindelse med lovrevisionen. Det bør dog efter udvalgets opfattelse klarere fremgå af bestemmelsens ordlyd, at der kun er adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter i sager om lovgivning i det omfang, lovforslag bliver fremsat for folketinget.

Der henvises i øvrigt til udvalgets lovudkast § 2, stk. 2, med bemærkninger ovenfor side 39.

6. Andre tilfælde.

a. Sagsområder, der er undtaget efter lovens § 2, stk. 4.

Denne bestemmelse har - bortset fra den under pkt. 4.b.3° nævnte bekendtgørelse om indkøbsaftaler - kun været bragt i anvendelse i et enkelt tilfælde, nemlig i relation til dokumenter i sager om varsling i forbindelse med afskedigelser af større omfang i henhold til reglerne i lov nr. 38 af 26. januar 1977 (indberetning til arbejdsformidlingen) samt i et vist omfang dokumenter som led i arbejdsmarkedsundersøgelser, jfr. nærmere bekendtgørelse nr. 73 af 4. marts 1977 (betænkningens bilag 4).

Udvalget har ikke fundet, at det af denne bekendtgørelse omfattede sagsområde er af en sådan generel karakter, at det efter de principper, der ligger til grund for offentlighedslovens udformning, vil være hensigtsmæssigt at undtage det fra adgangen til aktindsigt ved en udtrykkelig bestemmelse herom i selve loven. Den nævnte bekendtgørelse - lige så vel som bekendtgørelsen om indkøbsaftaler - forudsættes i øvrigt ikke umiddelbart at blive berørt af offentlighedslovens revision, jfr. i øvrigt herved kapitel X, side 278f.

De sagsområder, som enkelte ministerier, som nævnt i høringssvarene, har rejst spørgsmål om at undtage ved bekendtgørelse efter § 2, stk. 4 (jfr. ovenfor i afsnittet om gældende ret side 97f), er efter udvalgets opfattelse heller ikke af en sådan karakter, at de generelt bør

undtages i forbindelse med lovrevisionen. Udvalget har ikke ment at burde tage stilling til, hvorvidt der måtte være anledning til helt eller delvis, at søge sagsområderne undtaget fra aktindsigt ved bekendtgørelser udstedt i medfør af offentlighedslovens § 2, stk. 4.

b. Sagsområder, der er undtaget som følge af særlige tavshedspligsforskifter.

Udvalget foreslår som nærmere uddybet i kapitel XI bestemmelsen i den gældende lovs § 7 ophævet, hvilket indebærer, at tavshedspligtsforskrifter aldrig i sig selv bliver af betydning for omfanget af adgangen til aktindsigt efter loven om offentlighed i forvaltningen.

De problemer, som ophævelsen af bestemmelsen eventuelt måtte give anledning til for enkelte sagsområder, og som ikke lader sig løse tilfredsstillende gennem den konkrete anvendelse af de standardprægede undtagelsesklausuler, kan og bør efter udvalgets opfattelse afhjælpes ved udstedelse af bekendtgørelser med hjemmel i lovudkastets § 3. Der henvises herom nærmere til det nedenfor i kapitel X og XI anførte.

c. Sagsområder, der er undtaget som følge af bestemmelsen i lovens § 13, stk. 4, om forholdet til andre love.

Udvalget skal understrege, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 4, ikke har karakter af nogen egentlig undtagelsesadgang, men alene tjener til at løse de regelkrydsningsproblemer, som kan opstå i forhold til bestemmelser om aktindsigt i andre love. Offentlighedslovens § 13, stk. 4, indebærer, at lovens regler kun bliver uanvendelige som følge af særbestemmelser i ældre love, såfremt det med disse har været tanken udtømmende at regulere adgangen til aktindsigt for det pågældende retsområde. Hermed løses regelkrydsninsproblemet i realiteten på ensartet måde i forhold til anden lovgivning uanset dennes ikrafttrædelsestidspunkt i forhold til offentlighedsloven.

Efter udvalgets opfattelse er der ingen anledning til at foreslå ændringer af retstilstanden på dette punkt.

d. Sager om færøske anliggender.

Bestemmelsen i lovens § 14 indebærer, at loven ikke umiddelbart gælder for sager om færøske anliggender overhovedet, men dog for så vidt angår sager, der er eller har været under behandling af rigsmyndigheder, kan sættes i kraft ved kgl. anordning.

De hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen, og som der nærmere er redegjort for i afsnittet om gældende ret (ovenfor side 99 f), gør det efter udvalgets opfattelse påkrævet at videreføre bestemmelsen i forbindelse med offentlighedslovens revision.

Kapitel VI: De almindelige betingelser for at kunne udnytte offentlighedsprincippet.

A. Gældende ret.

1. Ved indførelsen af et almindeligt offentlighedsprincip i forvaltningen er det nødvendigt at tage stilling til, hvilken personkreds der skal være berettiget til at udnytte ordningen, samt hvilke betingelser der i givet fald skal være opfyldt for, at en begæring om aktindsigt skal tages i betragtning af myndighederne.

Udformningen af offentlighedsprincippet i de nævnte henseender er efter gældende ret fastlagt i bestemmelsen i offentlighedslovens § 1, der har følgende ordlyd:

> »§ 1. Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning.
>
> *Stk. 2.* Begæringen skal angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.«

I dette kapitel vil rækkevidden af denne bestemmelse i de nævnte henseender blive nærmere beskrevet. Om bestemmelsens rækkevidde i øvrigt henvises navnlig til kapitlerne IV og V om henholdsvis offentlighedsprincippets organisatoriske og saglige anvendelsesområde.

2. Efter ordlyden af bestemmelsen i offentlighedslovens § 1, stk. 1, synes der ikke at gælde nogen begrænsninger med hensyn til, hvilken personkreds der kan udnytte offentlighedsordningen, idet adgangen til aktindsigt tilkommer »enhver«. Efter kommissionsudkastets § 1 skulle lovens bestemmelser alene gælde for danske statsborgere, jfr. herved betænkningen side 61. I det af regeringen i folketingsåret 1969-70 fremsatte lovforslag var denne personelle begrænsning imidlertid udeladt med følgende begrundelse, jfr. F.T. 1969-70 tillæg A, sp. 585:

> »En begrænsning af lovens anvendelsesområde enten til personer, der er danske statsborgere, eller til personer, der har bopæl her i landet, vil give anledning til visse praktiske vanskeligheder, idet der opstår spørgsmål om, på hvilken måde den, der fremsætter begæring om dokumentoplysning, skal dokumentere, at han opfylder den nævnte betingelse. En begrænsning af lovens anvendelsesområde som den omhandlede vil endvidere næppe få større praktisk betydning, idet personer, der ikke kan påberåbe sig lovens bestemmelser, formentlig i almindelighed vil kunne få andre til at fremsætte begæringen på deres vegne. Justitsministeriet har derfor fundet det rigtigst at foreslå, at retten til at få oplysninger tilkommer enhver.«

Spørgsmålet ses ikke at have givet anledning til overvejelser under folketingsbehandlingen af lovforslaget.

At adgangen til aktindsigt efter loven tilkommer »enhver« er dog ikke ensbetydende med, at det er udelukket ud fra formålsbetragtninger at indfortolke visse begrænsninger i loven med hensyn til, hvem der kan udnytte offentlighedsordningen.

Man kan således navnlig rejse spørgsmål om, hvorvidt personer under en vis alder med retsvirkning kan fremsætte begæring om aktindsigt efter reglerne i lovens kapitel I. Dette spørgsmål synes dog ikke at have foreligget til afgørelse i praksis, men det har givet anledning til overvejelser i den juridiske litteratur. I *kommentaren* side 34 antages det, at en begæring kan afvises, hvis den pågældende ikke er fyldt 15 år, hvorimod *Carl Aage Nørgaard*, Forvaltningsret, Sagsbehandling (1972) side 113 f., og *Jørgen Mathiassen*, Juridisk Grundbog (3. udg. 1975) I side 243, ikke mener, at en bestemt mindstealder kan kræves, men at der må anlægges et skøn over den pågældendes modenhed. Retstilstanden kan således ikke anses for afklaret. Den, der har selvstændig partsstatus, kan dog formentlig uanset alder kræve aktindsigt efter reglerne i lovens kapitel II, jfr. således *kommentaren*, side 130.

Det følger af det anførte, at myndighederne ikke i tilfælde, hvor der alene fremsættes begæring om aktindsigt efter reglerne i lovens kapitel 1, har nogen grund til at søge den begærendes identitet oplyst og derfor heller ikke er berettiget til at afkræve den pågældende oplysninger herom. Dette gælder derimod ikke i de tilfælde, hvor den pågældende begærer aktindsigt efter de særlige regler for en sags parter, idet myndighederne da efter omstændighederne må kunne kræve dokumentation for, at den pågældende enten selv er part i sagen, eller at han handler i henhold til fuldmagt fra en part, jfr. herved *vejledningens* pkt. 14 og

kommentaren, side 37 og 130 f., hvor det anføres, at dokumentation for fuldmagtsforholdet dog ikke bor afkræves advokater og andre, der typisk optræder som partsrepræsentanter.

3. Efter den nævnte bestemmelse i offentlighedslovens § 1 stilles der ingen formkrav til en begæring om aktindsigt. Dette indebærer, at begæringen kan fremsættes såvel skriftligt som mundtligt, jfr. således *vejledningen* under pkt. 14. Folketingets ombudsmand har i den i *F.O.B. 1972* side 114 omtalte sag givet udtryk for, at mundtlige begæringer om aktindsigt efter offentlighedsloven i almindelighed ikke kan afslås under henvisning til begæringens form, men at henvisning til at indgive skriftlig begæring dog kan ske, såfremt der er et særligt behov derfor, f. eks. for at få fornøden sikker præcisering af begæringens rækkevidde eller for at få et tilfredsstillende grundlag for en fornøden forudgående forelæggelse af spørgsmålet for andre myndigheder.

Efter loven kan der heller ikke stilles krav med hensyn til begrundelsen for begæringen om aktindsigt. I kommissionsudkastets § 1 var det derimod bestemt, at en begæring kunne afslås, hvis det var åbenbart, at den pågældende ikke havde nogen rimelig interesse i, at den blev efterkommet, jfr. herved betænkningen side 61, hvor det anføres, at denne bestemmelses formål var at udelukke »notoriske kværulanter« fra at besvære .myndighederne med at begære oplysninger om sager, i hvilke det er åbenbart, at de ikke har nogen rimelig interesse. Denne adgang til at meddele afslag blev imidlertid udeladt af regeringsforslaget under henvisning til, at den næppe ville have nogen større praktisk betydning og i ovrigt syntes vanskelig at administrere, jfr. F.T. 1969-70 tillæg A sp. 587. Uanset dette kan det dog formentlig efter omstændighederne ikke anses for udelukket at afvise begæringer, der klart ikke tjener noget rimeligt formål - navnlig hvor den pågældende gentagne gange har haft lejlighed til at gore sig bekendt med akterne og alene fremsætter nye begæringer om aktindsigt i chikanøst øjemed, jfr. herved *kommentaren* side 35.

Også i forhold til partsoffentlighedsreglerne er det principielt uden betydning, i hvilket øjemed begæringen om aktindsigt fremsættes, jfr. herved *kommentaren* side 148, men øjemedet kan dog efter omstændighederne tillægges betydning ved afgørelsen af. om dokumenter skal undtages med hjemmel i § 10. stk. 1, eller om parten bør afskæres fra adgangen til at få kopier af dokumenterne efter § 10, stk. 4.

4. a. Det anførte er dog ikke ensbetydende med, at loven overhovedet ikke stiller krav med hensyn til en begæring. Et væsentligt krav med hensyn til begæringens indhold følger således af den ovenfor nævnte bestemmelse i lovens § 1, stk. 2, hvorefter en begæring skal »angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med«. Dette almindelige identifikationskrav er endvidere kommet til udtryk i lovens § 3, hvorefter adgangen til at få oplysninger - med de i §§ 2 og 5 nævnte undtagelser - omfatter alle dokumenter, der vedrører *den pågældende sag* (nr. 1), samt indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser, men kun vedrørende *den pågældende sags* dokumenter (nr. 2). Denne bestemmelses sidste led indebærer således, at man ikke kan forlange at få adgang til at gennemgå en forvaltningsmyndigheds journalmateriale med henblik på herigennem at finde frem til sager, hvis dokumenter man kan have interesse i at blive gjort bekendt med.

Disse to bestemmelser indebærer tilsammen en væsentlig principiel begrænsning af lovens almindelige rækkevidde, for så vidt som de afskærer offentligheden - herunder i praksis navnlig pressen - fra løbende at skaffe sig kendskab til, hvilke sager der er under behandling i den offentlige forvaltning, samt fra at foretage generelle arkivstudier tilbage i tiden med henblik på at skaffe oplyst, hvilke sager af en bestemt beskaffenhed eller i en bestemt periode der har været under behandling i forvaltningen.

b. Det nævnte element i udformningen af offentlighedsprincippet har sin oprindelse i bestemmelsen i § 3, stk. 1, i offentlighedskommissionens lovudkast, hvorefter adgangen til aktindsigt skulle omfatte dokumenter, »der vedrører den i begæringen nærmere angivne sag«, herunder »indførsler vedrørende de pågældende sager i journaler, registre og andre fortegnelser«.

I bemærkningerne til bestemmelsen er som begrundelse herfor anført følgende:

> »Ved bestemmelsen i § 3 fastslås det, at offentlighedsprincippet - bortset fra de i § 4 nævnte undtagelser - omfatter alle hos vedkommende myndighed beroende dokumenter, og de praktisk vigtigste grupper af dokumenter, hvorom oplysning herefter kan begæres, opregnes. Men oplysning kan kun kræves om dokumenter, som vedrører »den i begæringen angivne sag«. Bestemmelsen vil modvirke, at nogen ved henvendelse til en forvaltningsmyndighed mere på det uvisse søger at opspore dokumenter, som muligvis kan være af interesse for ham. Men begæringen kan godt omfatte flere nærmere angivne sager. Det anførte gælder også med hensyn til journaler, registre og andre fortegnelser, jfr. § 3 i slutningen.« (betænkningen side 64).

I sin gennemgang af hovedpunkterne i offentlighedsreformen bemærker kommissionen efter omtale af den videregående svenske ordning endvidere følgende om spørgsmålet:

> »I modsætning til den svenske ordning går lovudkastet, § 3, jfr. § 1, ud på, at der alene gives adgang til at se dokumenterne i de i en begæring nærmere angivne sager, og der haves ikke en almindelig adgang til gennemsyn af journaler, registre og andre fortegnelser, men

kun sådan adgang med hensyn til indførsler vedrørende de sager, begæringen angår. Man finder, at man ved eventuel gennemførelse af en så gennemgribende reform, som indførelsen af offentlighed i forvaltningen indebærer, bør gå forsigtigt til værks, således at man i hvert fald ikke før man har gjort nærmere erfaringer om, hvorledes nyordningen vil virke i praksis, bør skride til en så vidtgående ordning som den svenske. Der opnås herved navnlig også, at det bliver ufornødent at indføre den besværlige og bekostelige ordning med føring af to sæt journaler for henholdsvis hemmelige og ikke hemmelige sager, en ordning som i hvert fald ville gøre en lang tids forudgående erfaring ønskelig eller nødvendig.« (betænkningen side 49).

c. Affattelsen af bestemmelsen i offentlighedslovens § 1, stk. 2, er identisk med regeringsforslaget af 8. oktober 1969, jfr. FT 1969-70 tillæg A sp. 577 ff. I bemærkningerne til bestemmelsen er det anført, at begæringen herefter skal indeholde de oplysninger, der efter indretningen af den pågældende forvaltningsmyndigheds journaler, registre m. v. er nødvendige for, at sagen kan individualiseres, jfr. FT 1969-70 tillæg A sp. 587.

Under folketingsudvalgets behandling af lovforslaget blev det indgående overvejet at udvide offentlighedsprincippet i retning af den svenske ordning, som medlemmer af udvalget havde lejlighed til at gøre sig bekendt med under et studiebesøg i Sverige. Udvalget fandt imidlertid, at man burde blive stående ved den af regeringen foreslåede bestemmelse. Udvalgets betænkning indeholder følgende bemærkninger om spørgsmålet (FT 1969-70 tillæg B sp. 2055):

»Udvalget konstaterer, at bestemmelsen i forslagets § 1, stk. 2, indeholder en stærk begrænsning i den principielle adgang til offentlighed, der i øvrigt indføres ved forslaget. Der er imidlertid enighed i udvalget om, at en eventuel mere vidtgående offentlighed må afvente de erfaringer, man vil gøre ved praktiseringen af den nu foreslåede ordning. Besøget i Sverige har givet udvalgets medlemmer indsigt i, hvordan den fuldstændige offentlighed virker i praksis. Udvalget mener dog, at bl. a. de danske kommuner nu så kort tid efter kommunalreformen vil have meget vanskeligt ved at klare en videregående offentlighedsordning.«

Det skal i denne forbindelse nævnes, at partsoffentlighedsloven - i overensstemmelse med det af offentlighedskommissionen udarbejdede lovudkast - ikke indeholdt en udtrykkelig bestemmelse svarende til offentlighedslovens § 1, stk. 2, og at spørgsmålet om at indsætte en sådan bestemmelse i denne lov ikke synes at have været genstand for overvejelser. Et krav om angivelse af den sag, hvis dokumenter der ønskes aktindsigt i, kunne dog forudsætningsvis siges at være indeholdt i lovens § 1 (»Ansøgere, klagere og andre parter i en sag, der behandles i eller er afgjort af den offentlige forvaltning, kan forlange at blive gjort bekendt med *sagens* dokumenter«). I sagen *L.A. 1972-54002-67* udtalte justitsministeriet således:

»Selv om det ikke er udtrykkeligt fastsat hverken i partsoffentlighedsloven eller i loven af 1866 om erklæringers meddelelse til ansøgere og klagere, må det efter justitsministeriets opfattelse antages, at også begæringer om aktindsigt i henhold ti! reglerne i disse love på tilsvarende måde må indeholde en angivelse af den sag, hvori der ønskes aktindsigt.«

Når henses til ordlyden og placeringen af bestemmelsen i offentlighedslovens § 1, stk. 2, synes der ikke at kunne herske tvivl om, at bestemmelsen også finder anvendelse i forhold til den, der begærer aktindsigt efter reglerne om partsoffentlighed. Dette gav justitsministeriet da også klart udtryk for i den netop omtalte sag. Den nævnte bestemmelse er derfor ikke udtryk for nogen reel ændring af retstilstanden i forhold til de tidligere love. En anden ting er derimod, at indholdet af identifikationskravet ikke nødvendigvis er det samme i forhold til offentligheden og en sags parter, idet partens ansøgning om aktindsigt typisk i sig selv vil indeholde den nødvendige og tilstrækkelige sagsangivelse, ligesom myndighederne - såfremt dette ikke skulle være tilfældet - antagelig i så fald har en videregående vejledningspligt, jfr. i øvrigt herom nedenfor under d.

d. Spørgsmålet om den nærmere rækkevidde af identifikationskravet efter offentlighedslovens § 1, stk. 2, jfr. § 3, nr. 2, er berørt i justitsministeriets vejledning af 10. november 1970 i pkt. 13. Det er her anført, at de nævnte bestemmelser indebærer, at den, der ønsker aktindsigt, principielt må have kendskab til sagens eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed. Der er således ikke pligt for forvaltningen til at imødekomme begæringer om at få lejlighed til at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode.

Om kravene til angivelse af sagen i det enkelte tilfælde udtaler vejledningen, at begæringen om aktindsigt må indeholde de oplysninger, der efter indretningen af den pågældende myndigheds journaler, registre m. v. er nødvendige for, at man kan finde frem til sagen. Angivelse af sagens journalnummer anses hverken for nødvendig eller ubetinget tilstrækkelig.

Det hedder endelig, at det påhviler forvaltningsmyndighederne at vejlede publikum om, hvilke oplysninger der er nødvendige til angivelse af sagen, og det fremhæves, at der i almindelighed ikke vil være noget til hinder for at bortse fra disse krav, når omstændighederne i øvrigt taler derfor.

Kravet efter lovens § 1, stk. 2, om angivelse af en bestemt »sag« udelukker ikke, at den i så henseende fornødne identifikation kan ske gennem en begæring om at blive gjort bekendt med et bestemt

dokument, jfr. herved den nedenfor nævnte udtalelse fra justitsministeriet i sagen *L.A. 1971-54003-40.*

Justitsministeriet har i enkelte vejledende udtalelser mere generelt udtalt sig om rækkevidden af kravet om sagsangivelse i lovens § 1, stk. 2, og om den vejledningspligt, som i forbindelse hermed påhviler myndighederne. Følgende udtalelser af almindelig interesse kan nævnes:

L.A. 1971-54003-40: Antaget at et reklameservicebureau som følge af offentlighedslovens § 1, stk. 2, ikke havde krav på at blive gjort bekendt med adressemateriale på danske vognmænd med kørselstilladelse til udlandet, herunder på vognmænd med såkaldt særtilladelse, i den form, at bureauet skulle have adgang til at gennemgå dokumenterne i de sager, hvori der inden for en bestemt periode var meddelt sådanne tilladelser. Justitsministeriet henviste herved til det i vejledningens pkt. 13 anførte. Det blev endvidere antaget, at bureauet heller ikke kunne forlange at blive gjort bekendt med fortegnelser, der årligt blev udarbejdet af ministeriet for offentlige arbejder, over de vognmænd, der havde fået meddelt tilladelser af den nævnte art. Det hedder herom i justitsministeriets udtalelse:

> »a. Den foreliggende begæring om aktindsigt henviser ikke til disse lister, og bureauet er formentlig ikke bekendt med deres eksistens. 1 overensstemmelse med de udtalelser om myndighedernes vejledningspligt, der indeholdes i justitsministeriets vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen under pkt. 4 og pkt. 13, stk. 4, bør begæringen imidlertid efter justitsministeriets opfattelse behandles, som om der udtrykkeligt var fremsat anmodning om at blive gjort bekendt med de nævnte fortegnelser.
>
> b. Efter offentlighedslovens opbygning og ordlyd synes det forudsat, at en begæring om aktindsigt må fremsættes i den form, at der ønskes adgang til at blive gjort bekendt med de dokumenter, der vedrører en bestemt sag. Efter lovens § 1, stk. 2, skal begæringen således angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med, og efter § 3, nr. 1, omfatter adgangen til aktindsigt herefter alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag.
>
> Den forudsætning, der har fundet udtryk i disse bestemmelser, må imidlertid ses på baggrund af, at en myndigheds journaliseringssystem i almindelighed er således indrettet, at det for at finde frem til et bestemt dokument vil være nødvendigt at få opgivet, hvilken sag dokumentet vedrører. Efter justitsministeriets opfattelse er der derfor ikke i de nævnte bestemmelser hjemmel til at afslå en begæring om at blive gjort bekendt med et bestemt dokument alene under henvisning til, at den pågældende ikke kan angive den sag, dokumentet vedrører, hvis myndigheden uden denne oplysning kan finde frem til dokumentet.
>
> Den foreliggende begæring om aktindsigt vil derfor kun kunne afslås, for så vidt de omhandlede fortegnelser efter deres karakter kan anses for unddraget adgangen til aktindsigt.«

Efter de foreliggende oplysninger om anvendelsen af fortegnelserne fandt justitsministeriet ikke, at de kunne nægtes udleveret med hjemmel i undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 3, ligesom andre af undtagelsesbestemmelserne i lovens § 5 samt i § 2 ikke var anvendelige. Justitsministeriet fandt imidlertid, at begæringen om aktindsigt i det hele kunne afslås under henvisning til offentlighedslovens § 1, stk. 2, smh. med § 3 og anførte som begrundelse herfor:

> »Som anført ovenfor må det imidlertid på den anden side antages at følge af bestemmelsen i offentlighedslovens § 1, stk. 2, at en forvaltningsmyndighed ikke vil være forpligtet til at imødekomme begæringer om at få lejlighed til at gennemse f. eks. alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode. En imødekommelse af den foreliggende begæring om aktindsigt vil i realiteten medføre, at efterfølgende begæringer om at blive gjort bekendt med hver enkelt af de sager, der er opført på fortegnelserne over meddelte eksportkørselstilladelser, ikke vil kunne afslås under henvisning til offentlighedslovens § 1, stk. 2, og vil for så vidt indebære en omgåelse af denne bestemmelse.«

Udtalelsen er af principiel betydning i to henseender, dels fordi den fremhæver, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 1, stk. 2, ikke efter justitsministeriets opfattelse kan berettige et afslag på udlevering af bestemte dokumenter under henvisning til manglende angivelse af sagstilhørsforhold, hvis myndigheden dog på andet grundlag kan identificere det eller de konkrete dokumenter, der ønskes udleveret, dels fordi den giver udtryk for, at bestemmelsen efter justitsministeriets opfattelse omvendt kan bruges som hjemmel for afslag, uanset at genstanden for begæringen om aktindsigt er let identificerbar, hvis der reelt tilsigtes adgang til en ubestemt flerhed af sager. Det sidste synspunkt indebærer utvivlsomt, at begæringer om at få generelle udskrifter af et bestemt offentligt register kan afslås med hjemmel i den nævnte bestemmelse, sammenholdt med bestemmelsen i § 3, nr. 2, sml. herved også den nedenfor kapitel IX, side 180 nævnte sag, der er refereret i Danske Kommuner 1972-73 hæfte 26 side 18, hvor det blev antaget, at offentlighedsloven ikke hjemler adgang til et almindeligt gennemsyn af kommunale beslutningsprotokoller, men kun vedrørende nærmere angivne indførelser.

Omgåelsessynspunktet er endvidere blevet fremhævet af justitsministeriet i forbindelse med den i *F.O.B. 1975* side 107 refererede sag, der vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt ejeren af en ejendom

eller grundejerforeningen på hans vegne kan forlange oplyst hos et huslejenævn, hvilke fremlejeaftaler der er indgået vedrørende ejendommen, eventuelt blot om der er indgået aftale om deludlejning af bestemte lejemål. Justitsministeriet, der ikke havde kendskab til, efter hvilket system verserende og afsluttede sager var registreret i de enkelte huslejenævn, fandt ikke at kunne udtale sig om, hvorvidt en begæring om at blive gjort bekendt med dokumenterne i samtlige sager om fremlejemål vedrørende en eller flere, eventuelt samtlige lejligheder i en bestemt ejendom, ville kunne afslås efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 1, stk. 2, men udtalte, at dette måtte bero på, om det på det angivne grundlag ville være muligt uden iværksættelse af mere omfattende undersøgelser at finde frem til de pågældende sager. Justitsministeriet pegede endvidere på,

> »at en begæring som den skitserede efter omstændighederne synes at måtte kunne afslås som en omgåelse af bestemmelsen i lovens § 1, stk. 2«.

Ombudsmanden tog ikke nærmere stilling til dette spørgsmål, men udtalte af interesse i den foreliggende forbindelse alene mere almindeligt, at den omstændighed, at ejeren har en vis usikkerhed med hensyn til, *om* (her udhævet) der foreligger en sag for huslejenævnet, ikke efter hans opfattelse er tilstrækkelig grund til at afvise henvendelsen efter § 1, stk. 2.

Om specielt myndighedernes vejledningspligt i den foreliggende henseende over for personer med partsstatus kan henvises til den ovenfor under pkt. c nævnte sag, *L.A. 1972-54002-67,* der vedrørte en begæring fra en medarbejder ved et statsligt forskningsinstitut om at blive gjort bekendt med »samtlige instituttets dokumenter vedrørende hans arbejdsmæssige og personlige forhold ved instituttet siden 1958«. I henvendelsen var det fremhævet, at anmodningen vedrørte genpart af de fra instituttet udgåede skrivelser, indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser, samt notater om mundtligt, herunder telefonisk modtagne og afgivne oplysninger, og det var tilføjet, at begæringen om aktindsigt også omfattede dokumenter, hvori den pågældendes navn eller arbejde var omtalt i sekundær sammenhæng. Uden at tage stilling til rækkevidden af bestemmelsen i offentlighedslovens § 1, stk. 2, i det konkrete tilfælde udtalte justitsministeriet mere almindeligt:

> »... at instituttet efter justitsministeriets opfattelse må anses for forpligtet til, i det omfang det er muligt på grundlag af de oplysninger, der indeholdes i den foreliggende begæring om aktindsigt, ved hjælp af journaler, registre m. v. at finde frem til sager eller dokumenter, der vedrører den pågældende medarbejders arbejdsmæssige og personlige forhold ved instituttet. Skønnes det, at yderligere materiale vil kunne fremdrages, dersom de foreliggende oplysninger suppleres eller præciseres, bør instituttet efter justitsministeriets opfattelse vejlede medarbejderne herom.«

Det synes herved forudsat, at myndighederne har en ret vidtgående forpligtelse med hensyn til at bistå en part med hensyn til at opfylde identifikationskravet efter lovens § 1, stk. 2. Der er dog næppe hermed taget stilling til, om *indholdet* af identifikationskravet reelt er anderledes for parter end for offentligheden.

Om identifikationskravet henvises i øvrigt til *kommentaren* side 36 f. samt til *Nørgaard,* Sagsbehandling side 114.

e. Om rækkevidden af bestemmelsen i offentlighedslovens § 3 henvises nærmere til det i kapitel VII anførte.

B. Fremmed ret.

1. Norge.

a. Efter den norske offentlighedslovs § 2, stk. 1, er forvaltningens sagsdokumenter offentlige, for så vidt der ikke er gjort undtagelse ved eller i henhold til lov. Enhver kan hos vedkommende offentlige organ få adgang til at gøre sig bekendt med indholdet af et offentligt sagsdokument i en bestemt sag, jfr. § 2, stk. 2. Offentlighedsprincippet har således i alt væsentligt fået samme udformning som efter den danske lov.

En til lovens § 2, stk. 2, svarende bestemmelse var indeholdt i offentlighedsudvalgets lovudkast § 10, der har følgende ordlyd:

> »Enhver norsk borger som godtgjør å ha saklig interesse av det, kan hos vedkommende forvaltningsorgan kreve å få gjøre seg kjent med innholdet av offentlig dokument i en bestemt sak som er under behandling eller er avgjort.«

Udvalget bemærkede til formuleringen »i en bestemt sak«, at den foreslåede ordning måtte antages at ville spare forvaltningen for adskilligt arbejde og henviste til den danske offentlighedskommissions betænkning side 64 (jfr. ovenfor side 118). Udvalget anførte dog, at formuleringen her som i andre tilfælde ville indebære en vis bistands- og vejledningspligt. En specificeret angivelse af sagen ville efter udvalgets opfattelse ikke altid kunne kræves, men myndighederne fandtes dog på den anden side ikke pligtige at foretage omfattende undersøgelser i tilfælde af svævende og ubestemte angivelser af sagen eller dokumentet, jfr. i det hele innstillingen side 94. Det fremgår af innstillingen a.st. sammenholdt med side 85, at udvalget har været enig med den danske offentlighedskommission i, at indførelse af et almindeligt offentlighedsprincip under alle omstændigheder burde ske gradvis, sammenlign den danske kommissionsbetænkning 49.

Affattelsen af lovens § 2, stk. 2, bygger på justisdepartementets forslag til lov om offentlighet i forvaltningen, jfr. ot.prp. nr. 70 (1968-69).

Departementet fandt ikke, at offentlighedsordningen burde være begrænset til norske statsborgere, men tilsluttede sig udvalgets bemærkninger vedrørende kravet om sagsangivelse, ot.prp. nr. 70 side 34 og side 37-38.

Under lovforslagets behandling i stortinget indstillede justiskomitéen eenstemmigt, at kravet om angivelse af den sag, hvori aktindsigt begæres, blev opretholdt. Komitéen bemærkede herom følgende:

> »Komitéen har drøftet hvorvidt man bør holde på at det er i »en bestemt sak« at dokumentinnsyn kan begjæres. Betydningen av dette vilkår er at den som vil se dokumentene må angi den eller de saker han vil gjøre seg kjent med. Han kan f. eks. ikke kreve å få se alle saker av en bestemt art, alle saker som er kommet inn i et bestemt tidsrom o. 1.
>
> Komitéen finner proposisjonens forslag her rimelig. At begjæring om dokumentinnsyn bør begrenses til *bestemte saker* tillsies bl. a. av hensyn til administrasjonens arbeidsbyrde. Det er videre grunn til å peke på at hvis man følger komitéens forslag om at journaler m. v. som allminnelig regel skal være tilgjengelig, jfr. nærmere nedenfor, vil den som spør etter saken ha mulighet for via journalerne selv å finne frem til saker han mener er av interesse. Dette skulle gjøre det lite betenkeligt med en regel som nevnt.« (Innst. O.XIV (1969-70) side 10).

Det kan i denne forbindelse nævnes, at stortinget i overensstemmelse med en flertalsindstilling i justiskomitéen udelod et krav om saglig interesse som betingelse for at kunne udnytte offentlighedsloven. Flertallet anså det dog ikke af den grund for udelukket, at myndighederne kan afvise chikanøse begæringer om aktindsigt, jfr. herved *Frihagen,* Offentlighetsloven med kommentarer (2. udg. 1974) side 91 ff.

Spørgsmålet om anvendelsen af bestemmelsen i den norske offentlighedslovs § 2, stk. 2, er nærmere omtalt i justisdepartementets vejledning om loven af juni 1971, side 10–11. Det er her bl. a. understreget, at vanskeligheder med hensyn til identifikation af sager i vidt omfang må kunne forventes afhjulpet i og med, at spørgeren har almindelig adgang til journaler, registre m. v. (jfr. nedenfor pkt. b). Forvaltningsmyndighederne antages dog herudover at være forpligtet til at yde en vis bistand, sammenlign herved § 11 i den norske forvaltningslov. Der kan i øvrigt henvises til *Arvid Frihagen, a.st.* Offentlighetsloven med kommentater (2. udg. 1974) side 93 ff.

b. Den norske offentlighedslov indeholder ikke nogen bestemmelse svarende til den danske lovs § 3, nr. 2, hvorefter aktindsigten kun omfatter indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den *pågældende sags* dokumenter.

Begrebet »sagsdokumenter« defineres i loven som »dokumenter som er utferdiget av et offentligt organ og dokumenter som er kommet inn til eller lagt frem for et slikt organ«, jfr. § 3, stk. 1. Et dokument regnes som udfærdiget, når det er afsendt eller, hvis dette ikke sker, når sagen er færdigbehandlet af det offentlige organ, jfr. § 3, stk. 2, der er omtalt nedenfor i kapitel VII. I lighed med den danske lov er interne arbejdsdokumenter undtaget fra offentlighed, jfr. lovens § 5, nr. 1, og nærmere nedenfor i kapitel IX.

Af forarbejderne til loven følger det imidlertid utvivlsomt, at adgangen til offentlighed også omfatter journaler, registre o. 1., jfr. *Arvid Frihagen,* a.st. side 118 ff., *Audvar Os* i Lov og Rett 1970 side 492, jfr. 1971 side 205 f., samt justisdepartementets vejledning side 11-14. Herom bemærkes følgende:

I offentlighedsudvalgets lovudkast § 7, nr. 1, var »journaler, registre og andre liknende fortegnelser« unddraget offentlighed. Udvalget fandt, at disse aktstykker i mangel af sådan udtrykkelig bestemmelse måtte anses for offentlige dokumenter og derfor være undergivet aktindsigt. Efter udvalgets opfattelse ville dette føre til praktiske vanskeligheder, og - i modsætning til hvad den danske kommission havde antaget - også selv om aktindsigten alene blev begrænset til indførsler i journaler m. v. vedrørende den pågældende sag, jfr. innstillingen side 90.

I justisdepartementets lovforslag var undtagelsesbestemmelsen opretholdt, jfr. forslagets § 5, nr. 1. Departementet henviste i denne forbindelse navnlig til sammenhængen med bestemmelsen i lovens § 2, stk. 2, jfr. ot. prp. nr. 70 side 37-38 og ovenfor pkt. a.

Begrænsningen med hensyn til »journaler, registre og andre liknende fortegnelser« blev meget indgående overvejet i justiskomitéen, der eenstemmigt indstillede, at den udgik af loven. Komitéen bemærkede følgende om spørgsmålet (a.st. side 110:

> »Dersom journalene unntas fra offentlighet innebærer dette - sammen med vilkåret om at det er i bestemte saker dokumentinnsyn kan kreves - at f. eks. pressen ikke kan føre noen løpende kontroll med forvaltningen. Siden journalen så å si er nøkkelen til forvaltningens arkiver og til de saker som stadig kommer inn eller går ut, vil den være det vesentlige arbeidsredskap for den som vil finne frem til saker forvaltningen steller med. Det synes prinsipielt lite tilfredsstillende å innføre et offentlighetsprinsipp, uten samtidig å gi dem som har rettigheter etter dette, rimelige muligheter til å kunne benytte sin rett til å gjøre seg kjent med forvaltningens saker. *Komitéen* er oppmerksom å at det både i innstillingen fra offentlighetsutvalget og i proposisjonen, er gitt uttryk for at forvaltningen må ha bistandsplikt overfor dem som henvender seg og spør etter en sak, men som ikke bestemt kan individualisere denne. Men forutsetningen er at vedkommende kjenner til eller har grunn til å tro at vedkommende offentlige organ har saken. Be-

grunnelsen for at journalene er unntatt, kan dels være hensynet til forvaltningens arbeidsbyrde, (idet man da vil få færre forespørgsler om å få se dokumenter), og dels visse praktiske problemer som det kan medføre at publikum kan kreve å få se journalene.

Etter *komitéens* oppfatning kan det ikke sies å foreligge tilstrekkelige grunner til å unnta journaler fra offentlighet i betraktning av de tungtveiende hensyn som taler for at publikum bør ha adgang til disse. Men *komitéen* er klar over at dette reiser visse problemer. Det må således være klart at visse saker, som er unntatt fra offentlighet, kan være av en slik karakter at det kan være uheldig at noen utenforstående i det hele tatt kommer på sporet av at saken eksisterer. *Komitéen* tenker her på hemmelige saker av forskjellig art, f. eks. en sak om en avgiftsforhøyelse, som må holdes hemmelig helt til forhøyelsen trer i kraft. I slike tilfelle vil det kunne oppstå fare for hemmeligholdet om publikum via journalene kan følge sakens gang, hvilke myndigheter som har den til behandling o. 1. Selv om sakens dokumenter er utilgjengelige, vil man kanskje kunne gjette seg til hva saken dreier seg om, og det vil ihvertfall kunne oppstå uheldige spekulasjoner om hva som nå måtte være på trappene.

Det må derfor etter *komitéens* oppfatning være adgang til å føre egne journaler for hemmelige saker, og disse journaler må være unntatt fra offentlighet. Hvor en sak opprinnelig ikke er hemmelig, men det kommer inn dokumenter på saken som gjør at den blir hemmelig, må det være adgang til å føre saken over i en hemmelig journal, slik at det som senere skjer med saken, og som blir notert i denne journal, ikke vil være offentlig tilgjengelig. Men de av sakens dokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet, vil kunne kreves lagt frem på tilsvarende måte som ellers.

Komitéen vil nevne at når journaler ikke unntas fra offentlighet, så innebærer ikke dette noen ubetinget forutsetning om at offentlige organer plikter å føre journal. Det vanlige er selvsagt at det føres journal. Men det kan vel ikke utelukkes at det i spesielle tilfelle ikke er praktisk med journalføring. I så fall skal det ikke av hensyn til praktiseringen av offentlighetsreglene være plikt til journalføring. På den anden side vil det være illojalt mot lovens intensjoner om et offentlig organ unnlater å føre journal av den grunn at journalene skal være offentlig tilgjengelige.«

I overensstemmelse hermed udgik undtagelsesbestemmelsen af loven. Som tidligere nævnt må det på denne baggrund anses for utvivlsomt, at stortinget har villet give offentligheden adgang til at benytte journaler, registre o. 1. Begrænsningen i lovens § 2, stk. 2, vedrørende sagsangivelse kan ikke finde anvendelse i denne henseende, jfr. således også ***Frihagen*** a.st. side 120.

En udførlig redegørelse for rækkevidden af offentlighedsprincippet over for journaler og registre - herunder om anvendelsen af lovens undtagelsesbestemmelser og i forbindelse hermed dobbelt journalføring - er givet i justisdepartementets vejledning om offentlighedsloven side 11-14. Det bemærkes herved, at hjemmelen i lovens § 11 for kongen til at fastsætte regler om rækkevidden af undtagelsesbestemmelserne i § 5 og 6 også omfatter journaler, registre m. v. Ved kgl. resolution af 11. juni 1971 er sådanne forskrifter udstedt, hvorved bl. a. en række journaler er unddraget offentlighed.

Der kan endvidere henvises til den udførlige redegørelse hos *Frihagen,* a.st. side 118-135.

c. Den praktiske tilrettelæggelse af offentlighedsordningen følger ikke ensartede retningslinier inden for de forskellige grene af den offentlige forvaltning. En tilnærmet »svensk ordning« følges i centraladministrationen (departementerne), hvor der daglig sker fremlæggelse af genparter af journalerne. Det må dog herved bemærkes, at journaliseringssystemet i de norske departementer på væsentlig måde adskiller sig fra ordningen her i landet. Den følgende beskrivelse bygger på journaliseringssystemerne i justisdepartementet, kirke- og undervisningsdepartementet, industridepartementet og sosialdepartementet:

Departementernes journaler er indrettet som fortegnelser over indkommende (efter omstændighederne også udgående) skrivelser m. v., der hver tildeles et selvstændigt journalnummer i kronologisk rækkefølge efter journaliseringstidspunktet. Et bestemt journalnummer er således ikke betegnelsen for en bestemt *sag,* men for hver enkelt *sagsekspedition* i form af indkommende eller udgående skrivelser. Journalerne, der udarbejdes dagligt, har derfor karakter af postlister. En (hoved)journal føres normalt for hver afdeling inden for de enkelte departementer, jfr. dog nedenfor om særlige journalregistre. Der føres derudover person- og myndighedsjournaler. Ordningen har været i brug i en årrække og er ikke indført eller indrettet med henblik på offentlighedslovens ikrafttræden.

En journal består af et dobbeltark (format 2 x A 4), hvoraf det ene ark indeholder oplysning om j.nr., afsender, skrivelsens indhold, skrivelsens dato samt arkivbetegnelsen, medens det andet ark rummer angivelse af sagsbehandler og eventuelle ekspeditioner samt j.nr.et herpå. Kun det førstnævnte ark er tilgængeligt for offentligheden. Der føres i reglen ikke noget *journalkort* for den enkelte sag med en oversigt over samtlige ekspeditioner. Forbindelsen med tidligere ekspeditioner vedrørende samme sag sikres i stedet ved, at der i journalen under en skrivelses journalnummer indføjes oplysning om journalnummeret på den seneste forudgående skrivelse vedrørende sagen og - når en ny skrivelse er indkommet - en henvisning til dennes

journalnummer. Sagens dokumenter »forbindes« på tilsvarende måde. Dokumenter med eget journalnummer, som ikke er forbundet i journalen, udskiltes fra sagen ved arkiveringen. Et overblik over samtlige ekspeditioner i en sag kan således enten fås ved hjælp af arkivmappen eller ved en gennemgang af journalerne kronologisk tilbage i tiden. Undtagelsesvis føres sagen ikke i journalen men på journalkort. Dette gælder i justisdepartementet f. eks. navnesager, der angår personlige forhold og derfor er omfattet af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. Det bemærkes i denne forbindelse, at ikke alle sager føres i hovedjournalen, idet der for visse sagstyper føres særlige journaler.

Dette er tilfældet for en række sager, der er omfattet af sikkerheds- og beskyttelsesinstrukserne, samt for visse sager, der generelt er undtaget fra offentlighed efter lovens § 11, jfr. kgl. resolution af 11. juni 1971.

Gennemførelse af offentlighedsordningen sker ved daglig fremlæggelse af genparter af journalerne (betegnet journalregistre) efter følgende retningslinier:

Efter udarbejdelsen forelægges journalarkene daglig de enkelte kontorchefer (eller deres stedfortrædere) inden for hver afdeling. Såfremt en skrivelse helt eller delvis skønnes at være omfattet af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, og det findes nødvendigt at hemmeligholde dokumentets eksistens helt eller delvist f. eks. for så vidt angår navne på enkeltpersoner, gør kontorchefen bemærkning herom. Den pågældende skrivelse vil da helt eller delvis blive udstreget på den kopi, der fremlægges for offentligheden. Dette er dog alene en foreløbig tilkendegivelse af, at offentlighedsloven ikke antages at berettige til aktindsigt, men er ikke udtryk for nogen egentlig afgørelse af spørgsmålet. Journalregisteret vil herefter med eventuelle udstregninger blive fremlagt for offentligheden dagen efter udarbejdelsen, i reglen den følgende morgen.

Adgangen til at blive gjort bekendt med journalregistrene må udøves ved personlig fremmøde. Det er antaget, at myndighederne ikke er forpligtet til at imødekomme begæringer om afskrift eller fotokopi af registrene, og at myndighederne ikke bør tillade, at interesserede selv systematisk kopierer selve registeret, se *Arvid Frihagen,* a.st. side 94 og justisdepartementets veiledning side 11.

Fremlæggelsen sker i særlige presseværelser, der er indrettet for de enkelte departementer, idet dog visse departementer er fælles om samme presseværelse. Værelserne er forsynet med skrivemaskiner og telefon, og der har af et privat firma i en periode været opstillet fotokopieringsanlæg. På grund af manglende brug er dette forsøg dog opgivet.

Offentlighedsordningen blev i den første tid efter lovens ikrafttræden benyttet ret hyppigt, men nu stort set udelukkende af journalister fra NTB. Bureauet har for tiden i alt 7 journalister, der daglig gennemgår journalregistrene i departementerne, dog ikke i udenrigs- og handelsdepartementerne. Bortset fra enkelte andre statslige styrelser er NTB's udnyttelse af offentlighedsordningen af økonomiske grunde begrænset til departementerne.

Der er ikke ført nogen statistik over antallet af de begæringer om aktindsigt, der er fremsat på grundlag af journalregistrene. For justisdepartementets vedkommende antages det dog skønsmæssigt, at journalisterne fra NTB dagligt anmoder om at gennemse ca. 7-8 journaliserede skrivelser. Antallet af begæringer i de andre besøgte departementer adskiller sig ikke væsentligt herfra.

En begæring om aktindsigt vil normalt blive forelagt den kontorchef, under hvem sagens behandling hører. Såfremt dokumentet findes at være omfattet af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, og begæringen heller ikke efter et konkret skøn kan imødekommes, gives der meddelelse herom med oplysning om, hvilken bestemmelse i loven der giver hjemmel for hemmeligholdelsen. Dokumentet vil herefter blive indlagt i et særligt omslag i sagsmappen. Er dokumentet undergivet offentlighed, udleveres der efter anmodning et eksemplar i fotokopi. Der afkræves ikke gebyr herfor.

Efter gennemsyn af en indgået skrivelse har journalisten i praksis mulighed for at fremsætte begæring om til sin tid at få en kopi af afgørelsen i sagen.

Som nævnt sker der alene fremlæggelse af journalregistrene. I enkelte departementer, bl. a. kirke- og undervisningsdepartementet, er der dog indført en ordning, hvorefter der tillige sker fremlæggelse af kopier af udgåede skrivelser. For så vidt angår kirke- og undervisningsdepartementet sker fremlæggelsen, uden at der er foretaget forhåndssortering efter offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. NTB-journalisten videregiver kun materiale fra disse skrivelser med tilladelse fra vedkommende kontorchef. Ordningen har ikke i praksis givet anledning til misbrug.

Offentlighedsordningen har i departementerne medført et vist merarbejde, der hovedsagelig påhviler journal- og arkivpersonale (fremtagning af dokumenter, fotokopier etc.). Så vidt vides har ordningen dog ikke i nævneværdigt omfang medført personaleudvidelse.

Inden for andre styrelser sker der næppe fremlæggelse af de daglige journalregistre som i departementerne, hvilket kan hænge sammen med, at NTB stort set alene dækker centraladministrationen. Forholdet stiller sig på samme måde inden for kommunalforvaltningen.

Til at følge gennemførelsen af den norske offentlighedslov har journalist- og redaktørforeningerne samt presseforbundet nedsat et udvalg. Efter udvalgets foreløbige erfaringer har loven i det store og hele virket tilfredsstillende inden for centralforvaltningen, hvorimod der på visse punkter har været utilfredshed med de lokale myndigheders anvendelse af loven, særlig i mindre kommuner. Således findes journaliseringen i en del kommuner

mangelfuld, ligesom man ønsker kontrol med arten og omfanget af de sager, der ikke optages på postlisten. Det er endvidere det nævnte udvalgs opfattelse, at loven ofte praktiseres restriktivt uden for sit direkte anvendelsesområde, og man finder, at der fortsat er et behov for efteruddannelse af personalet. Man ønsker, at der i videre omfang gives oplysning om hjemmelen i tilfælde, hvor et dokument nægtes udleveret, hvilket myndighederne efter offentlighedslovens § 9, stk. 1, har pligt til. Fra kommunal side er det heroverfor gjort gældende, at en intensiv udnyttelse af loven fra pressens side og i forbindelse hermed krav om service fra myndighederne til gennemførelse af aktindsigten har givet anledning til et ikke ubetydeligt merarbejde, hvilket navnlig kan give problemer i mindre kommuner med en enkel administration. Om disse spørgsmål har der været ført forhandlinger med Norske kommuners Sentralforbund og kommunaldepartementet i et særligt kontaktudvalg, og der er som resultat heraf i foråret 1977 udsendt et normalpressereglement for kommuner og fylkeskommuner.

Der er fra pressens side tilfredshed med postlisteordningen, som den fungerer i departementerne og de større kommuner. Adgangen til postlisterne tillægges væsentlig betydning for udnyttelsen af offentlighedsloven. Det er indtrykket, at indholdet af postlisterne er tilstrækkeligt til at bedømme, om et dokument har interesse for pressen.

2. Sverige.

a. De almindelige regler om offentlighed i forvaltningen i svensk ret findes i kapitel 2 i tryckfrihetsförordningen af 5. april 1949 med senere ændringer (senest af 18. november 1976, der er trådt i kraft den 1. januar 1978). Efter kapitlets § 1 har enhver svensk statsborger med nærmere angivne begrænsninger fri adgang til dokumenter i den offentlige forvaltning (»allmänna handlingar«). Det følger dog af TF 14. kap. § 5, at udlændinge er ligestillede med svenske statsborgere, medmindre andet er fastsat i grundloven eller ved lov. Dette er ikke tilfældet for så vidt angår de almindelige regler om aktindsigt.

Begrebet »allmänna handlingar« omfatter først og fremmest *dokumenter*, der findes hos en statslig eller kommunal myndighed, hvadenten de er indsendt til myndigheden eller udfærdiget af denne. Det er utvivlsomt, at dokumentbegrebet også omfatter kort, tegninger og billeder, jfr. herved forudsætningsvis bestemmelsen i § 13 og udtrykkeligt den hidtil gældende § 2. Myndighedernes journaler, registre og andre fortegnelser er ligeledes omfattet af den vide angivelse af dokumentbegrebet. Siden den 1. juli 1974 har det endvidere været fastsat i tryckfrihetsförordningen, at reglerne i förordningens kapitel 2 også gælder for EDB-registrering og andre registreringer, der kun kan læses eller aflyttes med tekniske hjælpemidler. På visse punkter indeholder tryckfrihetsförordningens kapitel 2 dog særregler for sådanne registreringer, jfr. herved § 6, stk. 3, § 10, § 11, nr. 4, § 12, stk. 2, § 13, som affattet ved grundlovsændringen i 1976. Om dokumentbegrebet henvises nærmere til TF *2.* kap. §§ *3 og II* samt nedenfor kapitel VII side 152f. De nærmere regler om, hvorledes adgangen til aktindsigt kan udnyttes, findes i TF kap. 2 § 12 og § 13 som affattet ved ændringen af TF i 1976. Herefter skal et dokument, som ikke er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i sekretesslagen, straks eller så snart som muligt udleveres gratis til den, der har fremsat begæring herom med henblik på gennemsyn eller aflytning på stedet, ligesom der er adgang til at foretage afskrift eller båndoptagelse af dets indhold. Mod betaling kan der kræves afskrift af dokumenter. Pligten til at udlevere dokumenter til gennemsyn på stedet bortfalder dog, hvis udlevering er forbundet med betydelige vanskeligheder.

For så vidt angår EDB-registreringer m.m. (»tekniska upptagningar«) gælder følgende særlige regler: Oplysningerne skal stilles til rådighed på en sådan måde, at de kan læses eller aflyttes. En myndighed er ikke forpligtet til at stille EDB-registreringer m. v. til rådighed, såfremt indholdet af registreringen er tilgængelig hos en anden myndighed, og det ikke vil være forbundet med væsentlig ulempe for den pågældende at fremsætte begæringen om at blive gjort bekendt med oplysningen over for denne myndighed. Myndighederne er alene forpligtet til at udlevere *udskrifter* af EDB-oplysninger m. v., men ikke kopier af selv datamediet, f. eks. magnetbånd.

b. I reglerne i TF kapitel 2 er det ikke udtrykkeligt bestemt, at den, der ønsker at gøre sig bekendt med et dokument, må konkretisere sin forespørgsel til et bestemt dokument eller i hvert fald til en bestemt sag eller til sager af en nærmere angiven art. I *J.O. 1973* side 335 f. antages udtrykket »på begärande« i tryckfrihetsförordningens kap. 2, § 8 (nu § 12) dog at indebære, »att den enskilda förväntas göra klart vilken eller vilka handlingar det är fråga om. Intet hindrar dock att en begäran åsyftar t. ex. tillhandahållande av samtliga beslut som under en viss tidsperiod meddelats i en viss typ av ärenden«. Ud fra samme synspunkt er det endvidere antaget, at offentlighedsprincippet ikke hjemler offentligheden adgang til at gennemgå en myndigheds arkiver, jfr. *J.O. 1969* side 314. At en vis konkretisering af dokumentet eller sagen er påkrævet antages ligeledes af *Ryman* og *Holmberg* i »Offentlighetsprincippen och Myndigheterna« (8. udg. 1976 side 18), hvor det hedder:

> »Myndigheten kan inte fordra att den enskilde lämnar fullständig upplysning om den handling han vill se, exempelvis datum och avsändare. Befattningshavarna skall hjälpa allmänheten till rätta. Å andra sidan är en myndighet givetvis inte skyldig at bedriva mera omfattande efterforskningar.«

Der kan også henvises til *Elsin,* Allmänna Handlingars Offentlighet och Sekretess (1965) side 21.

Det må herved haves i erindring, at journaler, registre o.l. som nævnt er omfattet af offentlighedsordningen, og at den, der begærer aktindsigt, derfor i princippet selv har mulighed for at finde frem til de dokumenter eller sager, han ønsker at gennemse. Betydningen af journaliseringen er flere gange understreget af ombudsmanden, jfr. senest *J.O. 1975* side 319 ff. med henvisninger.

Spørgsmålet om, hvilke krav der kan stilles med hensyn til konkretisering af en begæring om aktindsigt, har været genstand for overvejelser i en sag, der er gengivet i *J.O. 1975* side 313 ff. Ombudsmanden gav her udtryk for, at den svenske offentlighedsordning ikke kan forstås med den begrænsning, der f. eks. følger af den norske lovs § 2 (»... dokument i en bestemt sak«), men at en begæring om at blive gjort bekendt med dokumenter en bloc - i den konkrete sag »dagens post« - utvivlsomt må anses for tilstrækkelig. Efter ombudsmandens opfattelse hjemler offentlighedsreg-1erne derimod ikke adgang til at overvære selve poståbningen, idet myndigheden må være berettiget til dels at frasortere hemmelige dokumenter dels at foretage journalisering m. v. Det understreges imidlertid, at en begæring om at blive gjort bekendt med »dagens post« skal efterkommes, så snart aktuelle sagsbehandlingsskridt ikke er til hinder herfor.

> »... En myndighet, som tillämpar en ordning som innebär att dagens post inte utlämnas till besökare för läsning på stället förrän den genomgått diarieföring och annan behandling som bedöms erforderlig för det egna arbetet, kan dock inte anses handla i strid mot några bestämmelser, så länge myndigheten verkligen lämnar ut handlingarna så snart det objektivt sett kan ske med hänsyn till »expeditionsgöromålens vederbörliga gång«. Den som begärt att få se »dagens post« skall emellertid i så fall också få se all inkommande post som är offentlig och inte bara handlingar som hänför sig till nya, denna dag i diariet införda ärenden. Och han får ej avkrävas uppgift om sitt namn eller anledningen till sin begäran. Jeg anser dock inte att utlämnandet av »dagens post« i det aktuella fallet kan anses ha obehörigen fördröjts genom att den under några timmar reserverades för diarieföring m. m.«

c. TF indeholder ikke nærmere regler om myndighedernes pligt til at vejlede og bistå den, der fremsætter begæring om aktindsigt. Forskrifter herom findes derimod i det såkaldte *servicecirkulär* nr. 406 af 7. juni 1972 (som senest ændret 1973 (1973:794)) *till statsmyndigheterna* samt i en generel tjenesteinstruks for statens myndigheder, *Allmän Verksstadga,* af 3. december 1965.

I service-cirkulæret er det bl. a. bestemt, at en myndighed efter begæring skal meddele oplysninger fra akter samt journaler og registre og andre dokumenter, som er tilgængelige for offentligheden, i det omfang, det kan ske uden ulempe for sagsbehandlingen (»arbetets behöriga gång«). Myndigheden kan altså meddele den pågældende, at han først kan få svar på sin henvendelse senere, under henvisning til at myndigheden har andre arbejdsopgaver, som må gives fortrin. Myndighederne skal i øvrigt ligeledes - i rimelig udstrækning - være offentligheden behjælpelig med oplysninger i spørgsmål, som vedrører myndighedens virksomhedsområde. Som et eksempel på myndigheders serviceforpligtelser kan henvises til *J.O. 1973* side 334 f. (bistand til at læse dokumenter i kode).

Tjenesteinstruksens § 4, stk. 2, fremhæver særlig bistandspligten efter service-cirkulæret, og efter § 8 påhviler det styrelescheferne at træffe de foranstaltninger, som er nødvendige for at hjælpe parter, pressens repræsentanter og andre interesserede med at skaffe sig oplysninger om myndighedernes virksomhed.

Service-cirkulæret gælder som nævnt alene for statslige myndigheder, men den svenske justitieombudsmand har givet udtryk for, at tilsvarende regler bør anvendes af kommunale myndigheder; jfr. *J.O. 1965* side 561. Nogen generel forskrift med gyldighed for kommunale myndigheder i almindelighed findes imidlertid ikke. En generel forskrift i lighed med tjenesteinstruksens § 8 findes heller ikke for kommunerne.

Omfanget af vejlednings- og bistandspligten efter service-cirkulæret og tjenesteinstruksen er ikke nærmere konkretiseret, og de enkelte forvaltningsmyndigheder følger derfor ikke nogen ensartet praksis. Mest vidtgående udøves bistandspligten i den centrale statsforvaltning, (departementerne), hvor der daglig sker fremlæggelse af den indgåede post - enkelte steder også kopier af udgående post - til gennemsyn i særlige presseværelser, efter at en forhåndssortering i henhold til sekretessreglerne er foretaget af vedkommende journalfører. Det er i reglen denne særlige departementale praksis, der anses for karakteristisk for udformningen af det svenske offentlighedsprincip. I den tidligere nævnte sag *J.O. 1975* side 313 ff. har den svenske justitieombudsmand klart givet udtryk for, at offentlighedsreglerne ikke forpligter til at indføre en sådan fremlæggelsesordning, men at han finder det ønskeligt »att servicen ges, när ett tydligt behov därav gör sig gällande«.

Praktiseringen af offentlighedsprincippet er indgående beskrevet i det norske offentlighedsudvalgs innstilling af 17. april 1967 side 13-15, der gengives i det følgende:

> »Lengst har man gått i den sentrale statsforvaltning, hvor det på i alt 7 forskjellige steder (i Kanslihuset) i Stockholm er innredet særskilte presserom, der inngående post legges ut til gjennomsyn hver dag kl. 10.00 til 15.00.

Dette er også ordningen på Justitieombudsmannens kontor. Enkelte steder er det teleprinter i presserommene, og journalistene har sine egne skrivemaskiner stående der.

Ut fra innlysende praktiske hensyn har pressen overlatt arbeidet med den daglige gjennomgang av innkommende post til Tidningarnes Telegrambyrå (T.T.). Byrået har for tiden ca. 10 journalister som hver morgen besøker de forskjellige forvaltningsmyndigheter. Disse journalistene er fortrolige med de saker som kommer til behandling, den fremgangsmåte som gjerne følges og blir også godt kjent med tjenestemennene. På grunnlag av deres rapporter utarbeider byrået meldinger som går ut til pressen.

Praksis i de institusjoner som har egne presserom, er at dokumentene blir lagt ut i presserommet før de går til de enkelte avdelinger og kontorer. Før dokumentene blir lagt ut i presserommet, vil journalføreren ha gjennomgått posten og foretatt en sortering. Dokumenter som er hemmeligstemplet - f. eks. saker som kommer fra Forsvarsdepartementet - vil ikke bli lagt ut. Og - i alle fall i enkelte departementer - vil journalføreren også ellers foreta en utskilling, slik at bare saker som i sin helhet er offentlige blit lagt ut i presserommet. Saker som vanligvis inneholder hemmeligholdte opplysninger - f. eks. saker angående helsemessige eller andre rent personlige forhold - blir ikke lagt ut. Pressen er heller ikke særlig interesseret i slike saker. Skulle de ved en feil bli lagt ut i presserommet, vil de trolig bli levert tilbake. Hvis slike saker senere kreves fremlagt, vil spørsmålet om hvilke dokumenter som er offentlige og hvilke ikke, bli prøvet i forbindelse med utleveringen.

I tiisettings- og avskjedssaker ber partene ofte om at sakene må bli behandlet med diskresjon. Dokumentene blir da ikke lagt ut i presserommet, men de vil også i slike saker bli utlevert hvis det fremsettes anmodning om det. Samme ordning praktiseres hvor det dreier seg om ømtålige disiplinærsaker.

Hvis journalføreren er i tvil, må han - eller hun - henvende seg til vedkommende saksbehandler. Den endelige avgjørelse av om dokumentet er offentlig vil ligge hos forvaltningsorganets sjef - i departementene altså hos statsråden.

Etter at dokumentene har ligget ute i presserommet, går de til etatsjefene, som på den måten kan kontrollere hvorvidt alle de utlagte dokumenter også etter gjeldende regler skulle være offentlige. Etter hva det er opplyst, er det sjelden at det oppdages svikt på dette punkt.

1 Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet og Handelsdepartementet har man et betydelig antall hemmelige saker. For saker i Utenriksdepartementet er det derfor innført en særordning slik at man får spesifisert de dokumenter som kan være tilgjengelige.

Noen tilsvarende utlegging av *utgående skrivelser* finner i alminnelighet ikke sted. Pressen må her selv ta initiativet for å forfølge sakens videre skjebne. De saker som kommer til departementene, vil i Sverige finne sin avgjørelse i statsråd, og fortegnelsen hver uke fra statsrådsbehandlingen vil gi en oversikt over det som videre er skjedd. Via disse fortegneisene kan pressen også komme på sporet etter saker der dokumentene ikke har været lagt ut, og da nærmere kontrollere hvorvidt dette er i samsvar med offentlighetsreglene. Det er for øvrig sjelden at pressen kommer over tilfelle der regiene er krenket.

Utenom de forholdsvis få forvaltningsorganer som praktiserer ordningen med å legge inngående post ut til ettersyn, vil spørsmålet om hvorvidt et dokument er offentlig eller ikke først bli gjenstand for vurdering når det foreligger en konkret forespørsel om å få se dokumentet. En viss klassifisering vil det riktignok finne sted også i disse forvaltningsorgan for så vidt som hemmeligstemplede saker - f. eks. om forsvarsforhold - mange steder vil bli ført inn i en særskilt journal for hemmelige saker. Men hovedprinsippet både i statsforvaltningen og kommunalforvaltningen synes å være at sakene fordeles på de enkelte saksbehandlere etter journaliseringen uten noen sortering eller klassifisering av de enkelte dokumenter.

Henvendelser angående en sak eller et dokument skjer vanligvis pr. telefon. Saksbehandleren må da ta standpunkt til om dokumentet er offentlig. Hvis han er i tvil, vil han forelegge saken for sin nærmeste overordnede, og den endelige avgjorelse ligger i prinsippet hos etatens sjef eller styre. Men det er sjelden at tvilsspørsmål av denne art går helt til topps.

Pressefolk vil i sin alminnelighet ikke vise noen interesse for saker der de på forhånd vet at de sentrale dokumenter ikke er offentlige. Dette er f. eks. tilfelle for mange saker innenfor den sosiale sektor. Denne praksis synes på enkelte områder å ha ledet til den oppfatning at der det i en sak dels er offentlige, dels hemmelige dokumenter, der blir hele saken hemmelig.

Etter gjeldende rett er det imidlertid klart at myndighetene er pliktig til å sortere ut de offentlige dokumenter når innsyn forlanges; TF § 8, annet 1edd, fastsetter til og med at den enkelte kan kreve ekstraktutskrifter av dokumenter som delvis har hemmelig innhold.«

d. For at forhindre, at der ved en fejltagelse sker udlevering af dokumenter, der er omfattet af sekretessreglerne - særlig i forbindelse med oversendelse til anden myndighed - har den hidtidige bestemmelse i TF kapitel 2, § 14, stk. 1, indeholdt

hjemmel til at forsyne dokumentet med en påtegning om, at det er hemmeligt (såkaldt »simpel hemmeligstempling«). Påtegningen skulle efter bestemmelsen indeholde oplysning om den lovbestemmelse, der påberåbtes som hjemmel for dokumentets hemmeligtstempling, datoen for påtegningen samt angivelse af den myndighed, der har foretaget den. Hemmeligtstemplingen var ikke bindende for andre myndigheder, men indeholdt alene en tilkendegivelse af, at den myndighed, der havde påført hemmeligtstemplet, anså dokumentet for omfattet af den påberåbte sekretessbestemmelse. Hemmeligtstemplet måtte derimod ofte opfattes som en intern tjenestebefaling.

For særlige typer af dokumenter, hvis hemmeligholdelse er af særlig betydning for rigets sikkerhed, har regeringen endvidere kunnet fastsætte regler om, at udlevering alene kan ske efter beslutning af en særlig udpeget myndighed, såkaldt »kvalificeret hemmeligtstempling«, jfr. TF kapitel 2, § 14, stk. 2. Efter den hidtil gældende ordning blev afgørelse heraf dog truffet af vedkommende departementschef (minister), hvis afgørelse ikke kunne påklages, jfr. tryckfrihetsförordningens 2. kap., § 10. Udover en angivelse af en kompetent myndighed skulle dokumentet have påtegning om den sekretessbestemmelse, der berettigede hemmeligtstempling samt om datoen for beslutningen. Den kvalificerede hemmeligtstempling var bindende for andre myndigheder, der i tilfælde af begæring om aktindsigt havde pligt til at forelægge spørgsmålet for den kompetente myndighed, såfremt den, der havde fremsat begæringen, anmodede herom.

Ved grundlovsrevisionen i 1976 er bestemmelsen i § 14 afløst af en bestemmelse, hvorefter påtegning om, at et dokument bør nægtes udleveret, alene kan ske i det omfang, dokumentet anses for omfattet af en undtagelsesadgang i sekretesslagen. Hjemmelen herfor skal i så fald angives, jfr. nu TF, 2. kap., § 16. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at det ikke har været tilsigtet at ændre den hidtidige bestemmelse i § 14 i realiteten, men at de nærmere forskrifter om »hemmeligtstempling« bør optages i den kommende lag om allmänna handlingar, jfr. prop. 1975-76:160 side 209 f.

e. Den svenske offentlighetskommitté overvejede i sin betænkning »Offentlighet och sekretess« I (SOU 1966:60) side 109-113 yderligere foranstaltninger - som led i en udbygget bistands- og vejledningspligt - til effektivisering af offentlighedsprincippet. Kommittéen pegede navnlig herved på betydningen af en mere ensartet journaliseringspraksis inden for statslige og kommunale myndigheder - både for så vidt angår omfanget af journaliseringer og joumaliseringsformen - samt på betydningen af, at journaler, dagbøger, registre m. v. holdes åbne for offentligheden. Kommittéen anså det endvidere for ønskeligt, at den særlige fremlæggelsesordning i centraladministrationen også følges af andre myndigheder. I sit udkast til ændret affattelse af kapitei 2 i TF foreslog kommittéen blandt andet en lovfæstelse af journaliseringspligten samt af bistands- og vejledningspligten, jfr. udkastets § 24 (side 25) med bemærkninger side 213 f.

Den i foråret 1969 nedsatte nye offentlighedskommission, »Offentlighets- och Sekretesslagstiftningskommittéen«, har i betænkningen »Lag om allmänna handlingar«, SOU 1975:22 ligeledes været inde på spørgsmålet. Kommissionen har således i § 2 i sit udkast til lag om allmänna handlingar foreslået følgende bestemmelse om myndighedernes journaliseringspligt:

> »2 § Allmänna handlingar skall hos myndighet hållas registrerade eller så ordnade, att det utan omgång kan fastställas om handling inkommit eller upprättats. Detta gäller dock ej för handlingar, som det är uppenbart obehövligt at bevara.
>
> Regeringen får medge viss myndighet undantag från skyldigheten enligt första stycket, i den mån denna i förhållande till handlingens betydelse för främjande av ett fritt meningsutbyte och allsidig upplysning medför särskilt betungande arbete eller stora kostnader.
>
> Är handling som skall registreras av sådan natur att närmere uppgifter om handlingen i ett diarium skulle leda till att det förhållande, som föranlett handlingens hemlighållande, röjes till skada för rikets intressen, får registrering inskränkas till att avse enbart datum, då handlingen inkommit eller upprättats, samt avsändare eller mottagare.«

Lovudkastet indeholder endvidere i § 58 en bestemmelse om bistands- og vejledningspligt for både statslige og kommunale forvaltningsmyndigheder.

I forhold til betænkningen fra 1966 er de nu foreslåede bestemmelser udtryk for en mindre vidtgående lovfæstelse af journaliseringspligten samt myndighedernes bistands- og servicepligt, idet administrative modhensyn i videre omfang har fundet udtryk i lovteksterne. Kommissionen har dog givet udtryk for samme principielle indstilling til de nævnte spørgsmål som den tidligere kommission. Der henvises for så vidt angår kommissionens almindelige overvejelser til betænkningens side 98-102 og side 117-119 og for så vidt angår bemærkningerne til de nævnte bestemmelser til henholdvis side 154–158 og side 290.

C. Udvalgets overvejelser.

7. *Afgrænsningen af den personkreds, der kan udnytte loven.*

Som det nærmere er beskrevet i afsnittet om gældende ret, indeholder bestemmelsen i offentlighedslovens § 1 ingen begrænsninger med hensyn til *hvem*, der

kan fremsætte begæring om aktindsigt efter reglerne i lovens kapitel 1.

Udvalget kan tiltræde, at offentlighedsprincippets udformning i denne henseende videreføres uændret i forbindelse med lovrevisionen, og at der specielt ikke er grundlag for at forbeholde retten til aktindsigt for danske statsborgere eller dog her bosiddende personer. Udvalget kan i så henseende henholde sig til de grunde herimod, der blev anført af justitsministeriet i forbindelse med lovens gennemførelse, og som er refereret ovenfor side 117. Justitsministeriet henviste til, at en sådan begrænsning antagelig ville være reelt uden indhold, idet en udlænding, der ønsker kendskab til danske forvaltningsmyndigheders virksomhed, selv om det ikke har relation til en sag, hvori han selv er part, i reglen altid vil være i stand til at få en person med bopæl her i landet til at fremsætte begæringen for sig.

Hvad særlig angår det i den juridiske litteratur drøftede spørgsmål om, hvorvidt begæringer fra personer under en vis alder kan afvises, skal udvalget bemærke, at det, når henses til mulighederne for strafbar udnyttelse af det materiale, der efter loven kan stilles til rådighed, i og for sig må forekomme nærliggende at anse offentlighedsordningen for begrænset til personer over den kriminelle lavalder. En tilsvarende begrænsning antages da også at gælde i forhold til udtrykket »enhver« i grundlovens § 77 om ytringsfrihed, jfr. herved *F.Ö.B. 1958* side 165. Da strafferetlig tilregnelighed imidlertid ikke i almindelighed er et anvendeligt afgrænsningskriterium, og da det i mange tilfælde vil være ubetænkeligt at give aktindsigt til personer under 15 år, der skønnes i besiddelse af personlig modenhed, ligesom mulighederne for misbrug eventuelt vil kunne formindskes ved at nægte kopier udleveret, finder udvalget det upåkrævet at foreslå det nævnte spørgsmål udtrykkeligt reguleret i loven. Udvalget har i denne forbindelse også taget i betragtning, at spørgsmålet efter de foreliggende erfaringer at dømme synes at være af ringe praktisk betydning.

Det er en selvfølge, at adgangen til aktindsigt efter lovens kapitel 1 også tilkommer offentlige myndigheder i forhold til hinanden og herunder også medlemmer af et kollegialt organ i forhold til organet som sådant. I sådanne tilfælde vil der imidlertid ofte være anledning til at udstrække adgangen til at få oplysninger langt videre, end det er muligt i forhold til offentligheden. Dette forhold bør imidlertid ikke søges reguleret inden for rammerne af offentlighedslovgivningen, jfr. herved kapitel III side 74.

Om partsbegrebet henvises til det i kapitel XIII side 340f anførte.

2. Betingelserne for at kunne udnytte adgangen til aktindsigt.

a. Ved bedømmelsen af, hvorvidt de gældende regler om offentlighedsprincippets udformning i denne henseende har virket tilfredsstillende, finder udvalget det nærliggende at tage udgangspunkt i de funktioner, som offentlighedsloven har til hensigt at varetage. Der kan i så henseende navnlig være anledning til at understrege, at loven ikke alene tilsigter at indgå som et led i det system af retssikkerhedsgarantier, der omgærder beslutningsprocessen i den offentlige forvaltning her i landet, men tillige har det videre sigte at give pressen og andre nyhedsformidlende institutioner et bedre grundlag for udøvelsen af den almindelige informationsvirksomhed i form af en løbende orientering af offentligheden om den offentlige forvaltnings virksomhed.

Udvalget kan på denne baggrund tiltræde, at offentlighedsloven ikke indeholder særlige formkrav med hensyn til en begæring, eller kræver at den, der begærer aktindsigt, kan godtgøre en særlig interesse heri. Udvalget forudsætter dog, at klare tilfælde af misbrug som hidtil vil kunne imødegås også uden udtrykkelig hjemmel i kraft af retsordenens almindelige regler, jfr. ovenfor side 118.

Derimod må det give anledning til nærmere overvejelser, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 1, stk. 2, sammenholdt med bestemmelsen i lovens § 3, nr. 2, medfører en væsentlig begrænsning af lovens informationsformidlende funktion. Disse bestemmelser indebærer et krav om forudgående kendskab til en sags eksistens uden almindelig adgang til journalerne. Da loven således ikke hjem-

ler adgang til en systematisk informationssøgning, må den erkendes reelt at være uden betydning for pressens muligheder for at få kendskab til *eksistensen* af sager af interesse for offentligheden.

De nævnte bestemmelser indebærer samtidig, at offentlighedsprincippet her i landet har fået en mere snæver udformning end i Norge og Sverige. Det bør dog understreges, at den særlige svenske ordning med hensyn til fremlæggelsen af indgående post ikke er fastsat i lovsform og heller ikke gælder generelt for alle myndigheder, men hovedsagelig alene praktiseres af departementerne som led i den almindelige bistandspligt, der følger af »service-cirkulæret« og den almindelige tjenesteinstruks (»allmän verksstadga«). Herudover adskiller såvel den svenske som den norske ordning sig navnlig fra de nævnte bestemmelser i den danske offentlighedslov ved adgangen til at blive gjort bekendt med en myndigheds journaler uden krav om forudgående sagsangivelse.

Som anført ovenfor side 118f bygger bestemmelsen i lovens § 1, stk. 2, navnlig på det synspunkt, at en mere vidtgående offentlighedsordning bør afvente de erfaringer, man vil gøre ved praktiseringen af den gældende ordning, jfr. således offentlighedskommissionens be tænkning side 49 og i overensstemmelse hermed folketingsudvalgets betænkning F.T. 1969-70, tillæg B, sp. 2055. Folketingsudvalget pegede dog herudover specielt på de vanskeligheder, som en videregående ordning ville kunne fremkalde for kommunerne i forbindelse med den kort forinden gennemførte kommunalreform, jfr. a.st. sp. 2055.

Begge de nævnte begrundelser lader formode, at bestemmelserne i offentlighedslovens § 1, stk. 2, jfr. § 3, nr. 2, alene har været tiltænkt en mere foreløbig karakter. Under 3. behandlingen af forslag til lov om offentlighed i forvaltningen har folketinget da også klart forudsat, at bestemmelsen tages op til fornyet overvejelse i forbindelse med den i lovens § 13, stk. 5, forudsete revision, jfr. F.T. 1969-70, sp. 6891-6904.

På denne baggrund har udvalget fundet det påkrævet nærmere at overveje, hvorvidt og i bekræftende fald på hvilken måde en udvidelse af offentlighedsprincippets udformning efter de indhøstede erfaringer sammenholdt med erfaringerne fra Norge og Sverige kan gennemføres i forbindelse med den forestående lovrevision.

b. Uanset at reglerne om offentlighedsprincippets udformning naturligvis principielt har betydning for adgangen til aktindsigt for enhver, kan det rejste spørgsmål om opretholdelsen af bestemmelserne i lovens § 1, stk. 2, sammenholdt med § 3, nr. 2, dog i særlig grad siges at være af betydning i forhold til pressen og andre nyhedsformidlende institutioner, der kanaliserer befolkningens interesse i og behov for at blive gjort bekendt med den offentlige forvaltnings virksomhed.

Efter de for udvalget foreliggende oplysninger vedrørende offentlighedslovens anvendelse i tiden efter dens ikrafttræden den 1. januar 1971 har loven kun i forholdsvis få tilfælde udgjort det formelle grundlag for udlevering af dokumenter til gennemsyn for andre end en sags parter.

At loven således også af pressen kun påberåbes i et mere begrænset omfang, hænger vel i nogen grad sammen med kravet om sagsangivelse i lovens § 1, stk. 2, sammenholdt med den manglende adgang til myndighedernes journaler, hvilket som nævnt utvivlsomt er udtryk for en begrænsning i lovens muligheder for at tjene som grundlag for informationssøgning i forhold til den offentlige forvaltning. Andre årsager må imidlertid også antages at spille en rolle i denne forbindelse.

Udvalget finder således navnlig at burde pege på det forhold, at der her i landet igennem en lang årrække har været tradition for, at journalister uformelt kan få oplysninger om sager af interesse i den offentlige forvaltning ved at henvende sig - i reglen telefonisk - til den pågældende sagsbehandler. Herigennem opnås der ofte på en for pressen hurtigere og nemmere måde information om sager af offentlig interesse - ikke blot om sagernes eksistens, men også med hensyn til de relevante oplysninger i de enkelte sager. Det er derfor nærliggende at antage, at offentlighedsloven hovedsagelig kun har været direkte påberåbt af

pressen i tilfælde, hvor sådanne uformelle kontakter enten ikke har eksisteret eller i konkrete sager ikke har givet de ønskede resultatet. Der henvises i øvrigt til det i kapitel II side 55f og kapitel III side 70f anførte. Det må antages, at sådanne kontakter, der dog ifølge sagens natur altid vil være af mere tilfældig karakter og i et vist omfang afhængig af de enkelte personers indstilling til videregivelse af oplysninger, vil eksistere og have stor betydning, uanset hvor vid en adgang pressen i øvrigt efter lovgivningen måtte have til indseende med den offentlige forvaltning. Pressen har imidlertid ved siden af sådanne kontakter behov for faste regler, der sikrer den mulighed for mere systematisk at få kendskab til de verserende sager i den offentlige forvaltning og dermed et bedre grundlag for vurderingen af, hvilke sager offentligheden har interesse i at blive gjort bekendt med. Hertil kommer, at det også for personalet i den offentlige forvaltning kan være betryggende, at der eksisterer et fastere regelgrundlag for deres handlinger på dette område.

Fra pressens side er der da også lagt afgørende vægt på, at der i forbindelse med offentlighedslovens revision gennemføres et mere effektivt offentlighedsprincip, der som i de øvrige nordiske lande muliggør en løbende orientering om, hvilke sager der indgår til offentlige myndigheder. Kun herigennem finder pressen, at den vil få reel mulighed for - eventuelt som i Norge og Sverige med en central presseinstitution som formidler - systematisk at udnytte loven til at informere offentligheden om den offentlige forvaltnings virksomhed samt til at udøve den kontrolfunktion over for forvaltningen, der i et demokratisk samfund er nært forbundet hermed.

Udvalget kan på baggrund af det anførte tiltræde, at det må anses for ønskeligt, at der i forbindelse med offentlighedslovens revision søges fastsat regler, der i højere grad end den gældende ordning giver mulighed for sådan informationssøgning, men finder dog samtidig, at en nyordning med det angivne sigte bør udformes under rimelig hensyntagen til væsentlige administrative modhensyn, herunder navnlig hensynet til at undgå en øget formalisering af den offentlige forvaltning med væsentlige økonomiske, personalemæssige eller strukturelle virkninger til følge.

c. Udvalget har herefter nærmere overvejet, på hvilken måde offentlighedsprincippet på en administrativt forsvarlig måde vil kunne udbygges, således at loven om offentlighed i forvaltningen i højere grad kan give pressen mulighed for løbende at orientere befolkningen om sager af almindelig interesse, der indgår til forvaltningsmyndighederne. Udgangspunktet for disse overvejelser synes det nærliggende at søge i ordningerne i de andre nordiske lande.

1°. Den mest vidtgående gennemførelse af offentlighedsprincippet findes i de svenske departementer og visse centrale styrelser, hvor der dagligt sker fremlæggelse af indgående post i særlige presseværelser. Ordningen er nærmere beskrevet ovenfor side 126f.

Efter udvalgets opfattelse vil det imidlertid ikke være hensigtsmæssigt at foreslå en tilsvarende ordning indført her i landet i forbindelse med lovrevisionen - i hvert fald ikke generelt.

Indledningsvis bemærkes, at ordningen i Sverige som nævnt ikke er lovpåbudt og heller ikke har karakter af en generel administrativ model, men alene omfatter departementerne og enkelte andre centrale styrelser. Hertil kommer, at ordningen for at kunne fungere hensigtsmæssigt må bygge på forudsætninger med hensyn til udformningen af offentlighedslovgivningen og det administrative system, der vel er opfyldt i Sverige, men ikke her i landet. Herom skal udvalget nærmere anføre følgende:

Fremlæggelse af indgåede dokumenter i forbindelse med den daglige journalisering indebærer, at skønnet over, hvorvidt et dokument må antages at være omfattet af en af lovens undtagelsesbestemmelser, skal udøves af journalføreren - og ikke som efter den hidtidige danske ordning af vedkommende sagsbehandler. En ordning af denne karakter vil formentlig kun kunne fungere hensigtsmæssigt, såfremt kriterierne for fremlæggelse af dokumenter formuleres så skarpt, at skønsmæssigt prægede vur-

deringer af undtagelsesbestemmelsernes rækkevidde i hovedsagen kan undgås.

Denne forudsætning må vel siges at være opfyldt i Sverige som følge af de detaillerede undtagelsesforskrifter i sekretesslagen, men ville kræve en grundlæggende omlægning af den danske offentlighedslov - enten i form af en radikal omarbejdning af de gældende undtagelsesbestemmelser, navnlig lovens § 2 og § 7, eller i form af udarbejdelse af et yderligere, særligt sæt undtagelsesbestemmelser alene omfattende forhåndssorteringen i forbindelse med dokumentfremlæggelsen.

Hertil kommer, at en omlægning af den interne kompetence som den nævnte udover de lovtekniske problemer ville nødvendiggøre en intensiv efteruddannelse af det administrative personale, der forestår journaliseringen, hvilket næppe vil kunne iværksættes på kortere sigt.

En ordning, hvorefter dokumenterne forinden fremlæggelsen skal forelægges chefen for den administrative enhed eller dennes stedfortræder, vifle vel være gennemførlig, men af administrative grunde næppe særlig hensigtsmæssig, navnlig fordi den dels er arbejdskrævende dels ville forsinke fremlæggelsestidspunktet og dermed også tidspunktet for sagsbehandlingens påbegyndelse. Det bemærkes herved, at fremlæggelse af postlister som i de norske departementer efter forelæggelse for vedkommende kontorchef ikke indebærer samme problemer. Dels forsinker fremlæggelsen af postlister ikke behandlingen af de enkelte sager, dels indeholder fremlæggelsen ingen endelig stillingtagen til, hvorvidt de enkelte dokumenter er undergivet offentlighed. Kun hvor det er nødvendigt af hensyn til offentlige eller private interesser at hemmeligholde dokumentets eksistens, slettes det på listen.

Der kan herudover være anledning til at fremhæve, at der næppe er noget praktisk behov for generelt at indføre en ordning med fremlæggelse af indkomne dokumenter. Erfaringerne fra Sverige og Norge synes således at bekræfte, at pressens interesse i en intensiv gennemgang af indgående post er koncentreret om bestemte typer af myndigheder, navnlig centralforvaltningen og de større kommuner.

Endelig finder udvalget ikke mindst at burde anføre, at en ændring af loven på dette punkt, der alene indebar en postfremlæggelsesordning, næppe heller i forhold til pressen vil være den mest hensigtsmæssige løsning. Dette skyldes navnlig, at der som følge af journaliseringssystemet her i landet (jfr. nærmere nedenfor side 133) ikke efter postens fordeling til de enkelte sagsbehandlere vil være mulighed for kronologisk - f. eks. for en bestemt dag eller periode tilbage i tiden - at udfinde den indgåede post.

På baggrund af det anførte kan indførelse af en generel postfremlæggelsesordning, hvorefter der skal ske daglig fremlæggelse af indgående post, efter udvalgets opfattelse som nævnt ikke anses for hensigtsmæssig efter danske forhold.

For så vidt angår enkelte forvaltningsmyndigheder kan det dog ikke udelukkes, at en postfremlæggelsesordning såvel af hensyn til informationssøgningsadgangen som af administrative grunde vil være at foretrække frem for andre ordninger. Dette kan f. eks. tænkes at være tilfældet i forhold til myndigheder med en enkel kontoropdeling og med hovedvægten lagt på sager af generel karakter, og hvor indgående post i forvejen daglig samles inden sagsbehandlingens påbegyndelse med henblik på orientering af de enkelte medarbejdere (postcirkulation).

2°. Såvel i Sverige som i Norge adskiller offentlighedsprincippets praktiske udformning sig som nævnt fra de gældende bestemmelser herom i den danske lovs § 1, stk. 2, og § 3, nr. 2, ved den almindelige adgang til at gennemse en myndigheds journaler. Offentligheden har dermed så at sige adgang til nøglen over, hvilke sager der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning. Herigennem antager kravet om angivelse af den sag, hvis dokumenter man ønsker at blive gjort bekendt med, en mere formel karakter.

Denne ordning har igennem en lang årrække været en grundlæggende bestanddel af det svenske offentlighedssystem og har i Norge været gældende si-

den offentlighedslovens ikrafttræden den 1. juli 1971. Specielt for Norges vedkommende, hvor offentlighedsprincippet som i Danmark ikke har mange års hævd, er det af interesse at konstatere, at åbningen af journalerne ikke synes at have givet anledning til administrative vanskeligheder af betydning og samtidig har opfyldt pressens behov for informationssøgning.

På baggrund af det anførte kunne det synes nærliggende i forbindelse med revisionen af den danske offentlighedslov at foreslå adgangen til journaler m. v. udvidet på tilsvarende måde. Efter udvalgets opfattelse vil en sådan ordning imidlertid næppe i almindelighed være den mest hensigtsmæssige løsning på behovet for adgang til udvidet informationssøgning, ligesom den vil være forbundet med væsentlige administrative betænkeligheder.

Afgørende i så henseende er det navnlig, at journaliseringssystemet her i landet i såvel den statslige som den kommunale forvaltning fundamentalt adskiller sig fra journalsystemerne i de pågældende nordiske lande. Som nærmere anført ovenfor side 123f består norske myndigheders journaler i reglen kun af en fortegnelse over indgåede og udgåede skrivelser og har således karakter af postlister. I Sverige er journalerne (»diarierne«) indrettet på tilsvarende måde, jfr. herved SOU 1966:60 side 109-113.

Offentlige myndigheders journalføring her i landet følger vel ikke noget ensartet mønster, men er kun sjældent indrettet som postlister. I centraladministrationen sker journaliseringen således i stigende grad ved hjælp af journalkort, der oprettes for den enkelte sag og anbringes efter materielle kriterier (typisk sagens art eller efter navn). Samtlige sagsekspeditioner optegnes på kortet. Nogen fortegnelse over indgåede og udgåede dokumenter for en bestemt dag findes derimod i reglen ikke. Om forholdene i kommunerne henvises til bilag 14 samt nedenfor side 135ff.

Indførelse af en ordning, hvorefter enhver skal have adgang til at gennemse en myndigheds journaler, må efter udvalgets opfattelse have til forudsætning, at journalføringen er indrettet således, at de sager og dokumenter, der er omfattet af en af lovens undtagelsesbestemmelser, kan holdes udsondret. I sådanne tilfælde må nemlig journaltilførsler vedrørende sagen eller det pågældende dokument i reglen helt eller delvis kunne holdes uden for adgangen til aktindsigt. Denne forudsætning er imidlertid ikke opfyldt efter de journaliseringssystemer, der sædvanligvis følges af forvaltningsmyndighederne, og en almindelig adgang til aktindsigt med hensyn til journalerne vil derfor nødvendiggøre en gennemgribende og bekostelig omlægning af disse.

Hvad særlig angår centraladministrationen og andre myndigheder, der anvender journalføring ved kort, ville det naturligvis principielt være muligt at etablere en ordning, hvorefter der daglig sker fremlæggelse af de kort, der enten er oprettet eller tilført en sagsekspedition den pågældende dag. En sådan ordning kan imidlertid ikke anses for hensigtsmæssig. For det første vil den - i en ikke helt kortvarig overgangsperiode - være vanskeligere at administrere end fremlæggelsen af en postliste, idet et journalkort ofte er påført en lang række tidligere sagsekspeditioner, som der i forbindelse med en eventuel fremlæggelse måtte tages stilling til. Ordningen vil dernæst næppe heller være af samme interesse for pressen og andre organer eller personer, for hvem den udvidede informationssøgningsadgang er af særlig betydning, som f. eks. fremlæggelse af en postliste, idet kortene efter fremlæggelsen en bestemt dag indgår i journalsystemet, hvorefter de ikke kan udfindes kronologisk - f. eks. for en bestemt dag eller periode tilbage i tiden.

Udvalget finder herefter ikke, at behovet for en videregående adgang til informationssøgning bør søges tilgodeset ved en udvidet acces til myndighedernes journaler.

3°. Udvalget har endvidere overvejet, hvorvidt der i forbindelse med offentlighedslovens revision bør indføres en ordning, der giver offentligheden adgang til som i de andre nordiske lande at gennemse en fortegnelse over, hvilke dokumenter der er indgået til eller udgået fra en myndighed en bestemt dag.

Der kan indledningsvis være anledning til at fremhæve, at en sådan ord-

ning vil være forbundet med et ikke ubetydeligt administrativt merarbejde og dermed også være udgiftskrævende, idet udarbejdelse af postlister ikke som i Norge og Sverige i forvejen indgår som et nødvendigt led i journaliseringsarbejdet. Herom skal udvalget bemærke følgende:

Det må anses for en selvfølgelig forudsætning for indførelse af en postlisteordning, at udarbejdelsen af listerne tilrettelægges på den administrativt mest rationelle måde i forbindelse med journaliseringen. Dette indebærer, at listerne så vidt muligt bør fremstilles ved gennemskrivning, dvs. således, at journaliseringsposteringen sker samtidig på journalkort og postlister. Herved undgås tillige, at der opstår fejl ved afskrivning af journalkort til postlisten.

Efter det for udvalget oplyste vil det principielt være muligt at anvende såvel manuelle gennemskrivningssystemer, der kun har en beskeden anskaffelsesudgift på nogle få hundrede kroner, som egentlige maskinsystemer, hvis anskaffelsesudgift til gengæld andrager .fra ca. 3.000 kr. til ca. 10.000 kr.

Uanset at postlisteordningen tilrettelægges rationelt ved anvendelse af gennemskrivningssystemer, vil udarbejdelsen af listerne dog under alle omstændigheder være forbundet med et vist merarbejde. Journaliseringen må således indrettes på en sådan måde, at den bliver forståelig for udenforstående, f. eks. derved at internt anvendte forkortelser undgås. Den daglige gennemgang af postlisten med henblik på udstregning af anførsler vedrørende dokumenter, der ikke er undergivet aktindsigt, kan dernæst efter omstændighederne være forbundet med et ikke ubetydeligt merarbejde. Endelig vil det forhold, at postlisteordningen giver mulighed for en mere effektiv informationssøgning, naturligvis også kunne påføre forvaltningen et merarbejde med hensyn til ekspedition af begæringer om aktindsigt.

På baggrund af det anførte og da erfaringerne fra Norge og Sverige lader formode, at en reel udnyttelse af ordningen vil blive koncentreret om relativt få myndigheder, typisk i centralforvaltningen, må udvalget anse det for betænkeligt *generelt* at pålægge offentlige myndigheder at udfærdige en sådan fortegnelse.

På den anden side må det erkendes, at fremlæggelse af postlister - navnlig efter erfaringerne fra Norge - synes at være den mest hensigtsmæssige løsning på ønsket om gennem offentlighedslovgivningen at give mulighed for en mere effektiv informationssøgning. Endvidere finder udvalget ikke at kunne udelukke, at en postliste som indgangsnøgle til indeller udgåede dokumenter i et vist omfang tillige vil kunne have administrativ værdi i anden forbindelse, f. eks. for restancekontrollen. Indførelse af en postlisteordning som den norske vil ikke i sig selv nødvendiggøre nogen ændring af den almindelige regel i offentlighedslovens § 1, stk. 2, om angivelse af den eller de sager, den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med, sml. herved nedenfor under pkt. 6°.

Sammenfattende er det udvalgets opfattelse, at en ordning med fremlæggelse af postlister bør søges etableret i forbindelse med offentlighedslovens revision, men kun i det omfang, ordningen kan forventes at blive udnyttet af offentligheden, herunder navnlig af pressen. Efter udvalgets opfattelse synes det på denne baggrund rimeligt, at der som et første skridt etableres forsøgsordninger for enkelte udvalgte myndigheder inden for centraladministrationen efter forhandling med pressens organisationer. Pressens repræsentanter i udvalget har som en foreløbig vurdering givet udtryk for, at en sådan forsøgsordning formentlig bør omfatte i hvert fald 4 ministerier, og har herved navnlig peget på følgende ministerier som værende af umiddelbar interesse: arbejdsministeriet, socialministeriet, miljøministeriet, undervisningsministeriet, indenrigsministeriet, justitsministeriet, ministeriet for offentlige arbejder og ministeriet for kulturelle anliggender.

På baggrund af det anførte samt under hensyn til, at en ordning som den nævnte vil give anledning til en række teknisk-administrative problemer, som det næppe vil være hensigtsmæssigt at søge afklaret i lovsform, finder udvalget, at der i forbindelse med selve lovrevisionen alene bør indføres de fornødne bemyndigelsesbestemmelser.

4°. Ved udformningen af sådanne bestemmelser melder der sig det spørgsmål, om visse typer af myndigheder også på længere sigt bør holdes uden for en postlisteordning. Spørgsmålet synes særlig at kunne give anledning til overvejelser i relation til *kommunerne.* Det bemærkes herved, at bestemmelsen i den gældende lovs § 1, stk. 2, som ovenfor side 119 nævnt netop til dels er begrundet i de administrative problemer, som en udvidet offentlighedsordning da blev antaget at ville medføre specielt for kommunerne.

Når henses til den nære sammenhæng mellem udarbejdelse af postlister og en myndigheds journaliseringssystem må det efter udvalgets opfattelse anses for utvivlsomt, at' indførelse af en almindelig postlisteordning i forhold til både amts- og primærkommunale myndigheder vil give anledning til betydelige administrative vanskeligheder, der ikke blot vil gøre sig gældende i en overgangsperiode. Disse vanskeligheder må i alt væsentligt ses på følgende baggrund:

Som der nærmere er redegjort for i betænkningens bilag 14, frembyder de kommunale journaliseringsrutiner betydelige indbyrdes forskelle. Der anvendes således ikke alene forskellige journaliseringssystemer, men også omfanget af journaliseringen og tilrettelæggelsen af denne i øvrigt veksler fra kommune til kommune. I enkelte kommuner foretages der endog ingen egentlig journalisering, men alene en arkivering af sagsakterne. Hertil kommer imidlertid yderligere, at der selv inden for den enkelte kommune kan forekomme væsentlige forskelle i journaliseringstilrettelæggelsen. Dette hænger sammen med, at en overvejende del af kommunerne - i større eller mindre omfang - anvender et decentraliseret journaliseringssystem, dvs. at de enkelte forvaltningsgrene (evt. afdelinger eller institutioner) har egen journal og dermed også en selvstændig postmodtagelse. Både journaliseringsomfanget og -måden kan derfor variere alt efter de enkelte forvaltningsgrenes særlige forhold.

De nævnte forhold skyldes ikke alene tradition og forskelle i kommunernes administrative struktur, men også at journaliseringsbehovet fortsat må antages at variere noget kommunerne imellem og inden for de enkelte kommunale forvaltningsgrene. Som anført i bilag 14 har et udvalg under Kommunernes Landsforening udarbejdet et nyt, mere fleksibelt journaliseringssystem, der skulle kunne anvendes af alle (primærkommuner uanset størrelse og struktur samt inden for alle dele af kommunernes forvaltning. I det omfang, kommunerne går over til at anvende dette system, vil der utvivlsomt opnås en større ensartethed i journaliseringsmæssig henseende end hidtil. Systemet har dog på nuværende tidspunkt kun været anvendt i enkelte kommuner på forsøgsbasis.

Der er i udvalget enighed om, at der som følge af de nævnte forhold ikke foreløbig vil være den fornødne administrative baggrund for i almindelighed at indføre en postlisteordning som den ovenfor skitserede inden for kommunalforvaltningen. Efter udvalgets opfattelse er der på baggrund af det anførte næppe heller rimelig anledning til at inddrage kommunerne i en eventuel forsøgsordning. Tværtimod synes de nærmere overvejelser med hensyn til muligheden og behovet for en kommunal postlisteordning at burde afvente de erfaringer, der indhostes hermed i statsadministrationen.

Hertil kommer, at det som følge af de nævnte særlige kommunale forhold efter udvalgets opfattelse under alle omstændigheder må forekomme mest hensigtsmæssigt at vurdere spørgsmålet om tilvejebringelse af øget adgang til informationssøgning i forhold til kommunalforvaltningen i en bredere sammenhæng, end udvalget efter sit kommissorium har mulighed for at foretage. Der synes navnlig ikke på forhånd at være anledning til at gå ud fra, at en postlisteordning eller andre tilsvarende ordninger, som f. eks. daglig postfremlæggelse eller almindelig journaladgang, også i forhold til kommunerne på længere sigt vil fremstå som de eneste tilfredsstillende løsningsmodeller. En indgående undersøgelse af spørgsmålet om tilvejebringelse af en udvidet adgang til informationssøgning i forhold til kommunalforvaltningen specielt i form af en videregående mødeoffentlighed samt adgang til at blive gjort bekendt med kommunalbesty-

reisers og kommunale udvalgs dagsordener og beslutningsprotokoller er således foretaget af en arbejdsgruppe under indenrigsministeriet, der i foråret 1977 har afgivet en *Redegørelse om kommunalt nærdemokrati*. (Betænkning nr. 798/1977).

I denne sammenhæng er navnlig arbejdsgruppens overvejelser med hensyn til adgangen til at blive gjort bekendt med kommunale organers dagsordener og beslutningsprotokoller af interesse. Arbejdsgruppen har således foreslået, at det ved en ændring af den kommunale styrelseslov fastsættes, at en fortegnelse over de sager, der vil komme til behandling på kommunalbestyrelsens (amtsrådets) møde med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, så vidt muligt skal være fremlagt et eller flere steder i kommunen (amtskommunen), jfr. nærmere betænkningen side 25 ff. Endvidere har arbejdsgruppen foreslået, at det ved en ændring af styrelsesloven pålægges kommunerne at fremlægge udskrifter af kommunalbestyrelsens beslutningsprotokol, jfr. betænkningen side 33 f. Disse forslag, der nu er gennemført ved lov nr. 655 af 21. december 1977, frembyder i og for sig en ligeså hensigtsmæssig adgang for pressen til informationssøgning som en postlisteordning.

Derimod har arbejdsgruppen fundet, at et krav om udarbejdelse og fremlæggelse af kommunale udvalgs dagsordener samt om fremlæggelse af udvalgenes beslutningsprotokoller vil give anledning til betydelige vanskeligheder for den kommunale administration. I førstnævnte henseende bl. a. som følge af arbejdet med at vurdere, hvilke sager der på grund af tavshedspligt ikke kan medtages på den for offentligheden fremlagte dagsorden, samt på grund af udvalgssagernes mere rutineprægede karakter og sammenhæng med traditionen for en mere uformel arbejdsgang i udvalgene, i sidstnævnte henseende navnlig på grund af vanskelighederne ved at udskille udvalgenes indstillinger til kommunalbestyrelsen, der af hensyn til den interne kommunale beslutningsproces ofte må hemmeligholdes. Arbejdsgruppen fremhæver dog, at udvalgene i tilfælde, hvor de træffer endelige beslutninger i vigtigere sager, der vedrører en flerhed af borgere, bør drage omsorg for, at offentligheden, især pressen, får kendskab til de trufne beslutninger, enten formelt ved udsendelse af pressemeddelelser eller uformelt ved telefonisk kontakt med den lokale presse. Der henvises i det hele nærmere til betænkningens kapitel 5 (side 40–49).

På baggrund af det anførte er det herefter udvalgets opfattelse, at spørgsmålet om, hvorvidt og i givet fald på hvilken måde der i forhold til kommunerne bør tilvejebringes adgang til øget informationssøgning, bør vurderes i en bredere sammenhæng, der berører centrale problemstillinger i relation til den kommunale styrelseslov og derfor falder uden for den gennemgang af offentlighedsloven med henblik på den kommende lovrevision, som afgrænser udvalgets kommissorium. Et værdifuldt grundlag for overvejelserne findes imidlertid nu i den ovenfor nævnte betænkning om kommunalt nærdemokrati. I denne forbindelse har pressens repræsentanter ønsket at pege på, at en ordning med fremlæggelse eller udsendelse til pressen af dagsordener forud for møderne i kommunale udvalg i hvert fald flere steder i landet har virket tilfredsstillende.

Udvalget finder dog ikke tilstrækkeligt grundlag for på forhånd at udelukke muligheden af, at indførelse af en postlisteordning i kommunerne i hvert fald i et vist omfang med tiden kan vise sig som en praktisk mulig og hensigtsmæssig løsning på informationssøgningsbehovet, f. eks. i forhold til enkelte kommuner eller bestemte dele af kommunalforvaltningen. Udvalget skal i denne forbindelse pege på, at en postlisteordning for dele af den kommunale forvaltning faktisk allerede praktiseres i visse kommuner, jfr. herved betænkningen bilag 15 om postgangen i en større kommune.

I overensstemmelse hermed må udvalget være af den opfattelse, at der ikke er rimelig grund til at undtage kommunerne fra den ovenfor skitserede generelle bemyndigelsesordning med hensyn til indførelse af postlister. På den anførte baggrund finder udvalget imidlertid, at beføjelsen til at træffe bestemmelse om indførelse af postlister i kommunerne bør tilkomme indenrigsministeren.

5°. For så vidt der for *andre myndigheder end kommunerne* måtte gøre sig særlige forhold gældende, som bevirker, at indførelse af en postlisteordning må anses for betænkelig af administrative grunde, bør det efter udvalgets opfattelse på tilsvarende måde overvejes at søge alternative ordninger etableret i det omfang, der måtte være behov for en udvidet adgang til informationssøgning. Udvalget finder imidlertid ikke, at nærmere angivne myndigheder på forhånd bør udelukkes fra en bemyndigelsesordning med hensyn til indførelse af postlister.

6°. Indførelse af en postlisteordning efter norsk mønster vil muliggøre en løbende orientering af offentligheden om, hvilke dokumenter der indgår til de offentlige myndigheder, der er omfattet af ordningen. Den vil derimod selvsagt ikke imødekomme videregående ønsker om adgang til informationssøgning i forhold til den offentlige forvaltning, hvortil kronologiske dokumentfortegnelser ikke er tilstrækkelige som indgangsnøg-1e. Ordningen vil f. eks. ikke give adgang til at blive gjort bekendt med, hvilke afgørelser en myndighed har truffet inden for et bestemt sagsområde (dvs. mere systematiske undersøgelser af en myndigheds praksis), eller blot hvilke tidligere afgørelser myndigheden ved behandlingen af en bestemt sag måtte have lagt vægt på.

En indretning af offentlighedsloven med henblik på at imødekomme begæringer om aktindsigt af denne karakter ville nødvendiggøre en hel eller delvis opgivelse af kravet om sagsangivelse efter lovens § 1, stk. 2. Efter udvalgets opfattelse vil en ændring af offentlighedsloven på dette punkt imidlertid give anledning til væsentlige administrative betænkeligheder, navnlig som følge af det merarbejde for myndighederne, der utvivlsomt vil være forbundet med i henhold til offentlighedsloven at skulle tage stilling til mere eller mindre abstrakt angivne begæringer om aktindsigt. Hverken efter svensk eller norsk ret synes offentlighedslovgivningen at give adgang til en så vidtgående informationssøgning, omend kravene med hensyn til sagsangivelse formentlig er noget mindre i Sverige end i Norge og Danmark.

Udvalget finder herefter ikke, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 1, stk. 2 - der ikke i sig selv vil blive berørt af indførelsen af en postlisteordning - på baggrund af det anførte bør foreslås ændret. Der kan i den foreliggende sammenhæng være anledning til at pege på, at specielt behovet for en videregående adgang til at blive gjort bekendt med en myndigheds praksisdannende afgørelser i hvert fald i et vist omfang vil kunne tilgodeses ved at udbygge den hidtidige offentliggørelsespraksis, jfr. herved betænkning nr. 740/1975 om Lovtidende og Ministerialtidende side 38f. og ovenfor kapitel III side 73.

7°. Bestemmelsen om udarbejdelse af postlister findes i udvalgets lovudkast § 6. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til bestemmelsen ovenfor side 41f.

Kapitel VII: Almindelig beskrivelse af aktindsigtens genstand.

A. Gældende ret.

1. Som der nærmere er redegjort for i kapitel III, side 66 ff, regulerer loven om offentlighed i forvaltningen kun den del af informationsadgangen i forhold til den offentlige forvaltning, der består i *dokumentoffentlighed*, dvs. adgangen til i form af aktindsigt at blive gjort bekendt med det materiale, der danner grundlaget for administrative myndigheders virksomhed. Denne principielle begrænsning af lovens rækkevidde fremgår klart af lovens § 1, stk. 1, hvorefter enhver kan forlange at blive gjort bekendt med *dokumenter* i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning, jfr. herved også § 10, stk. 1, vedrørende de særlige regler for parterne i en forvaltningssag (»sagens dokumenter«). En mere udførlig beskrivelse af aktindsigtens genstand i almindelighed findes i offentlighedslovens §§ 3 og 4 sammenholdt med § 13, stk. 2 og 3, jfr. nedenfor under pkt. 3-5.

2. a. Der kan indledningsvis være anledning til nærmere at søge rækkevidden af lovens *dokumentbegreb* afgrænset.

Dette spørgsmål synes ikke at have været genstand for mere indgående overvejelser i offentlighedskommissionen og er heller ikke berørt i bemærkningerne til lovforslagene om henholdsvis partsoffentlighed og offentlighed i forvaltningen.

I den juridiske litteratur er det antaget, at udtrykket »dokumenter« ikke alene omfatter egentlige skriftstykker, men også andre aktstykker som f. eks. fotografier, billeder, kort, rids og lignende, jfr. således *kommentaren* side 51 og i overensstemmelse hermed *F.O.B.* 1969 side 25, hvor det forudsættes, at ekspropriationsplaner (med tilhørende kortmateriale) er dokumenter i offentlighedslovens forstand. Herudover er det den almindelige opfattelse, at også andet materiale end det nævnte - i hvert fald i et vist omfang - kan være omfattet af adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven, jfr. herved *kommentaren* side 51, hvor det antages, at f. eks. prøver, modeller, lydbånd, film og lignende, der indgår i grundlaget for en sags afgørelse og arkiveres sammen med sagens akter, er omfattet af loven, samt på linie hermed *Carl Aage Nørgaard*, Forvaltningsret, Sagsbehandling (1972) side 116 og *Ole Bjørn*, Revision og Regnskabsvæsen 1971 side 348. Det samme må antages at gælde mikrofilm og mikrofiches. Spørgsmålet har enkelte gange foreligget i praksis:

I justitsministeriets sag *L. A. 1973-543-4* var der således rejst spørgsmål om, hvorvidt indholdet af en båndoptagelse af forhandlingerne på et menighedsmøde kunne anses for undergivet adgang til aktindsigt efter loven. Optagelsen fandt sted til evt. brug ved udarbejdelse af protokollat til forhandlingsbogen. Justitsministeriet fandt det imidlertid ikke påkrævet i det foreliggende tilfælde at tage stilling til, om båndoptagelsen måtte anses for omfattet af udtrykket »dokument« i offentlighedslovens § 1, stk. 1, jfr. § 3, nr. 1, idet det af menighedsrådet optagne mødereferat, selv om det havde foreligget fikseret i skriftlig form, under de angivne omstændigheder måtte anses for unddraget adgangen til aktindsigt efter offentlighedslovens § 5, nr. 3.

En af folketingets ombudsmand behandlet sag - *F.O.B. 1975* side 312 ff. - vedrørte spørgsmålet om adgangen til efter offentlighedsloven at blive gjort bekendt med indholdet af et lydbånd, der var optaget af en kommunalbestyrelse af forhandlingerne på et kommunalbestyrelsesmøde vedrørende et forslag til en partiel byplanvedtægt. Ombudsmanden udtalte bl. a. herom:

»Heller ikke lov om offentlighed i forvaltningen ses at give offentligheden krav på at blive gjort bekendt med lydbånd som de nævnte. Jeg henviser herved ligesom miljøministeriet til lovens § 5, nr. 3, hvorefter. . . . . .« Såvel miljøministeriet som folketingets ombudsmand synes således at have forudsat, at båndoptagelsen som sådan principielt var undergivet adgangen til aktindsigt efter loven.

Det kan dog formentlig ikke anses for endeligt afklaret, om offentlighedsloven også gælder for oplysninger m. v., der opbevares på EDB-anlæg, sml. herved *kommentaren* side 51 sammenholdt med side 119, der principielt synes at besvare spørgsmålet bekræftende samt *Betænkning nr. 767/76 om offentlige registre*, der formentlig bygger på samme opfattelse.

Spørgsmålet har imidlertid efter gældende ret næppe længere større praktisk betydning. I en skrivelse af 6. december 1976 til folketingets ombudsmand har justitsministeriet således bl. a. givet udtryk for, at det efter ministeriets opfattelse på

baggrund af højesterets dom af 17. juni 1975 *(U.f.R. 1975* side 763 ff.) må give anledning til nogen tvivl, om offentlige myndigheders registrering af oplysninger i registre er omfattet af offentlighedslovens sagsbegreb. I overensstemmelse hermed har justitsministeriet i bemærkningerne til lovforslaget om offentlige myndigheders registre udtalt, at rækkevidden af offentlighedsloven i forhold til offentlige registre kan give anledning til nogen tvivl, jfr. F.T. 1976/77, tillæg A, sp. 3653. Det er i bemærkningerne endvidere fremhævet, at en gennemførelse af lovforslaget vil indebære, at offentlighedsloven i det hele bliver uden betydning for de af lovforslaget omfattede registre, jfr. herved offentlighedslovens § 13, stk. 4, og nærmere ovenfor kapitel V side 112 ff.

Sammenfattende må fortolkningen af offentlighedslovens dokumentbegreb på baggrund af det anførte betegnes som ret vidtgående. Det er næppe muligt på forhånd at drage nogen absolut grænse for lovens rækkevidde i denne henseende, idet dokumentbegrebet må antages at blive fortolket fleksibelt i overensstemmelse med den tekniske udvikling, sml. herved om det tilsvarende problem i relation til udtrykket »breve og andre papirer« i grundlovens § 72, *Max Sørensen,* Statsforfatningsret (2. udg. 1973 ved Peter Germer) side 359, og om dokumentbegrebet i retsplejelovens editionsregler (§§ 298-300), *Betænkning nr. 316/1962 om vidner,* side 115. Det må antages, at offentlighedslovens dokumentbegreb i hvert fald har samme udstrækning som efter de nævnte regler.

b. Der kan dernæst være anledning til at fremhæve, at adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven ikke uden videre omfatter ethvert »dokument«, der faktisk befinder sig i den offentlige forvaltning. Det er således en yderligere forudsætning for, at et dokument overhovedet kan forlanges udleveret i henhold til denne lov, at det vedrører »en sag« i den offentlige forvaltning, jfr. herved udtrykkene »dokument i sager« i § 1, stk. 1, og »alle dokumenter vedrørende den pågældende sag« i § 3, nr. 1. *Dette indebærer, at adgangen til aktindsigt kun omfatter dokumenter, der er eller har været genstand for en administrativ sagsbehandling.* Som et eksempel på, at dokumenter ikke er omfattet af loven, fordi denne forudsætning ikke er opfyldt, nævnes i bemærkningerne til lovforslaget om offentlighed i forvaltningen dokumenter, som private indleverer til opbevaring på offentlige biblioteker og arkiver, jfr. F.T. 1969/70 tillæg A sp. 585. På tilsvarende måde må også andet materiale som f. eks. beger, reklamer, tryksager osv. og efter omstændighederne også materiale, der alene sendes til en myndigheds orientering uden sammenhæng med nogen verserende eller afgjort sag, falde uden for loven. I sådanne tilfælde er det formentlig også almindelig praksis at undlade journalisering. Udover de nævnte tilfælde kan rækkevidden af det angivne forbehold give anledning til tvivl. I *F.O.B. 1971* side 35 ff. gav ombudsmanden således udtryk for, at det efter hans opfattelse var tvivlsomt, om ikke en privat institutions regnskaber - der af et ministerium alene havde været *oversendt* til et af revisionsdepartementerne - måtte siges at have været genstand for sagsbehandling i det pågældende ministerium. Om forholdets betydning specielt for »underhåndsbreve«, se *kommentaren* side 52.

Spørgsmålet om, hvorvidt der af sagsbegrebet i videre omfang end anført kan udledes materielle begrænsninger med hensyn til lovens almindelige rækkevidde, er behandlet ovenfor i kapitel IV, side 80ff,

3. a. Offentlighedsloven bygger på det almindelige system, at adgangen til aktindsigt omfatter samtlige dokumenter i en sag, medmindre der i loven er gjort undtagelse herfra, enten som følge af dokumentets funktion, jfr. herved lovens § 5, eller som følge af dokumentets indhold, jfr. herved navnlig lovens §§ 2 (og 7). Dette fremgår klart af lovens § 3, nr. 1, hvorefter

> »Adgangen til at få oplysninger omfatter med de i §§ 2 og 5 nævnte undtagelser
> 1) alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, herunder genpart af de fra myndigheden udgåede skrivelser, når disse må antages at være kommet frem til adressaten,

En mere udførlig beskrivelse af aktindsigtens omfang vil derfor mest hensigtsmæssigt kunne *foretages negativt* i form af en gennemgang af de nævnte undtagelsesbestemmelsers rækkevidde. Herom henvises til det nedenfor i kapitel IX og X anførte. I det følgende vil alene enkelte mere almindelige spørgsmål vedrørende aktindsigtens omfang blive omtalt. Dette gælder for det første visse generelle spørgsmål med hensyn til rækkevidden af det nævnte udgangspunkt, hvorefter *alle* dokumenter i en sag er omfattet af adgangen til aktindsigt (nedenfor 3. b.), endvidere adgangen efter lovens § 3, nr. 2, til at blive gjort bekendt med en myndigheds journaler m. v. (nedenfor 3. c.) samt endelig rækkevidden af bestemmelsen i lovens § 4 om adgangen til at blive gjort bekendt med den del af det faktiske afgørelsesgrundlag i en sag, der ikke fremgår af sagens dokumenter (nedenfor 4).

b. Det følger som nævnt af bestemmelsen i offentlighedslovens § 3, nr. 1, at principielt samtlige dokumenter i en sag er omfattet af adgangen til aktindsigt (med de begrænsninger, der følger af lovens undtagelsesbestemmelser). Det er i så henseende uden betydning, om dokumentet er *indkommet* til eller *afsendt* fra en myndighed, eventuelt som bilag til en skrivelse. Det er i førstnævnte henseende ikke afgørende, om dokumentet formelt er tilsendt myndigheden, idet dokumenter, som myndigheden til brug for en sag modtager

underhånden, også bliver omfattet af adgangen til aktindsigt, jfr. herved *F.O.B. 1972* side 81.

Adgangen til aktindsigt omfatter principielt også dokumenter, der er oprettet af en myndighed uden hensyn til, om de er afgivet til udenforstående, men undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 3, for internt arbejdsmateriale vil i reglen bevirke, at sådanne dokumenter ikke kan forlanges udleveret. Som et eksempel på, at dette dog ikke altid er tilfældet, kan nævnes indenrigsministeriets afgørelse af 2. januar 1973, der er gengivet i Danske Kommuner 1972/73, hæfte 26, side 18:

> Udtalt, at indførelser i en kommunalbestyrelses beslutningsprotokol af beslutninger, som kommunalbestyrelsen træffer i en sag, jfr. bestemmelsen i § 13 i den kommunale styrelseslov, efter indenrigsministeriets opfattelse må være omfattet af § 1, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen om adgang til at blive gjort bekendt med den enkelte sags dokumenter, eventuelt i form af en udskrift af det i beslutningsprotokollen indførte vedrørende den pågældende sag. Indenrigsministeriet udtalte samtidig, at det bør fremgå af beslutningsprotokollen, om sagen er behandlet for åbne eller lukkede døre, og hvilke medlemmer der ikke har deltaget i mødet eller været til stede under behandlingen af den pågældende sag.

At kommunalbestyrelsers beslutningsprotokoller ikke er internt arbejdsmateriale, er tidligere antaget af *Kurt Nielsen* i U.f.R. 1971 afd. B side 52 med note 7.

Om rækkevidden af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 3, herunder med hensyn til betydningen af, at internt arbejdsmateriale afgives til udenforstående, henvises i øvrigt til kap. IX side 178ff.

Betydningen af bestemmelsen i offentlighedslovens § 3, nr. 1, der angiver aktindsigtens almindelige omfang, vil i praksis navnlig træde frem ved bedømmelsen af ikke nærmere specificerede begæringer om at blive gjort bekendt med en sags dokumenter. Herom har justitsministeriet i sagen *L. A. 1974-543-57 bl. a. udtalt:*

> »Den nævnte bestemmelse har navnlig en selvstændig retlig betydning i de tilfælde, hvor en begæring om aktindsigt ikke er begrænset til at angå enkelte, nærmere angivne aktstykker, men angår dokumenterne i en nærmere angiven sag. I sådanne tilfælde indebærer bestemmelsen i § 3, nr. 1, at den begærende uden yderligere specifikation har krav på at blive gjort bekendt med alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, herunder genpart af de fra myndigheden udgåede skrivelser, medmindre noget af dette materiale kan unddrages adgangen til aktindsigt efter en af lovens undtagelsesbestemmelser.«

Et andet spørgsmål, der ikke er besvaret hermed, er, *hvilke* dokumenter der nærmere kan henregnes til en bestemt sag. I relation til begæringer om aktindsigt efter den almindelige regel i offentlighedslovens § 1 vil dette spørgsmål formentlig kun sjældent have selvstændig retlig betydning, men snarere vedrøre rækkevidden af den fremsatte begæring, f. eks. om denne må antages at omfatte dokumenterne i mere end een »sag«, sml. herved pkt. 4, stk. 2, og pkt. 13, stk. 4, om myndighedernes vejledningspligt i justitsministeriets vejledning af 10. november 1970. Selvstændig betydning har det nævnte afgrænsningsspørgsmål derimod i tilfælde, hvor begæringen om aktindsigt støttes på de videregående regler, der efter offentlighedslovens kapitel 2 gælder for en sags parter. Om de synspunkter, der i så henseende må anses for afgørende henvises nærmere til *kommentaren* side 136 f. (smh. med side 53), hvor det navnlig påpeges, at den journalmæssige behandling af indkomne dokumenter ikke kan anses for eneafgørende. I *F.O.B. 1973* side 395 ff. har ombudsmanden antaget, at en henvisning i et dokument til et andet dokument ikke uden videre er tilstrækkeligt til, at det sidstnævnte dokument må henregnes til sagsakterne. Ombudsmanden har endvidere i *F.O.B. 1975* side 318 antaget, at offentlighedslovens § 3 ikke forudsætter som betingelse for aktindsigt, at det pågældende dokument har været *brugt* som en del af afgørelsesgrundlaget, dvs. er indgået i myndighedens overvejelser med hensyn til sagens behandling og afgørelse, jfr. således også *kommentaren* side 52 med yderligere henvisninger til den juridiske litteratur.

Der kan endvidere være anledning til at understrege, at den almindelige angivelse af offentlighedsprincippets rækkevidde, der følger af bestemmelsen i § 3, nr. 1, må antages at være undergivet visse begrænsninger:

a°) I den juridiske litteratur er det således gjort gældende, at dokumenter, der ved en *'åbenbar fejltagelse* er fremsendt til en myndighed i forbindelse med en administrativ sagsbehandling, og som ikke er indgået som element i myndighedens afgørelsesgrundlag, må kunne unddrages adgangen til aktindsigt, jfr. således *kommentaren* side 53. Det anses her for at være uden betydning, om de pågældende dokumenter i og for sig vedrører den pågældende sag - f. eks. en anden myndigheds interne arbejdsmateriale vedrørende samme sag - når blot der er tale om en fejltagelse med hensyn til *fremsendelsen som sådan* - ikke med hensyn til bedømmelsen af dokumentets forhold til offentlighedsloven. Det må formentlig i givet fald antages, at dokumentet under de angivne forudsætninger kan unddrages aktindsigt, uanset at fejltagelsen først opdages efter, at begæringen om aktindsigt er fremsat.

Spørgsmålet har ikke foreligget i justitsministeriets praksis og har så vidt vides heller ikke været forelagt domstolene eller folketingets ombudsmand.

b°) Det følger af offentlighedslovens § 1, stk. 1, og § 10, stk. 1, at adgangen til aktindsigt ikke alene består med hensyn til verserende sager, men også i forhold til sager, der er *afgjort* af den offentlige forvaltning, eller hvor den administrative sags behandling *på anden måde* er afsluttet.

Offentlighedsloven kan ikke i sig selv antages at forpligte myndighederne til at arkivere sagsdokumenter eller dog sikre sig kopier af en sags dokumenter for at bevare adgangen til aktindsigt i afgjorte sager, hvis dokumenter helt eller delvis er returneret til andre - enten andre offentlige myndigheder eller til private - ligesom den ikke medfører ændring af gældende regler om kassation af arkivalier, jfr. herved *kommentaren* side 54.

Denne opfattelse ligger da også til grund for folketingets ombudsmands udtalelse i *F.O.B. 1974* side 157 vedrørende Danmarks Radios opbevaring af materiale, der danner grundlag for fjernsyns- og radioudsendelser. Ombudsmanden udtalte således:

> »Jeg er enig i radiorådets og ministeriet for kulturelle anliggenders opfattelse af, at offentlighedsloven (lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed j forvaltningen) ikke pålægger de myndigheder og institutioner, der omfattes af loven, nogen pligt til at opbevare arkivmateriale - herunder at sikre sig kopi af benyttet privat materiale - i videre omfang end efter hidtidig praksis, jfr. herved Niels Eilschou Holm, Offentlighedsloven, s. 54.«

Med udtrykket »i videre omfang end efter hidtidig praksis« har ombudsmanden formentlig alene villet tilkendegive, at det vil være i strid med offentlighedsloven at foretage kassation af eller undlade opbevaring af materiale for at udelukke adgangen til aktindsigt.

Det antages dog, at den kompetente myndighed har pligt til så vidt muligt at drage omsorg for en rekonstruktion af sagen ved at rekvirere udskilte aktstykker, der er afgivet til andre offentlige myndigheder. Det bemærkes herved, at offentlige myndigheder - i modsætning til private - må antages at være forpligtede til at medvirke til en sådan rekonstruktion af sagen, jfr. således *Harder II* side 50 f. og *kommentaren* side 54. Til illustration af det anførte kan henvises til ombudsmandens udtalelse i den i *F.O.B. 1970* side 91 refererede sag (dokument returneret fra overordnet til underordnet skattemyndighed), hvor det alene synes forudsat, at myndigheden skal vejlede om, ved hvilken anden myndighed dokumentet kan gennemses. I *F.O.B. 1972, side* 110, understregede ombudsmanden dog, at aktindsigten så vidt muligt bør gives på den for den begærende mest praktiske måde, navnlig således, at han kun behøver at henvende sig ét sted. Ombudsmanden har senere taget stilling til spørgsmålet i en utrykt skrivelse af 24. marts 1975 til landsskatteretten vedrørende akter i afgjorte skattesager, der delvis er returneret til skatterådet.

Det hedder herom i skrivelsen:

> »For så vidt angår spørgsmålet om aktindsigtens praktiske gennemførelse – efter at afgørelse om, at aktindsigt skal gives, er truffet - skal jeg, ud over at henvise til Eilschou Holm a.st. side 117, gøre følgende bemærkninger: Gennemføres aktindsigten ved tilsendelse af kopier, kan der ikke være noget til hinder for, at ekspeditionen så at sige deles mellem landsskatteretten og skatterådet, således at dette på grundlag af landsskatterettens afgørelse om aktindsigt sender kopier af rådets akter. Gennemføres aktindsigten ved gennemsyn på landsskatterettens kontor, er spørgsmålet mere tvivlsomt; i visse tilfælde er det forsvarligt at henvise den pågældende til at henvende sig hos vedkommende anden myndighed (her skatterådet) og se de øvrige akter, sammenlign således sagen i ombudsmandens beretning 1970, side 91; men geografiske hensyn og/eller hensynet til, at der gives den pågældende mulighed for ved gennemsynet at skaffe sig et rimeligt overblik over sagen, kan efter min mening tilsige, at samtlige akter samles til gennemsyn på ét sted.«

Spørgsmålet om aktindsigtens gennemførelse er i øvrigt behandlet nedenfor i kapitel XII.

I forbindelse med den i *F.O.B. 1974* side 157 nævnte sag har ombudsmanden henstillet til ministeriet for kulturelle anliggender at søge bl. a. spørgsmålet om opbevaring af materiale, der har dannet grundlag for radio- og fjernsynsudsendelser, afklaret i tilknytning til arbejdet i justitsministeriets offentlighedsudvalg. I skrivelse af 26. februar 1975 har justitsministeriet anmodet om, at de generelle spørgsmål om offentlighedslovens rækkevidde, som danner baggrund for den pågældende sag, må blive inddraget i udvalgets overvejelser. Det af ombudsmanden i forbindelse med sagen rejste spørgsmål om forholdet mellem offentlighedsloven og ophavsretsloven er behandlet ovenfor i kapitel III, side 77 f.

c°) Det forekommer i et ikke ubetydeligt omfang, at en offentlig myndighed ved behandlingen af en sag tilakterer eller på anden måde rekvirerer dokumenter i andre sager for derved at tilvejebringe et mere fyldestgørende afgørelsesgrundlag.

Såfremt dette sker for at supplere det *faktiske* afgørelsesgrundlag - f. eks. hvis der til brug for en adoptionssag indhentes strafoplysninger om ansøgeren - må de indhentede dokumenter anses for dokumenter også i hovedsagen og derfor være undergivet aktindsigt i denne sag efter offentlighedslovens almindelige regler. Det kan i så henseende ikke tillægges betydning, om dokumenterne rekvireres udefra eller tilakteres fra myndighedens eget arkiv. I sidstnævnte tilfælde vil interne arbejdsdokumenter i den tilakterede sag dog ikke i sig selv være undergivet aktindsigt som følge af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 3, men adgang til at blive gjort bekendt med heri indeholdte faktiske oplysninger må da antages

at følge af lovens § 4, jfr. *kommentaren* side 61 og nedenfor side 147 f.

Retsstillingen må antages at være tilsvarende for så vidt angår dokumenter, som en myndighed indhenter fra sager, *der har været under behandling i andre myndigheder,* for at belyse elementer i afgørelsesgrundlaget, der *ikke er af faktisk karakter,* f. eks. juridiske fortolknings- og vurderingsspørgsmål. Derimod er det antaget, at dokumenter i andre sager, *der tilakteres fra myndighedens eget arkiv,* ikke i sådanne tilfælde er omfatter af adgangen til aktindsigt i den sag, hvortil de bruges, uanset at de ikke i sig selv har karakter af internt arbejdsmateriale, jfr. *kommentaren* side 60.

Denne forskel i adgangen til at blive gjort bekendt med dokumenter fra andre sager, der er udlånt til brug for behandlingen af den aktuelle sag uden dog at skulle tjene til supplering af det konkrete faktiske afgørelsesgrundlag, er begrundet i den betragtning, at sagsakter, der rekvireres fra andre myndigheder, helt eller delvis kan træde i stedet for en selvstændig udtalelse fra den eller de pågældende myndigheder, hvorimod dokumenter fra andre sager i myndighedens eget arkiv - uanset at de ikke i sig selv er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 3 - snarere må henregnes til myndighedens interne beslutningsgrundlag - sidestillet med »visdomsbøger«, notater om praksis, juridisk litteratur og andet tilsvarende materiale, der i regelen ikke har karakter af dokumenter i den pågældende sag, sml. herved *kommentaren* side 60.

Spørgsmålet har så vidt vides ikke givet anledning til principielle overvejelser i praksis.

c. Efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 3, nr. 2, omfatter adgangen til at få oplysninger tillige »indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter«. Bestemmelsen svarer til kommisionsudkastets § 3, stk. 1, og partsoffentlighedslovens § 4, nr. 2. Som begrundelse for bestemmelsen, der betegner en fravigelse fra den almindelige undtagelsesbestemmelse for internt arbejdsmateriale i lovens § 5, nr. 3, er det i bemærkningerne til partsoffentlighedslovforslaget anført, jfr. F.T. 1963/64 tillæg A sp. 1354:

> »Sådanne registre indeholder vel normalt intet af betydning for sagens afgørelse, men de kan give parten oversigt over det skriftlige materiale, som foreligger i sagen.«

I overensstemmelse hermed må det antages, at adgangen til aktindsigt efter offentlighedslovens § 3, nr. 2, alene omfatter sådanne dokumenter, der indeholder en fortegnelse vedrørende sagens dokumenter, jfr. herved *kommentaren* side 60. Bestemmelsen giver således ikke nogen almindelig adgang til at blive gjort bekendt med offentlige registre, jfr. herom i øvrigt i kapitel VI, side 120.

Efter bestemmelsen i § 3, nr. 2, er det ingen betingelse, at journal- eller registerfortegnelser over dokumenterne i en sag skal indgå som et led i den samlede registrering af en myndigheds sager eller dokumenter, der finder sted i forbindelse med den daglige journalisering.

Rækkeviden af bestemmelsen i offentlighedslovens § 3, nr. 2, synes ikke at have givet anledning til principielle overvejelser i praksis. Det kan dog i denne forbindelse nævnes, at folketingets ombudsmand i *F.O.B. 1974* side 193 f. til støtte for, at indkommen post så vidt muligt journaliseres umiddelbart efter modtagelsen (samme dag eller dagen efter), og således inden de pågældende dokumenter går til sagsekspedition, bl. a. henviste til bestemmelsen i offentlighedslovens § 3, nr. 2. Ombudsmanden udtalte herved bl. a.:

> ». . . en forudsætning for, at denne bestemmelse kan virke i overensstemmelse med hensigten, er, at journaliseringen sker umiddelbart efter de pågældende dokumenters modtagelse.«

Det bør dog understreges, at adgangen til aktindsigt principielt er uafhængig af, om der er tale om dokumenter, der skal journaliseres, og af om journalisering i så fald har fundet sted, jfr. herved F.T. 1975/76 forhandlingerne sp. 11472 ff (justitsministerens besvarelse af et spørgsmål fra medlem af folketinget Tove Nielsen).

4.a. Som anført ovenfor under pkt. 1 består adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven i *dokumentoffentlighed,* dvs. en adgang til at blive gjort bekendt med det skriftlige materiale, der danner grundlaget for offentlige myndigheders virksomhed. I et ikke ubetydeligt omfang suppleres myndighedernes afgørelsesgrundlag imidlertid med mundtligt indhentede oplysninger eller oplysninger, som myndighederne i forvejen er i besiddelse af, uden at dette fremgår af indhentede skriftstykker. De særlige problemer, dette rejser i forhold til praktiseringen af offentlighedsprincippet, er søgt løst ved bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, der har følgende ordlyd:

> »*§ 4.* Såfremt der mundtligt meddeles en myndighed faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse, skal der gøres notat herom på en sådan måde, at oplysningerne kan meddeles i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lov.«

Bestemmelsen svarer til kommissionsudkastets § 3, stk. 2, der af offentlighedskommissionen begrundedes i følgende synspunkter, jfr. betænkningen side 64:

> »Ifølge stk. 2 skal mundtligt afgivne, faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse optegnes i sagens dokumenter på en sådan måde, at oplysning herom kan meddeles. Den således tilsikrede adgang for offentligheden til at få kendskab til grundlaget for sagernes afgørelse, også hvor dette grundlag ikke fremgår af skrivelser, vil særlig være af

betydning for parter i sagen, jfr. forslagets § 6. Bestemmelsen vil modvirke, at forvaltningsmyndighederne skulle kunne indhente mundtlige oplysninger i stedet for skriftlige for derved at komme udenom offentlighedens indsende.«

En praktisk talt enslydende bestemmelse var optaget i lovforslaget om partsoffentlighed i forvaltningen § 5. I bemærkningerne til bestemmelsen hedder det nærmere, jfr. F.T. 1963/64 tillæg A sp. 1354:

»Den foreslåede partsoffentlighed vedrører sagens dokumenter. Undertiden indhenter forvaltningen mundtlige oplysninger som grundlag for dens afgørelser. Denne fremgangsmåde betyder ofte en hurtigere og bedre sagsbehandling, og dens anvendelse bør ikke søges begrænset. På den anden side er det vigtigt, at partsoffentligheden ikke derved udelukkes. Det foreslås derfor, at der, når faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse meddeles mundtligt, skal gøres notat om oplysningerne, således at parterne kan gøres bekendt dermed.

Bestemmelsen i § 5 finder også anvendelse i tilfælde, hvor en tjenestemand eller et medlem af et nævn på forhånd er i besiddelse af konkrete faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse og meddeler disse oplysninger til andre tjenestemænd inden for den pågældende myndighed eller andre nævnsmedlemmer som grundlag for sagens afgørelse.

Det følger af det ovenfor anførte formål med bestemmelsen, at det i sager, hvor der kun er én part, er unødvendigt at gøre notat om dennes egne mundtlige oplysninger.«

Bemærkningerne i lovforslaget om offentlighed i forvaltningen til den gældende lovs § 4 svarer nøje til 1. afsnit i den citerede motivudtalelse og indeholder herudover følgende udtalelse, jfr. F.T. 1969/70 tillæg A sp. 591:

». . . Det er ikke en nødvendig konsekvens af denne bestemmelse, at de nævnte oplysninger straks ved modtagelsen nedfældes i et særligt dokument. Der vil som hidtil kunne gøres et notat om oplysningerne i den pågældende forvaltningsmyndigheds interne arbejdsmateriale, navnlig i referat- eller konceptark. I så fald må der blot, dersom der fremsættes en begæring efter § 1, udfærdiges en ekstrakt, der gengiver de faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse, som er modtaget på denne måde.«

Rækkevidden af bestemmelsen i § 4 blev gjort til genstand for indgående overvejelser i det folketingsudvalg, der behandlede lovforslaget. I forbindelse med et spørgsmål fra folketingsudvalget gav justitsministeriet udtryk for, at bestemmelsen må fortolkes som partsoffentlighedslovens § 5, og udtalte bl. a. følgende om fortolkningen, jfr. F.T. 1969/70 tillæg B sp. 2070 f.:

». . . Bestemmelsen angår efter sin ordlyd alene spørgsmålet om, i hvilket omfang en myndighed er forpligtet til at drage omsorg for, at de elementer i afgørelsesgrundlaget, der fremkommer mundtligt (herunder telefonisk), nedfældes i skriftlig form.

Bestemmelsen har imidlertid også en videregående betydning. Som anført i bemærkningerne til lovforslagets § 4 . . . er bestemmelsen ikke til hinder for, at de omhandlede oplysninger noteres på de interne arbejdsdokumenter, navnlig referat- og konceptark; i så fald må der blot, dersom der fremsættes en begæring om aktindsigt, udfærdiges en ekstrakt, der udtømmende, men ikke nødvendigvis ordret, gengiver de faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse, der er fremkommet mundtligt. Bestemmelsen får således også betydning for, hvilke af de oplysninger, der faktisk er noteret, eventuelt på interne arbejdsdokumenter, der i påkommende tilfælde skal stilles til rådighed for den, som begærer aktindsigt, eventuelt i form af en ekstrakt.

3. Med hensyn til fortolkningen af udtrykket »faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse« bemærkes:

Der er enighed i den juridiske litteratur om, at bestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 5 kun omfatter oplysninger om sagens faktum, ikke argumenter eller tilkendegivelser af standpunkter, jfr. *Poul Andersen*, Juristen 1964 side 450, og *N. Eilschou Holm:* Det kontradiktoriske Princip i Forvaltningsprocessen (1968) side 420. Dette gælder også den tilsvarende bestemmelse i lovforslagets § 4. Der består således ingen pligt til at nedfælde argumenter, tilkendegivelser af standpunkter og lignende, der fremkommer mundtligt, i skriftlig form.

Det er ikke muligt i en generel udtalelse at præcisere betydningen af udtrykket »af væsentlig betydning for en sags afgørelse«, idet afgrænsningen af, hvilke mundtligt fremkomne oplysninger der bør nedfældes i et notat, må afhænge af en helt konkret vurdering af oplysningens forventede betydning for sagens udfald.

Ved afgørelsen af, hvilke af de oplysninger, hvorom der faktisk er gjort notat, eventuelt på interne arbejdsdokumenter, som efter begæring skal stilles til rådighed for den, der begærer aktindsigt, må udgangspunktet efter justitsministeriets opfattelse være, at de omhandlede faktiske oplysninger er undergivet aktindsigt. Det forhold, at visse mundtligt meddelte oplysninger faktisk er nedfældet i skriftligt form, kan hævdes at skabe en forhåndsformodning for, at de har været tillagt betydning for sagens afgørelse, idet de jo dog i hvert fald ikke

har været anset som betydningsløse. I denne situation vil den kompetente myndighed derfor formentlig være noget mindre frit stillet end ved afgørelsen af, hvilke mundtligt meddelte oplysninger der skal nedfældes i et notat som følge af bestemmelsen i lovforslagets § 4.«

I anledning af et spørgsmål fra folketingsudvalget om, hvorvidt notatpligten burde udvides til at omfatte ikke blot »væsentlige« faktiske oplysninger, men enhver faktisk oplysning, der tillægges betydning for sagens afgørelse, gav justitsministeriet udtryk for betænkelighed ved en udvidelse af forvaltningsmyndighedernes forpligtelse til at nedfælde mundtligt modtagne oplysninger i skriftlig form. Justitsministeriet henviste herved navnlig til, *at* en sådan udvidelse måtte befrygtes at få skadelig indvirkning på den uformelle sagsbehandlingsform, *at* hensynet til, at væsentlige faktiske oplysninger ikke unddrages aktindsigten, efter ministeriets opfattelse var tilstrækkeligt tilgodeset gennem den foreslåede bestemmelse, *at* den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedsloven måtte antages at være indarbejdet i praksis og syntes at have virket tilfredsstillende, *samt at* den danske lovgivning på dette punkt i forvejen var videregående end reglerne om offentlighed i forvaltningen i Sverige og den foreslåede lovgivning herom i Norge. På et spørgsmål fra udvalget om, hvorvidt der kunne indføres den regel, at alt, hvad der således gøres notat om efter bestemmelsen, skal være offentligt tilgængeligt efter lovens almindelige regler, svarede justitsministeriet, at de faktiske oplysninger, som i henhold til lovforslagets § 4 skal nedfældes i et notat, derigennem uden videre undergives aktindsigt i overensstemmelse med de almindelige regler i lovforslaget. Der henvises i det hele til F.T. 1969/70 tillæg B sp. 2144-46.

b. Ved den nærmere fastlæggelse af rækkeviden af bestemmelsen i offentlighedslovens § 4 synes det mest hensigtsmæssigt at tage udgangspunkt i det forhold, at bestemmelsen efter forarbejderne tilsigter at regulere to principielt forskellige spørgsmål: Dels fastsætter bestemmelsen regler om, hvornår mundtligt meddelte oplysninger skal nedfældes skriftligt (den såkaldte »notatpligt«), dels regulerer bestemmelsen spørgsmålet om adgangen til at blive gjort bekendt med sådanne oplysninger efter lovens almindelige regler (den såkaldte »ekstraheringspligt«). I det følgende vil rækkeviden af henholdsvis notat- og ekstraheringspligten blive undersøgt særskilt, idet det ikke på forhånd kan anses for givet, at anvendelsesområdet for begge led i bestemmelsen er det samme.

7° *Notatpligten:*

a°. Indledningsvis bemærkes, at offentlighedsloven ikke i almindelighed forpligter myndighederne til at drage omsorg for, at oplysninger af en bestemt karakter er til rådighed, eller dog at afgørelsesgrundlaget i en bestemt sag bevares, jfr. herved ovenfor side 141.

Tværtimod er lovens almindelige system, at myndighederne - med de begrænsninger, der følger af lovens undtagelsesbestemmelser - alene er forpligtet til at udlevere de oplysninger, der i en bestemt sag indeholdes i foreliggende dokumenter. I det omfang, lovens § 4 foreskriver, at oplysninger skal noteres af hensyn til adgangen til aktindsigt, er bestemmelsen derfor udtryk for en fravigelse af dette system. Ved fastlæggelsen af notatpligtens omfang bør dette forhold tages i betragtning.

De afgrænsningsspørgsmål, der kan opstå med hensyn til pligten til at notere oplysninger efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, vedrører navnlig *karakteren af de oplysninger,* en myndighed er forpligtet til at nedfælde skriftligt (nedenfor b°), spørgsmålet om notatpligten *gælder i forhold til alle de af offentlighedsloven omfattede sagstyper* (nedenfor c°), samt spørgsmålet om, hvorvidt *grundlaget for myndighedens kendskab til oplysningerne* er af betydning i denne henseende (nedenfor d°).

b°. Efter bestemmelsen i § 4 vedrører notatpligten »faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse«. Det må antages, at der hermed alene sigtes til *oplysninger om en sags faktum* i modsætning til f. eks. argumenter eller tilkendegivelser af standpunkter, jfr. de ovenfor side 143 gengivne bemærkninger i justitsministeriets udtalelse til det folketingsudvalg, der behandlede offentlighedslovforslaget, samt *F.O.B. 1971* side 58. I *kommentaren* side 62 anføres det, at heller ikke andre former for subjektive vurderinger kan henregnes til sagens faktum. Det er her yderligere forudsat, at notatpligten kun omfatter faktiske oplysninger af *konkret karakter,* jfr. a.st. side 63.

Hvad der nærmere ligger i begrebet »faktiske oplysninger« synes ikke at have været forelagt domstolene eller folketingets ombudsmand og har heller ikke været genstand for overvejelser i justitsministeriets praksis i relation til offentlighedslovgivningen. Det bemærkes dog herved, at folketingets ombudsmand i *F.O.B. 1976* side 367 giver udtryk for, at nogle erklæringer til statens jordlovsudvalg fra et udvalgsmedlem indeholdt faktiske oplysninger af den art, der omfattes af offentlighedslovens § 4, men ombudsmandens udtalelse indeholder ingen stillingtagen til, hvilke nærmere oplysninger i erklæringerne - der utvivlsomt også indeholdt rene vurderinger - der var af denne karakter. I *F.O.B. 1971* side 100 har ombudsmanden derimod mere generelt taget stilling til, om adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven indebærer ret til at blive gjort bekendt med, *hvem* der har afgivet udtalelser eller meddelt oplysninger til sagen, hvis dette ikke fremgår af akterne. Dette spørgsmål er formentlig af størst praktisk betydning specielt i forhold til mundtligt meddelte oplysninger, der noteres efter lovens § 4.

Sagen vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt en afskediget konservatorbetjent efter offentlighedsloven måtte være berettiget til at få oplyst navnet på en tidligere militær foresat, der mundtligt havde afgivet en udtalelse om ham til direktøren for det museum, hvor han havde været ansat. Udtalelsen var af direktøren gengivet i en supplerende indstilling til ministeriet for kulturelle anliggender om afskedigelse af den pågældende, men således at navnet på den militære foresatte ikke var anført. Ombudsmanden gav udtryk for, at han fandt det bedst stemmende med lovens formål og indhold, at den, der har ret til aktindsigt efter lovens bestemmelser, tillige som hovedregel må kunne forlange oplyst, hvem der har afgivet en udtalelse eller meddelt oplysninger til sagen, hvis dette ikke fremgår af akterne. Ombudsmanden lagde vægt på, at sådant kendskab efter omstændighederne kan have væsentlig betydning for en parts adgang til at afgive en udtalelse efter lovens § 12 og fandt det ikke af betydning, om udtalelsen eller oplysningen faktisk får betydning ved sagens senere afgørelse. Ombudsmanden udtalte endvidere (for det tilfælde, at anmodningen om aktindsigt måtte betragtes som rettet mod akterne i museets indstillingssag), at direktøren efter lovens § 4 havde haft pligt til at gøre notat om udtalelsen, for så vidt den var af væsentlig betydning for museets indstilling til ministeriet, og at det af de anførte grunde syntes rettest at antage, *at notatpligten efter § 4 omfatter såvel udtalelsernes indhold som navnet på den, der har fremsat dem.* Ombudsmandens udtalelse er af interesse også derved, at det forudsætningsvis synes lagt til grund, at udtalelser af mere vurderende karakter om en offentligt ansats forhold i tjenesten kan være »faktiske oplysninger« i relation til bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, sml. herved det i *kommentaren* side 67 anførte om vanskeligheden ved at foretage en præcis grænsedragning mellem konkrete faktiske oplysninger og subjektive vurderinger af disse.

En nærmere fastlæggelse af *væsentlighedskriteriet* kan næppe foretages abstrakt, men må afhænge af oplysningernes betydning i det konkrete tilfælde, jfr. herved den ovenfor side 143f gengivne motivudtalelse. I *kommentaren* side 63 er det antaget, at notat formentlig i almindelighed kan undlades for så vidt angår faktiske oplysninger, der allerede fremgår af den del af det skriftlige afgørelsesgrundlag, der er undergivet aktindsigt.

En ret vidtgående fortolkning af notatpligtens omfang er i relation til væsentlighedskriteriet anlagt af *Ole Bjørn* i Revision og Regnskabsvæsen 1971 side 349, hvor det antages, »at såfremt et faktum er egnet til at indgå i det grundlag, hvorpå sagen afgøres, må oplysning anses for at være af væsentlig betydning«.

c°. Efter bestemmelsen i § 4 er væsentlighedskriteriet sat i relation til oplysningernes betydning for »en sags afgørelse«, og det kan derfor give anledning til overvejelser, om notatpligten alene gælder i tilfælde, hvor der i traditionel forstand skal træffes en forvaltningsretlig afgørelse. Spørgsmålet ses ikke berørt i forarbejderne til partsoffentlighedsloven eller offentlighedsloven og har så vidt vides heller ikke foreligget i praksis, sml. dog nedenfor om dommen i ***U.f.R.*** *1975* side 763. Det synes heller ikke at have været genstand for mere indgående overvejelser i den juridiske litteratur. Til støtte for, at bestemmelsens rækkevidde må være identisk med lovens almindelige anvendelsesområde (jfr. nærmere kapitel IV, navnlig side 80 ff.), kunne man henvise til, at udtrykket »sagens afgørelse« ligeledes er anvendt i kompetencebestemmelsen i offentlighedslovens § 8, stk. 1, der utvivlsomt må gælde for samtlige de af loven omfattede sagstyper. Heroverfor kan det dog anføres, at Østre landsret i den i ***UfR*** *1975* side 763 ff. gengivne dom har udtalt, at kontradiktionsbestemmelserne i offentlighedslovens §§ 11 og 12 - der efter loven kan gøres gældende i forbindelse med »en sags afgørelse« - ikke kan finde anvendelse på sygehusbehandling, og at et flertal på 5 af 7 dommere i højesteret i samme sag bl. a. gav udtryk for, at »lovens enkelte bestemmelser viser, at den har for øje tilfælde, hvor der foreligger en sag i gængs forstand, som behandles af den offentlige forvaltning«. Hertil kommer, at et mindretal på 2 dommere i højesteret - der i modsætning til flertallet og landsretten fandt, at offentlighedsloven principielt gjaldt også for sygehusbehandling - var af den opfattelse, at sygehusjournaler er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i lovens § 5, nr. 3, *uden den begrænsning, der følger af § 4.* Det kan ikke afvises, at specielt de sidstnævnte dommere har bygget på en snævrere fortolkning af udtrykket »sagens afgørelse« i lovens § 4 end ovenfor skitseret, jfr. i øvrigt nærmere om dommen i arbejdsgrupperapporten om aktindsigt i sygehusjournaler m. v. side 422ff. Det må da også erkendes, at kriteriet »væsentlig betydning for en sags afgørelse« synes mindre vel anvendeligt i forhold til sager inden for f. eks. behandlingssektoren eller faktisk forvaltningsvirksomhed i det hele taget.

På baggrund af det anførte må rækkevidden af bestemmelsen i offentlighedslovens § 4 give anledning til betydelig tvivl i forhold til sagstyper, der ikke skal munde ud i en forvaltningsretlig afgørelse i traditionel forstand. Under alle omstændigheder må det antages, at notatpligten næppe har samme udstrækning i forhold til sådanne sagstyper som i tilfælde, hvor de faktiske oplysninger indgår som elementer i grundlaget for en egentlig afgørelse. Det bemærkes herved, at notatpligten efter § 4 ikke gælder i de sagstyper - hvadenten det drejer sig om afgørelsessager eller om faktisk forvaltningsvirksomhed - der ikke omfattes af adgangen til aktindsigt, jfr. således *L.A. 1971-54002-34* om partsoffentlighedslovens § 5 (og om forholdet til de i denne lov gældende regler om ansættelses- og forfremmelsessager).

Det kan i denne forbindelse endvidere nævnes, at spørgsmålet om rækkevidden af notatpligten

efter offentlighedslovens § 4 (og partsoffentlighedslovens § 5) i relation til en sags parter har været forelagt folketingets ombudsmand i de i *F.O.B. 1971 side 163 ff. (jfr. 1972 side 23 og 1973 side 24) og F.O.B. 1973 side 273* refererede sager. Den førstnævnte sag vedrørte oplysninger, der var meddelt mundtligt i forbindelse med en sag om vedligeholdelse af en privat fællesvej. Ombudsmanden var med vejdirektoratet enig i, at partsoffentlighedslovens § 5 ikke pålægger amtsrådene nogen pligt til at føre en egentlig protokol over det, der fremkommer ved en åstedsforretning, men fandt det i modsætning til direktoratet ikke tvivlsomt, om notatpligt efter bestemmelsen består, uanset at parterne selv er til stede ved oplysningernes meddelelse. Efter anmodning fra ombudsmanden har ministeriet for offentlige arbejder i cirkulæreskrivelse nr. 74 af 11. februar 1974 redegjort for indholdet af offentlighedslovens § 4 og bl. a. udtalt:

> »Den omstændighed, at den private er til stede ved åstedsforretningen eller på anden måde måtte være bekendt med oplysningerne, fritager ikke myndigheden for at foretage nødvendige notater, der kan gives den private i form af en ekstraktafskrift. Undtagelse fra forskriften gælder, hvor der kun er én part i sagen, og oplysningerne er meddelt af parten selv.«

I sagen fra 1973 har ombudsmanden under henvisning til forarbejderne til partsoffentlighedslovens § 5 (gengivet ovenfor side 143) antaget, at notatpligten efter offentlighedslovens § 4 i sager, hvor der kun er én part, ikke omfatter oplysninger meddelt af parten selv. Ombudsmanden har ikke herved tillagt det betydning, at en tilsvarende motivudtalelse ikke findes i forslaget til offentlighedsloven, idet justitsministeriet i forbindelse med besvarelsen af et spørgsmål fra det folketingsudvalg, der behandlede lovforslaget, gav udtryk for, at bestemmelsen i § 4 måtte fortolkes på samme måde som partsoffentlighedslovens § 5. Sagen gav ombudsmanden anledning til at henstille til justitsministeriet at lade udvalget vedrørende offentlighedslovens revision behandle spørgsmålet, om denne begrænsning i notatpligtens omfang bør opretholdes og herunder navnlig overveje, hvorvidt undtagelsen bør gælde (opretholdes) i sager, der er undergivet almindelig offentlighed. Justitsministeriet har i skrivelse af 1. august 1973 anmodet udvalget om at behandle bl. a. dette spørgsmål.

d°. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 4 vedrører efter sin formulering »mundtligt meddelte« oplysninger. Det er givet, at bestemmelsen navnlig tager sigte på oplysninger, der indhentes mundtligt fra andre myndigheder eller fra private - i reglen telefonisk eller under møder. Bestemmelsens rækkevidde er imidlertid utvivlsomt ikke begrænset hertil. Det fremgår således af de ovenfor side 143 citerede bemærkninger til partsoffentlighedslovforslaget, at bestemmelsen også finder anvendelse »... i tilfælde, hvor en tjenestemand eller et medlem af et nævn på forhånd er i besiddelse af konkrete faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse og meddeler disse oplysninger til andre tjenestemænd inden for den pågældende myndighed eller andre nævnsmedlemmer som grundlag for sagens afgørelse«, jfr. F.T. 1963/64 tillæg A sp. 1354 og *kommentaren* side 63 med henvisninger til den juridiske litteratur. I overensstemmelse hermed har folketingets ombudsmand i den ovenfor nævnte sag *F.O.B. 1975* side 312 ff. bl. a. udtalt, at bestemmelsen må antages at finde anvendelse i tilfælde, hvor et medlem af en kommunalbestyrelse på forhånd er i besiddelse af konkrete faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse og meddeler disse oplysninger til de øvrige medlemmer af kommunalbestyrelsen under et møde.

I *kommentaren* side 63 antages det herudover, at en tjenestemand, der *på egen hånd* skal træffe afgørelse i en sag og selv er i besiddelse af en konkret faktisk viden af betydning for sagens afgørelse, har pligt til at gøre notat herom, samt at notatpligten også gælder faktiske oplysninger, der er kommet frem under en besigtigelse eller anden umiddelbar bevisoptagelse. En så vid udstrækning af notatpligten synes dog ikke at være almindeligt anerkendt i den juridiske litteratur eller i praksis, jfr. herved henvisningerne i *kommentaren* side 63.

Spørgsmålet om notatpligtens udstrækning i denne henseende har ikke været forelagt domstolene eller folketingets ombudsmand og har heller ikke været genstand for principielle overvejelser i justitsministeriet, sml. dog i relation til partsoffentlighedslovens § 5 den i *kommentaren* side 66 f. nævnte udtalelse (L.A. 622/65) om konkrete faktiske oplysninger, der fremkommer i forbindelse med en besigtigelse eller en anden umiddelbar bevisoptagelse. I bemærkningerne til lovforslaget om offentlige myndigheders registre er det dog antaget, at bestemmelsen i § 4 omfatter oplysninger fra registre, som myndigheden får kendskab til via en dataskærm, jfr. F.T. 1976/77 tillæg A sp. 3664.

e°. Om den praktiske gennemførelse af notatpligten henvises til justitsministeriets vejledning pkt. 17 samt til *kommentaren* side 63f.

2°. *Ekstraheringspligten.*

a°. Efter ordlyden af bestemmelsen i offentlighedslovens § 4 synes der ikke at være nogen forskel i omfanget af notatpligten og ekstraheringspligten, idet bestemmelsen alene synes at give adgang til at blive gjort bekendt med de faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse, som myndigheden har haft pligt til at notere.

Det er imidlertid antaget, at de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen, må føre til, at ekstraheringspligten i et vist omfang er videregående

end, hvad der ovenfor under 1° er anført om rækkevidden af notatpligten. Forskellen antages navnlig at træde frem ved *væsentlighedsbedømmelsen af noterede faktiske oplysninger* (nedenfor under b°) samt i forhold til *faktiske oplysninger, der fremgår af det interne skriftlige afgørelsesgrundlag uden at være »mundtligt meddelt« i bestemmelsens forstand* (nedenfor c.).

b°. Notatpligten efter offentlighedslovens § 4 omfatter som nævnt kun faktiske oplysninger af *væsentlig* betydning for en sags afgørelse. Den løbende notering af faktiske oplysninger, der finder sted som led i administrative myndigheders sagsbehandling sker, formentlig ikke sjældent uden øjeblikkelig stillingtagen til oplysningernes betydning for sagens senere afgørelse, ligesom der i praksis ofte vil blive foretaget notering af oplysninger, der i relation til offentlighedsloven ikke kan betegnes som »faktiske«, f. eks. af vurderinger og standpunkter. Myndighedernes praksis i så henseende adskiller sig næppe væsentligt fra, hvad der også før ikrafttrædelsen af partsoffentlighedsloven og senere offentlighedsloven faktisk blev nedfældet i det skriftlige, interne afgørelsesgrundlag.

Det forhold, at en faktisk oplysning *er* blevet noteret, må dog naturligt tages som udtryk for, at den i hvert fald ikke er blevet anset for betydningsløs, og derfor i sig selv indgå i vurderingen af, hvorvidt den som væsentlig er omfattet af ekstraheringspligten, såfremt der fremsættes begæring om aktindsigt. Der henvises herved til justitsministeriets udtalelse til det folketingsudvalg, der behandlede lovforslaget om offentlighed i forvaltningen, jfr. F.T. 1969/70 tillæg B sp. 2071 (gengivet ovenfor side 143 f.), samt til *kommentaren* side 65. Opfattelsen synes endvidere lagt til grund af folketingets ombudsmand i den ovenfor side 144 f. refererede sag *F.O.B. 1971* side 100 (»At direktøren har gengivet udtalelsen i sin supplerende indstilling til ministeriet, må naturligt opfattes som udtryk for, at han har tillagt den en væsentlig betydning«). Noteringen kan således i sig selv skabe en vis forhåndsformodning for væsentlighed.

Som begrundelse for denne forskel i omfanget af henholdsvis notat- og ekstraheringspligten kan formentlig også henvises til, at de betænkeligheder, som gør sig gældende mod i for vidt omfang at pålægge myndighederne noteringspligt (jfr. ovenfor side 144, ikke taler imod at give adgang til aktindsigt i oplysninger, der faktisk er blevet noteret.

Det bør understreges, at den nævnte forskel alene vedrører bedømmelsen af oplysningernes væsentlighed. Ekstraheringspligten kan ikke antages at omfatte mundtligt meddelte tilkendegivelser, der ikke vedrører sagens faktum, selv om der er gjort notat herom, jfr. således *kommentaren* side 65.

c°. Der er ovenfor under 1° nærmere redegjort for, i hvilke tilfælde myndighederne har pligt til at nedfælde faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse, og at sådan pligt bl. a. ikke antages at bestå i tilfælde, hvor den eller de pågældende oplysninger i forvejen fremgår af den del af vedkommende myndigheds skriftlige afgørelsesgrundlag, der er undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler. En udtømmende angivelse af, hvilke væsentlige faktiske oplysninger der udgør afgørelsesgrundlaget i en bestemt sag, vil imidlertid ikke altid findes i de dokumenter, der er undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler, sammenholdt med de oplysninger, som der efter lovens § 4 har været pligt til at notere. Det forekommer således - som nævnt ovenfor side 141 f. - at det faktiske afgørelsesgrundlag i en sag suppleres med oplysninger fra internt arbejdsmateriale i sager, der tilakteres fra vedkommende myndigheds arkiv eller fra registre ført af vedkommende myndighed. Det kan ligeledes forekomme, at afgørelsesgrundlaget suppleres med faktiske oplysninger fra dokumenter, der vel ikke er af intern karakter, men er unddraget adgangen til aktindsigt, fordi de er udfærdiget af en myndighed eller dog kommet i myndighedens besiddelse før offentlighedslovens resp. partsoffentlighedslovens ikrafttræden, jfr. offentlighedslovens § 13, stk. 2 og stk. 3, 0g nedenfor under pkt. 5.

Under henvisning til, hvad der antages at gælde om notatpligtens omfang, samt til baggrunden for offentlighedslovens § 4, anses det i *kommentaren* side 65 f. for bedst stemmende med bestemmelsen at antage, at *ekstraheringspligten omfatter enhver konkret faktisk oplysning af væsentlig betydning for sagens afgørelse, der ikke fremgår af den del af afgørelsesgrundlaget, der er undergivet aktindsigt efter de*$_t$ *almindelige regler.* Det understreges dog, at ekstraheringspligten i givet fald kun kan omfatte faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og at den ovenfor under b° nævnte formodning for noterede oplysningers væsentlighed ikke kan antages at gælde faktiske oplysninger, der i forvejen fremgår af internt arbejdsmateriale eller ældre dokumenter.

Dette principielle spørgsmål om ekstraheringspligtens omfang har ikke været forelagt domstolene eller folketingets ombudsmand, og der er heller ikke taget stilling hertil i de vejledende udtalelser, justitsministeriet har afgivet om offentlighedslovens fortolkning. I *F.O.B. 1970* side 86 synes det dog generelt antaget, at indholdet af et udskrivningskort, der er udfærdiget før partsoffentlighedslovens ikrafttræden, ikke var undergivet aktindsigt efter denne lov. Det fremgår dog ikke af sagen, om dokumentet indeholdt oplysninger som nævnt i partsoffentlighedslovens § 5 (offentlighedslovens § 4).

d°. Om ekstraheringspligtens praktiske gennemførelse henvises til det i *kommentaren* side 65 anførte.

5. Loven om offentlighed i forvaltningen, der trådte i kraft den 1. januar 1971, finder ikke anvendelse på dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds be-

siddelse før lovens ikrafttræden, jfr. lovens § 13, stk. 1, sammenholdt med stk. 2.

I bemærkningerne til bestemmelsen i lovens § 13, stk. 2, er som begrundelse herfor anført, at det i overensstemmelse med kommissionstidkastet er fundet rigtigst, at dokumenter, der er udstedt før lovens ikrafttræden, ikke er omfattet af dens bestemmelser, jfr. F.T. 1969/70 tillæg A sp. 597. Den i kommissionsudkastet hertil svarende bestemmelse er begrundet i det synspunkt, ». . . at dokumenter, som er udfærdiget ud fra forudsætningen om den nu bestående retstilstand med hensyn til offentlighed i forvaltningen, ikke bør undergives offentlighed .«, jfr. kommissionsbetænkningen side 69 sammenholdt med side 56 f.

På tilsvarende måde kom partsoffentlighedsloven alene til anvendelse på dokumenter, der var udfærdiget af en myndighed eller kommet i en myndigheds besiddelse efter denne lovs ikrafttræden den 1. oktober 1964, jfr. partsoffentlighedslovens § 12, stk. 2, og F.T. 1963/64 tillæg A sp. 1358.

Partsoffentlighedsloven blev ophævet ved offentlighedslovens ikrafttræden, idet dens regler i alt væsentligt er indarbejdet i denne lov, jfr. offentlighedslovens § 13, stk. 3. Denne bestemmelse fastsætter dog tillige, at partsoffentlighedsloven fortsat kommer til anvendelse på dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller kommet i en myndigheds besiddelse før offentlighedslovens ikrafttræden. Baggrunden herfor er nærmere, at offentlighedsloven ikke har tilbagevirkende kraft, og at det ikke har været tilsigtet at ophæve den bestående adgang til aktindsigt i dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller kommet i en myndigheds besiddelse, dels efter partsoffentlighedsloven, for så vidt angår perioden mellem de to loves ikrafttræden, dvs. den 1. oktober 1964 til den 1. januar 1971, dels efter loven af 2. februar 1866 om erklæringers meddelelse til ansøgere og klagere, for så vidt angår perioden før 1. oktober 1964.

Der henvises nærmere til *kommentaren* side 160 ff. og vejledningens pkt. 36.

B. Fremmed ret.

1. Norge.

a. Offentlighetsloven.

1°. Den norske offentlighedslov regulerer på tilsvarende måde som den danske alene spørgsmålet om adgangen til at blive gjort bekendt med *dokumenter*. Dette er således udtrykkeligt fastslået i lovens §§ 2 og 3 og følger i øvrigt indirekte af en række af lovens øvrige bestemmelser.

Loven indeholder ingen nærmere angivelse af, hvorledes dokumentbegrebet skal forstås. Spørgsmålet synes heller ikke at have været genstand for mere indgående overvejelser i forbindelse med lovens udarbejdelse og gennemførelse. I offentlighetsudvalgets bemærkninger til udvalgsudkastets § 4 (svarende til lovens § 2) er det således alene anført, at udvalget i lighed med forvaltningskomitéen har foretrukket blot at åbne adgang til dokumentoffentlighed uden nærmere præcisering af dette udtryks rækkevidde. Udvalget har dog herved forudsat, at loven ikke skulle regulere adgangen til arkivmateriale, såsom lydbånd, film, audiovisuelle hjælpemidler o. 1., der kræver anvendelse af særlige tekniske indretninger for at gengive de opbevarede oplysninger, jfr. herved betænkningen side 89-90.

Det er i praksis samt i den juridiske litteratur antaget, at dokumentbegrebet ikke bør forstås for snævert, omend den af offentlighetsudvalget fremhævede begrænsning er blevet anset for bindende ved fortolkningen, jfr. således justisdepartementets vejledning side 10. Til illustration af lovens rækkevidde er det her anført, at ikke blot breve, udtalelser m. v., som er udarbejdet i anledning af en sag eller indhentet udefra som bevis, kan anses for dokumenter i lovens forstand, men også kort, skitser, fotografier o. 1. En udførlig beskrivelse af dokumentbegrebets udstrækning efter norsk ret findes i *Frihagen*, Offentlighetsloven med kommentarer (2. udg. 1974) side 120 ff. Når bortses fra afgrænsningen i forhold til lydbånd og tilsvarende opbevaringsformer, der kun muliggør gengivelse af oplysninger ved anvendelse af tekniske hjælpemidler, er retstilstanden i Norge og Danmark i alt væsentligt ensartet.

2°. Efter den norske offentlighedslovs § 2, jfr. § 3, gælder aktindsigten »forvaltningens saksdokumenter«. Dette indebærer som efter den danske offentlighedslov et krav om, at et dokument for at være omfattet af loven må have tilknytning til en sag, der er, har været eller kan blive genstand for behandling i den offentlige forvaltning. Dokumenter, der ikke afgives til offentlige myndigheder med henblik på en administrativ sagsbehandling, men f. eks. til opbevaring på offentlige arkiver, vil derfor ikke være omfattet af loven. Om lovens rækkevidde specielt i forhold til underhåndsbreve hedder det i justisdepartementets vejledning side 9 f.:

> »Et særlig spørsmål melder seg når dokumentet er adressen til en offentlig tjenestemann *personlig*. Betyr det at dokumentet »tilhører« tjenestemannen selv eller »tilhører« det hans etat? Svaret beror på dokumentets innhold. Gjelder det en sak eller et forhold som behandles av tjenestemannen eller hans etat, må dokumentet normalt reknes blant forvaltningens saksdokumenter, ikke som tjenestemannens private brev. Man kan ikke komme utenom offentlighetsloven ved å adressere brevet til tjenestemannen personlig. Tvil kan oppstå dersom brevet inneholder opplysninger av privat karakter som ikke vedkommer saken, eller er holdt i en mer personlig tone enn vanlig. Det avgjørende bør være om hovedhensikten med brevet er å gi opplysninger til tjenestemannen i hans *egenskap av offentlig tjenestemann*. En annen sak er at private op-

plysninger ikke behøver å legges fram sammen med de øvrige opplysninger i brevet, og dreier brevet seg i helhet om rent personlige forhold, sier det seg selv at det faller utenfor offentlighetsloven.«

Der henvises i øvrigt nærmere til *Frihagen,* a.st. side 110ff.

3° Den almindelige afgrænsning af, hvilke dokumenter i en sag der er omfattet af adgangen til aktindsigt, findes i bestemmelsen i den norske offentlighedsloves § 3, der har følgende ordlyd:

»Forvaltningens saksdokumenter er dokumenter som er utferdiget av et offentlig organ, og dokumenter som er kommet inn til eller lagt fram for et slikt organ.

Et dokument regnes som utferdiget, når det er avsendt, eller om dette ikke skjer, når saken er ferdigbehandlet av det offentlige organ.«

Denne bestemmelse bygger ligesom den danske offentlighedslovs § 3 på det almindelige synspunkt, at principielt alle dokumenter i en sag er undergivet adgangen til aktindsigt, naturligvis forudsat at de ikke er omfattet af en af lovens undtagelsesbestemmelser.

Hvad angår adgangen til aktindsigt med hensyn til *dokumenter, der udarbejdes af forvaltningen,* følger det af bestemmelsen, at sådanne dokumenter i tilfælde, hvor afsendelse finder sted, kan forlanges udleveret fra tidspunktet herfor. Det er i så henseende den faktiske afsendelse til udenforstående - typisk indlevering til postbesørgelse eller fysisk overgivelse - der er afgørende, hvorimod dokumentet ikke kan nægtes udleveret under henvisning til, at det endnu ikke er kommet frem til adressaten, endsige at denne endnu ikke har haft lejlighed til at gøre sig bekendt med det, jfr. herved *Frihagen,* a.st. side 112 ff., der oplyser, at dette forhold har givet anledning til en vis kritik. For bestemte sags- eller dokumenttyper eller inden for bestemte forvaltningsgrene vil der dog med hjemmel i lovens § 4, stk. 2, kunne træffes bestemmelse om, at dokumenter først bliver offentlige fra et senere tidspunkt end det, der følger af § 3, jfr. om denne bemyndigelsesadgang *Frihagen* a.st side 159 ff.

Såfremt et af en forvaltningsmyndighed udarbejdet dokument ikke afsendes til udenforstående, vil det dog blive undergivet aktindsigt, når sagen er færdigbehandlet. Dokumenter, der udarbejdes af en myndighed som led i sagsbehandlingen, men ikke afgives til udenforstående, vil ganske vist i betydeligt omfang være omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 1, om internt arbejdsmateriale, men det vil ikke altid være tilfældet. Det er således i norsk ret antaget, at *beslutningsdokumenter* ikke kan undtages efter denne bestemmelse. Dette vil f. eks. kunne få betydning i tilfælde, hvor en myndighed af egen drift tager en sag op til undersøgelse, men beslutter - internt - at der ikke skal foretages videre, jfr. herved *Frihagen,* a.st. side 115 f. samt nedenfor kapitel IX side 198.

Det er endvidere af denne forfatter antaget, at dokumenter i forvaltningens interne sager - navnlig vedrørende organets administration - der indeholder endelige beslutninger, f. eks. i form af interne cirkulærer, instrukser m. v., ikke har karakter af internt arbejdsmateriale, jfr. *Frihagen,* a.st. side 116, der dog refererer en afgørelse fra justisdepartementet, der muligvis bygger på en anden opfattelse.

I tilfælde, hvor dokumenter af den nævnte karakter herefter ikke kan undtages med hjemmel i lovens § 5, nr. 1, kan de forlanges udleveret, når sagen er færdigbehandlet, dvs. når der er truffet realitetsafgørelse i sagen, jfr. herved nærmere *Frihagen,* a.st. side 116 ff.

Udefra kommende dokumenter vil blive undergivet aktsindsigt, når de er »kommet inn eller lagt fram for« vedkommende myndighed. Om rækkevidden af dette udtryk henvises til *Frihagen,* a.st. side 135 ff. samt justisdepartementets vejledning side 15 f.

4°. Den norske offentlighedslov vedrører ligesom den danske både verserende og allerede afgjorte sager. Dette fremgår vel ikke udtrykkeligt af lovens ordlyd, men antages at følge af bestemmelsen i § 3 sammenholdt med det forhold, at loven ikke indeholder regler om, at aktindsigten kun gælder en vis tid, jfr. herved *Frihagen,* a.st. side 145 f. samt justisdepartementets vejledning side 16. Dette udgangspunkt må dog ligesom i dansk ret undergives visse modifikationer:

a°). For det første synes det i norsk ret at være den almindelige opfattelse, at myndighederne ikke har *pligt* til at medvirke til rekonstruktion af en sag, hvis dokumenter helt eller delvis er returneret til udenforstående. Retstilstanden udtrykkes af *Os,* Lov og Rett 1971 side 200 på følgende måde:

»Dokumenter utlånt fra andre myndigheter i anledning av saken, må også anses som saksdokumenter i lovens forstand. De vil da kunne være tilgjengelige under sakens behandling. Hvis henvendelsen kommer etter at de utlånte dokumenter er retunert, må spørgeren henvises til vedkommende myndighet. For dansk retts vedkommende synes Eilschou Holm I.e. s. 54 å forutsette at et forvaltningsorgan som har returnert dokumentene skulle ha en slags rekonstruksjonsplikt, slik at dette forvaltningsorgan m. a. o. skulle sørge for at utskilte aktstykker stilles til rådighet for spørgeren. Dette kan ha noe for seg, dersom det dreier seg om en henvendelse fra en part og dokumentene er en del av »hans sak«. Og også ellers kan det ses som en prisverdig service fra forvaltningens side. Men noen formelig plikt til å yte slik bistand kan etter min mening ikke følge av den norske lov.«

Der kan endvidere henvises til *Frihagen,* a.st. side 96 f. Nogen formelig pligt til at sikre sig kopi i tilfælde, hvor originaldokumentet sendes til en

udenforstående privat, har myndighederne næppe heller, jfr. herved *Frihagen*, a.st. side 107, der dog antager, at det vil være bedst stemmende med god forvaltningspraksis at gøre det.

b°). Den norske offentlighedslov indebærer dernæst ikke, at myndighederne har pligt til i ubegrænset tid at drage omsorg for opbevaring af dokumenter. I overensstemmelse med sædvanlig kassationspraksis kan der ske destruktion af arkivmateriale, selvom dette indebærer, at dokumenterne ikke længere vil være tilgængelige efter offentlighedsloven, jfr. således *Frihagen*, a.st. side 146.

c°). Når et dokument er indsendt til eller på anden måde afgivet til en forvaltningsmyndighed, kan det forekomme, at afsenderen ønsker det tilbageleveret for at undgå, at det undergives adgangen til aktindsigt. Efter § 15 i offentlighetsudvalgets lovudkast skulle den, som uden retlig forpligtelse indsender et dokument til en forvaltningsmyndighed - før sagens afgørelse - kunne tage bindende forbehold om at få adgang til at trække dokumentet tilbage, hvis det ville blive undergivet offentlighed. Denne bestemmelse blev imidlertid ikke medtaget i det af regeringen fremsatte lovforslag, idet hovedreglen om, at dokumenter bliver undergivet lovens regler ved fremsendelse til en forvaltningsmyndighed, fandtes at burde fastholdes. I ot. prp. nr. 70 (1968/69) side 47 peges der imidlertid på,

> »... at administrasjonen antakelig - uten uttrykkelig hjemmel - vil ha en viss adgang til å ta til følge en begjæring om å få dokumentet fjernet i tilfelle hvor vedkommende ikke har hat plikt til å sende dokumentet inn eller legge det fram og hvor han har en rimelig grunn for å kreve dokumentet tilbake. Det er imidlertid lite ønskelig at dokumenter blir fjernet fra saken, og det bør neppe gis noen lovbestemmelse som instituerer en rett til å kreve dokumentet tilbake . . .«

Det antages af *Frihagen*, a.st. side 140 f., at det efter omstændighederne kan være rimeligt at acceptere en *ansøgnings* tilbagetrækning, hvis anmodningen herom fremsættes inden for kort tid efter dens fremsendelse.

Det ses ikke at have været genstand for overvejelser, om dokumenter, der fremsendes ved en fejltagelse, kan kræves tilbage, når fejltagelsen opdages.

5°. Det er ovenfor under pkt. 2° anført, at begæringen om aktindsigt skal vedrøre dokumenterne i en bestemt sag. Den norske lov indeholder ingen udtrykkelige bestemmelser om adgangen til at blive gjort bekendt med offentlige myndigheders journaler, registre m. v., ej heller en til den danske lovs § 3, nr. 2, svarende bestemmelse om journal- og registerindførelser vedrørende bestemte sager.

Under stortingsbehandlingen af lovforslaget om offentlighed i forvaltningen blev der imidlertid klart givet udtryk for, at der burde være adgang for offentligheden til at bruge myndighedernes journaler m. v. til informationssøgning. Denne forudsætning er blevet anset for bindende ved lovens fortolkning. Der henvises herved til det ovenfor i kapitel VI side 122 f anførte. Dette indebærer ikke blot en fravigelse af kravet om, at begæringen om aktindsigt skal vedrøre dokumenterne i en bestemt sag, men også at journalerne m. v. ikke kan betragtes som internt arbejdsmateriale.

Det synes ikke ganske afklaret, i hvilket omfang myndighederne på denne baggrund må anses for forpligtet til at give adgang til aktindsigt i andre registre m. v. end de egentlige journaler over indgåede og udgåede dokumenter, jfr. herved den udførlige fremstilling hos *Frihagen*, a.st. side 128—135, samt justisdepartementets vejledning side 12, hvor det sammenfattende anføres:

> »Mer tvilsomt blir spørsmålet om regiene ovenfor også gjelder for de *registre* som måtte være opprettet av offentlige organer. Slike registre vil i meget vid utstrekning falle inn under definisjonen av interne dokumenter i § 5, nr. 1, og det blir her et spørgsmål om hvor langt Stortingets forutsetninger rekker. Antakelig må det skjelnes mellom forskjellige typer av registre. Det avgjørende må være hvilke funksjoner registeret har. Dersom registeret har samme funksjon som en journal og heller ikke inneholder opplysninger utover det som er påkrevd av hensyn til journalføringen, har publikum krav på å få se dette i sin helhet på samme måte som for journalenes vedkommende. Når det gjelder andre typer registre, er det klart at en del av disse i sin helhet vil kunne unntas fra offentlighet. F. eks. vil såkalte »presedensregistre« og liknende registre som ikke er ment til bruk for andre enn det offentlige organ selv, kunne unntas i medhold av § 5 nr. 1. For andre registre er det vanskelig å stille opp noen generell regel, men det må kunne legges til grunn at publikum ikke vil ha krav på å få se disse i sin helhet. Dette vil således gjelde for registre som »står på egne ben«, så som motorvognregistre o. 1., og for registre som ved siden av å tjene som journal inneholder opplysninger utover det som er påkrevd av hensyn til journalføringen. For disse registres vedkommende må trolig den rette betrakningsmåde være å likestille den *enkelte* registerinnføring, eventuelt hvert registerkort, med dokument i offentlighetslovens forstand. Publikum bør derfor så vidt mulig få adgang til å se den enkelte innføring, eventuelt registerkortet, etter de regler som gjelder for rett til innsyn overfor dokumenter, jfr. her særlig kravet i § 2 annet 1edd om angivelse av »bestemt sak« og unntakene fra offentlighet etter §§ 5 og 6.

Det må imidlertid understrekes at en rekke registre er slik innrettet at det ikke vil være forsvarlig å gi publikum adgang til å lete gjen-

nom registerkortene på tilsvarende måte som når det gjelder journalen.«

6°. Den norske offentlighedslov indeholder ikke en til den danske offentlighedslov § 4 svarende bestemmelse, der forpligter myndighederne til at gøre notat om faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse eller efter begæring at ekstrahere faktiske oplysninger i dokumenter, der ikke er undergivet offentlighed. Bestemmelser herom var heller ikke indeholdt i hverken regeringens lovforslag eller offentlighetsudvalgets eller forvaltningskomitéens lovudkast. Et af offentlighedsudvalgets medlemmer foreslog dog undtagelsesadgangen for internt arbejdsmateriale begrænset for så vidt angår faktiske oplysninger i sådanne dokumenter, såfremt oplysningerne er af betydning for sagens afgørelse og ikke omfattes af en lovbestemt tavshedspligt eller falder ind under andre af lovens undtagelsesbestemmelser. Dette medlem lagde vægt på betydningen af, at den, der ønsker oplysning om en sag, har krav på at blive orienteret om de faktiske oplysninger af betydning for afgørelsen, og henviste herved til bestemmelsen i forvaltningslovens § 18 samt retstilstanden i de øvrige nordiske lande.

Udvalgsflertallet på 2 medlemmer fandt imidlertid, at tungtvejende praktiske hensyn talte imod en sådan regel, der befrygtedes at ville give anledning til mange vanskelige og tvivlsomme skønsspørgsmål, hvis afgørelse ville påføre forvaltningen ekstraarbejde og ansvar. Der henvises til irinstillingen side 90 ff.

I bemærkningerne til undtagelsesbestemmelsen for internt arbejdsmateriale tilsluttede justisdepartementet sig udvalgsflertallets betænkeligheder, jfr. herved ot. prp. nr. 70 (1968/69) side 38. Spørgsmålet synes ikke at have givet anledning til overvejelser under stortingsbehandlingen af lovforslaget.

Det følger af det anførte, at offentlighedsloven herefter ikke forpligter myndighederne til at gøre notat om mundtligt meddelte faktiske oplysninger af betydning for en sags afgørelse eller at ekstrahere sådanne oplysninger fra interne arbejdsdokumenter. Ifølge *Frihagen* anses det dog for god forvaltningsskik at nednotere oplysninger af betydning for en konkret sag, der mundtligt meddeles fra parter eller andre organer, og det antages, at sådanne notater dermed efter omstændighederne kan få et så officielt og formelt præg, at de må regnes for sagsdokumenter ikke blot i forvaltningslovens, men også i offentlighedslovens forstand, jfr. a.st. side 109.

b. Forvaltningsloven.

Bestemmelserne i forvaltningsloven om aktindsigtens genstand adskiller sig navnlig fra offentlighedslovens ved den særlige adgang for en sags parter til at blive gjort bekendt med faktiske oplysninger af betydning for sagens afgørelse.

Efter den hidtil gældende bestemmelse i forvaltningslovens § 18, stk. 2, 2. pkt., har en part i en forvaltningssag ret til at gøre sig bekendt med faktiske oplysninger af betydning for afgørelsen, uanset at de alene findes i interne arbejdsdokumenter, dog forudsat at oplysningerne ikke efter deres indhold er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 19. Om rækkevidden af denne bestemmelse henvises til *Frihagen,* Forvaltningsloven (1967) side 137 f. samt til *samme* i Forvaltningsrett II (14 udg. 1977) side 138 ff.

Ved ændringen af forvaltningsloven ved lov nr. 40 af 27. maj 1977 har den nævnte begrænsning af undtagelsesbestemmelsen for internt arbejdsmateriale fået følgende formulering:

> »Selv om dokumentet er unntatt etter regiene i annet 1edd, har parten rett til å gjøre seg kjent med de deler av det som inneholder faktiske opplysninger eller sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum. Dette gjelder likevel ikke faktiske opplysninger uten betydning for avgjørelsen og heller ikke når opplysningene eller bearbejdelsen finnes i et annet dokument som parten har adgang til.«

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen i ot.prp. nr. 3 (1976/77), at udtrykket »faktiske oplysninger« i overensstemmelse med hidtidig praksis skal forstås ret vidt. Det hedder herom i proposisjonen side 79:

> »Begrebet *»faktiske opplysninger«* som loven bruker i dag, er meget omfattende. Ikke bare har parten rett til å gjøre seg kjent med spesifikke og presise faktiske opplysninger, som f. eks. arealoppgaver, men også med opplysninger som i høy grad bygger på vurderinger. I en konsesjonssak vil parten f. eks. ha rett til å gjøre seg kjent med opplysninger om bonitet, rentabilitet og drivverdighet. Den karakteristikk som gis av en bestemt person, må reknes som faktisk opplysning i hvert fall når den bygger på konkrete hendinger, f. eks. må uttrykk som »drikkfeldig« eller »alkoholmisbruker« reknes til denne kategori. I en sak som angår forretningsforhold, vil parten ha rett til å se anslag for gevinst og tap og de berekninger og forutsetninger dette bygger på. I sak om erstatning for ulykke, f. eks. for naturskade, kan parten kreve å få se utredninger om årsaken til ulykken, selv om disse kan være skjønsmessige og lite eksakte.«

Departementet har ikke fundet det muligt mere præcist at fastlægge indholdet af begrebet »faktiske oplysninger« i selve lovteksten. Det er dog nu udtrykkeligt angivet, at en part har adgang til at blive gjort bekendt med »sammendrag eller annen bearbeidelse af faktum«. Dette sidste udtryk omfatter efter bemærkningerne beregninger, som er foretaget med udgangspunkt i faktum, f. eks. rentabilitetsberegninger, jfr. proposisjonen side 79.

Om pligten til at notere mundtligt meddelte oplysninger fastsætter den hidtil gældende bestemmelse i forvaltningslovens § 21, stk. 2, følgende:

»Blir det ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler gitt nye opplysninger eller anførsler av betydning for sakens avgjørelse, skal de såvidt mulig nedtegnes eller protokolleres.«

Noteringspligten er således ikke som efter den danske offentlighedslovs § 4 begrænset til oplysninger af faktisk karakter, men omfatter også »anførsler«, f. eks. argumenter og generelle vurderinger, der mundtligt meddeles af udenforstående, jfr. herved *Frihagen*, Forvaltningsloven side 158 ff. med henvisning til forarbejderne. Dette indebærer imidlertid ingen udvidelse af ekstraheringspligten efter § 18, stk. 2, der som nævnt kun omfatter faktiske oplysninger af betydning for sagen (samt udtalelser fra andre parter). Den del af et notat efter § 21, stk. 2, der indeholder en gengivelse af vurderinger m. v. fra udenforstående (bortset fra parter), vil således have karakter af et internt arbejdsdokument, der er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 18. Det må imidlertid herved tages i betragtning, at noteringspligten ikke alene er begrundet i ønsket om at udbygge parternes adgang til aktindsigt, men også har til formål internt og i forhold til eventuelle klageinstanser at sikre sagens faktiske og retlige afgørelsesgrundlag.

Ved ændringen af forvaltningsloven i 1977 er det blevet præciseret i lovteksten (nu § 22), at noteringspligten også omfatter »… iakttakelser tjenestemannen gjør ved synfaring m. m.«. Dette er dog næppe udtryk for nogen reel udvidelse af noteringspligten, idet den hidtidige bestemmelse i § 21 er antaget at finde analog anvendelse i sådanne tilfælde, jfr. herved proposisjonen side 83.

2. Sverige.

a. Tryckfrihetsförordningen.

1°. Den almindelige svenske offentlighedsordning har altid vedrørt dokumenter, der er indsendt til eller oprettet af offentlige myndigheder - s.k. »allmänna handlingar«. Dokumentbegrebet har traditionelt været forstået i betydningen skriftstykker, men det har siden 1949 i tryckfrihetsförordningen været udtrykkeligt præciseret, at adgangen til aktindsigt også omfatter »karta, ritning eller bild«, jfr. TF, 2. kap., § 2, stk. 2, i den tidligere gældende affattelse og forudsætningsvis § 13 i TF, 2. kap., som affattet ved grundlovsrevisionen i 1976. Oprindelig synes dokumentbegrebet i betydningen skriftstykke at være blevet forstået mere snævert end efter dansk og norsk ret, idet et skriftstykke skulle opfylde visse formelle betingelser for at blive anset for et dokument i tryckfrihetsförordningens forstand, men udviklingen har medført, at principielt ethvert skriftstykke, der afspejler et tankeindhold, betegnes »handling«, jfr. herved *Elsin*, Allmänna Handlingars Offentlighet och Sekretess (1965) side 13f. og *Nils Herlitz*, TfR 1971 side289f.

Tendensen til at anlægge en vidtgående fortolkning af dokumentbegrebet er endvidere kommet til udtryk i praksis i relation til lydbånd, EDB-lagrede oplysninger og andre tekniske indretninger til informationsopbevaring, der kræver anvendelse af tekniske indretninger for, at oplysninger kan blive gengivet. Regeringsrätten har således i afgørelsen *RÅ 1965* ref 25 anset magnetbånd indeholdende det i Statistiska Centralbyrå førte centrale foreningsregister for »allmän handling«, jfr. tilsvarende afgørelser i *RÅ 1971* ref 15 samt *RRK 1974:26* om persondataregistre. Illustrerende er navnlig udtalelsen i *RÅ 1971* ref 15:

»Tryckfrihetsförordningen innehåller icke någon närmere bestämning av begreppet handling. Av allmänt språkbruk och förarbetena följer, at till handling närmest är att hänföra skriftliga meddelanden, i vilken form de än framträder och hur skriften än åstadkommits - för hand, med maskinskrift, genom tryck, stencilering eller på annat sätt; även återgivande i chiffer, stenografi eller annan snabb- eller täckskrift hör hit.

Den tekniska utvecklingen har medfört, att den vanliga skriftliga formen för att uttrycka ett tankeinnehåll i vidsträckt omfattning ersatts med upptagningar av skilda slag, såsom stansade plåtar, hålkort, diktafonruller och annan upptagning på mekanisk eller elektrisk väg. En dylik upptagning är liksom det skriftliga meddelandet en form för at lagra og bevara upplysningar, och ordet handling behöver ej ges en så begränsad betydelse, att det icke omfatter även sådan upptagning. Utan beaktande kan ej heller lämnas, att om dylik upptagning icke skulle innefattas under begrebbet handling den av teknikens utveckling betingade nya ordningen för lagring av upplysningar skulle medföra en stark begränsning i den rätt till fri tillgång till allmänna handlingar, som enligt 2. kap 1 § tryckfrihetsförordningen tillkommer varje svensk medborgare.«

I *J.O. 1969* side 313 er det antaget, at røntgenfilm på et offentligt sygehus er dokumenter i offentlighedslovgivningens forstand. Ved ændringer af tryckfrihetsförordningen i 1973/74 blev det udtrykkeligt fastslået, at reglerne i kapitel 2 også skal gælde for EDB-oplysninger og andre optagelser, som kun kan læses eller aflyttes med tekniske hjælpemidler (§ 2, stk. 2), idet der samtidig på forskellige punkter blev fastsat særlige regler om adgangen til at blive gjort bekendt med sådanne oplysninger.

Ved tryckfrihetsförordningsreformen i 1976 er der på grundlag af Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittéens betænkning SOU 1975:22 gennemført ændrede regler om begrebet »allmän handling«. Det hedder nu herom i TF, 2. kap. § 3:

»3 § Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och

enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Upptagning som avses i första stycket anses förvarad hos myndighet om upptagningen är tillgänglig för myndigheten för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Dette gäller dock ej upptagning som ingår i personregister, om myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilt beslut, som grundar sig på lag, saknar befogenhet att göra överföringen. Med personregister förstås register, förteckning eller andra anteckningar som innehålla uppgift som avser enskild person och som kan hänföras til denne.«

Dokumentbegrebet som fastlagt i den svenske tryckfrihetsförordning må således betegnes som meget vidtgående, idet udtrykket »handling« ikke blot omfatter skriftstykker og billeder, men også optagelser på teknisk apparatur af enhver art, der kan aflyttes, aflæses eller på anden måde afspilles, f. eks. i ren billedform såsom videogrammer. Det fremgår af regeringens bemærkninger til grundlovsforslaget, at den nye affattelse af handlingsbegrebet bygger på det synspunkt, at offentlighedsreglernes vigtigste formål er at give adgang til information som sådan, og at oplysningernes fysiske fremtrædelsesform derfor bør tillægges mindre vægt, jfr. herved prop. 1975/76:160 side 119 f.

Det kan efter omstændighederne være af betydning at afgøre, om oplysningerne hos en offentlig myndighed må anses for indeholdt i en »framställning i skrift eller bild« eller i en »upptagning«, idet adgangen til aktindsigt for så vidt angår »upptagningar« i forskellige henseender er undergivet en særlig regulering, jfr. navnlig §§ 12 og 13 i den nye affattelse. Afgørende for, om oplysninger må anses for indeholdt i skriftstykker eller billeder, antages at være, om de kan opfattes uden brug af tekniske hjælpemidler, jfr. således den nævnte prop. side 120.

2°. Adgangen til aktindsigt efter den svenske tryckfrihetsförordning er ikke betinget af, at de pågældende dokumenter har været eller kan blive genstand for en administrativ sagsbehandling, endsige at de formelt kan henføres til en bestemt »sag«. Dette er dog ikke ensbetydende med, at ethvert dokument, der rent faktisk befinder sig hos en offentlig myndighed, er undergivet offentlighedsordningen. Det er således en generel betingelse herfor, at dokumentet har karakter af en *»allmän handling«*. Om rækkevidden af dette udtryk bemærkes nærmere følgende:

Efter den hidtil gældende bestemmelse i TF, 2. kap., § 2, 1. stk., har som »allmänna handlingar« været anset »alla hos stats- eller kommunalmyndighet förvarade handlingar, vare sig de till myndigheten inkommit eller blivit där upprättade«. Siden 1974 har förordningen endvidere indeholdt en særskilt regulering af, under hvilke betingelser »upptagningar« skal sidestilles med »allmänna handlingar«. Det er dog ikke enhver form for opbevaring hos en offentlig myndighed, der bevirker, at dokumentet får karakter af »allmän handling«. I § 7 er det således anført, at reglerne herom bl. a. ikke gælder for »enskilda brev, skrifter eller upptagningar, vilka överlämnats till allmänt arkiv eller bibliotek eller eljest till myndighet uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål«. Hertil kommer, at dokumenter på grund af deres funktion i et vist omfang ikke anses for »allmänna«, jfr. således om »minnesanteckningar m. v.« § 4 og nærmere nedenfor kapitel IX, side 208 ff.

Ved grundlovsrevisionen i 1976 er rækkevidden af offentlighedsordningen i den nævnte henseende i det væsentlige opretholdt, men den hidtidige retstilstand er dog på en række punkter blevet præciseret og uddybet ved nye regler. Efter TF, 2. kap. § 3 defineres et dokument som »allmän« »om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet«. Bestemmelsen indeholder herudover en særlig fastlæggelse af, hvornår »upptagningar« skal anses for »förvarade« hos en myndighed. Dette er tilfældet, hvis optagelsen er (faktisk) tilgængelig for myndigheden til overførsel på en sådan måde, at den kan aflæses, aflyttes eller på anden måde opfattes. Registreringer, der indgår i personregistre, anses dog ikke for »förvarade« hos en myndighed, hvis denne »enligt lag eller förordning eller särskilt beslut, som grundar sig på lag, saknar befogenhet att göra överföringen«.

Når bortses fra den nævnte særbestemmelse om »upptagningar« indeholder den almindelige angivelse i tryckfrihetsförordningen af, hvilke dokumenter der omfattes af offentlighedsordningen, således ikke andre begrænsninger end dem, der følger af henvisningen til §§ 6 og 7 om, hvornår dokumenter anses for henholdsvis indkomne og oprettede. Hverken grundlaget for eller formålet med en myndigheds dokumentbesiddelse er efter bestemmelsen i § 3 af betydning for offentlighedsprincippets udstrækning, men begrænsninger i så henseende følger af bestemmelsen i § 9 om minnesanteckningar samt af bestemmelserne i §§ 10 og 11, der har følgende ordlyd:

»§ 10. Handling som förvaras hos myndighet endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning anses ej som allmän handling hos den myndigheten.

§ 11. Som allmän handling anses ej

1. brev, telegram eller annan sådan handling som har inlämnats till eller upprättats hos myndighet endast för befordran av meddelande,
2. meddelande eller annan handling som har inlämnats till eller upprättats hos myndighet endast för offentliggörande i periodisk skrift som utgives genom myndigheten,

3. tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling som ingår i bibliotek eller som från enskild har tillförts allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som eljest ha överlämnats till myndighet uteslutande för ändamål som nu angivits,
4. upptagningar av innehållet i handling som avses i i 3, om upptagningen förvaras hos myndighet där den ursprungliga handlingen ej skulle vara att anse som allmän.«

Bestemmelsen i § 10 er utvivlsomt af størst praktisk betydning i forhold til oplysninger, der er under bearbejdning som led i en EDB-behandling, men gælder generelt for alle »handlingar«. Den er begrundet i det synspunkt, at »... handlingar bör vara allmänt tillgängliga endast hos den handläggande myndigheten, inte dessutom hos en myndighet som bara har tekniska uppgifter i sammenhanget«. jfr. prop. 1975/76:160 side 171.

Bestemmelsen i § 11 er en videreførelse - og på en række punkter en udbygning - af den hidtidige bestemmelse i TF, 2. kap., § 7. Der henvises for så vidt angår den nærmere begrundelse for og rækkevidden af indskrænkningen af begrebet »allmän handling« til den udførlige redegørelse i prop. 1975/76:160 side 171-180. Navnlig den begrænsning, der følger af § 11, nr. 3, indebærer, at retstilstanden næppe reelt adskiller sig væsentligt fra dansk og norsk ret.

Det har i svensk ret været meget omdiskuteret, i hvilket omfang underhåndsbreve (»handbrev«) til og fra offentligt ansatte skal anses for »allmänna handlingar« i tryckfrihetsförordningens forstand. I mangel af udtrykkelige regler herom har grænsedragningen bygget på retspraksis, jfr. herved *Elsin*, a.st. side 15 ff. og prop. 1975/76:160 side 123 ff., hvor det om retsstillingen sammenfattende hedder:

> »Om mottagaren av ett personligt meddelande överlämner dette til myndigheten eller låter diarieföra eller förvara det hos myndighet, blir handlingen allmän. En skrivelse som är avsedd at inverka på utgången av ett i tjänsten handlagt ärende måste anses som allmän handling. Ett meddelande som lämnas en tjänsteman personligen anses som allmän handling, om meddelandet påvisbart inverkat på ett beslut i tjänsten. Ett visst utrymme finns emellertid för privata meddelanden, och utslagsgivande blir därför omständigheterna i det särskilda fallet och vikten av de intressen som talar i den ena eller andra riktningen. Mycket starka skäl anses böra finnas för at offentlighetsprincipen skall få sättas åsido.«

Ved grundlovsrevisionen i 1976 er der i TF, 2. kap., § 4, indsat en udtrykkelig bestemmelse om spørgsmålet af følgende ordlyd:

> »4 § Brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innahar befattning vid myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och ej är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning.«

Forbeholdet om, at underhåndsbreve, der alene er sendt til den pågældende i hans egenskab af indehaver af en anden stilling, ikke er undergivet offentlighed, sigter efter motiverne navnlig til politikere og faglige tillidsmænd, der modtager breve med henblik på en politisk eller faglig stillingtagen. Det er i så fald uden betydning, om brevet i øvrigt vedrører spørgsmål, som hører under deres embedsvirksomhed, jfr. prop. 1975/76:160 side 127.

3°. Som anført under pkt. 2° opstiller den svenske tryckfrihetsförordning ikke noget krav om, at dokumenter for at være omfattet af offentlighedsordningen skal kunne henføres til en bestemt sag. En anden ting er, at det efter omstændighederne kan være af betydning for aktindsigtens omfang, om dokumentet har relation til en sag, jfr. f. eks. bestemmelsen i TF, 2. kap., § 9, som affattet i 1976 om »minnesanteckningar« og nedenfor kapitel IX side 212.

Adgangen til aktindsigt vedrører derfor principielt enhver »allmän handling« (jfr. herom ovenfor 2°), der enten er »innkommen« til eller »upprättat« af en offentlig myndighed, forudsat at den ikke er omfattet af en af sekretesslagens undtagelsesbestemmelser. Hvornår et dokument som »innkommit« eller »upprättat« bliver offentligt tilgængeligt, kan ikke afgøres på grundlag af disse udtryks umiddelbare faktiske betydning, men er gjort til genstand for en udførlig retlig regulering i tryckfrihetsförordningen, senest §§ 6 og 7 som affattet ved grundlovsrevisionen i 1976. Det er fundet mest hensigtsmæssigt at beskrive retstilstanden i Sverige på dette punkt i forbindelse med spørgsmålet om adgangen til at undtage dokumenter af hensyn til myndighedernes interne beslutningsproces. Der henvises derfor til det nedenfor i kapitel IX side 210 f anførte.

Det manglende krav om sagsrelation indebærer i sig selv, at offentlige myndigheders journaler, registre, kartoteker osv. er undergivet adgangen til aktindsigt. Dette følger endvidere direkte af tryckfrihetsförordningens § 7 som affattet i 1976, der bl. a. indeholder en bestemmelse om, hvornår »diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som föres fortlöpande« skal anses som »upprättat«. Det anførte gælder ikke blot de egentlige fortegnelser over indgåede og udgåede skrivelser m. v., men i princippet ethvert person- eller sagskartotek, som myndighederne udarbejder til brug for sagsbehandlingen. Til illustration af det anførte kan henvises til *JO 1968* side 500, hvor kommunale boliganvisningskontorers kartoteker over boligsøgende blev anset for »allmän handling« med den virkning, at der efter tryckfrihetsförordningens almindelige regler er adgang til ikke

blot at gennemse dem, men også at afskrive eller på anden måde afbilde dem, f. eks. ved mikrofotografering.

Som anført ovenfor i kapitel VI bygger den svenske offentlighedslovgivning derimod i princippet på et krav om, at den, der ønsker aktindsigt, skal identificere det eller de dokumenter, han ønsker at blive gjort bekendt med. Ud fra dette synspunkt har ombudsmandsinstitutionen givet udtryk for, at offentlighedsprincippet ikke giver adgang til at gennemgå en myndigheds arkiv, jfr. *JO 1969* side 314.

Tryckfrihetsförordningen indeholder ingen udtrykkelige regler om myndighedernes adgang til at udskille dokumenter, der har karakter af »allmänna handlingar«, f. eks. i et konkret tilfælde efter begæring af den, der har indsendt et dokument, eller generelt som led i almindelig kassationsproces. Spørgsmålet synes heller ikke at have været genstand for overvejelser i forbindelse med den senest gennemførte revision af tryckfrihetsförordningen.

Sekretesslagens detaillerede regulering af, efter hvilke åremål sekretessbelagte dokumenter mister karakteren af »hemliga handlingar«, synes dog utvivlsomt at bygge på en forudsætning om, at myndighederne ikke i større almindelighed har adgang til at destruere »allmänna handlingar« som led i en generel kassationsproces. Dette er da også antaget i den juridiske litteratur, jfr. herved *Elsin* a.st. side 10:

> »Alla hos stats- eller kommunalmyndighet förvarade handlingar är alltså allmänna handlingar. Bestämningen [i.e. TF, 2. kap. § 2] förutsätter för att offentlighetsprincipens syfte skall tillgodoses att handlingar i erforderlig utsträckning förvaras hos myndigheterna. Handlingar skulle kunna utgaltras i sådan omfatning att den fria insynen över myndigheternas åtgärder försvårades eller förhindrades. Dette spörsmål är emellertid inte reglerat i tryckfrihetsförordningen och tillräckliga skäl att införa bestämmelser härom har icke ansetts föreligga. Uppenbart är likväl att en utgallring av dylik omfattning strider mot de grundsatser, på vilka reglerna om allmänna handlingars offentlighet vilar. Å andra sidan torde hinder icke böra möta mot en utgallring av handlingar som är av mindre betydelse, även om dessa på grund av sekretessbestämmelser icke varit fritt tilgängliga.«

Det forhold, at dokumenter ved fremsendelsen til en offentlig myndighed får karakter af »allmänna handlingar«, må endvidere indebære, at myndigheden er afskåret fra senere efter begæring af afsenderen at tilbagesende dokumentet uden at sikre sig kopi, der i givet fald kan udleveres til offentligheden. Det må principielt gælde, selv om afsenderen fejlagtigt er gået ud fra, at dokumentet kunne hemmeligholdes som fortroligt, jfr. således *JO 1971* side 348 om tilbagesendelse af ansøgninger i en ansættelsessag. I vejledningen om offentlighedsreglerne »Offentlighetsprincipen och Myndigheterna« (8. udg. 1976) side 16 synes det dog at være forudsat, at en tjenestemand efter omstændighederne er berettiget til at tilbagesende et som fortroligt betegnet underhåndsbrev, hvis afsenderen anmoder herom. Sådan tilbagesendelse skal dog formentlig i givet fald ske straks efter dokumentets modtagelse.

4°. Den svenske tryckfrihetsförordning indeholder ingen bestemmelse svarende til den danske offentlighedslovs § 4, der foreskriver, at mundtligt meddelte oplysninger skal nedfældes skriftligt med henblik på i givet fald at kunne stilles til rådighed for den, der begærer aktindsigt. Sådanne regler er heller ikke i øvrigt almindeligt foreskrevet, jfr. dog nedenfor under b. om forvaltningslovens § 16. Det anses dog for god forvaltningsskik at nedfælde mundtligt meddelte oplysninger skriftligt, og dette sker utvivlsomt også i betydelig udstrækning i praksis, jfr. herved *Hellners*, Förvaltningslagen med kommentarer (1975) side 177 f. med henvisning til forarbejderne til forvaltningsloven.

I det omfang, sådan notering af mundtligt meddelte - eller internt tilvejebragte - oplysninger (f. eks. ved besigtigelser) nedfældes skriftligt, opstår spørgsmålet, om dokumentet får karakter af »allmän handling« eller må anses for omfattet af undtagelsesadgangen for internt arbejdsmateriale. Efter de hidtil gældende regler synes retstilstanden i overensstemmelse med forarbejderne til TF, 2. kap., § 4, om minnesanteckningar at være, at sådanne notater er undergivet aktindsigt, når de er »upprättade«, jfr. herved den nedenfor i kapitel IX side 208 gengivne udtalelse i SOU 1947:60 side 220 samt de i samme kapitel side 208 f anførte principielle afgørelser fra regeringsretten og ombudsmandsinstitutionen. Offentlighetskommitéen har dog i betænkningen SOU 1966:60 side 136 oplyst, at »en viss tendens har uppkommit att betrakta sådana anteckningar genom vilka sakupplysningar tillförs ett ärende, såsom minnesanteckningar, över vilka tjänstman principiellt kan förfoga«, jfr. herved også *Eilschou Holm* i UfR 1970 B side 155 f. At bestemmelsen i praksis ofte - med urette - bruges til at hemmeligholde mundtligt meddelte eller på anden tilsvarende måde tilvejebragte oplysninger, er endvidere påpeget af ombudsmandsinstitutionen under remissbehandlingen af Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittéens lovudkast, jfr. prop 1975/76: 160 side 162.

I TF, 2. kap., § 9, der afløser den hidtidige bestemmelse i § 4, er det derfor nu udtrykkeligt fastslået, at et notat ikke har karakter af »minnesanteckningar« »till den del den har tillfört ärendet sakuppgift«. I bemærkningerne til propositionen er det om denne præcisering af bestemmelsen alene oplyst, at den tjener til undgåelse af misforståelser, hvorimod egentlige fortolkningsbidrag ikke anføres.

En nærmere vurdering af retstilstanden i Sverige i denne henseende er på baggrund af det anførte vanskelig at foretage, men følgende almindelige synspunkter synes dog at kunne lægges til grund:

aa) Hverken efter tryckfrihetsförordningen eller andre regler har myndighederne nogen almindelig pligt til at foretage notat om mundtligt meddelte oplysninger eller oplysninger, som myndigheden på forhånd er i besiddelse af, og som ikke fremgår af dokumenter, der er undergivet aktindsigt, jfr. dog om den særlige bestemmelse om oplysninger fra en sags parter i forvaltningslovens § 16 nedenfor under pkt. b.

bb) I det omfang, mundtligt meddelte oplysninger nedfældes skriftligt, vil notaterne herom være allmänna handlingar, som er undergivet aktindsigt efter tryckfrihetsförordningens almindelige regler. Dette gælder uanset formen for noteringen, dvs. ikke blot selvstændige notater, men også blotte påtegninger på de øvrige sagsakter.

cc) Notater om mundtligt meddelte oplysninger, der hører til en bestemt sag, vil være undergivet aktindsigt, når de er »upprättade«, dvs. enten når de er »expedierade«, eller hvis dette ikke sker, når sagen »slutbehandats«. Dette indebærer, at sådanne notater i praksis ofte først vil blive undergivet aktindsigt, når den pågældende sag er afsluttet.

dd) Efter den nye bestemmelse i TF, 2. kap., § 9, vil et dokument ikke kunne anses for »minnesanteckning« »… till den del den har tillfört ärendet sakuppgift«. Dette må formentligt forstås således, at myndighederne i tilfælde, hvor et dokument dels indeholder interne overvejelser med hensyn til en sags afgørelse dels gengiver mundtligt meddelte oplysninger, har pligt til at udlevere den sidstnævnte del af dokumentet eller i hvert fald drage omsorg for, at oplysningerne bliver tilgængelige for offentligheden.

ee) Den nævnte bestemmelse i TF, 2. kap., § 9, indebærer, at offentligheden skal have adgang til at blive gjort bekendt med noterede »sakuppgifter«. Hverken selve bestemmelsen eller dens forarbejder indeholder så vidt ses bidrag til belysning af dette udtryks rækkevidde. Heller ikke praksis i relation til den hidtidige retstilstand, som bestemmelsen angives at være i overensstemmelse med, synes at give sikre holdepunkter for en bedømmelse heraf. Det må dog anses for utvivlsomt, at udtrykket først og fremmest sigter til oplysninger af faktisk karakter, omend det muligvis ikke tør anses for begrænset hertil. Endvidere er det antagelig en forudsætning, at oplysningerne er af betydning for den pågældende sag, omend der næppe kan opstilles noget væsentlighedskrav svarende til den danske offentlighedslovs § 4.

b. Förvaltningslagen.

Den svenske forvaltningslovs § 14 fastslår, at parter i en forvaltningssag (som afgrænset efter lovens §§ 2 og 3) har ret til aktindsigt alene med de begrænsninger, der følger af sekretesslagens § 39, stk. 2. Aktindsigtens genstand betegnes som ». . . det som tillförts ärendet«, og det fremgår klart af bestemmelsens 2. stk., at dette udtryk har et videregående indhold end begrebet »allmän handling« efter tryckfrihetsförordningen (jfr. udtrykket ». . . annat material än allmän handling«). Bestemmelsen giver således en part en vis adgang til at blive gjort bekendt med internt arbejdsmateriale (der ikke efter TF er »allmänna handlingar«), ligesom en part principielt er berettiget til at blive gjort bekendt med mundtligt meddelte oplysninger - uanset om de er noteret ned eller ej. Endvidere har parten adgang til at blive gjort bekendt med genstande, der ikke kan betegnes som dokumenter, f. eks. ting, der tjener som bevismateriale i en bestemt sag, jfr. således *Hellners*, Förvaltningslagen med kommentarer (1975) side 159 f.

Efter den nævnte bestemmelse er det dog ikke alt materiale, der faktisk befinder sig i en sag, der er undergivet partsoffentlighed, idet det kræves, at materialet skal være »tillfört« sagen. Dette har navnlig betydning i forhold til dokumenter, der udarbejdes af den pågældende myndighed, og som ikke har karakter af »allmänna handlingar« i tryckfrihetsförordningens forstand, dvs. navnlig interne arbejdsdokumenter. I regeringsbemærkningerne til forvaltningslovforslaget hedder det herom, jfr. prop, 1971:30 side 442:

> »Som framhållits av regeringsrättens ledamöter torde minnesanteckning eller annan upptecknin, som avses i 2. kap. 4 § TF, inte generellt böra omfattas av parts rätt till insyn i utredningsmaterialet. Det bör ligga i myndighetens hand att avgöra om en sädan upptecknin skall tillföras ärendet eller inte. Innehåller upptecknin sakuppgifter, som är av betydelse för ärendets avgörande, bör den tillföras ärendet. I så fall bör självfallet ses till att parten på lämpligt sätt får kännedom om uppgifterna. Rör det sig däremot om en föredragningspromemoria, som utöver rättslig utredning endast innehåller en sammanställning av redan kommunicerat sakmaterial, synes bara undantagsvis kunna föreligga skäl att promemorian skall tillföras ärendet före avgörendet (jfr. KILU 1957:1 side 16).
> Handlingar, som avses i 2. kap 5 § andra stycket tredje punkten TF, torde i regel böra betraktas som tillförda det ärende som de hänför sig til redan före ärendets avgörende. Även i frågå om sådana handlingar bör det ytterst ligga i myndighetens hand att avgöra när så skall anses vara fallet.«

Hellners, a.st., side 161 f. bemærker sammenfattende om spørgsmålet:

> »Även om det således ytterst ligger i myndighetens hand att avgöra om och när handling skall tillföras ett ärende, bör det givetvis fasthållas att ändamålet med 14 § är att garantera part en så vidsträckt aktinsyn som möjligt. I överensstämmelse härmed bör uppgifter som

är av betydelse för ärendets avgörande alltid tillföras ärendet. Muntliga upplysningar av sådant slag bör antecknas och anteckningarna tillföras ärendet. Likaså bör föremål o. d. som har betydelse för utredningen tillföras ärendet.«

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 14 om aktindsigt suppleres i § 15 af en bestemmelse om myndighedernes kommunikationspligt, dvs. pligt til af egen drift at underrette en part »… om det som tilförts ärendet genom annan än honom själv« og give ham lejlighed til at udtale sig herom. Genstanden for kommunikationspligten er således angivet på samme måde som genstanden for aktindsigt. Den automatiske underretningspligt efter § 15 aktualiserer imidlertid i højere grad spørgsmålet om, hvorvidt og på hvilken måde mundtligt meddelte oplysninger samt myndighedens egen forhåndsviden skal meddeles parten. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at det har været overvejet at lovfæste en generel notatpligt med hensyn til sådanne oplysninger, men at tanken er blevet opgivet på grund af tungtvejende administrative modhensyn, jfr. herved SOU 1968:27 side 167 ff. og prop. 1971:30, Del 2, side 468. Det har imidlertid samtidig været forudsat, at kommunikationspligten i praksis ofte vil indebære, at mundtligt meddelte oplysninger noteres ned, jfr. således udtrykkeligt prop. a.st. (»… torde i de flesta fall förutsätta att upplysningarna nedtecknats i skrift«). Dette synes også at være den almindelige opfattelse i praksis, jfr. f. eks. *JO 1975* side 480 f., hvor det bl. a. hedder:

»Det får självfallet inte förekomma att sökanden undanhålls ortsombuds upplysningar av den orsaken att ortsombudet valt att lämna sina upplysningar muntligt. I sådana fall ankommer det på den handläggande tjänstmannen hos nämnden att i en promemoria eller annorledes skriftligen dokumentera vad ortsombudet uppgivit samt underrätta parten om detta tillkommande material.«

I den nævnte regeringsproposition understreges det dog, at kommunikationspligten ikke uden videre omfatter oplysninger, som en myndighed på forhånd er i besiddelse af:

»Jag vill emellertid understryka att reglerna om kommunikationsplikt självfallet inte är avsedda att inkräkta på myndighetens rätt att utan redovisningsskyldighet i förhållande til parten utnyttja sin allmänna sakkunskap och erfarenhetsfond. Vad som t. ex. muntligen upplyses av någon som deltar i den slutliga handläggningen av ett ärende eller med andra ord i samband med själva beslutsfattandet omfattas inte av förvaltningslagens krav på kommunikation. Är sådan upplysning av väsentlig betydelse för ärendets avgörande, kan det dock i åtskilliga fall vara av värde för parten att få del av den redan innan ärendet avgörs. Det ligger emellertid i myndighetens hand att pröva i vad mån så bör ske. Parten kan givetvis också lämnas behövlig information genom at upplysningen redovisas i motiveringen till beslutet i ärendet.«

Der kan i denne forbindelse være anledning til at nævne, at en begrænset notatpligt følger af bestemmelsen i forvaltningslovens § 16, hvorefter mundtligt meddelte oplysninger fra en part skal »antecknas genom myndighets försorg i den utsträckning som det behövs«. Selv i dette tilfælde er notatpligten således ikke ubegrænset, men afhænger til dels af myndighedens eget skøn, jfr. i øvrigt om bestemmelsen *Hellners,* a.st. side 188ff.

Kommunikationspligten efter § 15 er ikke ubetinget foreskrevet, men kan bl. a. undlades, hvis det må anses for »uppenbart obehövligt«. Denne begrænsning har formentlig størst praktisk betydning i forhold til dokumenter, der udarbejdes af myndigheden selv, jfr. herved udtalelsen i *JO 1975 side 480:*

»Med denna bestämmelse vill man förhindra att myndigheterna grundar sina avgöranden på utredningsmaterial som är ofullständigt eller felaktigt. Med »det som tillförts ärendet« åsyftas således utredningsmaterialet, vare sig detta kommer utifrån eller utgörs av interna, inom myndigheten upprättade, handlingar. Sådana interna handlingar som endast innehåller sammanställning av i ärendet befintligt redan kommunicerat sakmateriel eller utredning i rättsfrågor behöver dock ej kommuniceras. Ej heller behöver man underrätta part om förslag eller utkast till beslut eller annat liknande hjälpmaterial hos myndigheten. Daremöt är en värderings- eller annan utredningspromemoria att hänföra till »det som tillförts ärendet«, också i det fall promemorian upprättats inom myndigheten. Detsamma gäller tjänstanteckningar och muntliga upplysningar, iakttagelser vid syn o.d.«

Der henvises i øvrigt til *Hellners,* a.st. side 176 ff. Hvad særlig angår parters adgang til at blive gjort bekendt med interne arbejdsdokumenter henvises i øvrigt til det nedenfor kapitel IX, side 212f anførte.

C. Udvalgets overvejelser.

1. Dokument begre bet.

Genstanden for aktindsigten efter den gældende offentlighedslov er betegnet som »dokumenter« uden nærmere angivelse eller definition af dette udtryks rækkevidde. Det antages i den juridiske litteratur, at lovens dokumentbegreb skal undergives en liberal fortolkning, der muliggør en tilpasning af lovens anvendelsesområde til den tekniske udvikling med hensyn til informationsopbevaring, og praksis er - i det omfang den forelig-

ger - i overensstemmelse hermed. Det er således i flere tilfælde antaget eller dog forudsat, at lovens dokumentbegreb også omfatter båndoptagelser.

Det anførte er dog ikke ensbetydende med, at også andet materiale end skrift- og dermed ligestillede aktstykker, der indsendes til eller udarbejdes af en offentlig myndighed, under alle omstændigheder kan anses for omfattet af loven. Formålet med den udvidende fortolkning af lovens dokumentbegreb har været at forhindre en begrænsning af lovens anvendelsesområde som følge af den tekniske udvikling, og materiale, der ikke i sig selv har karakter af skrift- eller aktstykker, tør derfor kun antages at være omfattet af loven i det omfang, det indgår i grundlaget for en sags afgørelse og opbevares sammen med sagens akter, jfr. således også *kommentaren* side 51. I tilfælde, hvor sådant materiale ikke tilsigter at erstatte eller supplere egentlige aktstykker og derfor har samme funktion som disse, men tilvejebringes i andet øjemed - f. eks. hvor fremstilling af materialet er målet i sig selv, såsom produktionen af film, radio- og TV-programmer osv., må adgangen til at blive gjort bekendt med materialet afhænge af særlige forskrifter herom, jfr. herved f. eks. radiospredningslovens § 20 og *Betænkning om bevarelse m. v. af radio- og TV-udsendelser* (Nr. 785/1976). Det anførte er ikke ensbetydende med, at radio- og TV-virksomhed som sådan ikke er omfattet af loven med den virkning, at dokumenter, der fremkommer i forbindelse hermed, principielt skulle være unddraget adgangen til aktindsigt, sml. herved ovenfor kapitel V side 109ff. Om de særlige vanskeligheder, dette giver anledning til navnlig i forhold til ophavsretsloven, henvises til det ovenfor kapitel III, side 77f. sammenholdt med bilag 12 anførte.

Det er udvalgets opfattelse, at fastlæggelsen af dokumentbegrebet efter den gældende lov har virket tilfredsstillende, og at der ikke i forbindelse med lovens revision kan antages at være noget behov for en tydeliggørelse af begrebets rækkevidde. En mere detailleret regulering heraf kunne tværtimod medvirke til en ikke ønskelig fastlåsning af dokumentbegrebet til de nu kendte former for informationsopbevaring. En almindeligt holdt tilkendegivelse i lovteksten af, at loven efter omstændighederne også finder anvendelse på andet materiale end aktstykker i traditionel forstand, må efter den hidtidige praksis anses for overflødig.

Udvalget finder dog, at der i forbindelse med lovrevisionen bør tages definitivt stilling til lovens rækkevidde for så vidt angår direkte acces til oplysninger, der er registreret i elektroniske databehandlingsanlæg (EDB-oplysninger). Som der nærmere er redegjort for i kapitel V, vil dette spørgsmål efter gennemførelsen af loven om offentlige myndigheders registre i det væsentlige fremtræde som et regelkrydningsproblem, der må løses efter den almindelige bestemmelse herom i offentlighedslovens § 13, stk. 4 (udvalgets lovudkast § 15, stk. 4). Retsstillingen vil herefter være den, at adgangen til at blive gjort bekendt med indførelser i de af registerloven omfattede registre alene skal bedømmes efter denne lov. Hermed er der imidlertid ikke i alle tilfælde gjort op med offentlighedslovens rækkevidde i forhold til EDB-oplysninger, idet loven om offentlige myndigheders registre som udgangspunkt kun gælder for registre, der indeholder personoplysninger, jfr. lovens § 1. Andre former for EDB-registre, f. eks. lagerstyringsregistre, eventuelt lovmodeller, er derimod ikke omfattet af registerloven og vil heller ikke administrativt kunne inddrages under loven. Spørgsmålet har dog for tiden kun ringe praktisk betydning.

Det lader sig efter udvalgets opfattelse ikke bestride, at en umiddelbar acces for såvel offentligheden som en sags parter til EDB-registrerede oplysninger i hvert fald i en overgangsperiode vil kunne rejse forskellige problemer. En adgang hertil kan således komme i konflikt med dataanlæggets kørselstidspunkter, der er fastlagt ud fra andre hensyn. Offentlighedslovens almindelige regler vil heller ikke give noget sikkert svar på, i hvilket omfang myndighederne i givet fald må anses for forpligtede til at udlevere oplysninger i bearbejdet form, herunder udarbejde dataprogrammer. Endvidere har en række af offentlighedslovens regler et mindre sikkert anvendelsesområde over for sådanne registre; det gælder f.

eks. individualiseringskravet efter § 1, stk. 2, undtagelsesadgangen for internt arbejdsmateriale (§ 5, nr. 3) samt regien i § 8 om, hvilken myndighed der er kompetent til at udlevere oplysninger. Disse vanskeligheder må erkendes ikke på tilfredsstillende måde at kunne løses alene gennem anvendelse af offentlighedslovens almindelige regler, der er udformet med henblik på dokumentindsigt. At acces til EDB-oplysninger nødvendiggør en særskilt regulering, bekræftes da også både af forarbejderne til lovforslaget om offentlige myndigheders registre og af erfaringerne fra Sverige. Sådanne særregler kan fastsættes enten - som i Sverige - ved en udbygning af reglerne i offentlighedslovgivningen eller ved særlig lovgivning. Når henses til, at langt den væsentligste del af offentlige myndigheders EDB-registre, *nemlig personregistrene*, som nævnt vil falde uden for offentlighedslovens anvendelsesområde samt til at elektronisk opbevarede data ikke uden videre kan sidestilles med sædvanlige dokumenter, *finder udvalget, at regler om umiddelbar acces til EDB-registrerede oplysninger ikke - i hvert fald ikke på nuværende tidspunkt - bør fastlægges i offentlighedsloven.* Dette bør dog efter udvalgets opfattelse ikke gælde ubetinget.

Efter lovens § 3, nr. 2 (udkastets § 5, stk. 1, nr. 2) omfatter adgangen til at få oplysninger, indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende en sags dokumenter. Sådanne registre m. v. har hidtil i alle tilfælde været manuelt betjente og har som oftest været ført i form af journalkort eller -bøger. Inden for de sidste par år har man dog i enkelte styrelser på forsøgsbasis afprøvet journalsystemer, der anvender elektronisk databehandling, og sådanne systemer vil antagelig i løbet af få år - i hvert fald i et vist omfang - erstatte de traditionelle journaliseringsmetoder.

De hensyn, der ligger til grund for adgangen efter lovens § 3, nr. 2 (udkastets § 5, stk. 1, nr. 2) til at blive gjort bekendt med journalindførelser m. v. vedrørende en bestemt sags dokumenter, og som er begrundet i ønsket om at sikre såvel offentligheden som en sags parter kontrolmuligheder med hensyn til aktindsigtens gennemførelse, gør sig naturligvis gældende uafhængigt af, på hvilken måde journalen føres. Regler svarende til den nævnte bestemmelse findes imidlertid ikke i registerloven og vil - såfremt der overhovedet fastsættes særlige regler om disse registre - næppe med sikkerhed blive indeholdt heri, idet reglerne formentlig i givet fald vil blive af rent intern karakter. Efter udvalgets opfattelse må det tillægges betydelig vægt, at adgangen til at blive gjort bekendt med journalindførelser vedrørende en sags dokumenter ikke udhules som følge af den tekniske udvikling. Når henses hertil samt til, at journalisering ved hjælp af elektronisk databehandling allerede af hensyn til den administrative benyttelse af systemet er indrettet således, at journalindførelserne vedrørende den enkelte sag kan fremkaldes øjeblikkeligt i form af skærmbilleder eller udskrifter, finder udvalget det rettest at fastholde rækkevidden af bestemmelsen i den gældende lovs § 3, nr. 2, også i forhold til EDB-styrede journaliseringssystemer.

Udvalget foreslår herefter i forbindelse med offentlighedslovens revision udtrykkeligt præciseret i loven, at indførelser i registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, ikke anses som dokumenter i lovens forstand dog bortset fra fortegnelser m. v. vedrørende en sags dokumenter. Der henvises til udvalgets lovudkast § 5, stk. 2.

Dette forslag indebærer selvsagt ikke, at offentlighedsloven ikke finder anvendelse i tilfælde, hvor registeroplysninger indgår i en sag, som er eller har været til behandling hos den registeransvarlige myndighed eller en anden myndighed. Dette gælder ikke blot i tilfælde, hvor oplysningerne foreligger i form af en udskrift og dermed indeholdes i et egentligt dokument, men også hvor de benyttes i sagen efter opslag i registeret, f. eks. via en dataskærm. I så fald vil myndighederne efter bestemmelsen i lovens § 4 (udvalgets lovudkast § 8) have pligt til at gøre notat om oplysningernes indhold på samme måde som mundtligt meddelte oplysninger. Dette er da også præciseret i bemærkningerne til lovforslaget om offentlige myndigheders registre, jfr. F.T. 1976/77, tillæg A, sp. 3664.

Den af udvalget foreslåede bestemmelse om EDB-oplysninger tilsigter således alene at fastslå, at der ikke efter loven om offentlighed i forvaltningen er umiddelbar acces til selve EDB-registeret. (bortset fra journalregistre m. v.)

2. Hvilke dokumenter bør være omfattet af loven?

Efter den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 3 omfatter adgangen til aktindsigt principielt alle dokumenter vedrørende den pågældende sag, herunder også indførelser i journaler, registre m. v. vedrørende sagen, alene med de begrænsninger, der følger af undtagelsesbestemmelserne i §§ 2 og 5. Som nærmere anført under beskrivelsen af gældende ret kan bestemmelsens rækkevidde dog ikke fastlægges alene på grundlag af ordlyden, men må i forskellige henseender undergives en indskrænkende fortolkning.

For det første må bestemmelsen - ligesom loven i almindelighed - antages at bygge på en forudsætning om, at dokumenter kun bliver undergivet aktindsigt efter loven, såfremt de modtages af eller afsendes fra en forvaltningsmyndighed som led i en administrativ sagsbehandling. Med denne begrænsning af lovens rækkevidde har det navnlig været tanken at afskære aktindsigt med hensyn til dokumenter, der blot opbevares eller befordres af en forvaltningsmyndighed eller alene gøres til genstand for en teknisk bearbejdning af myndigheden. Det gælder således også for egentlige dokumenter, at de skal have karakter af aktstykker for at blive omfattet af loven, sml. ovenfor under 1 om det beslægtede problem med hensyn til andre genstande end skriftstykker i traditionel forstand.

At eksempelvis dokumenter, der af private indleveres til postbesørgelse hos postvæsenet, ikke bør være omfattet af loven, er da også efter udvalgets opfattelse indlysende. Det samme gælder imidlertid ligeledes dokumenter, der af private indleveres til opbevaring i det offentliges arkiver m. v. - ofte med klausuler om hemmeligholdelse i en kortere eller længere årrække. Såfremt offentlighedsloven blev gjort anvendelig på private arkivalier, måtte det befrygtes, at indlevering af sådanne dokumenter i en række tilfælde ville blive undladt til skade navnlig for forskningen. Heller ikke i tilfælde, hvor dokumenter alene indleveres til forvaltningsmyndigheder med henblik på en teknisk eller anden dermed ligestillet bearbejdning, såsom stempling, legalisering o. lign., bør de være undergivet aktindsigt. Tilsvarende begrænsninger af offentlighedsprincippets rækkevidde gælder da også i Norge og Sverige og bør efter udvalgets opfattelse fastholdes i forbindelse med den kommende revision af offentlighedsloven. Udvalget skønner det ikke påkrævet, at der foretages nogen præcisering af retstilstandens indhold i denne henseende.

Dernæst er bestemmelsen i lovens § 3 heller ikke blevet anset for at være til hinder for, at dokumenter udskilles fra en sag som led i en generel kassationsproces eller i konkrete tilfælde, hvor dokumentets fremsendelse beror på en åbenbar fejltagelse. Udvalget finder heller ikke, at disse modifikationer fra hovedreglen om, at alle til en sag hørende dokumenter er undergivet aktindsigt, behøver nogen særskilt, udtrykkelig regulering, men forudsætter, at den gældende retstilstand i det hele opretholdes uændret i forbindelse med lovrevisionen. For så vidt angår opbevaring af arkivalier er det således udvalgets opfattelse, at offentlighedsloven alene bør være til hinder for kassation, der ikke tjener noget sagligt formål, dvs. navnlig finder sted for at komme uden om adgangen til aktindsigt. Nogen generel opbevaringspligt for et bestemt tidsrum af hensyn til offentlighedsloven er det da næppe heller muligt at opstille, idet behovet for at udskille, herunder kassere aktstykker, kan variere meget fra sagsområde til sagsområde. Det af folketingets ombudsmand rejste spørgsmål om opbevaring af materiale, der har dannet grundlag for udarbejdelsen af radio- og TV-udsendelser, bør efter udvalgets opfattelse derfor ikke bero på reglerne i offentlighedsloven, men på særlige forskrifter herom, sml. herved for så vidt angår udsendelserne i sig selv, betænkning nr. 785/1976 om bevarelse m. v. af radio- og TV-udsendelser.

At adgangen til aktindsigt med de nævnte begrænsninger vedrører alle til en sag hørende dokumenter, der ikke omfattes af lovens undtagelsesbestemmelser, indebærer, at både dokumenter, der indsendes til en myndighed, og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed, er undergivet offentlighed. Den danske offentlighedslov indeholder ikke som den tilsvarende norske og svenske lovgivning nogen nærmere præcisering af, hvornår henholdsvis til myndigheden indsendte og af denne oprettede dokumenter bliver offentligt tilgængelige. Det er dog i lovens § 3, nr. 1, udtrykkeligt angivet, at genparter af en myndigheds udgående skrivelser først kan forlanges udleveret, når skrivelsen må antages at være kommet frem til adressaten.

Udvalget har overvejet, om der måtte være behov for i videre omfang at regulere spørgsmålet om, fra hvilket tidspunkt dokumenter bliver undergivet offentlighedsadgangen. Hvad angår dokumenter, der indsendes til eller på anden måde afgives til en offentlig myndighed, må det i mangel af en udtrykkelig regulering anses for givet, at retten til aktindsigt principielt kan gøres gældende, så snart dokumentet er modtaget af vedkommende myndighed. Med hjemmel i lovens § 8, stk. 2, (udkastets § 13) vil der dog kunne træffes bestemmelse om at udskyde tidspunktet for aktindsigt, såfremt dette er påkrævet af hensyn til sagens ekspedition. Adgangen til at blive gjort bekendt med indkomne dokumenter må efter udvalgets opfattelse anses for tilfredsstillende fastlagt efter den gældende retstilstand, og en nærmere præcisering af denne ved udtrykkelige regler skønnes overflødig. Som anført ovenfor i afsnittet om gældende ret kan det give anledning til nogen tvivl, under hvilke betingelser dokumenter, der udarbejdes af en myndighed som led i sagsbehandlingen og ikke afgives til udenforstående, falder uden for undtagelsesbestemmelsen for internt arbejdsmateriale, og i bekræftende fald fra hvilket tidspunkt dokumenterne da skal anses for offentligt tilgængelige. En mere definitiv stillingtagen hertil må efter udvalgets opfattelse anses for ønskelig i forbindelse med lovrevisionen, men begge spørgsmål har så nær sammenhæng med undtagelsesadgangen for internt arbejdsmateriale, at reguleringen mest hensigtmæssigt kan gennemføres ved udformningen af bestemmelsen herom. Der henvises til udvalgets lovudkast § 9, stk. 1, samt nedenfor i kapitel IX, side 214ff.

Den gældende lov indeholder ingen angivelse af, under hvilke betingelser et dokument skal anses for at høre til en bestemt sag. Spørgsmålet har navnlig praktisk betydning i tilfælde, hvor der fremsættes begæring om at blive gjort bekendt med samtlige dokumenter i en sag, idet myndighederne da må tage stilling til, hvilke dokumenter der omfattes af begæringen. Udvalget finder dog ikke spørgsmålet egnet til nogen udtrykkelig regulering, men forudsætter at afgrænsningen også efter lovrevisionen vil ske i overensstemmelse med de hidtidige retningslinier, der er beskrevet i afsnittet om gældende ret ovenfor side 140.

3. Særligt om adgangen til at blive gjort bekendt med oplysninger af faktisk karakter.

Bestemmelsen i den gældende lovs § 4 vedrører efter sin ordlyd myndighedernes forpligtelse til at gøre notat om mundtligt meddelte oplysninger af faktisk karakter og fastsætter endvidere, at adgangen til aktindsigt efter lovens almindelige regler også omfatter sådanne nednoterede oplysninger.

Som der nærmere er redegjort for i afsnittet om gældende ret, er det imidlertid i den juridiske litteratur og til dels i praksis antaget, at navnlig det sidstnævnte element i bestemmelsen har en principielt videregående rækkevidde, end ordlyden tilsiger. Bestemmelsen antages således ikke blot at regulere adgangen til at blive gjort bekendt med faktiske oplysninger, som der har været pligt til at notere, men principielt med enhver konkret faktisk oplysning af væsentlig betydning for sagens afgørelse, som alene fremgår af den del af det skriftlige afgørelsesgrundlag, der ikke er undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler, dvs. navnlig interne arbejdsdokumenter og efter omstændighederne ældre dokumenter samt andre dokumenter, der undtages fra adgangen til aktindsigt på grund af dokumentets funktion (f. eks. dokumenter til brug for den politiske

beslutningsproces og brevveksling med sagkyndige). Hermed regulerer bestemmelsen imidlertid to principielt forskellige spørgsmål, nemlig dels myndighedernes pligt til at notere oplysninger af faktisk karakter (»notatpligten«), dels adgangen til at blive gjort bekendt med sådanne oplysninger, der alene fremgår af dokumenter, der ikke er undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler (»ekstraheringspligten«).

Udvalget finder det utvivlsomt, at begge spørgsmål bør være reguleret i loven, men er samtidig af den opfattelse, at den gældende bestemmelse i lovens § 4 ikke på en tilstrækkelig tydelig måde giver udtryk herfor. Efter det for udvalget oplyste er det da også justitsministeriets erfaring i forbindelse med lovens administration, at bestemmelsens formulering ikke sjældent giver anledning til misforståelser i praksis.

Udvalget har nærmere overvejet, hvorvidt den ønskelige tydeliggørelse af retstilstanden bør foreslås gennemført ved en ændret affattelse af den gældende lovs § 4, således at bestemmelsen som hidtil regulerer både notat- og ekstraheringspligten, eller om der bør udformes særskilte bestemmelser for de to spørgsmål.

Til støtte for den sidstnævnte løsning taler efter udvalgets opfattelse for det første, at spørgsmålet om ekstraheringspligtens udstrækning i praksis har størst betydning i forhold til interne arbejdsdokumenter og derfor navnlig synes at vedrøre udformningen af undtagelsesbestemmelsen herom. Dette gælder ret beset også spørgsmålet om adgangen til at blive gjort bekendt med de oplysninger, der er noteret ned til opfyldelse af notatpligten, idet sådanne notater enten må opfattes som selvstændige dokumenter, der ikke har karakter af internt arbejdsmateriale, eller som interne arbejdsdokumenter, for hvis vedkommende ekstraheringspligten imidlertid i så fald bør bedømmes på samme måde som i relation til andre interne arbejdsdokumenter. I begge tilfælde forekommer det mest naturligt at søge problemstillingen løst ved udformningen af undtagelsesbestemmelsen for internt arbejdsmateriale. Det bemærkes herved, at udvalget som nævnt ovenfor under pkt. 2 generelt foreslår spørgsmålet om, i hvilket omfang der bør være adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter, der udarbejdes af en myndighed og ikke afgives til udenforstående, løst ved udformningen af den nævnte undtagelsesbestemmelse. Adgangen til faktiske oplysninger i ældre dokumenter og andre dokumenter, der undtages fra adgangen til aktindsigt af hensyn til dokumentfunktionen, kan på tilsvarende måde hensigtsmæssigt løses ved udformningen af undtagelsesbestemmelserne herom.

Hertil kommer yderligere, at der - som gældende ret synes at bekræfte - ikke på forhånd er nogen formodning for, at beskaffenheden af de oplysninger, der bør være omfattet af henholdsvis notat- og ekstraheringspligten, er identisk.

Sammenfattende er det herefter udvalgets opfattelse, at myndighedernes pligt til at gøre notat om mundtligt meddelte eller på anden tilsvarende måde tilvejebragte oplysninger af faktisk karakter bør fastlægges i en særskilt bestemmelse, der systematisk bør placeres i forbindelse med bestemmelserne om myndighedernes pligt til at udfærdige postlister (udkastets § 6) og ansøgerlister (udkastets § 7). Reguleringen af, i hvilket omfang der skal være adgang til at blive gjort bekendt med faktiske oplysninger, der alene fremgår af dokumenter, der ikke i sig selv er omfattet af lovens almindelige regler, bør derimod fremtræde som modifikationer af undtagelsesbestemmelserne herom.

Om rækkevidden af de respektive bestemmelser om henholdsvis notat- og ekstraheringspligten skal udvalget nærmere anføre følgende:

a. Bestemmelsen om notatpligten.

Som anført i afsnittet om gældende ret ovenfor side 144 er de centrale spørgsmål i forbindelse med fastlæggelsen af notatpligtens rækkevidde dels (1°) *genstanden for notatpligten,* dvs. hvilke former for oplysninger der skal nedfældes skriftligt, dels (2°) *grundlaget for myndighedens kendskab til sådanne oplysninger,* dvs. spørgsmålet om både oplysninger fra udenforstående og oplysninger, som myndigheden selv har fremskaffet eller på forhånd er bekendt med,

skal noteres samt endelig (3°) spørgsmålet, *om notatpligten bør gælde for samtlige de sagstyper, der er omfattet af offentlighedsloven.*

ad 1°. I den gældende lovs § 4 beskrives de oplysninger, der er undergivet notatpligten, som »faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse«. Rækkevidden af dette udtryk synes ikke at have foreligget til mere principiel afgørelse i praksis eller at have givet anledning til mere indgående overvejelser i den juridiske litteratur. Det fremhæves således almindeligvis alene med henvisning til forarbejderne, at bestemmelsen omfatter oplysninger om sagens faktum i modsætning til argumenter eller tilkendegivelser af standpunkter eller andre former for subjektive vurderinger af sagens faktum. Dette kan imidlertid ikke karakteriseres som noget præcist fortolkningsbidrag, men må snarere betegnes som en angivelse af, hvilken ydre ramme der antages at gælde for notatpligtens udstrækning. Begrebet »faktisk oplysning« har så vidt ses heller ikke noget alment accepteret indhold og kan som følge af det anførte næppe antages at være særlig indarbejdet i praksis.

Udvalget må på denne baggrund anse det for ønskeligt, at det i forbindelse med lovrevisionen så vidt muligt mere præcist søges fastlagt, hvad der bør være notatpligtens genstand. Ved overvejelserne herom er det nærliggende at tage udgangspunkt i de synspunkter, der ligger til grund for formuleringen af den gældende bestemmelse herom i offentlighedslovens § 4.

Det er i afsnittet om gældende ret nærmere beskrevet, at bestemmelsen i lovens § 4, der svarer til kommissionsudkastets § 3, stk. 2, og partsoffentlighedslovens § 5, bygger på en afvejning af på den ene side ønsket om at sikre, at offentlighedsprincippet ikke udhules ved, at oplysninger indhentes mundtligt, og på den anden side hensynet til ikke i for høj grad at komplicere den administrative procedure og måske derved forringe myndighedernes beslutningsgrundlag. Denne afvejning er faldet ud til, at kun *væsentlige* oplysninger og kun oplysninger af *faktisk* karakter bør være omfattet af notatforpligtelsen. Hermed er bestemmelsen imidlertid - hvad offentlighedskommissionen var fuldt opmærksom på - i mindre grad blevet udtryk for et ønske om at sikre offentligheden et fuldstændigt kendskab til myndighedernes beslutningsgrundlag, men må snarere erkendes at have særlig relation til reglerne om partsoffentlighed - nemlig som en nødvendig forudsætning for, at en parts ret til kontradiktion kan blive fyldestgørende. Det er da også betegnende, at en tilsvarende notatpligt efter norsk og svensk ret - i det omfang, der overhovedet findes udtrykkelige regler herom - alene er foreskrevet i de respektive forvaltningslove.

Efter udvalgets opfattelse må det anses for utvivlsomt, at afgørende hensyn til forvaltningens effektivitet også fortsat nødvendiggør, at notatpligten begrænses til oplysninger, der er *væsentlige* for sagen. Noget vægtigt hensyn til offentligheden eller en sags parter taler da heller ikke for en registrering af oplysninger uden hensyn til deres formodede relevans for sagen. Hvad der nærmere ligger i væsentlighedskravet kan ikke fastlægges abstrakt, men må afhænge af det konkrete tilfælde. En rimelig tvivl med hensyn til en oplysnings formodede væsentlighed bør dog i reglen føre **til,** at oplysningen noteres, jfr. i øvrigt nedenfor under b.

Derimod må det erkendes, at hensynet til at sikre en konsekvent gennemførelse af offentlighedsprincippet i og for sig gør det ønskeligt, at notatpligten også gælder for oplysninger af rent vurderende karakter, der indhentes fra udenforstående, og som ofte træder i stedet for eller dog supplerer skriftlige udtalelser. Udvalget kan imidlertid tilslutte sig, at en udvidelse af notatpligten til sådanne oplysninger ikke for en realistisk vurdering kan anses for forsvarlig, idet den måtte befrygtes at lægge hindringer i vejen for det uformelle samarbejde mellem myndighederne indbyrdes og i forhold til udenforstående, som er en central bestanddel af det indarbejdede administrative system. En udvidelse af notatpligten af den nævnte karakter vil efter udvalgets opfattelse ikke kunne gennemføres, uden at det får uheldige virkninger for forvaltningens effektivitet.

Udvalget kan derfor ikke anbefale nogen principiel ændring af gældende ret for så vidt angår fastlæggelsen af notatpligtens genstand. Erkendelsen af, at bestemmelsen herom således fortsat i højere grad kommer til at tjene som en udbygning af reglerne om partsoffentlighed af hensyn til kontradiktionsadgangen, end som en forskrift, der skal sikre offentligheden så fyldestgørende information som muligt, bør imidlertid efter udvalgets opfattelse mere klart end hidtil tages i betragtning ved den nærmere fastlæggelse af dens rækkevidde.

Udvalget finder det således mindre relevant primært at lade notatpligtens udstrækning være afhængig af, om oplysninger *efter deres indhold* må karakteriseres som faktiske eller ej, idet der i højere grad synes at burde lægges vægt på, *hvilke funktioner oplysningerne tjener* som led i myndighedens sagsbehandling. Det afgørende bør efter udvalgets opfattelse i så henseende være, *om oplysningerne er af en sådan karakter, at de på væsentlig måde bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller på anden tilsvarende måde indgår som et væsentligt element blandt sagens faktiske omstændigheder.* Dette behøver ikke at 5 være tilfældet for oplysninger, der isoleret set gengiver (væsentlige) objektive kendsgerninger, f. eks. oplysninger om indholdet af gældende ret, relevante rets- eller administrative afgørelser osv., men kan omvendt være det for så vidt angår oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til forhold af betydning for bevisoptagelsen i sagen, f. eks. oplysninger om, at en ansøger til en offentlig stilling under tidligere beskæftigelse har udført arbejdet »langsomt« eller på anden måde været »forsømmelig«, sml. herved *F.O.B. 1971* side 100, der er omtalt ovenfor side 144 f samt udtalelsen fra den norske prop. nr. 3 (1976/77) side 79, der er gengivet overfor side 151. Notatpligten bør i konsekvens af det anførte hovedsynspunkt ikke være begrænset til oplysninger i deres umiddelbare og oprindelige form, men tillige omfatte oplysninger, der mundtligt tilgår myndigheden i bearbejdet form, dog kun for så vidt de i denne skikkelse kan tillægges bevismæssig eller anden tilsvarende betydning. Dette indebærer, at f. eks. statistisk materiale og andre tilsvarende sammenstillinger af oplysninger, der ikke er af konkret karakter, i reglen vil falde uden for notatpligten. Endvidere fører det nævnte hovedsynspunkt - i overensstemmelse me(gældende ret - til, at udenforståendes såvel som myndighedernes egne vurderinger med hensyn til sagens afgørelse eller af sagens enkelte elementer heller ikke omfattes af pligten til at gøre notat, idet sådanne vurderinger er uden egentlig bevismæssig betydning eller i øvrigt af betydning for tilvejebringelsen af klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder.

Udvalget finder sammenfattende at burde understrege, at det anførte næppe på væsentlige punkter adskiller sig fra, hvad der må antages at være gældende ret, men snarere har karakter af en præcisering af de almindelige synspunkter, der er og bør være afgørende for afgrænsningen af notatpligtens genstand. For at tydeliggøre dette foreslår udvalget udtrykket »faktiske oplysninger« erstattet af en formulering, der klarere angiver, at notatpligtens genstand er oplysninger, der vedrører en sags bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Der henvises nærmere til udvalgets lovudkast § 8 med bemærkninger ovenfor side 43 f.

Den nærmere sammenhæng mellem fastlæggelsen af notatpligtens genstand og partsoffentlighedsreglerne, som gældende ret bygger på, og som udvalget foreslår videreført, giver naturligt anledning til at overveje, om en bestemmelse af den nævnte karakter bør bevares i offentlighedsloven, såfremt partsoffentlighedsreglerne udskilles af denne lov som led i en almindelig forvaltningsprocesreform. Dette spørgsmål bør dog efter udvalgets opfattelse besvares bekræftende, dels fordi der ikke er anledning til generelt at forholde offentligheden adgang til oplysninger, som vil være undergivet partsoffentlighed, dels fordi det ikke er udelukket, at der efter de anførte synspunkter kan og bør være notatpligt i sager af generel beskaffenhed, der ikke omfattes af partsoffentlighedsreglerne.

ad 2°. Efter den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 4 er kravet med hensyn til grundlaget for myndighedens kendskab til oplysningerne udtrykt på den måde, at de skal være »mundtligt meddelt«. Som anført i afsnittet om gældende ret sigter dette først og fremmest til oplysninger, der meddeles myndigheden af udenforstående under møder, telefonisk eller på anden tilsvarende måde. Herudover er det i praksis med støtte i motivudtalelser antaget, at notatpligten også omfatter oplysninger, der udveksles mundtligt inden for samme myndighed, f. eks. mellem tjenestemænd, nævnsmedlemmer eller kommunalbestyrelsesmedlemmer indbyrdes. Det er antaget, men næppe endeligt afklaret, at bestemmelsen også forpligter en tjenestemand til at gøre notat om oplysninger, som han selv på forhånd er i besiddelse af, eller som han under sagens behandling bliver bekendt med ved besigtigelse eller på anden tilsvarende måde, f. eks. via en dataskærm, jfr. ovenfor side 146 og side 159f.

Det hovedsynspunkt, der som nærmere uddybet ovenfor under 1° ligger til grund for bestemmelsen om notatpligten, hvorefter denne navnlig er begrundet i ønsket om gennem partsoffentlighedsreglerne at sikre partskontradiktion, må efter udvalgets opfattelse naturligt føre til, at grundlaget for en myndigheds kendskab til oplysninger af den nævnte karakter ikke kan tillægges større betydning. Det afgørende ud fra dette hensyn må være at sikre, at alle væsentlige oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der ikke fremgår af sagens dokumenter, tilføres afgørelsesgrundlaget i skriftlig form. Hensynet til forvaltningens effektivitet ses ikke med rimelighed at kunne anføres imod en sådan fastlæggelse af notatpligten, allerede fordi den i betydelig udstrækning må antages at afspejle administrativ praksis. Såvel af hensyn til myndighedens egen interne sagsbehandling som af hensyn til en senere administrativ rekurs eller anden form for klagebehandling er det således af betydning at have sikkert kendskab til, hvilke væsentlige oplysninger myndigheden har været i besiddelse af. Udvalget foreslår derfor, at notatpligten skal omfatte enhver oplysning vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagen, og som ikke fremgår af sagens dokumenter.

ad 3°. Efter ordlyden af bestemmelsen i offentlighedslovens § 4 er notatpligten sat i relation til en oplysnings væsentlighed »for en sags afgørelse«. Det kan give anledning til tvivl, om det med dette udtryk har været tanken at begrænse notatpligten til sager, hvor der i traditionel forvaltningsretlig forstand skal træffes en afgørelse, eller om notatpligten må antages at gælde i samtlige de af loven omfattede sagstyper. Spørgsmålet, der ikke er berørt i lovmotiverne, kan ikke anses for afgjort i praksis, og retstilstanden må betegnes som uafklaret.

Besvarelsen af det rejste spørgsmål kan også de lege ferenda give anledning til ikke ubetydelig tvivl. For det første må det erkendes, at de almindelige hensyn, der som anført ovenfor under 1° har ført til at pålægge myndighederne notatpligt, ikke har noget sikkert anvendelsesområde i forhold til faktisk forvaltningsvirksomhed, hvor der næppe i traditionel forstand kan blive tale om kontradiktion for en sags parter. Dette gælder ikke mindst de betydelige dele af den sociale og sundhedsmæssige sektor, der går ud på institutions- eller ambulatorisk behandling, omsorgsarbejde, familierådgivning og anden klientvejledning osv. På den anden side skal man ikke være blind for, at almindelige synspunkter vedrørende den enkeltes medindflydelse og medbestemmelse i forbindelse med tilrettelæggelsen og gennemførelsen af et behandlingsforløb også på dette område ofte vil blive oplevet som værende af tilsvarende betydning som det krav om kontradiktion, der stilles i forhold til den mere traditionelle sagsbehandling. Det må imidlertid forekomme noget tvivlsomt, om ikke disse hensyn varetages bedre på anden måde end gennem foreskrivelse af en notatpligt.

Hertil kommer, at det i sig selv forekommer vanskeligt at afgrænse notatpligtens udstrækning inden for sådanne sagsområder, idet det synes mere kompliceret at foretage en væsentlighedsbedømmelse af indkomne oplysninger som led i en måske meget langvarig behand-

ling, hvis nærmere forløb på grund af diagnoseusikkerhed ikke kan forudsiges, end i en sædvanlig afgørelsessituation, hvor de mulige alternativer for sagens udfald langt oftere vil være kendt på forhånd. I forhold til andre former for faktisk forvaltningsvirksomhed, såsom undervisning, trafik, næringsdrift osv. synes der slet ikke at kunne angives noget klart grundlag for en væsentlighedsbedømmelse.

For det tredje må det tages i betragtning, at den tradition for skriftlighed, som kendetegner sagsbehandlingen i forbindelse med forvaltningsretlige afgørelser, ikke gør sig gældende med samme styrke og efter omstændighederne slet ikke inden for behandlingssektoren eller andre former for faktisk forvaltningsvirksomhed. Et krav om, at modtagne oplysninger skal noteres skriftligt, vil her kunne opfattes som en overdreven formalisme eller ligefrem som et brud på indarbejdede og hensigtsmæssige sagsbehandlingsformer, der kan være effektivitetsforringende.

Specielt for så vidt angår sygehusbehandling har arbejdsgruppen vedrørende adgangen til aktindsigt i sygejournaler givet udtryk for betænkeligheder ved, at offentlighedsprincippet udstrækkes til at gælde for denne del af behandlingssektoren, hvis ikke der samtidig gives mulighed for bl. a. generelt at begrænse adgangen til at blive gjort bekendt med faktiske oplysninger i sygejournaler. Der henvises nærmere til arbejdsgrupperapporten side 447f. Indirekte har arbejdsgruppen herved tillige gjort sig til talsmand for en begrænsning af notatpligten i sager om sygehusbehandling, for så vidt som det ville være urealistisk at foreskrive en notatpligt med hensyn til oplysninger, som ikke er undergivet offentlighed.

Uanset de anførte synspunkter er det udvalgets opfattelse, at notatpligten ikke på forhånd generelt bør begrænses til de egentlige afgørelsessager. Udvalget har herved lagt vægt på, at der inden for det meget brede og uensartede område, der dækkes af betegnelsen »faktisk forvaltningsvirksomhed«, meget vel kan tænkes sagstyper, hvor en notatpligt kan forekomme velbegrundet, således at en begrænsning af pligten til de egentlige afgørelsessager vil kunne vise sig at være for restriktiv. En nærmere vurdering heraf lader sig imidlertid ikke foretage abstrakt, men forudsætter en gennemgang af de enkelte sagsområder, som udvalget ikke finder det muligt at foretage i den foreliggende forbindelse.

Sammenfattende er det derfor udvalgets opfattelse, at notatpligten principielt bør gælde for samtlige de sagstyper, der er omfattet af loven, men at der i forbindelse med lovrevisionen bør tilvejebringes hjemmel for administrativt at undtage faktisk forvaltningsvirksomhed fra notatpligten i det omfang, der skønnes at være behov herfor.

Det er i afsnittet om gældende ret nævnt, at folketingets ombudsmand på grundlag af forarbejderne til offentlighedsloven har antaget, at notatpligten ikke gælder sager med kun een part, og hvor de pågældende oplysninger er meddelt af parten selv. Ombudsmanden har dog samtidig henstillet til udvalgets overvejelse, om denne begrænsning af notatpligten bør opretholdes, navnlig i de sager, der er undergivet almindelig offentlighed.

Den nævnte begrænsning af notatpligten, som var forudsat i relation til partsoffentlighedsloven, og som ombudsmanden antager også gælder i relation til offentlighedsloven, har antagelig sammenhæng med, at det af hensyn til partens kontradiktionsadgang må anses for overflødigt at notere de af ham selv tilvejebragte oplysninger. Udvalget kan imidlertid tiltræde ombudsmandens vurdering af, at der ikke efter offentlighedslovens gennemførelse er tilstrækkeligt grundlag for at opretholde begrænsningen, idet offentlighedens adgang til at blive gjort bekendt med oplysningerne derved afskæres. Hertil kommer, at det principielt også i forhold til parten selv kan have en væsentlig betydning, at oplysningerne noteres, idet han derved får mulighed for at kontrollere, om myndigheden har opfattet oplysningerne korrekt. En opgivelse af begrænsningen kan ikke antages at være forbundet med noget nævneværdigt merarbejde for administrationen.

Udvalget foreslår herefter notatpligten udvidet til også at gælde sager med kun een part, og hvor oplysninger meddeles

af denne. Det vil efter udvalgets opfattelse være tilstrækkeligt, at dette præciseres i bemærkningerne til den kommende bestemmelse om notatpligten.

b. Særligt om ekstraheringspligten.

Som anført ovenfor side 162 opstår spørgsmålet om, hvorvidt og i hvilket omfang myndighederne skal være undergivet en ekstraheringspligt med hensyn til oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, kun i de tilfælde, hvor sådanne oplysninger fremgår af dokumenter, der ikke er undergivet aktindsigt. Dette vil i praksis navnlig kunne forekomme i forhold til interne arbejdsdokumenter, dels i tilfælde, hvor oplysninger, som vedkommende myndighed efter bestemmelsen i lovens § 4 (udkastets § 8) har haft pligt til at notere, er optegnet i sådanne dokumenter, dels i tilfælde, hvor oplysninger af den nævnte karakter fremgår af tilakterede interne arbejdsdokumenter fra andre sager eller fra myndighedens interne registre. Det vil dog efter omstændighederne også kunne forekomme, at oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder alene findes i andre dokumenter, der undtages fra adgangen til aktindsigt af hensyn til dokumentfunktionen (f. eks. de af lovens §§ 5, nr. 1, 2 og 7 (udkastets § 10) omfattede dokumenter) eller i ældre dokumenter, der som følge af reglerne om lovens rækkevidde tilbage i tiden falder uden for adgangen til aktindsigt.

Efter gældende ret er det utvivlsomt, at ekstraheringspligten gælder i de tilfælde, hvor oplysninger som led i opfyldelsen af notatpligten noteres i interne arbejdsdokumenter, men det kan ikke anses for afklaret, om der også er pligt til at ekstrahere oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder fra tilakterede interne arbejdsdokumenter, herunder interne registre, samt fra ældre dokumenter eller de. af lovens § 5, nr. 1, 2 og 7, omfattede dokumenter.

Efter udvalgets opfattelse må de almindelige synspunkter, der har ført til at pålægge myndighederne en notatpligt, naturligt yderligere medføre, at der bør være adgang til at blive gjort bekendt med enhver væsentlig oplysning vedrørende en sags faktiske omstændigheder, uanset på hvilken måde myndigheden er kommet i besiddelse af oplysningen, og uanset hvor den er gengivet blandt sagens akter. Begrænsninger i adgangen til at blive gjort bekendt med sådanne oplysninger bør alene være begrundet i oplysningernes indhold, jfr. herved lovens § 2 (udkastets § 11). Det kan efter udvalgets bedømmelse ikke med rimelighed antages, at det vil være forbundet med administrative betænkeligheder at udstrække ekstraheringspligten så vidt.

Der rejser sig dog det spørgsmål, om afgrænsningen af de oplysninger, der bør være undergivet ekstraheringspligten, falder sammen med afgrænsningen af notatpligtens genstand. Det synes navnlig at kunne overvejes, om der bør stilles samme krav til en oplysnings *væsentlighed* for at aktualisere ekstraheringspligten som for pligten til at notere den på det skriftlige afgørelsesgrundlag.

Efter udvalgets opfattelse tilsiger hensynet til ikke unødigt at forøge myndighedernes arbejdsbyrde, at såvel notat - som ekstraheringspligten kun bør gælde for oplysninger, der er af væsentlig betydning for den sag, hvori de indgår. Den arbejdsbyrde, der vil være forbundet med at pålægge myndighederne ekstraheringspligt med hensyn til enhver oplysning af faktisk karakter, står efter udvalgets skøn ikke i rimeligt forhold til den interesse, offentligheden og en sags parter har i en så vidtgående oplysningsadgang, ligesom heller ikke forvaltningsretlige kontradiktionshensyn kan anføres til støtte herfor.

Hermed er det imidlertid ikke sagt, at væsentlighedsbedømmelsen stiller sig ensartet i de to situationer. Hvad angår notatpligten må det afgørende naturligvis være, hvorledes oplysningen på tidspunktet for dens modtagelse bedømmes for sagens forventede udfald. Indtræder dette tidspunkt på et tidligt stadium af sagsbehandlingen, hvor det er vanskeligt at bedømme sagens udfald, taler dette for en videregående notatpligt, end hvis oplysningen først modtages på et tidspunkt, hvor myndigheden internt har taget foreløbig stilling til, hvorledes sagen bør afgøres. På tilsvarende måde bør omfanget af pligten til at ekstrahere oplysninger afhænge af, på hvilket tids-

punkt begæringen om aktindsigt fremsættes. Oplysninger, der oprindelig er blevet anset for værende af væsentlig betydning, og som derfor er noteret ned på sagens akter, viser sig på et senere stadium af sagsbehandlingen måske at være betydningsløse, og der synes da ikke at være rimelig anledning til at pålægge myndigheden at ekstrahere dem. Tidsfaktoren kan derfor efter omstændighederne have til følge, at notatpligten er videregående end ekstraheringspligten. Omvendt kan - som det er fremhævet i relation til gældende ret - det blotte forhold, at en oplysning er noteret ned uden samtidig stillingtagen til dens væsentlighed for sagen, indebære en vis forhåndsformodning for, at den ikke er blevet anset for betydningsløs, hvilket bør tages i betragtning som et moment ved afgørelsen af, om den er omfattet af ekstraheringspligten. Dette gælder selvsagt ikke i tilfælde, hvor oplysningerne automatisk tilgår sagen, f. eks. fra interne arbejdsdokumenter fra andre sager.

Efter udvalgets opfattelse er det ikke muligt at give udtryk for de nævnte forskelle i væsentlighedsbedømmelsen ved affattelsen af lovbestemmelserne om henholdsvis notatpligten og ekstraheringspligten, men væsentlighedskravets indhold og rækkevidde i de forskellige situationer må udfyldes konkret i de tilfælde, der opstår i praksis.

For så vidt angår den nærmere affattelse af bestemmelserne om ekstraheringspligten henvises til bestemmelserne i udvalgets lovudkast § 9, stk. 1, nr. 2, og stk. 2, § 10, stk. 2, og § 14, stk. 2.

4. Lovens rækkevidde tilbage i tiden.

De hensyn, der som anført i afsnittet om gældende ret ligger til grund for bestemmelserne i den gældende lovs § 13, stk. 2 og 3, hvorefter loven ikke kommer til anvendelse på dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller kommet i en myndigheds besiddelse før ikrafttrædelsen af henholdsvis offentlighedsloven og partsoffentlighedsloven, taler efter udvalgets opfattelse fortsat for, at loven ikke bør have virkning i forhold til sådanne dokumenter.

Udvalget finder derimod ikke, at der i forbindelse med gennemførelsen af en revideret offentlighedslov vil være noget behov for at begrænse denne lovs rækkevidde til dokumenter, der først udfærdiges eller kommer i en myndigheds besiddelse efter dens ikrafttræden. Der henvises nærmere herom til bemærkningerne til bestemmelsen i § 14, stk. 2, i udvalgets lovudkast.

Kapitel VIII: Almindelige synspunkter vedrørende udformningen af undtagelserne fra offentlighedsprincippet.

1. Indledning.

Det er en given ting, som da også bekræftes af erfaringerne fra samtlige lande, der har indført almindelige offentlighedsordninger, at offentlighedsprincippet ikke kan gennemføres uden begrænsninger, men at adgangen til at få oplysninger nødvendigvis i et vist omfang må indskrænkes af hensyn til offentlige eller private interesser. Hvorvidt og i hvilken udstrækning de forskellige beskyttelseshensyn bør tilgodeses i form af undtagelser fra adgangen til aktindsigt, giver imidlertid anledning til en række vanskelige afgrænsningsspørgsmål af principiel karakter. Dette gælder naturligvis i særlig grad spørgsmålet om, hvilke interesser der bør tillægges en sådan vægt, at de bør prioriteres højere end offentlighedens (eller en sags parters) adgang til at få informationer. Dette spørgsmål lader sig efter udvalgets opfattelse ikke besvare generelt, men forudsætter en nærmere analyse af de enkelte beskyttelsesinteressers begrundelse og betydning. Udvalget har fundet det mest hensigtsmæssigt - med udgangspunkt i den gældende lov - at inddele beskyttelsesbehovene i to hovedgrupper, nemlig dels de tilfælde, hvor fastsættelse af undtagelsesbestemmelser må overvejes på grund af *dokumentets funktion* som led i den administrative beslutningsproces (jfr. nedenfor kapitel IX), dels de tilfælde, hvor adgangen til aktindsigt giver anledning til betænkeligheder på grund af *dokumentindholdet* (jfr. nedenfor kapitel X og XI). Opdelingen er dog alene begrundet i fremstillingsmæssige hensyn og skyldes ikke, at der er tale om nogen klar, logisk forskel mellem de to hovedgrupper, der tværtimod ikke altid skarpt kan adskilles. Det bør i denne forbindelse yderligere understreges, at begge de nævnte hovedhensyn i et vist omfang indirekte er tilgodeset ved fastlæggelsen af lovens organisatoriske og saglige anvendelsesområde, (jfr. herom kapitlerne IV og V), idet undtagelsen af navnlig bestemte sagsområder fra lovens almindelige anvendelsesområde kan gøre det upåkrævet at overveje særlige undtagelsesbestemmelser for bestemte dokumentfunktioner eller til beskyttelse af bestemte typer af oplysninger.

En anden central problemstilling i forbindelse med afgrænsningen af offentlighedsprincippet over for behovet for hemmeligholdelse er det mere lovteknisk prægede spørgsmål om, hvorledes eventuelle undtagelsesbestemmelser bør udformes. Udvalget vil i dette kapitel nærmere beskæftige sig med dette spørgsmål.

2. De principielle synspunkter.

Begrænsninger i adgangen til aktindsigt kan lovteknisk gennemføres på 2 principielt forskellige måder, der sædvanligvis betegnes henholdsvis »standardprincippet« og »enumerationsprincippet«.

Efter »standardprincippet« formuleres undtagelserne fra offentlighedsprincippet som generelle angivelser af de hensyn, der berettiger til at nægte dokumenter udleveret. Undtagelsesbestemmelser, der bygger på standardprincippet, angiver således ikke i sig selv, hvilke dokumenter der er undtaget fra adgangen til aktindsigt, men dette må afgøres af vedkommende myndighed ved udfyldning af »standarden« i det konkrete tilfælde

på grundlag af mere eller mindre skønsmæssigt prægede bedømmelseskriterier.

I modsætning hertil bygger »enumerationsprincippet« på det synspunkt, at der på forhånd bør være taget udtrykkelig stilling til, hvilke dokumenter der ikke er undergivet offentlighed. Enumerationen kan dog bygge ikke blot på en opregning af dokumenttyper, men også på, hvilke myndigheder og sagsområder der helt eller delvis falder uden for loven. Det følger af det anførte, at enumerationsprincippet tenderer mod en detailleret, men udtømmende katalog af undtagelser, hvorimod lovgivning efter standardprincippet i reglen kun indeholder forholdsvis få, generelt affattede undtagelsesbestemmelser.

Hermed er imidlertid alene i kortfattet form beskrevet de mest karakteristiske elementer i de to principper som idealtyper. Der kan være anledning til straks at fremhæve, at valget mellem dem ved udformningen af en lovgivning om offentlighed i forvaltningen ikke har karakter af et enten-eller, men at der i praksis formentlig altid vil blive tale om - mere eller mindre udtalt - at bygge på elementer fra begge principper. Dette er rammende udtrykt af den tidligere svenske ombudsmand *Bertil Wennergren* under forhandlingerne på Nordisk Administrativt Forbunds møde i 1967, jfr. N.A.T. 1967 side 384:

> »Det står väl fullt klart för alla att ingen av dessa lösningar är praktiskt användbar i renodlat skick när man skall lagstifta om handlingars offentlighet respektive sekretess. De representerar två motsatta ytterligheter. Längst ut åt ena hållet har man en naken generalklausul, som säger att en handling får vägras utlämnad endast om det skulle vara till skada för ett allmänt eller enskilt intresse. Det överlämnas åt myndigheterne att efter bästa förmåga pröva från fall till fall om sådan förutsättning föreligger.
>
> Längst åt andra kanten finner man en uttömmande detaljerad uppräkning av alla handlingar som inte skall lämnas ut. Intet utrymme lämnas för värderingar av myndigheterna. Ingen av ytterligheterne kan accepteras. Det gäller att finna en medelväg. Generalklausulen kan utvecklas genom att de allmänna intressena specificeras i t. ex. försvarsintressen, utrikespolitiska intressen, allmän ordning och säkerhet och de enskilda i t. ex. ekonomiska intressen, personlig säkerhet, privatlivets helgd. Specificeringarna förtydligas genom hjälprekvisit av skilda slag. Enumerationen kan i sin tur stramas till genom typiseringar. Från ena hållet konkretiserar man alltså medan man från det andra abstraherar.«

Det er da også sædvanligt, at undtagelsesbestemmelserne i en lovgivning, der tager udgangspunkt i enumerationsprincippet, inkorporerer momenter af skønsmæssig karakter, f. eks. i den form, at anvendelsen af bestemmelserne betinges af påviselige skadevirkninger, ligesom omvendt undtagelsesbestemmelser i en lovgivning, der bygger på standardprincippet, ofte kombineres med en adgang til på generelt grundlag at udfylde standarderne. Endvidere vil en offentlighedsordning selvsagt kunne bygge på begge principper i den forstand, at visse undtagelsesbehov tilgodeses ved enumeration, andre ved standardprægede bestemmelser, jfr. herved om retstilstanden i Danmark og Norge under pkt. 3 c.

For en umiddelbar betragtning må det forekomme mest nærliggende så vidt muligt at fastlægge undtagelserne fra offentlighedsprincippet på grundlag af et enumerationsprincip. Grundene hertil er flere:

For det første medfører en detailleret opregning af, hvilke dokumenter der er undtaget fra adgangen til aktindsigt, at det er lovgivningsmagten, der kommer til at tage stilling til offentlighedsprincippets rækkevidde, der således ikke gøres afhængig af administrationens mere eller mindre skønsmæssige udfyldning. Specielt hvad angår en lovgivning som den foreliggende, der bl. a. tilsigter at skabe øget offentlig kontrol med forvaltningen, må det forekomme mindre tilfredsstillende, at det overlades til forvaltningen selv at fastlægge indholdet af begrænsningerne i lovens rækkevidde. Enumerationsprincippet frembyder imidlertid ikke kun fordele ud fra sådanne mere lovgivningspolitisk betonede

synspunkter, men synes også såvel af administrative grunde som ud fra retssikkerhedssynspunkter at være at foretrække. En enumerationsordning er således langt lettere at administrere for forvaltningen, der fritages for løbende at skulle tage stilling til komplicerede skønsspørgsmål, hvilket samtidig indebærer, at administrationen af offentlighedsordningen ikke behøver at beslaglægge overordnet, kvalificeret arbejdskraft. Hertil kommer, at en præcis angivelse af, hvilke dokumenter der er undtaget, muliggør, at den, der begærer aktindsigt, hurtigt vil kunne få en afgørelse af udleveringsspørgsmålet, hvilket ikke mindst er af betydning for pressen, ligesom retsanvendelsen i langt højere grad end ved generelle undtagelsesklausuler vil kunne blive ensartet. Endelig er det ikke mindst af værdi, at en præcis angivelse af de undtagne dokumenter sætter offentligheden i stand til på forhånd at bedømme, hvilke dokumenter der er adgang til at blive gjort bekendt med. Det er klart, at de nævnte fordele ved at følge enumerationsprincippet samtidig er en afspejling af ulemperne ved at begrænse offentlighedsprincippet på grundlag af standardklausuler.

Uanset det anførte må det imidlertid som ovenfor kort berørt anses for urealistisk at foreslå en offentlighedslovgivnings katalog af undtagelser baseret udelukkende på et enumerationsprincip. Dette skyldes flere forskellige forhold:

En hindring herfor vil det for det første ofte være, at den af enumerationsprincippet forudsatte detaillerede opregning af undtagne dokumenter (eventuelt i form af undtagne myndigheder og sagsområder) er yderst vanskelig at gennemføre uden et indgående erfaringsgrundlag med hensyn til offentlighedsprincippets virkninger på de forskellige sagsområder, ligesom den i lovteknisk henseende stiller langt større krav end standardprægede undtagelsesbestemmelser, der netop udformes med henblik på en tilpasning til de konkrete situationer. Men hertil kommer yderligere, at enumerationsprincippet som idealtype er behæftet med åbenbare negative sider. Det er således utvivlsomt, at en enumerativ opregning af undtagelser nødvendigvis vil være forbundet med en betydelig grad af stivhed. Dette giver sig, som den svenske offentlighedskommission har udtrykt det, udslag i et »grundläggande dilemma«, fordi

> »Det är icke möjligt att i förväg bedöma, om det kommer att finnas ett kännbart och godtagbart behov att hemlighålla varje handling av visst generellt angivet slag. I fråga om en handling föreligger ett sådant behov, i fråga om en annan av samma typ finns det inte. Behovet att hålla en viss handling hemlig kan också förflyktigas från dag till annan. I själva verket kan en rationell prövning av frågan, om en handling skall utlämnas vid en viss tidpunkt, knappast företagas utan en bedömning av en mängd vid denna tidspunkt föreliggande omständigheter.«

jfr. SOU 1966:61 side 10.

Vanskeligheden ved på forhånd at forudse alle tilfælde, hvor dokumenter bør være undtaget fra offentlighed, medfører erfaringsmæssigt en tendens til at udstrække katalogen af undtagelser for vidt. Den enumerative opregning af undtagne dokumenter har jo som ovenfor nævnt netop til formål at udelukke administrationen fra efterfølgende at tilpasse offentlighedsprincippet til de konkrete situationer ved en individualiserende udfyldning og fortolkning af undtagelsesbestemmelserne. Hermed kan enumerationsprincippet imidlertid - utilsigtet - få til følge, at undtagelserne fra offentlighedsprincippet strækkes videre, end der efter et konkret skøn i det enkelte tilfælde er begrundelse for. Tendensen hertil vil selvsagt blive mere udtalt, jo mindre der kan bygges på et konkret erfaringsgrundlag ved udformningen af bestemmelserne. Det nævnte forhold kan der naturligvis til en vis grad rådes bod på ved at give forvaltningen adgang til at udlevere dokumenter, uanset at de er omfattet af en undtagelsesbestemmelse, men dette er for det første ikke vel foreneligt med enumerationsprincippets idé, ligesom det principielt må forekomme utilfredsstillende i forhold til offentligheden, at adgangen til aktindsigt i så fald ikke har karakter af

et retskrav, men beror på myndighedens frie skøn.

Omvendt vil det utvivlsomt også kunne forekomme, at dokumenter, der efter deres indhold eller funktion bør kunne hemmeligholdes, på grund af manglende forudseenhed ikke er omfattet af den udtømmende opregning af undtagelserne.

Enumerationsprincippets manglende smidighed indebærer dernæst, at der vil være behov for løbende at justere undtagelserne på grund af udviklingen, hvorimod en begrænsning af offentlighedsprincippet, der bygger på standardprincippet, uden formelige lovændringer i langt højere grad kan tilpasses ændrede forhold og uforudsete situationer.

Endelig viser erfaringen, at en udførlig opregning af undtagelser fra offentlighedsprincippet let får et uoverskueligt præg, der gør det vanskeligt såvel for offentligheden som for myndighederne at anvende systemet.

Om de principielle synspunkter med hensyn til udformningen af undtagelsesbestemmelserne fra offentlighedsprincippet skal udvalget i øvrigt henvise navnlig til offentlighedskommissionens betænkning nr. 325/1963 side 49 f., Innstilling fra Forvaltningskomiteen (1958) side 128 ff., Innstilling om offentlighetsprinsippet i forvaltningen (1967) side 85 f., SOU 1966:61 Bd. 2 side 10 f., forhandlingerne på Nordisk administrativt Forbunds møde i 1967, N.A.T. 1967 side 348-388, *Eilschou Holm* i UfR 1970 B side 156 ff., *Nils Herlitz* i Förvaltningsrättslig Tidskrift 1964 side 77-90 og *samme* i T.f.R. 1971 side 304 ff.

3. De hidtidige overvejelser i Danmark, Norge og Sverige om udformningen af undtagelserne fra offentlighedsprincippet.

a. En af de mere markante forskelle mellem offentlighedssystemerne i de nordiske lande er netop vurderingen af, om udformningen af undtagelserne fra adgangen til aktindsigt skal ske med udgangspunkt i et enumerations- eller et standardprincip. Disse forskelle, som kortfattet vil blive beskrevet i det følgende, synes i alt væsentligt at være historisk begrundede.

b. Det er velkendt, at den svenske offentlighedsordning er et af de mest vidtgående eksempler på gennemførelse af enumerationsprincippet, der kendes. Undtagelserne fra offentlighedsadgangen, der oprindelig var fastlagt i selve grundloven, har siden 1937 været genstand for en indgående regulering i en særskilt lov, den såkaldte »sekretesslag«. Kravet om, at enumerationsprincippet skal følges ved fastsættelsen af undtagelser, må dog stadig siges at være forankret i tryckfrihetsförordningen, idet der stilles krav om, at begrænsninger i adgangen til at blive gjort bekendt med »allmänna handlingar« skal »angivas noga«, jfr. TF, 2. kap., § 2, stk. 2, som affattet ved grundlovsrevisionen i 1976. Samtidig fastsætter tryckfrihetsförordningen med bindende virkning for lovgivningsmagten, hvilke interesser der berettiger til hemmeligholdelse, jfr. § 2, stk. 1, der har følgende ordlyd:

> »*2 §*. Rätten att taga del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till
>
> 1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolkelig organisation,
> 2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
> 3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
> 4. intresset att förebygga eller beivra brott,
> 5. det allmännas ekonomiska intresse,
> 6. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden,
> 7. intresset att bevara djur- eller växtart.«

Den svenske offentlighedsordning bygger således i virkeligheden på en ret enestående kombination af standard- og enumerationsprincipperne, hvad der har sammenhæng med, at ordningen reguleres på flere niveauer i den retlige trinfølge, henholdsvis grundlov og almindelig lov, - i de senere årtier suppleret med administrative forskrifter.

Sekretesslagen tilsigter principielt udtømmende at angive, i hvilke tilfælde

dokumenter skal hemmeligholdes, og loven rummer for tiden knap 50 mere eller mindre udførlige undtagelsesbestemmelser. En række bestemmelser indeholder dog henvisninger til andre love, der nærmere fastlægger sekretessens udstrækning på det pågældende område. Herudover bemyndiger loven regeringen til i en række tilfælde at fastsætte indholdet af bestemte sekretessbestemmelser ved kgl. anordning. Der findes for tiden ikke mindre end 7 sådanne kundgørelser for forsvaret samt en særlig kundgørelse for civilforvaltningens område, hvis 6 paragraffer indeholder langt over 100 detaillerede angivelser af dokumenttyper, der er undtaget fra offentlighed.

Undtagelsesadgangen efter såvel selve sekretesslagen som de i medfør heraf udstedte kundgørelser er i et vist omfang gjort afhængig af et bestemt dokumentindhold, men bygger nok så ofte på dokumentets tilhørsforhold til en bestemt myndighed, en bestemt sagstype eller et bestemt sagsområde. Det er et særtræk ved ordningen, at sekretessen ikke er tidsligt ubegrænset, men bortfalder efter åremål, der varierer fra 2 til 70 år.

Der kan være anledning til at fremhæve, at det uanset den meget detaillerede fastlæggelse af, hvilke dokumenttyper der er undtaget fra aktindsigt, ikke har været muligt at undgå skønsmæssige kriterier som afgørende for offentlighedsprincippets udstrækning. Det forekommer således ikke sjældent, at der for visse dokumenttyper generelt er foreskrevet sekretess, men med adgang for en nærmere bestemt myndighed til at tillade udlevering (f. eks. §§ 3, 6, 8, 9, 33 og 35). Tilladelsen er helt afhængig af myndighedens skøn, og loven opstiller ingen vejledende kriterier for udøvelsen af dette. Det bør dog i denne forbindelse bemærkes, at bestemmelserne i sekretesslagen har karakter af tavshedspligtsforskrifter, og at dispensationsbestemmelser af den nævnte karakter derfor reelt er udtryk for, at myndigheden har tavshedsret, men ikke tavshedspligt.

Et vist skønselement er endvidere indbygget i en række bestemmelser i sekretesslagen, for så vidt de gør adgangen til aktindsigt afhængig af, om udleveringen af dokumenter kan være til skade for interesser af nærmere angiven art (se f. eks. §§ 4, 10 og 14).

Det har i de senere års legislative debat været den almindelige opfattelse, at afgrænsningen af offentlighedsprincippets rækkevidde efter den gældende sekretesslag ikke kan anses for tilfredsstillende. Kritikken er i bemærkningerne til regeringsforslaget om ændring af tryckfrihetsförordningen (prop. 1975/76:160) side 75 sammenfattet på følgende måde:

> »Den nuvarande normgivningen på handlingssekretessens område är svåröverskådlig och från systematisk synspunkt otillfredsställande. På vissa punkter är dess förenlighet med grundlagen dessutom diskutabel. Bestämmelserna är inte sällan så utformade att hemlighållande blir huvudregeln, som begränsas av möjligheten för myndighet att efter gottfinnande besluta om offentlighet.«

Det har imidlertid vist sig vanskeligt at nå til enighed om ændrede principper for fastlæggelsen af undtagelsesbestemmelserne. Offentlighetskommittéen foreslog oprindelig i et diskussionspromemoria, at sekretessreglerne påny blev indsat i grundloven, men således at antallet blev skåret ned ved opgivelse af enumeration til fordel for en opregning af de generelle beskyttelsesinteresser. Forslaget mødte kraftig modstand, fordi det blev anset for vanskeligt administrerbart, ligesom man frygtede, at det ville medføre en udvidelse af sekretessens omfang. I betænkningen SOU 1966:60 foreslog kommittéen derfor alene, at angivelsen af sekretessgrundene i større udstrækning end efter gældende ret blev fastlagt i selve grundloven, idet der i øvrigt fortsat skulle være mulighed for i en »tillämpningslag« at give uddybende forskrifter med hensyn til, hvilke forvaltningsområder og sagstyper grundlovens sekretessgrunde skulle gælde for. Også dette forslag blev imidlertid under remissbehandlingen stærkt kritiseret, navnlig under henvisning til, at de to forskellige sæt undtagelsesbestemmelser ville være vanskelige at anvende i praksis.

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittéens betænkning SOU 1975:22 foreslår i princippet det nuvæ-

rende system videreført, dog således at bestemmelserne i sekretesslagen omsystematiseres og på en række punkter omformuleres. Efter kommittéens udkast til »lag om allmänna handlingar« skal adgangen til at undtage dokumenter navnlig i højere grad være afhængig af, om udleveringen vil være forbundet med skadevirkninger. Herved begrænses undtagelsesadgangen til tilfælde, hvor hemmeligholdelse er konkret påkrævet, men samtidig opgives kravet om en objektiv og præcis angivelse af, hvilke dokumenter der er undtaget fra offentlighed. Kommittéen har endvidere foreslået en række af de generelle sekretessåremål nedsat væsentligt.

I bemærkningerne til grundlovsforslaget (prop. 1975/76:160) side 74 ff. har regeringen i alt væsentligt givet udtryk for tilslutning til Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitteens tanker om den fremtidige udformning af undtagelserne fra offentlighedsprincippet. Regeringen har dog endnu ikke fremsat forslag til en ny sekretesslag, men det må forventes, at forslaget - ligesom kommittéens udkast til lag om allmänna handlingar - fortsat vil bygge på en enumerativ opregning af undtagne dokumenter, men således at det i højere grad end hidtil gøres til en betingelse for at anvende en undtagelsesadgang, at offentlighed vil være forbundet med skadevirkninger.

At man i Sverige fortsat foretrækker enumerationsprincippet skyldes - udover traditionen - formentlig først og fremmest, at et enumerationssystem anses for lettere anvendeligt for myndighederne, idet det kan udformes således, at den enkelte myndighed i reglen kun behøver at anvende få bestemmelser, samt på en sådan måde, at det kan administreres af personale uden juridisk eller anden tilsvarende uddannelse. At denne sidste forudsætning også er realistisk, såfremt anvendelsen af de enkelte undtagelsesbestemmelser i højere grad betinges af påviselige skadevirkninger, forekommer dog ikke utvivlsomt.

c. Ved indførelsen af offentlighedsordningen i Danmark og Norge synes der at have været almindelig enighed om, at undtagelsesbestemmelserne i almindelighed bør udformes mere generelt end i svensk ret, således at det i højere grad overlades til myndighederne i de konkrete tilfælde at afgøre, hvilke dokumenter der ikke er undergivet aktindsigt. Som begrundelse for valget af standardprincippet som udgangspunkt for formuleringen af undtagelsesbestemmelserne anførte offentlighedskommissionen følgende mere principielt holdte synspunkter, jfr. betænkningen side 50:

> »Hvis almindelig offentlighed skal indføres i forvaltningen, mener kommissionen, at man bør nå frem til en ordning, som muliggør større individualisering i retsanvendelsen, og som navnlig gør det muligt i vidt omfang at tage ønskelige hensyn til de enkelte sagers konkrete beskaffenhed. På samme måde som i Sverige og Finland foreslås det nærmere lovfæstet, hvilke hensyn og interesser der skal træde hindrende i vejen for offentligheden. De i § 2 i udkastet til lov om offentlighed i forvaltningen indeholdte regler tilgodeser i det store og hele de samme hensyn som de svenske bestemmelser. Derimod har man ikke fundet det nødvendigt, at der også i lovform gives nærmere forskrifter om, hvilke sager eller grupper af sager der efter disse almindelige hensyn kræver hemmeligholdelse. Der vil, som det har vist sig at være tilfældet i Sverige, ofte være anledning til at ændre og supplere reglerne, efterhånden som ændrede samfundsforhold tilsiger det. Kommissionen mener, at det kan overlades til forvaltningsmyndighederne at afgøre, om de ved loven givne generelle regler ved anvendelse på hvert enkelt foreliggende tilfælde må føre til hemmeligholdelse eller ikke. Ved en sådan ordning nås den eftertragtede smidighed og mulighed for at tage skyldigt hensyn til hver enkelt sags særlige beskaffenhed, og ordningen vil i øvrigt være en naturlig videreførelse af den praksis, der hidtil har været fulgt inden for nogle grene af forvaltningen.«

Det er utvivlsomt betragtninger af samme karakter, der ligger til grund for den norske offentlighedslov, jfr. herved Forvaltningskomiteens Innstilling side

128 ff. og Offentlighetsudvalgets Innstilling side 85 f., hvor dog vanskeligheden ved at lave en enumerationsordning uden tilstrækkeligt erfaringsgrundlag betones mere direkte end i den danske betænkning. Hverken under den parlamentariske behandling af offentlighedslovforslagene eller fra juridisk hold synes der i de to lande at have været rejst principiel tvivl om hensigtsmæssigheden af, at undtagelsesbestemmelserne - i hvert fald i en overgangsperiode - som udgangspunkt formuleres efter standardprincippet. Der kan dog være anledning til at understrege, at undtagelsesbestemmelserne ikke fuldt ud bygger på standardprincippet, men at begge love i et vist omfang betjener sig af enumeration.

Hvad angår den nærmere udformning af undtagelsesbestemmelserne adskiller de danske og norske offentlighedslove sig på en række punkter fra hinanden. Mest markant i denne sammenhæng er, at undtagelsesbestemmelserne i den norske lovs §§ 5 og 6 (bortset fra nr. 2) indeholder en generelt affattet opregning af de dokumenttyper, der falder uden for adgangen til aktindsigt, hvorimod den danske lov i højere grad bygger på en angivelse af de hensyn, der berettiger myndighederne til at nægte dokumenter udleveret, jfr. herved lovens § 2 (og § 10). Også den danske lov indeholder imidlertid en generelt affattet opregning af undtagne dokumenttyper, jfr. herved lovens § 5. Ingen af lovene er således udformet efter standardprincippet i dets ubestemte form, men begge love indeholder forholdsvis præcise angivelser af, hvilke hensyn der begrænser offentlighedsprincippet, eller hvilke dokumenttyper der generelt falder uden for loven. Angivelsen i den danske lovs § 10 af, hvilke hensyn der kan berettige til at nægte en part aktindsigt, er dog meget generel (»offentlige eller private interesser«), men det er forudsat i lovmotiverne, at den udførligere opregning i § 2 finder tilsvarende anvendelse, jfr. F.T. 1969-70, tillæg B, sp. 2138 f., hvor den almindelige angivelse af undtagelsesadgangen i forhold til en sags parter begrundes med behovet for at foretage en konkret afvejning af modstående interesser i sådanne tilfælde.

d. Der kan sammenfattende være anledning til at konkludere, at forskellen mellem på den ene side det svenske system og på den anden side de dansk-norske offentlighedsordninger ikke er så stor, som de forskellige udgangspunkter i henholdsvis enumerations- og standardprincippet umiddelbart lader formode.

For det første indeholder både den danske og den norske lov undtagelsesbestemmelser, hvis beskrivelse af de undtagne dokumenter principielt ikke adskiller sig fra angivelsen af sekretessgenstanden i tilsvarende bestemmelser i den svenske sekretesslag. Reelt er der således ingen forskel mellem på den ene side den danske lovs § 5, nr. 1, der undtager forskellige dokumenter til brug for regeringens beslutningsproces (og den norske lovs § 5, nr. 2, om statsrådets protokoller) og på den anden side den svenske sekretesslags § 1 om protokoller i regeringssager, eller den danske lovs § 5, nr. 7, om brevveksling med sagkyndige til brug i retssager og den parallelle bestemmelse i sekretesslagens § 6.

Et andet forhold, der med tiden kan bidrage til at udviske forskellene mellem de to systemer, er, at både den danske og norske offentlighedslov indeholder hjemmel til på generelt grundlag - dvs. i bekendtgørelsesform - at udfylde de undtagelsesbestemmelser, der bygger på standardprincippet, jfr. henholdsvis den danske lovs § 2, stk. 4, og den norske lovs § 11, stk. 2. At bestemmelserne er tænkt anvendt som hjemmel for gradvis at tilvejebringe en enumerativ opregning af undtagne dokumenttyper har da også såvel den danske offentlighedskommission (se betænkningen side 50) som det norske offentlighedsudvalg givet klart udtryk for, jfr. herved det norske udvalgs Innstilling side 86, hvor det hedder:

> »Skal offentlighetsprinsippet innføres, bør en videregående enumerasjon etter Utvalgets mening foretas etter hvert og på grunnlag av de ytterligere erfaringer som man da vil ha vunnet. Slike detaljregler bør ikke tas inn i loven, men gis av Kongen - jfr. utkastets § 16 [lovens § 11]«.

Bemyndigelsen i den danske offentlighedslovs § 2, stk. 4, er hidtil kun udnyttet i 2 tilfælde, nemlig ved bekendtgørelse nr. 159 af 25. marts 1974, hvorved dokumenter i sager om indkøbsaftaler, der er eller agtes indgået af statslige myndigheder, undtages fra aktindsigt, samt bekendtgørelse nr. 73 af 4. marts 1977, der undtager dokumenter i sager om varsling i forbindelse med afskedigelser af større omfang i henhold til reglerne i lov nr. 38 af 26. januar 1977, samt i et vist omfang dokumenter som led i arbejdsmarkedsundersøgelser. Med hjemmel i den norske lovs § 11, stk. 2, er en række dokumenttyper unddraget adgangen til aktindsigt ved kgl. resolution af 11. juni 1970 pkt. VI og VII, jfr. herved nærmere *Frihagen*, Offentlighetsloven med kommentarer (2. udg. 1974) side 393 ff.

Omvendt vil for det tredje en omlægning af den svenske sekretesslag som ovenfor skitseret antagelig indebære en vis tilnærmelse til retstilstanden i de øvrige skandinaviske lande, for så vidt som adgangen til aktindsigt i højere grad kommer til at afhænge af en konkret vurdering af modstående hensyn, hvilket netop er et centralt element i de offentlighedsordninger, der bygger på standardprincippet.

Det er på baggrund af det anførte ikke træffende at karakterisere henholdsvis den svenske og dansk-norske offentlighedslovgivning som klare modsætninger med hensyn til de principper, der ligger til grund for udformningen af undtagelsesbestemmelserne. Medens enumerationssystemet må erkendes at have spillet en dominerende rolle ved udformningen af den gældende svenske sekretesslag, bygger hverken den danske eller den norske offentlighedslov i helt overvejende grad på noget enkelt af de to nævnte principper, men derimod på en kombination af dem. Muligheden for på generelt grundlag administrativt at udmønte indholdet af de standardprægede undtagelsesbestemmelser i de to love gennem en enumerativ fastlæggelse af, hvilke dokumenter der ikke er undergivet aktindsigt, vil med tiden yderligere kunne udviske de principielle forskelle i denne henseende i de nordiske lande, jfr. herved nedenfor kapitel X side 278f.

En mere indgående komparativ analyse af undtagelsesbestemmelserne i de nordiske offentlighedslove findes i den ovennævnte artikel af *Nils Herlitz* i T.f. R. 1971, navnlig side 306ff.

4. Udvalgets overvejelser.

Det er udvalgets principielle opfattelse, at der ved udformningen af begrænsningerne i offentlighedsprincippets udstrækning så vidt muligt bør tilstræbes en præcis angivelse af, hvilke dokumenter der ikke er undergivet lovens almindelige regler om aktindsigt. En sådan præcisering er ønskelig, ikke blot fordi den er forbundet med indlysende administrative fordele, idet den gør loven lettere anvendelig for myndighederne, men også af informative grunde, fordi den giver offentligheden bedre vejledning om, hvilke dokumenter der ikke er adgang til at blive gjort bekendt med. Dette kan atter bidrage til at skabe øget forståelse for de afgørelser om aktindsigtens udstrækning, der træffes af myndighederne, og antagelig dermed i et vist omfang formindske antallet af klager over afslag på udlevering af dokumenter. Som nærmere beskrevet ovenfor under pkt. 2 er den enumerative opregning af undtagne dokumenter således forbundet med fordele både ud fra retssikkerhedsmæssigt betonede synspunkter og ud fra hensynet til forvaltningens effektivitet, omend der utvivlsomt er grænser for, hvor langt det kan anses for hensigtsmæssigt at gennemføre enumerationen.

Det anførte er dog ikke ensbetydende med, at udvalget anser det for muligt i forbindelse med lovrevisionen at erstatte den generelle angivelse af de hensyn, der efter den gældende lovs § 2 berettiger myndighederne til helt eller delvis at afslå begæringer om aktindsigt, med en mere enumerativ præget fastlæggelse af undtagelsesadgangen efter svensk mønster.

En forudsætning herfor ville det efter udvalgets opfattelse være, at der under den hidtil gældende lov var indhøstet et indgående erfaringsmateriale, som kunne muliggøre en detailleret vurdering af, hvilke dokumenter der inden for de enkelte sagsområder bør være undtaget fra offentlighed. Det fremgår imidlertid af de høringssvar, som udvalget har modta-

get fra ministerierne samt enkelte centrale styrelser, at der i den periode, offentlighedsloven har været gældende, kun i begrænset udstrækning har været gjort brug af reglerne i lovens kapitel 1. Dette svarer da også nøje til justitsministeriets erfaringer i forbindelse med lovens administration. At adgangen efter lovens § 2, stk. 4, til ved bekendtgørelse generelt at undtage bestemte dokumenttyper kun i 2 tilfælde har været udnyttet i de knap 7 år, loven har været i kraft, må utvivlsomt ses på baggrund af den manglende udnyttelse af loven i praksis.

Udvalget finder ikke, at den praksis, der foreligger i relation til bestemmelserne i lovens § 2, og som nærmere er beskrevet nedenfor i kapitel X, sammenholdt med de almindelige erfaringer, der er indhøstet med loven, giver tilstrækkeligt grundlag for på nuværende tidspunkt at foreslå de principper, der ligger til grund for udformningen af undtagelsesadgangen efter den nævnte bestemmelse, radikalt ændret. Der er da heller ikke i forarbejderne til offentlighedsloven holdepunkter for at antage, at lovens udformning i denne henseende alene har været tiltænkt en midlertidig karakter, jfr. tværtimod den ovenfor side 174 gengivne udtalelse i offentlighedskommissionens betænkning, der nærmest opfatter standardprægede klausuler som mest hensigtsmæssige også på længere sigt. Udvalget skal i denne forbindelse påpege, at myndighedernes anvendelse af bestemmelsen i § 2 hverken efter ombudsmandens beretninger at dømme eller efter justitsministeriets erfaringer i praksis har givet anledning til sådanne særlige problemer, at disse i sig selv måtte gøre det påkrævet at omformulere bestemmelsen. Antallet af klager til overordnede myndigheder og folketingets ombudsmand over afslag på udlevering af dokumenter meddelt i henhold til § 2 synes i øvrigt ikke at have været væsentligt større end over afslag meddelt med hjemmel i andre bestemmelser.

Udvalget har på denne baggrund ikke fundet anledning til nærmere at overveje, i hvilket omfang og på hvilken måde en enumerativt præget udformning af de begrænsninger af offentlighedsprincippet, der følger af den gældende lovs § 2, i givet fald ville kunne gennemføres.

En videregående udfyldning af de standardprægede kriterier i lovens § 2 bør efter udvalgets opfattelse også fremtidig ske ved bekendtgørelser i henhold til en almindelig bemyndigelsesbestemmelse svarende til lovens § 2, stk. 4. Såfremt bestræbelserne på i højere grad at indrette offentlighedsloven med henblik på at give mulighed for informationssøgning - navnlig gennem indførelsen af postlister (udkastets § 6) - fører til et øget antal anmodninger om udlevering af dokumenter, vil der antagelig derved relativt hurtigt blive tilvejebragt et bedre grundlag for at vurdere, i hvilket omfang indholdet af de generelle klausuler på denne måde kan præciseres.

Derimod bør det efter udvalgets opfattelse indgående overvejes så vidt muligt at præcisere affattelsen af de enkelte led i undtagelsesadgangen efter den gældende lovs § 2 og eventuelt udbygge den med nye tilfældegrupper. Det er i denne forbindelse ikke mindst nærliggende at søge anvendelsesområdet for generalklausulen i § 2, stk. 2, nr. 4, indskrænket ved udskillelse af de situationer, hvor bestemmelsen har været anvendt i praksis, til selvstændige undtagelsesklausuler. Endvidere finder udvalget det ønskeligt, at den meget generelle angivelse i lovens § 10 af, hvilke hensyn der kan føre til begrænsninger i adgangen til partsoffentlighed, erstattes af en i hvert fald ikke mindre udførlig opregning af hensyn, end den der fastsættes som begrænsning for den almindelige offentlighedsordning.

Udvalgets overvejelser med hensyn til den nærmere udformning af undtagelsesbestemmelserne i lovens § 2 findes i kapitel X, hvortil henvises. Om behovet for ændringer af undtagelsesbestemmelsen i lovens § 5 henvises til det i kapitel IX anførte. Udformningen af undtagelsesadgangen for partsoffentlighedsreglerne er yderligere omtalt i kapitel XIII side 341f.

Kapitel IX:

Undtagelser fra offentlighedsprincippet begrundet i dokumentets funktion.

A. Hensynet til myndighedernes interne beslutningsproces.

1. Gældende ret.

a. Indledning.

De bestemmelser, der hjemler undtagelse fra adgangen til at blive gjort bekendt med dokumenter efter loven om offentlighed i forvaltningen, kan i hovedsagen opdeles i 2 kategorier, nemlig i bestemmelser, der hjemler undtagelse af hensyn til *dokumentets indhold,* henholdsvis *dokumentets funktion.*

Undtagelsesbestemmelser af den førstnævnte kategori findes navnlig i lovens § 2, men følger også af lovens § 5, nr. 2, (brevveksling mellem ministerier om lovgivning), § 5, nr. 6, (dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold) samt indirekte af bestemmelsen i lovens § 7 om betydningen af (specielle) tavshedspligtsforskrifter.

De undtagelsesbestemmelser, der er begrundet i dokumentets funktion, vedrører navnlig den *politiske beslutningsproces* (jfr. lovens § 5, nr. 1) samt *myndighedernes interne beslutningsproces* (jfr. herved lovens § 5, nr. 3-5), men tilgodeser også andre hensyn (lovens § 5, nr. 7 og 8). Det bemærkes i denne forbindelse, at hemmeligholdelse af dokumenter til beskyttelse af begge de nævnte hensyn efter omstændighederne tillige vil kunne være hjemlet i den generelle undtagelsesbestemmelse i lovens § 2, stk. 2, nr. 4.

Beskyttelsen for mynd
ningsproces er gennemfø
dokumenttyper af intern
adgangen til aktindsigt i
den form, at der ikke eft
ler er adgang til at **bliv«**
veksling eller anden dok
karakter (lovens § 5, nr.

b. Internt arbejdsma

1°. Undtagelsesbestemm
§ 5, nr. 3, vedrørende ir
folgende ordlyd:

›§ 5. Adgangen til
ikke

3) en myndigheds interne arbejdsmateriale, såsom referater, koncepter, udkast, forslag og planer,

Spørgsmålet om, hvorvidt en eventuel offentlihedsordning burde omfatte myndighedernes interne arbejdsdokumenter, var genstand for indgående overvejelser i offentlighedskommissionen. I betænkningens kapitel VI »Nogle hovedpunkter i en reform« hedder det således i pkt. C (side 51):

»C. Interne arbejdsdokumenter.

Det er navnlig inden for centralforvaltningen, men også i andre grene af forvaltningen almindeligt, at der i sagerne udarbejdes »referater«, der på grundlag af de i den pågældende sag indsamlede oplysninger giver en gennemgang af sagen og normalt indeholder forslag til sagens videre behandling eller afgørelse, alt beregnet på forelæggelsen for den instans, der skal træffe afgørelse i sagen. Oplysninger om den pågældende sags faktiske omstændigheder, udover hvad der fremgår af akterne, vil referatet normalt ikke indeholde, bortset fra de tilfælde, hvor der telefonisk er indhentet yderligere oplysninger hos myndigheder eller andre, som derefter nedfældes i referatet, se herom bestemmelserne i lovudkastenes § 3, stk. 2. Referatet vil derimod ofte give oplysning om andre spørgsmål, der ikke fremgår af akterne, såsom oplysning om afgørelser af andre sager, der kan have betydning for sagen o. lign. Det er kommissionens opfattelse, at afgørende administrative hensyn taler for, at sådanne interne arbejdsdokumenter må undtages fra offentligheden. Det findes nødvendigt, at tjenestemændene har adgang til på fri og formløs måde at foretage deres overvejelser over sagerne og udføre det forberedende arbejde, eventuelt under drøftelser med kolleger, uden at arbejde under presset af en offentliggørelse af de i referaterne nedfældede betragtninger, som måske vil skifte i værdi, efterhånden som sagen skrider frem. Det er da også almindeligt anerkendt, at sådanne arbejdsdokumenter bør undtages fra offentligheden. Den svenske trykfrihedsforordnings § 4 undtager således sådanne dokumenter, dog at de bli-

ver offentlige, såfremt de efter sagens afgørelse forbliver ved sagens akter. Også efter finsk ret holdes sådanne dokumenter udenfor offentligheden, jfr. den finske lovs § 5.

Man har derfor i begge lovudkast, § 4, foreslået undtaget fra offentligheden internt arbejdsmateriale udarbejdet af forvaltningen til eget brug, såsom referater, koncepter, udkast, forslag og planer. Der henvises i øvrigt til de til lovudkastet knyttede bemærkninger.«

I bemærkningerne til komrnissionsudkastets § 4, stk. 2, hvorefter adgangen til at få oplysninger bl. a. ikke skulle omfatte »internt arbejdsmateriale udarbejdet af forvaltningen til eget brug, såsom referater, koncepter, udkast, forslag og planer«, er det i overensstemmelse hermed anført, jfr. bemærkningerne side 66 f.:

»Udgangspunktet for udformningen af bestemmelsen i § 4, stk. 2, har været, at de offentlige myndigheders arbejdsdokumenter er af en sådan foreløbig karakter, at de ikke bør være undergivet offentlighedsprincippet. Forvaltningsmyndighederne må have mulighed for frit og uforstyrret at overveje og drøfte de afgørelser, som skal træffes. Efter den svenske ordning er arbejdsdokumenter offentlige efter sagernes færdigbehandling, men kun for så vidt de henlægges sammen med den pågældende sag. Det må antages, at man under en sådan ordning vil være tilbøjelig til - som det efter det for kommissionen oplyste også sker i Sverige - at udskille eller tilintetgøre arbejdsdokumenter med deraf følgende ulemper for forvaltningen ved behandlingen af senere lignende sager, og man har derfor ment det rigtigt at undtage disse dokumenter fra offentlighedsprincippet, også efter at sagen er afsluttet.

Også referater af møder i råd og udvalg vil efter stk. 2 være undtaget fra offentlighedsprincippet. Tilsvarende gælder om råds og udvalgs voteringer og forhandlingsprotokoller, dog ikke referater af møder med udenforstående.«

Bestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 6, nr. 1, svarede ordret til den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 5, nr. 3. I bemærkningerne til partsoffentlighedslovforslaget var det om undtagelsesbestemmelsen alene anført, at den »er påkrævet af hensyn til myndighedernes muligheder for frit at overveje, drøfte og i øvrigt forberede en sags afgørelse«, jfr. F.T. 1963/64 tillæg A sp. 1354.

Rækkevidden af bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 3, er ikke berørt i bemærkningerne til offentlighedslovforslaget. Spørgsmålet om bestemmelsens anvendelsesområde blev derimod gjort til genstand for overvejelser i forbindelse med et spørgsmål fra det folketingsudvalg, der behandlede lovforslaget, om hvorvidt bestemmelserne i § 5, nr. 4 og 5, (»brevveksling indenfor samme myndighed« resp. »brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes afdelinger m. v.«) kunne udelades, samt hvilke konsekvenser en sådan udeladelse ville få for forslagets § 5, nr. 3. Justitsministeriet gav i besvarelsen bl. a. udtryk for, at bestemmelserne i lovforslagets § 5, nr. 4 og 5, måtte betragtes som en præciserende uddybning af undtagelsen for en myndigheds interne arbejdsmateriale, og at disse yderligere undtagelser således formentlig ville gælde allerede i kraft af bestemmelsen i § 5, nr. 3. Om baggrunden for denne undtagelsesbestemmelse henviste justitsministeriet til udtalelsen i offentlighedskommissionens betænkning side 51 (gengivet ovenfor side 1780 og bemærkede hertil:

»Justitsministeriet kan i det hele tilslutte sig den vurdering, der har fundet udtryk i den citerede, enstemmige udtalelse i offentlighedskommissionens betænkning. Den nævnte undtagelse fra offentlighedsprincippet er efter justitsministeriets opfattelse aldeles nødvendig for, at offentlighedsprincippet skal kunne praktiseres uden tilsidesættelse af væsentlige hensyn til en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af administrationens sagsforberedelse.«

Som begrundelse for herudover at bibeholde også undtagelsesbestemmelserne i lovforslagets § 5, nr. 4 og 5, anførte justitsministeriet navnlig følgende:

»Som anført ovenfor under 2, måtte det nævnte materiale i og for sig antages i vidt omfang at være omfattet af bestemmelsen i lovforslagets § 5, nr. 3, der undtager en myndigheds interne arbejdsmateriale. Under hensyn til, at bestemmelserne i lovforslagets § 5, nr. 3-5, ordret svarer til den gældende partsoffentlighedslovs § 6, nr. 1-3, må man imidlertid nære afgørende betænkeligheder over for et ændringsforslag, hvorefter bestemmelserne i lovforslagets § 5, nr. 4 og 5, udgår, idet en sådan ændring ville kunne skabe betydelig tvivl om rækkevidden af bestemmelsen i lovforslagets § 5, nr. 3.«

Der henvises i det hele til F.T. 1969/70, tillæg B, sp. 2146 ff.

2°. a°. Ved den nærmere fastlæggelse af rækkevidden af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 3, er det indledningsvis af betydning at afgrænse, hvilke typer af dokumenter der efter bestemmelsen generelt undtages fra adgangen til aktindsigt.

Efter bestemmelsens ordlyd er de undtagne dokumenter alment karakteriseret som »en myndigheds interne arbejdsmateriale«, og opregningen af enkelte dokumenttyper (»referater, koncepter, udkast, forslag og planer«) er utvivlsomt kun at betragte som en ikke udtømmende eksemplifikation af bestemmelsens typiske anvendelsesområde, jfr. herved udtrykket »såsom«.

Spørgsmålet om den almindelige rækkevidde af begrebet »internt arbejdsmateriale«er ikke uddybet i forarbejderne til bestemmelsen i videre omfang end ovenfor under pkt. 1° anført og har heller ikke været genstand for mere indgående overvejelser i folketingets ombudsmands praksis eller i administrativ praksis. I den juridiske litteratur fremhæves det alene, at bestemmelsen *kun omfatter dokumenter, der er udarbejdet inden for den pågældende myndighed* (i modsætning til f. eks. notater, sagkyndige udtalelser osv. fra udenforstående), samt at det er en forudsætning for bestemmelsens anvendelighed, at *dokumentet kun benyttes til internt brug,* jfr. således *kommentaren* side 73. Det bemærkes herved, at den til lovens § 5, nr. 3, svarende bestemmelse i kommissionsudkastet efter sin ordlyd vedrørte internt arbejdsmateriale »udarbejdet af forvaltningen til eget brug«. Udeladelsen af denne tilføjelse i partsoffentlighedsloven og senere offentlighedsloven er ikke nærmere begrundet, men skyldes formentlig alene, at den er blevet anset som en overflødig præcisering af begrebet »internt arbejdsmateriale«.

b°. Forudsætningen om, at dokumenter kun kan undtages fra adgangen til aktindsigt som internt arbejdsmateriale, såfremt de er *udarbejdet inden for den pågældende myndighed,* vil formentlig næppe i praksis give anledning til afgrænsningsvanskeligheder udover dem, der i det enkelte tilfælde kan være forbundet med fastlæggelsen af begrebet »en myndighed«. Denne problemstilling er imidlertid i alt væsentligt identisk med afgrænsningen af rækkevidden af undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 4 (»brevveksling inden for samme myndighed«) og vil blive behandlet i forbindelse hermed.

c°. Derimod kan det umiddelbart give anledning til nogen tvivl, *hvad der ligger i kravet om, at dokumentet kun benyttes til internt brug.* Det fremgår af *kommentaren,* s. 73, at dette forbehold navnlig sigter til problemstillingen i forbindelse med *afgivelse* af internt arbejdsmateriale til udenforstående (jfr. herom nedenfor under pkt. 3°), men det kan dog næppe antages, at betydningen af forbeholdet er begrænset hertil. Det er imidlertid forbundet med betydelige vanskeligheder at beskrive indholdet af en eventuel yderligere begrænsning af undtagelsesbestemmelsens rækkevidde efter gældende ret.

Problemstillingen er kort berørt i udkastet til betænkningens kapitel VII vedrørende aktindsigtens genstand (side 139f), hvor det anføres, at adgangen til aktindsigt principielt også omfatter dokumenter, der er oprettet af en myndighed uden hensyn til, om de er afgivet til udenforstående, men at undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 3, i reglen vil bevirke, at sådanne dokumenter ikke kan forlanges udleveret. Som et eksempel på, at dette dog ikke altid er tilfældet, nævnes kommualbestyrelsers beslutningsprotokoller.

Udgangspunktet for en afgrænsning af begrebet »internt arbejdsmateriale« synes at burde søges i det forhold, at undtagelsesbestemmelsen efter forarbejderne specielt er begrundet i behovet for at kunne hemmeligholde dokumenter af mere foreløbig karakter, der tjener til forberedelse af en myndigheds interne beslutningsgrundlag. Heraf kunne det måske modsætningsvis hævdes at fremgå, at dokumenter, der vel udarbejdes af en myndighed i forbindelse med en sags behandling, men som ikke indeholder overvejelser af foreløbig karakter eller på anden tilsvarende måde tilsigter at tjene som grundlag for - og som derfor også vil kunne afspejle - de forskellige stadier af den interne beslutningsproces, skulle være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler fra tidspunktet for oprettelsen uden hensyn til, om dokumentet samtidig afgives til udenforstående.

Som et eksempel herpå kan muligvis nævnes dokumenter, der udarbejdes af en myndighed for i første række at tjene et *bevismæssigt formål,* f. eks. med hensyn til et for en sags afgørelse relevant faktum eller indholdet af en myndigheds afgørelse som sådan, eventuelt således at dokumentet ligefrem er beregnet til om nødvendigt at kunne fremlægges offentligt eller dog til at danne grundlag for andre myndigheders behandling af sagen.

Det er muligt ud fra synspunkter af denne art, at kommunalbestyrelsers beslutningsprotokoller ikke betragtes som internt arbejdsmateriale, uanset at de ikke er afgivet til udenforstående. I en artikel i U.f.R. 1971 B side 52 med note 7 antager *Kurt Nielsen* således, at sådanne protokoller ikke er omfattet af offentlighedslovens § 5, nr. 3, bl. a. under henvisning til, at »protokollen kan være det eneste sted, hvor en afgørelse er nedfældet«, jfr. herved også henvisningen til *Preben Espersen* og *Erik Harder,* Lov om kommunernes styrelse med kommentarer (4. udg. 1978) side 67, hvor det anføres, at betegnelsen »beslutningsprotokol« i styrelseslovens § 13 er valgt ». .. . for at understrege dens karakter af en protokol, der kan afgive dokumentation for trufne beslutningers indhold og angive de for beslutningens vedtagelse ansvarlige«. At indførelse af beslutninger i kommunalbestyrelsens beslutningsprotokol ikke er omfattet af offentlighedslovens § 5, nr. 3, er ligeledes antaget af indenrigsministeriet og justitsministeriet, jfr. herved Danske Kommuner 1972/73, hæfte 26, side 18. Det anførte gælder formentlig generelt for (rene) beslutningsprotokoller af tilsvarende karakter, der føres af offentlige myndigheder i modsætning til *voterings-* og *forhandlingsprotokoller,* der må anses som internt arbejdsmateriale, jfr. kommissionsbetænkningen side 66 f. og *kommentaren* side 74 med henvisning til retspraksis og administrativ praksis i relation til den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 6, stk. 1.

I forhold til andre dokumenttyper, der udarbejdes af en myndighed primært til varetagelse af en bevismæssig funktion, har rækkevidden af undtagelsesbestemmelsen for internt arbejdsmateriale derimod i praksis givet anledning til en vis tvivl. Dette gælder navnlig rapportmateriale m. v., der

tilsigter at kortlægge et faktisk begivenhedsforløb. Til illustration heraf, kan nævnes den i *F.O.B. 1973* side 166 refererede sag, der vedrørte adgangen til at blive gjort bekendt med rapportafhøringer af værnepligtige til fastlæggelse af, hvorvidt nogle kvier måtte antages at være omkommet i forbindelse med afholdelsen af en militærøvelse. De pågældende dokumenter var af vedkommende regiment afgivet til landsdelskommandoen og blev senere videresendt til forsvarskommandoen og forsvarsministeriet, og sagen angik derfor i første række bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 4, sammenholdt med den begrænsning af lovens § 5, nr. 3, der følger af, at internt arbejdsmateriale afgives til udenforstående. Ombudsmanden gav imidlertid under sagens behandling udtryk for, » .... at det i sig selv kunne forekomme tvivlsomt, om afhøringsrapporter i et tilfælde som det foreliggende kunne betegnes som internt arbejdsmateriale ... «, men tog ikke definitiv stilling hertil, idet de nævnte undtagelsesbestemmelser under alle omstændigheder fandtes uanvendelige som følge af den skete videregivelse af rapporterne til andre instanser inden for forsvaret.

I denne forbindelse kan ligeledes nævnes justitsministeriets udtalelse i *LA. 1971-54003-25* vedrørende adgangen til efter offentlighedsloven at blive gjort bekendt med analyseresultater af udtagne prøver, der tilvejebringes i forbindelse med det offentliges kontrol med overholdelsen af foderstoflovgivningen. Det var over for justitsministeriet oplyst, at analyser af udtagne prøver som alt overvejende hovedregel foretages på statens foderstofkontrols eget laboratorium og af medarbejdere ansat under foderstofkontrollen. Om analyseresultaterne på denne baggrund kunne anses som internt arbejdsmateriale og som sådant unddraget såvel parters som offentlighedens adgang til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 5, nr. 3, udtalte justitsministeriet:

> »Justitsministeriet er mest tilbøjelig til at mene, at dette spørgsmål må bevares benægtende, idet analyseresultaterne ikke synes at kunne sidestilles med de eksempler på den nævnte bestemmelses anvendelsesområde, der er optaget i selve lovteksten - »referater, koncepter, udkast, forslag og planer« - ligesom de hensyn, der ligger bag undtagelsen for internt arbejdsmateriale, jfr. F.T. 1969/70, tillæg B, sp. 2147 f., næppe gør sig gældende i denne relation.«

Spørgsmålet var dog efter justitsministeriets opfattelse ikke af større praktisk betydning, idet det under alle omstændigheder måtte antages at følge af lovens § 4, at analyseresultaterne kun ville kunne unddrages adgangen til aktindsigt i det omfang, dette havde hjemmel i lovens § 2 eller for parters vedkommende i § 10, stk. 1. Der henvistes herved til *kommentaren,* side 73 f., sammenholdt med side 65-67.

Bortset fra de nævnte tilfælde synes der imidlertid ikke at kunne spores nogen tendens til at fortolke begrebet »internt arbejdsmateriale« som alene omfattende dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for myndighedens interne beslutningsproces. Medens offentlighedskommissionen, som det fremgår af det ovenfor side 179 gengivne citat af kommissionsbetænkningen, ikke ville anse referater af udvalgs eller råds møder med udenforstående for omfattet af den til offentlighedslovens § 5, nr. 3, svarende bestemmelse i kommissionsudkastets § 4, stk. 2, synes det i såvel den juridiske litteratur som i praksis i relation til offentlighedsloven (og partsoffentligheden) fast antaget, at mødereferater af enhver art (der ikke er *afgivet* til udenforstående) er internt arbejdsmateriale, jfr. *kommentaren* side 74 og *F.O.B. 1973* side 281 vedrørende referat af et møde mellem 3 ministre, embedsmænd fra de respektive ministerier og repræsentanter for »Christiania«, samt den nedenfor side 182 omtalte sag i *F.O.B. 1971* side 58.

Der kan endvidere henvises til følgende 2 udtalelser af folketingets ombudsmand i beretningen for 1973:

Sagen i *F.O.B. 1973* side 84 vedrørte politiets døgnrapporter, der efter ombudsmandens opfattelse principielt måtte betragtes som politiets »interne arbejdsmateriale« og dermed efter offentlighedslovens § 5, nr. 3, være undtaget fra adgangen til aktindsigt efter loven med de begrænsninger, der måtte følge af lovens § 4. Justitsministeriet havde ikke i forbindelse med sagen udtalt sig om dette spørgsmål.

I den i *F.O.B. 1973* side 273 refererede sag antog ombudsmanden, at skemaer indeholdende referat af et interview med ansøgere til deltagelse i et kursus for fremtidige distriktsområdechefer, som var udarbejdet af generaldirektoratet for statsbanernes personaleadministration, var omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 3. Sagen gav ombudsmanden anledning til at henstille til justitsministeriet at lade offentlighedsudvalget behandle dels spørgsmålet om rækkevidden af notatpligten efter lovens § 4 i tilfælde, hvor der kun er én part i en sag, jfr. herom bemærkningerne i betænkningens kapitel VII side 146, dels spørgsmålet om, »hvorvidt den praksis vedrørende anvendelse af interviews og interview-skemaer, som den foreliggende sag er et eksempel på, måtte kunne begrunde en udvidelse af adgangen til partsoffentlighed i personalesager«. Dette spørgsmål har været rejst i arbejdsgruppen vedrørende ansættelsessager, der dog ikke har ment at burde tage stilling hertil, jfr. arbejdsgrupperapporten side 381f.

Når bortses fra offentlige myndigheders beslutningsprotokoller synes der efter den hidtil fulgte praksis ikke med sikkerhed blandt de dokumenter, der udarbejdes af en myndighed og ikke afgives til udenforstående, på generelt grundlag at kunne udskilles bestemte dokumenttyper, der ikke anses som internt arbejdsmateriale. Som nævnt er der heller ikke holdepunkter for en sådan indskræn-

kende fortolkning af dette begreb i den juridiske litteratur. Det kunne herved også anføres, at den udtrykkelige bestemmelse i lovens § 3, nr. 2, om adgang til at blive gjort bekendt med journaltilførsler i en bestemt sag synes at have til forudsætning, at begrebet »internt arbejdsmateriale« i hvert fald rækker videre end til dokumenter, der alene tjener til internt at supplere beslutningsgrundlaget.

At begrebsfastlæggelsen med hensyn til »internt arbejdsmateriale« ikke i videre omfang er afklaret i praksis, må formentlig ses på baggrund af den ret vidtgående ekstraheringspligt med hensyn til faktiske oplysninger i en myndigheds interne arbejdsdokumenter, der er antaget at følge af offentlighedslovens § 4, jfr. herved kapitel VII side 146 ff med henvisninger.

Denne begrænsning af undtagelsesbestemmelsens anvendelsesområde vil formentlig i vidt omfang netop have betydning for de dokumenter, som der i givet fald kunne være spørgsmål om ikke at karakterisere som internt arbejdsmateriale.

Under alle omstændigheder må det antages, at dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed og ikke afgivet til udenforstående, i hvert fald er omfattet af undtagelsesbestemmelsen for internt arbejdsmateriale, sålænge de ikke er endeligt udarbejdet, f. eks. kun forligger i form af et udkast, jfr. således om adgang til aktindsigt i et ministeriums eller en styrelses udkast til administrative retsforskrifter udtalelsen i *F.O.B. 1974* side 270 ff. Dette kan for så vidt siges at følge direkte af ordlyden af § 5, nr. 3, idet eksemplifikationen i bestemmelsen på undtagne dokumenttyper udtrykkeligt omfatter »udkast«. For så vidt angår forslag til dagsordener for åbne kommunalbestyrelsesmøder er det dog antaget, at dagsordensforslaget ikke alene efter vedtagelsen på mødet, men allerede fra udsendelsen til de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer er undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler under henvisning til, at dagsordensforslaget normalt stiltiende godkendes, jfr. således *Carl Aage Nørgaard,* Juristen 1971 side 208. Når henses til, at brevveksling mellem kommunalforvaltningen og de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer må betragtes som intern efter offentlighedslovens § 5, nr. 3, samt til, at dagsordensforslaget først formelt afgrænser mødetemaet, når det er godkendt på mødet, jfr. herved *Erik Harder*. Dansk Kommunalforvaltning (2. udg. 1974) side 63 f. synes den nævnte opfattelse vanskeligt forenelig med de hensyn, der ligger til grund for undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 3, jfr. herved også *betænkning nr. 798/1977* om kommunalt nærdemokrati side 26 f.

d.°. Som *yderligere eksempler på dokumenter, der er anset for omfattet af undtagelsesbestemmelsen* i § 5, nr. 3, ud over de i bestemmelsen direkte anførte, kan fra praksis i relation til offentlighedsloven nævnes:

L.A. 1971-54002-40: Antaget at de *journaler som hospitaler og sygehuse efter lægelovens § 13, stk. 2, 1. pkt., er pligtige at føre* over »deres behandling af syge og over, hvad der er iagttaget vedrørende de pågældende sygdomstilfælde«, må anses som internt arbejdsmateriale efter offentlighedslovens § 5, nr. 3. Se i øvrigt nærmere herom arbejdsgruppe-rapporten vedrørende adgangen til aktindsigt i sygehusjournaler m. v. side 426 ff.

F.O.B. 1971 side 58: Notat fra et møde mellem repræsentanter for regeringen og Århus amtsråd m. fl. om anlæggelse af en lufthavn ved Hammel, der var udarbejdet til brug for statsministeren i forbindelse med regeringens drøftelse af den pågældende sag og ikke var sendt til mødedeltagerne eller andre, anset om internt arbejdsmateriale. Det fremgår ikke med sikkerhed af referatet af sagen, om notatet indeholdt andet end et sædvanligt mødereferat, jfr. herved det ovenfor side 181 anførte.

F.O.B. 1973 side 395: Sagen vedrørte en *kommentar fra en fg. skibsinspektør til vedkommende søfartschef i forbindelse med en disciplinærsag* mod en skibsfører, der var ansat ved færgetrafikken under Generaldirektoratet for statsbanerne. I kommentaren rekapituleredes forløbet af den pågældende sag, og samtidig gav skibsinspektøren udtryk for sin opfattelse af sagen og skibsførerens forhold i øvrigt. Ombudsmanden udtalte bl. a.: » .... måtte jeg .... give generaldirektoratet medhold i, at kommentaren var undtaget fra aktindsigt. Dette fulgte af offentlighedslovens § 5, nr. 3, hvorefter adgangen til at få oplysninger ikke omfatter en myndigheds interne arbejdsmateriale; da kommentaren var afgivet til søfartschefen fra fg. skibsinspektør B, der da gjorde tjeneste hos søfartschefen, var kommentaren af intern karakter .....

L.A. 1975-543-77: Udtalt, at en fortegnelse, der var udarbejdet til en kommunes interne brug i forbindelse med beregningen af kloakbidrag, der i henhold til betalingsvedtægten skulle pålignes de enkelte ejendomme, og som indeholdt en angivelse af, hvor mange »parter« hver enkelt ejendom var pålignet, kunne undtages fra adgangen til aktindsigt med hjemmel i § 5, nr. 3.

L.A. 1976-543-104: Justitsministeriet gav udtryk for, at personlige notater og kommentarer, der alene danner grundlag for en lærers eller censors votering i forbindelse med bedømmelsen af skriftlige eksamensopgaver, efter ministeriets opfattelse må anses for internt arbejdsmateriale, der i medfør af offentlighedslovens § 5, nr. 3, er unddraget aktindsigt.

Forholdet var i sagen det, at en flerhed af opgaver skulle bedømmes samlet således, at lærernes eller censorernes karaktergivning af besvarelserne af de enkelte opgaver alene fremgik af personlige notater med henblik på voteringen forud for den samlede karaktergivning.

Der henvises i øvrigt til *kommentaren* side 74 f.

3°. a°. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 3, indeholder ikke i sig selv nogen stillingtagen til, hvorvidt adgangen til at undtage internt arbejdsmateriale også består efter, at sådanne dokumenter er afgivet til udenforstående. Dette spørgsmål er heller ikke omtalt i bemærkningerne til lovforslagene om henholdsvis partsoffentlighed og offentlighed i forvaltningen, ligesom det ikke blev fremdraget under folketingets behandling af lovforslagene.

Såvel i praksis som i den juridiske litteratur i relation til *partsoffentlighedsloven* var det dog fast antaget, at en myndighed, der til brug for en sags afgørelse har *modtaget* en anden myndigheds interne arbejdsmateriale, ikke med hjemmel i denne lovs § 6, stk. 1, kunne afslå begæringer om at blive gjort bekendt med materialet, jfr. herved *kommentaren* side 55 f. med henvisninger til administrativ praksis og den juridiske litteratur. Det blev derimod anset for tvivlsomt og var næppe afklaret i praksis, om det forhold, at en myndighed havde *afgivet* internt arbejdsmateriale til udenforstående i forbindelse med en sags behandling, bevirkede, at myndigheden ikke for sit eget vedkommende - længere - kunne påberåbe sig den nævnte undtagelsesbestemmelse, jfr. herved *kommentaren* side 57 f. med henvisninger.

b°. Spørgsmålet har på generelt grundlag været genstand for mere indgående overvejelser i såvel den juridiske litteratur som i praksis i relation til bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 3. I *kommentaren* side 75 beskrives retsstillingen efter offentlighedsloven sammenfattende således:

> »Bestemmelsen i § 5, nr. 3, er kun med sikkerhed anvendelig, for så vidt de omhandlede dokumenter forbliver i den udfærdigende myndigheds besiddelse. 1 det omfang, interne arbejdsdokumenter eller uddrag heraf, eventuelt i afskrift eller fotokopi, i forbindelse med behandlingen af en sag oversendes til en anden myndighed eller i øvrigt *afgives til udenforstående,* må dokumentet formentlig anses for undergivet aktindsigt efter samme regler som sagens øvrige dokumenter, jfr. kommentaren til § 3 under pkt. 6 og 7. Hvis et internt arbejdsdokument, der vedrører én sag, afgives til udenforstående som et led i en anden sags ekspedition, må det formentlig antages, at dokumentet kun er undergivet aktindsigt, for så vidt der fremsættes begæring om at blive gjort bekendt med den aktuelle sags dokumenter, hvorimod det fortsat må betragtes som internt i relation til den oprindelige sag.«

Som det fremgår heraf, opstår spørgsmålet om at begrænse anvendeligheden af den nævnte undtagelsesbestemmelse som følge af interne arbejdsdokumenters afgivelse for det første kun i tilfælde, *hvor afgivelsen sker til udenforstående,* herunder til andre myndigheder. Det følger således klart af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 5, nr. 4 og 5, at internt arbejdsmateriale frit kan udveksles inden for »samme myndighed«, jfr. herved også *kommentaren* side 80 og side 83. Rækkevidden af sådan intern afgivelse vil blive mere udførligt behandlet i forbindelsen med beskrivelsen af disse undtagelsesbestemmelser.

Det synes dernæst givet - som det også er forudsat i den ovenfor citerede udtalelse i *kommentaren* - at heller ikke *enhver* afgivelse af internt arbejdsmateriale til udenforstående kan bevirke, at undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 3, ikke længere vil kunne påberåbes. I hvilket omfang dette efter gældende ret nærmere må antages at være tilfældet, kan imidlertid give anledning til nogen tvivl og skal derfor undersøges særskilt for de situationer, hvor spørgsmålet typisk kan opstå:

a°a°. *Der fremsættes begæring om aktindsigt i en sags dokumenter over for en myndighed, der af en anden myndighed til brug for sagens afgørelse har modtaget internt arbejdsmateriale.*

I denne situtation var det som nævnt ovenfor under a° allerede under partsoffentlighedsloven fast antaget, at de afgivne interne arbejdsdokumenter ikke kunne undtages med hjemmel i denne lovs § 6, nr. 1.

Denne opfattelse er fastholdt både i praksis og i den juridiske litteratur i relation til offentlighedslovens § 5, nr. 3. Der kan således henvises til *kommentaren* side 75 sammenholdt med side 55 f. og *Jan Hinze,* Skatteprocessen (3. udg. 1975) side 42 samt fra ombudsmandens praksis *F.O.B. I970* side 91 (internt referat, der af skatterådet var sendt til amtsligningsinspektoratet i forbindelse med en klagesag, ikke omfattet af partsoffentlighedslovens § 6, nr. 1) sammenholdt med *F.O.B. 1972* side 81 (byplannævnets mødegrundlag, der i forbindelse med en klage underhånden var fremsendt til boligministeriet, kunne ikke anses for omfattet af offentlighedslovens § 5, nr. 3) I *F.O.B. 1973* side 166 hedder det mere generelt med henvisning til *kommentaren* side 75, »at bestemmelsen i § 5, nr. 3, alene kan antages at finde anvendelse, såfremt de omhandlede dokumenter forbliver i den udfærdingede myndigheds besiddelse«.

Opfattelsen ligger ligeledes til grund for socialstyrelsens cirkulæreskrivelse af 27. juli 1972, hvor det bl. a. hedder » … vil socialstyrelsen, hvor begæring om aktindsigt i medfør af § 10, stk. 1, rettes til styrelsen, give dertil berettigede parter adgang til aktindsigt også for så vidt angår aktstykker, der er fremsendt af eller rekvireret fra andre myndigheder, herunder referater, indstillinger, koncepter m. m. samt lægelige oplysninger af enhver art, der er udarbejdet af eller indhentet af de nævnte andre myndigheder«, jfr. Danske Kommuner 1972/73, hæfte 11, side 30. Opfattelsen er endvidere i flere tilfælde kommet til udtryk i justitsministeriets vejledende udtalelser, jfr. f. eks. justitsministeriets notat af 26. april 1971 (optrykt i F.T. 1971/72,

tillæg B, sp. 3733 ff.) vedrørende aktindsigt i hospitalsjournaler, der er nærmere omtalt i arbejdsgrupperapporten vedrørende sygehusjournaler m. v. side 419, 426 og 428. At undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 3, ikke kan anvendes i tilfælde af denne art, er navnlig begrundet i, at det interne arbejdsmateriale i forhold til den myndighed, hvortil det er afgivet, tjener til at supplere afgørelsesgrundlaget i den pågældende sag på samme måde som indhentede udtalelser og andre sagsakter. Det kan således f. eks. forekomme, at en anmodning om en udtalelse i en sag af den hørte myndighed besvares helt eller delvis med henvisning til vedlagt internt arbejdsmateriale. Som følge heraf ville en modsat fortolkning kunne friste til omgåeiser af offentlighedsloven i den form, at høring mellem offentlige myndigheder besvaredes ved udveksling af »internt arbejdsmateriale« i videre omfang end sagligt begrundet.

Såfremt den sag, hvortil det interne arbejdsmateriale er afgivet, ikke i sig selv er undergivet offentlighedslovens almindelige regler, f. eks. fordi det er en sag inden for strafferetsplejen eller en ansættelses- eller forfremmelsessag, jfr. lovens § 6, stk. 1, har det her behandlede spørgsmål om rækkevidden af § 5, nr. 3, naturligvis ingen praktisk betydning, jfr. i øvrigt nedenfor under c°c°.

b°b°. *Der fremsættes begæring om aktindsigt i en sags dokumenter overfor en myndighed, der som led i sagens behandling har afgivet internt arbejdsmateriale til udenforstående.*

Denne situation, der typisk dækker en myndigheds afgivelse af internt arbejdsmateriale i forbindelse med en høring af en anden myndighed eller i øvrigt af en udenforstående, gav i relation til partsoffentlighedsloven som nævnt anledning til tvivl. Spørgsmålet har i den juridiske litteratur navnlig været drøftet i forbindelse med landsskatterettens afgivelse af referatark til statens ligningsdirektorat ved høringer af direktoratet om påklagede ansættelser, jfr. herved *kommentaren* side 57 f. og *Ole Bjørn* i Revision og Regnskabsvæsen 1971 side 344, der begge antager, at referatet efter afgivelsen til direktoratet ikke kan undtages efter offentlighedslovens § 5, nr 3, men anderledes *Hinze,* a.st. side 42 f.

Spørgsmålet har efter en ændring af reglerne om behandlingen af klagesager ved landskatteretten, jfr. herved finansministeriets bekendtgørelse nr. 477 af 19. september 1974, mistet sin aktualitet, idet landskatterettens referatark ikke længere afgives i forbindelse med høringer af ligningsdirektoratet (nu statsskattedirektoratet), jfr. *Hinze,* a.st. side 43.

I relation til den tidligere fulgte praksis har folketingets ombudsmand dog i *F.O.B. 1974* side 373 givet udtryk for, at landskatteretten ikke med hjemmel i offentlighedslovens § 5, nr. 3, har kunnet afslå en begæring om aktindsigt for så vidt angår den del af rettens referatark, der havde været sendt til ligningsdirektoratet. Ombudsmanden gav herved udtryk for følgende mere almindelige synspunkt vedrørende fortolkningen af den nævnte undtagelsesbestemmelse:

> »Efter min opfattelse gælder undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 3, kun, så længe landsskatterettens referat forbliver internt. Når referatet sendes til en styrelse uden for landsskatteretten - f. eks. som her i forbindelse med en anmodning om en udtalelse - bliver det efter min mening undergivet aktindsigt efter de almindelige regler.«

Under hensyn til, at spørgsmålet om rækkevidden af offentlighedslovens § 5, nr. 3, havde givet anledning til tvivl, fandt ombudsmanden dog ikke at burde formulere sin udtalelse til landsskatteretten som en kritik.

Også i andre tilfælde har folketingets ombudsmand klart givet udtryk for, at en myndighed, der i forbindelse med en sags behandling afgiver internt arbejdsmateriale til udenforstående, ikke kan afslå en begæring om aktindsigt i materialet med hjemmel i offentlighedslovens § 5, nr. 3, jfr. herved *F.O.B. 1971* side 58 (ikke kritiseret statsministeriet for med hjemmel i § 5, nr. 3, at have afslået en anmodning om at blive gjort bekendt med et notat bl. a. under hensyn til, »at notatet ikke havde været sendt eller udleveret til nogen uden for Statsministeriet«, *F.O.B. 1973* side 281 (antaget at udkast til mødereferat, der sendes til mødedeltagerne uden for den styrelse, der har udarbejdet udkastet, derved bliver undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler) og *F.O.B. 1974* side 270 (udtalt at udkast til bekendtgørelse, der sendes til anden myndighed eller en organisation, ikke kan nægtes udleveret under henvisning til offentlighedslovens § 5, nr. 3).

Det er antaget ikke at kunne tillægges nogen betydning, at afgivelsen sker til en myndighed, der ikke selv er omfattet af offentlighedsloven, f. eks. et folketingsorgan, herunder folketingets ombudsmand, eller en domstol, jfr. således *kommentaren* side 75 f. Samme opfattelse er forudsat i justitsministeriets vejledende udtalelser, bl. a. i et tilfælde, hvor forskellige notater var fremsendt til et folketingsudvalg i forbindelse med behandlingen af et lovforslag, jfr. *LA. 1974-543-47.* Dette må ses på baggrund af det i kapitel IV side 91 anførte, hvorefter det forhold, at en myndighed falder uden for offentlighedsloven, alene har den betydning, at organet ikke for sit vedkommende er forpligtet til at efterkomme begæringer om aktindsigt i henhold til loven, men ikke påvirker adgangen til hos offentlige forvaltningsmyndigheder at få udleveret brevveksling m. v. med det pågældende organ efter lovens almindelige regler.

I *F.O.B. 1975* side 318 har ombudsmanden dog givet udtryk for, at afgivelse af internt arbejdsmateriale til folketingets ombudsmand ikke efter hans opfattelse kan sidestilles med den afgivelse af internt materiale, der undertiden finder sted som led

i sædvanlige administrative ekspeditioner (over for andre forvaltningsmyndigheder eller over for private). Ombudsmanden har herved navnlig henvist til, at afgivelsen i sådanne tilfælde sker »til en særlig instans - for hvilken offentlighedsloven i øvrigt ikke gælder - med henblik på et særligt lovreguleret undersøgelsesformål«. Ombudsmanden har endvidere tilføjet, at internt arbejdsmateriale, der afgives til ombudsmanden, typisk alligevel vil kunne undtages fra aktindsigt, nemlig efter reglen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 4. Ved bedømmelsen af spørgsmålet synes ombudsmanden yderligere at have lagt vægt på, at afgivelse af internt arbejdsmateriale til ombudsmanden ofte af vedkommende myndighed sker under forudsætning af, at materialet forbliver »internt«, dvs. fortsat er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 3, og at det for ombudsmandens virksomhed er af afgørende betydning, at ombudsmanden - i hvert fald i et vist omfang - kan rekvirere sådant materiale, uden at det derved bliver undergivet aktindsigt.

Ombudsmandens opfattelse synes at måtte indebære, at heller ikke afgivelse af internt arbejdsmateriale ti) brug ved andre former for lovreguleret kontrolvirksomhed eller klagebehandlingsvirksomhed skulle bevirke, at materialet mister sin interne karakter - i hvert fald ikke i tilfælde, hvor afgivelsen er påkrævet af hensyn til udøvelsen af klage- eller kontrolfunktionen. Spørgsmålet kan dog næppe anses for afklaret efter gældende ret.

Ved højesterets dom af 22. marts 1968 *(U.f.R. 1968* side 278 H) er det endvidere antaget, at afgi velse af landsskatterettens referat- og voteringsark til finansministeriets advokat til brug for en skattesag, der var indbragt for domstolene, ikke kunne give vedkommende skatteyder krav på aktindsigt med hensyn til disse dokumenter, »der fremdeles må anses som internt arbejdsmateriale omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 6, nr. I, jfr. også bestemmelsen i nr. 4 i loven af 1964«, jfr. om dommen *Trolle* i U.f.R. 1968 B side 340-42 og *kommentaren* side 76.

På tilsvarende måde må det i relation til offentlighedsloven gælde, at afgivelse af interne arbejdsdokumenter i tilfælde, hvor brevveksling i sig se!v er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i iovens § 5, nr. 7, ikke bevirker, at dokumenterne i forhold til den sag, hvortil de oprindeligt er udarbejde[1]., mister karakteren af internt arbejdsmateriale.

c°c°. *Begæringen om aktindsigt fremsættes over for en myndighed, der har afgivet internt arbejdsmateriale i den pågældende sag 'til en anden myndighed ti! brug ved dennes behandling af en anden sag.*

Det er antaget i *kommentaren* side 75 (jfr. citatet ovenfor side 183), at interne arbejdsdokumenter, der afgives til udenforstående til brug ved behandlingen af en anden sag, formentlig fonsat må betragtes som omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 3, i relation til den oprindelige sag.

Spørgsmålet synes ikke at have foreligget i praksis eller at have været genstand for overvejelser i den juridiske litteratur i øvrigt. Man kan rejse spørgsmål om, hvorvidt den pågældende myndighed i givet fald må anses for forpligtet til at vejlede den, der har fremsat begæring om aktindsigt, om afgivelsen, i hvert fald i tilfælde, hvor dokumenterne ikke er afgivet til en sag, der i sig selv falder uden for loven, jfr. navnlig lovens § 6, stk. 1, eller til en myndighed, der ikke er omfattet af loven. Dette må dog forekomme tvivlsomt, idet en sådan vejledningspligt reelt vil gøre myndighedens adgang til fortsat at påberåbe sig undtagelsesbestemmelsen for internt arbejdsmateriale illusorisk.

Om adgangen til at blive gjort bekendt med sådanne interne arbejdsdokumenter ved henvendelse til den myndighed, der har modtaget dem, henvises til det ovenfor under a°a° anførte

d°d°. *Begæringen om aktindsigt vedrører en sag, hvis interne dokumenter har været afgivet til udenforstående, uden at det er sket i forbindelse med behandlingen af den pågældende sag eller til brug ved behandlingen af andre sager.*

Spørgsmålet om rækkevidden af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 3, i situationer af denne art vil navnlig kunne få praktisk betydning i tilfælde, hvor en myndighed har tilladt udenforstående at blive gjort bekendt med internt arbejdsmateriale, f. eks. til videnskabeligt brug eller for at imødekomme en anden særligt begrundet interesse i aktindsigt.

Nogen udtrykkelig stillingtagen til betydningen af sådan afgivelse findes så vidt vides hverken i praksis eller i den juridiske litteratur. I *kommentaren* side 75 (jfr. citatet side 183) er det dog klart forudsat, at begrænsningerne i anvendelsesområdet for undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 3, alene har relation tii tilfælde, hvGr afgivelsen af interne dokumenter er sket *som led i behandlingen af den sag, hvis dokumenter, der fremsættes begæring om at hiive gjort bekendt med,* jfr. herved situation a°a° og b°b° sammenholdt med c°c°. Så meget desto mere synes det at måtte gælde, at undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 3, fortsat kan påberåbes, såfremt afgivelsen af internt arbejdsmateriale *ikke er sket i forbindelse med nogen sags behandling.*

Det skal dog bemærkes, at folketingets ombudsmand i den i *F.O.B. 1974* side 270 refererede sag kunne synes at have givet udtryk for en videregående opfattelse end ovenfor anført med hensyn tii betydningen af interne dokumenters afgivelse til udenforstående. Det hedder således i udtalelsen:

> »Efter min mening gælder undtagelsesbestemmelsen i § S, nr. ?., kun, sålænge et sådant udkast forbliver internt. Når det sendes til nogen anden - f. eks. en myndighed eller en organisation - bliver det efter min mening undergivet aktindsigt efter lovens regier Et tilsvarende standpunkt hat jeg givet udtryk for tidligere, bl.

a. i den sag . . . som er refereret i min beretning for 1973 side 281-83.«

På baggrund af omstændighederne i den konkrete sag og henvisningen til tidligere ombudsmandsudtalelser er der dog næppe tilstrækkelige holdepunkter for at antage, at ombudsmanden har haft til hensigt at tage stilling til undtagelsesbestemmelsens rækkevidde i de her og under c°c° beskrevne situationer.

Adgangen til at blive gjort bekendt med internt arbejdsmateriale, under henvisning til, at materialet har været udleveret til andre, vil - bortset fra særlige tilfælde - næppe kunne støttes på almindelige forvaltningsretlige lighedssynspunkter.

c.°. I de ovenfor under pkt. b° nævnte 4 typetilfælde er der ikke taget nærmere stilling til, hvornår internt arbejdsmateriale må siges at være »afgivet« til udenforstående. Dette udtryk dækker ikke kun formelle fremsendelser, men også tilfælde, hvor materialet underhånden bliver tilstillet udenforstående, jfr. således *F.O.B. 1972* side 81. Det vil derimod efter omstændighederne kunne give anledning til tvivl, om det forhold, at en udenforstående blot faktisk er blevet gjort bekendt med indholdet af internt arbejdsmateriale - f. eks. har fået adgang til at gennemlæse det hos den pågældende myndighed - er tilstrækkeligt til at anse det for »afgivet«. At den myndighed, der har afgivet interne arbejdsdokumenter, har været forpligtet hertil, f. eks. på grund af en lovbestemt udleveringspligt, kan ikke antages at være af betydning i relation til fortolkningen af offentlighedslovens § 5, nr. 3, sml. dog herved den ovenfor side 184 f. nævnte *F.O.B. 1975* side 318 ff. Spørgsmålet har navnlig givet anledning til overvejelser i relation til sygehusjournaler, jfr. nærmere arbejdsgrupperapporten vedrørende adgangen til aktindsigt i sygehusjournaler m. v. side 426 ff navnlig side 428 samt arbejdsgruppens overvejelser herom side 449 f og side 451 f.

Udvalget har ikke kendskab til, hvorvidt der for så vidt angår andre dokumenttyper af intern karakter måtte bestå en tilsvarende lovbestemt udleveringspligt.

c. Intern brevveksling.

1°. Medens beskyttelsen af myndighedernes interne beslutningsproces efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 3, tager udgangspunkt i *de undtagne dokumenters karakter* (»internt arbejdsmateriale«), er det med betemmelsen i lovens § 5, nr. 4, tilsigtet at undtage *udveksling af dokumenter som led i den interne beslutningsproces* (»intern brevveksling«) fra adgangen til aktindsigt.

2°. Undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 4, har følgende ordlyd:

»Adgangen til at få oplysninger omfatter ikke

4) brevveksling inden for samme myndighed, . . . «

Bestemmelsen er affattet med udgangspunkt i kommissionsudkastets § 4, stk. 1, litra b, hvorefter adgangen til at få oplysninger ikke omfattede »brevveksling mellem forskellige afdelinger eller kontorer m.v. inden for samme myndighed«. Bemærkningerne til bestemmelsen i kommissionsudkastet indeholder ikke nogen mere indgående begrundelse for denne undtagelse fra offentlighedsprincippet og herunder heller ikke for undtagelsesbestemmelsens forhold til kommissionsudkastets § 4, stk. 2 (svarende til offentlighedslovens § 5, nr. 3). I bemærkningerne er der derimod givet en udførlig beskrivelse af begrebet »en myndighed«, jfr. herved betænkningen side 65:

»Undertiden kan det blive et spørgsmål, hvad der i denne henseende skal forstås ved en »myndighed« i modsætning til enkelte led af en samvirkende enhed. Som eksempler kan nævnes ministre (ministerier), ambassader m. v. i fremmede lande, amtmænd, kommunalbestyrelser, herunder amtsråd, amtsforvaltere, statsadvokater, politimestre, sognefogeder, toldforvaltere, motorsagkyndige, udskrivningschefer, sessioner, amts- og kredslæger, havneråd i statshavnene, købstadskommunale havnebestyrelser, landvæsenskommissioner, skovridere og præster. Uden betydning for begrebet myndighed i den omhandlede henseende er det, om virksomheden udøves i et over- og underordnelsesforhold.

Hvor et direktorat inden for centraladministrationen træffer afgørelser på egne vegne og ikke på vedkommende ministers vegne, som f. eks. arbejdsdirektoratet (lovbek. nr. 135 af 19. maj 1958 § 34), direktoratet for ulykkesforsikringen (lovbek. nr. 142 af 8. maj 1959 § 8) m. fl., vil direktoratet i lovens forstand være en myndighed, således at korrespondance med vedkommende ministerium vil være offentlig. Dette må tilsvarende gælde for f. eks. generaldirektoraterne for statsbanerne (lov nr. 40 af 25. februar 1925 § 1) og for post- og telegrafvæsenet (lov nr. 110 af 20. maj 1927 § 1) i det omfang, disse myndigheder træffer afgørelse på egne vegne.

Direktorater, som træffer afgørelser på ministerens vegne, må anses for afdelinger i et ministerium. De er altså ikke i lovens forstand myndigheder i forhold til ministeren eller i forhold til andre direktorater inden for samme ministerium. Deres forslag til afgørelser, planer osv. vil derfor ikke være offentlige, når de sendes til departementet eller andre direktorater. Dette vil f. eks. gælde for direktoratet for fængselsvæsenet i forhold til departementet i justitsministeriet (lov nr. 100 af 18. april 1910 § 1), direktoratet for statshospitalerne (lov nr. 180 af 30. april 1960 § 1) i forhold til indenrigsministeriets departement og delvis de nævnte to generaldirek-

torater indbyrdes og i forhold til departementet i ministeriet for offentlige arbejder.

De mange nævn, udvalg, råd osv., som er oprettet i henhold til lovgivningen, f. eks. statens jordlovsudvalg, monopolrådet, forsikringsrådet, radiorådet, sundhedskommissioner og bygningskommissioner, må anses som myndigheder i lovens forstand.

Kommissionsbetænkninger vil efter lovforslaget være offentlighed undergivet, med mindre der i vedkommende lov træffes anden bestemmelse, jfr. lov om nedsættelse af en trustkommission nr. 128 af 31. marts 1949 § 8. Dokumenter hos kommissioner og udvalg vil dog ofte være undtaget fra offentlighedsprincippet som internt arbejdsmateriale, jfr. forslagets § 4, stk. 2, derimod ikke skrivelser til og fra en kommission.«

I bemærkningerne argumenterer offentlighedskommissionen herudover navnlig for, at undtagelsesbestemmelsens anvendelsesområde bør være begrænset til kun at omfatte brevveksling inden for »samme myndighed«, således at brevveksling mellem forskellige myndigheder - navnlig ministerier - principielt er undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler.

Partsoffentlighedslovens § 6, nr. 2, svarede ordret til offentlighedslovens § 5, nr. 4. Bemærkningerne til bestemmelsen i partsoffentlighedslovforslaget vedrører alene spørgsmålet om rækkevidden af udtrykket »samme myndighed«, jfr. F.T. 1963/64 tillæg A sp. 1354 f., hvor det hedder:

»Undertiden kan der foreligge spørgsmål om, hvorvidt to eller flere institutioner er selvstændige myndigheder eller er afdelinger inden for samme myndighed. For så vidt angår centralforvaltningen er det klart, at de enkelte ministerier er selvstændige myndigheder. Direktorater og lignende institutioner må betragtes som afdelinger af vedkommende ministerium, for så vidt de træffer deres afgørelser på ministerens vegne.«

Undtagelsen for den interne brevveksling efter offentlighedslovens § 5, nr. 4, er ikke nærmere omtalt i bemærkningerne til offentlighedslovforslaget, idet det om bestemmelsen i § 5 som helhed er anført, at den med enkelte ændringer svarer til kommissionsudkastets § 4, men er opstillet og affattet i overensstemmelse med den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 6, jfr. herved F.T. 1969/70, tillæg A, sp. 591. Som begrundelse for udeladelsen af kommissionsudkastets § 4, stk. 1, litra a, vedrørende indstillinger til kongen er dog specielt henvist til, at en sådan undtagelsesadgang må anses for overflødig ved siden af bestemmelsen i forslagets § 5, nr. 4.

Rækkevidden af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 4, var derimod genstand for overvejelser i det folketingsudvalg, der blev nedsat til behandling af lovforslaget om offentlighed i forvaltningen. I en besvarelse af et spørgsmål fra folketingsudvalget (udvalgsspørgsmål 5) har justitsministeriet givet en udførlig redegørelse for den praksis, ministeriet havde fulgt i forbindelse med afgivelse af vejledende udtalelser om rækkevidden af den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 6, nr. 2., jfr. herved F.T. 1969/70, tillæg B, sp. 2071 ff. Det fremgår bl. a. af denne redegørelse - der i det væsentlige indeholder et uddrag af en artikel af *N. Eilschou Holm* i Juristen 1969 side 157 ff. (side 168 f.) - at justitsministeriet under henvisning til bestemmelsens udformning som udgangspunkt havde fundet det mest nærliggende at anse det for forudsat, at en administrativ afdeling i almindelighed må karakteriseres *generelt,* enten som en selvstændig myndighed eller som en del af en anden myndighed. Justitsministeriet havde således » til en vis grad taget afstand fra antydningen i den citerede passage i offentlighedskommissionens betænkning om, at en administrativ afdeling i relation til visse sager kan være en selvstændig myndighed, medens den med hensyn til andre sager er en sektion inden for en anden myndighed«.

Hvad angår bestemmelsens rækkevidde specielt i forholdet mellem direktorater og vedkommende ministeriums departement var om justitsministeriets praksis følgende oplyst:

»I de forelagte tilfælde har justitsministeriet i overensstemmelse hermed foretaget en mere omfattende vurdering af det pågældende direktorats placering i forhold til ministeriets departement. Som elementer, der kan tale for at betragte direktoratet som en selvstændig myndighed - med den virkning at brevveksling mellem direktoratet og departementet ikke kan anses omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 6, nr. 2 - kan fremhæves, at direktoratet træffer afgørelse på egne vegne, at direktoratets selvstændige afgørelseskompetence er af forholdsvis omfattende karakter, at direktøren ikke har direkte referat til ministeren, at direktoratets afgørelser kan rekurreres til departementet, at direktoratet ikke er undergivet departementets instruktionsbeføjelse, og at direktoratet er opført selvstændigt i normerings- og klassificeringsloven.«

Det er ovenfor side 179 nævnt, at justitsministeriet i forbindelse med besvarelsen af et spørgsmål fra udvalget om behovet for at opretholde undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 5, nr. 4 og 5, gav udtryk for, at disse bestemmelser må betragtes som en præciserende uddybning af undtagelsen for en myndigheds interne arbejdsmateriale og således formentlig ville gælde allerede i kraft af bestemmelsen i § 5, nr. 3. Om rækkevidden specielt af bestemmelsen i § 5, nr. 4, udtalte justitsministeriet i samme forbindelse:

»4. Bestemmelsen i lovforslagets § 5, nr. 4, tager først og fremmest sigte på »brevveksling« mellem forskellige afdelinger eller kontorer in-

den for samme myndighed, jfr. herved formuleringen af kommissionsudkastets § 4, stk. 1, litra b.

De hensyn, der ligger bag den generelle undtagelse for en myndigheds interne arbejdsmateriale, gør sig faldt ud gældende også på dette område. Det forhold, at en myndighed, f. eks. et ministerium, af praktiske grunde internt er opdelt i et antal afdelinger og/eller kontorer, der hver varetager sin del af myndighedens funktioner, bør ikke medføre, at meningsudvekslinger meliem kolleger om sager, der ligger på grænsen mellem to eller flere kontorers område, undergives aktindsigt. Det må fortsat betragtes som internt arbejdsmateriale på ganske samme måde som meningsudvekslinger mellem kolleger inden for samme kontor om sager, der ikke giver anledning til tvivlsspørgsmål, der henhører under andre kontorer. I praksis forekommer det da også, at sådan »brevveksling« inden for samme myndighed fremtræder som påtegninger på samme referatark eller som påtegning på et omslag, hvormed referatet sendes fra en afdeling (kontor) til en anden.

Efter justitsministeriets opfattelse giver udvalgets spørgsmål anledning til at understrege, at rækkevidden af den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 6, nr. 2, kun i ganske enkelte tilfælde har givet anledning til tvivl. Denne tvivl skyldes især, at der i praksis forekommer atypiske organisationsformer, hvor et ministerium ikke er opdelt på traditionel måde i et antal afdelinger eller kontorer organiseret under vedkommende departementschef, men f. eks. således, at et sagsområde er udskilt fra ministeriets departement og henlagt til en administrativ enhed med større eller mindre selvstændighed i forhold til departementet eller vedkommende minister. I tilfælde, hvor en sådan administrativ enhed efter sine funktioner og sin placering i forhold til departementet i det væsentlige må sidestilles med er. afdeling inden for departementet bør denne formelle forskel i henseende til den organisatoriske opbygning ikke medføre, at interne meningsudvekslinger undergives aktindsigt.

Det er disse tvivispørgsmål, man har redegjort for i besvarelsen af udvalgets spørgsmål 5, (se ovenfor side 187). hvoraf det fremgår, at afgøreisen må bero på en konkret vurdering. Det kan dog fremhæves, at bestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 6, nr, 2, kun er anvendelig i begrænset omfang, når der er tale om »brevveksling« mellem andre administrative enheder end afdelinger og kontorer inden for samme myndighed.«

Efter justitsministeriets opfattelse måtte der lægges afgørende vægt på, at der også etter gennemføreisen af offentlighedsloven biev adgang til at undtage brevveksling inden for samme myndighed (og brevveksling mellem ers kommunalbestyreise og dennes afdelinger m. v., jfr. lovens § 5, nr. 5) således som det var tilfældet efter partsoffentlighedsloven. At det nævnte materiale i og for sig i vidt omfang måtte antages at være omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 5 nr. 3, var efter ministeriets opfattelse ikke tilstrækkelig begrundelse for at udelade bestemmelserne i lovens § 5, nr. 4 og 5, jfr. herved det ovenfor side 179 anførte.

Der henvises i det hele til F. T. 1969/70, tillæg B, sp. 2146 ff.

Det kan endvidere nævnes, at justitsministeriet i forbindelse med besvarelsen af et andet spørgsmål fra folketingsudvalget gav udtryk for, at bl. a. brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og konsulenter, der ikke er ansat i kommunens tjeneste - f. eks. advokater, rådgivende ingeniør og arkitektfirmaer samt landinspektører - ikke ville kunne anses for omfattet af undtagelsesbestemmelserne i lovens § 5, nr. 3-5, jfr. F.T. 1969/70, tillæg B, sp. 2151-2155.

3°. a°. Undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 4, tilsigter ligesom bestemmelsen i lovens § 5, nr. 3, at beskytte myndighedernes interne beslutningsproces. Efter en rent sproglig fortolkning kunne en forskel i bestemmelsernes respektive anvendelsesområder synes at fremgå deraf, at undtagelsesadgangen efter § 5, nr. 3, vedrører *bestemte dokumenttyper* (»internt arbejdsmateriale«), medens bestemmelsen i § 5, nr. 4, undtager *bestemte former for brevveksling eller anden udveksling af dokumenter* (»intern brevveksling«). Som det er kommet til udtryk i forskellige motivudtalelser (ovenfor side 187f), må anvendelsesområdet for de to bestemmelser dog i alt væsentligt antages at være sammenfaldende, jfr. herved også det ovenfor under b.1° anførte. Dette kan kort illustreres på følgende måde:

Undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 4, vedrører efter sin ordlyd principielt ethvert dokument, der afgives som led i en intern brevveksling. Det er dog uden videre klart, at dokumenter, der i øvrigt er undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler, naturligvis ikke fortaber denne status som følge af den interne afgivelse. I forhold til dokumenter, der er omfattet af andre undtagelsesbestemmelser i loven, har bestemmelsen i § 5, nr. 4, imidlertid ingen selvstændig betydning. Dette gælder naturligvis også i forhold til dokumenter, der vil kunne unddrages adgangen til aktindsigt med hjemmel i offentlighedslovens § 5, nr. 3. Der ses ikke at være grundlag for at antage, at bestemmelsen i § 5, nr. 4, i sig selv skulle omfatte dokumenttyper, der ikke tillige vil være omfattet af den nævnte bestemmelse. Således må f. eks. interne høringsskrivelser eiler påtegninger, der sendes til en eller flere medarbejdere inden for samme administrative enhed, utvivlsomt betegnes som »internt arbejdsmateriale«.

Omvendt medfører bestemmelsen i § 5, nr. 3, ikke nogen videregående beskyttelse for den interne beslutningsproces end bestemmelsen i § 5, nr. 4.

Dette skyldes det ovenfor side 183ff nærmere beskrevne forhold, hvorefter undtagelsesadgangen for internt arbejdsmateriale bortfalder, såfremt materialet som led i en sags behandling afgives til *udenforstående*, dvs. i modsætning til en udveksling, der finder sted mellem forskellige administrative enheder inden for samme myndighed. Anvendelsesområdet for bestemmelsen i § 5, nr. 3, er således i sig selv undergivet en begrænsning svarende til den, der følger af lovens § 5, nr. 4.

b°. Hermed være dog ikke sagt, at undtagelsesbestemmelsen i lovens § 5, nr. 4, er uden enhver selvstændig betydning.

For det første kan man rejse det spørgsmål, om adgangen efter lovens § 3, nr. 2, til at blive gjort bekendt med »indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser« vedrørende en sags dokumenter som følge af den nævnte undtagelsesbestemmelse også omfatter journaltilførsler m. v. vedrørende intern brevveksling. Dette spørgsmål ses ikke at have været genstand for overvejelser i praksis eller i den juridiske litteratur, sml. herved *kommentaren* side 60, hvor det alene mere i almindelighed antages, at »indskrænkningerne i aktindsigtens omfang, navnlig i medfør af reglerne i § 2, efter omstændighederne [vil] begrænse adgangen til at gøre sig bekendt med journalindførelser m. v. tilsvarende«. Til støtte for, at bestemmelsen i § 3, nr. 2, ikke omfatter journaltilførelser vedrørende intern brevveksling, kan navnlig anføres, at det synes bedst stemmende med de hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens § 5, nr. 4, at antage, at undtagelsesbestemmelsen giver mulighed for ikke alene at afskære adgangen til aktindsigt med hensyn til indholdet af intern brevveksling, men også med hensyn til hvilke interne sagsbehandlingsskridt der overhovedet er foretaget, f. eks. med hensyn til på hvilket niveau i det interne hierarki sagen er behandlet og afgjort.

Hertil kommer for det andet, at den nævnte undtagelsesbestemmelse i sig selv har været af betydning for fortolkningen af undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 3. At alene afgivelser af internt arbejdsmateriale til *udenforstående* bevirker, at undtagelsesadgangen efter den sidstnævnte bestemmelse ikke længere finder anvendelse, må således ses på baggrund af bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 4, jfr. herved den nedenfor side 190 gengivne udtalelse i *L.A. 1972-54003-74.* Endvidere er den nærmere afgrænsning mellem »interne« og »eksterne« afgivelser af internt arbejdsmateriale i praksis sket med udgangspunkt i udtrykket »inden for samme myndighed« i § 5, nr. 4. Herom bemærkes:

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen i § 5, nr. 4., at dette afgrænsningsspørgsmål i relation til den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 6, nr. 2, navnlig har foreligget med hensyn til forholdet mellem direktorater og vedkommende ministeriums departement, jfr. herved det ovenfor under 2° anførte samt *kommentaren* side 77 ff. med henvisning til vejledende udtalelser fra justitsministeriet. Som nævnt har justitsministeriet anlagt det udgangspunkt ved fortolkningen af denne bestemmelse, at en administrativ afdeling i almindelighed må karakteriseres *generelt,* enten som en selvstændig myndighed eller som en del af en anden myndighed, hvilket i de nævnte tilfælde har nødvendiggjort en omfattende vurdering af det pågældende direktorats placering i forhold til departementet. Som elementer i denne vurdering, der kan tale for at betragte et direktorat som en selvstændig myndighed - med den virkning, at brevveksling mellem direktoratet og departementet ikke kan anses for omfattet af undtagelsesbestemmelsen - har justitsministeriet navnlig lagt vægt på

om direktoratet træffer afgørelse på egne vegne,
om direktoratets selvstændige afgørelseskompetence er af forholdsvis omfattende karakter,
om direktøren har direkte referat til ministeren,
om direktoratets afgørelser kan rekurreres til departementet,
om direktoratet er undergivet departementets instruktionsbeføjelse, og
om direktoratet er opført selvstændigt i klassificeringsloven.

Der henvises til F. T. 1969/70, tillæg B, sp. 2071-2075.

I *kommentaren* side 79 antages det, at disse synspunkter i almindelighed vil kunne tillægges vejledende betydning ved afgørelsen af, om bestemmelsen er anvendelig i andre tilfælde, hvor spørgsmålet herom kan give anledning til tvivl. Det synes dog at måtte være en forudsætning herfor, at de administrative afdelinger, hvis indbyrdes forhold, der er spørgsmål om at vurdere, indgår som led i en administrativ struktur, der organisatorisk og funktionelt lader sig sammenligne med direktoratstilfældene, jfr. herved det nedenfor side 190f anførte. Som eksempler fra praksis efter offentlighedsloven, hvor denne forudsætning har været anset for opfyldt, kan nævnes:

L.A. 1971-54003-6: Antaget at brevveksling mellem revisionsdepartementerne indbyrdes må anses for omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 4.

F.O.B. 1973 side 166: Sagen vedrørte adgangen til at blive gjort bekendt med rapportmateriale, der havde været genstand for brevveksling mellem militære enheder. Ombudsmanden antog, at såvel et regiment som en landsdelskommando havde ansvarsområde og beføjelser af et sådant omfang, at disse myndigheder måtte anses som selvstændige myndigheder i relation til offenlighedslovens § 5, nr. 4. Denne vurdering svarede til, hvad justitsministeriet havde givet udtryk for i en udtalelse til forsvarsministeriet, der byggede på den opfattelse, at de ovenfor nævnte momenter måtte være vejledende ved afgørelsen af, om enheder inden for forsvaret kan anses som selvstændige myndigheder.

Justitsministeriet har endvidere i *L.A. 1973-543-29* antaget, at Arbejdsrådet må anses for en selv-

stændig myndighed i forhold til såvel arbejdstilsynet som arbejdsministeriet.

Om udveksling af dokumenter - specielt lægejournaler - mellem sygehuse har justitsministeriet i *L.A. 1972-54003-74* antaget, at undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 4, må anses for uanvendelig ikke blot i forholdet mellem sygehuse, der er underlagt forskellige forvaltningssubjekter (f. eks. Rigshospitalet ctr. et amtskommunalt sygehus), men som udgangspunkt også mellem sygehuse, der tilhører samme forvaltningssubjekt (f. eks. samme amtskommune). Justitsministeriet har i denne forbindelse lagt vægt på

> »at formålet med bestemmelsen i § 5 nr. 4, især har været at hindre, at en tilfældig opdeling af en myndighed i et antal afdelinger eller kontorer, der hver varetager sin del af myndighedens funktion, skulle medføre, at meningsudvekslinger mellem kolleger, der ellers ville have været omfattet af undtagelsesreglen i § 5, nr. 3, nu skulle blive undergivet almindelig aktindsigt, jfr. herved F.T. 1969/70, tillæg B, sp. 2148«

Justitsministeriet udtalte sig i den pågældende sag ikke om, hvorvidt sygejournaler, der udveksles mellem 2 sygehuse tilhørende samme kommunale enhed, ville kunne undtages efter offentlighedslovens § 5, nr. 5.

I den ovenfor side 188 gengivne besvarelse af et spørgsmål fra det folketingsudvalg, der behandlede lovforslaget om offentlighed i forvaltningen, har justitsministeriet fremhævet, »at bestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 6, nr. 2, kun er anvendelig i begrænset omfang, når der er tale om »brevveksling« mellem andre administrative enheder end afdelinger og kontorer inden for samme myndighed«. Praksis efter offentlighedsloven synes dog ikke at kunne betegnes som restriktiv med hensyn til anvendelsen af undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 4, uden for de nævnte typetilfælde.

I sagen *L.A. 1971-54002-45* antog justitsministeriet således, at brevveksling mellem det af Københavns amtsråd i henhold til omsorgslovens § 9, stk. 1, (lovbekendtgørelse nr. 611 af 22. december 1969) nedsatte tilsynsråd og nogle af tilsynsrådet oprettede tilsynsudvalg var omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 4. Justitsministeriet fandt herved navnlig at burde lægge vægt på

> »… *at* tilsynsudvalgene er sammensat på en sådan måde, at hvert tilsynsudvalg har et medlem af tilsynsrådet som formand, og
> *at* tilsynsudvalgene efter det oplyste alene har til opgave at bistå tilsynsrådet med at tilvejebringe de faktiske oplysninger, der danner grundlag for tilsynsrådets virksomhed, hvorimod tilsynsudvalgene ikke i øvrigt udøver nogen del af tilsynsrådets kompetence, ligesom tilsynsrådet kan foretage supplerende oplysningsskridt, herunder selv foretage en fornyet inspektion af de enkelte hjem … «

Justitsministeriet har senere i sagen *L.A. 1975-543-73* mere principielt taget stilling til rækkevidden af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 4, i forhold til institutioner, der fortrinsvis er beskæftiget med behandlings- og anden servicevirksomhed. Sagen vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt brevveksling mellem et lokalt forsorgscenter inden for åndssvageforsorgen og de under dette hørende institutioner kunne anses for omfattet af den nævnte bestemmelse, og var forelagt justitsministeriet af socialministeriet i forbindelse med en ombudsmandssag om spørgsmålet.

Det synes ikke i sagen at have været draget i tvivl, at også administrative enheder af denne beskaffenhed principielt kan være omfattet af undtagelsesbestemmelsen.

Justitsministeriet gav derimod udtryk for, at anvendeligheden af de ovenfor side 189 nævnte kriterier måtte forekomme noget tvivlsom i forhold til institutioner af den pågældende art, og udtalte herved:

> »I forhold til sådanne institutioner synes det i hvert fald også at måtte indgå i vurderingen, hvilken grad af selvstændighed der i det daglige arbejde tilkommer de enkelte institutioner dels i forhold til de andre institutioner, dels i forhold til forsorgscentret, herunder hvor intensivt der fra centrets side føres tilsyn med det daglige arbejde på institutionerne.
>
> I det foreliggende tilfælde må det formentlig endvidere tillægges betydning, hvorledes de enkelte institutioner er organiseret, herunder om nogen af institutionerne er organiseret som selvejende institutioner.
>
> I vurderingen må endelig også indgå, i hvilket omfang de hensyn til den interne beslutningsproces, der - som det fremgår af justitsministeriets ovenfor citerede udtalelse til folketingsudvalget - danner baggrunden for bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 4, efter den i praksis fulgte forretningsgang taler for, at et forsorgscenter med tilhørende institutioner i relation til den nævnte bestemmelse betragtes som en administrativ enhed.«

På grundlag af de da forelagte oplysninger fandt justitsministeriet ikke at kunne tage stilling til udfaldet af en vurdering ud fra de skitserede synspunkter, men meddelte senere socialministeriet, at en supplerende indstilling fra socialstyrelsen, om at hele forsorgscentret (samtlige centrets institutioner) burde opfattes som én samlet administrativ enhed, ikke gav anledning til bemærkninger. I en utrykt skrivelse af 1. april 1976 har folketingets ombudsmand efter en indgående analyse af retsgrundlaget for forsorgscentrene med tilhørende institutioner tiltrådt, at brevveksling mellem centerledelsen og de enkelte institutioner må betragtes som brevveksling inden for samme myndighed, der er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 4. Ombudsmanden har i forbindelse hermed erklæret sig enig med justitsministeri-

et i, at det ved afgørelsen af dette spørgsmål navnlig har betydning, hvilken grad af selvstændighed de lokale institutioner under forsorgscentret må antages at have, og hvilket tilsyn centerledelsen har med de enkelte institutioner.

Spørgsmålet om rækkevidden af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 4, har endvidere været genstand for principielle overvejelser i sagen *L.A. 1975-543-65*, der vedrørte brevveksling mellem en ledende landinspektør og vedkommende kommissarius ved statens ekspropriationer. Sagen var rejst over for justitsministeriet af ministeriet for offentlige arbejder i forbindelse med en klagesag, der var indbragt for folketingets ombudsmand.

I sin udtalelse af 14. april 1976 redegjorde justitsministeriet for den hidtil fulgte praksis med hensyn til fortolkningen af bestemmelsen i § 5, nr. 4, og udtalte i forbindelse hermed bl.a.:

> »Det er imidlertid forudsat i den nævnte justitsministerielle praksis, at det angivne udgangspunkt [dvs. at en administrativ afdeling i almindelighed må karakteriseres *generelt*, enten som en selvstændig myndighed eller som en del af en anden myndighed] må fraviges i det omfang, der på specielle områder til en i øvrigt selvstændig administrativ enhed er henlagt funktioner i forhold til en anden selvstændig administrativ enhed, hvis varetagelse må antages at forudsætte, at udveksling af dokumenter mellem de to enheder betragtes som intern. Hvis sekretariatsfunktionen i forhold til et kollegialt organ er henlagt til et ministerielt departement eller til et direktorat, jfr. som et eksempel herpå § 7, 3. pkt., i miljøministeriets bekendtgørelse nr. 542 af 27. oktober 1975 om henlæggelse af opgaver og beføjelser til fredningsstyrelsen, må det således være klart, at udveksling af dokumenter mellem på den ene side nævnet og på den anden side direktoratet eller departementet, der sker som et led i varetagelsen af sekretariatsfunktionen, må betragtes som intern, selvom brevveksling eller anden udveksling af dokumenter dem imellem, der finder sted i andet øjemed, må karakteriseres som ekstern.«

Om de funktioner, en ledende landinspektør udøver over for ekspropriationskommissionerne eller kommissarierne, kunne sidestilles med egentlige sekretariatsfunktioner eller snarere måtte betegnes om en eksternt præget bistand, måtte efter justitsministeriets opfattelse give anledning til betydelig tvivl, sml. herved om forholdet mellem kommunalbestyrelser og konsulenter, der ikke er ansat i kommunens tjeneste, F.T. 1969/70, tillæg B, sp. 2151-2155 og ovenfor side 188. Justitsministeriet fandt ikke at kunne tage endelig stilling til udfaldet af denne vurdering, men gav udtryk for, at det forhold, at der ved ekspropriationsprocedureloven på flere punkter synes at være tillagt den ledende landinspektør en særlig internt præget stilling i forhold til ekpropriationskommissionerne sammenlignet med den, der tilkommer særligt sagkyndige (jfr. lovens § 8 sammenholdt med § 9); næppe i sig selv udgør et tilstrækkeligt grundlag for at anse bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 4, for anvendelig også på dette område. Efter ministeriets opfattelse syntes det således yderligere at måtte kræves, »at den i praksis fulgte forretningsgang kan anses som en naturlig forudsætning for en tilfredsstillende varetagelse af den ledende landinspektørs funktioner i forhold til en ekspropriationskommission efter ekspropriationsprocedurelovens § 8. Kun i det omfang, dette for en generel vurdering er tilfældet, synes de hensyn til beskyttelse af myndighedernes interne beslutningsproces, som danner baggrund for den nævnte undtagelsesbestemmelse, jfr. herved F.T. 1969/70, tillæg B, sp. 2148 f., at foreligge med den fornødne styrke.«

Under hensyn til, at spørgsmålet om aktindsigt i den konkrete sag havde fundet sin afslutning samt til sagens særegne karakter, fandt heller ikke ministeriet for offentlige arbejder anledning til at fremkomme med yderligere bemærkninger om spørgsmålet og meddelte samtidig folketingets ombudsmand, at ministeriet i forbindelse med besvarelsen af en høringsskrivelse fra justitsministeriets udvalg vedrørende offentlighedslovens revision havde henledt udvalgets opmærksomhed på sagen.

I en skrivelse af 31. maj 1976 har folketingets ombudsmand under hensyn til, at udvalget er blevet orienteret om de tvivlsspørgsmål, som anvendelsen af offentlighedslovens § 5, nr. 4, kan give anledning til i et tilfælde som det foreliggende, meddelt, at han ikke finder fuldt tilstrækkelig anledning til at foretage videre i sagen på nuværende tidspunkt. Ombudsmanden har herved forudsat, at ministeriet for offentlige arbejder i tilknytning til arbejdet i udvalget vil søge spørgsmålet nærmere afklaret. Ministeriet for offentlige arbejder har i skrivelse af 25. juni 1976 herefter påny henledt udvalgets opmærksomhed på sagen med henblik på, at de i sagens anledning rejste spørgsmål gøres til genstand for udvalgets overvejelser i forbindelse med den foreslåede revision af offentlighedsloven.

Spørgsmålet om rækkevidden af offentlighedslovens § 5, nr. 4, har endelig været genstand for overvejelser i den i *F.O.B. 1976* side 367 nævnte sag, der bl. a. vedrørte forholdet mellem jordbrugskommissionerne og statens jordlovsudvalg, jfr. herved lovbekendtgørelse nr. 396 af 23. juli 1974 §§ 31-33 om statens udlån til jordbrugsmæssige forhold, samt bekendtgørelse nr. 435 af 21. september 1971 om jordbrugskommissioner. Ombudsmanden fandt, at der i relation til offentlighedslovens § 5, nr. 4, er tale om 2 forskellige myndigheder og kunne ikke lægge vægt på, at jordbrugskommissionerne ikke har nogen afgørelsesmyndighed, men den opgave (på grundlag af besigtigelse og/eller andet lokalkendskab) at afgive indstilling som grundlag for jordlovsudvalgets og/eller landbrugsministeriets afgørelse. Ombudsmanden fandt heller ikke, at det delvise personsammenfald, der består

i, at medlemmer af jordlovsudvalget er formænd for jordbrugskommissionerne, er tilstrækkeligt til at ophæve jordbrugskommissionernes karakter af selvstændige organer.

c°. Fastlæggelsen af anvendelsesområdet for undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 4, specielt i forhold til kommunale organer kan som følge af den særlige undtagelse for intern kommunal brevveksling i offentlighedslovens § 5, nr. 5, give anledning til tvivl. Reelt må de to undtagelsesbestemmelser dog antages at have et på de væsentligste punkter sammenfaldende anvendelsesområde. Om rækkevidden af bestemmelsen i § 5, nr. 4, skal i denne henseende alene følgende bemærkes: I overensstemmelse med den nedenfor side 194 nævnte motivudtalelse må det i almindelighed antages, at brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og bestyrelsen for kommunale fællesskaber, hvori vedkommende kommune deltager, ikke er omfattet af undtagelsesbestemmelsen, jfr. F.T. 1969/70, tillæg B, sp.2151 f. og *kommentaren* side 80. *Preben Espersen,* Beslutning og Samtykke (1974) side 188 tager alene stilling til spørgsmålet i relation til offentlighedslovens § 5, nr. 5

Det samme må gælde brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og konsulenter, der ikke er ansat i kommunens tjeneste. Derimod vil brevveksling af denne karakter efter omstændighederne kunne undtages efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 7, jfr. nærmere herom nedenfor.

Det er endvidere antaget, at brevveksling mellem forskellige administrationsgrene (direktorater, afdelinger, kontorer og lignende) inden for samme kommunes forvaltning i almindelighed må anses for omfattet af udtrykket »samme myndighed« i offentlighedslovens § 5, nr. 4, jfr. *kommentaren,* side 80.

Samme opfattelse er forudsat af justitsministeriet i en vejledende udtalelse af 21. januar 1976 i sagen *L.A. 1975-543-81* om rækkevidden af undtagelsesbestemmelserne i § 5, nr. 4 og 5, i forhold til udveksling af sagsakter mellem en kommunes børne- og ungdomsværn (social- og sundhedsforvaltningen) og skolepsykologisk rådgivning (den kulturelle forvaltning). Efter justitsministeriets opfattelse kunne det ikke i sig selv tillægges betydning, at der efter den sociale styrelseslovs § 9 skal oprettes en særlig forvaltning for de anliggender, der hører under social- og sundhedsforvaltningen. Som følge af børne- og ungdomsværnets særlige status fandt justitsministeriet dog, at brevveksling mellem social- og sundhedsforvaltningen i *dennes egenskab af sekretariat for børne- og ungdomsværnet* og andre forvaltningsgrene hverken kunne antages at være omfattet af den nævnte undtagelsesbestemmelse eller af bestemmelsen i § 5, nr. 5.

Justitsministeriet tog ikke stilling til, om det forhold, at børne- og ungdomsværnets opgaver ved bistandslovens ikrafttræden den 1. april 1976 er blevet overtaget af de sociale udvalg, bevirker nogen ændret bedømmelse af spørgsmålet om de nævnte undtagelsesbestemmelsers rækkevidde i forhold til sådan brevveksling.

En tilsvarende problemstilling opstår i relation til amtskommunale social- og sundhedsforvaltninger, herunder socialcentrene, der efter den sociale styrelseslovs § 17, stk. 2, bl. a. yder (sekretariatsmæssig) bistand til de amtskommunale revaliderings- og pensionsnævn, jfr. herved *Ove Baggesen* og *Preben Espersen,* Den sociale styrelseslov med kommentarer (2. udg. 1976) side 86 ff.

4°. På grundlag af det ovenfor under pkt. 2° og 3° anførte skal om rækkevidden af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 4, sammenfattende bemærkes:

Undtagelsesadgangen efter den nævnte bestemmelse tilsigter ligesom bestemmelsen i lovens § 5, nr. 3, at beskytte myndighedernes interne beslutningsproces, og de to bestemmelser må efter gældende ret antages i alt væsentligt at have et fælles anvendelsesområde.

Betydningen af offentlighedslovens § 5, nr. 4, har i praksis på denne baggrund navnlig været at tjene som grundlag for afgrænsningen mellem »interne« og »eksterne« afgivelser af internt arbejdsmateriale, idet alene afgivelser af den sidstnævnte karakter bevirker, at undtagelsesadgangen efter lovens § 5, nr. 3, fortabes.

Efter forarbejderne til offentlighedslovens § 5, nr. 4, er udtrykket »samme myndighed« hovedsagelig tænkt fastlagt på grundlag af en generel bedømmelse af forholdet mellem de pågældende administrative enheder og efter overvejende organisatoriske kriterier. Motivudtalelserne bygger på den praksis, der havde udviklet sig i relation til den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 6, nr. 2.

De nævnte afgrænsningskriterier, der navnlig er udarbejdet på grundlag af eksempler fra den statslige centralforvaltning (direktoratstilfældene), har også dannet udgangspunkt for fastlæggelsen af praksis i relation til bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 4, men har i flere tilfælde vist sig mindre vel anvendelige i forhold til andre grene af statsforvaltningen samt i forhold til den kommunale forvaltning, (for så vidt brevveksling ikke er omfattet af den særlige bestemmelse i lovens § 5, nr. 5). I specielt justitsministeriets praksis fra de seneste år synes der på denne baggrund at være sket en videreudvikling af de nævnte kriterier, der imidlertid ikke alene er møntet på de konkret forelagte tilfælde, men må antages at afspejle en generel tendens.

Først og fremmest synes den overvejende organisatorisk prægede vurdering af forholdet mellem de pågældende administrative enheder at blive suppleret med et funktionelt kriterium, hvorved der lægges vægt på, om *varetagelsen af organernes indbyrdes funktioner må antages at forudsætte, at udveksling af dokumenter organerne imellem betragtes som intern.* Dette må f. eks. antages at være tilfældet, hvor et organ varetager sekretariatsfunk-

tioner i forhold til et andet organ (jfr. *L.A. 1973-543-65)*, men kan også forekomme inden for andre administrative strukturer, jfr. f. eks. *L.A. 1973-543-73* om forsorgscentre inden for åndssvageforsorgen med tilhørende institutioner.

Anvendelsen af et sådant funktionelt kriterium har ikke været begrænset til tilfælde, hvor rækkevidden af en overvejende organisatorisk bedømmelse af organernes indbyrdes forhold kan give anledning til tvivl. Også i tilfælde, hvor en helhedsbedømmelse efter disse kriterier isoleret set fører til, at der er tale om selvstændige myndigheder (f. eks. et kollegialt organ ctr. et ministerielt departement), vil det nævnte funktionelle kriterium kunne bevirke, at visse former for brevveksling organerne imellem desuagtet må betragtes som intern i relation til bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 4. Dette indebærer således en fravigelse af den almindelige forudsætning om, at myndighedsbegrebet bør karakteriseres generelt.

Det følger af det anførte om forholdet mellem undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 5, nr. 3 og 4, at internt arbejdsmateriale fortsat vil være undtaget fra adgangen til aktindsigt efter de nævnte bestemmelser, uanset at det er afgivet til en »anden« "myndighed, såfremt afgivelsen er sket som led i en dokumentudveksling, der må karakteriseres som intern i den ovenfor angivne forstand.

d. Specielt om kommunernes interne beslutningsproces.

1°. Ud over de almindelige undtagelsesbestemmelser i offentlighedslovens § 5, nr. 3 og 4, der har til formål at beskytte myndighedernes interne beslutningsproces, findes i lovens § 5, nr. 5, en yderligere undtagelsesadgang specielt for den kommunale forvaltning begrundet i samme hensyn. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

> »*§ 5.* Adgangen til at få oplysninger omfatter ikke
>
> 5) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes afdelinger, udvalg eller andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes.«

Bestemmelsen svarer med enkelte sproglige forskelle til kommissionsudkastets § 4, stk. 1, litra c. I bemærkningerne til bestemmelsen har kommissionen navnlig anført, at hele den kommunale forvaltning er underlagt kommunalbestyrelsen, og at brevveksling, som i forhold til denne må betragtes som intern, derfor bør være undtaget fra offentlighedsprincippet. Der er herved henvist til et i betænkningen optrykt bilag om myndigheden i kommunerne (bilag 11). Det er i bemærkningerne specielt anført, at kommissioner, udvalg og lignende, som har medlemmer uden for kommunalbestyrelsen, f. eks. (de nu nedlagte) bygningsråd og sundhedskommissioner, ikke er omfattet af undtagelsesbestemmelsen.

I bemærkningerne til undtagelsesbestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 6, nr. 3, der ordret svarer til offentlighedslovens § 5, nr. 5, er om bestemmelsens rækkevidde alene anført følgende, jfr. F.T. 1963/64, tillæg A, sp. 1355:

> »I nr. 3 foreslås en særlig bestemmelse om kommunale myndigheder. Det fastslås her, at en kommunalbestyrelse, herunder et amtsråd, med dens afdelinger, udvalg og andre administrative organer må betragtes som én selvstændig myndighed, således at brevveksling mellem kommunalbestyrelsen og de nævnte organer og mellem disse indbyrdes ikke er undergivet partsoffentlighed.«

Undtagelsesbestemmelsen i offenlighedslovens § 5, nr. 5, er ikke særskilt omtalt i bemærkningerne til lovforslaget. Det er ovenfor under pkt. b og c nævnt, at justitsministeriet i forbindelse med besvarelsen af et spørgsmål fra det folketingsudvalg, der behandlede lovforslaget, bl. a. gav udtryk for, at bestemmelserne i § 5, nr. 4 og 5, må betragtes som en præciserende uddybning af undtagelsen for internt arbejdsmateriale efter § 5, nr. 3. Uanset at intern brevveksling således i og for sig i vidt omfang må antages at være omfattet af denne bestemmelse, måtte justitsministeriet dog nære afgørende betænkeligheder ved at udelade bestemmelserne i lovforslagets § 5, nr. 4 og 5, idet en sådan ændring ville kunne skabe betydelig tvivl om rækkevidden af bestemmelsen i lovforslagets § 5, nr. 3. Om specielt bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 5, udtalte justitsministeriet, at undtagelsesadgangen er begrundet i samme hensyn, som ligger bag undtagelsen for brevveksling inden for samme myndighed, og til illustration af bestemmelsens rækkevidde henvistes til følgende udtalelse af *Holger **Lavesen*** i Sognerådstidende 1964/65 side 277:

> »Således vil korrespondance mellem kasse- og regnskabsudvalget og kommunalbestyrelsen, mellem gade- og vejudvalget og udvalget for faste ejendomme være undtaget fra partsoffentlighed.
>
> Hvor det sociale udvalg korresponderer med kommunalbestyrelsen i sager, der skal afgøres med hjemmel i lov om offentlig forsorg, må korrespondancen være underkastet partsoffentlighed. I disse sager har det sociale udvalg en af kommunalbestyrelsen uafhængig kompetence.
>
> Tilsvarende må formentlig gælde for de udtalelser, der af bygningsrådet i visse tilfælde skal afgives til kommunalbestyrelsen, forinden denne meddeler byggetilladelse. Ligeledes må brevveksling mellem sundhedskommissionen, huslejenævn og andre udvalg, nævn og kommissioner, som i daglig tale kaldes kommunale, men som i lovgivningen er tillagt en helt selvstændig myndighed, og kommunalbestyrelse være underkastet partsoffentlighed.«

Under folketingsbehandlingen af offentlighedslovforslaget fremsatte de kommunale foreninger forslag om, at undtagelsesbestemmelserne i § 5, nr. 5 og 7, blev udvidet til også at omfatte:

»a. brevveksling mellem kommunalbestyrelser og bestyrelser for kommunale fællesskaber, f. eks. skoleforbund og udpantningscentraler, hvori vedkommende kommune deltager, og

b. brevveksling mellem på den ene side kommunalbestyrelser og på den anden side advokater, rådgivende ingeniør- og arkitektfirmaer samt landinspektører samt brevveksling i forbindelse med de kommunale sammenslutningers konsulentvirksomhed over for kommunerne i juridiske, administrative og andre spørgsmål.«

I besvarelsen af et spørgsmål herom fra folketingsudvalget gav justitsministeriet udtryk for, at de af de kommunale foreninger foreslåede særlige undtagelser ikke efter ministeriets opfattelse burde gennemføres. I førstnævnte henseende anførte justitsministeriet bl. a., at »en sådan brevveksling mellem forskellige myndigheder [i. e. kommunalbestyrelsen og fællesskabsbestyrelsen] har en ganske anden karakter end de uformelle drøftelser mellem medarbejdere inden for samme myndighed, der i kraft af § 5, nr. 3-5, er unddraget offentlighed«.

Om det under b. nævnte forslag udtalte justitsministeriet bl. a.:

»Baggrunden for organisationernes forslag er, at materiale til brug for de interne overvejelser om afgørelsen eller behandlingen af en sag i større kommuner typisk udarbejdes af teknisk sagkyndige medarbejdere eller juridisk uddannet personale og derfor vil være undtaget fra aktindsigt efter lovforslagets § 5, nr. 3-5. I mindre kommuner vil man derimod ofte tilvejebringe materiale af samme karakter ved indhentelse af sagkyndige udtalelser udefra, navnlig fra advokater og rådgivende arkitekt- og ingeniørfirmaer; sådanne udtalelser vil som udgangspunkt ikke kunne anses som internt arbejdsmateriale, men vil være undergivet aktindsigt efter lovforslagets almindelige regler.

Det må således erkendes, at der efter det foreliggende lovforslag bliver en vis forskel med hensyn til aktindsigtens omfang alt efter størrelsen og organisationen af den enkelte kommunes egen forvaltning, og der må i og for sig også gives de kommunale organisationer medhold i, at det var ønskeligt, om man ved udformningen af undtagelsesbestemmelserne i lovforslagets § 5 havde kunnet tage hensyn til disse forskelle i de enkelte kommuners arbejdsvilkår.«

Efter justitsministeriets opfattelse ville det imidlertid næppe være muligt at foretage en tilfredsstillende afgrænsning af det materiale, der herefter skulle sidestilles med internt arbejdsmateriale, over for andre sagkyndige udtalelser, der indhentets udefra, men hvor tilsvarende særlige hensyn ikke gør sig gældende. Justitsministeriet henviste herved til, at tilsvarende problemer kunne opstå inden for centraladministrationen, og at brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og udenforstående sagkyndige konsulenter i forbindelse med en sags forberedelse formentlig i vidt omfang ville kunne undtages efter bestemmelserne i lovens § 2, stk. 2, nr. 2–4. Justitsministeriet fremhævede endelig, at spørgsmålet, så vidt det var justitsministeriet bekendt, ikke havde givet anledning til vanskeligheder i forbindelse med praktiseringen af partsoffentlighedsloven.

Der henvises i det hele til F. T. 1969/70, tillæg B, sp. 2150 ff. Om betydningen af offentlighedslovens § 5, nr. 7, i relation til de kommunale foreningers forslag b. henvises til det nedenfor side 238ff anførte.

2°. Det væsentligste spørgsmål i forbindelse med afgrænsningen af rækkevidden af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 5, er at fastlægge bestemmelsens forhold til undtagelsesreglerne i § 5, nr. 3 og 4.

Nogen udtrykkelig stillingtagen hertil kan ikke siges at være indeholdt i forarbejderne til de nævnte bestemmelser og foreligger heller ikke i praksis i relation til partsoffentlighedsloven eller offentlighedsloven. Som tidligere anført synes der dog ikke at være noget grundlag for at formode, at det med bestemmelsen i § 5, nr. 5, har været tilsigtet at skabe en principielt videregående beskyttelse for den interne beslutningsproces inden for kommunalforvaltningen end den, der følger af de almindelige bestemmelser herom i lovens § 5, nr. 3 og 4, jfr. herved justitsministeriets udtalelser til folketingsudvalget under behandlingen af offentilighedslovforslaget (omtalt ovenfor side 179). Forholdet synes at have været det, at rækkevidden af udtrykket »samme myndighed« i offentlighedslovens § 5, nr. 4, er blevet anset for tvivlsom i forhold til den kommunale forvaltning, og at det derfor er fundet mest hensigtsmæssigt at lade den almindelige kommunalretlige grundsætning om den kommunale forvaltnings enhed komme til (udtryk i lovteksten. Bestemmelsen i § 5, nr. 5, kan derfor hævdes i særlig grad at måtte opfattes som en lovbestemt fastlæggelse af rækkevidden af begrebet »samme myndighed« inden for den kommunale forvaltning.

En nærmere redegørelse for, i hvilket omfang brevveksling mellem kommunale organer må anses for omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 5, findes i *kommentaren* side 81 ff., hvortil henvises. I den foreliggende sammenhæng skal alene følgende mere generelle fortolkningsspørgsmål omtales:

Det har været hævdet i relation til bestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 6, nr. 3, at udvalgsindstillinger eller lignende til en kommunal-

bestyrelse må være undergivet partsoffentlighed, såfremt kommunalbestyrelsens beslutning i sagen alene har karakter af en formel tiltrædelse af indstillingen, jfr. således *Poul Andersen*, Juristen 1964 side 449. Opfattelsen bygger på, at indstillingen i så fald udgør beslutningens reelle indhold.

Spørgsmålet synes ikke at have været genstand for overvejelser i praksis i relation til offentlighedsloven. Til støtte for, at sådanne udvalgsindstillinger - i hvert fald i det omfang de er indført i kommunalbestyrelsens beslutningsprotokol - ikke bør anses for omfattet af undtagelsesbestemmelsen i lovens § 5, nr. 5, taler dog det forhold, at beslutningsprotokollen som sådan ikke antages at have karakter af internt arbejdsmateriale, der er unddraget adgangen til aktindsigt med hjemmel i offentlighedslovens § 5, nr. 3, jfr. ovenfor side 180. Som følge af sammenhængen mellem bestemmelserne i lovens § 5, nr. 3-5, må det således forekomme mest konsekvent at antage, at adgangen til via beslutningsprotokollen at blive gjort bekendt med en kommunalbestyrelses afgørelser også omfatter - i hvert fald konklusionen - i en udvalgsindstilling i tilfælde, hvor afgørelsen formelt alene består i en tiltrædelse af denne. Spørgsmålet kan dog ikke efter gældende ret anses for endeligt afklaret, se f. eks. *F.O.B. 1968* side 97 og *kommentaren* side 82 f.

Som et hovedsynspunkt for fortolkningen af bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 5, er det i *kommentaren* side 81 i øvrigt anført, »at bestemmelsen kun omfatter »brevveksling« mellem de nævnte organer, der tager sigte på at forberede de nævnte myndigheders beslutninger«. Dette harmonerer med tendenserne til alene at anse undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 3, for anvendelig på dokumenter, der udgør elementer i en myndigheds interne beslutningsgrundlag, jfr. herom ovenfor side 180ff. Det antages endvidere i *kommentaren*, at bestemmelsen ikke omfatter brevveksling mellem samtlige organer, der tilhører samme kommune i egenskab af forvaltningssubjekt, jfr. herved fortolkningen af udtrykket »andre administrative organer« side 82. Det er ikke muligt på grundlag af den foreliggende praksis nærmere at bedømme rækkevidden af dette hovedsynspunkt for fortolkningen af bestemmelsen i § 5, nr. 5. Drøftelserne i den kommunale arbejdsgruppe har dog efterladt det indtryk, at den kommunale forvaltning har foretrukket at henvise til denne bestemmelse i videre omfang, end det nævnte hovedsynspunkt fører til.

Der kan i denne forbindelse være anledning til at bemærke, at fortolkningsspørgsmål i relation til den nævnte undtagelsesbestemmelse kun i meget begrænset omfang har været forelagt justitsministeriet til udtalelse eller givet anledning til ombudsmandssager. Fra praksis kan alene nævnes de ovenfor side 190 og side 192 omtalte sager:

L. A. 1971-54002-45, hvor justitsministeriet antog, at brevveksling mellem på den ene side et tilsynsråd efter omsorgslovens § 9, stk. 1, og på den anden side *enten* en eller flere af kommunalbestyrelserne i amtsrådskredsens primærkommuner *eller* amtsrådet eller et af dettes udvalg (f. eks. socialudvalget) ikke kunne anses for omfattet af bestemmelsen i § 5, nr. 5, og *L.A. 1975-543-81*, hvor det samme blev antaget for så vidt angår udveksling af dokumenter mellem en kommunes børne- og ungdomsværn (social- og sundhedsforvaltningen) og skolepsykologisk rådgivning (den kulturelle forvaltning).

Folketingets ombudsmand har i *F.O.B. 1974* side 95 antaget, at brevveksling mellem et huslejenævn og de lokale kommunale bygningsmyndigheder ikke kan anses for intern, således at undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 5, finder anvendelse. Dette svarer til det i *kommentaren* side 82 anførte.

2. Fremmed ret.

A°. Norge.

1°. Loven om offentlighet i forvaltningen.

a. Ved beskrivelsen af, i hvilket omfang hensynet til at beskytte myndighedernes interne beslutningsproces er søgt tilgodeset efter den norske lov om offentlighed i forvaltningen, kan der være anledning til indledningsvis at fremhæve lovens almindelige bestemmelser om offentlighedsprincippets rækkevidde, for så vidt angår dokumenter, der udarbejdes af en myndighed i forbindelse med behandlingen af en sag. Efter lovens § 3 er dokumenter udfærdiget af en myndighed således først undergivet adgangen til aktindsigt, når de er afsendt eller såfremt dette ikke sker, når den pågældende sag er færdigbehandlet af det offentlige organ. Dette gælder uanset arten og indholdet af sådanne dokumenter, dvs. bestemmelsen omfatter ikke blot dokumenter, der i snævrere forstand tilsigter at indgå som elementer i det internt tilvejebragte beslutningsgrundlag. Det følger af bestemmelsen, at dokumenter af den pågældende karakter, der ikke afgives (»avsendes«) til udenforstående, tidligst vil kunne forlanges udleveret efter lovens regler, når den sag, hvori de indgår som dokumenter, er afgjort, Om bestemmelsen i § 3 henvises i øvrigt til det ovenfor kapitel VII side 149f anførte.

Den nævnte bestemmelse vedrører imidlertid alene spørgsmålet om, fra hvilket tidspunkt adgangen til aktindsigt indtræder, og har derfor ikke karakter af en egentlig undtagelsesbestemmelse. En videregående beskyttelse for myndighedernes interne beslutningsproces følger derimod af bestemmelsen i offentlighetslovens § 5, nr. 1, der har følgende ordlyd:

> »*§ 5* Unntatt fra offentlighet er:
> 1. Forslag, utkast, betenkninger og andre liknende arbeidsdokumenter, utredninger eller rapporter som det offentlige organ selv utarbeider eller uten lovbestemt plikt innhenter til bruk for sin interne behandling av en sak .... «

I det omfang, dokumenter kan undtages fra adgangen til aktindsigt med hjemmel i denne be-

stemmelse, har rækkevidden af bestemmelsen i lovens § 3 naturligvis ikke større praktisk betydning. I den foreliggende sammenhæng kan der imidlertid være anledning til at holde sig for øje, at undtagelsesadgangen efter § 5, nr. 1, alene omfatter »arbejdsdokumenter« (herunder udredninger og rapporter), og at dette udtryk formentlig må antages at have en mere begrænset rækkevidde end begrebet »internt arbejdsmateriale« efter den danske offentlighedslov, jfr. herved det nedenfor under pkt. c anførte.

b. Den norske offentlighedslovs § 5, nr. 1, er ligesom den hidtil gældende bestemmelse i forvaltningslovens § 18, stk. 2, (jfr. nedenfor side 202) vedrørende adgangen til partsoffentlighed affattet på grundlag af bestemmelsen i § 10, stk. 4, i *forvaltningskomitéens udkast* til forvaltningslov, hvorefter »forslag, utkast, betenkninger og andre liknende arbejdsdokumenter, utredninger eller rapporter som forvaltningsorganet selv utarbeider eller av eget tiltak innhenter vil bruk for sin behandling av en sak« ikke skulle være offentlige.

Medens forvaltningskomitéen - ud fra samme synspunkter som den danske offentlighedskommission - anså det for utvivlsomt, at en myndigheds egne interne arbejdsdokumenter ikke burde være omfattet af offentlighedsadgangen, gav det anledning til mere indgående overvejelser, om det samme også burde gælde »arbejdsdokumenter«, der indhentes fra udenforstående. Det fremgår af bemærkningerne til lovudkastet, at komittéens bekræftende besvarelse af dette spørgsmål navnlig bygger på følgende betragtninger, jfr. Innstilling fra Forvaltningskomitéen (1958) side 436:

> »Mer tvilsomt kan det derimot være om betenkninger og utredninger som på anmodning blir utarbeidet og innsendes fra andre forvaltningsorganer, skal være unntatt fra offentlighetsregelen. I og for seg er det ingen prinsipiell forskjell på en utredning som en tjenestemann i et departement utarbeider til bruk for avgjørelsen i en sak og en utredning som departementet anmoder en tjenestemann utenfor departementet om å avgi. Skal den offentlige forvaltning i stat og kommune ha full og uhindret anledning til overtegning og samarbeid om løsningen av forvaltningsopgavene, er det her et område som bør være unntatt fra offentlighetsregelen. Det forekommer ikke sjelden at et departement forelegger en sak for et annet departement til uttalelse. Det kan da godt vise seg at det departement som rådspørres, har en annen mening enn det departement som treffer avgjørelsen. Denne meningsforskjell departementene imellom bør ikke uten vedkommende departements samtykke gjøres kjent for offentligheten. Det ville skade samarbeidet departementene imellom om offentlighetsregelen skulle gjelde i slike tilfelle. På dette område har praksis i dag været den at det departement som innhenter uttaleisen, avgjør hvorvidt uttalelsen skal gjøres kjent for offentligheten, og denne regel bør fortsatt gjelde.
>
> Situasjonen kan være den samme innenfor andre deler av forvaltningen. En rådmann i en kommune anmoder f. eks. etatsjefene om utredninger av forskjellige spørsmål i en sak som er under behandling. Det er ikke rimelig at de utredninger som da gis - og som i virkeligheten gjelder interne overtegninger i kommunen - skal stå i noen annen stilling enn arbeidsdokumentene i et departement.
>
> Men også ellers når et departement eller et annet forvaltningsorgan ber om en utredning fra en annen offentlig myndighet i en sak som er under behandling, bør utredningen, som er et hjelpemiddel ved avgjørelsen, holdes utenfor offentlighetsregelen.«

Bestemmelsen genfindes i *offentlighetsutvalgets* lovudkast og har ikke givet udvalget anledning til særlige overvejelser for så vidt angår det principielle spørgsmål om beskyttelsen af den interne beslutningsproces, herunder heller ikke i forhold til udefra indhentede dokumenter, jfr. udvalgets Innstilling side 90. I overensstemmelse med ot. prp. nr. 38 (1964/65) om forvaltningsloven er udtrykket »av eget tiltak« i det oprindelige udkast fra forvaltningskomitéen ændret til »uten lovbestemt plikt«. Denne ændring synes dog nærmest at være blevet anset for redaktionelt begrundet, jfr. herved den nævnte proposisjon side 60 f. Hvad der i øvrigt nærmere er baggrunden for valget af dette afgrænsningskriterium fremgår hverken med sikkerhed af forvaltningskomitéens og offentlighetsutvalgets betænkninger eller af den nævnte proposisjon.

Offentlighetsutvalget foreslog herudover den til § 5, nr. 1, svarende bestemmelse udbygget med en bestemmelse, der udtrykkeligt udelukker adgangen til at blive gjort bekendt med en myndigheds journaler, registre m. v., jfr. herom ovenfor kapitel VI side 122f. Et af udvalgets medlemmer fandt endelig, at der burde være adgang tii at blive gjort bekendt med faktiske oplysninger i interne dokumenter af betydning for sagens afgørelse, jfr. nærmere herom ovenfor i kapitel VII side 151.

I det af den norske regering i stortingssamlingen 1968/69 *fremsatte forslag til lov om offentlighet i forvaltningen* (ot. prp. nr. 70) svarer bestemmelsen i § 5, nr. 1, stort set ordret til den af offentlighetsutvalgets flertal foreslåede bestemmelse. Af interesse i den foreliggende forbindelse hedder det bl. a. i proposisjonen (side 36 ff.) om bestemmelsens fortolkning:

> »Etter bestemmelsen i § 5 nr. 1 første punktum skal de forslag, utkast, betenkninger og andre liknende arbejdsdokumenter, utredninger eller rapporter som det offentlige organ selv utarbeider være unntatt fra offentlighet. I forhold til denne bestemmelse vil det være avgjørende for spørsmålet om et dokument er offent-

lig hva som anses for et eget organ. Dersom den myndighet som utarbeider dokumentet bare er en del av vedkommende offentlige organ, da er dokumentet utarbeidet av dette organ selv, og således unntatt fra offentlighet. Er derimot den myndighet som utarbeider dokumentet et eget organ i forhold til det offentlige organ som skal bruke dokumentet, da er dokumentet ikke utarbeidet av sistnevnte organ selv. Det blir dermed ikke å anse for et »internt« dokument, medmindre det skulle være innhentet »uten lovbestemt plikt« til bruk for behandlingen av saken.«

Hvad der nærmere ligger i begrebet »eget organ« erkendes af justisdepartementet med henvisning til en redegørelse for problemstillingen i forvaltningskomitéens betænkning side 435 at kunne give anledning til mange tvivlstilfælde. Efter justisdepartementets opfattelse lader et enkelt kriterium, som kan give en klar løsning, sig næppe opstille, og spørgsmålet findes i det hele ikke egnet til at blive underkastet en nærmere regulering i loven, men regeringen foreslås bemyndiget til at afgøre, hvad der i tvivlstilfælde skal anses som et offentligt organ i forhold til loven, jfr. lovforslagets § 11. Om justisdepartementets stilling til udtrykkeligt at undtage journaler m. v. fra adgangen til aktindsigt samt til mindretalsindstillingen i offentlighedsudvalget om at begrænse undtagelsesbestemmelsens rækkevidde i forhold til faktiske oplysninger i interne dokumenter henvises til henholdsvis kapitel VI side 122 og kapitel VII side 151.

Ved *genfremsættelsen af lovforslaget* i stortingssamlingen 1969/70 (ot.prp. nr.13) foreslog justisdepartementet § 5, nr. 1 (der er citeret ovenfor side 195) ændret således, at undtagelsesadgangen efter bestemmelsens sidste led alene vedrører dokumenter, som det offentlige organ indhenter »til bruk for sin *interne* behandling af en sak«. Om begrundelsen herfor hedder det i proposisjonen bl. a.:

»De unntak fra offentlighet som er omhandlet i § 5 nr. 1 første punktum, betegnes gjerne som unntak for administrasjonens »interne dokumenter«. Jfr. ot.prp. nr. 70 for 1968–69 s. 36 I. spalte. Begrunnelsen for at de nevnte dokumenter er unntatt fra offentlighet, er deres karakter av å være interne arbejdsdokumenter for administrasjonen. Det byr imidlertid på vanskelige spørsmål både å ta standpunkt til hvilke dokumenter som er av slik karakter at de bør anses om »interne«, og å finne en formulering i en generell lovtekst som gir et noenlunde klart og adekvat uttrykk for de unntak man ønsker å ha. Departementet er etter nærmere overveielse kommet til at bestemmelsen i § 5 nr. 1 første punktum - slik den er formuleret i ot.prp. nr. 70 for 1968–69 - går noe for langt når den unntar for offentlighet alle dokumenter som et offentlig organ innhenter fra andre uten lovbestemt plikt. Det vil i atskillige tilfelle være mindre naturlig å anse slike dokumenter som rent interne. Som eksempel kan nevnes uttalelser som innhentes som ledd i forberedelsen av en lovsak. Dersom vedkommende sak ender med at det blir satt fram lovproposisjon, vil det således klarligvis være forutsetningen at slike uttalelser i alminnelighet ikke bare skal være til administrasjonens interne bruk, men skal kunne gjengis i proposisjonen eller for øvrig kunne gjøres kjent. Nå er det riktignok så at selv om et dokument er unntatt fra offentlighet, er ikke dette til hinder for at administrasjonen kan gjøre innholdet kjent, forutsatt at dette ikke kommer i strid med bestemmelser om taushetsplikt, jfr. ot.prp. nr. 70 for 1968–69 s. 28. For så vidt vil også uttalelser som innhentes uten lovbestemt plikt, kunne gjøres kjent. Det synes imidlertid mindre heldig å ha en regel som unntar dokumenter fra offentlighet i betydelig større grad enn lovgrunnen skulle tilsi, slik at man må falle tilbake på administrasjonens diskresjonære adgang til å gjøre dokumentenes innhold kjent.«

Hvad der nærmere ligger i udtrykket »interne behandling« uddybes af departementet på følgende måde:

. »Uttrykket »for sin interne behandling av en sak« tar .... sikte på tilfelle hvor dokumentet aktes brukt bare for den interne behandling, og ikke er forutsatt å skulle brukes ut over dette, iallfa.ll ikke uten etter nærmere bestemmelse beroende på sakens videre behandling.

Hvorvidt et dokument innhentes for den rent interne behandling av saken, er et spørgsmål som først og fremst må avgjøres av vedkommende offentlige organ som lar utredningen eller uttalelsen innhente. For denne avgjørelse, som i noen grad kan bero på et skjønn, må det være av betydning hvorvidt et dokument av den karakter det er tale om, tradisjonelt anses for å være til internt bruk eller ikke. Videre må det legges vekt på forutsetningene når uttalelsen innhentes, så vel hos det organ som lar den innhente som hos den som avgir den. Som nevnt før vil forutsetningene i visse tilfelle kunne være betinget og tidsbetonet. Også ellers vil administrasjonen selvsagt ha adgang til å gjøre dokumentet offentlig kjent, så vel på et tidlig som på et senere trinn av saksbehandlingen.«

Det anføres videre i bemærkningerne, at der som følge af den foreslåede ændring ville opstå en forskel i retsstillingen efter offentlighedsloven og forvaltningsloven, idet undtagelsesadgangen efter denne lovs § 18, stk. 2, ikke var betinget af, at indhentelsen af dokumenter fra udenforstående sker til brug for sagens »interne« behandling. Forskellen antages dog at være mere tilsyneladede end reel, for så vidt som den foreslåede begrænsning i undtagelsesadgangen efter offentlighedsloven kun skønnedes at få betydning for *generelle sager,* typisk sager om lovgivning og udfærdigelse af andre generelle forskrifter eller sager, som i øvrigt vedrører en ubestemt kreds af personer. Sådanne sager omfattes imidlertid ikke af forvaltningslo-

vens regler om partsoffentlighed, der kun gælder for »enkeltvedtak«.

Under *justiskomitéens behandling af lovforslaget* blev bestemmelsen i § 5, nr. 1, alene gjort til genstand for overvejelser for så vidt angår spørgsmålet om adgangen til at gennemse en myndigheds journaler m. v. Når bortses fra dette spørgsmål vedtoges bestemmelsen uændret i forhold til proposisjonen.

c. Ved vurderingen af rækkevidden af beskyttelsen for myndighedernes interne beslutningsproces efter den norske offentlighedslov er det nærliggende indledningsvis at fremhæve, at bestemmelsen i lovens § 5, nr. 1, har et utvivlsomt videre anvendelsesområde end bestemmelserne i den danske lovs § 5, nr. 3-5. Dette kommer fremfor alt til udtryk i det forhold, at begrebet »interne dokumenter« efter den norske undtagelsesbestemmelse ikke blot omfatter dokumenter udarbejdet af den myndighed, der behandler den pågældende sag, men også dokumenter som myndigheden »uden lovbestemt plikt innhenter til bruk for sin interne behandling av en sak«.

Der kan på denne baggrund være anledning til ved beskrivelsen af retstilstanden i Norge at sondre mellem *beskyttelsen for en myndigheds egne arbejdsdokumenter,* hvor en umiddelbar sammenligning med bestemmelserne i den danske lovs § 5, nr. 3-5, er mulig, og *beskyttelsen for dokumenter, der indhentes fra udenforstående til brug for den interne beslutningsproces.* Denne sondring er da også efter bestemmelsens affattelse mest nærliggende, idet kriterierne »innhentes«, »uden lovbestemt plikt« og »interne behandling av en sak« alene er afgørende i forhold til dokumenter af den sidstnævnte karakter.

ar . En myndigheds egne arbejdsdokumenter.

Bestemmelsen i § 5, nr. 1, rejser i denne henseende først og fremmest spørgsmål om, hvilke dokumenttyper der som »internt arbejdsmateriale« er unddraget adgangen til aktindsigt. I forbindelse hermed opstår endvidere spørgsmålet om, hvorvidt sådanne dokumenter efterfølgende kan miste deres interne karakter med den virkning, at undtagelsesbestemmelsen ikke længere finder anvendelse, f. eks. som følge af afgivelse til udenforstående.

I og med at bestemmelsen i § 5, nr. 1, sondrer mellem dokumenter udarbejdet af det offentlige organ selv og dokumenter indhentet udefra, er det tillige af betydning at afgrænse »interne og eksterne« dokumentudvekslinger, dvs. fastlægge rækkevidden af begrebet »et organ«. Undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 1, dækker således over reelt samme problemstillinger som den danske offentlighedslovs § 5, nr. 3 og 4.

Opregningen af dokumenttyper i den norske offentlighedslovs § 5, nr. 1, (»forslag, utkast, betenkninger og andre liknende arbeidsdokumenter, utredninger eller rapporter«) antages som udgangspunkt at måtte opfattes som en udtømmende angivelse af, hvilke internt oprettede dokumenter der er undtaget fra offentlighed, jfr. således *Frihagen.* Offentlighetsloven med kommentarer (2. udg. 1974) side 172 ff. I tvivlstilfælde synes det at blive anset for afgørende, hvorvidt et dokument er udarbejdet til udelukkende intern brug. Til illustration heraf kan nævnes mødereferater, jfr. herved *Frihagen,* a. st. side 173, hvor det hedder:

> »Møtereferater til internt bruk i et organ vil regelmessig være unntatt fra offentlighet etter § 5 nr. 1. Dersom referatene også skal sendes til andre organer eller enkeltpersoner utenfor organet, vil de derimot som utgångspunkt falle utenfor unntaket i § 5 nr. 1. Dette må gjelde såvel referater fra møter hvor det har været utenforstående til stede som for møter hvor der bare har deltatt personer tilhørende vedkommende organ - eventuelt også personer i tilknyttede hjelpeorganer.«

Under alle omstændigheder vil sådanne dokumenter imidlertid som følge af bestemmelsen i lovens § 3 tidligst være undergivet aktindsigt fra afsendelsen (eller eventuelt sagens afgørelse). Begrebet »interne arbejdsdokumenter« synes også i andre henseender at blive opfattet mere restriktivt end efter den danske offentlighedslovs § 5, nr. 3. Således anses ikke blot egentlige beslutningsprotokoller, men mødeprotokoller i almindelighed for offentligt tilgængelige, jfr. herved *Frihagen,* a.st. side 173 f. sammenholdt med side 131 f. Notater om mundtligt meddelte oplysninger, som efter forvaltningslovens § 21, stk. 2 (efter lovændringen af 28. maj 1977 nu § 22) skal nedtegnes eller protokolleres anses heller ikke for internt arbejdsmateriale. En udførlig gennemgang af, hvorvidt journaler, registre m. v., der ikke indeholder en fortegnelse over sagens dokumenter (jfr. herom ovenfor kapitel VI), må anses for internt arbejdsmateriale, findes hos *Frihagen* a. st. side 128 ff.

Det synes i norsk ret fast antaget, at afgivelse af arbejdsdokumenter til udenforstående - det være sig andre myndigheder eller private - ikke uden videre medfører, at dokumentet mister sin interne karakter, jfr. herved *Frihagen,* a.st. side 175 f., *samme* i Lov og Rett 1972 side 13, *Audvar Os* i Lov og Rett 1971 side 204 f., samt i relation til de beslægtede bestemmelser i forvaltningslovens § 18, stk. 2 og § 33 ot.prp. nr. 38 (1964/65) side 108 samt ot.prp. nr. 3 (1976/77) side 77 og 93 f., hvor det udtrykkeligt fremhæves, at interne dokumenter, der som led i behandlingen af en klagesag oversendes til klageinstansen, ikke dermed bliver tilgængelige for parterne.

Det antages af *Frihagen,* Offentlighetsloven side 176, at »et dokument som oprinnelig var et internt arbeidsnotat likevel senere [vil] kunne få en mer definitiv karakter som uttalelse eller forslag slik at det ikke lenger kan anses som arbejdsdokument for den interne behandling av saken«. Dette antages normalt at ville være tilfældet, hvis udkast, forslag, notater osv. oversendes en part eller andre

berørte til behandling, men i almindelighed ikke, hvis sådanne dokumenter oversendes til et andet forvaltningsorgan som led i en høring. I sådanne tilfælde antages der i tvivlstilfælde at måtte lægges vægt på, hvor nært de to organer samarbejder og om notatet kan forventes at blive behandlet fortroligt over for udenforstående.

Til illustration af problemstillingen kan fra praksis nævnes den såkaldte »Nordmarkasag«, der er omtalt i Ombudsmandens årsmelding for 1972 side 54 ff. Sagen vedrørte bl. a. spørgsmålet, om et af kommunaldepartementet udarbejdet udkast til aftale med en større grundejer om udnyttelsen af denne tilhørende arealer i Oslos omegn med rette var nægtet udleveret med hjemmel i offentlighedslovens § 5, nr. 1. Udkastet blev udarbejdet på grundlag af forhandlinger med grundejeren og var tilsendt denne til godkendelse. Ombudsmanden var ikke enig med departementet i, at udkastet var omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr.l, og anførte herved:

> »Avtaleutkastet var imidlertid ikke utarbeidet til departementets interne bruk, men ble sendt til Løvenskiold-Vækerø [grundejeren]. Det er da etter min mening ikke grunnlag for å anse utkastet som internt dokument i relasjon til § 5 nr. 1 og av den grunn anse det unntatt fra offentlighet.«

Udtalelsen kritiseres af *Os* i Lov og Rett 1973 side 452 f., men se herimod *Frihagen,* Offentlighetsloven med kommentarer side 211 f.

Det antages endvidere, at en liste eller et udkast, der vedtages og således får karakter af et afgørelsesdokument, ikke længere kan undtages efter § 5, nr. 1, jfr. *Frihagen,* a.st. side 175 smh. med side 115 f. og fra praksis Ombudsmandens årsmelding 1973 side 82 (lister over skoleelever, som efter ansøgning tildeles kommunalt rejsetilskud, må, når de er godkendt af skoledirektøren, anses for afgørelsesdokumenter i ansøgningssagerne og kan derfor ikke undtages som interne arbejdsdokumenter efter offentlighedslovens § 5, nr.

Som ovenfor nævnt er det også efter den norske offentlighedslov af betydning at tage stilling til, hvornår et dokument udveksles inden for »samme myndighed«, idet udtalelser, som kommer fra andre organer, kun kan undtages efter den nævnte bestemmelse, hvis de 1) »innhentes«, 2) »uten lovbestemt plikt«, 3) til den »interne behandling« af en sag. Et tilsvarende spørgsmål har foreligget i relation til en række bestemmelser i forvaltningsloven, herunder den hidtidige bestemmelse i § 18, stk. 2, der som nævnt har begrænset adgangen til partsoffentlighed på tilsvarende måde som offentlighedslovens § 5, nr. I, jfr. *Frihagen,* a. st. side 177 f., der antager, at begrebet »et organ« som udgangspunkt bør bedømmes på samme måde efter de forskellige regelsæt. Problemet vil også kunne opstå i relation til bestemmelsen i forvaltningslovens § 18, stk. 2, som affattet ved lov nr. 40 af 27. maj 1977, jfr. om lovændringen nedenfor side 202f.

Spørgsmålet om afgrænsningen af myndighedsbegrebet har også i norsk ret givet anledning til betydelig tvivl, jfr. herved den ovenfor side 197 refererede udtalelse fra justisdepartementet i ot.-prp. nr. 70 1968/69 side 37. Adgangen efter offentlighedslovens § 11 for regeringen til at afgøre, hvad der i tvivlstilfælde skal regnes som et organ efter § 5, nr. 1, har imidlertid ikke hidtil været udnyttet.

Heller ikke i norsk ret har det været anset for muligt at fastlægge myndighedsbegrebet ud fra et enkelt afgrænsningskriterium, og praksis synes i flere henseender ikke at være endeligt afklaret. Det bemærkes dog herved, at en afklaring af, hvorvidt to administrative enheder er »samme organ«, ikke er påkrævet i relation til offentlighedslovens § 5, nr. 1, (og forvaltningslovens § 18, stk. 2) i tilfælde, hvor brevveksling dem imellem under alle omstændigheder må anses for omfattet af undtagelsesadgangen for udefra indhentede udtalelser efter de nævnte bestemmelser.

Om de momenter, som der ved afgrænsningen af myndighedsbegrebet har været lagt vægt på i norsk ret, anfører *Frihagen,* a. st. side 179:

> »Ved grensedragninger må en legge vekt på den formelle organisajonsform, hvorledes organene tradisjonelt har vært vurdert i så måte, i hvilken grad vedkommende institusjon har selvstendige oppgaver og selvstendig myndighet, og hvorledes administrasjonsordningen fungerer i praksis.
>
> Grensedragningen kan bli forskjellig etter hvilken rolle institusjonen spiller i den konkrete sak - f. eks. slik at to institusjoner regnes som atskilte organer når de opptrer selvstendig og uavhengig av hverandre, men som ett organ når de reelt sett optrer i nært og uformelt samarbeid.«

En meget udførlig kasuistisk gennemgang af problemstillingen er foretaget af *Frihagen,* a. st. side 180-194 og for så vidt angår kommunalforvaltningen side 212 ff. Idet der med hensyn til enkeltheder henvises hertil, skal alene mere generelt bemærkes, at der - i det omfang sammenligning med danske forhold er mulig - i betydelig grad synes at være overensstemmelse med de løsninger, der er fundet i relation til bestemmelsen i den danske offentlighedslovs § 5, nr. 4. Der kan dog være anledning til at bemærke, at beskyttelsen for den interne beslutningsproces inden for kommunalforvaltningen ikke er anerkendt i samme omfang som efter den danske lovs § 5, nr. 5, der ikke har noget modstykke i den norske offentlighedslov. Således anses såvel brevveksling (herunder afgivelse af indstillinger) mellem rådmannen i egenskab af administrationens leder og de folkevalgte organer formannskap og kommunestyre

som udveksling af dokumenter mellem de sidstnævnte organer indbyrdes for offentlige (jfr. nu udtrykkeligt forvaltningslovens § 18, stk. 4). Derimod antages dokumentudveksling inden for selve den kommunale administration, herunder også korrespondance mellem flere rådmenn, at være omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 1. Denne afgrænsning bygger imidlertid mere på udtrykkelige forudsætninger i forarbejderne til såvel forvaltnings- som offentlighedsloven, hvor behovet for offentlighed i specielt kommunale sager blev stærkt understreget, end på principielle overvejelser med hensyn til, hvilken rækkevidde den nævnte undtagelsesbestemmelse isoleret set måtte have inden for dette område, jfr. nærmere *Frihagen,* a. st. side 212-222 med henvisninger til administrativ praksis og den juridiske litteratur.

b°. Udtalelser m. v. *fra udenforstående.*

Opregningen af dokumenttyper i § 5, nr. 1, (»forslag, utkast, betenkninger og andre liknende arbeidsdokumenter, utredninger eller rapporter«) er også afgørende for fastlæggelsen af, hvilke udefra indhentede dokumenter der omfattes af undtagelsesadgangen efter den nævnte bestemmelse. Heraf antages at følge, at udtalelser indhentet fra udenforstående kun kan undtages fra offentlighed efter bestemmelsen, såfremt de har karakter af eller dog kan sidestilles med »arbeidsdokumenter«, jfr. herved *Frihagen,* a.st. side 198. Denne forfatter finder det rimeligt ved afgrænsningen »…. ikke bare å legge vekt på om uttaleisen har form av et mer internt råd, men også om det er organer som reelt er knyttet nært sammen, og om en tradisjonelt har ansett slik skriftveksling som intern og fortrolig«.

Det anførte er dog ikke ensbetydende med, at alene udtalelser m. v., der indhentes fra *offentlige* myndigheder, kan undtages efter bestemmelsen. Således antages f. eks. responsa fra advokater eller sagkyndige rapporter fra private konsulentfirmaer, der indhentes af en myndighed i forbindelse med en verserende retssag, at være unddraget offentlighed efter § 5, nr. I, jfr. herved Forvaltningskomitéens Innstilling side 437, Justisdepartementets vejledning side 23 og *Frihagen,* a. st. side 198 f. Det antages af denne forfatter endvidere, at udtalelser, som en myndighed indhenter fra en sags parter, efter omstændighederne vil kunne have karakter af »arbeidsdokumenter« til brug for sagens »interne behandling«, jfr. a. st. side 199. Sådanne udtalelser har derimod ikke i forhold til *en part* kunnet undtages efter forvaltningslovens § 18, stk. 2, **jfr.** udtrykket »fra andre enn partene« i denne bestemmelse. Denne forskel er ikke ophævet i forbindelse med ændringen af forvaltningsloven i 1977, jfr. nedenfor side 202f.

Et dokument kan kun betragtes som *»innhentet«,* når initiativet til, at det indgår i sagen, kommer fra den myndighed, der behandler sagen. Dokumenter, som en anden myndighed eller private af egen drift indsender til den sagsbehandlende myndighed, vil, uanset om de i øvrigt måtte have karakter af arbejdsmateriale til internt brug, således ikke kunne unddrages adgangen til aktindsigt med hjemmel i § 5, nr. 1. Det antages dog af *Frihagen,* a. st. side 202, at udtrykket »innhentes« må fortolkes mindre restriktivt i forholdet mellem organer »som har et nært samarbeide og som etter organisasjonsformen og arbeidsoppgavene i særlig grad foretar mer internt preget rådslagning og felles utredning av en sak«. Forfatteren bemærker om undtagelsesbestemmelsens rækkevidde i sådanne tilfælde:

> »Her bør en se organene som samme organ i saker der institusjonsskillene viskes ut fordi organene på det konkrete saksområde ***vil*** og - etter vår oppfatning av organisasjonsformen - *skal* arbeide sammen på denne måten, sml. foran punktene 5.3 og 5.4. I disse situasjonene kan det således være behov for å lempe noe på kravene om at uttalelsen direkte må være innhentet etter initiativ fra organet som skal ha uttalelsen, og at det må ha uttrykk i en konkret anmodning.«

Grundlaget for dokumentets indhentelse behøver ikke at være en konkret anmodning fra det organ, der behandler sagen, men det må efter omstændighederne være tilstrækkeligt, at det er indsendt i henhold til en stående instruks, jfr. Justisdepartementets vejledning side 23 og *Frihagen,* a.st. side 203. Det bemærkes i denne forbindelse, at undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 1, uanset ordlyden også antages at omfatte høringsskrivelsen i tilfælde, hvor den sagsbehandlende myndighed skriftligt anmoder om en udtalelse, jfr. således vejledningen side 23 og *Frihagen.* a.st. side 204. Det samme antages også i et vist omfang at gælde bilag til høringsskrivelsen, f. eks. udkast, notater og andre lignende arbejdsdokumenter, der medsendes som led i høringen, jfr. dog herved *Frihagen,* a.st. side 204 f.:

> »Dette kan imidlertid bare gjelde så lenge det reelt er tale om ledd i en mer internt preget, foreløpig meningsutveksling som utslag av et nært feiles samarbeide om utredning av en sak innen forvaltningen. Et forvaltningsorgan bør f. eks. ikke kunne unngå offentlighet av et brev hvor organet gir uttrykk for sitt syn eller sitt standpunkt til en sak, bare fordi en samtidig ber om svar eller rettelse.«

Undtagelsesadgangen efter § 5, nr. 1, i forhold til dokumenter, der ikke er udarbejdet af den myndighed, der behandler sagen, gælder dernæst kun udtalelser m.v., der er indhentet *»uten lovbestemt plikt«.* Som nævnt ovenfor side 196 hidrører udtrykket fra ot.prp. nr. 38 (1964/65) om forvaltningsloven, der indeholder følgende fortolkningsbidrag (side 61):

»Med »lovbestemt plikt« tenkes i denne forbindelse ikke bare på tilfelle hvor påbud om å innhente uttalelse står direkte i lov vedtatt av Stortinget, men også på tilfelle hvor påbudet er gitt i henhold til lov, altså ved administrativ lovforskrift i kraft av fullmakt i loven. Det er f. eks. sagt i loven at før vedtak treffes, skal saken forelegges interesserte etter regler gitt av Kongen, eller at Kongen gir nærmere regler om saksbehandlingen. Derimot vil forholdet som foran nevnt stille seg annieis dersom påbudet ikke på slik måte er gitt i medhold av lov, men bare har karakter av intern instruks (som vedkommende forvaltningsorgan har fastsatt for seg selv, eller som er gitt av overordnet forvaltningsorgan i kraft av dettes myndighet som sådan).

Utenfor unntakregelen i annet 1edd vil ikke bare falle uttalelser som innhentes når det i eller i medhold av lov er gitt et ubetinget påbud om at uttalelse skal innhentes, men også når det i eller i medhold av lov er betemt at forvaltningsorganet »bør« eller »så vidt mulig skal« innhente uttalelse. Også i disse tilfelle vil uttalelser være omfattet av hovedregelen om partsoffentlighet.

Etter departementets mening er ved avgrensningen av § 18 annet 1edd ikke grunn til å legge vekt på om det forvaltningsorgan som avgir uttalelse har plikt til det, med mindre, plikten gjelder uansett om det foreligger anmodning fra avgjørelseorganet. Når dette organ har innhentet uttalelse, må dokumentet anses for »internt« i forhold til § 18, selv om avgiveren har plikt til å uttale seg etter krav fra det behandlende organ.«

Der henvises i øvrigt til *Frihagen,* a.st. side 222-224.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 1 vedrører i den foreliggende henseende endelig kun dokumenter, som den sagsbehandlende myndighed har indhentet *»til bruk for sin interne behandling av en sak«.* Om baggrunden for denne begrænsning i undtagelsesbestemmelsens rækkevidde henvises ti! det ovenfor side 197f anførte.

En uddybning af udtrykket »interne behandling« findes i ot.prp. nr. 13 (1969/70), der er gengivet ovenfor side 197. I overensstemmelse med det her anførte må undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 1, antages at være begrænset til kun at omfatte udtalelser m. v., der *alene* indhentes for at supplere administrationens interne, afgørelsesgrundlag. Uanset ordlyden (jfr. udtrykket »sin«) antages det forhold, at en indhentet udtalelse videregives til andre offentlige organer til brug for deres sagsbehandling derimod ikke at indebære, at udtalelsen mister sin interne karakter, jfr. herved *Frihagen,* a.st. side 206 f. med henvisninger til den juridiske litteratur samt Justisdepartementets vejledning side 24, hvor det hedder:

»Unntaket har på et punkt fått en noe tvetydig formulering. Det står innhenter til bruk for »sin« interne behandling. »Sin« går her språklig tilbake på det organ som lar uttalelsen innhente. Men meningen har vært at dokumenter som uten lovbestemt plikt innhentes for *administrasjonens* behandling av saken, skal anses for intern. Justisdepartementet antar at loven her må tolkes i samsvar med dette.«

Ved anvendelsen af undtagelsesadgangen efter § 5, nr. 1, for så vidt angår udefra indhentede dokumenter bør der efter *Frihagens* opfattelse i nogen grad anlægges en helhedsvurdering, »hvor det ikke bare er spørsmål om dokumentet formelt er innhentet, men også om det etter sit innhold og funksjon er et arbeidsdokument, om det er til internt bruk og om det er tale om 1edd i et reelt samarbeide mellom flere nær knyttede organer«. Som eksempler på anvendelsesområdet nævnes, at regeringens medlemmer og de enkelte departementer i almindelighed må have så nært et samarbejde, at deres indbyrdes korrespondance ofte må anses for intern efter § 5, nr. 1. Dette antages af denne forfatter også ofte at måtte gælde brevveksling mellem et centralt fagorgan og dets regionale kontorer. Om kommunale organer henvises til det ovenfor side 199f anførte.

Der henvises i øvrigt nærmere til *Frihagen,* a.st. side 208 ff.

d. Sammenfattende kan om rækkevidden af bestemmelsen i den norske offentlighedslovs § 5, nr. 1, set i forhold til den danske lovs § 5, nr. 3-5, bemærkes:

Dokumenter, der udarbejdes af en myndighed i forbindelse med en sags behandling, vil kun være omfattet af den norske bestemmelse, såfremt de har karakter af egentlige »arbejdsdokumenter«. Dette udtryk synes i forhold til begrebet »internt arbejdsmateriale« efter den danske lov at have et mere begrænset indhold. Forskellen er dog i praksis uden større betydning som følge af bestemmelsen i den norske lovs § 3, hvorefter dokumenter, der udarbejdes af forvaltningen, først er undergivet offentlighed ved afsendelse eller, hvis dette ikke sker, når der er truffet afgørelse i sagen.

Den norske bestemmelse yder imidlertid på andre punkter en utvivlsomt videregående beskyttelse for myndighedernes interne beslutningsproces.

Medens således efter dansk ret principielt enhver afgivelse af internt arbejdsmateriale til udenforstående som led i en sags behandling bevirker, at undtagelsesbestemmelserne i § 5, nr. 3-5, ikke længere finder anvendelse, gælder dette ikke uden videre i relation til den norske lovs § 5, nr. 1. Navnlig i tilfælde, hvor offentlige organer som led i en internt præget høringsprocedure under behandlingen af en sag, der berører begge organer, udveksler arbejdsdokumenter, antages disse at bevare deres interne karakter. At der ved fortolkningen af udtrykket »inden for samme myndighed« i

den danske lovs § 5, nr. 4, i stigende grad lægges vægt ikke blot på organisatoriske, men også på funktionelle kriterier, kan formentlig kun i begrænset omfang udligne denne forskel.

Herudover yder den norske bestemmelse beskyttelse for dokumenter, der uden lovbestemt pligt indhentes fra udenforstående til brug for en sags interne behandling. Dette led i undtagelsesbestemmelsen har ikke noget sidestykke i de nævnte danske undtagelsesbestemmelser, men er på enkelte punkter tilgodeset ved andre bestemmelser i den danske lov, navnlig § 5, nr. 2 og 7.

I forhold til kommunalforvaltningen vil intern brevveksling derimod i videre omfang være unddraget adgangen til aktindsigt efter den danske lovs § 5, nr. 5, end efter den norske lovs § 5, nr. 1. Dette skyldes imidlertid ikke så meget principielle fortolkningsforskelle som særlige motivforudsætninger, der knytter sig til den norske bestemmelse.

»Brevveksling inden for samme myndighed« er ikke et selvstændigt undtagelseskriterium efter den norske lov, men spiller indirekte en vis rolle ved afgrænsningen af, hvilke dokumenter der må anses som indhentet fra udenforstående og derfor skal bedømmes efter kriterierne herfor.

2°. *Forvaltningsloven.*

Forvaltningslovens § 18, stk. 2, har hidtil indeholdt en til offentlighedslovens § 5, nr. 1, svarende bestemmelse. Afgrænsningen af rækkevidden af undtagelsesadgangen for internt arbejdsmateriale i forhold til parter har dog på enkelte punkter adskilt sig fra den almindelige bestemmelse herom i offentlighedsloven. Således har parten haft ret til at blive gjort bekendt med faktiske oplysninger af betydning for afgørelsen alene med de begrænsninger, der følger af forvaltningslovens § 19, dvs. uanset at de kun findes i interne arbejdsdokumenter. Endvidere vil udtalelser fra parter aldrig kunne anses som internt arbejdsmateriale for forvaltningsmyndighederne efter bestemmelsen i forvaltningsloven. Derimod var det efter forvaltningslovens § 18, stk. 2, ikke nogen betingelse for at undtage dokumenter fra (andre) udenforstående, at de var indhentet til brug for sagens »interne« behandling.

Ved lov nr. 40 af 27. maj 1977 er der gennemført en væsentlig omformulering af bestemmelsen i forvaltningslovens § 18, stk. 2, der har fået følgende affattelse:

> »En part har ikke krav på å gjøre seg kjent med dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidd for sin interne saksforberedelse. Han har heller ikke krav på å gjøre seg kjent med dokument for den interne saksforberedelse som er utarbeidd
>
> a) av et underordnet organ,
>
> b) av særlige rådgivere eller sakkyndige,
>
> c) av et departement til bruk i et annet departement.
>
> Bestemmelsen i foregående punktum gjelder også dokument om å innhente dokument som nevnt under bokstavene a, b eller c.
>
> Selv om dokumentet er unntatt etter regiene i annet 1edd, har parten rett til å gjøre seg kjent med de deler av det som inneholder faktiske opplysninger eller sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum. Dette gjelder likevel ikke faktiske opplysninger uten betydning for avgjørelsen og heller ikke når opplysningene eller bearbejdelsen finnes i et annet dokument som parten har adgang til.
>
> Annet 1edd gjelder ikke innstilling rådmannen (kontorsjefen) eller fylkesrådmannen gir når vedtak skal treffes av organ opprettet i medhold av lov 12. november 1954 nr. 1 om styret i kommunene eller lov 16. juni 1961 nr. 1 om fylkeskommuner.«

I forhold til den hidtidige bestemmelse er der navnlig gennemført følgende ændringer og præciseringer:

1) Den enumerative opregning af, hvilke dokumenter der har karakter af internt arbejdsmateriale (»forslag, utkast, betenkninger og andre liknende arbeidsdokumenter, utredninger eller rapporter«) er erstattet af en generel definition (»dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidd for sin interne saksforberedelse«). Det har ikke hermed været tilsigtet principielt at ændre indholdet af begrebet internt arbejdsmateriale, men alene at foretage en lovteknisk forenkling.

2) Bestemmelsen præciserer, at arbejdsdokumenter kun kan undtages fra adgangen til aktindsigt, hvis de er udarbejdet alene af hensyn til myndighedens interne sagsbehandling. Dokumenter, der udarbejdes med henblik på at blive oversendt til en anden myndighed, f. eks. i forbindelse med en høring, vil således ikke være omfattet af undtagelsesadgangen.

3) Efter den hidtidige bestemmelse kunne dokumenter fra udenforstående (bortset fra parterne) undtages som internt arbejdsmateriale, hvis de var indhentet af myndigheden uden lovbestemt pligt. Afgørende var således alene grundlaget for dets indhentelse, men ikke beskaffenheden af den udenforstående, der afgav det. I den nye bestemmelse er det derimod præciseret, at en myndighed *kun fra visse organer eller personer* kan indhente udtalelser til brug for den interne sagsforberedelse. Dette gælder således dokumenter i dette øjemed, der udarbejdes af a) en underordnet myndighed, b) særlige rådgivere eller sagkyndige, c) et departement til brug for et andet departement. Formålet hermed er ligesom efter den gældende bestemmelse at udligne de forskelle i aktindsigtens omfang, som en begrænsning af undtagelsesadgangen til brevveksling »inden for samme myndighed« ville medføre på grund af mere eller mindre tilfældigt begrundede forskelle i udbygningen af de forskellige myndigheders forvaltningsorganisation, jfr. herved den nedenfor side 243 gengivne udtalelse fra ot.prp. nr. 3 (1976/77) side 76 f. Den udtømmende

opregning af, fra hvilke organer eller personer en myndighed til internt brug kan indhente udtalelser, tilsigter at begrænse den hidtidige vidtgående adgang til at indhente dokumenter fra udenforstående, som parterne kun har ret til at blive gjort bekendt med, hvis grundlaget for indhentelsen er en lovbestemt pligt. Undtagelsen for udtalelser m. v. fra *underordnede myndigheder* er begrundet i

> » … at det generelt foreligger et nært samarbeidsforhold mellom avgjørsorgan og underordnet organ, og det må derfor presumeres, at de - i det minste ideelt sett - skal arbeide ut fra samme målsettning. Det overordnede organ står ofte noe fjernere fra den konkrete sak, uten mulighet til å innhente nærmere opplysninger i saken selv. Dette må ofte skje gjennom det underordnede organ. Samtidig trenger afgjørsorganet ofte å få vite hvordan det underordnede organ vurderer saken ut fra sitt mer konkrete kjennskap til den. Rett nok kan det være uenighet mellom et lokalt underordnet organ og et sentralt avgjørsorgan som parten bør få kjenskap til - noe unntaksregelen selvsagt ikke vil være til hinder for. Men departementet mener det vil føre til vansker for samarbeidet innen de enkelte etater om man av den grunn skulle sløyfe unntaket.«

Når brevveksling mellem sideordnede myndigheder ikke på tilsvarende måde generelt undtages fra adgangen til aktindsigt, skyldes det, at sådanne dokumenter i almindelighed vil indeholde udtalelser om mere generelle spørgsmål om praksis og erfaringer, som der ikke skønnes anledning til at undtage fra partsoffentlighed. At udtalelser fra et departement til brug for et andet departement desuagtet undtages fra adgangen til aktindsigt er begrundet med, at sådanne udtalelser ofte vil være af politisk karakter. Formålet med denne undtagelsesadgang er således at muliggøre en fælles intern, politisk beslutningsproces mellem forskellige ministerier. Om begrundelsen for undtagelsesadgangen for sagkyndige udtalelser henvises til det nedenfor side 243f anførte.

Lovændringen har dog samtidig medført en - formentlig begrænset - udvidelse af undtagelsesadgangen for internt arbejdsmateriale: I de tilfælde, hvor brevveksling med udenforstående betragtes som intern - dvs. i forhold til underordnede organer, særlige rådgivere og sagkyndige samt mellem 2 departementer indbyrdes - vil udtalelsen fra det pågældende organ kunne undtages fra aktindsigt, uanset at den er indhentet som følge af en lovbestemt pligt.

4) Den hidtidige adgang til at blive gjort bekendt med faktiske oplysninger, der alene findes i interne arbejdsdokumenter er blevet udbygget og præciseret i den nye lovbestemmelse. Der henvises nærmere herom til det ovenfor side 151f anførte.

En række af de tvivlsspørgsmål, som den tidligere affattelse af forvaltningslovens § 18 kunne give anledning til, er herefter blevet definitivt afklaret i forbindelse med lovrevisionen. Det er imidlertid ikke blevet anset for muligt at fastlægge undtagelsesadgangen for internt arbejdsmateriale således, at tvivlsspørgsmål fremtidig undgås, ligesom lovbestemmelsens generelle fastlæggelse af undtagelsesadgangens rækkevidde i visse tilfælde forventes at kunne føre til mindre konsekvente resultater. I lovens § 19, stk. 2, er der derfor indsat en bestemmelse, der bemyndiger kongen til for særlige sagsområder at fastsætte regler, der udfylder eller nærmere fastlægger, hvorledes bl. a. § 18 skal anvendes, samt hvor tungtvejende grunde taler for det, kan fravige bestemmelsen.

Revisionen af bestemmelsen i forvaltningslovens § 18 bygger på den af justisdepartementet fremsatte odelstingsproposisjon. nr. 3 1976/77. Der henvises nærmere til proposisjonen side 74 ff.

Loven om ændring af forvaltningsloven indeholder ikke nogen ikrafttrædelsesdato, men bemyndiger kongen til at fastsætte denne ved kgl. resolution. Det er på indeværende tidspunkt ikke oplyst, hvornår ikraftsættelsen vil ske.

B°. Sverige.

7°. *De almindelige offentlighedsregler i tryckfrihetsförordningen.*

Som tidligere omtalt er tryckfrihetsförordningen revideret i 1976 med virkning fra 1. januar 1978, og der er i forbindelse hermed også gennemført en række ændringer af reglerne, der er af betydning for beskyttelsen af myndighedernes interne beslutningsproces. I det væsentlige er de nye regler i denne henseende dog udtryk for en videreførelse af den hidtidige retstilstand, og det er derfor fundet hensigtsmæssigt at gennemgå denne forholdsvis udførligt og derefter i et senere afsnit redegøre for de gennemførte ændringer.

a. De hidtil gældende regler.

a°. Beskyttelsen for myndighedernes interne beslutningsproces efter de almindelige regler om »allmänna handlingars offentlighet« i tryckfrihetsförordningens kapitel 2 er søgt tilgodeset dels ved udformningen af offentlighedsprincippet i almindelighed dels ved en udtrykkelig undtagelsesbestemmelse for visse typer af internt arbejdsmateriale.

b°. Ved bedømmelsen af retstilstanden i Sverige i denne henseende synes det mest hensigtsmæssigt at tage udgangspunkt i fastlæggelsen af, hvornår dokumenter får karakter af »allmänna handlingar« i lovens forstand. Den hidtidige bestemmelse herom i TF, 2. kap. § 5 har følgende ordlyd:

> *»§ 5.* Handling skall anses inkommen till myndighet, då den avlämnats till myndigheten eller till befattningshavare, som har att mottaga handlingen eller eljest taga befattning med mål eller ärende, till vilket handlingen hänför sig.

Diarier, journaler, register eller andra sådanna förteckningar skola anses upprättade, då de färdigställts för anteckning eller införing. Protokoll och därmed jämförliga anteckningar skola anses upprättade, då de av myndigheten justerats eller eljest blivit färdigställda. Andra handlingar, som hänföra sig till visst mål eller ärende, skola anses upprättade, då de expedierats eller, om expedition ej äger rum, då målet eller ärendet blivit av myndigheten slutbehandlat.«

Når bortses fra diarier, journaler, registre m. v. samt protokoller og lignende fortegnelser er retsstillingen således den, at dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed, først anses »upprättade« og dermed undergivet aktindsigt, når de »expedierats« eller, hvis dette ikke sker, når sagen er afgjort af den pågældende myndighed. Bestemmelsen har således generelt set betydelig lighed med den norske offentlighedslovs § 3, der er omtalt ovenfor side 149. Det bør understreges, at bestemmelsen alene vedrører spørgsmålet om offentlighedsadgangens tidslige indtræden, men ikke har karakter af en egentlig undtagelsesbestemmelse.

Medens det vel normalt ikke vil være forbundet med principielle vanskeligheder at skelne mellem »indkomne« og »oprettede« dokumenter, synes det i praksis at have voldt visse problemer nærmere at fastlægge, under hvilke betingelser et af en myndighed udarbejdet dokument bliver undergivet offentlighed, inden vedkommende sag er afgjort. Dette spørgsmål må besvares på grundlag af udtrykket »expedierats« i den nævnte bestemmelse i tryckfrihetsförordningen. På grundlag af motivudtalelser (SOU 1947:60 side 221) antages et dokument at være »expedierad«, når »en för annan än myndigheten avsedd utskrift färdigställts och antingen avsänts från myndigheten eller hos myndigheten hålls tillgänglig för avhämtning«, jfr. således *Elsin*, Allmänna Handlingars Offentlighet och Sekretess (1965) side 17 og *Fahlbeck*, Tryckfrihetsrätt (2. udg. 1954) side 28. Hermed er imidlertid alene angivet et udgangspunkt for fastlæggelsen af bestemmelsens rækkevidde, der ikke i alle henseender synes at være endeligt afklaret i retspraksis og administrativ praksis.

Efter den angivne definition er afgivelse af dokumenter til udenforstående et væsentligt element ved bedømmelsen af, hvorvidt det som »upprättat« bliver undergivet aktindsigt. Nok så stor betydning synes det imidlertid også at blive tillagt, om dokumentet må anses for »endeligt udarbejdet«, jfr. herved udtrykket »färdigställts« i TF, 2. kap. § 5. Ved fastlæggelsen af bestemmelsens rækkevidde i praksis anvendes de to kriterier dog i reglen ikke isoleret, men indgår som led i en helhedsvurdering. Det er set med danske øjne af interesse at konstatere, at de problemstillinger, der har foreligget i relation til bestemmelserne i den danske offentlighedslovs § 5, nr. 3 og 4, også har gjort sig gældende i relation til den nævnte bestemmelse i tryckfrihetsförordningen. For det første er det således antaget, at udveksling af dokumenter mellem organer, der hører til samme myndighed, ikke bevirker, at dokumenterne anses som »expedierade«. Fastlæggelsen af begrebet »samme myndighed« er således også af betydning for offentlighedsprincippets udstrækning efter svensk ret. For det andet er det antaget, at ikke enhver afgivelse af dokumenter til udenforstående bevirker, at dokumenterne må anses som »upprättade« og dermed undergivet adgangen til aktindsigt. Om disse begrænsninger i rækkevidden af udtrykket »expedierats« bemærkes nærmere følgende:

At bestemmelsen i TF, 2. kap. § 5 må underforstås med den begrænsning, at udveksling af dokumenter mellem afdelinger eller andre administrative enheder med tilknytning til samme myndighed ikke i sig selv bevirker, at dokumenterne må anses for »oprettede«, er i svensk ret fast antaget. Formelt støttes denne indskrænkende fortolkning af bestemmelsen på opregningen i TF, 2. kap. § 3 af de myndigheder, der omfattes af offentlighedsprincippet. Denne bestemmelse har således til formål ikke blot at afgrænse begrebet »offentlig myndighed« over for organer, der ikke omfattes af offentlighedsreglerne, men også at afgrænse begrebet »en myndighed« som en selvstændig administrativ enhed, jfr. herved det ovenfor kapitel IV side 84 anførte samt udtalelsen i SOU 1966:60 side 131:

»TF:s myndighetsbegrepp fyller två uppgifter. Dels bestämmer det gränsen mellan vad som är myndighet och vad som icke är myndighet. Dels anger det vad som är en myndighet och icke två eller flera, något som är av betydelse då det gäller att enligt 5 § bestämma den tidpunkt då handlingar skall vara tillgängliga.

Vad gäller handlingar som upprättas hos myndighet innebär TF, att en myndighets interna överväganden skall kunna skyddas mot insyn till dess att myndigheten har tagit ståndpunkt. En grundtanke är att en befattningshavare eller ett organ, som beslutar i denna egenskap och på eget ansvar eller eljest kan sägas intaga en självständig ställning, också är en myndighet. Denna tanke har dock knappast kommit till ett fullt tydligt uttryck i den nuvarande lydelsen av 2 kap. 3 § TF. De där gjorda uppräkningarna kan inte sägas ge någon nämnvärd ledning för avgörandet av särskilda tolkningsfrågor.»

Rækkevidden af myndighedsbegrebet i den sidstnævnte henseende synes ikke i relation til den gældende bestemmelse i tryckfrihetsförordningen at have været genstand for mere indgående overvejelser i den juridiske litteratur eller i praksis, sml. derimod de legislative overvejelser i SOU 1966:60 side 130 ff. og SOU 1975:22 side 135 ff. Spørgsmålet er dog kort berørt i »Offentlighetsprincipen och Myndigheterna« (8. udg. 1976) side 13, hvor det hedder:

»I vissa fall kan man vara tveksam, om en tjänsteman eller en grupp av tjänstemän utgör en självständig myndighet eller en avdelning inom en myndighet. Offentlighetsprincipen gäller visserligen i det ena som i det andra fallet. Men en promemoria e.d. som inom en myndighet skickas från en avdelning till en annan är inte utan vidare att anse som upprättad hos den förra och inkommen till den senare. Promemorian kan oftast inte anses som en färdig handling förän den har lämnat myndigheten.

Hur begreppet myndighet tolkas får i dessa fall stor betydelse. Offentlighetens syfte - att bereda insyn i handläggningen av allmänna angelägenheter - talar för att man i regel bör söka ledning i om tjänstemannen (tjänstemännen) fattar beslut eller avger yttrande på myndighetens vägnar eller i annan egenskap. . . . .«

At der ved bedømmelsen af myndighedsbegrebet skal anlægges en i hovedsagen organisatorisk præget (»selvstændighedskriteriet«) bedømmelse af organet antages ligeledes af *Elsin*, a.st. side 12, omend spørgsmålet ikke af denne forfatter synes sat i relation til afgrænsningen af TF, 2. kap. § 5.

I praksis er der ligeledes lagt vægt på en bedømmelse af organets selvstændighed, uden at mere faste kriterier ikke herfor dog synes at have fæstnet sig. Der anlægges ikke nødvendigvis en helhedsvurdering, men et organ kan efter omstændighederne i visse spørgsmål anses som en del af en myndighed - i andre spørgsmål derimod som en selvstændig myndighed. Til illustration af retsstillingen kan nævnes følgende afgørelser:

I *J. O. 1951 side 60* antog ombudsmanden, at en udtalelse fra kommersekollegiets søtekniske konsulent til kollegiet måtte anses som en »inkommen handling« under hensyn til, at konsulenten indtog en fuldt selvstændig stilling over for kollegiet. En skrivelse fra et fakultetsmedlem til fakultetets undervisningsnævn blev i *J. 0.1952 side 132* ligeledes anset som »inkommen handling« under hensyn til de organisatoriske forhold. Om en af socialdirektøren i Stockholm til Stockholms socialnævn afgivet tjenesteudtalelse hedder det i *J.O. 1973 side 328 f.:*

»Enligt instruktionen för socialdirektören har denne att tillse att de ärenden som skall handläggas av nämnden är beredda. Det åligger honom därvid att avge de utlåtanden som socialnämnden påkallar. Socialdirektören är sålunda underställd nänmden. Vid avgivandet av det aktuella tjänsteutlåtandet fullgjorde han sålunda uppdrag av nämnden. Han hade därvid inte sådan självständig ställning i förhållande till nämnden att han kunne anses utgöra kommunal myndighet i tryckfrihetsförordningens mening (se RÅ 1969 ref. 9). Hans utlåtande blev därför ej allmän handling hos nänmden förrän ärendet slutbehandlats av denna. . . . .«

I den nævnte regeringsretssag blev det antaget, at en udtalelse m.v. fra fastighetsdirektören i Malmø til byens fastighetsnämd som følge af de gældende tjenesteinstrukser ikke kunne anses for »allmän handling«, jfr. herved også *J.O.1972 side 315* om forholdet mellem en stadsjurist og vedkommende kommunalbestyrelse.

I *J.O. 1967 side 162* er det akcepteret, at dokumentudveksling mellem departementer til brug for interne drøftelser af regeringssager ikke bevirker, at dokumenterne henholdsvis anses »oprettet« og »indkommet« hos de respektive departementer, der i sådanne tilfælde således opfattes som »samme myndighed«.

På det foreliggende grundlag er en umiddelbar sammenligning af myndighedsbegrebets udstrækning efter dansk og svensk ret vanskelig og tjener som følge af de betydelige organisatoriske forskelle næppe heller noget væsentligt formål.

Det ligger i praksis nu fast, at heller ikke enhver afgivelse af dokumenter til *udenforstående* bevirker, at de anses som »expedierade« og dermed som »upprättade« i tryckfrihetsförordningens forstand. Den principielle afgørelse herom er så vidt ses den i *RÅ 1963, ref. 16* nævnte afgørelse. Sagen vedrørte en af statskontoret udarbejdet redegørelse for foreløbige undersøgelser med hensyn til den fremtidige administrative organisation af de højere læreanstalter. Redegørelsen blev den 25. april 1962 tilstillet medlemmerne af den i 1955 nedsatte universitetsutredning til orientering, og det blev ved fremsendelsen oplyst, at den havde karakter af arbejdsmateriale og måtte betragtes som foreløbig. Redegørelsen blev først endeligt udarbejdet den 5. juli 1962 og dagen efter formelt fremsendt til universitetsutredningen. Spørgsmålet under regeringsretssagen var, om redegørelsen måtte anses som »allmän handling« allerede den 25. april 1962, hvilket ikke blev antaget. Regeringsretten anførte herom:

»Enär, oavsett att universitetsutredningen fått taga del av undersökningarna i icke färdigställt skick handlingarna rörande undersökningarna icke kunna anses hos StatsK upprättade förrän de den 6. juli 1962 expedierats till utredningen, och StatsK alltså icke varit skyldigt, att dessförinnan utlämna desamma såsom allmänna handlingar lämna RegR besväran utan bifall.«

Samme opfattelse gav ombudsmanden udtryk for i sagen, jfr. *J.O. 1964 side 444 f.*, hvor det bl. a. hedder:

»Handling av det slag, varom i detta ärende är fråga, skall enligt 2 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen anses upprättad och därmed tillgänglig för envar, då den expedierats eller, om expedition ej äger rum, då målet eller ärendet blivit av myndigheten slutbehandlat.

Laga hinder möter icke mot att låta annan myndighet taga del av utarbetade förslag till rapporter och skrivelser, innan desamma justerats och expedierats. Ett dylikt förfarande, som är en ofta förekommande form för samråd mellan tjänstemän i olika myndigheter, medför icke att den handling, varom fråga är, skall anses upprättad i tryckfrihetsförordningens mening.

I enlighet härmed har icke den omständigheten, att universitetsutredningen i det nu aktuella fallet fått taga del av en av vederbörande föredragande utarbetad rapport över de verkställda organisationsundersökningarna, medfört att rapporten blivit att anse såsom färdigställd och därmed tillgänglig för envar. Denna verkan har inträtt först sedan rapporten blivit av statskontoret justerad och expedierad, vilket skedde den 6. juli 1962.

Statskontoret har dessförinnan icke varit skyldigt att utlämna rapporten såsom en allmän handling.«

Afgørelsen kunne umiddelbart synes at betegne et brud med den hidtidige retstilstand. I *RÅ 1958 ref. 55* havde regeringsretten således antaget, at ekspertudtalelser, der var afgivet til medicinalstyrelsen, uanset at de var betegnet som alene værende foreløbige, måtte bedømmes som til styrelsen »indkomne« og derfor offentlige dokumenter. Det er dog muligt, at de to afgørelser skal forstås således, at arbejdsdokumenter af foreløbig karakter, der afgives til andre myndigheder, bevarer deres interne karakter hos den myndighed, der har udarbejdet dem, men er undergivet aktindsigt som »allmänna handlingar« hos den modtagende myndighed, jfr. herved *Jarnerup* i Förvaltningsrättslig Tidsskrift 1964 side 126 f., SOU 1966:60 side 138 f. og sml. *Eisin*, a. st. side 17.

Nogen senere stillingtagen til problemstillingen foreligger så vidt ses ikke fra regeringsretten. Om den senere ombudsmandspraksis bemærkes:

I *J. O. 1969 side 313 f.* udtales alene mere generelt:

»Det är för övrigt att märka att hinder i regel icke möter för en tjänsteman mot att låta tjänsteman vid annan myndighet ta del av utarbetat förslag, innan det justerats eller expedierats. Som jag i andra sammanhang framhållit är ett sådant förfarande en ofte förekommande form för samråd mellan tjänstemän och medför ej att den handling varom fråga är skall anses upprättad enligt bestämmelserna i 2 kap. 5 eller 6 §§ tryckfrihetsförordningen (jfr. ex. J.O. 1964 s. 444 o.f.).«

Med en stort set enslydende begrundelse antog samme ombudsmand (Bexelius) i *J.O. 1973 side 325*, at et forslag til statsverksproposition for 1972, der ikke var endelig godkendt i statsrådet, ikke blev undergivet aktindsigt, fordi det af socialdepartementet blev tilsendt socialstyrelsen i korrektur. Begæringen om aktindsigt blev fremsat over for styrelsen, og klagen til ombudsmanden vedrørte denne myndighed. Det synes derfor forudsat, at dokumenter af foreløbig karakter heller ikke er undergivet aktindsigt hos den myndighed, de afgives til.

Af interesse i den foreliggende forbindelse er ligeledes sagen i *J.O. 1973 side 326* vedrørende en revisionsrapport om statens skoler for voksne, som efter anmodning fra skolöverstyrelsen (SÖ) var udarbejdet af riksrevisionsverket (RRV) til brug for overvejelserne i en af styrelsen nedsat arbejdsgruppe. Sagen blev optaget af ombudsmanden af egen drift på grundlag af en avispåstand om, at skolöverstyrelsen havde forsøgt at »mørklægge« rapporten. Ombudsmanden (Wennergren) udtalte mere almindeligt om afgivelsesproblemet:

»I fråga om handling som skrivs hos en myndighet är huvudregeln enligt 2 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen att handlingen inte skall anses upprättad och därmed allmän och offentlig förrän handlingen expedierats från myndigheten eller, om expedition ej äger rum, förrän ärendet blivit av myndigheten slutbehandlat. Det betyder bl. a. att utkast, förslag och annat arbetsmaterial är undantaget från offentligheten. Tanken bakom detta är att" det interna arbetet skall vara fredat från inblandning utifrån pressens och allmänhetens sida. Det undantag från offentligheten, som ligger i att en handling som författas hos en myndighet inte blir offentlig förrän den expedierats eller ärendet slutbehandlats, har i praxis också ansetts tillämpligt på det fall då utkast, förslag, e.d. handling under hand överlämnas från en myndighet till en annan för samråd. Rättspraxis är visserligen ej fullt entydig på denna punkt men det framstår inte som obefogat att göra gällande att det utkast till revisionsrapport som 7.5.1971 tillställdes bl. a. SÖ och som därved av RRV betecknades som arbetsmaterial inte därigennom blev att betrakta som en handling vilken enligt 2 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen var att anse som expedierad och därmed upprättad, allmän och offentlig. Det är inte ovanligt att, då en myndighet anlitar en annan myndighet för viss undersökning, utredning eller bedömning, myndigheterna på detta sätt under arbetets gång kommunicerar med varandra under hand utan att handlingorna blir att bedöma som annant än arbetshandlingar vilka ej får karaktär av allmänna och offentliga handlingar förrän ärendet slutbehandlats. Synssättet är dock ägnat att inge betänkligheter från allmän offentlighetssynpunkt och jag anser mig därför böra inskjuta att det bör tillämpas med stor restriktivitet.«

Ombudsmanden synes i denne sag ligeledes at have accepteret, at materialet ikke var »allmän handling« hos den myndighed (her skolöverstyrel-

sen), hvortil det var afgivet (»Det framstår … inte som en fullständigt orimlig tanke att indiänka RRV's revisionsrapport som arbetsmaterial i det hos SÖ pågående ärendet om undersökning av … «).

En modsat opfattelse er imidlertid kommet til udtryk i *J.O.1974 side 412.* Sagen vedrørte adgangen til at blive gjort bekendt med et notat om sjöfartsverkets lager- og værkstedsanlæg (»Promemoria beträffande anläggningar för sjöfartsverkets förråds- och verkstadsrörelse«), der var udarbejdet af en arkitekt ved byggnadsstyrelsen og underhånden tilsendt direktøren for sjöfartsverket til orientering. Ombudsmanden (Wennergren) redegjorde i sin udtalelse mere generelt for den beskyttelse for myndighedernes interne beslutningsproces, der følger af TF, 2. kap. § 5, og refererede for så vidt angår spørgsmålet om afgivelse af foreløbigt materiale afgørelserne i RÅ 1963 ref. 16 og *J.O. 1973 side 326.* Herefter hedder det imidlertid i udtalel-

> »Vad nu sagts har hänfört sig till hur frågan gestaltar sig från byggnadsstyrelsens horisont. Ser man den i stället ur sjöfartsverkets synsvinkel märks regeln i 2 kap. 5 § första stycket tryckfrihetsförordningen att en handling skall anses inkommen till och därmed allmän hos en myndighet, då den avlämnats till myndigheten eller befattningshavare, som har att motta handlingen eller eljast ta befattning med mål eller ärende till vilket handlingen hänför sig. Det ligger då närmast till hands att hävda att promemorian då den kom till Haggård blev en till sjöfartsverket inkommen och där allmänn handling (jfr. 1958 ref. 55). Rättsläget kan dock inte sägas vara helt klart på denna punkt (se SOU 1966:60 s. 138).«

Under henvisning til, at der var tale om »en rättslig bedömningsfråga som ger visst rum för annan mening«, fandt ombudsmanden dog ikke, at det kunne kritiseres som en fejl, at notatet var betragtet som internt både i byggnadsstyrelsen og sjöfartsverket.

Om retstilstanden herefter kan anses for endeligt afklaret er vanskeligt at bedømme. I regeringsproposition 1975/76:160 side 158 udtales med henvisning til RÅ 1963 ref. 16, at »om mottageren är en befattningshavere vid en annan myndighet får handlingen däremot troligen anses vara inkommen till denna myndighet och därmed allmän hos denna«. Det må dog siges at være fast antaget, at udkast, forslag og lignende foreløbige dokumenter i hvert fald ikke i forhold til den myndighed, der har udarbejdet dem, mister deres interne karakter som følge af afgivelse til andre myndigheder. Det må imidlertid understreges, at dette alene gælder for dokumenter af rent foreløbig karakter, dvs. dokumenter der ikke er endeligt udarbejdet, jr. herved *J.O. 1970 side 306 f:*

> »Stadgandena i 2 kap. 5 § TF regierar tidspunkten, då en handling, som tillkommer hos en myndighet, skall anses ha fått så slutgiltig form att den blivit allmän handling. Huvudregeln är att handlingen inte är allmän förrän den upprättats i lagrummets mening. Så länge handlingen inte befinner sig i det färdiga skick eller eljest inte nått det handläggningsstadium att den skall anses som upprättad, har den karaktär av en myndighets interna handling. Översändandet av en kopia av en sådan ännu ej upprättad handling till någon utomstående anses inte i och för sig innefatta en expediering av handlingen. Expedieringen, varigenom handlingen blir allmän, är en mera formbunden åtgärd (se härom närmare RÅ 1963 ref. 16 och J.O:s ämbetsberättelse 1964 s. 444). Myndigheten kan sålunda överlämna ett exemplar av en icke allmän handling underhand till exempelvis en tidning utan att för den skull handlingen »expedieras« och därmed blir allmän.«

I denne udtalelse er det således endvidere forudsat, at arbejdsdokumenter af den nævnte karakter kan forblive interne, uanset at afgivelsen ikke sker til anden offentlig myndighed som led i en fælles sagsbehandling, men til udenforstående, f. eks. pressen.

I hvilket omfang sådanne dokumenter er omfattet af TF, 2. kap § 4 behandles nedenfor under c°.

Set i relation til bestemmelserne i den danske lovs § 5, nr. 3-5, er den kreds af dokumenter, der efter TF, 2. kap. § 5, ikke er undergivet aktindsigt som ikke »upprättade«, dvs. kun egentlige udkast, forslag og andet arbejdsmateriale af tilsvarende foreløbig karakter, utvivlsomt mere begrænset end begrebet »internt arbejdsmateriale« efter dansk ret. Endvidere kan den svenske bestemmelse ikke karakteriseres som en egentlig undtagelsesbestemmelse, idet de pågældende dokumenter er offentlige, når de er endeligt udarbejdede og »expedierats«, eller hvis dette ikke sker under alle omstændigheder, når sagen er afgjort (medmindre de er omfattet af TF 2 kap. § 4 og udtages af sagen). Sålænge sagen verserer synes sådanne dokumenter derimod i videre omfang end efter bestemmelserne i den danske lov at kunne udveksles mellem offentlige myndigheder uden at fortabe deres interne karakter.

Det skal bemærkes, at specielle typer af dokumenter, der efter den danske offentlighedslov måtte karakteriseres som internt arbejdsmateriale, med hjemmel i sekretesslagen er unddraget adgangen til aktindsigt for kortere eller længere åremål.

c°. Bestemmelsen i TF, 2. kap. § 4 har følgende ordlyd:

> »4 § Minnesanteckning eller annan uppteckning, som hos myndighet verkställts allenast för måls eller ärendes föredragning eller beredande till avgörande, skall ej hos myndigheten anses som allmän handling, om ej uppteckningen,

sedan målet eller ärendet hos myndigheten slutbehandlats, omhändertagits för förvaring.

Har upptagning som nämts i 2 § andra stycket tillkommit allenast för måls eller ärendes föredragning eller beredanda till avgörande hos myndighet, skall upptagningen ej anses som allmän hos myndigheten, om den ej, sedan målet eller ärendet slutbehandlats hos myndigheten, omhändertagits för förvaring. Inntill dess frågan om sådant omhändertagande avgjorts, skall upptagningen ej heller anses som allmän hos annan myndighet, om den förvaras där endast för teknisk bearbetning eller lagring.«

Det følger af bestemmelsens 1. stk., at de såkaldte »minnesanteckningar« og dermed ligestillede dokumenter, dvs. dokumenter, som en sagsbehandler udarbejder til brug for den interne beslutningsproces i vedkommende myndighed, ikke er undergivet aktindsigt, medens sagen verserer, og efter dennes afslutning kun såfremt de »omhändertagits för förvaring«. Bestemmelsen i § 4, stk. 2, om EDB-oplysninger m. v. blev indsat i TF i 1974 og skal ikke omtales nærmere i denne forbindelse.

Om begrundelsen for begrænsningen i offentlihedsprincippet vedrørende »minnesanteckningar« hedder det i SOU 1947:60 side 220:

»Avgörande för undantagets omfattning bör vara att därigenom ej något av det sakliga material på vilket myndighet grundar sina beslut och åtgärder undandrages från offentlighetsprincipens tillämpning. Promemorior och utredningar som innehåller dylikt material, bör ej få undantagas och ej heller uppteckningar, som är föreskrivna i arbetsordning eller eljest. Därutöver förekommer dock att befattningshavare för underlättande av sitt eget arbete gör minnesanteckningar och andra uppteckningar, vilka allteftter vederbörandes personliga läggning blir mer eller mindre fullständiga. Enligt en allmänt tillämpad praxis torde sådana uppteckningar betraktas som befattningshavares personliga egendom, varöver han i varje fall sedan målet eller ärendet slutbehandlats, äger disponera. Han kan således borttaga dem ur akten och förstöra dem eller behålla dem till ledning vid behandlingen av likartade mål och ärenden. Vad som nu sagts gäller även i viss mån memorialanteckningar över muntlig förhandling i sådana fall då de är att jämställa med protokoll. I den mån sådana uppteckningar som nu avses blir arkiverade hos myndigheten, skall de hänföras til allmänna handlingar. Beträffande vissa uppteckningar är arkivering föreskriven.« (Citeret efter *Elsin,* a.st.side 18).

Det kan være vanskeligt mere præcist at udskille »minnesanteckningar« m. v. fra andre dokumenter, der udarbejdes af en myndighed som led i en sags behandling. I overensstemmelse med den nævnte motivudtalelse og en ret righoldig praksis synes følgende mere almindelige karakteristik af begrebet »minnesanteckning« dog at kunne opstilles:

Ved afgrænsningen må såvel det pågældende dokuments *funktion* som dets *indhold* tages i betragtning, jfr. *Welamson,* Läkarsekretessen (1962) side 103. Af motivudtalelsen følger det således, at dokumenter, der indeholder *oplysninger af betydning for en sags afgørelse,* dvs. navnlig oplysninger af faktisk karakter, ikke kan anses som »minnnesanteckningar«. Til belysning heraf kan fra praksis nævnes følgende afgørelser:

J.O. 1955 side 178: En inspektionsrapport, der var udarbejdet til civilforsvarsstyrelsen af styrelsens uddannelsesinspektør ikke anset som »uppteckning för internt bruk« efter TF, 2. kap. §4.

J. O. 1958 side 222: En landsfogeds påtegninger på ansøgninger til en ledig politikommissærstilling om mundtligt indhentede oplysninger om en række af ansøgerne ikke anset for »minnesanteckningar«. Kritik dog undladt under hensyn til, at spørgsmålet kunne give anledning til en vis tvivl.

J.O. 1968 side 497: En kommunal tjenestemands optegnelser om mulige ansøgere til ledige lejligheder i et planlagt nybyggeri, om hvis opførelse der verserede en klagesag, ikke anset for omfattet af TF, 2. kap. § 4 da »ifrågavarande anteckningar om hyresgäster in spe innehåller sådant sakmaterial som tjänar som underlag för själva avgörandet i ett ärende hos myndighet«.

RÅ 1971 ref 23: Blyantsnotater om uformelle samtaler med ansatte i en personalesag om samarbejdsvanskeligheder anset om »utredningsmaterial, vilket tjänat som underlag vid avgörandet av ett hos styrelsen anhängigt ärende.« Notaterne kunne derfor ikke nægtes udleveret med hjemmel i TF, 2. kap. § 4, uanset at de ikke var »omhändertagits för förvaring«, jfr. herved *Norström* og *Sverne,* Socialsekretess, side 19.

RÅ 1972 ref. 70: I forbindelse med en kommunes erhvervelse af nogle arealer havde en ved fastighetsnemndet ansat gjort optegnelser dels om oplysninger meddelt af stadsarkitekten dels om indholdet af forskellige dokumenter i sagen. Notaterne om oplysningerne fra statsarkitekten blev ikke anset som »minnesanteckningar«.

Dokumenter, som indeholder *en myndigheds bearbejdelse af indhentede oplysninger,* vil formentlig ofte heller ikke have karakter af »minnesanteckningar«, sml. til illustration *RÅ 1950, ref 36,* vedrørende en oversigt over resultatet af en statistisk undersøgelse af erhvervsdrivendes selvangivelser, der var udarbejdet af en länsstyrelses skatteafdeling og stillet til rådighed for lånets skattemyndigheder. Afgørelsen synes ikke alene at bygge på, at oversigten var afgivet til lokale myndighe-

der. Det bemærkes i denne forbindelse, at sygehusjournaler ikke har karakter af »minnesanteckningar«, jfr. herved arbejdsgrupperapporten vedrørende sygehusjournaler side 435.

Det følger ligeledes af den citerede motivudtalelse, at optegnelser, som en myndighed efter lovgivningen, tjenesteinstrukser eller lignende er pligtige at foretage, ikke er omfattet af den nævnte bestemmelse i tryckfrihetsförordningen, jfr. herved *RRK 1975 2:28* vedrørende en båndoptagelse af en mundtlig forhandling ved en länsskatteret.

I denne forbindelse kan endvidere nævnes *J.O. 1972 side 298,* hvor en rapport om skolebesøg, der i henhold til gældende instrukser var afgivet til skolöverstyrelsen af en til styrelsen knyttet gymnasieinspektør, ikke blev anset for omfattet af TF, 2. kap. § 4. Det er muligt, at også dokumentets indhold og karakter iøvrigt har spillet en rolle for afgørelsen, jfr. herved den ovenfor side 208 nævnte *J.O. 1955 side 178.*

I sagen fra 1972 har ombudsmanden nærmere karakteriseret de af undtagelsesbestemmelsen omfattede dokumenttyper på følgende måde:

> »Det i 2:4 stadgade undantaget från regeln att alla hos myndighet förvarade handlingar är allmänna handlingar avser endast sådanna promemorior, utredningar eller anteckningar, som av befattningshavar upprättas för eget bruk eller såsom mer eller mindre tillfälliga hjälpmedel åt myndigheten vid meddelande av beslut eller vidtagande av åtgärd. Betecknande för dessa handlingar är att de kan fritt disponeras av befattningshavaren eller myndigheten och således behållas av befattningshavaren eller förstöras. De nu ifrågavarande rapporterna är inte sådana handlingar över vilka inspektörerna och SÖ kan förfoga efter gottfinnande. De måste därför vara att anse såsom allmänna handlingar i TF.s mening.«

I praksis synes undtagelsesbestemmelsen navnlig at finde anvendelse på dokumenter, der indeholder interne overvejelser og meningstilkendegivelser med hensyn til en sags ekspedition og afgørelse, typisk dokumenter svarende til danske ministerielle referater, interne notater og lignende. Fra praksis kan nævnes følgende afgørelser til illustration:

> *RÅ 1953 side 15:* Tjenestepromemoria i sag om salg af præstebolig anset som omfattet af i TF, 2. kap. § 4. Promemoriet indeholdt efter det oplyste en redegørelse for indholdet af sagens dokumenter samt et forslag til vurdering af ejendommen.
>
> *RÅ 1966 ju 26:* Interne notater (»arbejdspromemorier«) i forbindelse med en departementsutredning omfattet af TF 2. kap, § 4 (i det omfang de ikke var indgået som egentlige sagsdokumenter i justiedepartementet.)
>
> Også dokumenter af anden beskaffenhed er dog efter omstændighederne blevet anset som »minnes- anteckningar«:
>
> *J.O. 1968 side 496:* En ved et præsteembede ført kalender (kaldet »forretningsbogen«), hvori præsterne noterede kommende kirkelige handlinger og nærmere enkeltheder vedrørende disse (såsom telefonnumre og adresser på efterladte, salmeønsker osv.), blev under tvivl anset som »minnesanteckning«. Det synes alene tillagt betydning, at førelse af sådan kalender er helt ureguleret. Det forhold, at kalenderen udelukkende syntes at indeholde oplysninger af faktisk karakter, er ikke nærmere omtalt i udtalelsen.

Det må formentlig endvidere antages, at udkast, forslag og lignende *foreløbige dokumenter* (såkaldte »mellanprodukter«) må anses for omfattet af § 4, jfr. herved ***Wennergren***, Handläggning (6. udg. 1976) side 57 f. Det samme antages i regeringspropositionen 1975/76: 160 side 150 f. Afgørelsen i RÅ 1963 ref. 16 (J.O. 1964 side 444 f.) er såvel af *Wennergren* i Offentlighet och Sekretess i Lag och Praxis (1971), side 10, som af *Malmgren* i Sveriges grundlagar (11. udg. 1971) side 225 anført som fortolkningsbidrag til denne bestemmelse.

Hvorvidt der herudover kan være dokumenttyper, der som »ej expedierade« ikke kan forlanges udleveret efter TF, 2. kap. § 5 uden samtidig at være omfattet af § 4, er vanskeligt at bedømme. Betydningen heraf ville i givet fald være, at sådanne dokumenter ikke kunne unddrages aktindsigt efter sagens afgørelse.

Om afgrænsningen mellem »minnesanteckningar« og underhåndsmeddelelser, der tilgår en sagsbehandler personligt (såkaldt »handbrev«), se *Elsin.* a.st. side 10 f. *Malmgren,* a.st. side 225 og *Welamson,* a.st. side 101 f.

»Minnesanteckningar« undergives aktindsigt, såfremt de efter sagens afgørelse »omhändertagits för förvaring«. Dette vil være tilfældet, hvis dokumentet rent faktisk forbliver blandt sagens akter eller på anden måde arkiveres. Derimod kræves det ikke, at dokumentet destrueres, og det forhold, at dokumentet benyttes i forbindelse med andre sager, bevirker ikke, at det undergives aktindsigt, jfr. herved *Welamson,* a.st. side 103 og SOU 1966:60 side 136, hvor det hedder:

> »Det torde förekomma i stor utsträckning, att uppteckningar av det slag som avses i 4 § förvaras av tjänstemän i ordnade former och kommer till användning vid handläggningen av andra ärenden men likväl inte anses omhändertagna för förvaring och alltså icke betraktas som allmänna handlingar. Härigenom har paragrafen kommit at fungera som ett sekretesstadgande.«

Om »minnesanteckningar« skal forblive blandt sagens akter, afgøres af vedkommende myndighed eller eventuelt af sagsbehandleren personlig.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvilken betydning afgivelse af »minnesanteckningar« til udenforstående, herunder andre myndigheder, har for adgangen til at undtage sådanne dokumenter fra offentlighed, henvises til det ovenfor under b°. anførte. Det synes ikke at have været genstand for særlige overvejelser i den juridiske litteratur eller i praksis, om også andet end rent foreløbige dokumenter, f. eks. promemorier, kan afgives til udenforstående uden at blive »allmänna handlingar«, sml. dog herved *JO. 1974 side 412 ff.* Om retstilstanden efter ændringen af tryckfrihetsförordningen i 1976 henvises til det nedenfor under b anførte.

Sammenfattende synes den væsentligste forskel på »minnesanteckningar« m.v. og andre af en myndighed oprettede dokumenter, der i relation til de danske bestemmelser ville blive karakteriseret som »internt arbejdsmateriale«, at være, at kun dokumenter af den førstnævnte art kan unddrages adgangen til aktindsigt efter sagens afgørelse (medmindre undtagelsesbestemmelser i sekretesslagen finder anvendelse).

b. Tryckfrihetsförordn ings reformen.

Ved revisionen af tryckfrihetsförordningens kapitel 2 i 1976 er der gennemført forskellige ændringer af bestemmelserne i förordningens 2. kap. §§ 3-5. Grundlovsreformen, der trådte i kraft den 1. januar 1978, bygger på overvejelserne i henholdsvis offentlighetskommittéen (OK), der afgav betænkningen »Offentlighet och Sekretess« i 1966 (SOU 1966:60) og i offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittéen (OSK,) hvis betænkning blev afgivet i 1975 (SOU 1975: 22).

Sammenfattende kan der være anledning til at bemærke, at reformen i relation til de nævnte bestemmelser hovedsagelig har været af lovteknisk karakter, og at den hidtidige retstilstand derfor i realiteten er opretholdt.

Om de enkelte bestemmelser bemærkes nærmere følgende: For så vidt angår TF 2 kap. § 5 overvejede *OK* at regulere afgivelsesproblemet ved en bestemmelse, hvorefter udenforstående, der ved en sags behandling yder en myndighed bistand, i relation til offentlighedsreglerne skal anses som tilhørende myndigheden. OK fandt dog ikke at burde foreslå en sådan regel til beskyttelse af det loyale uformelle samarbejde myndighederne imellem af hensyn til risikoen for omgåelse. Kommittéen foreslog heller ikke på andre punkter ændringer af den gældende bestemmelse, jfr. nærmere betænkningen side 138 ff.

OK foreslog derimod myndighedsbegrebet tydeliggjort ved en omformulering af § 3. Efter kommittéens opfattelse burde som en myndighed anses ethvert til stats- eller kommunalforvaltningen hørende organ »som har att fatta beslut självständigt«, jfr. betænkningen side 130-35.

Bestemmelsen i § 4 om »minnesanteckningar« fandt kommittéen utilfredsstillende, for så vidt som beskyttelsen for sådanne dokumenter blev opnået ved i princippet at betragte dem som private. Kommittéen foreslog derfor bestemmelsen omdannet til en egentlig sekretessbestemmelse med en 10-årig sekretessperiode, jfr. nærmere betænkningen side 135 ff. og 187 ff.

Heller ikke *OSK* foreslog i sit udkast til 5 kap. yttrandefrihetsgrundlag nogen reel ændring af bestemmelsen i TF, 2. kap. § 5 for så vidt angår spørgsmålet om, hvornår dokumenter anses for »upprätade«, herunder heller ikke for afgivelsesproblemet, jfr. betænkningen side 147. Ligesom OK foreslog OSK derimod, at opregningen af myndigheder i den gældende bestemmelse i TF, 2. kap. § 3 afløses af en definition af myndighedsbegrebet, hvor der lægges vægt på, om organet selvstændigt kan træffe afgørelser, jfr. betænkningen side 135-141. Hvad angår spørgsmålet om beskyttelsen for »minnesanteckningar« svarer OSK's forslag i det væsentlige til den gældende retstilstand, jfr. udkastets § 4, nr. 1, og betænkningen side 144.

Fastlæggelsen af, hvornår dokumenter som »inkomna« og »upprättade« får karakter af »allmänna handlingar«, findes nu i förordningens §§ 6 og 7, der har følgende ordlyd:

»6 §. Handling anses inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om upptagning som avses i 3 § första stycket gäller i stället att den anses inkommen till myndighet när annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på sätt som angives i 3 § andra stycket.

Tävlingsskrift, anbud eller annan sådan handling som enligt tillkännagivande skall avlämnas i förseglat omslag anses ej inkommen före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet.

Åtgärd som någon vidtager endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring av handling, som myndighet har tillhandahållit, skall ej anses leda till att handling är inkommen till den myndigheten.

7 §. Handling anses upprättad hos myndighet, när den har expedierats. Handling som ej har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen ej hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

I stället för vad som föreskrives i första stycket gäller att handling anses upprättad,

1. diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som föres fortlöpande, när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing,
2. dom och annat beslut, som enligt vad därom är föreskrivet skall avkunnas eller expedieras, samt protokoll och annan handling i vad den hänför sig till sådant beslut, när beslutet har avkunnats eller expedierats,

3. annat myndighets protokoll och därmed jämförliga anteckningar, när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts, dock ej protokoll hos riksdagens eller allmänt kyrkomötes utskott, riksdagens eller kommuns revisorer eller statliga kommitéer eller hos kommunal myndighet i ärende som denna endast bereder till avgörande.«

Bestemmelsen i § 6 om »inkomna« dokumenter adskiller sig, når bortses fra rent sproglige ændringer, alene fra de gældende bestemmelser i TF, 2. kap. § 5, stk. 1, og § 6, stk. 1, ved den udtrykkelige regulering af, hvornår EDB-tilførsler anses for »inkomna« i offentlighedslovgivningens forstand og dermed som »allmänna handlingar« kan forlanges udleveret. Disse regler har heller ikke noget sidestykke i OK's eller OSK's lovudkast. Der henvises nærmere til prop. 1975/76:160 side 135 ff.

Også bestemmelsen i TF, 2. kap. § 7, om, hvornår dokumenter skal anses for »upprättade«, er i alt væsentligt alene udtryk for en omredigering af de hidtidige regler herom i TF, 2. kap. § 5, stk. 2 og § 6, stk. 2 og 3. Der henvises herom til den nævnte proposition side 138 ff. (142 ff).

Som ovenfor nærmere anført er problemerne omkring offentlige myndigheders indbyrdes afgivelse af internt arbejdsmateriale m. v. i svensk ret søgt løst på grundlag af en fortolkning af udtrykket »expedierad« i den gældenden tryckfrihetsförordnings 2. kap. § 5 smh. med § 4, hvorimod bestemmelsen i TF., 2. kap. § 3, der indeholder en almindelig angivelse af tryckfrihetsförordnings myndighedsbegreb, har været afgørende for fastlæggelsen af, hvornår udveksling af dokumenter er foregået inden for »samme myndighed« og derfor betragtes som intern. Både OK og OSK byggede som nævnt i begge henseender videre på den gældende retstilstand - alene med den mere principielle ændring, at den enumerative angivelse af myndighedsbegrebet i TF, 2. kap. § 3 blev foreslået erstattet med en egentlig definition.

Ved revisionen af tryckfrihetsförordningen i 1976 er der i begge henseender sket en tydeliggørelse af retstilstanden. I overensstemmelse med regeringsforslaget indeholder § 8 således en udtrykkelig bestemmelse, der regulerer spørgsmålet om dokumentudveksling inden for »samma myndighed«. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»5 §. Har organ som ingår i eller är knutet till ett verk eller liknande myndighetsorganisation överlämnat handling till annat organ inom samma myndighetsorganisation eller framställt handling för sådant överlämnande, skall handlingen ej anses som därigenom inkommen eller upprättad i annat fall än då organen uppträda som självständiga i förhallande till varandra.«

Bestemmelsen bygger på det almindelige synspunkt, at » . . . huvudregeln angående handlingar som sänds mellan olika enheter inom en myndighet under dennas interna överväganden i en fråga bör självfallet vara att sådana handlingar skall kunna skyddas mot insyn till dess myndigheten har tagit slutlig ställning«, men at » ... ju mer självständig någon av de berörda enheterna kan sägas vara i förhållande till myndigheten i övrigt, desto starkere kräver emellertid offentlighets intresset att handlingar som passerar till och från denna enhet betraktas på samma sätt som handlingar som sänds mellan åtskilda myndigheter«, jfr. prop. 1975/76:160 side 151 f., der indeholder nærmere bidrag til fortolkningen af § 8.

Dernæst er spørgsmålet om afgivelse af arbejdsdokumenter til udenforstående som led i en administrativ sagsbehandling blevet mere direkte reguleret ved en ændret affattelse af den hidtidige bestemmelse om internt arbejdsmateriale i TF, 2. kap. § 4. Den nye bestemmelse herom i TF, 2. kap. § 9 har følgende ordlyd:

- »9 §. Hos myndighet tillkommen minnesanteckning som ej har expedierats skall ej heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten, om den icke tages om hand för arkivering. Med minnesanteckning förstås promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendes föredragning eller beredning, dock ej till den del den har tillfört ärendet sakuppgift.

  Útkast eller koncept till myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling som ej har expedierats anses ej som allmän handling, såvida den icke tages om hand för arkivering.«

I forhold til den gældende bestemmelse er der navnlig foretaget følgende præciseringer, der bygger på den praksis, der har udviklet sig:

For det første fremgår det nu udtrykkeligt af bestemmelsen, at begrebet »minnesanteckningar« skal forstås i vid forstand, således at de såkaldte »mellemprodukter«, dvs. udkast, koncepter og andre lignende foreløbige dokumenter også nyder beskyttelse som internt arbejdsmateriale, jfr. herved § 9, stk. 2. Det er dog samtidig præciseret, at dokumenter ikke har karakter af »minnesanteckningar« i det omfang, de indeholder »sakuppgifter«, dvs. navnlig faktiske oplysninger af betydning for sagen.

Det fremgår dernæst nu klarere af bestemmelsen, at den blotte opbevaring af interne arbejdsdokumenter efter sagens afgørelse ikke i sig selv bevirker, at de får karakter af »allmänna handlingar«. Det sker kun, såfremt de »arkiveres«.

For det tredje er det præciseret, at den særlige undtagelsesadgang for egentlige »minnesanteckningar« kun gælder dokumenter, der udarbejdes i forbindelse med en »sags« (»ärendes«) behand-

ling, idet sagsbegrebet efter bemærkningerne i regeringspropositionen skal forstås i snævrere betydning end hidtil - svarende til forvaltningslovens sagsbegreb. Notater o. 1. (»promemorier«), der udarbejdes uden tilknytning til nogen »sag« i denne forstand, er følgelig ikke omfattet af bestemmelsen i § 9, men undergives adgangen til aktindsigt efter de almindelige regler i § 7, stk. 1, dvs. når dokumentet er endeligt udarbejdet. Et tilsvarende krav om relation til en bestemt sag er derimod ikke opstillet i § 9, stk. 2, vedrørende de såkaldte »mellemprodukter«, og notatudkast m. v. vil derfor under alle omstændigheder kunne unddrages adgangen til aktindsigt, også efter at notatet er endeligt udarbejdet.

Endelig er det ved affattelsen af bestemmelsen i § 9 kommet til udtryk, at den **særlige** adgang til i fortrolighed at udveksle interne dokumenter mellem forskellige myndigheder kun gælder de såkaldte »mellemprodukter« efter stk. 2. Det hedder herom i regeringspropositionen side 170:

> »Denna avgränsning har åstadkommits genom att bestämmelserna i andra stycket - i motsats till föreskrifterna i första stycket - har gjorts tillämpliga på handlingar av där avsett slag oavsett var dessa befinner sig. Om en handling till följd av bestämmelserna i andra stycket inte skall anses vara allmän hos den myndighet som har framställt den är den således inte heller allmän hos en myndighet som har tagit emot den för preliminär granskning. En förutsättning för att detta synssätt skall kunna upprätthållas är uppenbarligen att én handling kan sändas över från en myndighet till någon utomstående utan att anses vara expedierad. Att det förhåller sig på detta sätt har slagits fast i rättspraxis, och mitt förslag bygger på en oförändrad rättstillämpning härvidlag.«

Om rækkevidden af bestemmelsen i TF, 2. kap. § 9 henvises i det hele nærmere til den nævnte regeringsproposition side 154—170.

2°. *Partsoffentlighedsbestemmelsen i förvaltningslagens §14.*

Adgangen til aktindsigt for en sags parter efter bestemmelsen i förvaltningslagens § 14 anvender ikke kriteriet »allmän handling«. Parter har derimod med de begrænsninger, der følger af sekretesslagens § 39, stk. 2, ret til at blive gjort bekendt med »det som tillförts ärendet«. At dette udtryk er videregående end begrebet »allmän handling« fremgår klart af förvaltningslagens § 14, stk. 2 (jfr. udtrykket » ... annat material än allmän handling«).

Der kan på denne baggrund være anledning til at undersoge, hvorvidt parter i videre omfang end andre kan forlange at blive gjort bekendt med »minnesanteckningar« og andet lignende internt arbejdsmateriale.

I betænkningen SOU 1968:27 antager den arbejdsgruppe, der blev nedsat til at udarbejde forvaltningsloven, at parter principielt bør have adgang til at blive gjort bekendt med interne arbejdsdokumenter, som ikke efter tryckfrihetsförordningen har karakter af »allmänna handlingar«. Som eksempel nævnes »rättsliga utredningar«, og det antages iøvrigt generelt, at interne dokumenter bør være tilgængelige for parter i det omfang, »eri sådan handling tillför ärendet sakligt material av betydelse för avgörandet«. Efter arbejdsgruppens opfattelse bør »konceptanteckningar« dog først kunne forlanges udleveret, når sagen er afgørelsesmoden.

Af justitsministerens bemærkninger til § 14 i proposition 1971:30 (side 442) fremgår det, at arbejdsgruppens forslag er anset for at være for vidtgående:

> »Som framhållits av regeringsrättens ledamöter torde minnesanteckning eller annan uppteckning, som avses i 2 kap. 4 § TF, inte generellt böra omfattas av parts rätt till insyn i utredningsmaterialet. Det bör ligga i myndighetens hand att avgöra om en sådan uppteckning skall tillföras ärendet eller inte. Innehåller uppteckningen sakuppgifter, som är av betydelse för ärendets avgörande, bör den tillföras ärendet. I så fall bör självfallet ses till att parten på lämpligt sätt får kännedom om uppgifterne. Rör det sig däremot om en föredragspromemoria, som utöver rättslig utredning endast innehåller en sammanställning av redan kommunicerat sakmaterial, synes bara undantagsvis kunna föreligga skäl att promemorian skall tillföras ärendet före avgörandet. . . . Handlingar, som avses i 2 kap. 5 § andra stycket tredje punkten TF, torde i regel böra betraktas som tillförda det ärende som de hänför sig till redan före ärendets avgörande. Även i fråga om sådanna handlingar bör det ytterst ligga i myndighetens hand att avgöra när så skall anses vara fallet.«

Også disse bemærkninger bygger imidlertid på, at parter ikke generelt bør være afskåret fra adgang til aktindsigt i interne dokumenter.

I hvilket omfang dette efter gældende ret er tilfældet, afhænger af, om sådanne dokumenter »tillföras ärendet«. Dette kræver principielt en beslutning fra vedkommende myndighed, idet det blotte forhold, at interne dokumenter findes blandt sagsakterne, ikke uden videre er tilstrækkeligt, jfr. *Hellners,* Förvaltningslagen med kommentarer (1975) side 161. Denne forfatter understreger dog, at »även om det således ytterst ligger i myndighetens hand att avgöra om och när handling skall tillföras ett ärende, bör det givetvis fasthållas att ändamålet med 14 § är att garantera en part så vidsträckt aktinsyn som möjligt. I **överensstemmelse** härmed bör uppgifter som är av betydelse för ärendets avgörande altid tillföras ärendet«.

Retsstillingen sammenfattes af *Wennergren,* Handläggning (6. udg. 1976) side 58 på følgende måde:

»Med det som tillförts ärendet åsyftas utredningsmaterialet i ärendet. En föredragningspromemoria, som utöver rättslig utredning endast innehåller en sammanställning av befintligt utredningsmaterial och inte ger utredningen något nytt material, hör inte till »det som tilförts ärendet«. Det gör inte heller förslag eller utkast till beslut eller annat liknande hjälpmaterial för arbetet hos myndigheten. Däremot är en värderings- eller annan utredningspromemoria att henföra till. det som tillförts ärendet. Detsamma gäller tjänsteckningar om muntliga upplysningar, iakttagelser vid syn o.d. Bland det utredningsmaterial som part skall kunna ta del av finns alltså både allmänna och interna handlingar.«

I *J.O. 1975 side 479 f.* har ombudsmanden (Lundvik) udtalt sig på linie hermed.

3. Udvalgets overvejelser.

a. Bestemmelserne i den danske offentlighedslov § 5, nr. 3-5, tilsigter alle at beskytte myndighedernes interne beslutningsproces. Omend retstilstanden ikke i alle enkeltheder kan siges at være afklaret, ligger undtagelsesbestemmelsernes principielle rækkevidde dog fast.

Det følger således af bestemmelsen i § 5, nr. 3, sammenholdt med bestemmelserne i § 5, nr. 4 og 5, at genstanden for beskyttelsen er dokumenter, der udarbejdes af en myndighed som internt arbejdsmateriale i forbindelse med en sags behandling, i modsætning til dokumenter, der som led i sagsbehandlingen modtages fra udenforstående. Undtagelsesadgangen for en myndigheds interne arbejdsmateriale er dog ikke absolut, men gælder principielt kun, så længe materialet udelukkende danner grundlag for myndighedens egne interne overvejelser. Det er derimod uden betydning for undtagelsesadgangen, om materialet inden for myndigheden benyttes i forbindelse med andre sager end den, hvortil det direkte er udarbejdet. Udveksling af internt arbejdsmateriale inden for samme myndighed er således ikke undergivet aktindsigt i modsætning til afgivelsen af sådant materiale til andre myndigheder eller udenforstående i øvrigt som led i en administrativ sagsbehandling.

At adgangen til aktindsigt ikke i almindelighed kan udstrækkes til dokumenter, der udarbejdes af en offentlig myndighed til brug for interne overvejelser i forbindelse med en sags behandling, følger ligeledes af såvel den norske som den svenske offentlighedsordning. Som der nærmere er redegjort for ovenfor side 198 ff er undtagelsesadgangen i denne henseende klart videregående efter den norske offentlighedslovs § 5, nr. 1, der i betydeligt omfang giver mulighed for at undtage dokumenter - og ikke blot »arbejdsdokumenter« i snævrere forstand - der som led i sagsforberedelsen udveksles mellem forskellige forvaltningsmyndigheder. Også efter svensk ret består der en videregående adgang til under en sags behandling at udveksle arbejdsdokumenter mellem forskellige myndigheder, uden at dette indebærer, at de som »allmänna handlingar« kan forlanges undergivet aktindsigt. Efter den svenske ordning bliver internt arbejdsmateriale, der efter sagens afgørelse arkiveres blandt sagsakterne, derimod principielt offentligt tilgængeligt. De enkelte sagsbehandlere er imidlertid frit stillet med hensyn til at udtage sådanne dokumenter fra sagsakterne, ligesom det forhold, at dokumenterne senere anvendes som arbejdsmateriale ved behandlingen af andre sager, ikke medfører, at de undergives aktindsigt. Da denne udtagelsesret synes at blive benyttet i vid udstrækning i praksis, er den nævnte forskel fra dansk og norsk ret imidlertid mere tilsyneladende end reel.

Det almindelige hovedsynspunkt, der gger til grund for undtagelsesbestemmelserne for myndighedernes interne beslutningsproces i såvel den danske som den norske og svenske offentlighedslovgivning, er som udtrykt i offentlighedskommissionens betænkning side 51, at tjenestemændene bør have adgang til »på fri og formløs måde at foretage deres overvejelser over sagerne og udføre det forberedende arbejde, eventuelt under drøftelser med kolleger, uden at arbejde under presset af en offentliggørelse af de i referaterne nedfældede betragtninger, som måske vil skifte i værdi, efterhånden som sagen skrider frem«. Efter udvalgets opfattelse er det utvivlsomt, at det også i forbindelse med den kommende revision af offentlighedsloven vil være påkrævet af den nævnte grund at bevare en undtagelsesadgang til beskyttelse af myndighedernes interne beslutningsproces. Der kan efter udvalgets opfattelse være anledning til herved at påpege, at det angivne hensyn ikke blot tjener til at beskytte de enkelte embedsmænd mod, at deres interne råd og vurderinger gøres offentligt tilgængelige,

men også mere i almindelighed bidrager til at forhindre samarbejds- og loyalitetskonflikter mellem den politiske ledelse af forvaltningen og embedsmændene som følge af, at meningsforskelle med hensyn til en sags behandling eller afgørelse bliver genstand for offentlig omtale.

På baggrund af de hidtidige erfaringer med hensyn til lovens anvendelse i praksis finder udvalget derimod, at der kan være anledning til nærmere at overveje, hvorvidt undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 5, nr. 3-5, har fået en tilfredsstillende udformning. En sådan vurdering må da også i sig selv forekomme nærliggende, når henses til, at den tilsvarende undtagelsesadgang efter den norske og svenske offentlighedslovgivning på flere punkter adskiller sig væsentligt fra de danske regler herom.

b. De centrale spørgsmål i forbindelse med fastlæggelsen af rækkevidden for undtagelsesbestemmelserne til beskyttelse af myndighedernes interne beslutningsproces er efter udvalgets opfattelse navnlig spørgsmålet om, hvilke typer af dokumenter der som internt arbejdsmateriale skal være omfattet af. undtagelsesadgangen, samt spørgsmålet om, i hvilket omfang arbejdsdokumenters afgivelse til udenforstående bør bevirke, at adgangen til at undtage dokumenterne som internt materiale bortfalder. Set i relation til bestemmelserne i offentlighedslovens § 5, nr. 3-5, giver disse spørgsmål anledning til nærmere at overveje, hvorvidt undtagelsesadgangen efter gældende ret må anses for henholdsvis for vid og for snæver. I det følgende vil rækkevidden af undtagelsesadgangen i disse to henseender bfive vurderet særskilt for hvert af de to spørgsmål.

7°. *Begrebet »internt arbejdsmateriale«:* Som det nærmere er beskrevet ovenfor side 180ff synes det ikke efter gældende ret at være helt klart, hvilke dokumenttyper begrebet »internt arbejdsmateriale« i offentlighedslovens § 5, nr. 3, dækker over. Medens det vel tør hævdes, at ikke ethvert dokument, der udarbejdes af en myndighed i forbindelse med en administrativ sagsbehandling og ikke afgives til udenforstående, har karakter af internt arbejdsmateriale, er det vanskeligt på grundlag af den foreliggende praksis mere generelt at angive, hvilke dokumenter af denne karakter der ikke er omfattet af undtagelsesbestemmelsen. Det eneste klare eksempel herpå synes at være beslutningsprotokoller af samme beskaffenhed som dem, der føres af kommunalbestyrelser i henhold til den kommunale styrelseslovs § 13, for så vidt angår de deri indførte beslutninger.

Efter udvalgets opfattelse må udgangspunktet i forbindelse med udformningen af undtagelsesbestemmelser til beskyttelse af myndighedernes interne beslutningsproces være, at fastlæggelsen af begrebet »internt arbejdsmateriale« så vidt muligt sker i overensstemmelse med de almindelige hensyn, der begrunder behovet for en sådan undtagelsesadgang. Undtagelsesbestemmelser med det nævnte sigte synes herefter navnlig at burde omfatte *dokumenter, der indeholder eller i øvrigt afspejler en forvaltningsmyndigheds egne interne overvejelser med hensyn til en sags behandling eller afgørelse.*

En begrænsning af den gældende undtagelsesadgang for internt arbejdsmateriale i overensstemmelse med det angivne udgangspunkt bør dog efter udvalgets opfattelse selvsagt ikke ske på bekostning af væsentlige administrative modhensyn. Udvalget finder det således kun forsvarligt at foreslå offentlighedsprincippet udvidet i denne henseende i det omfang, det tør antages at være uden skadevirkninger for myndighedernes adgang til som led i sagsforberedelsen internt at tilvejebringe også andet skriftligt materiale, der er nødvendigt af hensyn til de interne overvejelser.

På baggrund af disse almindelige synspunkter har udvalget indgående overvejet behovet for en undtagelsesadgang for så vidt angår de hyppigst forekommende typer af dokumenter, der udarbejdes af forvaltningsmyndigheder i forbindelse med en sags behandling og afgørelse. Herom skal udvalget nærmere anføre følgende:

Udvalget må anse det for utvivlsomt, at undtagelsesadgangen for internt arbejdsmateriale som hidtil bør omfatte sådanne arbejdsdokumenter som referater, notater og lignende, der udover en beskrivelse af sagens faktum, således som det fremtræder på grundlag af sagens dokumenter, typisk vil indeholde en juridisk eller anden vurdering af sagen samt i tilslutning hertil et forslag til dens afgørelse eller fortsatte ekspedition. Sådanne arbejdsdokumenter forekommer ikke blot i sager, der skal munde ud i en traditionel forvaltningsretlig afgørelse, men også inden for behandlingssektoren, f. eks. lægejournaler og andre tilsvarende patientjournaler.

Endvidere bør begrebet »internt arbejdsmateriale« utvivlsomt også som hidtil omfatte udkast eller forslag til affattelsen af dokumenter, der som led i en konkret sags ekspedition påtænkes afsendt fra myndigheden, f. eks. udkast til skrivelser (koncepter). Det samme gælder forslag til udformning af dokumenter af generel karakter, der påtænkes offentliggjort af vedkommende myndighed, f. eks. udkast til administrative retsforskrifter eller planudkast i forbindelse med social eller fysisk planlægning (der dog ofte ved særlige bestemmelser er foreskrevet en offentliggørelsespligt på et tidligt stadium af sagsbehandlingen, jfr. herved f. eks. om planforslag efter kommuneplanloven denne lovs § 7, stk. 2 og § 21, stk. 1, samt *Bendt Andersen*, Kommuneplanloven med kommentarer (1976) side 65 og 172 ff). Sådanne dokumenter af foreløbig karakter vil på ganske tilsvarende måde som referater, notater og andre lignende arbejdsdokumenter, der indeholder interne overvejelser, kunne afspejle de forskellige stadier i myndighedens beslutningsproces.

I tilfælde, hvor dokumenter, der udarbejdes af en myndighed, kan blive omfattet af adgangen til aktindsigt, uanset om de afgives til udenforstående (jfr. herved nedenfor side 216ff), bør det naturligvis tilsvarende gælde, at dokumenterne anses som internt arbejdsmateriale, sålænge de alene foreligger i udkast eller anden foreløbig form, avs. at dokumenterne først kan forlanges udleveret, når de er endeligt udarbejdede. Det bør ikke herved anses for afgørende, om dokumentet formelt er betegnet som et udkast, men også selve fremtrædelsesformen kan indicere dets foreløbige karakter, uanset at det i og for sig foreligger som et selvstændigt dokument. Løse notater, »lapper« o.l. bør således efter udvalgets opfattelse altid kunne undtages som internt arbejdsmateriale.

Til de interne dokumenter må efter udvalgets opfattelse yderligere henregnes dokumenter, der ikke er udarbejdet i forbindelse med den aktuelle sags behandling, men mere generelt tjener som arbejdsredskaber, f. eks. »visdomsbøger«, praksisoversigter og lignende - i det omfang sådant materiale overhovedet indgår som dokumenter i bestemte sager. Om en myndigheds journaler, registre og andre lignende fortegnelser vedrørende en sags dokumenter bør anses som internt arbejdsmateriale, er som følge af bestemmelsen i offentlighedslovens § 3, nr. 2, (udkastets § 5, nr. 2) uden selvstændig betydning. I det omfang, fortegnelser af lignende beskaffenhed ikke kan anses for omfattet af denne bestemmelse og i øvrigt må anses for dokumenter i bestemte sager, må de dog i reglen antages at have karakter af internt arbejdsmateriale.

Den hidtidige adgang til at undtage interne høringer og anden brevveksling af intern karakter som led i en sags behandling bør efter udvalgets opfattelse ligeledes bevares, idet samme beskyttelseshensyn gør sig gældende i forhold til sådanne dokumenter som de ovenfor nævnte arbejdsdokumenter, der alene tjener som grundlag for den enkelte administrative enheds overvejelse. Brevveksling mellem forskellige ministerielle kontorer eller mellem forskellige borgmestre, rådmænd osv. inden for henholdsvis samme ministerium og samme kommune bør derfor som hidtil være undtaget fra adgangen til aktindsigt. Det er herved uden betydning, om brevveksling foregår uformelt, f. eks. ved påtegninger (»mavebælter«) eller i form af egentlige interne skrivelser.

Udvalget har endvidere overvejet, om også en myndigheds interne referater af møder eller andre mundtlige drøftelser med udenforstående fortsat bør være omfattet af undtagelsesadgangen for internt arbejdsmateriale. Ved bedømmelsen heraf kan der indledningsvis være anledning til at præcisere, at dette spørgsmål overhovedet kun opstår, såfremt mødereferaterne udformes som selvstændige dokumenter. I det omfang, noteringer af drøftelser med udenforstående finder sted på de ovenfor nævnte referater m. y., der utvivlsomt ikke af den grund mister eller bør miste karakteren af internt arbejdsmateriale, vil de alene blive undergivet aktindsigt i overensstemmelse med reglerne i lovens § 4 (»ekstraheringspligten«). De almindelige hovedsynspunkter med hensyn til afgrænsningen af begrebet internt arbejdsmateriale må dernæst medføre, at også de som selvstændige dokumenter udfærdigede mødereferater, der ikke blot indeholder en gengivelse af de udenforstående mødedeltageres udtalelser, men tillige oplysninger om, hvilke synspunkter den pågældende myndigheds egne repræsentanter har givet udtryk for, i det hele bør karakteriseres som interne arbejdsdokumenter.

På denne baggrund er det udvalgets opfattelse, at undtagelsesadgangen for internt arbejdsmateriale som hidtil bør omfatte også de mødereferater, der ud-

formes som selvstændige dokumenter og alene indeholder en gengivelse af udenforståendes udtalelser. Til støtte herfor taler således navnlig, at det vil kunne være forbundet med *betydelige afgrænsningsvan skeligheder* at udskille de som »selvstændige dokumenter« udarbejdede modereferater fra de dokumenter, der vel indeholder oplysning om drøftelser med udenforstående, men desuagtet bør karakteriseres som internt arbejdsmateriale. Hertil kommer yderligere, at en begrænsning af rækkevidden af undtagelsesadgangen for internt arbejdsmateriale for så vidt angår »selvstændige modereferater« måtte forventes at medføre en *omlægning af hidtidig praksis med hensyn til udfærdigelsen af sådanne modereferater*, hvilket af administrative grunde - f. eks. af hensyn til den interne kommunikation - kan være uheldigt. Det bemærkes herved, at modereferater i praksis hovedsagelig vil indeholde en gengivelse af de standpunkter og vurderinger, mødedeltagerne har givet udtryk for, og at det efter gældende ret helt afhænger af den enkelte myndigheds skøn, hvorvidt og på hvilken måde sådanne oplysninger skal noteres ned. En udvidelse af adgangen til at blive gjort bekendt med modereferater af hensyn til deri indeholdte faktiske oplysninger er imidlertid som følge af bestemmelsen i lovens § 4 uden praktisk betydning. Referater af møder med udenforstående, der *alene* indeholder en gengivelse af oplysninger som nævnt i denne bestemmelse og udarbejdes som selvstændige dokumenter, bør dog efter udvalgets opfattelse ikke karakteriseres som interne arbejdsdokumenter, jfr. herved det nedenfor side 217 anførte.

I hvilket omfang dokumenter, der udarbejdes af en myndighed som led i en administrativ sagsbehandling, herudover bør være omfattet af en undtagelsesbestemmelse for internt arbejdsmateriale, kan give anledning til nogen tvivl, og det vil på denne baggrund næppe være hensigtsmæssigt at søge indholdet af begrebet »internt arbejdsmateriale« positivt afgrænset i selve lovteksten. Efter udvalgets opfattelse er det ovenfor angivne almindelige hovedsynspunkt således ikke egnet til at blive lagt til grund ved formuleringen af undtagelsesadgangen til beskyttelse af myndighedernes interne beslutningsproces, idet det nødvendigvis måtte suppleres med en adgang til at undtage andre dokumenter, der udarbejdes af en myndighed, og som det af administrative grunde er påkrævet at karakterisere som interne arbejdsdokumenter. Herved ville bestemmelsens rækkevidde imidlertid blive uklar og give anledning til betydelige fortolkningsvanskeligheder ved lovens anvendelse i praksis.

Udvalget finder det derimod muligt negativt at udskille visse dokumenttyper, hvor hverken det angivne hovedsynspunkt eller væsentlige administrative hensyn med rimelighed kan anføres til støtte for at anse dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed som led i sagsbehandlingen, som internt arbejdsmateriale.

Dette gælder for det første dokumenter, der først udarbejdes, efter at myndighedens beslutningsproces er afsluttet, og som tilsigter at tjene som bevis for eller på anden måde autoritativt at fastslå indholdet af en beslutning vedrørende en sags afgørelse *(»beslutningsdokumenter«)*. Det er dog herved forudsat, at dokumentet ikke tillige efter sit indhold afspejler de forskellige stadier af beslutningsprocessens forløb eller i øvrigt er af foreløbig karakter, som f. eks. koncepter, der først udarbejdes, efter at vedkommende - typisk Kollegiale - myndighed har truffet sin afgørelse. Det følger heraf, at rene beslutningsdokumenter i modsætning til voterings- og forhandlingsprotokoller ikke efter udvalgets opfattelse bør kunne hemmeligholdes som interne arbejdsdokumenter. I tilfælde, hvor beslutningen reelt består i en tiltrædelse af en indstilling, bør adgangen til aktindsigt også omfatte denne, i det omfang det er nødvendigt for at få kendskab til beslutningens indhold, det vil formentlig i praksis navnlig sige indstillingens konklusion. Gældende ret må, i det omfang retstilstanden kan anses for endeligt afklaret, stort set antages at være i overensstemmelse hermed.

Dernæst finder udvalget, at heller ikke *selvstændigt oprettede dokumenter, der alene indeholder en gengivelse af konkrete faktiske oplysninger, som myndigheden efter lovens § 4 (udkastets § 8) har haft pligt til at notere*, bør være omfattet af undtagelsesadgangen for internt arbejdsmateriale. Efter den gældende retstilstand må det imidlertid anses for utvivlsomt, at sådanne dokumenter principielt kan undtages fra offentlighed med hjemmel i lovens § 5, nr. 3. Den praktiske betydning af denne indskrænkning i adgangen til aktindsigt er dog af begrænset rækkevidde, idet den alene indebærer, at den, der begærer aktindsigt, ikke kan forlange at blive gjort bekendt med do-

kumenter som de nævnte i den foreliggende skikkelse, men derimod har krav på i så fald at få gengivet dokumentets indhold i en anden form, jfr. lovens § 4. Når myndigheden har valgt at notere oplysningerne i et selvstændigt dokument, vil der imidlertid sjældent være nogen rimelig anledning til efterfølgende at foretage en sådan omskrivning, jfr. herved også justitsministeriets vejledning under pkt. 17. Udvalget foreslår derfor, at notater om konkrete faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse, der af myndigheden nedfældes i et selvstændigt dokument, undergives offentlighedslovens almindelige regler, når dokumentet er endeligt udarbejdet.

Udvalget finder endelig, at dokumenter, der udarbejdes af en myndighed for at tilvejebringe *bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder*, ikke bør anses som internt arbejdsmateriale. Sådanne selvstændige dokumenter tilsigter ikke at indeholde eller i øvrigt afspejle en myndigheds interne overvejelser og falder derfor ikke ud fra det nævnte hovedsynspunkt inden for det naturlige anvendelsesområde for en undtagelsesadgang til beskyttelse af myndighedernes interne beslutningsproces. At dokumenter, der udarbejdes af en myndighed som led i »bevisoptagelsen« i en sag, undergives aktindsigt i samme omfang som tilsvarende dokumenter, der indhentes eller fremsendes fra udenforstående, ses heller ikke at kunne give anledning til væsentlige administrative betænkeligheder, idet udfærdigelsen af sådanne dokumenter næppe af den grund kan befrygtes indskrænket eller omlagt til skade for sagsbehandlingen. Tværtimod synes en sådan udvidelse af offentlighedsprincippet at være en naturlig videreudvikling af den allerede efter den gældende lov eksisterende adgang til at blive gjort bekendt med den faktiske del af afgørelsesgrundlaget i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning, jfr. herved lovens § 4 og nærmere ovenfor i kapitel VII, side 167f

Efter udvalgets .opfattelse bør begrænsningen af undtagelsesadgangen for internt arbejdsmateriale ikke blot gælde dokumenter, der i snævrere forstand udarbejdes som led i en egentlig bevisoptagelse, men også dokumenter, der i videre forstand tilsigter at skabe klarhed over omstændigheder af konkret faktisk karakter med henblik på i givet fald at kunne fremlægges over for udenforstående som led i sagens behandling.

Som eksempler på dokumenter, der ud fra det angivne synspunkt efter udvalgets opfattelse ikke længere bør karakteriseres som internt arbejdsmateriale kan først og fremmest nævnes *rapportmateriale m. v., der udarbejdes af en myndighed med henblik på at tilvejebringe klarhed om faktiske forhold*, der har eller kan få betydning for en sags afgørelse, eller - uden at det har sammenhæng med behandlingen af en konkret verserende sag - for navnlig af bevismæssige grunde at registrere myndighedens kendskab til omstændigheder af faktisk karakter. En sådan begrænsning af begrebet internt arbejdsmateriale vil i forhold til den gældende praksis i relation til lovens § 5, nr. 3, navnlig indebære, at f. eks. *afhøringsrapporter* (sml. *F.O.B. 1973* side 166), *døgnrapporter* (sml. *F.O.B. 1973* side 84), *analyserapporter* (sml. *L.A.1971-54003-25*, se ovenfor side 181) samt *besigtigelses og inspektionsrapporter* (sml. *L.A. 622/65*, der er gengivet i *Kommentaren* side 66 f.), ikke fremtidig vil kunne anses som interne arbejdsdokumenter. Dette gælder efter udvalgets opfattelse også de i *F.O.B. 1973* side 273 omhandlede *interviewskemaer i personalesager* (jfr. herved ovenfor side 181) samt lignende rapportskemaer og -blanketter, der danner grundlag for en myndigheds udspørgen af en sags parter. Til støtte for den opfattelse, at dokumenter af den nævnte karakter ikke bør betragtes som internt arbejsmateriale, taler endvidere, at de i praksis typisk vil medfølge sagens øvrige dokumenter i tilfælde, hvor disse afgives til udenforstående, f. eks. i klagesager ved sagens fremsendelse til klageinstansen eller ved indhentelse af udtalelser fra andre myndigheder, hvor sagens akter vedlægges til brug for den hørte myndighed. Betydningen af, at de ikke kan anses som internt arbejdsmateriale, vil derfor navnlig være, at de undergives aktindsigt efter lovens almindelige regler, når de er endeligt udarbejdet og uafhængigt af, om afgivelse til udenforstående faktisk finder sted.

Det er dog som nævnt ikke kun dokumenter, der udarbejdes i *bevismæssigt* øjemed i snævrere forstand, der bør falde uden for undtagelsesadgangen for internt arbejdsmateriale. En besigtigelsesrapport vedrørende skader på en bygning bør således være undergivet aktindsigt, uanset om rapporten optages til brug for en verserende retssag, en administrativ afgørelse af, om bygningen bør

kondemneres, eller til brug for afgørelsen af, hvilke istandsættelsesarbejder der bør foretages på en bygning i offentlig eje. Afgørende bør derimod være, om dokumentet udarbejdes for at tilvejebringe klarhed med hensyn til det konkrete faktiske afgørelsesgrundlag i en sag.

Afgørelsen af, om et dokument må anses for udarbejdet af en myndighed i bevismæssigt øjemed eller for på anden lignende måde at skabe klarhed over det faktiske afgørelsesgrundlag med den virkning, at det ikke kan undtages fra adgangen til aktindsigt som internt arbejdsdokument, *bør* efter udvalgets opfattelse *træffes på grundlag af en samlet vurdering af dokumentets indhold og funktion.* Det bør ikke herved være afgørende, om dokumentet *udelukkende* indeholder oplysninger som nævnt i lovens § 4 (udkastets § 8), dvs. konkrete faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse. At notatpligten efter § 4 er begrænset hertil, skyldes således udelukkende administrative betænkeligheder ved at besværliggøre anvendelsen af en mere uformel sagsbehandlingsform. Undtagelsesadgangen for internt arbejdsmateriale bør dog fortsat være anvendelig, for så vidt dokumenter af den nævnte karakter tillige indeholder en rent vurderende stillingtagen fra myndighedens (evt. sagsbehandlerens) side til de deri indeholdte oplysninger til brug for interne overvejelser om sagens afgørelse. I så fald vil der imidlertid være adgang til på sædvanlig måde at blive gjort bekendt med indholdet af de faktiske oplysninger i overensstemmelse med reglerne i lovens § 4 (udkastets § 9, stk. 2, m. fl.).

Udvalget er opmærksom på, at det i visse tilfælde formentlig vil kunne give anledning til tvivl, om et dokument bør karakteriseres som et internt arbejdsdokument eller må anses for omfattet af den af udvalget foreslåede begrænsning i anvendelsesområdet for undtagelsesbestemmelserne herom. I så fald bør der ved bedømmelsen af dokumentets karakter navnlig lægges vægt på, om det primært er udarbejdet i bevismæssigt øjemed, eller om det tjener funktioner ved sagsbehandlingen, hvis varetagelse forudsætter, at dokumentet karakteriseres som internt, f. eks. fordi det udarbejdes alene for at danne grundlag for interne overvejelser. Endvidere vil det i tvivlstilfælde selvsagt være nærliggende at lægge vægt på, hvorvidt dokumentet overvejende indeholder oplysninger som nævnt i lovens § 4 (udkastets § 8), dvs. konkrete faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse, selv om dette som nævnt ikke er eneafgørende. Til illustration af problemstillingen kan føleende eksempel fremføres:

Det forekommer i et vist omfang, at myndigheder i forbindelse med interne overvejelser om, hvorvidt der bør tages initiativ til en sags rejsning, f. eks. initiativ til udfærdigelse af eller ændring af eksisterende generelle forskrifter, nedlæggelse eller oprettelse af institutioner osv., lader udarbejde dokumenter, der - ofte i form af tal eller andet tilsvarende statistisk materiale - belyser en faktisk udvikling inden for det pågældende område. I det omfang, myndigheden ikke indhenter sådanne dokumenter fra udenforstående sagkyndige, men selv udarbejder dem, opstår spørgsmålet, om dokumenterne bør henregnes til de interne arbejdsdokumenter.

Ofte vil der til sådanne dokumenter være knyttet udtalelser af analyserende og derfor vurderende karakter samt efter omstændighederne prognoser med hensyn til den forventede fremtidige udvikling, således at dokumenterne af denne grund bør anses som internt arbejdsmateriale. Selv om dette ikke måtte være tilfældet, vil imidlertid den blotte sammenstilling af statistisk materiale og andre faktiske oplysninger af tilsvarende karakter efter omstændighederne i sig selv indeholde en angivelse af, hvilke overvejelser af foreløbig karakter der ligger til grund for dokumentets udfærdigelse. En pligt til offentliggørelse af sådanne dokumenter, der udarbejdes internt på et indledende stadium af myndighedens overvejelser med hensyn til, hvorvidt der bør tages initiativ til en sags rejsning, må befrygtes at kunne indvirke negativt på vurderingen af, om de nødvendige undersøgelser overhovedet bør foretages. I tilfælde, hvor formålet med oprettelsen af sådanne dokumenter primært er at skabe et internt arbejdsgrundlag for myndighedens overvejelser om behovet for et indgreb, og dokumentet ikke mere almindeligt tilsigter at tilvejebringe klarhed med hensyn til konkrete faktiske omstændigheder, finder udvalget derfor, at undtagelsesadgangen for internt arbejdsmateriale som hidtil bør kunne bringes i anvendelse. Til støtte herfor taler yderligere, at adgangen efter lovens § 4 til at blive gjort bekendt med en sags faktiske omstændigheder i reglen ikke vil omfatte statistiske oplysninger og andet tilsvarende materiale af

faktisk karakter i generelle sager, jfr. herved det i kapitel VII side 164 anførte.

Udvalget finder dog også i denne henseende at burde understrege betydningen af, at lovens undtagelsesbestemmelser ikke anvendes for restriktivt og at det ikke mindst i tilfælde, hvor rækkevidden af en undtagelsesbestemmelse kan give anledning til tvivl, vil være nærliggende at tage hensyn til, om tilbageholdelse af dokumentet i det konkrete tilfælde overhovedet kan anses for påkrævet. Der henvises i øvrigt herom til det i kapitel III side 70 anførte.

Et særligt afgrænsningsproblem kan opstå i tilfælde - typisk personalesager - hvor ansatte af hensyn til egen interessevaretagelse udarbejder dokumenter til brug for en verserende sag. I det omfang, den pågældende ansatte må antages at have stilling som part i sagen, må sådanne dokumenter sidestilles med udtalelser m. v., der indgår til myndigheden fra udenforstående. Spørgsmålet egner sig efter udvalgets opfattelse ikke til nogen udtrykkelig regulering i loven. I hidtidig praksis synes afgrænsningen da heller ikke at have givet anledning til særlige vanskeligheder.

Om udvalgets forslag til den fremtidige udformning af begrebet internt arbejdsmateriale bemærkes herefter sammenfattende følgende:

Undtagelsesadgangen til beskyttelse af myndighedernes interne beslutningsproces bør kun omfatte sådanne dokumenter, der udarbejdes af en myndighed som led i en sagsbehandling, og som enten indeholder eller på anden måde afspejler myndighedens interne overvejelser om sagens afgørelse eller fortsatte behandling, eller som det af administrative grunde vil være betænkeligt at undergive offentlighedsprincippet, f. eks. fordi dokumenterne i så fald til skade for sagsbehandlingen må befrygtes ikke at blive udarbejdet eller udarbejdet på en anden måde end hidtil. Udvalget finder det ikke muligt på grundlag af de nævnte hovedsynspunkter at formulere indholdet af begrebet internt arbejdsmateriale positivt, idet afgrænsningen navnlig i relation til det sidstnævnte hensyn nødvendigvis måtte blive af ubestemt karakter. Det vil derfor efter udvalgets opfattelse af lovtekniske grunde være mere tilfredsstillende negativt at udskille de typer af dokumenter, der efter de nævnte synspunkter ikke bør anses som internt arbejdsmateriale, uanset at de udarbejdes af en myndighed som led i en sagsbehandling og ikke afgives til udenforstående. Dette gælder efter udvalgets opfattelse:

1) dokumenter, der først udarbejdes, efter at myndighedens beslutningsproces er afsluttet, og som tilsigter at tjene som bevis for eller på anden måde autoritativt at fastslå indholdet af en beslutning vedrørende en sags afgørelse (»beslutningsdokumenter«), jfr. nærmere ovenfor side 216f,

2) dokumenter, der alene indeholder en gengivelse af konkrete faktiske oplysninger, som myndigheden efter lovens § 4 (udkastets § 8) har haft pligt til at notere, jfr. nærmere ovenfor side 217, samt

3) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder (»bevisoptagelsesdokumenter«), jfr. nærmere ovenfor side 217f.

De nævnte dokumenttyper bør dog efter udvalgets opfattelse kun holdes uden for undtagelsesadgangen for internt arbejdsmateriale, såfremt de udarbejdes som *selvstændige dokumenter,* og først når de foreligger i *endelig form* (medmindre de forinden måtte være afgivet til udenforstående, jfr. herved nedenfor under pkt. 2°).

Der henvises i øvrigt til udvalgets lovudkast § 9, stk. 1, samt til bemærkningerne til denne bestemmelse ovenfor side 44f.

2°. Afgivelse af internt arbejdsmateriale til udenforstående.

a°. Efter gældende ret ligger det fast, at internt arbejdsmateriale, der som led i en administrativ sagsbehandling afgives til udenforstående, dvs. til andre forvaltningsmyndigheder, myndigheder og institutioner m. y., der ikke omfattes af loven, samt private, som udgangspunkt ikke længere vil kunne anses for omfattet af undtagelsesbestemmelsen i lovens § 5, nr. 3. Dette gælder dog i forhold til den udarbejdende myndighed antagelig kun, såfremt afgivelsen sker i forbindelse med behandlingen af den sag, hvortil arbejdsdokumentet er udarbejdet, men ikke hvis det sker til brug for andre sager. Der henvises nærmere til beskrivelsen af gældende ret ovenfor side 183ff. Omvendt indebærer bestemmelserne i lovens § 5, nr. 4 og 5, at internt arbejdsmateriale frit kan udveksles inden for samme myndighed, uden at dette bevirker, at dokumenterne bliver undergivet lovens almindelige regler om aktindsigt.

Uanset at rækkevidden af den nævnte begrænsning i undtagelsesadgangen for internt arbejdsmateriale ikke kan anses for endeligt afklaret efter gældende ret, ikke mindst fordi der i de seneste års praksis kan spores en tendens til i videre omfang at akceptere udveksling af sådanne dokumenter mellem forskellige administrative enheder som intern (jfr. de ovenfor side 190ff nævnte afgørelser i relation til offentlighedslovens § 5, nr. 4, samt *F.O.B. 1975* side 318 ff.), er det imidlertid utvivlsomt, at den danske offentlighedslov under alle omstændigheder i mindre grad end den norske og svenske offentlighedslovgivning giver mulighed for at beskytte en internt præget meningsudveksling mellem forskellige forvaltningsmyndigheder.

b°. Denne forskel i retstilstanden må efter udvalgets opfattelse erkendes at have medført, at den danske offentlighedslov i et vist omfang har vist sig som en hindring for en hensigtsmæssig udvikling af de administrative samarbejdsformer. Herom skal udvalget nærmere anføre:

a a. I tilfælde, hvor flere myndigheder deltager i behandlingen af en bestemt sag, er det således utvivlsomt, at en ønskelig forenkling af sagsforberedelsen i et vist omfang kunne opnås ved gensidig udveksling af internt arbejdsmateriale. I en henstilling til administrationsdepartementet om at overveje at søge gennemført en vis rationalisering af administrationens høringsprocedure har folketingets ombudsmand således bl. a. udtalt (jfr. *F.O.B. 1972* side 216 ff.):

> »En årsag til, at høringer kan virke særlig tidkrævende, er undertiden, at der hos samtlige implicerede myndigheder udfærdiges interne referater i sagen, dvs. interne redegørelser med oversigt over sagen og eventuelt angivelse af undersøgelser af regler, disses forarbejder, praksis, litteratur, sagsbehandlerens argumentation m. v. Der vil utvivlsomt i betydeligt omfang kunne spares tid og arbejdskraft, hvis et referat eller en del heraf (eventuelt udskilt som et notat om undersøgte generelle spørgsmål), der er udarbejdet hos én myndigned, kan stilles til rådighed for de øvrige myndigheder.«

Ombudsmanden fandt, at sådanne ordninger formentlig kan anvendes i videre omfang end hidtil »uanset de særlige problemer i denne henseende, som offentlighedsloven nu indebærer«.

b b. Hertil kommer imidlertid yderligere, at den begrænsning i anvendelsesområdet for undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 3, der følger af internt arbejdsmateriales afgivelse til udenforstående, synes at have medført, at myndigheder til skade for såvel deres virksomhed i almindelighed som for behandlingen af enkeltsager er blevet afskåret fra at blive gjort bekendt med andre myndigheders interne arbejdsmateriale, ligesom den manglende adgang til i fortrolighed at kunne udveksle sådant arbejdsmateriale har givet anledning til vanskeligheder ved opbygningen af nye administrative strukturer, f. eks. ved opdelingen af et ministerium i et departement med tilhørende, nært tilknyttede styrelser. Ved besvarelsen af udvalgets skrivelse til samtlige ministerier om erfaringerne med offentlighedsloven har specielt arbejdsministeriet, boligministeriet, miljøministeriet og socialministeriet gjort gældende, at den begrænsede rækkevidde af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 3, har givet anledning til vanskeligheder. Dette svarer ligeledes til justitsministeriets almindelige indtryk i forbindelse med lovens administration.

a°a°. Disse vanskeligheder rnå især ses på baggrund af den betydelige vækst i den offentlige sektor, der er sket i løbet af de seneste årtier, og de ændringer i den administrative struktur og myndighedernes indbyrdes samarbejde, som dette har medført. Til illustration heraf skal udvalget pege på nogle udviklingstendenser inden for centraladministrationen:

Medens kompetencefordelingen her traditionelt har bygget på en udtømmende opdeling af de enkelte forvaltningsområder på de respektive ressortministerier, har udviklingen i stigende grad nødvendiggjort, at der til enkelte ministre er henlagt koordinerende funktioner, der varetages af særlige administrative enheder. Som nyere eksempler herpå kan nævnes budgetdepartementet (for så vidt angår bevillings- og udgiftskontrollen), udenrigsøkonomidepartementet (for så vidt angår samordningen af EF-spørgsmål), justitsministeriets lovafdeling (for så vidt angår den lovtekniske gennemgang af lovforslag) samt administrationsdepartementet (for så vidt angår almene rationalisenngsbestræbelser).

Udøvelsen af sådanne koordinerende funktioner har i et vist omfang ført til oprettelsen af et formaliseret samarbejde mellem de berørte styrelser, dels på regeringsplan dels på embedsmandsniveau. Som et særligt markant eksempel herpå kan nævnes koordineringen af deltagelsen i EF-samarbeidet, der finder sted dels i et ministerudvalg dels i et centralt embedsmandsudvalg (EF-udvalget) og ca. 20 specialudvalg, hvis kompetence er afgrænset til emner af betydning for 2 eller flere departementer, jfr. nærmere *Ole Due* i N.A.T. 1973 side 1 ff. og *Auken m. fl.* i N.A.T. 1974 side 239 ff Sådanne organer må i relation til offentlighedsloven som oftest anses som selvstændige myndigheder - både indbyrdes og i forhold til de respektive ministerier. Dette forhold er som følge af bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 1, uden større praktisk betydning for så vidt angår ministerudvalg, hvorimod den begrænsede rækkevidde af undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 3, sammenholdt med § 5, nr. 4, bevirker, at beslutningsprocessen i de tilsvarende embedsmandsudvalg ikke uden videre nyder samme beskyttelse. Det er ikke usandsynligt, at koordinationsbehovet i fremtiden i stigende grad vil blive søgt tilgodeset gennem en yderligere formalisering af samarbejdet myndighederne imellem. I betænkning nr. 743/1975 foreslår udvalget vedrørende centraladministrationens planlægningsvirksomhed således, at planlægningsindsatsen skal søges forbedret ved etablering af en række centre på mellemniveau (henholdsvis for erhvervspolitikken, det offentliges samlede udgiftspolitik, fordelingspolitikken og den fysiske planlægning) samt ved etablering af et overordnet center til at overvåge det samlede planlægningsarbejde, jfr. nærmere betænkningens kapitler V og

Også bortset fra sådanne tilfælde, hvor flere myndigheders beslutningsproces samordnes gennem etablering af en selvstændig administrativ struktur, har varetagelsen af koordinerende funktioner i praksis i et ikke ubetydeligt omfang gjort det ønskeligt at anlægge et internt præget samarbejde myndighederne imellem. I praksis har der navnlig vist sig et behov for uformelt at kunne udveksle foreløbige udkast uden at indlede en skriftlig høringsprocedure.

Et behov for i fortrolighed at kunne udveksle internt arbejdsmateriale har endvidere vist sig i andre tilfælde, hvor en bestemt sag berører flere ministeriers ressort, således at beslutningsprocessen i samme sag reelt er opdelt på en flerhed af myndigheder. I det omfang, sagen drøftes på ministerplan, kan dokumenter, der udarbejdes i forbindelse hermed, undtages efter offentlighedslovens § 5, nr. 1, hvorimod dokumenter af tilsvarende karakter, der udveksles som led i sagsforberedelsen på embedsmandsniveau, principielt derved bliver undergivet offentlignedslovens almindelige regler. Til illustration af problemstillingen kan nævnes Christiania-sagen, jfr. herved *F.O.B. 1973* side 281.

Hertil kommer endelig, at der også inden for de enkelte ministeriers områder er sket ændringer i den administrative struktur, der for at fungere hensigtsmæssigt forudsætter et internt præget samarbejde mellem forskellige administrative enheder. Forholdet vil typisk være således i tilfælde, hvor opgaver, der hidtil har påhvilet et ministeriums departement, udlægges til en eller flere styrelser, der, uanset at de i større eller mindre grad tillægges selvstændig afgørelseskompetence for så vidt angår enkeltsager, dog af hensyn til den politiske styring forudsættes at arbejde i nær kontakt med departementet. Et eksempel på en sådan organisationsstruktur, der er opbygget inden for de seneste år, findes i miljøministeriet, der som ovenfor nævnt ved besvarelsen af udvalgets høringsskrivelse netop har peget på de vanskeligheder, som offentlighedsloven i denne henseende kan medføre.

b°b°. Også inden for kommunalforvaltningen må det erkendes, at der eksisterer et - voksende - behov for at kunne anvende en internt præget sagsbehandlingsform i forhold til udenforstående myndigheder og personer, der indebærer afgivelse og modtagelse af internt arbejdsmateriale.

Som der nærmere er redegjort for nedenfor afsnit C side 237ff er det således mere almindeligt inden for kommunalforvaltningen end i statsforvaltningen at anvende uafhængig konsulent- og ekspertbistand som led i sagsbehandlingen, f. eks. advokater, revisorer, landinspektører, ingeniører, rationaliseringseksperter og lignende. En forudsætning for, at sådan sagkyndig bistand kan udnyttes hensigtsmæssigt, vil det ofte være, at vedkommende konsulent får stillet internt arbejdsmateriale til rådighed for sine overvejelser, samt at han kan forelægge kommunen udtalelser af mere foreløbig karakter, uden at materialet der-

ved bliver offentligt tilgængeligt. Om problemstillingen i relation til endelige konsulentudtalelser henvises til det nedenfor i afsnit C (side 247f) anførte.

Hertil kommer yderligere, at udviklingen inden for den kommunale organisationsstruktur i øget grad har medført oprettelse af organer, der som selvstændige myndigheder varetager opgaver på lokalt eller regionalt niveau, men sekretariatsmæssigt betjenes af andre kommunale forvaltningsgrene. Som et markant eksempel herpå kan nævnes de amtskommunale socialcentre, der som del af amtskommunens socialforvaltning hører under socialudvalget, men tillige udøver sekretariatsmæssig bistand for revaliderings- og pensionsnævnet samt amtsankenævnet. Endvidere udøver socialcentret bistandsfunktioner i forhold til de primærkommunale social- og sundheds-Forvaltninger samt varetager selvstændigt de opgaver, der henlægges til det i medfør af lovgivningen, jfr. nærmere den sociale styrelseslovs § 17 samt hertil *Ove Baggesen* og *Preben Espersen,* Den sociale styrelseslov med kommentarer (2. udg. 1976) side 86 ff. En organisationsstruktur af denne karakter lader sig vanskeligt tilpasse de gældende regler i offentlighedslovens § 5, nr. 3-5, om internt arbejdsmateriale m. v., der bygger på en almindelig forudsætning om, at myndighedsbegrebet kan karakteriseres generelt, jfr. herved det ovenfor side 191f anførte samt *L.A. 1975-543-81.*

c°c°. Den manglende adgang til i fortrolighed at udveksle internt arbejdsmateriale har herudover vist sig uheldigt i forhold til bestemte sagstyper. Dette gælder navnlig i forbindelse med behandlingen af klagesager og udøvelsen af anden offentlig kontrolvirksomhed, hvor det efter omstændighederne kan være af væsentlig betydning for klage- eller kontrolmyndighedens muligheder for på forsvarlig måde at tage stilling til en sag, at en anden myndighed stiller sit interne arbejdsmateriale til rådighed. Til illustration kan fra praksis nævnes offentlige eller private sygehuses afgivelse af lægejournaler til brug for behandlingen af lægelige klagesager samt afgivelse af internt arbejdsmateriale til folketingets ombudsmand, jfr. henholdsvis arbejdsgrupperapporten vedrørende aktindsigt i sygenusjournaler side 448 ff samt *F.O.B. 1975* side 318 ff. Tilsvarende problemstillinger kan opstå inden for andre sagsområder, hvor det af hensyn til sagsbehandlingen er nødvendigt løbende at udveksle internt arbejdsmateriale, eller i tilfælde, hvor pligt til udlevering af sådanne dokumenter ligefrem er lovpåbudt af hensyn til en anden myndigheds forsvarlige sagsbehandling. Specielt i relation til sygehusjournaler har offentlighedsloven i denne henseende givet anledning til betydelige vanskeligheder, jfr. i det hele den nævnte arbejdsgrupperapport side 445 ff og side 451 f.

c°. Udformningen af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 5, nr. 3-5, bygger på det hovedsynspunkt, at brevveksling mellem forskellige forvaltningsmyndigheder, herunder mellem ministerier, principielt bør være underkastet offentlighed, jfr. herved offentlighedskommissionens betænkning side 65 f, hvor kommissionen understreger, at den »tillægger det ... stor værdi, at offentligheden får ret til at blive gjort bekendt med de meningsforskelle mellem myndighederne, som lægger sig for dagen under behandlingen af forvaltningssager«. Den fortolkning af undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 3, sammenholdt med § 5, nr. 4 og 5, hvorefter afgivelse af internt arbejdsmateriale til udenforstående som led i en administrativ sagsbehandling principielt bevirker, at materialet bliver undergivet offentlighed, må ses på baggrund af dette almindelige hovedsynspunkt.

Udvalget må anse det for væsentligt, at offentlighedslovens principielle rækkevidde i denne henseende fastholdes. Efter udvalgets opfattelse bør det derfor også fortsat gælde som almindeligt udgangspunkt, at udveksling af internt arbejdsmateriale mellem forskellige myndigheder som led i en sags behandling bevirker, at materialet bliver undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler. I modsat fald ville det nævnte hovedsynspunkt let blive udhulet, idet udveksling af sådant materiale da i betydeligt omfang - navnlig som led i høringer - måtte forventes at erstatte afgivelsen af formelige udtalelser.

På den anden side tillægger udvalget det imidlertid også afgørende betydning, at fastlæggelsen af offentlighedsprincippets udstrækning sker under rimelig hensyntagen til væsentlige administrative hensyn. Efter udvalgets opfattelse må der således i forbindelse nermed ikke mindst lægges vægt på, at adgangen til aktindsigt ikke kommer til at virke som hindring for udviklingen af hensigtsmæssige administrative samarbejdsfor-

mer, herunder for opbygningen af den administrative struktur.

Af de ovenfor under punkt b° anførte grunde er der i udvalget enighed om, at forvaltningsmyndighederne i et vist omfang må erkendes at have et sagligt begrundet behov for som led i sagsbehandlingen i fortrolighed at kunne afgive og modtage internt arbejdsmateriale. På grundlag af de gældende regler i offentlighedsloven har det stort set kun været muligt at løse de med udveksling af internt arbejdsmateriale forbundne problemer inden for rammerne af udtrykket »brevveksling inden for samme myndighed« i offentlighedslovens § 5, nr. 4. Selv når henses til den udvidelse af dette udtryks rækkevidde, der i de senere års praksis er sket gennem anvendelsen af mere funktionelt prægede afgrænsningskriterier (jfr. ovenfor side 190ff), frembyder myndighedsbegrebet dog kun i begrænset omfang en løsning på de rejste problemer. Utilstrækkeligheden heraf kan da også siges at være kommet til udtryk i ombudsmandspraksis, for så vidt som afgivelser af internt arbejdsmateriale muligvis i et vist omfang ikke vil blive tillagt betydning for offentlighedsadgangen ud fra pragmatiske hensyn, jfr. til illustration *F.O.B. 1975* side 318 ff. vedrørende afgivelse af sådant materiale til folketingets ombudsmand.

Efter udvalgets opfattelse må det imidlertid under alle omstændigheder anses for givet, at det ikke på grundlag af den gældende retstilstand vil være muligt i tilstrækkelig grad at imødekomme myndighedernes behov for i fortrolighed at kunne afgive eller modtage internt arbejdsmateriale indbyrdes eller i forhold til udenforstående i øvrigt. Udvalget foreslår derfor, at der i forbindelse med den kommende revision af offentlighedsloven foretages en udtrykkelig regulering af spørgsmålet om betydningen af internt arbejdsmateriales afgivelse til og modtagelse fra udenforstående.

Pressens repræsentanter i udvalget har dog herved ønsket at give udtryk for principielle betænkeligheder ved indførelsen af en undtagelsesadgang, der i videre omfang end den gældende offentlighedslovs § 5,.nr. 3-5, berettiger myndighederne til at undtage dokumenter fra adgangen til aktindsigt som internt arbejdsmateriale m. v. Disse medlemmer finder det under henvisning til det ovenfor nævnte almindelige hovedsynspunkt, der ligger til grund for offentlighedsloven, væsentligt at fastholde, at ikke blot en sags faktiske oplysninger, men også materiale af vurderende karakter - uanset at dette eventuelt kun foreligger i foreløbig form - i videst muligt omfang bliver offentligt tilgængeligt - i hvert fald efter den pågældende sags afslutning. Kun herigennem finder pressen, at loven på fyldestgørende måde kan tjene de informations- og kontrolfunktioner med hensyn til den offentlige forvaltnings virksomhed, som det har været tanken at tilgodese.

De pågældende medlemmer af udvalget vil dog som nævnt ikke bestride, at myndighederne i et vist omfang må antages at have et loyalt begrundet behov for i fortrolighed at kunne afgive og modtage internt arbejdsmateriale, og er ligeledes enige i, at manglende erkendelse heraf ved udformningen af offentlighedsloven kan føre til omgåeiser eller til, at sådan dokumentudveksling til skade for sagsbehandlingen undlades. Når bortses fra de - ret få - tilfælde, hvor afgivelse og modtagelse af internt arbejdsmateriale sker til opfyldelse af en lovbestemt udleveringspligt eller er en forudsætning for gennemførelsen af offentlig kontrolvirksomhed, må pressens repræsentanter imidlertid på baggrund af de nævnte principielle betænkeligheder lægge afgørende vægt på, at en eventuel undtagelsesadgang for udveksling af internt arbejdsmateriale kun kommer til at finde anvendelse i tilfælde, hvor det af særlige grunde er påkrævet at anvende en internt præget sagsbehandlingsform mellem flere myndigheder eller mellem en myndighed og en privat person eller organisation, ligesom en sådan uformel sagsbehandlings/orm forudsættes ikke i større almindelighed at kunne træde i stedet for anvendelsen af en sædvanlig høringsprocedure. Ved bedømmelsen af forsvarligheden af at indføre en undtagelsesadgang som den skitserede har disse medlemmer endvidere lagt afgørende vægt på, at begrebet »internt arbejdsmateriale« generelt begrænses i overensstemmelse med de ovenfor under pkt. 1° nævnte synspunkter.

Udvalgets øvrige medlemmer kan tiltræde, at de af pressens repræsentanter fremhævede betænkeligheder bør tillægges vægt ved udformningen af en eventuel undtagelsesbestemmelse for internt arbejdsmateriale, og der har i udvalget været enighed om, at rækkevidden af en sådan bestemmelse herefter bør fastlægges efter følgende retningslinier:

I overensstemmelse med det ovenfor side 214 anførte almindelige hoved-

synspunkt finder udvalget, at interne arbejdsdokumenter, der som led i en sags behandling udveksles mellem forskellige forvaltningsmyndigheder, som udgangspunkt derved bør blive undergivet offentlighedslovens almindelige regler. Udgangspunktet bør dog ikke opretholdes i tilfælde, hvor det af hensyn til en myndigheds forsvarlige sagsbehandling er påkrævet, at en anden myndigheds interne arbejdsmateriale stilles til rådighed, eller hvor adgangen til aktindsigt i øvrigt vil indebære en ikke rimeligt begrundet offentliggørelse af forvaltningsmyndighedernes interne beslutningsproces.

Forholdet må efter udvalgets opfattelse bedømmes på denne måde i tilfælde, hvor afgivelsen har været *påkrævet af hensyn til opfyldelsen af en lovhjemlet ualeveringspligt*. Spørgsmålet synes i hidtidig praksis stort set kun at have været af betydning i forhold til sygehusjournaler, jfr. nærmere arbejdsgrupperapporten herom. Udvalget kan tilslutte sig arbejdsgruppens opfattelse med hensyn til det ønskelige i, at lægejournaler i det relativt begrænsede omfang, de er omfattet af en lovhjemlet udleveringspligt, der er begrundet i, at afgivelsen normalt må anses for påkrævet af hensyn til en anden myndigheds sagsbehandling, bevarer deres karakter af internt arbejdsmateriale trods afgivelsen. Det samme bør imidlertid under tilsvarende betingelser gælde andre former for internt arbejdsmateriale.

Endvidere finder udvalget, at interne arbejdsdokumenter bør kunne afgives til udenforstående uden derved at blive offentligt tilgængelige i tilfælde, hvor afgivelsen må anses for *påkrævet af hensyn til udøvelsen af offentlig kontrolvirksomhed, herunder ved behandlingen af klagesager*. Det bør dog her kun kunne ske under forudsætning af, at afgivelsen efter en konkret vurdering har været påkrævet for den forsvarlige udøvelse af kontrolfunktionen eller klagebehandlingen, hvorimod det i så fald ikke synes at Burde være afgørende, om en udleveringspligt er foreskrevet i lovgivningen.

Endelig foreslår udvalget, at interne arbejdsdokumenter bør kunne undtages fra adgangen til aktindsigt uanset afgivelse til udenforstående i det omfang, afgivelsen har været *påkrævet af hensyn til gennemførelsen af et internt præget samarbejde (med andre myndigheder eller i øvrigt med udenforstående), der må anses for rimeligt begrundet i sagens karakter*. Denne undtagelsesadgang er navnlig tænkt anvendelig i tilfælde, hvor beslutningsprocessen i forbindelse med behandlingen af en bestemt sag reelt er opdelt på flere myndigheder, eller hvor det under en sags behandling viser sig påkrævet mere uformelt at inddrage andre myndigheder eller udenforstående i øvrigt i beslutningsprocessen.

Undtagelsesadgangen bør også i dette tilfælde have til forudsætning, at afgivelsen af det interne arbejdsmateriale har været påkrævet efter en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. I et vist omfang må der imidlertid antages at være et rimeligt begrundet behov for på generelt grundlag at beskytte et internt præget samarbejde mellem flere forvaltningsmyndigheder. I det omfang et sagsområdes beskaffenhed i almindelighed nødvendiggør et sådant samarbejde, kan vedkommende minister med hjemmel i udkastets § 3, stk. 1, bestemme, at interne arbejdsdokumenter, der udveksles mellem de pågældende myndigheder, ikke skal være undergivet adgangen til aktindsigt. Udvalget nar over for arbejdsgruppen vedrørende adgangen til aktindsigt i sygehusjournaler m. v. tilkendegivet, at denne bestemmelse forudsættes udnyttet til generelt at undtage sygehusjournaler, der udveksles mellem forskellige sygehuse eller andre lægelige instanser som led i patientbehandlingen.

Behovet for i visse tilfælde at kunne undtage interne arbejdsdokumenter, der som led i en sags behandling modtages af en forvaltningsmyndighed, kan erter udvalgets opfattelse ikke antages at være begrænset til internt arbejdsmateriale, der er udarbejdet af en *anden forvaltningsmyndighed*. Efter omstændighederne synes der således at være et tilsvarenden behov for at kunne undtage forslag, udkast og lignende foreløbige dokumenter, der afgives til en forvaltningsmyndighed af en myndighed eller institution m. v., der ikke omfattes af loven, f. eks. af et folketingsudvalg eller en interesseorganisation. Ikke mindst efter etableringen af de stående folketingsudvalg er en gensidig udveksling af internt arbejdsmateriale mellem ministerierne og folketingsudvalgene blevet mere udbredt. Udvalget foreslår en udtrykkelig bestemmelse, der regulerer sådanne tilfælde, optaget i loven.

Den af udvalget foreslåede regulering af problemerne omkring afgivelse af internt arbejdsmateriale til udenforstående vedrører *alene afgivelser, der finder sted som led i behandlingen af en sag*. Det er herved forudsat, at afgivelse af sådant

materiale i andet øjemed, f. eks. til brug for videnskabelige undersøgelser, ikke i almindelighed bevirker, at materialet derved bliver undergivet aktindsigt hos den myndighed, der har udarbejdet det interne arbejdsmateriale. Der synes ikke at være behov for nogen udtrykkelig lovfæstelse heraf.

Der henvises i øvrigt til § 9, stk. 3, i udvalgets lovudkast.

d°. Som ovenfor side 214f anført tilsigter begrebet »interne arbejdsdokumenter« i den af udvalget foreslåede undtagelsesbestemmelse til beskyttelse af myndighedernes interne beslutningsproces at omfatte såvel de arbejdsdokumenter, der udarbejdes af den enkelte administrative enhed inden for en myndighed til eget brug som den indbyrdes brevveksling mellem flere enheder inden for samme myndighed. At brey- og anden udveksling af interne arbejdsdokumenter inden for samme myndighed ikke er undergivet adgangen til aktindsigt kan endvidere siges at følge modsætningsvis af de foreslåede bestemmelser om betydningen af internt arbejdsmateriales afgivelse til *udenforstående.*

Da den af udvalget foreslåede omformulering af undtagelsesadgangen for internt arbejdsmateriale således i sig selv indebærer, at en myndigheds interne brevveksling er undtaget fra adgangen til aktindsigt, har udvalget fundet det upåkrævet at foreslå den særlige bestemmelse herom i den gældende lovs § 5, nr. 4, opretholdt.

På tilsvarende måde synes det ikke af retlige grunde påkrævet at videreføre den udtrykkelige bestemmelse i den gældende lovs § 5, nr. 5, der reelt alene har betydning som en lovbestemt fastlæggelse af, at udtrykket »brevveksling inden for samme myndighed« i forhold til kommunalforvaltningen skal forstås i overensstemmelse med den almindelige grundsætning om den kommunale forvaltnings enhed. Bestemmelsen tilsigter således ikke nogen videregående beskyttelse for kommunernes interne beslutningsproces end den, der i forhold til statslige myndigheder følger af den almindelige bestemmelse herom i lovens § 5, nr. 4.

Da spørgsmålet om opretholdelsen af bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 5, udtrykkeligt er omtalt i udvalgets kommissorium, nar udvalget dog ment selvstændigt at burde overveje, om der i denne henseende måtte være anledning til *også reelt* at foreslå retstilstanden ændret.

Herom bemærkes indledningsvis, at udformningen af § 9 i udvalgets lovudkast *også med virkning for kommunalforvaltningen* indebærer en begrænsning af den hidtidige undtagelsesadgang efter offentlighedslovens § 5, nr. 3-5, idet hverken »beslutningsdokumenter« eller »bevisoptagelsesdokumenter« efter udvalgets forslag fremtidig vil kunne undtages fra adgangen til aktindsigt, medmindre dokumentets indhold gør dette påkrævet. Endvidere kan der være anledning til at pege på, at kommunale institutioner, der ikke er omfattet af den gældende lov, som f. eks. de kommunale fællesskaber, efter omstændighederne vil kunne inddrages under offentlighedsloven med hjemmel i bestemmelsen i udvalgets lovudkast § 1, stk. 2. Taget som helhed indebærer udvalgets lovudkast således utvivlsomt en vis indskrænkning af adgangen til at undtage »intern« brevveksling mellem kommunale organer i forhold til gældende ret.

Udgangspunktet for en stillingtagen til, om der - specielt for så vidt angår kommunalforvaltningen - bør søges gennemført yderligere begrænsninger i adgangen til at undtage intern brevveksling, bør efter udvalgets opfattelse tages i det forhold, at den hidtil gældende bestemmelse i lovens § 5, nr. 5, først og fremmest tager sigte på at beskytte den interne kommunale beslutningsproces under kommunalbestyrelsens ledelse og på dennes ansvar. Den udtrykkelige fastlæggelse af rækkevidden af det kommunale myndighedsbegreb tjener dermed ikke blot til beskyttelse af den interne beslutningsproces i kommunerne af administrativ karakter, men i nok så høj grad også af den del af den kommunale beslutningsproces, hvori de politisk valgte organer er direkte impliceret. En begrænsning af anvendelsesområdet for bestemmelsen i lovudkastets § 9 på grundlag af udformningen af et mere indskrænket kommunalt myndighedsbegreb end det, der har fundet udtryk i bestemmelsen i den gældende lovs § 5, nr. 5, vil næppe kunne undgå at berøre de beskyttelsesfunktioner i sidstnævnte henseende, som bestemmelsen hidtil har varetaget. Om betænkelighederne ved en øget adgang for offentligheden til at blive gjort bekendt med dokumenter i forbindelse med den kommunale politiske beslutningsproces, navnlig for så vidt angår kommunale udvalgs indstillinger til kommunalbestyrelsen, skal udvalget

henvise til *betænkning nr. 798/1977* om kommunalt nærdemokrati side 45 ff. (48) samt ovenfor i kapitel VI side 136. Efter udvalgets opfattelse ville en indskrænkning af begrebet »myndighed« i forhold til kommunerne utvivlsomt gøre det nødvendigt at overveje en udbygning af undtagelsesadgangen for den politiske beslutningsproces efter den gældende lovs § 5, nr. 1 og 2, som der hidtil kun har været behov for i forhold til den statslige forvaltning. En omlægning af myndighedsbegrebet i den nævnte nenseende vil således næppe få større praktisk betydning for orfentlighedsprincippets udstrækning.

På baggrund af det anførte har udvalget ikke ment at kunne gå ind for yderligere indskrænkninger i adgangen til at gøre undtagelse for intern brevveksling inden for kommunalforvaltningen end den, der generelt for alle myndigheder ligger i forslaget til en ændret affattelse af de hidtil gældende regler i lovens § 5, nr. 3-5 (udkastets § 9). Der kan derfor være anledning til afslutningsvis at understrege, at udeladelsen af en til offentlighedslovens § 5, nr. 5, svarende bestemmelse i udvalgets lovudkast alene skyldes, at den generelle omarbejdning af undtagelsesadgangen for internt arbejdsmateriale gør det overflødigt at opretholde bestemmelsen, men ikke indebærer noget brud med de hidtidige principper for fastlæggelsen af det kommunale myndighedsbegreb. Der henvises i øvrigt til § 9 i udvalgets lovudkast med bemærkninger, ovenfor side 45.

Kommunernes repræsentant i udvalget har dog ønsket at give udtryk for følgende synspunkter:

Bestemmelsen i den gældende lovs § 5, nr. 5, som de kommunale repræsentanter i offentlighedskommissionen lagde megen vægt på, er en af de få meget klare bestemmelser i loven, og den afskærer al i praksis forekommende tvivl om brevveksling o. 1. inden for de kommunale myndigheder. Dette indebærer ikke blot en væsentlig administrativ lettelse ved lovens administration, men er også af hensyn til myndighedernes forhold til publikum ai stor værdi. Hvis bestemmelsen udgår, må man fra kommunal side befrygte, at der vil kunne opstå fortolkningstvivl i praksis, og at udeladelsen måske ligefrem vil føre til utilsigtede modsætningsslutninger i forhold tilden nu gældende retstilstand.

Fra kommunernes side må man derfor lægge vægt på, at loven som hidtil udtrykkeligt fastslår, hvad der forstås ved »en myndighed« på det kommunale område, og vil foretrække, at udkastets § 9 suppleres med en bestemmelse herom svarende til den gældende lovs § 5, nr. 5. En sådan bestemmelse kunne indsættes som et nyt stk. efter § 9, stk. 1, og affattes på følgende måde:

> *»Stk. 2.* Brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes er omfattet af undtagelsesadgangen efter stk. 1 med de deri fastsatte begrænsninger. Dette gælder dog ikke, såfremt brevvekslingen sker som led i udøvelsen af selvstændige beføjelser, som er tillagt de nævnte udvalg, afdelinger og andre administrative organer i henhold til lovgivningen.«

Det bør endvidere fastslås, at undtagelsesadgangen på tilsvarende måde gælder for brevveksling inden - for andre kommunale myndigheder såsom Hovedstadsrådet og Grønlands Landsråd. Dette skyldes, at lovgivningen om henholdsvis Hovedstadsrådet og Grønlands Landsråd ikke betegner de nævnte organer som »kommunalbestyrelser«, jfr. derimod om amtsrådene den kommunale styrelseslovs § 3.

B. Særligt om hensynet til den politiske beslutningsproces.

1. Gældende ret.

a. Bestemmelserne i offentlighedslovens § 5, nr. 3-5, har som nærmere beskrevet ovenfor i afsit A til hensigt at beskytte den interne beslutningsproces inden for en myndighed. Beskyttelsen består navnlig deri, at dokumenter, der som led i en sags behandling udarbejdes af en myndighed til intern brug, ikke er undergivet aktindsigt. Dette gælder dog kun, såfremt dokumentet ikke afgives til udenforstående i forbindelse med sagens behandling eller til brug ved behandlingen af andre sager. I tilfælde, hvor beslutningsprocessen i en sag er opdelt på flere forskellige forvaltningsmyndigheder, muliggør de nævnte undtagelsesbestemmelser derfor ikke, at skriftlig udveksling af synspunkter myndighederne imellem - eventuelt i form af indbyrdes udveksling af internt arbejdsmateriale - kan unddrages adgangen til aktindsigt.

Denne retstilstand bygger på det synspunkt, at offentligheden i almindelighed bør have ret til at blive gjort bekendt med de meningsforskelle mellem myndighederne, som lægger sig for dagen under behandlingen af forvaltningssager, jfr. herved udtalelsen i offentlighedskommissionens betænkning side 65 f., der er omtalt ovenfor side 222 og nærmere nedenfor under b. At en offentligheds-

ordning i hvert fald som udgangspunkt bør udformes i overensstemmelse med dette almindelige synspunkt har ikke her i landet givet anledning til reel tvivl, jfr. derimod om de tilsvarende overvejelser i Norge ovenfor side 196ff.

Det har dog samtidig været erkendt, at udgangspunktet ikke kan opretholdes ubetinget, men at navnlig hensynet til at beskytte den politiske beslutningsproces nødvendiggør, at brevveksling og anden udveksling af dokumenter myndighederne imellem i et vist omfang bør kunne finde sted uden, at offentligheden får adgang til at blive gjort bekendt hermed.

b. Behovet for at fastsætte undtagelser fra offentlighedsprincippet af hensyn til den politiske beslutningsproces har navnlig været overvejet i forhold til den centrale statsforvaltning. Dette skyldes, at de enkelte ministre her i landet retligt må karakteriseres som selvstændige forvaltningschefer og derfor som forskellige myndigheder i offentlighedslovens forstand. Dette gælder også, i det omfang de udøver funktioner som medlemmer af regeringen. Uanset at regeringen ud fra principielle forfatningsretlige synspunkter må betragtes som en enhed, kan den således ikke i relation til bestemmelserne i offentlighedslovens § 5, nr. 3 og 4, opfattes som en selvstændig myndighed, og de nævnte undtagelsesbestemmelser giver derfor ikke hjemmel til at hemmeligholde dokumenter, der til brug for forhandlingerne på regeringsmoder eller andre møder mellem ministre udveksles mellem disse personligt eller de respektive ministerier. Tilsvarende problemer opstår derimod ikke i relation til de enkelte kommuner, idet kommunalbestyrelsen og dennes afdelinger, udvalg og andre administrative organer betragtes som »samme myndighed«, jfr. herved den særlige undtagelsesbestemmelse i offentlighedslovens § 5, nr. 5.

Efter offentlighedskommissionens opfattelse burde det almindelige synspunkt, hvorefter det må tillægges stor værdi, »at offentligheden får ret til at blive gjort bekendt med de meningsforskelle mellem myndighederne, som lægger sig for dagen under behandlingen af forvaltningssager«, også i almindelighed gælde i forholdet mellem ministerierne. Kommissionen udtalte således herom (betænkningen side 66):

> »Når den - offentlige diskussion kan finde sted med kendskab til sådanne meningsforskelle, vil den bedre end uden sådant kendskab kunne blive en garanti for en saglig upartisk forvaltning. Dette gælder efter kommissionens opfattelse også, når talen er om brevveksling mellem ministerier. Det må herved erindres, at danske ministre i modsætning til de svenske departementschefer (ministre) er selvstændige forvaltningschefer. I modsat retning har man ment at kunne anføre ministrenes politiske solidaritet; men denne træder og bør træde i baggrunden med hensyn til de almindelige forvaltningssager.«

Kommissionen gjorde dog følgende modifikation i dette almindelige udgangspunkt:

> »Kun inden for et begrænset område, hvor de politiske synspunkter i særlig grad gør sig gældende, har man ment, at et hensyn til samarbejdet mellem ministre kan begrunde en undtagelse fra offentlighedsprincippet. Ifølge § 4, stk. 1 a, er således brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove, undtaget fra offentlighedsprincippet. Herefter vil også brevveksling mellem ministerier om forslag til enkeltbevillinger, som senere skal optages på bevillingslovene, være undtaget fra offentlighed. Dette gælder også efter bevillingsforslagets fremsættelse for folketingets finansudvalg.
>
> Brevveksling mellem ministerier om administrative retsforskrifter vil ikke være undtaget, ej heller brevveksling om lovgivning og administrative forskrifter mellem et ministerium og andre myndigheder end et ministerium eller med organisationer.«

Efter den nævnte bestemmelse i kommissionsudkastets § 4, stk. 1 a, var endvidere »statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre, indstillinger til kongen« foreslået undtaget fra offentlighedsprincippet. I hvert fald for så vidt angår referater af ministermøder synes det ligeledes at måtte være hensynet til at beskytte den politiske beslutningsproces inden for regeringen, der begrunder undtagelsen.

Spørgsmålet om behovet for at beskytte den politiske beslutningsproces er ikke herudover berørt af offentlighedskommissionen. Det fremgår derimod af de i betænkningen optrykte høringssvar, at justitsministeriet over for kommissionen havde udtalt følgende om bestemmelsen i udkastets § 4, stk. 1 a (betænkningen side 190):

> »!. Efter denne bestemmelse skal offentlighedsprincippet ikke omfatte brevveksling mellem ministerier om lovgivning. Efter justitsministeriets opfattelse bør det samme gælde et ministeriums brevveksling vedrørende lovgivning med andre myndigheder, det vil navnlig sige underordnede administrative myndigheder. Der synes ikke at være grund til den af arbejdsudvalget foreslåede begrænsning af undtagelsesbestemmelsen. Hensynet til forberedelsesarbejdet i lovgivningssager tilsiger, at dette kan foregå uden den offentlighed, som lovudkastet hjemler. Det er af afgørende betydning, at overvejelser i vedkommende ministerium og hos de myndigheder, fra hvilke der indhentes erklæringer, kan foregå uhæmmet af en oplysningspligt over for pressen og af dennes behandling af spørgsmålet, som kan indebære en fare for, at dette løftes op i et politisk plan på et stadium, hvor det er uegnet

dertil, fordi de nødvendige undersøgelser og de rent saglige overvejelser endnu ikke er tilendebragt. De hensyn, der ligger til grund for det foreslåede offentlighedsprincip, må forekomme tilstrækkeligt tilgodeset ved lovforslagenes offentlige behandling i folketinget.

2. I konsekvens af de ovenfor anførte betragtninger må justitsministeriet endvidere være af den opfattelse, at udvalgsbetænkninger vedrørende lovgivningsspørgsmål bør være unddraget offentlighed, indtil vedkommende minister har truffet beslutning om deres offentliggørelse.

3. Efter den norske forvaltningskomités ovennævnte lovudkast § 10 (jfr. komiteens betænkning sp. 437) holdes erklæringer, söm den kompetente myndighed tilvejebringer ved høring af andre forvaltningsmyndigheder, i alle tilfælde uden for offentlighedsordningen. Medens en tilsvarende begrænsning i en eventuel dansk lov om offentlighed vel måtte forekomme for vidtgående, synes det - også bortset fra lovgivningsspørgsmål - tvivlsomt, om offentlighedsprincippet bør omfatte erklæringer, som et ministerium indhenter fra et andet ministerium. Dette spørgsmål er vel overvejende af politisk karakter, men justitsministeriet mener dog at burde pege på, at principielle forfatningsretlige synspunkter, hvorefter regeringen betragtes som en enhed, taler imod, at de omhandlede erklæringer undergives offentlighed.«

Sporgsmålet om at begrænse adgangen til at blive gjort bekendt med dokumenter, der danner grundlag for den politiske beslutningsproces inden for centraladministrationen, synes alene at være af praktisk betydning under en almindelig offentlighedsordning. Loven om partsoffentlighed i forvaltningen indeholdt da heller ikke særlige undtagelsesbestemmelser med dette sigte.

Loven om offentlighed i forvaltningen indeholder derimod i overensstemmelse med det af regeringen i folketingsåret 1969/70 fremsatte lovforslag navnlig folgende undtagelsesbestemmelser af interesse i den foreliggende forbindelse:

»§ 5. Adgangen til at få oplysninger omfatter ikke

1) statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder,

2) brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove,

. . . «

Bestemmelserne svarer i det væsentlige til den ovenfor nævnte undtagelsesadgang efter kommissionsudkastets § 4. stk. 1 a. Adgangen til at undtage »indstillinger til Kongen« er dog ikke udtrykkeligt nævnt, ligesom undtagelsesadgangen for »dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for .... møder [mellem ministre]« er ny i forhold til kommissionsudkastet.

Om de nævnte bestemmelser hedder det i bemærkningerne til lovforslaget, jfr. F.T. 1969/70, tillæg A, sp. 591-92:

»Bestemmelsen, der angiver visse dokumenter, som ikke er undergivet offentlighed, svarer med enkelte ændringer til kommissionsudkastets § 4, men er opstillet og affattet i overensstemmelse med den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 6.

Bestemmelsen i kommissionsudkastets stk. 1, litra a, om indstillinger til kongen er ikke medtaget; denne bestemmelse må anses for overflødig ved siden af bestemmelsen i forslagets § 5, nr. 4.. .

Bestemmelsen i forslagets § 5, nr. 1, der undtager statsrådsprotokoller og referater af møder mellem ministre, svarer til første led i kommissionsudkastets § 4, stk. 1, litra a. Man har dog fundet det bedst stemmende med begrundelsen for denne undtagelse at medtage dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for møder mellem ministre. Bestemmelsen i forslagets § 5, nr. 2, der i overensstemmelse med kommissionsudkastets § 4, stk. 1, litra a, undtager brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove, er begrundet i samme hensyn, som ligger bag bestemmelsen i nr. 1 om undtagelse for referater af møder mellem ministre. Man skal herved henvise til bemærkningerne i offentlighedskommissionens betænkning side 65 f. Samme betragtning vil i almindelighed kunne begrunde, at man med hjemmel i forslagets § 2, stk. 2, nr. 4, undtager brevveksling mellem ministre om andre politiske spørgsmål.

I overensstemmelse med regeringforslaget indeholder offentlighedslovens § 6, stk. 2, herudover som en videreførelse af bestemmelsen i § 5, nr. 2, en generel, men tidsbegrænset undtagelsesadgang for sager om lovgivning. Efter bestemmelsen, der ikke har noget sidestykke i kommissionsudkastet, skal en begæring om aktindsigt i sådanne sager først imødekommes, når lovforslag er fremsat for folketinget. Denne principielt tidsbegrænsede undtagelsesadgang har selvstændig betydning i forhold til et ministeriums brevveksling om lovgivning med andre end ministerier, dvs. navnlig med underordnede myndigheder og institutioner, jfr. nærmere F.T. 1969-70, tillæg A, sp. 593.

Rækkevidden af de nævnte bestemmelser har ikke været genstand for mere indgående overvejelser i forbindelse med lovforslagets behandling i folketinget. Det fremgår dog af folketingsudvalgets betænkning, at justitsministeren i et samråd gav udtryk for, at bestemmelsen i § 5, nr. 1, om undtagelse for referater af møder mellem ministre alene sigter til uddrag af ministermødereferater eller

andre tilkendegivelser om, hvad der er passeret på et møde mellem ministre, når sådanne dokumenter danner grundlag for en efterfølgende departemental ekspedition. Det blev herved gjort gældende, at de referater, der tages af ministermøder og af andre møder mellem ministre til intern brug for regeringsmedlemmer, må betragtes som de pågældende ministres private ejendom, og derfor ikke er omfattet af lovens bestemmelser, således heller ikke af bestemmelsen i § 9, jfr. nærmere F.T. 1969-70, tillæg B, sp. 2056.

c. Det fremgår af det under b anførte, at den gældende offentlighedslov ikke hjemler nogen *almindelig* undtagelsesadgang af hensyn til den politiske beslutningsproces inden for den offentlige forvaltning. Det må dog herved tages i betragtning, at dokumenter, der udarbejdes af en offentlig myndighed og alene anvendes til brug for myndighedernes interne overvejelser og beslutningsproces, vil være omfattet af undtagelsesbestemmelserne i lovens § 5, nr. 3-5. Disse bestemmelser tilgodeser imidlertid som nævnt under a alene den del af den politiske beslutningsproces, der foregår internt inden for den enkelte myndighed. I tilfælde, hvor der som led i en politisk beslutningsproces medvirker flere myndigheder, kan dokumenter, der udveksles myndighederne imellem, derimod kun undtages fra adgangen til aktindsigt af hensyn til beslutningsprocessens forløb i det omfang, det er hjemlet i de ovenfor nævnte særlige undtagelsesbestemmelser (§ 5, nr. 1 og 2, sammenholdt med § 6, stk. 2, samt efter omstændighederne § 2, stk. 2, nr. 4).

Om rækkevidden af disse bestemmelser bemærkes sammenfattende, at de navnlig har til formål at sikre den fornødne fortrolighed omkring samarbejdet mellem regeringens medlemmer, hvor politiske synspunkter i særlig grad gør sig gældende. Det bemærkes herved, at der antages at påhvile ministre tavshedspligt om forhandlinger i regeringsmøder og andre lukkede møder mellem ministre i deres hverv, jfr. højesterets kendelse af 13. juli 1976 *(U.f.R. 1976 s. 697).* Om fortolkningen af de enkelte undtagelsesbestemmelser kan anføres:

7°. Efter § 5, nr. 1, omfatter adgangen til aktindsigt ikke »statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder«.

Undtagelsen for *statsrådsprotokoller* må ses på baggrund af det forhold, at disse dokumenter altid er blevet betragtet som hemmelige, således at regeringen kun med kongens samtykke kan meddele oplysninger om forhandlingerne i statsrådet, jfr. herved *Poul Andersen,* Dansk Statsforfatningsret (1954) side 184 ff. Man kan rejse det spørgsmål, om undtagelsesadgangen for statsrådsprotokoller har nogen selvstændig betydning ved siden af den almindelige undtagelsesbestemmelse for internt arbejdsmateriale efter offentlighedslovens § 5, nr. 3. Den udtrykkelige undtagelsesadgang gør det dog under alle omstændigheder upåkrævet at tage stilling til, om statsrådet i sig selv må betragtes som »en myndighed«, ligesom en eventuel afgivelse af udskrifter af statsrådsprotokollen til brug for en administrativ sagsbehandling ikke vil bevirke, at protokollen derved bliver undergivet offentlighedslovens almindelige regler. Spørgsmålet har dog næppe praktisk betydning.

Undtagelsen for *referater af møder mellem ministre* vedrører ikke kun referater af egentlige regeringsmøder, men af ethvert - formelt eller uformelt - møde mellem ministre, jfr. herved *kommentaren,* side 70. Bestemmelsen omfatter dog næppe referater af møder mellem ministre og udenforstående, hvis der er tale om andre end de respektive ministeriers embedsmænd, jfr. herved *F.O.B. 1973* side 281 vedrørende et udkast til referat af et møde mellem 3 ministre, embedsmænd fra de pågældende ministerier og repræsentanter fra Christiania. Ombudsmanden udtalte, at han - således som mødedeltagelsen var - ikke kunne anse referatet for omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedsloven § 5, nr. 1.

Det bemærkes, at referater af ministermøder i et vist omfang overhovedet ikke kan anses som dokumenter i offentlighedslovens forstand, men må betragtes som de pågældende ministres personlige ejendom, jfr. herom nærmere *kommentaren,* side 70, og F.T. 1969-70, tillæg B, sp. 2056, samt ovenfor litra b in fine.

Undtagelsesadgangen efter offentlighedslovens § 5, nr. 1, omfatter endelig *»dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for . . . møder [mellem ministre]«.*

Dette led i undtagelsesbestemmelsen finder anvendelse, hvad enten dokumentet er udarbejdet af et ministerium eller af en anden myndighed (f. eks. et direktorat), men bestemmelsen omfatter kun dokumenter, der udarbejdes af en offentlig myndighed. Det afgørende er, om dokumentet er udarbejdet netop med henblik på at skulle indgå i drøftelserne på et møde mellem ministre, hvorimod det næppe kan kræves, at dokumentet faktisk bliver anvendt på mødet. Det er ingen betingelse, at dokumentet bærer påtegning om, at det er til brug for møde mellem ministre.

Det er også for undtagelsesadgangen i denne henseende uden betydning, om der er tale om et egentligt ministermøde med deltagelse af samtlige regeringens medlemmer eller om et møde i ministerudvalg (f. eks. regeringens markedsudvalg) eller en mere uformel drøftelse mellem to eller flere ministre. I tilfælde, hvor en minister er ansvarlig for mere end ét ministerium, må bestemmelsen eller dennes analogi antagelig indebære, at dokumenter, der udarbejdes i samarbejde mellem de respektive ministerier til brug for ministeren, efter omstændighederne kan undtages fra adgangen til aktindsigt. I praksis er der dog så vidt vides ikke taget stilling til dette spørgsmål.

Om rækkevidden af undtagelsesbestemmelsen henvises i øvrigt til *kommentaren,* side 69-71.

2°. Efter offentlighedslovens § 5, nr. 2, omfatter adgangen til aktindsigt ikke »brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove«.

Denne undtagelsesbestemmelse omfatter således alene brevveksling mellem to eller flere *ministerier* og kun om *lovgivning*, dvs. ikke om administrative retsforskrifter eller andre administrative foranstaltninger, jfr. herved *kommenraren*, side 72 og *F.O.B. 1974* side 220. Bestemmelsen kan dernæst kun antages at vedrøre brevveksling i forbindelse med overvejelser om *udarbejdelse og/eller gennemførelse* af lovgivning i modsætning til brevveksling om *fortolkning af gældende* lovgivning.

Undtagelsen kan dog omvendt ikke anses for begrænset til kun at gælde formelig brevveksling, men også anden udveksling af dokumenter, f. eks. af notater, må være omfattet, dog under forudsætning af, at dokumentet er udarbejdet af et ministerium. Notater, der er udarbejdet af en underordnet myndighed, f. eks. et direktorat, og som medsendes som bilag til en høring fra et ministerium til et andet, vil således ikke være omfattet af undtagelsesbestemmelsen.

Undtagelsesbestemmelsen omfatter også brevveksling om bevillingslove, herunder enkeltbevillinger, der afholdes med finansudvalgets samtykke med henblik på senere optagelse på tillægsbevillingsloven. Dette indebærer, at brevveksling mellem budgetministeriet og vedkommende fagministerium med henblik på at opnå budgetministeriets tilslutning til fremsættelse af bevillingsforslag for finansudvalget er unddraget adgangen til aktindsigt. Brevveksling mellem vedkommende fagministerium og finansudvalget - herunder selve bevillingsansøgningen (aktstykket) - er derimod principielt undergivet aktindsigt.

Om undtagelsesbestemmelsens rækkevidde henvises i **øvrigt** til *kommentaren*, side 71 f., samt til *Juridisk Grundbog* (3. **udg**. 1975) I side 106 ff.

Den principielt tidsbegrænsede undtagelsesadgang for sager om lovgivning i offentlighedslovens § 6, stk. 2, er omtalt ovenfor i kapitel V, side 100.

3°. Efter lovens § 2, stk. 2, er reglerne om offentlighed uanvendelige, hvis adgangen til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter findes at burde vige for en række nærmere opregnede væsentlige hensyn. Herunder nævnes i nr. 4 ». . . beskyttelse af andre interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet«. Efter § 2, stk. 4, kan vedkommende minister bestemme, at sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelserne i stk. 1 og 2 i almindelighed vil medføre, at begæring om at blive gjort bekendt med sagens dokumenter må afslås, skal være undtaget fra reglerne om offentlighed.

Det må antages, at bestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 4, i et vist omfang vil kunne finde anvendelse i forhold til dokumenter vedrørende den politiske beslutningsproces, der ikke omfattes af andre undtagelsesbestemmelser. I bemærkningerne til offentlighedslovforslaget er det således anført, at man med hjemmel i den nævnte undtagelsesbestemmelse i almindelighed kan undtage *brevveksling mellem ministre om andre politiske spørgsmål* (end brevveksling om lovgivning).

Fra justitsministeriets praksis kan nævnes sagen *L.A. 1973-543-30:* Økonomiministeriet anmodede justitsministeriet om en udtalelse i anledning af, at en begæring om at blive gjort bekendt med materialet vedrørende den såkaldte Perspektivplan 2 var blevet afslået under henvisning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 4. Uden at tage stilling til udøvelsen af skønnet over behovet for i den konkrete sag at gøre undtagelse fra offentlighedsprincippet pegede justitsministeriet herved på et forhold, der efter ministeriets opfattelse mere i almindelighed kunne tillægges betydning ved vurderingen af anvendeligheden af den nævnte bestemmelse. Det hedder herom i justitsministeriets udtalelse:

> »Efter offentlighedslovens § 6, stk. 2, skal en begæring om aktindsigt, for så vidt angår sager om lovgivning, herunder bevillingslove, først imødekommes, når lovforslaget er fremsat for folketinget. Denne bestemmelse, der var ny i forhold til det af offentlighedskommissionen udarbejdede lovudkast, bygger i det væsentlige på følgende synspunkter, der blev fremdraget i justitsministeriets udtalelse til offentlighedskommissionen over et tidligere lovudkast (Offentlighedskommissionens betænkning (Nr. 325/1963) side 190):
>
> »Det er af afgørende betydning, at overvejelser i vedkommende ministerium og hos de myndigheder, fra hvilke der indhentes erklæringer, kan foregå uhæmmet af en oplysningspligt over for pressen og af dennes behandling af spørgsmålet, som kan indebære en fare for, at dette løftes op i et politisk plan på et stadium, hvor det er uegnet dertil, fordi de nødvendige undersøgelser og de rent saglige overvejelser endnu ikke er tilendebragt.««

Da justitsministeriet måtte gå ud fra, at den trufne afgørelse var begrundet i ganske samme betragtninger, kunne anvendelsen af bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 4, til i det hele at afslå den foreliggende begæring om aktindsigt ikke give justitsministeriet anledning til bemærkninger.

Justitsministeriet har ikke kendskab til, i hvilket omfang den nævnte undtagelsesbestemmelse herudover måtte være blevet anvendt af hensyn til at beskytte den politiske beslutningsproces.

4°. Der kan endelig være anledning til at pege på, at hensynet til den politiske beslutningsproces efter omstændighederne vil kunne tilgodeses ved anvendelse af andre bestemmelser i offentlighedsloven, der hjemler undtagelse fra adgangen til aktindsigt som følge af et dokuments indhold. Dette gælder navnlig bestemmelserne i § 2, stk. 2, nr. 1-3, § 5,

nr. 6, der generelt undtager »dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold«, samt eventuelt bestemmelsen i § 7, i det omfang dokumenterne er omfattet af ved lov fastsatte, specielle tavshedspligtsforskrifter.

Der henvises herom til beskrivelserne af de enkelte bestemmelsers rækkevidde i kapitlerne X og XI.

2. Fremmed ret.

A°. Norge.

a. Den norske offentlighedslov indeholder kun i begrænset omfang undtagelsesbestemmelser, der er fastsat specielt af hensyn til den politiske beslutningsproces. Dette skyldes imidlertid ikke, at behovet herfor et blevet anset for mindre end i Danmark, men alene det forhold, at undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 1, vedrørende interne arbejdsdokumenter m. v. er formuleret så vidt, at den stort set også dækker behovet for hemmeligholdelse i den heromhandlede henseende. Som der nærmere er redegjort for ovenfor side 198ff, omfatter den nævnte undtagelsesbestemmelse ikke blot en myndigheds egne interne arbejdsdokumenter m. v., men også dokumenter af tilsvarende karakter, som myndigheden har indhentet fra udenforstående til brug for sin interne behandling af en sag.

Om bestemmelsens betydning for den politiske beslutningsproces - navnlig inden for den centrale statsforvaltning - bemærkes nærmere følgende:

Der kan indledningsvis være anledning til at understrege, at arbejdsdokumenter m. v., der udveksles inden for »samme myndighed«, uden videre er unddraget adgangen til aktindsigt efter den norske offentlighedslovs § 5, nr. 1, medens dette kun gælder for udtalelser m. v. fra udenforstående, såfremt de er 1) »innhentet«, 2) »uten lovbestemt plikt« og til brug for 3) »den interne behandling av en sak«. For bedømmelsen af undtagelsesadgangens rækkevidde i den foreliggende henseende er det derfor af interesse at undersøge, i hvilket omfang brevveksling og anden dokumentudveksling mellem offentlige myndigheder som led i en politisk beslutningsproces foregår inden for »samme myndighed« i bestemmelsens forstand eller mellem selvstændige organer, således at de pågældende dokumenter kun kan undtages fra adgangen til aktindsigt for så vidt de nævnte betingelser er opfyldt.

Udgangspunktet er i norsk ret ligesom her i landet, at hvert af departementerne (ministerierne) i relation til bestemmelserne i offentlighedsloven anses som selvstændige myndigheder. Hertil kommer, at også regeringen som sådan i Norge principielt synes at blive opfattet som en selvstændig myndighed. Det bemærkes herved, at den norske regering i et vist omfang er klageinstans i forhold til de enkelte departementer.

Under henvisning til den nære tilknytning mellem regeringen og departementerne er det imidlertid antaget, at vedkommende departement må regnes som en del af regeringen i sager, hvor departementet udøver sekretariatsfunktioner i forhold til regeringen, jfr. herved *Frihagen,* Offentlighetsloven med kommentarer (2. udg. 1974) side 180 ff., *Oftedal Broch* i N.A.T. 1971, side 109 og justisdepartementets vejledning side 22, hvor det hedder:

> »… Hva som er ett offentlig organ - og som dermed gir rammen for det som skal ses som interne dokumenter - kan av og til by på tvil. Hvert departement må, for så vidt gjelder de saker som avgjøres i departementet, reknes som eet offentlig organ … Rent rådgivende og forberedende organ må som utgångspunkt reknes som del av det avgjørende organ. Dette gjelder også når departementene forbereder saker for Kongen i statsråd. Innstilling fra departementet til foredrag i statsråd vil således være et internt dokument.«

Udtalelser fra et departement til et andet i forbindelse med forslag, der skal drøftes i regeringen, antages i konsekvens af det anførte ligeledes at være afgivet inden for »samme myndighed«, jfr. *Frihagen,* a.st. side 182. Det er således i disse tilfælde uden betydning, hvem der har taget initiativet til udtalelsens afgivelse, sml. derimod udtrykket »innhentet« i § 5, nr. 1, 2. led.

I sager, der formelt afgøres af et departement (i modsætning til regeringen som sådan), er det derimod ikke muligt at opfatte brevveksling med andre departementer eller underordnede organer som foretaget inden for »samme myndighed«. Det synes imidlertid at være den almindelige opfattelse, at sådan brevveksling i vidt omfang vil kunne undtages fra adgangen til aktindsigt med hjemmel i § 5, nr. 1, 2. led. Ved fortolkningen af denne del af undtagelsesbestemmelsen bør der således efter *Frihagen* i udstrakt grad tages hensyn til, at »departementene og Regjeringen i noen grad tradisjonelt fungere(r) som en enhet og ha(r) et særlig nært og fortrolig samarbeide« a.st. side 182. Om afgivelse af udtalelser som led i en formelig høringsprocedure har justisdepartementets lovafdeling således i en skrivelse af 2. december 1971 bl. a. udtalt (gengivet efter *Frihagen,* a.st. side 198):

> »… På grunn av det nære samarbeide mellom de enkelte departementer - særlig i saker som vil eller kan bli gjenstand for behandling i Regjeringen - må det også ellers i betydelig utstrekning være adgang til å innhente uttalelser (råd) til internt bruk. Dersom det må antas at vedkommende departement i det konkrete tilfel-1e nærmest er å anse som »hjelpeorgan« eller konsultativt organ for det departement som skal forberede saken for statsråd, vil uttalelsen klarligvis være unntatt fra offentlighet etter offentlighetslovens § 5, nr. 1 annet alternativ. Dette er såleis tilfelle med uttalelser fra Justisdepartementets lovavdeling om den lovtekniske siden av et utkast til proposisjon. Det samme vil etter

forholdene antakelig også kunne gjelde f. eks. Finansdepartementets uttalelser om den finansielle side av proposisjonsutkastet.«

Der henvises i øvrigt til *Frihagen,* a.st. side 198, 202, 208 f. og 227. Retsstillingen sammenfattes af denne forfatter a.st. side 208 på følgende måde:

»Det bør tas som utgångspunkt at regjeringens medlemmer og de enkelte departementer i almindelighet skal ha et så nært samarbeide at deres innbyrdes korrespondanse som 1edd inngår i en saks forberedelse, ofte må ansees intern etter § 5 nr. 1 - enten fordi de ansees å fungere som ett organ (sml. foran punkt 5.4), eller som innhentede uttalelser hvor både forespørsler og svaret unntas selv om det ikke alltid foreligger noen konkret anmodning om uttalelse.«

b. En udtrykkelig undtagelsesbestemmelse af hensyn til den del af den politiske beslutningsproces, der foregår i statsrådet, findes i den norske offentlighedslovs § 5, nr. 2, der har følgende ordlyd:

»*§ 5.* Unntatt fra offentlighet er ...
2. Statsrådets protokoller.«

Bestemmelsen hidrører fra forvaltningskomitéens udkast til en forvaltningslov, hvis § 10, stk. 2, fastsatte, at »statsrådets protokoller . .. ikke [er] offentlige«. Om bestemmelsen hedder det i komitéens innstilling, side 436:

»... Denne regel er begrunnet i særlige konstitusjonelle hensyn som her gjør seg gjeldende og i hensynet til de drøftinger i statsrådet som blir referert i statsrådsprotokollen. Derimot vil de saksdokumenter som fremlegges i statsrådet, være offentlige etter de alminnelige regler.«

Undtagelsesadgangen, der ikke har noget sidestykke i forvaltningslovens partsoffentlighedsregler, er ikke nærmere berørt i forarbejderne til offentlighedsloven.

Bestemmelsen antages at omfatte ikke blot den protokol, hvori de formelle regeringsbeslutninger indføres, men også de såkaldte »referatprotokoller«, der indeholder et sammendrag af de respektive departementers forestillinger vedrørende de sager, der behandles i statsrådet.

Det er anført i ot.prp. nr. 70 (1968-69) side 38, at referaterne fra de egentlige regeringsmoder (regjeringskonferanserne) derimod ikke er omfattet af den nævnte undtagelsesbestemmelse, men de vil kunne undtages fra adgangen til aktindsigt med hjemmel i § 5, nr. 1, jfr. således også justisdepartementets vejledning side 24.

Om rækkevidden af undtagelsesbestemmelsen i den norske offentlighedslovs § 5, nr. 2, henvises i øvrigt til *Frihagen,* a.st. side 224 ff.

c. En beskyttelse for den politiske beslutningsproces inden for forvaltningen - i det omfang den ikke allerede følger af de under a. og b. nævnte undtagelsesbestemmelser - kan efter omstændighederne findes i andre bestemmelser i offentlighedsloven, navnlig § 5, nr. 3, om dokumenter, der er undergivet tavshedspligt, og § 6, der angiver forskellige dokumenttyper, der er unddraget adgangen til aktindsigt. Der kan i denne forbindelse være anledning til specielt at pege på lovens § 6, nr. 8, der indeholder en udtrykkelig undtagelsesadgang for »dokumenter utarbeidet i forbindelse med de årlige statsbudsjetter og langtidsbudsjetter«. Om rækkevidden af denne bestemmelse, herunder om dens forhold til de under a. og b. nævnte bestemmelser, henvises til *Frihagen,* a.st. side 297 ff.

Efter omstændighederne synes hensynet til at beskytte den politiske beslutningsproces også at kunne tilgodeses ved at udskyde tidspunktet for aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, der er omtalt nedenfor side 324.

Bemyndigelsen efter § 4, stk. 2, til for visse sags- eller dokumenttyper eller inden for bestemte forvaltningsgrene at bestemme, at adgangen til aktindsigt først indtræder på et senere tidspunkt end efter lovens almindelige regler, er ikke udnyttet i tilfælde, der har interesse i den foreliggende forbindelse.

d. Bestemmelserne om partsoffentlighed i forvaltningsloven indeholder ikke særlige undtagelser af hensyn til den politiske beslutningsproces. Om rækkevidden af den til offentlighedslovens § 5, nr. 1, svarende bestemmelse i forvaltningslovens § 18, stk. 2, henvises til det ovenfor side 202f anførte. Denne bestemmelse antages at indebære, at heller ikke en sags parter har krav på at blive gjort bekendt med de enkelte ministres indstillinger til regeringen eller udkast hertil udarbejdet i vedkommende departement, jfr. således *Frihagen,* a.st. side 182 og *samme* i Lov og Rett 1972 side 15 med note 37. Justisdepartementet har dog i cirkulære af 11. maj 1970 givet udtryk for, at det som regel vil være praktisk, at sådanne forestillinger »i sin helhet kan meddeles partene« uanset undtagelsesadgangen efter § 18, stk. 2, idet begrundelsespligten efter lovens § 24, stk. 2, kan opfyldes på denne måde.

B°. Sverige.

Hensynet til at beskytte den politiske beslutningsproces, der foregår inden for offentlige myndigheder, er ikke specielt opregnet i den almindelige angivelse i tryckfrihetsförordningen af de hensyn, der kan berettige til fastsættelse af sekretessbestemmelser. Sekretesslagen indeholder derfor heller ikke udtrykkelige bestemmelser herom svarende til den danske offentlighedslovs § 5, nr. 1, ligesom den heller ikke giver adgang til at undtage dokumenter, der udveksles mellem offentlige myndigheder i forbindelse med sager om lovgivning, jfr. herved den danske lovs § 5, nr. 2, og § 6, stk. 2.

Det anførte er dog ikke ensbetydende med, at hensynet til at beskytte den politiske beslutnings-

proces overhovedet ikke kan tilgodeses gennem anvendelse af sekretesslagens undtagelsesbestemmelser. En vis beskyttelse for den interne beslutningsproces i regeringen følger således af bestemmelsen i sekretesslagens § 1, der har følgende ordlyd:

> »1 § Protokoll i regeringsärenden, vilka angå rikets förhållande till främmande makt eller vilka gälla förvarsmakten och avgöras av departementschef, må icke utan regeringens tillstånd utlämnas tidigare än femtio år efter protokollets datum.
>
> Andra protokoll i regeringsärenden än i första stycket sägs må ej utan regeringens tillstånd utlämnas tidigare än två år efter protokollets datum; regeringen obetaget att förordna, att sådant protokoll ej må utlämnas förrän viss längre tid, högst femtio år, förflutit från dess datum.
>
> Vad i 2-36 §§ stadgas om handlingars hemlighållande har ej avseende å ovan omförmälda protokoll.«

Med hjemmel i denne undtagelsesadgang kan protokollerne over forhandlingerne i statsrådet således generelt hemmeligholdes, men normalt kun for en 2 års periode. Begrundelsen for, at der er indført en sådan kortvarig sekretessperiode for statsrådsprotokoller i almindelighed, har været et ønske om at undgå, at offentlighedens opmærksomhed i for høj grad henledes på de dele af protokollerne, hvor hemmeligholdelse efter et konkret skøn findes påkrævet, jfr. herved *Elsin,* Allmänna Handlingars Offentlighet och Sekretess (1965) side 33. Det bør understreges, at bestemmelsen kun undtager selve statsrådsprotokollens, men ikke andre dokumenter i regeringssager. Om rækkevidden af den nævnte sekretessbestemmelse henvises i øvrigt til denne forfatter. En tilsvarende generel sekretessbestemmelse for statsrådsprotokoller indeholdes hverken i Offentlighetskommitténs eller Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs lovudkast.

En udtømmende beskrivelse af beskyttelsen for den politiske beslutningsproces efter den svenske offentlighedslovgivning kan imidlertid ikke foretåges alene på grundlag af bestemmelserne i sekretesslagen.

Som der nærmere er redegjort for ovenfor side 2O3ff, er de hidtil gældende bestemmelser i TF, 2. kap. §§ 3-5 i praksis blevet fortolket således, at adgangen til aktindsigt ikke omfatter brevveksling inden for samme myndighed, ligesom der i et vist omfang kan ske udveksling af foreløbige dokumenter mellem forskellige myndigheder, uden at dokumenterne derved får karakter af »allmänna handlingar«. Dette forhold er ikke ændret ved tryckfrihetsförordningsreformen i 1976, der tværtimod har tilvejebragt et klarere retsgrundlag for den hidtidige praksis, jfr. herved navnlig de nye bestemmelser i TF, 2. kap. §§ 7 og 8 (der er omtalt ovenfor side 210ff).

Om betydningen af de nævnte bestemmelser specielt i forhold til den politiske beslutningsproces inden for den centrale statsforvaltning bemærkes nærmere følgende:

Spørgsmålet om, i hvilket omfang offentlighedsprincippet bør begrænses af hensyn til den politiske beslutningsproces, har i denne relation navnlig praktisk betydning med hensyn til dokumenter, der udarbejdes af et departement til brug for regeringsmøder m. v., eller dokumenter, der udveksles mellem flere departementer som led i regeringsarbejdet i øvrigt.

I administrativ praksis synes det igennem lang tid at have været fast antaget, at departementerne i forbindelse med behandlingen af regeringssager må betragtes som dele af samme myndighed (»regeringens kansli«) med den virkning, at udveksling af dokumenter departementerne imellem i sådanne sager ikke kan forlanges udleveret efter reglerne i tryckfrihetsförordningens kapitel 2. Formelt bygger denne praksis på en fortolkning af udtrykket »departementen« i den gældende tryckfrihetsförordnings kap. 2, § 3, der indebærer, at departementerne - i hvert fald i regeringssager - opfattes som en enhed.

Lovmedholdeligheden af den nævnte praksis har været forelagt justitieombudsmanden, der ikke fandt fortolkningen af TF, 2. kap. § 3 kritisabel, jfr. herved *JO 1967* side 162 ff. Det hedder bl. a. i ombudsmandsudtalelsen:

> »Förarbetena kan visserligen inte anses ge en fullständigt klar bild av lagstiftarens avsikt med den formulering som valts. Närmast till hands ligger dock enligt sakens natur att anta avsikten ha varit att statsdepartementen, då de förmedlar Kungl. Maj:ts verksamhet utåt, skall betraktas som en enda myndighet. Ordet »statsdepartementen« skulle alltså läsas som en kollektiv benämning på den organisation som står till Kungl. Maj:ts förfogande för regeringsärendenas beredning och handläggning i övrigt. De använda ordalagen kan enligt min mening icke anses oförenliga med en sådan innebörd av stadgandet.
>
> Otvivelaktigt ger det aktuella stadgandet utrymme för skilda tolkningar. Vilken mening man än må ha härutinnan synes det mig dock uppenbart att någon erinran icke kan riktas mot den inom Kungl. Maj:ts kansli hävdvunna tolkningen, så mycket mindre som den synes väl förenlig såväl med vad som kan antas ha varit lagstiftarens avsikt som med stadgandets ordalydelse samt därtill leder till ett resultat vilket enligt allmän uppfattning är materiellt tillfredsställande.«

Samme opfattelse af forholdet mellem departementerne ligger endvidere til grund for den ovenfor side 206 refererede sag i *JO 1973* side 325 f.

Såvel Offentlighetskommittéen som Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittéen har givet udtryk for principiel tilslutning til, at denne praksis opretholdes i forbindelse med en eventuel lovrevision. Den sidstnævnte komite har dog herved understreget, at departementerne også efter den gældende ordning utvivlsomt bør anses som selvstændige myndigheder i det omfang, vedkommende minister har selvstændig beslutningskompetence, dvs. i andre sager end de egentlige regeringssager. Som eksempler herpå nævnes sager om ansættelse af personale op til en vis lønramme samt udenrigsministeriets virksomhed i egenskab af centralt embedsverk, jfr. herved SOU 1975:22 side 138.

Samme opfattelse ligger endvidere til grund for den nye bestemmelse i TF, 2 kap. § 8, der er omtalt ovenfor side 211. I regeringsforslaget (prop. 1975-76:160 side 153, hedder det således om spørgsmålet:

> »Av 7 kap. 1 § RF framgår att departementen ingår i en större enhet, regeringskansliet. Inte heller detta är emellertid något självständigt organ utan får ses som en kansliorganisation till myndigheten regeringen. Även när handlingar korsar departementsgränserna under beredningen av regeringsärenden måste de därfor anses som myndighetsinterna. Varje enskilt departement fungerar emellertid också som kansliorganisation åt sin departementschef i de frågor där denne beslutar självständigt och i eget namn. Som exempel på sådanna frågor kan nämnas tillsättning av viss personal inom departementet, förordnande av ledamöter, experter och sekreterare i kommittéer samt handelsministerns uppgifter enligt vissa särskilda författningar. En handling i en fråga av detta slag som passerar mellan det beslutande statsrådets departement och regeringskansliet i övrigt blir därvid allmän på grund av bestämmelserna i förevarande paragraf. - [dvs. TF, 2. kap. § 7].«

Den omtalte praksis omfatter som nævnt alene forholdet mellem departementerne og kun i regeringssager. Udveksling af dokumenter mellem et departement og en underordnet myndighed, f. eks et centralt embedsverk eller en lokal myndighed, vil derimod principielt være undergivet adgangen til aktindsigt, uanset om udvekslingen finder sted som led i behandlingen af regeringssager, f. eks en lovgivningssag. Spørgsmålet om myndighedsbegrebets rækkevidde kan dog også i sådanne tilfælde efter omstændighederne give anledning til tvivl. Det har således i svensk ret navnlig været drøftet, om udvalg, arbejdsgrupper o. 1., der nedsættes enten af een myndighed eller af flere myndigheder i forening, må anses som selvstændige organer i forhold til den eller de myndigheder, der har nedsat dem.

I bemærkningerne til den nye bestemmelse i TF, 2. kap. § 8 hedder det mere almindeligt herom i den ovennævnte regeringsproposition side 152 f:

> »Förhållandet mellan den syn på myndighetsbegreppets funktion som avspeglas i 5 §, å den ena, och den föreslagna bestämmelsens innehåll, å den andra sidan, kan belysas med hjälp av ett exempel hämtat från ett par av kommunala organ avgivna remissyttranden över OSK:s förslag. I dessa pekas på svårigheten att avgöra om en arbetsgrupp som har tillkommit för att utreda en viss fråga och som består av företrädare för flera skilda myndigheter är myndighet i TF:s och OSK:s mening eller ej. Det kan enligt min mening inte råda någon tvekan om att sådana arbetsgrupper normalt skall anses ha myndighetskaraktär i den mening som avses i 5 §. En handling som kommer in till arbetsgrupppen från någon utanför de i gruppen företrädda myndigheterna eller som av arbetsgruppen sänds över till en sådan adressat skall med andra ord anses inkommen till respektive upprättad hos myndighet enligt reglerna i 6 och 7 §§. Det blir sedan en särskild fråga att med utgångspunkt i förevarande bestämmelse avgöra om arbetsgruppen är så självständig i förhallande till de myndigheter som är representerade i den att handlingar som utväxlas mellan gruppen och modermyndigheterna därigenom blir allmänna eller om den får anses stå så nära någon av dessa att utväxlade handlingar i denna relation skall anses som myndighetsinterna.«

Om specielt lovforberedende udvalg anføres følgende (side 153):

> »… Jag vill i sammanhanget påpeka att de statliga kommittéerna i sin utredande verksamhet intar en så självständig ställning i förhållande till regeringskansliet att handlingar som utväxlas mellan kommitté och departement i princip blir att anse som allmänna.«

Det bemærkes herved, at hverken tryckfrihetsförordningen eller sekretesslagen indeholder særlige undtagelsesbestemmelser vedrørende sager om lovgivning, jfr. dog herved TF 2. kap. § 7, nr. 3, hvorefter bl. a. »statslige kommittéers« protokoller først bliver offentligt tilgængelige, når den sag, de vedrører, er endeligt afgjort (den gældende TF, 2. kap. § 6, nr. 3).

Hvad endelig angår mulighederne for at begrænse offentlighedsprincippet af hensyn til den politiske beslutningsproces uden for den centrale statsforvaltning, dvs. navnlig inden for kommunalforvaltningen, bemærkes, at dette ligeledes kun kan ske i det omfang, der er tale om dokumentudveksling mellem organer, der må karakteriseres som hørende til »samme myndighed« i tryckfrihetsförordningens forstand. Der henvises herom til det ovenfor side 204ff anførte.

3. Udvalgets overvejelser.

Afgørelsen af, hvorvidt offentlighedsprincippet bør begrænses af hensyn til den politiske beslutningsproces inden for den offentlige forvaltning, beror på en vanskelig afvejning af modstridende hensyn. På den ene side må lovens intentioner om at skabe øget kendskab til det offentliges virksomhed og dermed give et bedre grundlag for den løbende debat om offentlige anliggender erkendes i særlig grad at tage sigte på sager af politisk præget karakter. De informations- og kontrolfunktioner, loven tilsigter at tilgodese, vil derfor i væsentlig grad blive undergravet, såfremt dokumenter i sager, der behandles på politisk niveau, af hensyn til den politiske beslutningsproces i større omfang undtages fra adgangen til aktindsigt.

På den anden side lader det sig imidlertid ikke bestride, at en ubetinget gennemførelse af offentlighedsprincippet i denne henseende ikke vil være forsvarlig, idet den politiske beslutningsproces både på statsligt og kommunalt niveau nødvendigvis fordrer et vist mål af fortrolighed. For så vidt angår den centrale politiske beslutningsproces på statsligt niveau følger det således af principielle forfatningsretlige synspunkter, at regeringen udadtil må betragtes som en enhed, hvorfor det for regeringsarbejdets funktionsmuligheder er af afgørende betydning, at udenforstående ikke har adgang til at blive gjort bekendt med regeringens interne overvejelser, herunder med eventuelle meningsforskelle blandt regeringens medlemmer. På tilsvarende måde er det af væsentlig betydning for den politiske beslutningsproces i kommunerne, at der er adgang til i fortrolighed at foretage overvejelser af foreløbig karakter, hvilket kan være en væsentlig forudsætning for at udligne eventuelle meningsforskelle mellem de politisk valgte repræsentanter inden for kommunalbestyrelsen eller et af dennes udvalg eller mellem sådanne organer indbyrdes. Såfremt der var adgang til at blive gjort bekendt også med rent foreløbige overvejelser på de forskellige stadier af den kommunale beslutningsproces, ville dette let kunne medføre en fastfrysning af standpunkter og dermed være til hinder for opnåelsen af kompromisser, der er et nødvendigt element i folkevalgte organers beslutningsproces. Udvalget skal i denne forbindelse henvise til betænkning nr. 798/1977 om kommunalt nærdemokrati, navnlig det side 45 f. anførte.

På den anden side kan der dog være anledning til heroverfor at understrege, at det netop ud fra nærdemokratiske synspunkter er ønskeligt at tilstræbe en mere aktiv medvirken fra offentlighedens side navnlig i den politiske beslutningsproces, og at dette kan tale for en højere grad af åbenhed også på de tidlige stadier af beslutningsprocessen, end det vil være muligt at foreskrive i de generelle minimumsregler, som offentlighedsloven må bygge på. Dette gælder formentlig ikke mindst inden for planlægningsektoren, jfr. herved til illustration formålsbestemmelsen i kommuneplanlovens § 1, stk. 3. Der kan i øvrigt henvises til den nævnte betænkning om kommunalt nærdemokrati side 102 ff. samt til det ovenfor i kapitel III C anførte om offentlighedslovens karakter af en minimumslov.

Spørgsmålet om, hvorvidt og i bekræftende fald efter hvilke retningslinier det som følge af det anførte må anses for påkrævet at optage *særlige* undtagelsesbestemmelser i loven af hensyn til den politiske beslutningsproces, har det naturligvis kun mening at overveje i det omfang, lovens almindelige undtagelsesbestemmelser ikke i tilstrækkelig grad tilgodeser det nævnte beskyttelsesbehov. Udvalget skal i så henseende navnlig fremhæve, at den af udvalget foreslåede undtagelsesadgang for interne arbejdsdokumenter (udkastets § 9) i betydelig grad må antages at imødekomme behovet for at beskytte den politiske beslutningsproces. Idet der i øvrigt henvises til det i afsnit A anførte, skal udvalget om betydningen af denne bestemmelse i den foreliggende sammenhæng bemærke følgende:

Bestemmelsen indebærer for det første - i overensstemmelse med reglerne i den gældende lovs § 5, nr. 3-5 - at dokumenter, der udarbejdes og anvendes *inden for samme myndighed*, i reglen vil kunne undtages fra adgangen til aktindsigt som internt arbejdsmateriale. Dette gælder ikke alene egentlige arbejdsdokumenter, der udarbejdes af myndighedens enkelte administrative enheder (afdelinger, kontorer osv.) til eget brug, men også brevveksling mellem disse indbyrdes. I det omfang, en politisk beslutningsproces ikke udspilles mellem flere forskellige myndigheder, følger det således af bestemmelsen i § 9, at de dokumenter, som udarbejdes af myndigheden til brug for behandlingen af den pågældende sag, i reglen vil kunne undtages fra adgangen til aktindsigt. Dette har ikke mindst stor betydning for den politiske beslutningsproces inden for en amts- eller primærkommune, idet en kommunalbestyrelse, dennes afdelinger, udvalg eller andre administrative enheder betragtes som hørende til samme myndighed med den virkning, at brevveksling mellem disse organer indbyrdes må karakteriseres som internt arbejdsmateriale. En videregående undtagelsesadgang af hensyn til den politiske beslutningsproces inden for de enkelte kommuner kan efter udvalgets opfattelse på denne baggrund ikke anses for påkrævet og findes da heller ikke i den gældende lov.

For det andet indebærer den af udvalget foreslåede bestemmelse, at *interne arbejdsdokumenter vil kunne udveksles mellem forskellige myndigheder* uden derved at blive undergivet adgangen til aktindsigt, såfremt udvekslingen har været påkrævet af hensyn til gennemførelsen af et internt præget samarbejde mellem myndighederne, der må anses for rimeligt begrundet i sagens karakter (udkastets § 9, stk. 3, nr. 3). Denne undtagelsesadgang, der ikke har noget sidestykke i den gældende lovs § 5, nr. 3-5, vil efter omstændighederne kunne finde anvendelse i tilfælde, hvor der under et møde eller på lignende uformel måde sker udveksling af interne arbejdsdokumenter mellem to eller flere mini-

stre. Under tilsvarende omstændigheder vil bestemmelsen utvivlsomt også kunne anvendes i forhold til sådanne dokumenter, der som led i forberedelsen af en politisk beslutningsproces udveksles på embedsmandsplan. Udvalget skal herved nærmere henvise til det ovenfor side 221f. anførte. Efter udvalgets opfattelse må det antages, at behovet for at beskytte den politiske beslutningsproces, i det omfang den foregår under anvendelse af internt prægede samarbejdsformer mellem flere forskellige myndigheder, må anses for i tilstrækkelig grad imødekommet ved den foreslåede undtagelsesadgang efter lovudkastets § 9, stk. 3, nr. 3. I tilfælde, hvor myndigheder eller institutioner m. v., der ikke er omfattet af loven, medvirker i en statslig eller kommunal politisk beslutningsproces, vil interne arbejdsdokumenter, der af myndigheden eller institutionen afgives til den pågældende forvaltningsmyndighed, under tilsvarende omstændigheder kunne undtages med hjemmel i § 9, stk. 4.

Det må dog samtidig erkendes, at den nævnte bestemmelse i udvalgets lovudkast, der som anført alene regulerer adgangen til aktindsigt med hensyn til *interne arbejdsdokumenter*, ikke fuldt ud vil kunne eliminere de betænkeligheder, som offentlighedsprincippet kan give anledning til i forhold til sager - navnlig inden for den centrale statsforvaltning - der behandles og afgøres på politisk niveau. Det er således givet, at en *formelig brevveksling*, herunder også en underhåndsbrevveksling, mellem forskellige myndigheder, f. eks. 2 ministre, ikke vil kunne undtages med hjemmel i lovudkastets § 9. Undtagelsesadgangen efter denne bestemmelse omfatter utvivlsomt heller ikke *endelige dokumenter, der udarbejdes i samarbejde mellem flere myndigheder eller til brug for flere myndigheder*, f. eks. dokumenter, der skal tjene som grundlag for drøftelser mellem ministre.

De ovenfor nævnte betænkeligheder ved at begrænse offentlighedsprincippet af hensyn til den politiske beslutningsproces må dog efter udvalgets opfattelse føre til, at der ikke i forbindelse med lovrevisionen bør indsættes en mere *generelt præget undtagelsesadgang for politisk betonede sagstyper*. Derimod kan der for *bestemte dokumenttyper* tænkes at foreligge et særligt behov for en undtagelsesadgang af hensyn til den politiske beslutningsproces. Efter den gældende lovs § 5, nr. 1, omfatter adgangen til aktindsigt således ikke »statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder«, og efter lovens § 5, nr. 2, undtages endvidere »brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove«.

De grunde, som har ført til indsættelsen af disse undtagelsesbestemmelser og som er gengivet ovenfor side 227ff taler efter udvalgets opfattelse med samme styrke som hidtil for at bevare bestemmelserne også efter offentlighedslovens revision. Udvalget har i denne forbindelse overvejet, om der måtte være behov for mere teknisk betonede justeringer af bestemmelsernes rækkevidde på baggrund af de hidtidige erfaringer fra offentlighedslovens administration, men har ikke fundet, at dette er tilfældet. Heller ikke det forhold, at bestemmelserne i den gældende lovs § 5, nr. 3-5, foreslås ophævet og erstattet af bestemmelsen i § 9 i udvalgets lovudkast ses at nødvendiggøre justeringer af bestemmelserne i den gældende lovs § 5, nr. 1 og 2. Udvalget har således ikke af denne grund fundet det påkrævet udtrykkeligt at undtage en forvaltningsmyndigheds indstillinger til kongen, som det ved offentlighedslovens gennemførelse blev anset for overflødigt at medtage i § 5, nr. 1, på grund af bestemmelsen i § 5, nr. 4, om brevveksling »inden for samme myndighed«. 1 sager, der afgøres ved kgl. resolution, må kongen og den forvaltningsmyndighed, der har behandlet sagen, anses for én myndighed, og indstillinger til kongen må derfor utvivlsomt bedømmes som interne arbejdsdokumenter i relation til bestemmelsen i § 9 i udvalgets lovudkast. Udvalget skal i denne forbindelse bemærke, at sager, hvor kongen kan handle uden ministerkontrasignatur, f. eks. hans privatretlige dispositioner, udnævnelse og afskedigelse af hofembedsmænd, ordenstildelinger osv., overhovedet ikke kan anses for omfattet af loven.

Det er ovenfor side 230f anført, at undtagelsesbestemmelsen i den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 4, efter omstændighederne vil kunne finde anvendelse på dokumenter vedrørende den politiske beslutningsproces, der ikke omfattes af andre undtagelsesbestemmelser, navnlig brevveksling mellem ministre om andre politiske spørgsmål end lovgivning. Udvalget finder, at der også efter lovrevisionen bør være adgang til i samme omfang som hidtil og efter et konkret skøn i det enkelte tilfælde at undtage sådanne dokumenter med hjemmel i en generel opsamlingsbestemmelse af den nævnte karakter. Udvalget kan derimod ikke anbefale, at den hidtidige praksis søges indarbejdet i loven i form af en udtrykkelig adgang til at undtage dokumenter fra offentlighed, når væsentlige hensyn til den politiske beslutningsproces tilsiger det. En sådan bestemmelse ville let føre til, at dokumenter i politisk betonede sager i videre omfang end hidtil ville blive unddraget adgangen til aktindsigt, og en sådan principiel begrænsning af offentlighedsprincippets rækkevidde kan efter udvalgets opfattelse ikke anses for rimeligt begrundet i de erfaringer, der er indvundet under den gældende offentlighedslov. I de høringssvar, udvalget har modtaget fra de forskellige centrale styrelser, og de tilkendegivelser, man har fået fra kommunal side, er der således ikke udtrykt ønske om nogen videregående beskyttelse for den politiske beslutningsproces end den, der følger af bestemmelserne i den gældende lov samt bestemmelsen i § 9, stk. 3, nr. 3, i udvalgets lovudkast.

De til offentlighedslovens § 5, nr. 1 og 2, svarende bestemmelser findes i udvalgets lovudkast § 10. Der henvises i øvrigt til lovudkastet med bemærkninger ovenfor side 47.

C. Andre tilfælde.

1. Gældende ret.

a. Indledning.

De bestemmelser i offentlighedsloven, der hjemler undtagelse fra offentlighedsprincippet af hensyn til myndighedernes interne beslutningsproces (jfr. ovenfor afsnit A) samt den politiske beslutningsproces (jfr. ovenfor afsnit B), vedrører alene dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for interne overvejelser med hensyn til en sags behandling og afgørelse samt - i et vist omfang - dokumenter, der udveksles mellem forskellige myndigheder som led i en fælles (politisk) beslutningsproces. Disse bestemmelser giver derfor kun i begrænset omfang mulighed for at tilgodese myndighedernes behov for i fortrolighed at kunne indhente råd og oplysninger fra udenforstående - specielt fra andre end offentlige myndigheder.

I et vist omfang vil dokumenter, der af en myndighed indhentes fra udenforstående til brug for en administrativ sagsbehandling, kunne undtages fra adgangen til aktindsigt i medfør af undtagelsesbestemmelserne i lovens § 2, navnlig stk. 2, men dette kan kun ske, såfremt de deri nævnte væsentlige hensyn efter et konkret skøn i hvert enkelt tilfælde gør hemmeligholdelse påkrævet. Efter § 2, stk. 4, kan vedkommende minister dog bestemme, at sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelserne i stk. 1 og 2 i almindelighed vil medføre, at begæring om at blive gjort bekendt med sagens dokumenter må afslås, skal være undtaget fra reglerne om offentlighed.

Herudover er det imidlertid blevet anset for påkrævet i selve loven at undtage visse former for brevveksling, der efter en generel vurdering findes at burde være unddraget adgangen til aktindsigt. Dette gælder først og fremmest offentlige myndigheders brevveksling med sagkyndige i forbindelse med retssager, jfr. lovens § 5, nr. 7. Til denne kategori af undtagelsesbestemmelser må endvidere henregnes lovens § 5, nr. 8, hvorefter adgangen til at få oplysninger ikke omfatter materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik.

I det følgende vil rækkevidden af hver af disse bestemmelser blive beskrevet nærmere.

b. Brevveksling med sagkyndige.

1°. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 7, har følgende ordlyd:

> »Adgangen til at få oplysninger omfatter ikke …
>
> 7) myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres, …«

Denne undtagelsesadgang er affattet på grundlag af kommissionsudkastets § 4, stk. 2, hvorefter adgangen til at få oplysninger bl. a. ikke omfattede »offentlige myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres«. Som begrundelse for undtagelsen anførte offentlighedskommissionen følgende, jfr. betænkningen side 67:

> »… Når det tillige foreslås, at responsa til brug i retssager skal være undtagne, beror det på, at det offentlige på samme måde som en modpart må have ret til - som grundlag for sine overvejelser - at søge fornøden sagkyndig vejledning, uden at andre skal have adgang til at gøre sig bekendt med sådanne responsa.«

I offentlighedskommissionens oprindelige udkast var undtagelsesadgangen formuleret som »… sagkyndiges udtalelse til brug i retssager«, men blev ændret i overensstemmelse med et af handelsministeriet fremsat forslag, jfr. betænkningen side 194.

Bestemmelsen var ligeledes indeholdt i partsoffentlighedslovens § 6, nr. 4, og bemærkningerne til dette lovforslag svarer i alt væsentligt til den gengivne udtalelse fra kommissionsbetænkningen, jfr. F.T. 1963/64, tillæg A, sp. 1355.

Undtagelsesadgangen for brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres, er ikke omtalt i bemærkningerne til offentlighedslovforslaget. I betænkningen fra det folketingsudvalg, der behandlede lovforslaget, er det om bestemmelsen alene anført, at justitsministeren under et samråd gav udtryk for, at udtrykket »retssag« også omfatter en voldgiftssag. Det fremgår derimod af bilagene til folketingsbetænkningen, at bestemmelsens rækkevidde har været gjort til genstand for overvejelser af principiel karakter:

I en henvendelse fra de kommunale organisationer til folketingsudvalget blev der fremsat ønske om en udvidelse af bestemmelsen i lovforslagets § 5, nr. 7, således at der blev givet hjemmel for at undtage:

> b. brevveksling mellem på den ene side kommunalbestyrelser og på den anden side advokater, rådgivende ingeniør- og. arkitektfirmaer, samt landinspektører samt brevveksling i forbindelse med de kommunale sammenslutningers konsulentvirksomhed over for kommunerne i juridiske, administrative og andre spørgsmål.«

Som begrundelse for dette forslag hedder det i foreningernes skrivelse af 30. januar 1970:

> »Ved § 5, nr. 7, undtages myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres. Sammenslutningerne finder, at også brevveksling mellem kommunalbestyrelser og andre konsulenter end advokater o. 1. bør kunne ske i fortrolighed. Man skal i denne forbindelse tillade sig at henlede opmærksomheden på, at mange kommuner i vid udstrækning benytter priva-

te ingeniør- og arkitektfirmaer som rådgivende i tekniske spørgsmål. Undtager man ikke fra offentlighedsprincippet brevveksling mellem kommunalbestyrelser og sådanne private konsulenter, vil resultatet blive, at et arbejde vil være undtaget fra offentlighedsprincippet, når det udføres af kommunens egen tekniske forvaltning, medens det samme arbejde kan være omfattet af offentlighedsprincippet, hvor det udføres for kommunen af private arkitekt- og ingeniørfirmaer.

Endvidere fungerer de kommunale sammenslutninger og andre kommunale fællesinstitutioner i vid udstrækning som konsulenter for kommunerne i juridiske, administrative og andre spørgsmål. Sammenslutningerne finder, at også brevveksling i forbindelse med en sådan konsulentvirksomhed bør være undtaget fra offentlighedsprincippet.«

Om dette forslag udtalte justitsministeriet overfor folketingsudvalget bl. a. følgende:

»4. ...

Disse ønsker vil i et vist omfang være tilgodeset ved bestemmelsen i lovforslagets § 5, nr. 7, der gør undtagelse for »myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres«.

Denne bestemmelse omfatter også brevveksling med andre end juridisk sagkyndige under forudsætning af, at brevvekslingen finder sted i det angivne øjemed.

I relation til den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 6, nr. 4, har det været gjort gældende, at denne bestemmelse efter omstændighederne må kunne finde anvendelse, også når et ministerium indhenter en udtalelse fra kammeradvokaten om en påtænkt forvaltningsafgørelses lovlighed, selv om der på dette tidspunkt ikke er aktuel udsigt til, at sagen vil blive indbragt for domstolene; det forhold, at sagen forelægges for kammeradvokaten, vil i almindelighed indicere, at et senere sagsanlæg betragtes som en mulighed. Praksis er muligvis i overensstemmelse hermed. Se *Eilschou Holm:* Det kontradiktoriske Princip i Forvaltningsprocessen (1968) side 419 note 54, *samme Juristen* 1969 side 170 og den i U.f.R. 1969 side 301 refererede højesteretskendelse. Samme betragtning må efter omstændighederne kunne anlægges i forhold til udtalelser om juridiske tvivlsspørgsmål, der indhentes fra andre advokater eller juridisk sagkyndige, herunder de kommunale sammenslutninger, når de optræder som juridisk konsulent for en kommune.

Denne udvidende fortolkning af bestemmelsen kan imidlertid næppe finde anvendelse på brevveksling med andre end juridisk sagkyndige, da den må ses i sammenhæng med, at det ikke under et civilt søgsmål kan pålægges en part at fremlægge et juridisk responsum efter reglerne i retsplejelovens § 298.

5. De hensyn, der ligger bag bestemmelsen i lovforslagets § 5, nr. 7, jfr. offentlighedskommissionens betænkning side 67, kan ikke anføres til støtte for gennemførelsen af en yderligere undtagelsesbestemmelse som foreslået af de kommunale organisationer.

De synspunkter, som organisationerne i deres henvendelse har anført som begrundelse for deres forslag, har imidlertid i sig selv betydelig vægt.

Baggrunden for organisationernes forslag er, at materiale til brug for de interne overvejelser om afgørelsen eller behandlingen af en sag i større kommuner typisk udarbejdes af teknisk sagkyndige medarbejdere eller juridisk uddannet personale og derfor vil være undtaget fra aktindsigt efter lovforslagets § 5, nr. 3-5. I mindre kommuner vil man derimod ofte tilvejebringe materiale af samme karakter ved indhentelse af sagkyndige udtalelser udefra, navnlig fra advokater og rådgivende arkitekt- og ingeniørfirmaer; sådanne udtalelser vil som udgangspunkt ikke kunne anses som internt arbejdsmateriale, men vil være undergivet aktindsigt efter lovforslagets almindelige regler.

Det må således erkendes, at der efter det foreliggende lovforslag bliver en vis forskel med hensyn til aktindsigtens omfang alt efter størrelsen og organisationen af den enkelte kommunes egen forvaltning, og der må i og for sig også gives de kommunale organisationer medhold i, at det var ønskeligt, om man ved udformningen af undtagelsesbestemmelserne i lovforslagets § 5 havde kunnet tage hensyn til disse forskelle i de enkelte kommuners arbejdsvilkår.

Efter justitsministeriets opfattelse vil det imidlertid næppe være muligt at foretage en tilfredsstillende afgrænsning af det materiale, der herefter skulle sidestilles med internt arbejdsmateriale, over for andre sagkyndige udtalelser, der indhentes udefra, men hvor tilsvarende særlige hensyn ikke gør sig gældende.

Det kan i denne forbindelse nævnes, at det også inden for centraladministrationen i vidt omfang forekommer, at f. eks. et ministerium som led i behandlingen af en sag må søge sagkyndig bistand udefra, undertiden fra private (f. eks. læger, arkitekter og ingeniører), men som oftest fra andre offentlige myndigheder, herunder særligt sagkyndige organer (f. eks. retslægerådet). 1 et vist omfang er det i lovgivningen pålagt vedkommende myndighed at indhente sådanne udtalelser. Ved udarbejdelsen af det foreliggende lovforslag har det været klart forudsat, at sådan brevveksling bør være undergivet aktindsigt efter forslagets almindelige regler.

Man skal endvidere pege på, at brevveksling mellem en kommune og kommunens konsulenter i forbindelse med en sags forberedelse formentlig i vidt omfang vil kunne undtages efter

bestemmelserne i lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 2–4. Som anført i bemærkningerne til lovforslaget vil disse bestemmelser f. eks. kunne finde anvendelse i sager om forberedelse af byplanmæssige foranstaltninger, i forhold til dokumenter, der indeholder en vurdering af afgivne tilbud om køb og salg af fast ejendom eller løsøre til brug for forvaltningen eller om optagelse af lån, samt i forhold til dokumenter vedrørende forhandlinger, som det offentlige fører om løn- og personaleforhold. For så vidt angår brevveksling mellem en kommune og dens konsulent vedrørende juridiske tvivlsspørgsmål henvises til bemærkningerne ovenfor under 4.

Det kan endelig fremhæves, at det af de kommunale organisationer rejste spørgsmål også foreligger i relation til den gældende partsoffentlighedslov, og at spørgsmålet, så vidt det er justitsministeriet bekendt, ikke har givet anledning til vanskeligheder i forbindelse med praktiseringen af denne lov.

På baggrund af det anførte mener justitsministeriet ikke, at der bør søges gennemført en yderligere undtagelsesbestemmelse som foreslået i organisationernes henvendelse.

Det tilføjes, at udtalelser fra udenforstående konsulenter, der indhentes af en kommune til brug for forberedelsen af en sag, også ville være undergivet offentlighed efter de svenske regler, jfr. tryckfrihetsförordningens kap. 2, § 5, medmindre dokumentet omfattes af en af de særlige undtagelsesbestemmelser.«

Der henvises i det hele til F.T. 1969/70, tillæg B, sp. 2150–2156 samt sp. 2161-2164.

2°. Om rækkevidden af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 7 kan - idet der i øvrigt henvises til justitsministeriets ovennævnte udtalelse til folketingsudvalget samt til *kommentaren*, side 84 ff. - nærmere anføres:

Indledningsvis bemærkes, at bestemmelsens anvendelsesområde er brevveksling med *sagkyndige* i det angivne øjemed, dvs. til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres. Bestemmelsen kan ikke antages at være begrænset til sagkyndig rådgivning om juridiske tvivlsspørgsmål. Det må således anses for utvivlsomt, at også andre typer af sagkyndige udtalelser f. eks. om tekniske, regnskabsmæssige og lægelige forhold, vil kunne undtages fra adgangen til aktindsigt med hjemmel i bestemmelsen, jfr. herved F.T. 1969/70, tillæg B, sp. 2153 og *kommentaren*, side 85.

Det kan derimod, give anledning til nogen tvivl, om begrebet »sagkyndige« må antages at være undergivet begrænsninger i organisatorisk henseende. Såvel bestemmelsens formulering som bemærkningerne dertil antyder, at man fortrinsvis har tænkt på udtalelser, der indhentes fra andre sagkyndige end administrative myndigheder, f. eks. selvstændige konsulentfirmaer, faglige organisationer og for så vidt angår juridiske responsa navnlig advokater, herunder kammeradvokaten, universitetslærere og (under den tidligere gældende ordning) de juridiske fakulteter som sådanne, jfr. *kommentaren*, side 84.

I hvert fald som udgangspunkt må det da også lægges til grund, at brevveksling mellem offentlige myndigheder, herunder ministerierne, falder udenfor den nævnte undtagelsesbestemmelses anvendelsesområde, uanset at brevveksling sker til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres. Dette synes bedst stemmende med den ovenfor afsnit A side 222 gengivne udtalelse i offentlighedskommissionens betænkning side 65 f.

Udtalelser i det angivne øjemed fra offentlige myndigheder, der er etableret som særligt sagkyndige rådgivende organer som f. eks. retslægerådet, må dog antages at være omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 7. I et vist begrænset omfang gælder dette muligvis også andre offentlige myndigheder, der er i besiddelse af en særlig faglig ekspertise, og som over for sideordnede eller underordnede myndigheder udøver rådgivningsvirksomhed på tilsvarende måde som private konsulentfirmaer, advokater osv. Til illustration kan fra justitsministeriets praksis nævnes, at lovafdelingens responderende virksomhed i forhold til andre ministerier med hensyn til juridiske tvivlsspørgsmål er blevet anset for omfattet af partsoffentlighedslovens § 6, nr. 4, jfr. *L.A. 418/67*, der er omtalt i *kommentaren*, side 84 samt af *Eilschou Holm* i Juristen 1969, side 170 f.

Udtrykket *»til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres»* skal forstås i vid forstand. Det fremgår som nævnt af folketingsudvalgets betænkning til offentlighedslovforslaget, at udtrykket »retssag« omfatter en voldgiftssag, jfr. F.T. 1969/70, tillæg B, sp. 2056. Også retshandlinger i forbindelse med håndhævelsen eller fyldbyrdelsen af retskrav, som f. eks. fogedforbud, udsættelsesforretninger og formentlig også tvangsauktioner, må anses for omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 7. Det er principielt uden betydning, om der er tale om civile sager eller sager inden for strafferetsplejen, men i sidstnævnte henseende har undtagelsesadgangen dog mindre betydning som følge af den særlige undtagelsesbestemmelse i lovens § 6, stk. 1.

Det er formentlig en forudsætning for at undtage dokumenter med hjemmel i offentlighedslovens § 5, nr. 7, at det offentlige enten er eller vil kunne blive formelt inddraget i sagen som part, biintervenient eller på anden lignende måde. Justitsministeriet har således i sagen *L.A. 1976–543–94* bl. a. udtalt, at brevveksling mellem en offentlig myndighed og en sagkyndig efter ministeriets opfattelse »… i hvert fald kun [vil] være omfattet af undtagelsen, såfremt den vedrorer sporgsmål i forbindelse med myndighedens eventuelle inddragelse i retshandlingen som part til varetagelse af det offentliges interesser, f. eks. [i relation til en tvangsauktion] som rekvirent eller panthaver.« Det bemærkes i denne forbindelse, at bestemmelsen anta-

gelig kun er anvendelig i tilfælde, hvor den sagkyndige erklæring indhentes af en myndighed, der er omfattet af loven. Justitsministeriet har således i sagen *L.A. 1977-543-120* givet udtryk for betænkelighed ved at antage, at retslægerådet i et tilfælde, hvor anmodningen om en sagkyndig udtalelse fra rådet var fremsat af en domstol, og hvor rådets udtalelse skulle afgives direkte til retten, kunne afslå en anmodning om aktindsigt med hjemmel i offentlighedslovens § 5, nr. 7.

Undtagelsesadgangen efter § 5, nr. 7, vedrører som nævnt ikke blot brevveksling med sagkyndige i forbindelse med verserende retssager, men også ved *overvejelse af,* om retssag bør føres. Det er givet, at enhver sådan brevveksling om muligheden for en retssag vil være omfattet af bestemmelsen, uanset at sandsynligheden for et sagsanlæg må betegnes som ringe. Det er imidlertid herudover antaget, at også brevveksling med sagkyndige om *juridiske tvivlsspørgsmål,* der ikke har direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, men hvor dette må underforstås som en nærliggende mulighed i forbindelse med den pågældende sag, vil kunne unddrages adgangen til aktindsigt med hjemmel i § 5, nr. 7. Dette har antagelig størst praktisk betydning i forhold til offentlige myndigheders brevveksling med kammeradvokaten eller andre juridisk sagkyndige om en påtænkt foranstaltnings lovlighed, jfr. herved F.T. 1969/70, tillæg B, sp. 2153 (gengivet ovenfor side 238 f.), *U.f.R. 1969* side 301 samt *kommentaren* side 85 f. med yderligere henvisninger. Som her anført må denne udvidende fortolkning af offentlighedslovens § 5, nr. 7, - der som nævnt kun omfatter juridiske responsa - ses på baggrund af retsplejelovens editionsregler.

I andre tilfælde end de nævnte er offentlige myndigheders brevveksling med udenforstående sagkyndige derimod som udgangspunkt undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler.

Udtrykket »brevveksling« i offentlighedslovens § 5, nr. 7, indebærer, at ikke blot selve den sagkyndige udtalelse, men også skrivelser fra den pågældende myndighed til den sagkyndige om sagen er omfattet af undtagelsen, ligesom man ikke kan forlange oplyst, hvilke dokumenter i sagen der i forbindelse hermed er stillet til den sagkyndiges rådighed. Endvidere antages internt arbejdsmateriale, der af myndigheden afgives til den sagkyndige til brug for dennes overvejelser, ikke af den grund at fortabe sin interne karakter, jfr. således i relation til partsoffentlighedslovens § 6, nr. 4, *U.f. R. 1968* side 278 H med kommentar af *J. Trolle i U.f.-R.* 1968 B side 340–42 samt *kommentaren,* side 85.

Det er antaget i *kommentaren,* side 86, at de begrænsninger i anvendelsesområdet for bestemmelserne i offentlighedslovens § 5, nr. 3-5, der følger af, at internt arbejdsmateriale afgives til udenforstående, næppe finder tilsvarende anvendelse i forhold til bestemmelsen i § 5, nr. 7. Denne undtagelsesbestemmelse antages således at være anvendelig i forhold ikke blot til den myndighed, der oprindelig har brevvekslet med den sagkyndige, men også til andre myndigheder, til hvem dette materiale senere oversendes - eventuelt som led i behandlingen af en anden sag. Dette spørgsmål synes dog ikke at være afgjort i praksis.

Der synes hverken i den juridiske litteratur eller i praksis at være taget stilling til, om undtagelsesadgangen efter offentlighedslovens § 5, nr. 7, på tilsvarende måde som efter bestemmelserne i lovens § 5, nr. 3-5, ikke omfatter konkrete faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse, jfr. herved bestemmelsen i lovens § 4. Spørgsmålet har næppe større praktisk betydning, idet sådanne oplysninger normalt i forvejen vil fremgå af myndighedernes interne arbejdsmateriale og derfor på grund af den indskrænkende fortolkning af bestemmelserne i lovens § 5, nr. 3-5, sammenholdt med § 4 være undergivet adgangen til aktindsigt.

c. Materiale, der indhentes til brug for offentlig statistik.

1°. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 8, har følgende ordlyd:

> »Adgangen til at få oplysninger omfatter ikke
>
> 8) materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik.«

Bestemmelsen svarer ordret til kommissionsudkastets § 4, stk. 1, litra e. Om begrundelsen for denne undtagelsesadgang hedder det i kommissionsbetænkningen (side 66):

> »Når man under e) har undtaget statistisk oplysningsmateriale fra offentlighedsprincippet, beror det på hensyn såvel til, at det offentlige får fuldstændige og rigtige oplysninger, som til de navngivne enkeltpersoner, selskaber m. v., som indgiver materiale til udarbejdelse af offentlig statistik. De pågældende må have krav på, at afgivne oplysninger betragtes som fortrolige.«

Det fremgår af bilagene til kommissionsbetænkningen, at bestemmelsen blev indsat efter forslag fra finansministeriets statistiske departement, jfr. betænkningen side 182 sammenholdt med side 106 f.

Undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 8 - der ikke havde noget modstykke i partsoffentlighedsloven - er ikke omtalt i bemærkningerne til lovforslaget og har ikke været genstand for overvejelser under folketingsbehandlingen.

2°. Om bestemmelsens rækkevidde kan anføres:
Det er alene det underliggende materiale, der har været benyttet ved udarbejdelsen af offentlig statistik, som kan undtages efter den nævnte bestem-

melse, men derimod ikke den bearbejdede statistik i sig selv, der i reglen altid vil fremtræde i anonymiseret form. Det er uden betydning for bestemmelsens anvendelighed, om det pågældende materiale hidrører fra andre offentlige myndigheder (eventuelt myndigheden selv) eller fra private.

Fra justitsministeriets praksis i relation til bestemmelsen kan navnlig nævnes følgende sag:

> *L.A. 1971-54003-27* vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt boligministeriet var forpligtet til efter reglerne i lov om offentlighed i forvaltningen at imødekomme en begæring om at blive gjort bekendt med det beregningsmateriale, der anvendes i forbindelse med udarbejdelsen af byggeomkostningsindekset for et enfamiliehus.
>
> Efter hvad der var oplyst over for justitsministeriet, bestod det pågældende materiale af en prislistesamling indeholdende prisoplysninger, der blev tilvejebragt af boligministeriet udelukkende med henblik på udarbejdelse af det bidrag til beregningsgrundlaget for byggeomkostningsindekset, som boligministeriet kvartalsvis afgiver over for Danmarks Statistik. Prislistesamlingen opbevares i boligministeriet, og Danmarks Statistik blev alene gjort bekendt med de indsamlede oplysninger i den bearbejdede form, hvori de fremgik af det bidrag, der blev afgivet til Danmarks Statistik.
>
> Spørgsmålet om, i hvilket omfang den nævnte prislistesamling var undergivet aktindsigt, måtte efter justitsministeriets opfattelse under disse omstændigheder antages at høre under boligministeriets afgørelse, men listen måtte på grundlag af de foreliggende oplysninger om dens tilvejebringelse og anvendelse efter justitsministeriets opfattelse anses for unddraget adgangen til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 5, nr. 8.

3°. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 8, vedrører alene materiale, der afgives til en offentlig myndighed til brug for *statistiske* undersøgelser. Ud fra samme hensyn, som ligger til grund for denne bestemmelse, vil efter omstændighederne materiale, der afgives til brug for andre former for undersøgelser, f. eks. sociologiske og lægevidenskabelige undersøgelser, kunne unddrages adgangen til aktindsigt med hjemmel i lovens § 2, stk. 2, nr. 4, jfr. således F.T. 1969/70, tillæg A, sp. 589 og nedenfor side 262.

2. Fremmed ret.

A°. Norge.

a. Brevveksling med sagkyndige.

1°. Den norske offentlighedslov indeholder ingen udtrykkelig undtagelsesadgang for offentlige myndigheders brevveksling med sagkyndige - heller ikke for sådan brevveksling til brug i retssager. Baggrunden herfor må søges i det forhold, at brevveksling af den nævnte karakter i vidt omfang vil kunne undtages fra adgangen til aktindsigt med hjemmel i den ovenfor side 195ff omtalte undtagelsesbestemmelse i offentlighedslovens § 5, nr. 1, for »interne arbejdsdokumenter«. I bemærkningerne til den hertil svarende bestemmelse i forvaltningskomitéens lovudkast § 10, stk. 4, hedder det således til illustration af bestemmelsens anvendelsesområde:

> «Et annet eksempel er uttalelser eller betenkninger som offentlige myndigheter innhenter fra en sakfører eller en sakkyndig i en rettstvist. Heller ikke her bør offentlighetsregelen gjelde.«

Spørgsmålet om den pågældende undtagelsesbestemmelses rækkevidde i den foreliggende henseende synes ikke senere at have været genstand for overvejelser og er således hverken omtalt i offentlighetsudvalgets betænkning, det af justisdepartementet fremsatte lovforslag eller under stortingsbehandlingen.

I den juridiske litteratur antages det derimod i overensstemmelse med den gengivne udtalelse i forvaltningskomitéens betænkning, at *sagkyndige udtalelser fra private konsulentfirmaer til brug i retssager* er omfattet af undtagelsesadgangen efter § 5, nr. 1, 2. led (»arbejdsdokumenter indhentet til brug for den interne behandling af en sag«), jfr. således *Frihagen,* Offentlighetsloven med kommentarer (2.'udg. 1974) side 198 f. og side 210. Dette antages ikke alene at gælde juridisk rådgivning, men også anden form for konsulentbistand, f. eks. af teknisk karakter.

Undtagelsesbestemmelsen i den norske offentlighedslovs § 5, nr. 1, kan næppe antages at være begrænset til brevveksling med sagkyndige i det angivne øjemed, dvs. til brug i retssager, men det er vanskeligt mere præcist at angive, i hvilket omfang andre former for sådan brevveksling kan undtages. ***Frihagen*** anfører således a.st. side 210 alene mere almindeligt, at »det kan være et slikt nært og fortroligt samarbeide mellom et offentlig organ og en privat person, at drøftelser og skriftveksling dem imellom bærer preg av å være interne arbeidsdokumenter …« men fremhæver, at dette dog formentlig sjældent vil være tilfældet. Forfatteren understreger endvidere a.st. side 198, at »det først og fremmest [må] gjelde råd og veiledning organet innhenter som hjelp til sin bedømmelse av saken«. Udover sagkyndig rådgivning til brug i retssager nævnes imidlertid som eksempel alene en myndigheds indhentelse af oplysninger fra et kreditoplysningsbureau, f. eks. vedrorende en entreprenør, som vil udfore arbejde for det offentlige.

I hvilket omfang *sagkyndige udtalelser fra andre myndigheder* kan undtages efter offentlighedslovens § 5, nr. 1, må naturligvis ligeledes bedømmes ud fra kriterierne »innhentet«, »uten lov bestemt plikt« og til »intern bruk« i bestemmelsens 2. led. Der henvises herom til det ovenfor side 200ff anforte.

Retstilstanden i Norge er herefter antagelig den, at sagkyndige udtalelser fra en offentlig myndighed til en anden i videre omfang kan undtages fra adgangen til aktindsigt end tilsvarende udtalelser, der indhentes fra private. I modsætning hertil antages bestemmelsen i den danske offentlighedslovs § 5, nr. 7, hovedsagelig at sigte til brevveksling med sagkyndige af den sidstnævnte karakter, jfr. herved ovenfor side 240.

Det har givet anledning til særlige overvejelser, i hvilket omfang offentlige myndigheders brevveksling med regjeringsadvokaten (svarende til kammeradvokaten i Danmark) kan anses for undergivet aktindsigt efter reglerne i offentlighedsloven. For at undgå tvivl om offentlighedslovens rækkevidde i denne henseende er der med hjemmel i lovens § 11 fastsat regler herom i kgl. resolution af 11. juni 1970 om offentlighedslovens ikrafttræden m. v. pkt. V og VI. I pkt. V e) er det således bestemt, at regjeringsadvokatens virksomhed ikke regnes som forvaltningsvirksomhed i lovens forstand. Som begrundelse herfor er i justisdepartementets foredrag til resolutionen anført følgende (citeret efter *Frihagen*, a.st. side 388):

> »Regjeringsadvokaten har gitt uttryk for at man bør gi forskrift i henhold til § 11 første 1edd om at Regjeringsadvokatembetet faller utenfor offentlighetsloven. Derved vil man forebygge eventuell tvil om dette spørgsmål. Justisdepartementet vil bemerke at det må være en riktig forståelse av offentlighetsloven at Regjeringsadvokatembedet ikke omfattes av denne, fordi den virksomhet som drives ved dette embetet ikke kan anses som forvaltningsvirksomhet, jfr. Ot.prp. nr. 70 (1968–69) s. 30. Men man finner ikke å burde motsette seg Regjeringsadvokatens ønske om at dette blir uttrykkelig fastslått ved forskrift.«

Frihagen antager, at undtagelsesforskriften alene sigter til den del af regjeringsadvokatens virksomhed, der består i juridisk rådgivning af forvaltningen, jfr. a.st. side 388 sammenholdt med side 51.

Med hjemmel i offentlighedslovens § 11, 2. led undtager resolutionens pkt. VI, nr. 8, endvidere »korrespondanse mellom Regjeringsadvokaten og et offentlig organ« fra offentlighed. Undtagelsesadgangen begrundes i justisdepartementets foredrag med følgende synspunkt (citeret efter *Frihagen*, a.st. side 399):

> »Korrespondanse fra Regjeringsadvokaten til offentlige organer vil som et utgångspunkt være gjenstand for offentlighet hos det mottakende organ. Det samme gjelder korrespondanse fra det offentlige organet såframt organet har beholdt en gjenpart eller kopi av dokumentet. Men i det overvejende antall tilfelle vil denne korrespondanse være unntatt fra offentlighet i medhold av § 5, nr. 1, siden det her normalt dreier seg om uttalelser som innhentes uten lovbestemt plikt til bruk for organets interne behandling av saken. Man vil også peke på at det ville være uheldig om motpartene i kraft av offentlighetsloven skulle kunne gjøre seg kjent med de overvejelser som foretas mellom staten og dens prosessfullmektig. Ettersom det stort sett vil bero på en tilfeldighet om et dokument i et fåtall av tilfelle vil falle utenfor § 5, nr. 1, antar Justisdepartementet (at) det ved forskrift bør bestemmes at *all* korrespondanse mellom Regjeringsadvokaten og offentlige organer skal være unntatt fra offentlighet.«

Frihagen antager, at denne undtagelsesforskrift ligeledes bør fortolkes således, at den alene omfatter brevveksling i forbindelse med regjeringsadvokatens rådgivningsvirksomhed, jfr. a.st. side 399 sammenholdt med side 51.

2°. Den norske forvaltningslovs § 18, stk. 2 har hidtil indeholdt en til den norske offentlighedslovs § 5, nr. 1, svarende bestemmelse. Det har dog været udtrykkeligt fastslået, at en part alene med de begrænsninger, der følger af § 19, har ret til at blive gjort bekendt med eventuelle faktiske oplysninger også i interne arbejdsdokumenter.

Som anført ovenfor side 202f i afsnittet om undtagelsesadgangen for internt arbejdsmateriale er bestemmelsen i forvaltningslovens § 18 blevet væsentlig ændret i forbindelse med den ved lov nr. 40 af 27. maj 1977 gennemførte revision af forvaltningsloven. Af interesse i den foreliggende forbindelse er navnlig, at bestemmelsen nu udtrykkelig undtager »... dokument for den interne saksforberedelse som er utarbeidd ... b) av særlige rådgivere eller sakkyndige«. Samtidig er det nu endvidere udtrykkeligt fastslået, at adgangen til aktindsigt heller ikke omfatter sådanne dokumenter, der udarbejdes af et underordnet organ eller af et departement til brug i et andet departement. Om bestemmelsens forhold til den hidtidige bestemmelse i § 18 samt om begrundelsen for den foretagne præcisering af bestemmelsens almindelige rækkevidde hedder det i justisdepartementets Ot. prp. nr. 3, 1976-77, side 76 f.:

> »Forskjellen i forhold til gjeldende lov er at man etter dette utkast peker ut visse organer eller personer som kan rådføre seg med hverandre uten at rådet er tilgjengelig for parten. I gjeldende lov er det ingen bestemt avgrensing av den krets man kan spørre om råd eller uttalelse, og for så vidt foreslås partsoffentligheten utvidet. På den annen side inneholdt utkastet ingen reservasjon for det tilfelle at det foreligger lovbestemt plikt til å innhente uttalelse.
>
> Begrunnelsen for unntaket er meget på linje med begrunnelsen for første punktum: Man ønsker at det avgjørende organ skal kunne knytte til seg en krets av »interne« rådgivere. Det beror ofte på tilfeldighetene om avgjørsorganet har tilstrekkelig ekspertise og erfaring representert innenfor organet, eller om det må søke råd utenfor, og det er ikke rimelig å legge

avgjørende vekt på en slik forskjell når man kommer til spørsmålet om partsoffentlighet. Noen organer har rådgivende utvalg knyttet til seg som en del av organet, og uttalelse fra et slikt organ er et internt dokument allerede etter første punktum. Det er imidlertid ikke grunn til å ha en annen løsning om rådet har en mer selvstendig karakter. I noen etater reknes den sentrale ledelse og de lokale kontorer som ett organ, og en uttalelse fra lokalkontoret er internt etter første punktum. Andre etater rekner de lokale kontorer for egne organer, men dette bør ikke uten videre få betydning for spørgsmålet om uttalelser fra lokale kontorer er partsoffentlige.«

Om specielt rækkevidden af undtagelsesadgangen for brevveksling med særlige rådgivere eller sagkyndige hedder det i odelstingsproposisjonen side 78:

»Uttalelser innhentet fra andre ordinære forvaltningsorganer og som bygger på almindelige erfaringsgrunnsetninger og den målsetting dette organ bygger på, omfattes ikke av unntaket for rådgivere. Departementets utkast brukte uttrykket »særlige« rådgivere for å markere at man her tar sikte på personer og organer med en mer spesiell rådgiverfunksjon.

Uttrykket »sakkyndige« ble forutsatt å skulle omfatte personer (organer) som har særlig innsikt i kraft av sin utdanning og spesialiserte funksjon. På den annen side dekkes alle former for sakkyndige av unntaket, dvs. ikke bare teknisk og medisinsk sakkyndige, men også sakkyndige i spørgsmål om lov og rett, regnskap og økonomisk analyse m. m. Unntaket for sakkyndige skulle også dekke de tilfelle hvor den sakkyndige har en offentlig tjenestestilling og avgir uttalelse i kontorets navn. Utenfor begrebet sakkyndige faller offentlige organer som uttaler seg i kraft av sin administrative erfaring og generelle administrative oppgaver. Uttalelser fra et kommunestyre eller f. eks. fra politimesteren i en sak om skjenkebevilling skulle derfor følge hovedregelen om rett til dokumentinnsyn.«

Eventuelle afgrænsningsproblemer vedrørende rækkevidden af undtagelsesadgangen efter § 18 vil kunne afklares med hjemmel i § 19 som affattet ved lovrevisionen, hvorefter »kongen kan gi forskrifter som for særskilte saksområder utfyller eller nærmere fastlegger hvordan §§ 18 og 19 skal anvendes. Når tungtveiende grunner taler for det, kan forskriftene også gjøre unntak fra disse paragraffer«.

Ændringerne i forvaltningsloven er ikke på indeværende tidspunkt trådt i kraft, men tidspunktet herfor vil blive fastsat ved kgl. resolution.

b. Andre tilfælde.

En undtagelsesbestemmelse svarende til den danske offentlighedslovs § 5, nr. 8, for statistisk materiale findes ikke i den norske offentlighedslov. Den norske lov indeholder heller ikke andre undtagelsesregler, der specielt er begrundet i behovet for hemmeligholdelse af hensyn til de pågældende dokumenters funktion. Sådanne bestemmelser findes heller ikke i forvaltningslovens regler om partsoffentlighed.

B°. Sverige.

a. Brevveksling med sagkyndige.

Den svenske sekretesslags § 6 indeholder en undtagelsesadgang for offentlige myndigheders brevveksling til brug i retssager, der i det væsentlige svarer til den danske offentlighedslov § 5, nr. 7. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»6 § Handlingar som upprättats eller anskaffats för myndighets räkning till utredning i någon dess rättstvist eller i statligt eller kommunalt företags rättstvist må ej utan myndighetens tillstånd utlämnas förrän saken blivit slutligen avgjord eller tjugu år förflutit från handlingens datum.«

Bestemmelsen er begrundet i samme hensyn som den tilsvarende danske undtagelsesbestemmelse, nemlig ønsket om at undgå, at den offentlige myndighed stilles ringere under en retssag end modparten med hensyn til mulighederne for i fortrolighed at indhente sagkyndig rådgivning m. v. Det hedder således i lovmotiverne (SOU 1935:5, side 52 f.):

»Enligt vad de sakkunniga inhämtat torde ett icke ringa behov av en bestämmelse sådan som den föreslagna vara för handen. Då kronan indrages i rättstvister avgiver exempelvis ofta justitiekanslern yttrande, däri invändningar, som motparten kan tänkas framföra, undersökas och saken i övrigt diskuteras på ett sätt, som i viss mån motsvarer det, på vilket en advokat kan avhandla en sak med sin klient. Det kan uppenbarligen lända kronan till men att dylika yttranden bliva tillgängliga för motparten, innan tvisten är avgjord. Även beträffande de affärsdrivande verken, såsom Järnvägsstyrelsen, Vattenfallsstyrelsen och Domänstyrelsen, torde ett starkt behov av sekretesskydd i förevarande hänseende finnas. Därest offentlighet för kommunala handlingar, såsom de sakkunniga föreslå, blir genomförd i principiellt samma utsträckning som för statliga, synes vidare den föreslagna bestämmelsen nödig för behörigt skydd av kommunernas intressen. De sakkunniga hava ej heller funnit några avgörande betänkligheter föreligga mot det ifrågasatta sekretesskyddet. Stat och menighet böra vid rättstvister med enskilda icke försättas i sämre ställning än dessa. Givetvis avser bestämmelsen icke att för stat eller menighet inskränka den sannings- och editionsplikt, som processrättsligt må

gälla eller kan komma att gälla för parter i rättegång.

Bestämmelsen är så avfattad, att den gäller även då uppkommen rättstvist skall avgöras genom skiljedom. . ..«

Til forskel fra den danske regel omfatter den nævnte sekretessbestemmelse dog ikke blot sagkyndige erklæringer, men i princippet erhvert dokument, som en myndighed udarbejder eller indhenter som led i behandlingen af en retssag, jfr. dog herved den nedenfor nævnte sag *J.O. 1970, side 318 ff.* På den anden side er sekretesstiden ikke ubegrænset, men gælder kun indtil retstvisten er endeligt afgjort og højst i 20 år fra dokumentets udfærdigelse.

I overensstemmelse med det hovedsynspunkt, der ligger til grund for bestemmelsen i sekretesslagens § 6, antages det ligeledes i svensk ret, at undtagelsesadgangen både omfatter verserende og endnu ikke anlagte retssager, herunder også voldgiftssager, jfr. herved *Elsin,* a. st. side 39 samt motivudtalelsen i prop 1965:88 side 34, hvor det bl. a. anføres, »att . . . rättstvist i sekretesslagens mening torde föreligga, när parter hävdar olika meningar i en sak, som kan bli föremål för prövning av domstol eller annen behörig myndighet, även om saken icke är anhängig där.«

I praksis har det navnlig givet anledning til tvivl, hvor nærliggende sandsynligheden for en retssag skal være, for at sekretessbestemmelsen kan bringes i anvendelse. Til illustration af bestemmelsens anvendelsesområde efter svensk praksis kan henvises til følgende afgørelser:

I *J.O. 1966 side 364* har ombudsmanden antaget, at en ekspertudtalelse fra en ingeniør ved et privat laboratorium, der var indhentet af en kommune i anledning af påståede sprængningsskader m. v., var omfattet af sekretesslagens § 6. Udtalelsen var indhentet til brug for kommunens overvejelser med hensyn til erstatningspligten. Nogen retssag var ikke anlagt, men der var rejst erstatningskrav over for kommunen, og sagen havde været forhandlet mellem henholdsvis kommunen og de skadelidtes forsikringsselskaber. Det synes forudsat af ombudsmanden, at undtagelsesbestemmelsen principielt kun er anvendelig, såfremt den offentlige myndighed finder, at aktindsigt i det konkrete tilfælde bor nægtes af hensyn til en - aktuel eller eventuel - retssag, jfr. herved også *RRK 1975 2:19* vedrørende en sag, hvor der over for et kommunalt sygehusnævn var fremsat erstatningskrav i anledning af operationsskade.

Ombudsmanden har i en senere sag antaget, at den nævnte sekretessbestemmelse ikke kunne bringes i anvendelse over for et professorresponsum vedrorende lovligheden af en menighedsrådsbeslutning om generelt at ændre taksterne for opbevaring af urner. Menighedsrådet havde indhentet udtalelsen i forbindelse med en administrativ klagesag vedrorende den generelle beslutning, og sagen angik således ikke enkeltpersoners betalingsforpligtelse, jfr. nærmere *J.O. 1967, side 316.*

Heller ikke det forhold, at der i en afskedigelsessag er opstået uenighed mellem vedkommende myndighed og den afskedigedes fagforening om grundlaget for afskedigelsen, er blevet anset for tilstrækkeligt til at undtage dokumenter efter sekretesslagens § 6, jfr. således *JO. 1967, side 522,* hvor det bl. a. anføres, at bestemmelsen først og fremmest sigter til »… processer vid allmänn domstol eller eljest tvister av renodlat privaträttlig karakter«.

En juridisk redegørelse, der var udarbejdet til brug for et kommunalt udvalgs besvarelse af en ombudsmandshenvendelse vedrørende en mulig strafbar eller på anden måde ansvarspådragende tjenesteforseelse, kunne heller ikke anses for omfattet af sekretessbestemmelsen, jfr. *J.O. 1968, side 501 ff* (og *RÅ 1967 K. 902).*

I *JO. 1970, side 318 ff.* er det antaget, at udtrykket »handling som upprättats eller anskaffats för myndighets räkning« sammenholdt med bestemmelsens formål indebærer, at dokumenter fra modparten ikke kan unddrages adgangen til aktindsigt med hjemmel i bestemmelsen.

I forbindelse med overvejelserne om sekretesslagens revision har behovet for at opretholde en undtagelsesadgang for myndigheders brevveksling til brug i retssager ikke været draget i tvivl.

Offentlighetskommitteen forslog en samlet bestemmelse i TF, 2. kap. (udkastets § 12) der ud fra hensynet til at beskytte statens og kommunernes økonomiske interesser gav mulighed for at undtage dokumenter i forbindelse med forretningsvirksomhed og aftaleindgåelser, herunder også dokumenter oprettet eller indhentet til brug i retssager, dog kun hvis »utlämnande skulle försvåra uppgörelse eller försämra statens, kommunens eller företagets ställning såsom part«. I tillämpningsförteckningen til bestemmelsen var det udtrykkeligt foreslået, at undtagelsesadgangen bl. a. skulle omfatte ». .. utredningar och förslag, som inkommit från enskild eller upprättats hos myndighet såsom led i eller förberedelse för förliksförhandling, rättegång eller skiljeförfarande, till dess att tvisten bilagts, avtal träffats eller förhandlingen slutförts«. Der henvises nærmere til betænkningen SOU 1966:60 side 183 ff.

I udkastet til lag om almänna handlingar har Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitteen foreslået en bestemmelse (§11) der bortset fra enkelte redaktionelle ændringer ordret svarer til den gældende bestemmelse i sekretesslagens § 6. Om bestemmelsen, der indgår i kapitlet »hemlighållande till skydd för det allmännas ekonomiska intresse«, henvises til bemærkningerne i SOU 1975:22 side 182 f.

Ingen af komiteerne synes mere generelt at have overvejet en begrænsning af offentlighedsprincippet i forhold til myndigheders brevveksling med sagkyndige.

b. Andre tilfælde.

Det kan være vanskeligt med sikkerhed at bedømme, i hvilket omfang de detaillerede sekretessbestemmelser i svensk ret primært er begrundet i ønsket om at beskytte bestemte dokumentfunktioner som led i offentlige myndigheders beslutningsproces, i ønsket om at beskytte et bestemt dokumentindhold eller må opfattes således, at en bestemt sagstype helt eller delvis er undtaget fra adgangen til aktindsigt. Som eksempel på en bestemmelse, der nærmest synes at være begrundet i et undtagelsesbehov af hensyn til dokumenters funktion, kan nævnes sekretesslagens § 7, der har følgende ordlyd:

> »7 § Beträffande handlingar, upprättade för myndighets gransknings- eller inspektionsverksamhet eller för anordnande av kunskapsprov eller psykologisk undersökning under myndighets inseende, äger regeringen förordna, att de ej må utlämnas före den avsedda granskningen, inspektionen, prövningen eller undersökningen.«

På tilsvarende måde synes ligeledes bestemmelsen i sekretesslagens § 35, hvorefter dokumenter »… som innefatta utredning eller förslag och som tillkommit för att begagnas vid sådan förhandling för slutande av kollektivavtal eller för annan reglering av anställningsvilkor, vari myndighet, kommunsammanslutning eller statligt eller kommunalt företag har att deltaga, eller vid förberedelse till sådan förhandling …« kan hemmeligholdes i indtil 5 år fra dokumentets udfærdigelse, primært at være begrundet i hensynet til at beskytte dokumentfunktionen.

Af fremstillingsmæssige grunde må det dog forekomme mest hensigtsmæssigt, at de pågældende bestemmelser omtales i forbindelse med beskrivelsen af de bestemmelser i den danske offentlighedslov, som de indholdsmæssigt er mest beslægtet med. Den gengivne bestemmelse i sekretesslagens § 7 - i forening med andre bestemmelser i sekretesslagen - har således et reelt modstykke i den danske offentlighedslovs § 2, stk. 2, nr. 2, og en undtagelsesadgang svarende til sekretesslagens § 35 vil efter dansk ret i vidt omfang kunne opnås ved anvendelse af bestemmelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 3 og 4. Der henvises herom i det hele til det nedenfor i kapitel X, side 258ff anførte.

For så vidt angår materiale, der indhentes til brug for udarbejdelse af offentlig statistik bemærkes dog i denne forbindelse, at der i svensk ret ligeledes gælder begrænsninger i adgangen til aktindsigt. Efter sekretesslagens § 16 er sådant materiale og bearbejdninger heraf således i almindelighed undtaget fra offentlighed i 20 år, dog kun i det omfang oplysningerne vedrører enkeltpersoner, selskaber eller andre juridiske personer, som er angivet med navn eller anden identitetsbetegnelse. Oplysningerne kan dog udleveres, såfremt den eller de pågældende samtykker heri, eller der ikke skønnes at være fare for misbrug. En videregående adgang til at blive gjort bekendt med lønstatistiske oplysninger følger dog af § 16, stk. 2.

3. Udvalgets overvejelser.

a. Brevveksling med sagkyndige.

Som anført ovenfor side 238 er bestemmelsen i den gældende lovs § 5, nr. 7, begrundet i det synspunkt, at offentlige myndigheder, der er eller kan blive inddraget i en retssag, på samme måde som private parter bør have adgang til at indhente sagkyndig rådgivning til brug for overvejelser med hensyn til sagens førelse. Denne undtagelsesadgang er således klart begrænset til sagkyndig rådgivning i forbindelse med *aktuelle eller eventuelle retssager*, men er til gengæld anvendelig uanset arten af den rådgivning, der modtages. En tilsvarende undtagelsesadgang er udtrykkeligt fastslået i den svenske sekretesslag og følger ligeledes af den almindelige - vidtgående - undtagelsesbestemmelse for internt arbejdsmateriale i den norske offentlighedslov.

Udvalget finder det utvivlsomt, at hensynet til at sikre myndighederne adgang til i fortrolighed at indhente sagkyndig rådgivning til brug i retssager fortsat vil nødvendiggøre en særlig undtagelsesbestemmelse i offentlighedsloven. Der kan imidlertid være anledning til i forbindelse med lovrevisionen nærmere at overveje, om den almindelige rækkevidde af undtagelsesadgangen efter den gældende lovs § 5, nr. 7, bør opretholdes, eller om der bør tilvejebringes hjemmel for at undtage brevveksling med sagkyndige også i tilfælde, hvor den ikke har sammenhæng med aktuelle eller eventuelle retssager. Herudover kan der være anledning til at overveje, om der måtte være behov for at præcisere den foreliggende praksis sammenholdt med oplysningerne om retstilstanden i Norge og Sverige.

Som der nærmere er redegjort for ovenfor side 238ff blev spørgsmålet om at udvide undtagelsesadgangen efter offentlighedslovens § 5, nr. 7, til andre former for brevveksling med sagkyndige end den, der sker til brug i retssager, rejst i forbindelse med folketingsbehandlingen af offentlighedslovforslaget af de

kommunale sammenslutninger. Baggrunden herfor var, at forvaltningerne i navnlig de mindre kommuner ofte ikke vil råde over samme juridiske regnskabsmæssige, tekniske osv. ekspertise som de større kommuner eller centrale statslige myndigheder, og at de derfor i højere grad må benytte konsulentbistand fra udenforstående sagkyndige som led i sagsbehandlingen. Medens sagkyndige erklæringer m. v. fra en myndigheds eget personale i reglen vil kunne undtages fra adgangen til aktindsigt som internt arbejdsmateriale, gælder dette ikke tilsvarende dokumenter, som en myndighed indhenter fra udenforstående. Offentlighedsprincippets rækkevidde i sager af ensartet beskaffenhed vil derfor kunne variere, alt efter om der er tale om en myndighed med et mere eller mindre udbygget forvaltningsapparat. Denne forskel kan kun i begrænset omfang udlignes i medfør af bestemmelsen i § 5, nr. 7, efter den gældende affattelse.

Henvendelsen førte som nævnt ikke til nogen ændring af bestemmelsen i lovforslagets § 5, nr. 7, eller til en udbygning af undtagelsesbestemmelserne om internt arbejdsmateriale. Justitsministeriet henviste herved navnlig til, at de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i § 5, nr. 7, ikke kunne anføres til støtte for gennemførelsen af en yderligere undtagelsesbestemmelse som foreslået af de kommunale organisationer, og at det næppe ved en ændret udformning af undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 3, ville være muligt at foretage en tilfredsstillende afgrænsning af det materiale, der herefter skulle sidestilles med internt arbejdsmateriale, over for andre sagkyndige udtalelser, der indhentes udefra, men hvor tilsvarende særlige hensyn ikke gør sig gældende. Justitsministeriet pegede dog samtidig på, at brevveksling mellem en kommune og en kommunes konsulenter i forbindelse med en sags forberedelse formentlig i vidt omfang ville kunne undtages efter bestemmelserne i lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 2-4.

Af de nævnte grunde må også udvalget nære betænkelighed ved at foreslå offentlighedsloven ændret i denne henseende. Efter udvalgets opfattelse er det således givet, at brevveksling med sagkyndige ikke generelt bør foreslås undtaget fra adgangen til aktindsigt, idet dette ville indebære en væsentlig principiel begrænsning af offentlighedsprincippets almindelige rækkevidde, som der ikke ses at være nogen rimelig begrundelse for. Dette gælder efter udvalgets opfattelse også en almindelig undtagelsesadgang for brevveksling med private konsulentfirmaer eller andre sagkyndige uden for den offentlige forvaltning. Det bemærkes herved, at den svenske offentlighedslovgivning ikke hjemler en så vidtgående fravigelse af offentlighedsprincippet, og at den særlige bestemmelse herom i den norske forvaltningslovs § 18, stk. 2, må ses på baggrund af den vidtgående adgang efter såvel offentlighedsloven som forvaltningsloven til at undtage dokumenter, der indhentes fra udenforstående.

Uanset at det principielt måtte forekomme velbegrundet at søge forskelle i udbygningen af i øvrigt ensartede myndigheders forvaltningsapparat og de dermed forbundne forskelle i anvendelsesområdet for undtagelsesbestemmelserne om internt arbejdsmateriale udlignet gennem en øget adgang til at undtage brevveksling med sagkyndige, vil en udvidelse af bestemmelserne i offentlighedslovens § 5 med dette sigte imidlertid være forbundet med så betydelige afgrænsningsproblemer, at den efter udvalgets opfattelse ikke lader sig gennemføre. Dette ville også være tilfældet, selv om udvidelsen blev begrænset til kommunalforvaltningen, idet det ikke synes muligt generelt at beskrive de former for sagkyndig rådgivning, der i store kommuner varetages af kommunalt ansatte embedsmænd, men i mindre kommuner af udenforstående konsulenter.

Udvalget finder dog i denne forbindelse at burde fremhæve, at det rejste problem må antages at blive af mindre omfang, såfremt den af udvalget foreslåede bestemmelse om interne arbejdsdokumenter gennemføres (udkastets § 9). For det første vil der således i denne bestemmelse være hjemmel til at undtage dokumenter, der har karakter af internt arbejdsmateriale, og som afgives til eller modtages fra en udenforstående myndighed eller institution som led i et internt præget samarbejde, jfr. udkastets § 9, stk. 3, nr. 3, sammenholdt med stk. 4.

Dette vil ikke mindst kunne få praktisk betydning for en myndigheds afgivelse af interne arbejdsdokumenter til en udenforstående konsulent eller for udkast eller andre foreløbige dokumenter, der af denne underhånden forelægges for den pågældende myndighed.

Bestemmelsen i udkastets § 9 vil derimod ikke give hjemmel til at undtage endelige, sagkyndige erklæringer, der afgives til en myndighed, og heller ikke den formelige brevveksling, hvorved myndigheden anmoder herom. Imidlertid indebærer bestemmelsens ændrede fastlæggelse af begrebet »internt arbejdsmateriale« i sig selv en begrænsning af betydningen af, om sådanne dokumenter er udarbejdet af myndighedens eget personale eller af udenforstående. Det følger således af bestemmelsen, at selvstændige dokumenter, der udarbejdes af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder og som foreligger i endelig form, ikke anses som interne arbejdsdokumenter. Sagkyndige erklæringer - navnlig fra andre end juridisk sagkyndige - vil ofte netop blive indhentet for at supplere det faktiske afgørelsesgrundlag i en sag, og det vil i så fald være uden betydning for adgangen til aktindsigt, om den sagkyndige, der udarbejder erklæringen, er ansat ved den pågældende myndighed eller ej.

Det er naturligvis ubestrideligt, at den foreslåede bestemmelse om internt arbejdsmateriale kun i et vist omfang bidrager til at reducere betydningen af, om en erklæring er udarbejdet af sagkyndige inden for eller uden for vedkommende myndighed. Som fremhævet af justitsministeriet i forbindelse med offentlighedslovens gennemførelse, vil forskellen imidlertid i praksis i væsentlig grad kunne elimineres gennem anvendelse i de konkrete tilfælde af undtagelsesbestemmelserne i lovens § 2. Denne adgang bør naturligvis fuldt ud videreføres i en kommende offentlighedslov.

Sammenfattende er det herefter udvalgets opfattelse, at der ikke i forbindelse med offentlighedslovens revision bør indføres nogen udtrykkelig undtagelsesadgang for brevveksling med sagkyndige i andet øjemed end til brug i retssager eller ved overvejelser af om retssag bør føres.

Udvalget har heller ikke fundet tilstrækkelig anledning til at foreslå bestemmelsens ordlyd ændret eller præciseret på baggrund af den hidtidige praksis eller det om retstilstanden i Norge og Sverige oplyste. Udvalget har herved lagt vægt på, at bestemmelsen, der går uændret tilbage til kommissionsudkastet og partsoffentlighedsloven, nu synes at være indarbejdet i praksis, ligesom den i det hele kun har givet anledning til få fortolkningsproblemer. Som anført ovenfor side 240 under beskrivelsen af bestemmelsens rækkevidde efter gældende ret kan det dog fortsat give anledning til nogen tvivl, i hvilket omfang udtrykket »sagkyndige« omfatter offentlige myndigheder, samt efter omstændighederne, hvor nærliggende risikoen for et sagsanlæg skal være, for at et juridisk responsum kan anses for indhentet »til brug … ved overvejelser af om retssag bør føres« (jfr. herved ovenfor side 240f). Udvalget finder imidlertid ikke, at disse spørgsmål er egnet til en udtrykkelig lovmæssig regulering, men de bør løses gennem en fortsat udvikling af den hidtidige praksis.

Der henvises i øvrigt til udvalgets lovudkast § 10, stk. 1, nr. 3.

b. Andre tilfælde.

Offentlighedsloven indeholder yderligere en undtagelsesbestemmelse begrundet i dokumentets funktion, nemlig bestemmelsen i § 5, nr. 8, om materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik. Om begrundelsen for denne undtagelsesadgang henvises nærmere til det ovenfor side 241 anførte.

Udvalget finder, at hensynet til at sikre det offentlige mulighed for at indhente fuldstændige og rigtige oplysninger til brug for udarbejdelse af offentlig statistik utvivlsomt fortsat nødvendiggør en generelt affattet undtagelsesadgang, og at den nævnte bestemmelse derfor bør opretholdes i forbindelse med offentlighedslovens revision.

Som anført under beskrivelsen af gældende ret er det antaget, at bestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 4, ud fra samme hensyn, som ligger bag bestemmelsen i §

5, nr. 8, kan begrunde, at oplysninger til brug for undersøgelser af videnskabelig karakter, f. eks. sociologiske eller lægevidenskabelige undersøgelser, undtages fra adgangen til aktindsigt. Baggrunden herfor er nærmere følgende:

En væsentlig forudsætning for, at det vil være muligt at tilvejebringe det for en videnskabelig - såvel som en statistisk - undersøgelse nødvendige grundmateriale, vil ofte være, at den pågældende forsker er i stand til på forhånd at sikre den enkeltperson eller virksomhed, der meddeler oplysninger, fuldstændig diskretion med hensyn til identiteten. På tilsvarende måde kan forskerens muligheder for at modtage fortroligt materiale, herunder internt arbejdsmateriale, fra offentlige myndigheder være afhængig af, at materialet ikke derved bliver tilgængeligt for andre. Private videnskabelige institutioner såvel som offentligt ansatte videnskabsmænd, der driver forskning på egne vegne, falder helt uden for offentlighedsloven og er allerede af denne grund i stand til at tilsikre sådan diskretion. Af hensyn til at sikre, at offentlige videnskabelige institutioner, der udfører forskning som en institutionsopgave, ikke stilles ringere, er det nødvendigt at indrette offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser således, at de muliggør tilsvarende diskretionstilsagn.

Udvalget er af den opfattelse, at undtagelsesbehovet må antages at gøre sig gældende med samme styrke i sådanne tilfælde som ved de statistiske undersøgelser, der er udtrykkeligt nævnt i den gældende offentlighedslovs § 5, nr. 8, og finder det derfor rigtigst, at bestemmelsen herom udvides til også at omfatte videnskabelige undersøgelser. Der kan dog være anledning til at understrege, at undtagelsesadgangen kun omfatter selve grundmaterialet i modsætning til undersøgelsesresultater, herunder resultaterne fra delundersøgelser, samt at undtagelsesadgangen i tilfælde, hvor undersøgelsen bygger på oplysninger fra offentlige myndigheder, ikke afskærer pressen eller andre interesserede fra ved henvendelse til de pågældende myndigheder at blive gjort bekendt med oplysningerne efter offentlighedslovens almindelige regler.

Der henvises nærmere til udvalgets lovudkast § 10, stk. 1, nr. 4, med bemærkninger ovenfor side 47.

Udvalget har ikke fundet, at offentlighedsloven bør foreslås udbygget med andre undtagelsesbestemmelser begrundet i hensynet til at beskytte bestemte dokumentfunktioner.

Kapitel X:
Undtagelser begrundet i dokumentets indhold.

A. Indledning.

Som der nærmere er redegjort for i de foregående kapitler, kan undtagelser fra offentlighedsprincippet i lovteknisk henseende udformes på to principielt forskellige måder, nemlig henholdsvis efter »standard«- og »enumerationsprincippet«, ligesom beskrivelsen af undtagelsernes nærmere rækkevidde kan tage udgangspunkt i - navnlig - bestemte myndigheder, bestemte sagsområder, dokumenter eller dokumentoplysninger af en bestemt beskaffenhed eller mere generelt i en angivelse af, hvilke hensyn der kan berettige til at nægte aktindsigt.

Den gældende danske offentlighedslov bygger på en kombination af hovedparten af de nævnte variationsmuligheder, idet loven dels undtager bestemte sagsområder og dokumenttyper i henhold til bestemmelser, der må karakteriseres som enumerative, dels indeholder standardprægede undtagelsesklausuler, der mere eller mindre præcist angiver de hensyn, der kan berettige til begrænsninger af offentlighedsprincippet for alle sags- og dokumenttyper. Af fremstillingsmæssige grunde er det fundet mest hensigtsmæssigt i et selvstændigt kapitel om lovens saglige anvendelsesområde at beskrive de sagsområder, der som helhed falder uden for adgangen til aktindsigt (jfr. ovenfor kapitel V), samt ved beskrivelsen af undtagelserne fra offentlighedsprincippet i øvrigt at tage udgangspunkt i de *hovedformål,* de enkelte undtagelsesbehov tilsigter at tilgodese, nemlig henholdsvis dokumenters *funktion* og dokumenters *indhold.*

Medens undtagelsesadgangen i førstnævnte henseende er behandlet ovenfor i kapitel IX, tilsigter kapitlerne X og XI at give en nærmere vurdering af, hvilke dokumenter der generelt set eller efter en konkret bedømmelse i det enkelte tilfælde bør kunne undtages fra adgangen til aktindsigt på grund af de oplysninger, de indeholder. I lovteknisk henseende kan undtagelsesbehovet med dette sigte imødekommes enten ved i selve offentlighedsloven positivt at undtage bestemte typer af dokumenter eller oplysninger i dokumenter, eventuelt i form af en almindelig angivelse af de hensyn, der kan begrænse oplysningspligten, eller negativt ved at lade offentlighedslovens almindelige regler vige for bestemmelser om tavshedspligt i andre love. Det forhold, at begrænsningerne i adgangen til aktindsigt i begge henseender principielt er begrundet i samme hovedhensyn og indholdsmæssigt kan være af ganske samme rækkevidde, idet der reelt alene er tale om lovtekniske alternativer for udformningen af undtagelsesbestemmelser, kunne tale for at behandle dem under ét i et fælles kapitel. Spørgsmålet om offentlighedslovens forhold til bestemmelser om tavshedspligt i lovgivningen synes dog at give anledning til sådanne særlige overvejelser, at det må anses for mest hensigtsmæssigt at behandle de hertned forbundne problemer i et selvstændigt kapitel. Kapitel X indeholder derfor alene en almindelig gennemgang af offentlighedsprincippets indskrænkning af hensyn til dokumentindholdet, hvorimod de særlige problemer om lovens forhold til tavshedspligtsbestemmelser er henskudt til det følgende kapitel (kapitel XI).

B. Gældende ret.

1. De bestemmelser i den gældende offentlighedslov, der positivt hjemler undtagelse fra offentlighedsprincippet på grund af dokumentets indhold, findes først og fremmest i lovens § 2, men i et vist begrænset omfang også i lovens § 5. Disse undtagelsesbestemmelser kan karakteriseres dels efter de interesser, de tilsigter at varetage, dels efter den måde, hvorpå de nærmere er udformet, nemlig i

sidstnævnte henseende enten som undtagelser for oplysninger af en bestemt karakter (jfr. f. eks. lovens § 2, stk. 1, nr. 1: »oplysning om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold«) eller som blotte angivelser af, hvilke hensyn der kan berettige til, at begæringer om aktindsigt afslås (jfr. f. eks. lovens § 2, stk. 2, nr. 3: »væsentlige hensyn til . . . det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed«).

Hvad angår arten og omfanget af de interesser, for hvilke offentlighedsprincippet efter omstændighederne må vige, bemærkes, at den gældende offentlighedslov giver mulighed for at varetage diskretionsbehov af hensyn til både enkeltpersoner og private virksomheder, institutioner m.v. (»private interesser«), jfr. lovens § 2, stk. 1, og interesser, der tjener til at beskytte det offentliges virksomhed (»offentlige interesser«), jfr. nærmere lovens § 2, stk. 2, nr. 1-3, samt § 5, nr. 2 og 6. Herudover indeholder loven yderligere en generalklausul, som hjemler adgang til efter omstændighederne at nægte aktindsigt af hensyn til væsentlige private eller offentlige interesser, der ikke er omfattet af de udtrykkeligt nævnte undtagelsesklausuler, jfr. herved § 2, stk. 2, nr. 4.

Ved fremstillingen af gældende ret synes det klareste billede af undtagelsernes art og omfang at kunne tilvejebringes ved en gennemgang af de enkelte undtagelseskriterier, der udtrykkeligt er opregnet i loven, inddelt efter, hvorvidt de er begrundet i henholdsvis private eller offentlige interesser, dog således at det hidtidige anvendelsesområde for generalklausulen i lovens § 2, stk. 2, nr. 4, beskrives under ét i et særskilt afsnit. Herigennem opnås det bedste grundlag for en vurdering af, hvorvidt der måtte være anledning til helt eller delvis at søge generalklausulen indskrænket til fordel for nye udtrykkelige undtagelsesklausuler. Der henvises herom i det hele til pkt. 2. Endvidere vil en række spørgsmål af mere almindelig karakter, der har betydning for en flerhed af undtagelsesklausulerne, blive behandlet i de følgende punkter, jfr. nedenfor pkt. 3-5.

2. Om de enkelte undtagelsesklausuler begrundet i dokumentindholdet skal i relation til den gældende retstilstand nærmere bemærkes følgende:

a. Private interesser.

Efter den gældende lov findes reglerne til beskyttelse af interesser af privat karakter i lovens § 2, stk. 1, der har følgende ordlyd:

> § 2. Adgangen til at få oplysninger omfatter ikke dokumenter, der indeholder
> 1) oplysning om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold,
> 2) oplysning om tekniske indretninger eller fremgangsmåder, eller om drifts- eller forretningsforhold, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.«

Ved den nærmere beskrivelse af baggrunden for og rækkevidden af denne undtagelsesadgang synes det i overensstemmelse med bestemmelsens opbygning mest nærliggende at sondre mellem adgangen efter nr. 1 til at beskytte enkeltpersoner imod offentliggørelse af oplysninger om deres personlige og økonomiske forhold samt adgangen efter nr. 2 til at beskytte såvel enkeltpersoner som juridiske personer i situationer, hvor de driver erhvervsmæssig eller dog på anden måde økonomisk betonet virksomhed, mod, at offentligheden får adgang til at blive gjort bekendt med oplysninger i forbindelse hermed i det omfang, dette ville være forbundet med væsentlige skadevirkninger. Den førstnævnte beskyttelsesinteresse kan efter sædvanlig sprogbrug bedst karakteriseres med udtrykket »privatlivets fred«, medens man i sidstnævnte henseende sammenfattende kan tale om »private erhvervsinteresser m.v.«, herunder navnlig konkurrencemæssige hensyn.

1°. Privatlivets fred.

a°. At en almindelig lovgivning om offentlighed i forvaltningen må indeholde en ret vidtgående hjemmel til at afskære offentligheden fra at blive gjort bekendt med oplysninger af hensyn til privatlivets fred blev anset for selvfølgeligt ved lovens gennemførelse. Offentlighedskommissionen anførte således i betænkningens afsnit V om de almindelige betragtninger for og imod indførelse af offentlighedsprincippet i forvaltningen (side 48), at hensynet til privatlivets fred ikke var et argument mod indførelse af en offentlighedsordning som sådan, idet ». . . man naturligvis ved en lovgivning på dette område fra offentlighedskravet vil gøre undtagelser, der går ud på at sikre privatpersoner mod uhjemlet indblanding i deres privatliv«. Kommissionen udtrykte i forbindelse hermed en vis bekymring for, at bestemmelser herom ville blive vanskelige at praktisere, og at de kunne rumme muligheder for misbrug af adgangen til en sags akter.

Beskyttelsen for privatlivets fred var i kommissionsudkastet foreslået tilgodeset ved bestemmelserne i § 2, stk. 1, nr. 3 og 4, der var affattet på følgende måde:

> *»§ 2.*
> Bestemmelsen i § 1 kommer ikke til anvendelse, hvis adgangen til at få oplysninger ville komme i strid med væsentlige hensyn til
>
> 3) det offentliges og privates erhvervsmæssige eller andre økonomiske interesser;
> 4) privatlivets fred og personlige anliggender i øvrigt;«

Bestemmelsen i nr. 3 havde således et principielt videregående sigte end bestemmelserne i den gældende lovs § 2, stk. 1, for så vidt som den også tilsigtede at begrænse offentlighedsprincippet af

hensyn til det offentliges økonomiske interesser og derved fik karakter af en generel undtagelsesklausul for økonomisk og forretningsmæssig virksomhed. Om bestemmelsernes rækkevidde i den foreliggende forbindelse - dvs. i forhold til private - hedder det i bemærkningerne til kommissionsudkastet (betænkningen side 63):

»Bestemmelsen i nr. 3 vil navnlig kunne finde anvendelse af konkurrencemæssige grunde. Dokumenter i skattesager og lånesager vil i vidt omfang være unddraget offentligheden. Private personers eller sammenslutningers til det offentlige afgivne oplysninger, der må anses at vedrøre forretningshemmeligheder, såsom oplysninger om udvidelses- og produktionsplaner, om forretningsforbindelser m.v., må være beskyttet mod offentlighed. Det er en samfundsmæssig interesse, at forvaltningen har rigtige og udtømmende oplysninger som grundlag for sin virksomhed, og denne interesse vil lide skade, hvis der ikke ydes den, der meddeler oplysningerne, en rimelig beskyttelse.

Bestemmelsen i nr. 4 vil navnlig finde anvendelse i ægteskabssager, adoptionssager, faderskabssager, bidragssager og lignende; endvidere i mange tilfælde, hvor personlige forhold foreligger oplyst i sundhedssager og i sager om ydelser i henhold til sociallovgivningen. I sådanne sager vil der ofte gøre sig et hensyn gældende både til private og til det offentlige, og den privates samtykke til meddelelse af oplysninger kan således ikke altid være eneafgørende for forvaltningen.

Det må i det hele være en hovedregel ved fortolkningen af bestemmelserne i punkt 3 og 4 om privates forhold, at oplysninger om den enkeltes personlige forhold i almindelighed ikke bør videregives til offentligheden.«

Af interesse til belysning af den rækkevidde, de pågældende bestemmelser var tiltænkt af kommissionen, er yderligere det udkast til anordning om offentlighed i forvaltningen med hjemmel i den til lovens § 2, stk. 4, svarende bestemmelse i kommissionsudkastets § 2, stk. 2, som kommissionen udarbejdede i samarbejde med justitsministeriet og socialministeriet for disse ministeriers sagsområder. Efter udkastets § 2 skulle lovens § 1 i forhold til sager om enkeltpersoners forhold ikke komme til anvendelse i følgende tilfælde:

A. Justitsministeriet.
1) Udfærdigelse af pas eller anden rejselegitimation.
2) Benådning, udsættelse med afsoning af straf, behandling af personer, der er anbragt i kriminalanstalter, eller er undergivet kriminalforsorg uden for anstalt, løsladelse fra kriminalanstalter.
3) Klager over politiets eller anklagemyndighedens behandling af straffesager.
4) Politiets eftersøgningstjeneste.
5) Tvangsindlæggelse og -tilbageholdelse af sindssyge og åndssvage.
6) Udgangstilladelse m.v. til sindssyge eller åndssvage, der som farlige for retssikkerheden er anbragt på hospital eller anstalt.
7) Sterilisation, kastration og svangerskabsafbrydelse, legalt ligsyn og obduktion.
8) Ligbrænding og særlig anbringelse af urner.
9) Person-, familie- og navneret.
10) Arve- og skifteret, midler i overformynderiet og båndlagte midler i øvrigt.
11) Udfærdigelse eller deponering af beskikkelse som advokat eller auktionsleder.
12) Udfærdigelse eller inddragelse af førerbevis og godkendelse af kørelærere.
13) Lønningsforskud, sygedage og lignende for tjenestemænd m.v.

B. Socialministeriet.
1) Invalide- og folkepension.
2) Syge- og invalideforsikring.
3) Lovpligtig ulykkesforsikring.
4) Børne- og ungdomsforsorg.
5) Revalidering samt blinde-, døve-, vanføre- og anden særforsorg.
6) Den almindelige offentlige forsorg.
7) De af mødrehjælpen behandlede adoptions-, sterilisations- og svangerskabsafbrydelsessager samt sager om bistandsydelse af økonomisk, personlig eller juridisk karakter.
8) Klager i henhold til lov om arbejderbeskyttelse.
9) Bidragsfondens sager vedrørende bidragspligtige.
10) Arbejdsanvisning til erhvervshæmmede og psykotekniske prøver.
11) Lønningsforskud, sygedage og lignende for tjenestemænd m. v.

Bestemmelserne i den gældende lovs § 2, stk. 1, er affattet i overensstemmelse med regeringsforslaget af 1969. Om ændringerne i forhold til kommissionsudkastet er det for så vidt angår § 2, stk. 1, nr. 1, i bemærkningerne til lovforslaget alene anført, at hensynet til privatlivets fred ikke efter justitsministeriets mening er tilstrækkeligt tilgodeset i kommissionsudkastet, og at man derfor har fundet det rigtigst at udskille de pågældende bestemmelser til et selvstændigt stykke (nr. 1), jfr. F.T. 1969/70, tillæg A, sp. 587. Baggrunden herfor er uddybet i besvarelsen af et spørgsmål fra det folketingsudvalg, der behandlede offentlighedslovforslaget om, hvorfor beskyttelsen af enkeltpersoners økonomiske forhold er stærkere end beskyttelsen af økonomiske interesser i forretningsforhold (idet der i sidstnævnte tilfælde stilles krav om, at hemmeligholdelse skal være af *væsentlig* økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår). Justitsministeriet redegjorde i besvarelsen for indholdet af bestemmelserne i kommissionsudkastet og konkluderede på grundlag af

udtalelsen i betænkningen side 63 (gengivet ovenfor side 251), at det havde været offentlighedskommissionens hensigt, at undtagelsen for dokumenter, der indeholder oplysninger om enkeltpersoners personlige, herunder også økonomiske forhold, skulle være noget videregående end undtagelsen for dokumenter, der indeholder oplysning om forretningsmæssige forhold. Justitsministeriet kunne tiltræde denne vurdering, der fandtes at være i overensstemmelse med almindelige rimelighedsbetragtninger, men den nævnte forskel var imidlertid efter justitsministeriets opfattelse ikke kommet tilstrækkeligt klart til udtryk ved udformningen af bestemmelserne i kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 3 og 4. Formuleringen af lovforslagets § 2, stk. 1, afveg således ikke på det punkt, der var fremdraget i spørgsmålet, fra offentlighedskommissionens intentioner.

Der kan i denne forbindelse være anledning til at fremhæve, at ændringen af kommissionsudkastet i denne henseende ikke blot var af rent redaktionel karakter, idet undtagelsesadgangen efter lovens § 2, stk. 1, nr. 1, er absolut, medens det efter begge bestemmelser i kommissionsudkastet i princippet var overladt til administrationen efter et *konkret skøn* at træffe afgørelse om, i hvilket omfang hensynet til privatlivets fred skulle medføre nægtelse af dokumentoplysning, for så vidt der ikke med hjemmel i udkastets § 2, stk. 2, blev fastsat generelle undtagelser fra offentlighedsprincippet for sådanne dokumentoplysninger. Ændringen har formentlig ikke blot været begrundet i retssikkerhedsmæssige hensyn -'navnlig risikoen for, at hensynet til privatlivets fred under en ordning som kommissionsudkastets ville blive tillagt for ringe vægt - men også i administrativt praktiske hensyn. Der henvises i øvrigt om spørgsmålet til *Eilschou Holm i* U.f.R. 1970 B, side 159 f.

b°. Det følger af det anførte, at undtagelsesadgangen efter lovens § 2, stk. 1, nr. 1, er absolut i den forstand, at hemmeligholdelse ikke er betinget af en konkret interesseafvejning, men alene afhænger af, at det eller de dokumenter, begæringen om aktindsigt angår, indeholder oplysninger vedrørende »enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold«. Det afgørende spørgsmål for fastlæggelsen af undtagelsesadgangens rækkevidde er derfor alene at tage stilling til, hvorledes dette udtryk nærmere skal fortolkes.

Et forsøg på mere generelt at afstikke de retningslinier, der bør være afgørende herfor, er vanskeligt, fordi det nævnte udtryk ikke i sig selv har noget præcist anvendelsesområde, ligesom forarbejderne - når bortses fra visse klare typetilfælde - ikke giver nogen sikker vejledning. Hertil kommer, at den foreliggende praksis næppe giver mulighed for en generel kortlægning af, hvilke oplysninger der må anses for omfattet af udtrykket, der heller ikke i den juridiske litteratur har været gjort til genstand for nogen mere indgående analyse.

Ønsket om at styrke beskyttelsen for privatlivets fred, der som nævnt ligger til grund for affattelsen af den gældende lovs § 2, stk. 1, nr. 1, i forhold til kommissionsudkastet, kunne - sammenholdt med det af kommissionen udarbejdede anordningsudkast - hævdes at være et argument for, at udtrykket »enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold« skal fortolkes ret vidt. Folketingets ombudsmand har imidlertid i den nedenfor nævnte sag i *F.O.B. 1976* side 130 givet udtryk for den opfattelse, at bestemmelsen bør undergives en forholdsvis snæver fortolkning. Ombudsmanden synes herved i særlig grad netop at tage den ændrede affattelse af bestemmelsen i forhold til kommissionsudkastet til indtægt for denne opfattelse, jfr. a.st. side 132:

> »Også den omstændighed, at undtagelsesreglen i § 2, stk. 1, nr. 1, (modsat de ovennævnte bestemmelser i kommissionsudkastet) er absolut - og altså principielt ikke kan modificeres på grundlag af en afvejning af de hensyn, der i det enkelte tilfælde taler henholdsvis for og imod aktindsigt - begrunder en snæver fortolkning.«

Det er dog vanskeligt med sikkerhed at bedømme, hvorvidt den citerede udtalelse og de almindeligt holdte udtalelser i øvrigt om bestemmelsens fortolkning er influeret af den konkrete sag, der vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt oplysninger om offentligt ansattes tjenstlige forhold kan nægtes udleveret med hjemmel i bestemmelsen.

I den juridiske litteratur synes det imidlertid også at være den almindelige opfattelse, at i hvert fald ikke enhver konkret oplysning om enkeltpersoners forhold kan tilbageholdes med hjemmel i offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 1. Med henvisning til fortolkningen af den tilsvarende bestemmelse i den norske offentlighedslovs § 6, stk. 1, nr. 3, (jfr. herved *Frihagen*, Offentlighetsloven med kommentarer (2. udg. 1974) side 258 ff. og nedenfor side 270 0 antager *Eilschou Holm* således i U.f.R. 1975 B side 354 f., at det også ved fortolkningen af den danske bestemmelses rækkevidde ». . . synes at måtte indgå som et ledende motiv, at bestemmelsen kun kan a.ntages at omfatte oplysninger, som efter en generel vurdering må siges at vedrøre »privatlivets fred«, dvs. personlige (herunder økonomiske) forhold, som med rimelig grund kan forlanges unddraget offentligheden . . .« (a.st. side 355). At udtrykket »personlige og økonomiske forhold« må fortolkes indskrænkende til kun at omfatte oplysninger, der efter almindelige samfundsmæssige vurderinger må betegnes som hørende til privatlivet, og derfor ikke har noget på forhånd fastlagt indhold, er ligeledes - i hvert fald for gældende rets vedkommende - antaget af *Ole Krarup* i N.A.T. 1972 side 147 f. Udtalelserne i *kommentaren* side 41 f. synes heller ikke at bygge på nogen videregående fortolkning af bestemmelsen.

På baggrund af det anførte sammenholdt med de foreliggende oplysninger om bestemmelsens anvendelse i praksis synes der at kunne opstilles

følgende almindelige retningslinier for afgrænsningen af dens anvendelsesområde:

Det er for det første givet, at der skal være tale om oplysninger, der refererer sig til en eller flere identificerbare enkeltpersoner (i modsætning til juridiske personer), hvorimod der ikke vil være hjemmel til at tilbageholde oplysninger vedrørende en ubestemt flerhed af personer (»gruppeoplysninger«), uanset at der ikke er tale om, et større antal personer, hvis disse dog ikke umiddelbart kan identificeres på grundlag af oplysningerne.

Dernæst må det lægges til grund, at bestemmelsen ikke kan bringes i anvendelse i forhold til oplysninger vedrørende enkeltpersoner uanset deres indhold, såfremt oplysningerne efter andre regler er offentligt tilgængelige, f. eks. i offentlige registre, håndbøger, ved offentlig fremlæggelse osv., jfr. således *Eilschou Holm* i U.f.R. 1975 B side 355 og *L.A. 1974-543-51,* hvor det blev lagt til grund, at sædvanlige folkeregisteroplysninger ikke kan nægtes udleveret med hjemmel i offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 1.

At omvendt ikke-frittilgængelige oplysninger af sensitiv karakter, dvs. oplysninger, som efter almindelige samfundsmæssige vurderinger tilhører privatlivet, er omfattet af den nævnte undtagelsesbestemmelse i offentlighedsloven, er utvivlsomt og har derfor ikke i særlig grad givet anledning til sager af principiel karakter. Til illustration af bestemmelsens anvendelse på oplysninger af denne karakter skal fra praksis blot nævnes *F.O.B. 1973* side 84 (vedrørende oplysninger i en døgnrapport om en persons detentionsanbringelse) og *L.A. 1972-54003-72* (liste over advokater, som ikke kunne få eksekutorbevilling m.v. på grund af kriminelle forhold, disciplinærstraffe, konkurs, umyndiggørelse osv.), hvor undtagelsesbestemmelsen i begge tilfælde blev bragt i anvendelse. Det anførte gælder ikke kun det nærmere indhold af sensitive oplysninger, der findes i en sags dokumenter, men f. eks. også det blotte forhold, at en person er part i en sag af sensitiv karakter, jfr. således justitsministeriets udtalelse i den i *F.O.B. 1975* side 107 gengivne sag, hvor det (side 109) bl. a. udtales:

> »Efter justitsministeriets opfattelse må det anses for utvivlsomt, at den blotte oplysning om, at en sag vedrørende en enkeltpersons forhold er eller har været under behandling af en forvaltningsmyndighed, i en lang række tilfælde vil være omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 1. Dette må således gælde f. eks. oplysning om, hvorvidt en navngiven person har indgivet ansøgning om adoption, underholdsbidrag, sociale ydelser, svangerskabsafbrydelse og lignende. Spørgsmålet har, så vidt det er justitsministeriet bekendt, ikke foreligget til afgørelse i praksis.«

Der henvises i øvrigt til *kommentaren,* side 41 f. Derimod kan det selvsagt efter omstændighederne give anledning til betydelig tvivl, om en foreliggende oplysning efter almindelig opfattelse må betegnes som »sensitiv«, samt hvorvidt der overhovedet kan opstilles noget krav herom som betingelse for, at undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 1, kan bringes i anvendelse.

At oplysninger, der umiddelbart synes at måtte betegnes som »neutrale«, i hvert fald i et vist omfang må anses for »personlige« i undtagelsesbestemmelsens forstand lader sig dog efter gældende ret næppe bestride. Det er således fast antaget, at oplysninger om cpr-numre kan nægtes udleveret med hjemmel i bestemmelsen, jfr. herved f. eks. *L.A. 1976-543-112* (cpr-numre for lægdommere), indenrigsministeriets skrivelse af 27. april 1972, gengivet i Danske Kommuner 5/1972, side 25, og udtalelsen herom i indenrigsministeriets besvarelse af udvalgets høring samt *Krarup* a.st. side 148. Også oplysninger, der vel ikke efter en *almindelig* vurdering er sensitive, men som enkeltpersoner for deres vedkommende har tilkendegivet, at de ønsker behandlet som sådanne, må i et vist omfang anerkendes at være »personlige«, f. eks. hemmeligholdte telefonnumre, beskyttede adresser i folkeregistrene.

I praksis er man dog ikke blevet stående herved, men er gået ret vidt i retning af at acceptere også andre ikke-sensitive personoplysninger som omfattet af undtagelsesadgangen efter offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 1 - til dels med støtte i det af offentlighedskommissionen udarbejdede udkast til anordning om offentlighed i forvaltningen (gengivet ovenfor side 251). I sagen *L.A. 1971-54003-46* udtalte justitsministeriet således, at forespørgsler om, hvorvidt en navngiven person har fået udstedt pas, efter justitsministeriets opfattelse ville kunne afslås efter offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 1 (jfr. anordningsudkastets § 2.A.1). I forbindelse med sagen gav landbrugsministeriet over for justitsministeriet udtryk for, at det samme måtte gælde anmodninger om at blive gjort bekendt med, om en navngiven person har fået udstedt jagttegn, og handelsministeriet udtalte, at man efter den nævnte bestemmelse kunne afslå en begæring om at blive gjort bekendt med, hvorvidt en bestemt person har indgivet registreringsanmeldelse til handelsregistret. I en udtalelse til folketingets ombudsmand i den i *F.O.B. 1975,* side 107 gengivne sag (jfr. i øvrigt om denne nedenfor side 265) henviste justitsministeriet til den netop refererede sag og udtalte samtidig, at spørgsmålet om, hvorvidt en begæring om at blive gjort bekendt med, om et huslejenævn har godkendt en aftale om fremlejemål vedrørende en bestemt lejlighed, på tilsvarende måde ville kunne afslås under henvisning til offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 1, kunne give anledning til nogen tvivl, men dog efter justitsministeriets opfattelse måtte besvares bekræftende.

Der synes derimod at være tilbøjelighed til kun at acceptere en restriktiv anvendelse af den nævnte undtagelsesbestemmelse på oplysninger om offentligt ansattes forhold i tjenesten, jfr. herved

kommentaren side 41 f. og *F.O.B. 1976* side 130. I denne sag opstillede ombudsmanden følgende retningslinier for bestemmelsens anvendelse i forhold til sådanne oplysninger:

»a) Bestemmelsen i § 2, stk. 1, nr. 1, vil jævnligt være anvendelig, når den offentligt ansatte har tilsidesat sine pligter ved forhold, han har udvist *uden for tjenesten* (decorum).

b) At en offentligt ansat ikke udfører *selve tjenesten* i et sådant omfang eller på en sådan måde, som han har pligt til, kan mere eller mindre bero på forhold, der i almindelighed må betragtes som tilhørende privatlivet, f. eks fysisk eller psykisk sygdom, familiære problemer eller afhængighed af spiritus eller euforiserende stoffer. Udgangspunktet må her være, at aktindsigt efter offentlighedsloven ikke omfatter de nævnte underliggende privatlivsforhold, men derimod selve pligttilsidesættelsen. Spørgsmålet er dog mere kompliceret. Pligttilsidesættelsen kan have en så nær sammenhæng med privatlivsforhold, at § 2, stk. 1, nr. 1, må kunne anvendes også med hensyn til pligttilsidesættelsen (det kan herved komme i betragtning, hvorvidt aktindsigt vedrørende pligttilsidesættelsen ville give en vildledende information - når det underliggende privatlivsforhold samtidig blev hemmeligholdt efter § 2, stk. 1, nr. 1); omvendt kan pligttilsidesættelsen formentlig have en sådan dominerende plads i helhedsbilledet, at § 2, stk. 1, nr. 1, ikke fuldt ud kan anvendes med hensyn til de underliggende forhold, der ellers ville blive betragtet som tilhørende privatlivets fred.«

Bortset herfra er det næppe på grundlag af de foreliggende oplysninger om praksis muligt med sikkerhed i videre omfang end sket generelt at beskrive de personoplysninger, der vil blive anset for unddraget offentlighedens adgang til aktindsigt efter lovens § 2, stk. 1, nr. 1, hvilket dog også må ses i sammenhæng med, at retstilstanden ikke kan anses for endeligt afklaret, jfr. i øvrigt herved *J. Matthiassen* i Juridisk Grundbog (3. udg. 1975) I side 244.

c°. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 1, indeholder ikke som den tilsvarende norske bestemmelse nogen udtrykkelig adgang for myndighederne til at efterkomme begæringer om aktindsigt i personoplysninger med samtykke fra den, oplysningerne vedrører. Retten for en sags parter til at bemyndige udenforstående, herunder journalister, til på deres vegne at udøve den videregående adgang til partsoffentlighed (hvor bl. a. bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 1, ikke er direkte anvendelig) kan dog reelt føre til samme resultat, dog med den principielle forskel, at myndighederne her i landet naturligvis aldrig vil have anledning til at søge et sådant fuldmagtsforhold etableret for eventuelt at kunne imødekomme en begæring om aktindsigt fra den udenforstående. Om dette spørgsmål samt om bestemmelsens anvendelse i øvrigt henvises til *kommentaren,* side 41 ff. samt til *Eilschou Holm* i U.f.R. 1975 B, side 354 f.

2°. Private erhvervsinteresser m.v.

a°. Efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 2, kan oplysninger om »tekniske indretninger eller fremgangsmåder, eller om drifts- eller forretningsforhold« nægtes udleveret, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Som anført ovenfor under 1°. a° er bestemmelsen udformet på grundlag af kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 3, men fik sin nuværende affattelse i det af regeringen fremsatte offentlighedslovforslag, jfr. om baggrunden herfor ovenfor side 251 f.

I bemærkningerne til offentlighedslovforslaget er det om undtagelsesadgangen specielt efter § 2, stk. 1, nr. 2, alene anført, at bestemmelsen er udtryk for en uddybning af kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 3. De bemærkninger, som offentlighedskommissionen udarbejdede til denne bestemmelse, og som er gengivet ovenfor side 251, er derfor fortsat af interesse som fortolkningsbidrag til bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 2.

b°. En betingelse for, at undtagelsesadgangen efter den nævnte bestemmelse kan bringes i anvendelse, er ikke blot, at de oplysninger, som der er spørgsmål om at undtage, indholdsmæssigt vedrører »tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller drifts- eller forretningsforhold«, men også at hemmeligholdelse er »af væsentlig økonomisk betydning« for den person eller virksomhed, oplysningerne vedrører. Dette sidste element forudsætter en konkret afvejning af risikoen for skadevirkninger ved oplysningernes offentliggørelse.

Rækkevidden af kravene såvel til oplysningernes beskaffenhed som til omfanget af de forventede økonomiske skadevirkninger i tilfælde af deres offentliggørelse synes ikke at have været genstand for mere principielle overvejelser i praksis. I den i *F.O.B. 1975* side 124 refererede sag vedrørende bestemmelsens anvendelse i sager om meddelelse af støtte til filmprojekter udtalte justitsministeriet dog med henvisning til forarbejderne mere almindeligt, at bestemmelsen formentlig kun er anvendelig, hvis indrømmelse af aktindsigt efter et konkret skøn må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der - typisk af konkurrencemæssige grunde - påføres den pågældende person eller virksomhed skade, navnlig et økonomisk tab, af nogen betydning. Ombudsmanden gav udtryk for tilslutning hertil.

Det fremgår af den i *F.O.B. 1972* side 68 omtalte sag, at landbrugsministeriet i et tilfælde har afslået en begæring om at få udleveret regnskaberne for Landbrugets Finansieringsfond under henvisning til offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 2, og stk.

2, nr. 4, hvilket ikke gav ombudsmanden anledning til kritik. I den i *F.O.B. 1971* side 30 refererede sag havde ministeriet dog alene henvist til § 2, stk. 2, nr. 4.

Fiskeriministeriet har endvidere over for udvalget oplyst, at begæringer om at blive gjort bekendt med lister over autorisationsnumrene for de virksomheder, der er autoriseret i henhold til lovgivningen om kvalitetskontrol med fisk og fiskerivarer, i reglen afslås med hjemmel i offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 2, idet der er tale om forretningsforhold af væsentlig økonomisk betydning for de pågældende virksomheder.

Om bestemmelsen henvises i øvrigt til *kommentaren* side 43 f.

b. Offentlige interesser.

Bestemmelserne, der hjemler undtagelse fra adgangen til aktindsigt for dokumentoplysninger af hensyn til specielt offentlige interesser, findes i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 1-3, samt i § 5, nr. 2 og 6. Når bortses fra hensynet til lovforberedelsen (§ 5, nr. 2), som det er fundet mest hensigtsmæssigt at behandle i afsnittet om den politiske beslutningsproces (jfr. kapitel IX, afsnit B), synes de forskellige beskyttelsesinteresser efter gældende ret at kunne klassificeres på følgende måde:

1°. Hensynet til statens sikkerhed og forsvar samt landets forhold til udlandet m.v. (§ 2, stk. 2, nr. 1, og § 5, nr. 6).
2°. Hensynet til offentlig planlægningsvirksomhed (§ 2, stk. 2, nr. 2).
3°. Hensynet til det offentliges økonomi og forretningsvirksomhed (§ 2, stk. 2, nr. 3).

Om hvert af disse beskyttelseshensyn bemærkes nærmere følgende:

7°. Hensynet til statens sikkerhed og forsvar samt landets forhold til udlandet m.v.

a°. En almindelig adgang til at nægte dokumentoplysninger udleveret af hensyn til sikkerheds- og forsvarsmæssige interesser samt af hensyn til landets forhold til udenlandske myndigheder, herunder internationale institutioner, findes i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 1, der har følgende ordlyd:

> »*Stk. 2.* Bestemmelsen i § 1 er endvidere uanvendelig, hvis adgangen til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter findes at burde vige for væsentlige hensyn til
> 1) statens sikkerhed, landets forsvar samt forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,

Bestemmelsen må ses i sammenhæng med undtagelsesadgangen efter lovens § 5, nr. 6, hvorefter adgangen til at få oplysninger ikke omfatter »dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold«.

Kommissionsudkastet indeholdt i § 2, stk. 1, nr. 1, en med offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 1, stort set enslydende bestemmelse, der alene er blevet undergivet rent redaktionelle ændringer. I bemærkningerne til bestemmelsen anførte offentlighedskommissionen:

> »*Nr. 1.* Dokumenter, som har betydning for statens sikkerhed, forholdet til fremmed magt og landets forsvar, vil i almindelighed ikke kunne udleveres. Antagelig vil de i vid udstrækning blive undtaget fra lovens § 1 ved kgl. anordning, jfr. ovenfor.
>
> Når der i bestemmelsen tales om landets forhold til mellemfolkelige institutioner, kan som eksempler nævnes: De forenede Nationer og de til denne knyttede organisationer, Verdenssundhedsorganisationen, Den internationale Valutafond m. fl.
>
> Dokumenter som de her omhandlede vil ofte efter praksis være stemplet »Yderst hemmeligt«, »Hemmeligt« eller »Fortroligt«. Påtegninger af denne art vil medføre, at oplysninger om dokumentets indhold hverken helt eller delvis kan stilles til rådighed uden samtykke fra den tjenstlige instans, som har ladet dokumentet stemple. Det skal nævnes, at statsministeriet har udsendt et cirkulære af 14. april 1959 om sikkerhedsbeskyttelse af oplysninger, der er af fælles interesse for NATO-landene.«

Kommissionsudkastet indeholdt derimod ingen til offentlighedslovens § 5, nr. 6, svarende bestemmelse.

I bemærkningerne til offentlighedslovforslaget er det om bestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 1, for så vidt angår forholdet til udlandet anført, at ikke blot indgåede traktater og andre folkeretlige forpligtelser, men også folkeretlige kutymer kan være til hinder for, at dokumenter udleveres efter § 1, jfr. F.T. 1969/70, tillæg A, sp. 588. Om specielt § 5, nr. 6, er det anført (a.st. sp. 592):

> »Bestemmelsen i forslagets § 5, nr. 6, der er ny, hjemler undtagelse for dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold. De nævnte dokumenter ville i vidt omfang kunne undtages efter forslagets § 2, stk. 2, nr. 1, jfr. stk. 4; men for at afskære tvivl i retsanvendelsen har man fundet det rigtigst at optage en udtrykkelig undtagelsesbestemmelse.«

Bestemmelserne synes ikke at have givet anledning til særlige overvejelser i forbindelse med behandlingen af lovforslaget i folketinget.

b°. Anvendelsen af bestemmelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 1, og § 5, nr. 6, har så vidt vides ikke voldt problemer i praksis, og spørgsmålet om deres fortolkning har ikke mere principielt

været forelagt justitsministeriet og heller ikke folketingets ombudsmand efter de trykte beretninger at dømme. Om bestemmelsernes fortolkning henvises derfor først og fremmest til *kommentaren* henholdsvis side 45 (§ 2, stk. 2, nr. 1) og side 83 f. (§ 5, nr. 6).

Der kan dog i den foreliggende forbindelse være anledning til kort at redegøre for bestemmelsernes indbyrdes forhold samt for deres samspil med andre undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven, for så vidt angår dokumentoplysninger af udenrigspolitisk betydning.

Undtagelsesadgangen efter § 5, nr. 6, er absolut i den forstand, at dens anvendelse ikke er betinget af en konkret afvejning af betænkelighederne ved aktindsigt, men bestemmelsen omfatter til gengæld kun bestemte dokumenttyper (»dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold«). Det må kræves, at dokumenter for at kunne undtages med hjemmel i bestemmelsen efter deres indhold vedrører emner af den nævnte beskaffenhed, hvorimod det ikke vil være tilstrækkeligt, at et dokument, f. eks. om rent hjemlige økonomiske eller trafikmæssige spørgsmål, i en given situation vil være af udenrigspolitisk eller -økonomisk interesse. Såfremt hemmeligholdelse er af væsentlig udenrigspolitisk betydning, vil undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 1, dog i reglen da kunne bringes i anvendelse.

Behovet for at begrænse offentlighedsprincippet af hensyn til landets forhold udadtil vil i praksis ikke sjældent skyldes traktatmæssige forpligtelser, herunder i særlig grad tavshedspligtsforskrifter, der gælder for arbejdet i internationale organisationer. I et vist omfang vil regelkonflikter mellem sådanne forskrifter og offentlighedsloven kunne løses i medfør af bestemmelsen i denne lovs § 7, nemlig såfremt den folkeretlige tavshedsforskrift er »speciel« (dvs. at tavshedspligtens omfang er nærmere præciseret) og ved lov er tillagt gyldighed her i landet. I tilfælde, hvor tavshedspligten følger af en fællesskabsforordning, der er umiddelbar anvendelig, vil denne som følge af rangforholdet mellem fællesskabsretten og national ret under alle omstændigheder gå forud for offentlighedsloven, jfr. herved *Justitsministeriets redegørelse for visse statsretlige spørgsmål i forbindelse med en dansk tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber* (juli 1972) side 66–67 (NTfIR 1971 side 109), samt *Ole Due,* Juristen 1973 side 31 ff. Alt efter dokumentets indhold vil tavshedsforpligtelser i forhold til internationale organisationer endvidere kunne opfyldes ved anvendelse af f. eks. offentlighedslovens § 2, stk. 1, og § 5, nr. 6.

Om nødvendigt vil tavshedspligten derudover kunne sikres overholdt ved anvendelse af undtagelsesadgangen efter lovens § 2, stk. 2, nr. 1. Når det i justitsministeriets bemærkninger til offentlighedslovforslaget om denne bestemmelse uden forbehold fremhæves, at folkeretlige forpligtelser kan være til hinder for, at begæringer om aktindsigt imødekommes, bygger dette på almindelige synspunkter vedrørende forholdet mellem de folkeretlige forpligtelser, der påhviler den danske stat, og intern dansk ret. I dansk juridisk litteratur fremhæves det således ofte, at de retsanvendende myndigheder ved anvendelsen af gældende lovgivning må anlægge den fortolkning, der er bedst egnet til at bringe bestemmelsen i overensstemmelse med bestående traktatmæssige forpligtelser (»fortolkningsreglen«), se f. eks. *Ole Espersen:* Indgåelse og Opfyldelse af Traktater (1970) side 228 ff. og 375 ff., *Alf Ross:* Folkeret (5. udg. 1977) side 77 ff. og *Justitsministeriets redegørelse for visse statsretlige spørgsmål i forbindelse med en dansk tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber* (juli 1972) side 17-18 og side 21 (NTfIR 1971 side 78 og side 80 f.).

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 1, må således antages at indeholde hjemmel for at undtage dokumenter fra offentlighedsordningen, i det omfang dette er påkrævet f. eks. for at opfylde en tavshedspligt, der påhviler danske myndigheder i forhold til EF, og dokumentet ikke er omfattet af en af offentlighedslovens øvrige undtagelsesbestemmelser. Som et andet praktisk eksempel kan nævnes, at den danske regering efter den europæiske menneskerettighedskonventions art. 31, stk. 2, har forpligtet sig til ikke at offentliggøre rapporter fra den europæiske menneskerettighedskommission om sager, hvori den danske stat er part, når disse efter afslutningen af sagens behandling for kommissionen fremsendes til regeringen i forbindelse med sagens forelæggelse for ministerkomiteen. En begæring om på dette stadium at blive gjort bekendt med en sådan rapport måtte derfor afslås efter offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 1, (eller, hvis begæringen var fremsat af den person, der havde indbragt sagen for kommissionen, efter lovens § 10, stk. 1).

Til illustration af, at også folkeretlige kutymer kan være til hinder for udlevering af dokumenter, kan henvises til udenrigsministerens besvarelse af folketingsspørgsmål nr. 552 af 1b Christensen, hvori det bl. a. anføres, at ». . . man også her i landet [må] respektere den praksis, at breve fra [EF] Kommissionen ikke offentliggøres uden dennes indforståelse«, jfr. F.T. 1976/77 2. samling, forhandlingerne, sp. 6868-6870. Der kan i øvrigt henvises til udtalelsen herom i ministeriet for offentlige arbejders skrivelse til udvalget.

2°. Det offentliges kontrol- og planlægningsvirksomhed m.v.

a°. Efter offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 2, kan adgangen til aktindsigt afskæres, for så vidt det findes nødvendigt af væsentlige hensyn til »gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen«.

Bestemmelsen svarer til kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 6, der havde følgende ordlyd:

»*§ 2.* Bestemmelsen i § 1 kommer ikke til anvendelse, hvis adgangen til at få oplysninger ville komme i strid med væsentlige hensyn til . . 6. offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed, påtænkte foranstaltninger inden for afgiftslovgivningen og lignende, for så vidt meddelelse af oplysninger kan befrygtes at modvirke opnåelsen af det med sådan virksomhed tilsigtede formål.«

Om baggrunden for denne undtagelsesadgang og dennes nærmere rækkevidde anførte kommissionen i bemærkningerne til udkastet (betænkningen side 63 f.):

»Denne bestemmelse tager bl. a. sigte på dokumenter, der vedrører påtænkte foranstaltninger inden for afgiftslovgivningen, herunder toldlovgivningen, samt vedrørende valutalovgivningen, lovgivningen om priser eller om eksport og import. Bestemmelsen vil endvidere finde anvendelse på det offentliges virksomhed i forbindelse med eksaminer og andre prøver, idet f. eks. skriftlige opgaver selvfølgelig ikke kan udleveres på forhånd, samt på det offentliges kontrolvirksomhed på en række områder, f. eks. for at hindre kendskab til dokumenter, hvoraf det fremgår, at en revisions- eller kontrolvirksomhed vil blive iværksat.

Når der i bestemmelsen tales om offentlig planlægningsvirksomhed, har man f. eks. haft for øje, at forhåndskendskab til byplanmæssige foranstaltninger vil kunne modvirke en hensigtsmæssig gennemførelse af de foranstaltninger, planlægningen tager sigte på.

Bestemmelsen kan finde anvendelse f. eks. ved rutinemæssige henvendelser fra de revide-rende myndigheder. En sådan henvendelse, der ville kunne medføre ubegrundet skade, hvis den kom til offentlighedens kundskab, og dermed modvirke revisionens arbejdsmuligheder, bør i hvert fald ikke være tilgængelig, før den myndighed, henvendelsen er rettet til, har haft lejlighed til at tage stilling til henvendelsen. Tilsvarende synspunkter gør sig gældende også for udenforståendes henvendelser til de revide-rende myndigheder.«

Bemærkningerne til den nævnte bestemmelse i lovforslaget om offentlighed i forvaltningen er på linie hermed og viser, at bestemmelsen er tænkt anvendt efter de af kommissionen angivne retningslinier, jfr. dog om eksamensvirksomhed nedenfor under pkt. c· vedrørende generalklausulen i § 2, stk. 2, nr. 4.

Bestemmelsen gav ikke anledning til overvejelser under folketingsbehandlingen af lovforslaget.

b°. Undtagelsesadgangen efter § 2, stk. 2, nr. 2, vedrører ikke umiddelbart bestemte typer af oplysninger - som f. eks. § 2, stk. 1, nr. 1 og 2 - men indeholder alene en angivelse af, hvilke hensyn der efter et skøn i det konkrete tilfælde kan berettige til, at aktindsigt nægtes helt eller delvis. Om bedømmelsen af det væsentlighedskrav, der må stilles, henvises til det nedenfor under pkt. 3 anførte.

Anvendelsen af den nævnte undtagelsesadgang synes i praksis kun i begrænset omfang at have givet anledning til mere principielle fortolkningsproblemer.

Om specielt bestemmelsens anvendelse i sager om offentlig planlægning kan der være grund til at understrege, at der i forbindelse med ønsket om at sikre en øget borgerdeltagelse i forbindelse med offentlig planlægningsvirksomhed i de seneste år er sket en meget væsentlig omvurdering af spørgsmålet om offentlighed contra hemmelighed. For så vidt angår den fysiske planlægning synes gennemførelsen af lovene nr. 375 af 13. juni 1973 om lands- og regionplanlægning (§ 12), nr. 376 af samme dato om regionplanlægning i hovedstadsområdet (§ 5) og nr. 287 af 26. juni 1975 om kommuneplanlægning (§ 6) således at måtte medføre, at det nu kun vil være i sjældne undtagelsestilfælde, at der vil foreligge de væsentlige hensyn til gennemførelse af offentlig planlægningsvirksomhed, som er en forudsætning for at udnytte undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 2, på dette område, jfr. således *Bendt Andersen:* Kommuneplanloven med kommentarer (1976) side 62, og m.ere i almindelighed rapportserien »Offenlighed, hemmelighed og medindflydelse i planlægningen« af *Georg Gottschalk og Jens Chr. Tonboe,* der er udgivet i publikationsrækken SBI-byplanlægning, og hvor der indtil nu foreligger bd. 1 (1974) og bd. 2 (1975), samt nærdemokratibetænkningen (nr. 798/1977) side 102 ff.

Forholdet stiller sig på samme måde i forhold til betydelige dele af den såkaldte sektorplanlægning, f. eks. sygehusplanlægning og planlægningen med hensyn til udbygningen af sociale institutioner. I sidstnævnte henseende kan navnlig henvises til socialministeriets cirkulære nr. 96 af 29. april 1977 (særlig pkt. 7) om sociale og sundhedsmæssige udbygningsplaner efter den sociale styrelseslov.

Om de forskellige former for sektorplanlægning henvises i øvrigt til Dansk Miljøret bd. 2 (1977) side 32 ff.

Der kan på denne baggrund være anledning til at fremhæve, at denne omvurdering af spørgsmålet om offentlighed i planlægningen naturligt må mindske behovet for at bringe undtagelsesbestemmelser i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 2, i anvendelse. I praksis synes bestemmelsen da også kun i mere begrænset omfang at blive påberåbt i tilfælde af den nævnte art.

Om bestemmelsens fortolkning for så vidt angår hensynet til offentlig planlægningsvirksomhed skal i øvrigt nævnes, at også andre former for planlægning er omfattet af undtagelsesadgangen.

I en konkret sag, der var indbragt for folketingets ombudsmand, er det således lagt til grund, at dette element i bestemmelsen i princippet også var anvendeligt i forhold til et notat om besparelses-

muligheder på daginstitutionsområdet. Ombudsmanden fandt imidlertid ikke, at der fra socialministeriets side i den pågældende sag var anført omstændigheder, der udgjorde et tilstrækkeligt grundlag for at antage, at det påklagede afslag på begæringen om aktindsigt havde fornøden støtte i den nævnte bestemmelse. I ombudsmandens (utrykte) skrivelse af 1. august 1977 udtales det i forbindelse hermed bl. a. mere almindeligt om bestemmelsens rækkevidde:

»Det fremgår navnlig af bestemmelsens forarbejder, at bestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 2, tager sigte på tilfælde, hvor der er væsentlige behov for at nægte aktindsigt, fordi oplysningerne fra sagen ellers måtte påregnes benyttet til modforholdsregler (eller »unddragelser« o. lign.) af en sådan karakter, at den pågældende offentlige foranstaltning ikke ville kunne gennemføres efter sit formål.

Det følger heraf, at afslag efter den nævnte bestemmelse på en anmodning om aktindsigt som udgangspunkt ikke kan meddeles, efter at de pågældende offentlige foranstaltninger er gennemført.

Det tilføjes, at det er en selvfølge, at den omstændighed, at de pågældende oplysninger eventuelt kan give anledning til en offentlig debat, herunder eventuelt en kraftig modargumentation eller -agitation, som vil vanskeliggøre foranstaltningernes gennemførelse, ikke i sig selv kan begrunde afslag på aktindsigt efter den nævnte bestemmelse, idet det netop efter offentlighedslovens forarbejder er et af aktindsigtens formål at skabe grundlag for en offentlig debat.«

Det kan endvidere nævnes, at økonomiministeriet i et tilfælde har antaget, at undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 2, kunne finde anvendelse på økonomiministerens retningslinier for den pengepolitik, der i en given periode skulle føres, og som var sendt til Danmarks Nationalbank. Undtagelsesbestemmelsen dannede ligeledes grundlag for justitsministeriets afslag på at udlevere den såkaldte »bagmandsrapport«, jfr. *F.O.B. 1973* side 239 og 1974 side 328, der er omtalt nedenfor side 263 ff og side 265.

Om bestemmelsens fortolkning henvises i øvrigt til *kommentaren* side 45 f. samt specielt for så vidt angår skattesager *Ole Bjørn* i Revision og Regnskabsvæsen 1971 side 343.

3°. Hensynet til det offentliges økonomi og forretningsvirksomhed.

a°. Offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 3, giver hjemmel til at undtage dokumenter helt eller delvis, i det omfang adgangen til aktindsigt findes at burde vige for væsentlige hensyn til »det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed«.

Som anført ovenfor side 251 f tilsigtede bestemmelsen i kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 3, principielt at varetage hensynet til både det offentliges og privates økonomiske interesser. Om denne bestemmelses begrundelse og tiltænkte rækkevidde specielt i forhold til det offentlige anførte kommissionen i bemærkningerne til lovudkastet (betænkningen side 63):

»Hvor staten og kommunerne udøver forretningsmæssig eller anden økonomisk virksomhed, medfører hensyn til det offentliges økonomi og navnlig dets stilling som part i kontraktsforhold, at der må gives sådan virksomhed en vis beskyttelse mod offentlighed. Man har ikke ment at burde begrænse bestemmelsen i nr. 3 til alene at omfatte forretningsvirksomhed. Der må således være en vis begrænsning af offentlighedsprincippet, f. eks. med hensyn til afgivne tilbud, køb og salg af fast ejendom og løsøre til brug for de almindelige forvaltningsmyndigheder, optagelse af lån m.v. Også med hensyn til dokumenter vedrørende forhandlinger, som det offentlige fører om løn- og personaleforhold m.v., må offentlighedsprincippet undergives begrænsninger.«

Bemærkningerne til bestemmelsen i offentlighedslovforslagets § 2, stk. 2, nr. 3, svarer ordret hertil, jfr. F.T. 1969/70, tillæg A, sp. 588.

Bestemmelsen ses ikke at have givet anledning til overvejelser under folketingsbehandlingen af lovforslaget.

b°. Som det fremgår af den gengivne motivudtalelse er undtagelsesbestemmelsen i lovens § 2, stk. 2, nr. 3, når bortses fra egentlig forretningsmæssig virksomhed, navnlig tænkt anvendelig for at sikre det offentliges forhandlingsposition i forbindelse med kontraktsindgåelser, herunder også ved forhandlinger med de offentligt ansattes organisationer om løn- og personaleforhold. I praksis synes spørgsmålet om bestemmelsens rækkevidde navnlig at have givet anledning til principielle overvejelser i den sidstnævnte henseende:

I *F.O.B. 1971* side 30 accepterede ombudsmanden således, at en del af et mødereferat fra forhandlinger mellem undervisningsministeriet og Børne- og Ungdomsforsorgens personaleforbund om løn- og arbejdsmæssige forhold for daginstitutionspersonale kunne undtages med hjemmel i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 3. Justitsministeriet afgav under sagen en almindelig redegørelse for bestemmelsens anvendelighed i denne sammenhæng.

I forbindelse med en sag om aktindsigt i dokumenter om omklassificering at tjenestemandsstillinger inden for post- og telegrafvæsenets radioingeniørtjeneste, der ligeledes var blevet indbragt for folketingets ombudsmand, har justitsministeriet senere mere udførligt redegjort for rækkevidden af

undtagelsesbestemmelsen i sådanne tilfælde, jfr. *LA. 1975-543-71.* Det hedder bl. a. i udtalelsen:

»Det er klart forudsat i bemærkningerne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 3, F.T. 1969/70 tillæg A sp. 588, at denne bestemmelse bl. a. indeholder hjemmel for helt eller delvis at meddele afslag på en begæring om at blive gjort bekendt med ». . . dokumenter vedrørende forhandlinger, som det offentlige fører om løn- og personaleforhold m.v. . . .«. Dette svarer til, hvad der er anført i bemærkningerne til den tilsvarende bestemmelse i kommissionsudkastet, offentlighedskommissionens betænkning side. 63.

Ved den nærmere fastlæggelse af bestemmelsens anvendelsesområde i forhold til det nævnte sagsområde kan der imidlertid tiltrænges en vis præcisering af rækkevidden af udtrykket »det offentliges økonomiske interesser«.

I overensstemmelse med de synspunkter, der i øvrigt må anlægges på fortolkningen af denne bestemmelse, kan det ikke antages, at bestemmelsen kun giver adgang til at tilgodese det offentliges umiddelbare økonomiske interesser i forbindelse med den eller de forhandlinger, de aktuelle dokumenter vedrører; også det offentliges økonomiske interesser i forbindelse med senere forhandlinger må anses for omfattet af bestemmelsen. Det må f. eks. være klart, at der i bestemmelsen må være hjemmel til at undtage dokumenter, der vedrører forhandlinger som nævnt i tjenestemandslovens § 46, stk. 2, uanset at den økonomiske ramme for disse forhandlinger allerede ligger fast, hvis sådan undtagelse findes at være af væsentlig betydning for det offentliges forhandlingsposition under senere, tilsvarende forhandlinger.

Efter justitsministeriets opfattelse må det imidlertid endvidere antages, at der med hjemmel i bestemmelsen også kan meddeles afslag på begæringer om aktindsigt, hvis dette er nødvendigt af hensyn til at sikre den offentlige interesse i, at aktuelle eller fremtidige forhandlinger om løn- og ansættelsesforhold kan foregå på et så fyldestgørende grundlag som muligt, selv om dette hensyn kunne hævdes kun mere indirekte at vedrøre »det offentliges økonomiske interesser«. Bestemmelsen må således også antages at indeholde hjemmel for at undtage dokumenter, der under lønforhandlinger m.v. er fremlagt af det offentliges forhandlingsmodpart, hvis en imødekommelse af begæringen ville indebære en nærliggende fare for, at tilsvarende materiale ikke ville blive tilvejebragt under senere forhandlinger, og at det ovenfor nævnte offentlige hensyn som følge heraf ville lide skade af betydning.«

Justitsministeriet understregede afslutningsvis, at spørgsmålet om, hvilken vægt der i et foreliggende tilfælde kan tillægges de ovenfor angivne modhensyn, som tidligere fremhævet beror på en konkret vurdering. Ombudsmanden har i en utrykt skrivelse af 28. januar 1976 givet udtryk for tilslutning til justitsministeriets opfattelse.

De i udtalelsen anførte synspunkter med hensyn til, hvor konkret det offentliges økonomiske interesse skal kunne sættes i relation til den sag, hvis dokumenter begæres udleveret, må tilsvarende kunne finde anvendelse på andre former for det offentliges aftaleindgåelser, i hvert fald hvor der er tale om aftaler, der indgås for en periode, hvorefter genforhandling skal finde sted.

Hvad angår bestemmelsens anvendelse i forhold til det offentliges forretningsvirksomhed bemærkes, at finansministeriet ved bekendtgørelse nr. 159 af 25. marts 1974 i henhold til offentlighedslovens § 2, stk. 4, har undtaget statens indkøbsaftaler fra adgangen til aktindsigt efter lovens § 1, jfr. herved finansministeriets cirkulære nr. 60 af 25. marts 1974, hvor det som begrundelse herfor oplyses, at udlevering af oplysninger om pris- og rabataftaler kan medføre en økonomisk forringelse af det offentliges forretningsvirksomhed.

. Om fortolkningen af bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 3, henvises i øvrigt til *kommentaren,* side 46 f. Om væsentlighedskravet henvises til det nedenfor under pkt. 3 anførte.

c. Generalklausulen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 4.

1°. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, indeholder en angivelse af, hvilke oplysninger der af hensyn til enkeltpersoners forhold samt til beskyttelse af private erhvervsinteresser m.v. kan undtages fra adgangen til aktindsigt. Endvidere kan efter lovens § 2, stk. 2, nr. 1-3, en begæring om aktindsigt afslås, hvis adgangen til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter findes at burde vige for væsentlige hensyn til nærmere angivne offentlige interesser. Herudover er det blevet anset for påkrævet at indsætte en generalklausul i lovens § 2, stk. 2, nr. 4, der giver hjemmel for at nægte aktindsigt i tilfælde, hvor væsentlige hensyn til beskyttelsen af andre interesser end de udtrykkeligt nævnte gør sådan undtagelse påkrævet. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

•>*§2.*

Stk. 2. Bestemmelsen i § 1 er endvidere uanvendelig, hvis adgangen til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter findes at burde vige for væsentlige hensyn til

4) beskyttelse af andre interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.«

En helt tilsvarende undtagelsesadgang var indeholdt i kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 7, og

var i bemærkningerne til udkastet (betænkningen side 64) begrundet i følgende synspunkter:

»*Nr. 7.* Under hensyn til, at man står uden erfaringer vedrørende en offentlighédsordning, har kommissionen anset det for tilrådeligt at indsætte en bestemmelse, hvorefter interesser, som enten ikke egner sig til selvstændig formulering, eller som man ved lovens udformning ikke har kunnet overskue, vil kunne begrunde undtagelse fra offentlighedsprincippet. Man forudsætter, at der kun vil blive gjort brug af den under § 2, nr. 7, foreslåede bestemmelse i tilfælde, hvor hemmeligholdelse af hensyn til det offentliges eller enkeltpersoners interesse klart vil tilsige det.«

I bemærkningerne til offentlighedslovforslaget gav justitsministeriet udtryk for, at man fandt det påkrævet at indsætte en sådan bestemmelse, »hvorefter interesser, der enten ikke egner sig til selvstændig formulering, eller som man ikke ved lovens udformning har kunnet overskue, vil kunne begrunde undtagelse fra offentlighedsprincippet«. Justitsministeriet forudsatte dog samtidig, at der kun ville blive gjort brug af bestemmelsen i tilfælde, hvor hemmeligholdelse af hensyn til det offentliges eller enkeltpersoners interesse er klart påkrævet. Som eksempler på tilfælde, hvor denne forudsætning efter justitsministeriets opfattelse måtte anses for opfyldt, hedder det i bemærkningerne (F.T. 1969/70, tillæg A, sp. 589):

»Som eksempler på tilfælde, hvor bestemmelsen kan finde anvendelse, kan man nævne, at det må være muligt at nægte at give oplysning om, hvad der sker under de forhandlinger, der finder sted i statens forligsinstitution for arbejdsstridigheder. Man må også have adgang til at afvise en begæring om at få lejlighed til at gennemse erklæringer fra folketingsvælgere indleveret i forbindelse med anmeldelse af nye partier, jfr. folketingsvalglovens § 23, idet den enkelte vælger, der deltager i en sådan anmeldelse, må have krav på, at hans deltagelse i anmeldelsen ikke kommer til offentlighedens kendskab. Det må også være muligt at tilsikre personer, der afgiver oplysninger til brug for sociologiske eller andre videnskabelige undersøgelser, diskretion, jfr. herved også bestemmelsen i forslagets § 5, nr. 8, om materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelsen af offentlig statistik. Der vil efter omstændighederne endvidere være behov for at kunne hemmeligholde navnet på anmeldere af overtrædelser af særlovgivningen, jfr. herved § 50, stk. 2, i lov nr. 226 af 11. juni 1954 om almindelig arbejderbeskyttelse, der indeholder regler til sikring af anmelderes anonymitet på dette særlige område; denne bestemmelse må anses opretholdt ved forslagets § 7. Bestemmelsen i nr. 4 vil tillige kunne finde anvendelse på det offentliges virksomhed i forbindelse med afholdelse af eksaminer og andre prøver, idet f. eks. skriftlige opgaver selvfølgelig ikke skal kunne forlanges udleveret på forhånd, ligesom offentligheden også i almindelighed må kunne afskæres fra at gøre sig bekendt med de enkelte besvarelser.«

Justitsministeriet nævnte endvidere, at de i kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 2 og 5, opregnede beskyttelsesinteresser (henholdsvis hensynet til »sædeligheden« og hensynet til »forbrydelsers forebyggelse, opklaring og forfølgning, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning«) i det omfang, undtagelsesbestemmelsen i § 6, stk. 1, ikke finder anvendelse, efter omstændighederne vil kunne tilgodeses efter lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 4 (a.st. sp. 589 f.).

Det er i bemærkningerne til lovforslagets § 5, nr. 2, yderligere anført, at hensynet til samarbejdet mellem regeringens medlemmer i almindelighed vil kunne begrunde, at man med hjemmel i § 2, stk. 2, nr. 4, undtager brevveksling mellem ministre om andre politiske spørgsmål end dem, der omfattes af § 5, nr. 2 (dvs. brevveksling om lovgivning), jfr. F.T. 1969/70, tillæg A, sp. 592.

Nødvendigheden af at indsætte en undtagelsesadgang af den nævnte karakter synes i det store og hele ikke at have været draget i tvivl under folketingsbehandlingen af lovforslaget. Det kan i denne forbindelse nævnes, at bestemmelsen ikke gav anledning til skriftlige spørgsmål til justitsministeren fra det folketingsudvalg, der behandlede forslaget.

2°. Idet der i øvrigt henvises til *kommentaren*, side 47 ff., skal om bestemmelsens nærmere rækkevidde bemærkes følgende:

Der kan være anledning til indledningsvis at fastslå, at den eksemplifikation på bestemmelsens anvendelsesområde, der er givet i forarbejderne, utvivlsomt ikke er udtømmende, men at også andre beskyttelsesinteresser end de nævnte kan komme i betragtning. Tværtimod er forholdet antagelig det, at der næppe på forhånd kan drages absolutte grænser for, hvilke *typer* af interesser der i givet fald vil kunne varetages gennem anvendelse af generalklausulen. I det omfang, der er spørgsmål om at begrænse offentlighedsprincippet af hensyn til interesser, der falder uden for de i lovmotiverne nævnte, vil der dog givetvis blive stillet strengere krav med hensyn til styrken af det aktuelle beskyttelsesbehov. I det hele taget må det i overensstemmelse med forarbejderne lægges til grund, at undtagelse efter bestemmelsen kun kan gøres, *hvor det er klart påkrævet*, jfr. herved fra praksis *F.O.B. 1974* side 328 og *F.O.B. 1976* side 96 (side 103).

En samlet vurdering af de tilfælde, hvor bestemmelsen efter de foreliggende oplysninger har været bragt i anvendelse i praksis, efterlader det indtryk, at den i betydelig udstrækning - til dels med støtte i den ovenfor gengivne motivudtalelse -

er blevet benyttet til at tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådanne er anerkendt ved udformningen af lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig utilstrækkelige. Til illustration af sammenhængen mellem anvendelsesområdet for generalklausulen efter § 2, stk. 2, nr. 4, og lovens øvrige undtagelsesbestemmelser kan nævnes følgende eksempler fra praksis:

a°. Undtagelsesbestemmelserne til beskyttelse af den politiske beslutningsproces (§ 5, nr. 1 og 2): Justitsministeriet gav i den i kapitel IX, B side 230 refererede sag *L.A. 1973-543-30* udtryk for, at man ikke havde bemærkninger til, at økonomiministeriet havde nægtet den såkaldte »perspektivplan 2« udleveret under henvisning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 4. Som der nærmere er redegjort for ovenfor i kapitel IX, a.st. tjener anvendelsen af generalklausulen i tilfælde af denne art til at beskytte den politiske beslutningsproces i situationer, hvor de udtrykkelige undtagelsesbestemmelser herom ikke finder anvendelse. At generalklausulen bl. a. er tiltænkt en rolle i denne henseende er, for så vidt angår brevveksling mellem ministre om politiske spørgsmål, udtrykkeligt tilkendegivet i bemærkningerne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. *2*.

b°. Undtagelsesadgangen for internt arbejdsmateriale (§ 5, nr. 3): I den i *F.O.B. 1975* side 318 refererede sag fandt ombudsmanden ikke at kunne kritisere, at internt arbejdsmateriale, der var afgivet til ombudsmanden i forbindelse med behandlingen af en klage, uanset denne afgivelse var nægtet udleveret under henvisning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 3, idet ombudsmanden som begrundelse herfor bl. a. henviste til, at det ». . . typisk alligevel kunne undtages fra aktindsigt, nemlig efter reglen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 4«. Denne anvendelse af generalklausulen må i så fald også - i hvert fald efter omstændighederne - kunne finde sted i andre tilfælde, hvor afgivelse af internt arbejdsmateriale til udenforstående som led i en sags behandling har været påkrævet, se herom ovenfor side 184 f.

c°. Undtagelsesbestemmelsen for sager indenfor strafferetsplejen (§ 6, stk. 1):

I den i kapitel V side 96 ff. omtalte sag *L.A. 1974-543-54* antog justitsministeriet, at dokumenter, der var fremkommet i forbindelse med en strafferetlig undersøgelse mod en læge i anledning af dennes udtalelser om dødshjælp, for så vidt de ikke var omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, i hvert fald havde kunnet nægtes udleveret med hjemmel i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 4. Justitsministeriet henviste herved til udtalelsen i F.T. 1969/70, tillæg A, sp. 589 f., der er omtalt ovenfor side 260.

Ud fra betragtninger af samme art anså justitsministeriet ligeledes den såkaldte »bagmandsrapport« for omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 4, jfr. herved *F.O.B. 1974* side 328 (side 330), smh. med *F.O.B. 1973* side 239. Ombudsmanden delte ikke justitsministeriets opfattelse, men uenigheden vedrørte alene spørgsmålet, om der i den *konkrete* sag var tilstrækkelig begrundelse for at nægte rapporten udleveret i det begærede omfang, jfr. herved nedenfor side 263 ff.

d°. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 vedrørende forholdet til tavshedspligtsforskrifter:

Justitsministeriet har i flere tilfælde givet udtryk for, at referater af, hvad der er passeret under et tjenstligt forhør for lukkede døre, i det omfang, de ikke måtte kunne nægtes udleveret efter offentlighedslovens § 7 sammenholdt med tjenestemandslovens § 21, stk. 7 og 8, kan undtages efter generalklausulen i § 2, stk. 2, nr. 4, jfr. f. eks. *LA. 1972-54003-80* og *kommentaren*, side 49. Disse udtalelser må dog tillige ses på baggrund af det under c° anførte, jfr. herved bestemmelsen i kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 2, der bl. a. var tænkt anvendt i sager om disciplinærforfølgning sammenholdt med det ovenfor side 260 anførte.

Det er herudover i den citerede motivudtalelse anført, at bestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 4, kan benyttes til at undtage oplysninger, der er meddelt offentlige myndigheder til brug for sociologiske eller andre videnskabelige undersøgelser, ud fra samme hensyn, som for statistiske undersøgelser ligger til grund for undtagelsesadgangen i § 5, nr. 8.

Der kan i denne forbindelse endvidere være anledning til at påpege, at medens offentlighedskommissionen anså eksamensopgaver m.v. for undtaget fra offentlighed efter den til lovens § 2, stk. 2, nr. 2, svarende bestemmelse, er det i den nævnte motivudtalelse anført, at sådanne dokumenter kan undtages efter § 2, stk. 2, nr. 4.

I et vist omfang er det dog også forekommet, at denne undtagelsesbestemmelse er blevet anvendt, uden at det kan siges at være sket til varetagelse af interesser, hvis beskyttelsesværdighed er kommet til udtryk i form af udtrykkelige undtagelsesbestemmelser. Til illustration heraf kan nævnes de i *F.O.B. 1971* side 30 og *F.O.B. 1972* side 68 gengivne sager, hvor ombudsmanden accepterede, at landbrugsministeriet havde nægtet regnskaberne for Landbrugets Finansieringsfond udleveret under henvisning til offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 4, jfr. herved om den førstnævnte af disse sager ovenfor kapitel VII, side 139 (spørgsmålet om regnskaberne havde været under »behandling« i den offentlige forvaltning) og om den sidstnævnte ovenfor side 254 f.

Heller ikke den praksis, indenrigsministeriet tilråder kommunerne at følge med hensyn til be-

gæringer om udlevering af kopier eller afskrifter af *valglister* i kommercielt øjemed eller til brug for hvervekampagner, hvorefter sådanne begæringer bor afslås under henvisning til offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 4, jfr. indenrigsministeriets skrivelse af 3. november 1975 til udvalget, har nogen umiddelbar tilknytning til lovens udtrykkelige undtagelsesbestemmelser. Denne praksis synes dog at have nogen sammenhæng med de synspunkter, som ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 1, stk. 2, og er antagelig herudover begrundet i et ønske om at beskytte privatlivets fred i videre forstand.

At der uden for de i motivudtalelsen nævnte typetilfælde stilles strenge krav med hensyn til begrundelsen for at nægte aktindsigt med hjemmel i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 4, illustreres af *F.O.B. 1976* side 96. Sagen vedrørte spørgsmålet, om direktoratet for arbejdstilsynet og arbejdsministeriet under henvisning til denne bestemmelse havde kunnet afslå en journalists begæring om aktindsigt i nogle manuskripter vedrørende videnskabelige undersøgelser om maleres sundhedstilstand, som af forfatterne - der var ansat ved et offentligt videnskabeligt institut - var indsendt til direktoratet. På tidspunktet for begæringens fremsættelse var manuskripterne endvidere tilsendt redaktionen af Ugeskrift for Læger med henblik på offentliggørelse i tidsskriftet. De hensyn, som eventuelt kunne begrunde et afslag på udlevering af manuskripterne, blev af ombudsmanden sammenfattet på følgende måde:

»1) Hensynet til korrekt information af offentligheden. Jeg har forstået, at der bag direktoratets og ministeriets opfattelse af dette hensyns vægt i den foreliggende sag ligger 2 forskellige betragtninger:

a) Der forelå efter direktoratets og ministeriets opfattelse en vis usikkerhed med hensyn til holdbarheden af rapporternes indhold - en usikkerhed, som eventuelt kunne tænkes fjernet ved rapporternes vurdering af Ugeskrift for Lægers redaktion.

b) Med henblik på at sikre, at offentligheden fik en korrekt opfattelse af undersøgelsesresultaterne, var det af betydning, at landets læger - gennem Ugeskrift for Læger - senest samtidig med den ovrige offentliggørelse var bekendt med undersøgelserne og således ved deres rådgivning m.v. kunne bidrage til at modvirke, at undersøgelsesresultaterne ikke gav anledning til urigtige konklusioner.

2) Et hensyn - af mere generel karakter - til forskningen. Dette hensyn kan formuleres som et hensyn til. at der sikres forskere rimelige arbejdsvilkår derved, at de beskyttes mod en offentliggørelse af forskningsresultater, som de endnu ikke betragter som definitive, og som de derfor ikke er parat til at give fra sig, før de er yderligere bearbejdet enten af den pågældende forsker selv eller i samarbejde med videnskabelige kolleger.«

Det førstnævnte hensyn - hensynet til korrekt information af offentligheden - kunne efter ombudsmandens opfattelse kun tillægges meget begrænset vægt. Det hedder herom i udtalelsen bl. a.:

»Spørgsmålet, om offentligheden skal have aktindsigt i dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning, er et spørgsmål, der principielt må afgøres uafhængigt af, om indholdet af de pågældende dokumenter er rigtigt eller urigtigt. Denne betragtningsmåde er en følge af offentlighedslovens formål, som bl. a. er - af retssikkerhedshensyn m.v. - at skabe en kontrol med, hvilke oplysninger administrationen lægger til grund for sine afgørelser m.v., og det vil bl. a. sige en kontrol med, om dokumenterne er rigtige og fyldestgørende. Offentlighedsloven har herudover bl. a. det formål at sikre, at dokumenter kan indgå i det materiale om samfundsspørgsmål, som danner grundlag for den offentlige debat, bl. a. i pressen. Om offentlighedsordningens nærmere formål kan i øvrigt henvises til betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen, s. 42 ff.

Medens det således uden videre er klart, at bestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 4, ikke kan bringes i anvendelse alene med den begrundelse at afværge en urigtig information til befolkningen, kan det naturligvis ikke afvises, at undtagelsesbestemmelsen kan påberåbes, hvis den urigtige information må påregnes at medføre konkrete skadevirkninger. I betragtning af det snævre indhold, som § 2, stk. 2, nr. 4, har efter såvel sin formulering som sine forarbejder, måtte en forudsætning herfor dog være, at sådanne skadevirkninger dels var forholdsvis nærliggende, dels var væsentlige, dels ikke kunne forventes afværget eller modvirket i væsentlig grad gennem en ledsagende information, der gav udtryk for de forbehold, der måtte tages over for - her - undersøgelsesrapporternes indhold … «.

Som sagen forelå oplyst, fandt ombudsmanden ikke, at der var sikkert grundlag for at antage, at samtlige disse forudsætninger havde været tilstede.

Hvad angår hensynet til at beskytte foreløbige forskningsresultater gav ombudsmanden udtryk for tilslutning til, at dette hensyn er så væsentligt, at det jævnligt vil kunne begrunde en anvendelse af undtagelsesreglen i § 2, stk. 2, nr. 4, og henviste herved til *kommentaren* side 48. I det konkrete tilfælde fandt ombudsmanden imidlertid heller ikke dette hensyn tilstrækkelig vægtigt som forudsætning for anvendelse af den nævnte undtagelsesadgang og lagde herved navnlig vægt på, at manuskripterne på tidspunktet for afgørelsen af aktindsigtsspørgsmålet fremtrådte som endelige og var indsendt til tidsskriftsredaktionen.

Udover det anførte lagde ombudsmanden ved sagens samlede bedømmelse endvidere vægt på, *at* manuskripterne var forelagt en ikke helt lille kreds, herunder offentlige myndigheder, *at* de var indgået som grundlag for administrative overvejelser i direktoratet, og *at* visse oplysninger fra rapporterne var kommet pressen i hænde og havde dannet grundlag for en vis pressedebat. Da spørgsmålet om anvendelsen af offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 4, havde kunnet give anledning til forståelig tvivl, fandt ombudsmanden ikke at burde formulere sin opfattelse som en kritik af direktoratet eller ministeriet.

3 . a. Som det nærmere fremgår af fremstillingen ovenfor under pkt. 2, forudsætter undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 2, at adgangen til aktindsigt kun kan begrænses, såfremt det er nødvendigt til beskyttelse af »væsentlige« hensyn til de interesser, der er angivet i de enkelte klausuler. Endvidere er det efter undtagelsesadgangen i § 2, stk. 1, nr. 2, en betingelse for, at oplysninger om »tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold« kan undtages, at hemmeligholdelse er »af væsentlig økonomisk betydning« for den person eller virksomhed, oplysningerne vedrører. I modsætning hertil er undtagelsesadgangen efter § 2, stk. 1, nr. 1, absolut i den forstand, at den alene forudsætter, at oplysningerne er af den i bestemmelsen angivne karakter, d.v.s. at der er tale om oplysninger vedrørende »enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold«.

I de tilfælde, hvor undtagelsesadgangen beror på en væsentlighedsvurdering, opstår spørgsmålet om, hvorvidt der kan opstilles almindelige retningslinier for skønsudøvelsen.

Indledningsvis bemærkes, at den i bestemmelserne forudsatte interesseafvejning på grundlag af et væsentlighedskriterium indebærer, at der ska| foretages et konkret skøn i hvert enkelt tilfælde, og der må herunder også foretages en konkret vurdering for hvert enkelt dokument for sig, jfr. herved lovens § 2, stk. 3, og nedenfor under pkt. 4. At adgangen til aktindsigt kun kan begrænses af hensyn til *væsentlige* interesser må endvidere antages at indebære, at begæringer om at få oplysninger kun kan afslås, såfremt der er *nærliggende fare* for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning, jfr. offentlighedskommissionens betænkning side 61, *kommentaren,* side 43 og 44, samt ombudsmandens udtalelse i den ovenfor side 258 f. refererede sag, hvor ombudsmanden tilsluttede sig udtalelsen i *kommentaren* herom.

Justitsministeriet har i de sager, der har været forelagt for ministeriet af andre myndigheder med henblik på afgivelse af en vejledende udtalelse om fortolkningen af offentlighedsloven, indtaget det principielle standpunkt ikke at burde give udtryk for nogen stillingtagen til udfaldet af en sådan konkret afvejning af modstående hensyn, idet den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag, må anses for at have de bedste forudsætninger for at træffe afgørelse herom. Justitsministeriet har herved henvist til bemærkningerne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 8, hvor det netop anføres, at den myndighed, der skal træffe afgørelse i sagen, har den bedste forudsætning for bl. a. at foretage den i § 2 omhandlede afvejning af modstående hensyn, jfr. F.T. 1969/70, tillæg A, sp. 594.

Man kan dog rejse det retligt prægede spørgsmål om, hvilke elementer der kan og skal indgå i den skønsmæssige afvejning af de modstående hensyn. Dette spørgsmål har givet anledning til principielle overvejelser i forbindelse med den i *F.O.B. 1974* side 328 refererede sag om udlevering af den såkaldte »bagmandsrapport« til en person, der var omtalt i rapporten. Justitsministeriet havde under henvisning til offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 2 og 4 nægtet den pågældende adgang til at blive gjort bekendt med de dele af rapporten, der vedrørte ham. Problemstillingen i den foreliggende henseende vedrørte følgende forhold:

Efter offentlighedslovens § 10, stk. 1, 2. pkt., er det udtrykkeligt angivet, at spørgsmålet om, hvorvidt en *part* kan nægtes adgang til at blive gjort bekendt med oplysninger i sin sag, skal afgøres på grundlag af en afvejning af på den ene side partens interesse i aktindsigt og på den anden side de afgørende hensyn til offentlige eller private interesser, der kan tale imod aktindsigten.

Det fremgår ikke med samme klarhed af bestemmelsen i § 2, stk. 2, om almindelig offentlighed i forvaltningen, om væsentlighedsbedømmelsen skal foretages abstrakt, dvs. uden hensyntagen til, hvem der har fremsat begæringen om aktindsigt, eller om også den begærendes individuelle interesse i, at anmodningen om aktindsigt efterkommes, skal indgå i vurderingen. Ombudsmanden fandt dog, at såvel formuleringen af indledningsordene i § 2, stk. 2, som almindelige rimelighedsbetragtninger måtte føre til at foretrække det sidstnævnte alternativ og sammenfattede sin opfattelse på følgende måde:

> »Spørgsmålet om aktindsigt i »bagmandsrapporten« må således efter min mening vurderes væsentligt forskelligt efter, om begæring af aktindsigt fremsættes af en person eller virksomhed, hvis forhold er nærmere behandlet i rapporten, eller fremsættes af andre, herunder pressen; i de førstnævnte tilfælde må der efter min mening anlægges vurderinger, der til en vis grad nærmer sig den vurdering, der ville blive anlagt, hvis der var spørgsmål om partsoffentlighed« (side 333).

Denne fortolkning ville således indebære, at der skal foretages en individuel interesseafvejning ikke blot, når en begæring om aktindsigt fremsættes af

en, der er part i sagen, men også ved bedømmelsen af, om der kan gøres undtagelse fra det almindelige offentlighedsprincip, d.v.s. at der i realiteten skal arbejdes med tre - i stedet for to - regelsæt: ét for parterne i en forvaltningssag, ét for offentligheden i almindelighed, herunder navnlig pressen, og ét regelsæt for dem, der har en særlig interesse i at blive gjort bekendt med et foreliggende dokument, uden at denne interesse dog er af en sådan karakter, at de kan anses for parter i sagen.

Justitsministeriet fandt ikke at kunne acceptere en fortolkning af bestemmelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 2, med denne konsekvens og afgav en udførlig redegørelse for problemstillingen. Hovedpunkterne i justitsministeriets argumentation var følgende:

Den nævnte opfattelse har ikke støtte i en objektiv fortolkning af loven. Imod resultatet taler for det første, at en sammenligning af formuleringerne af bestemmelserne i lovens § 2, stk. 2, og § 10, stk. 1, må føre til, at der i loven er gjort udtømmende op med, hvornår der skal foretages en afvejning af på den ene side den begærendes interesse i aktindsigt og på den anden side hensynet til modstående interesse. Også bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 4, synes at kunne tages til indtægt herfor, idet adgangen for vedkommende minister til ved bekendtgørelse generelt at undtage bestemte dokumenttyper eller sagsområder må være uafhængig af den begærendes individuelle interesse i aktindsigt. Dette resultat havde efter justitsministeriets opfattelse også betydelig støtte i det forhold, at det er almindelig antaget, at offentlighedslovens regler om partsoffentlighed er uanvendelige i sager om gennemførelse af generelle forskrifter eller foranstaltninger, idet det aldrig havde været antydet, at de af foranstaltningerne berørte personer eller virksomheder skulle have en videregående adgang til aktindsigt end f. eks. pressen.

Endvidere fremhævede justitsministeriet, at den af ombudsmanden anlagte fortolkning i væsentlig grad ville vanskeliggøre forvaltningsmyndighedernes tilrettelæggelse af arbejdet med mere generelt prægede sager (udarbejdelse af administrative forskrifter, generelt planlægning og lignende). Hvis fortolkningen accepteredes, ville det kun i begrænset omfang være muligt for den myndighed, der forestår behandlingen af en sådan sag, på forhånd at tage stilling til, i hvilket omfang foreliggende materiale på bestemte stadier af sagens behandling skal anses for undergivet offentlighedens adgang til aktindsigt, og eventuelt tilkendegive en sådan stillingtagen over for andre implicerede myndigheder ved »fortroligt«-stempling eller anden påtegning på bilagsmaterialet ved høring af side- eller underordnede myndigheder.

Der pegedes endvidere på, at den af ombudsmanden anlagte fortolkning ville indebære en væsentlig udvidelse af de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed efter offentlighedsloven skulle være forpligtet til at udlevere materiale, hvis offentliggørelse ville være retsstridig, og justitsministeriet gav udtryk for betænkelighed over for denne konsekvens.

På baggrund af det anførte fandt justitsministeriet, at det rejste fortolkningsspørgsmål vedrørende rækkevidden af bestemmelserne i offentlighedslovens kapitel 1 var af en sådan betydning for administrationen af lov om offentlighed i forvaltningen, og de principielle betænkeligheder over for en mere vidtgående fortolkning af en sådan vægt, at spørgsmålet burde finde sin endelige afgørelse ved dom.

Justitsministeriet sendte samtidig en kopi af brevvekslingen til udvalget med anmodning om, at den problemstilling, det rejste fortolkningsspørgsmål vedrører, inddrages i udvalgets overvejelser, således at spørgsmålet på længere sigt kan finde sin endelige afklaring i forbindelse med lovrevisionen.

Uanset det anførte fandt ombudsmanden at burde opretholde sin opfattelse vedrørende det nævnte spørgsmål og anførte herom:

»Af de grunde, som jeg har anført i min redegørelse af 12. august 1974, mener jeg at burde opretholde mit dér indtagne standpunkt. Min opfattelse er efter min mening vel stemmende med affattelsen af lovens § 2, stk. 2 (jfr. formuleringen: ». . . hvis adgangen til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter findes at burde vige for væsentlige hensyn til . . .«). Som anført i redegørelsen mener jeg, at rimelighedsbetragtninger taler i samme retning, og jeg skal i forbindelse hermed pege på, at man efter min mening heller ikke i øvrigt bør komme helt uden om en individualiserende bedømmelse ved anvendelse af undtagelsesreglerne i lovens § 2, stk. 2, idet de modhensyn vedrørende aktindsigt, der anføres i bestemmelsen, efter min mening ikke kan bedømmes på en meningsfuld måde uden enhver hensyntagen til, hvem en eventuel aktindsigt indrømmes, og hvorledes den pågældende må påregnes at ville udnytte aktindsigten. Jeg finder, at bestemmelsen i lovens § 2, stk. 4, som ministeriet har påberåbt sig, må være uden afgørende betydning for det foreliggende spørgsmål; at vedkommende minister med hjemmel i denne lovbestemmelse ud fra visse gennemsnitsbetragtninger kan fastsætte bestemmelser om, at sagsområder eller arter af dokumenter skal være generelt undtaget for aktindsigt, begrunder efter min mening næppe nogen slutning om, hvorledes undtagelsesreglerne i § 2, stk. 2, skal anvendes, så længe sådanne bestemmelser ikke er fastsat. - I øvrigt er det diskuterede spørgsmål vel af forholdsvis »teoretisk« karakter, dels fordi undtagelsesreglerne er så elastisk affattet, som tilfældet er, dels fordi aktindsigt kan og efter omstændighederne bør indrømmes, selv om undtagelsesreglerne er anvendelige, og myndigheden ved en stillingtagen

til et spørgsmål herom må tage vægten af ansøgerens interesse i aktindsigt i betragtning.«

Det rejste spørgsmål er endvidere berørt i den i *F.O.B. 1975* side 107 omtalte sag vedrørende en ejers adgang til hos et huslejenævn at få oplyst, om der er indgået fremlejeaftaler med hensyn til lejligheder i ham tilhørende ejendomme. Ombudsmanden udtalte i denne sag bl. a.:

»Som anført i min beretning for 1974, s. 340, er det endvidere min opfattelse, at man ved bedømmelsen af de hensyn mod aktindsigt, som nævnes i lovens § 2, bør tage hensyn til, hvem der er spørgsmål om at indrømme aktindsigt. I den foreliggende sag er det praktiske spørgsmål, om aktindsigt kan nægtes efter § 2, stk. 1, nr. 1; ved en stillingtagen til dette spørgsmål kommer det efter min mening i betragtning, at de hensyn, der begrunder undtagelsesreglen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 1, ikke har vægt i forhold til ejeren, når der er spørgsmål om meddelelse af oplysninger, som han (i forhold til udlejeren) har krav på efter den udtrykkelige bestemmelse i boligreguleringslovens § 66. stk. 1 (oplysning om, hvem fremlejeren er, og oplysning om fremlejevilkårene).«

Justitsministeriet havde i en vejledende udtalelse fastholdt sin opfattelse fra den tidligere sag (jfr. i øvrigt om sagen ovenfor side 254).

Det er bemærkelsesværdigt, at ombudsmanden også i den sidstnævnte sag har videreført kravet om en individualiserende praktisering af undtagelsesbestemmelserne i lovens § 2, idet undtagelsesadgangen efter § 2, stk. 1, nr. 1 - som denne sag alene vedrørte - er absolut og derfor ikke bygger på den væsentlighedsvurdering, som var. baggrunden for, at spørgsmålet blev rejst i relation til bestemmelserne i lovens § 2, stk. 2.

Det skal endelig bemærkes, at spørgsmålet så vidt vides ikke har været forelagt domstolene til afgørelse, og at retsstillingen derfor ikke kan anses for afklaret.

Om de krav. der i øvrigt generelt må stilles til praktiseringen af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 2, kan det være nærliggende at henvise til følgende udtalelse i ombudsmandssagen om »bagmandsrapporten« (F.O.B. 1974 side 328 (340 f.)):

»Jeg finder i denne forbindelse at burde pege på den bestående almindelige risiko for, at de meget generelt formulerede undtagelsesregler i offentlighedslovens § 2, stk. 2, herunder navnlig reglen vedrørende nr. 4 (». . . beskyttelse af andre interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet«), kan føre til en betænkelig udvanding af offentlighedslovens hovedprincip. Denne risiko må efter min mening imødegås, dels ved en forholdsvis stram fortolkning af undtagelsesreglerne, jfr. herved offentlighedskommissionens betænkning nr. 325/1963, side 61, (». . . oplysning kun kan nægtes, hvor der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning«) og Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 589, hvorefter afslag på aktindsigt efter nr. 4 forudsætter, at der foreligger »tilfælde hvor hemmeligholdelse af hensyn til det offentliges eller enkeltpersoners interesse er klart påkrævet«, dels ved at der i forbindelse med kontrol med lovens overholdelse, bl. a. fra ombudsmandsinstitutionens side, fordres en konkretiseret og solid begrundelse for vedkommende myndigheds afslag på aktindsigt.«

b. Offentlighedsloven indeholder ingen bestemmelse om, at den hvis interesser kan være til hinder for offentlighed, kan eller skal høres inden vedkommende myndighed tager stilling til, om den pågældende interesse er så væsentligt, at en begæring om aktindsigt må afslås. I kommissionsudkastets § 2, stk. 4, var det derimod bestemt, at vedkommende myndighed, forinden afgørelse om meddelelse af oplysninger træffes, »kan . . . indhente en udtalelse fra den, hvis interesser kan være til hinder for, at oplysningerne meddeles,« jfr. herved betænkningen side 61 f., hvor det bl. a. nævnes, at kommissionen havde overvejet at stille forslag om en obligatorisk høring, men undladt dette på grund af de administrative vanskeligheder ved en sådan ordning. Bestemmelsen i kommissionsudkastets § 2, stk. 4, blev udeladt af regeringsforslaget om offentlighed i forvaltningen som overflødig, jfr. F.T. 1969/70, tillæg A, sp. 590.

Under folketingsbehandlingen af offentlighedslovforslaget blev der rejst spørgsmål om indførelse af en obligatorisk høringsforskrift, men en sådan regel anså justitsministeriet ikke for hensigtsmæssig, antagelig navnlig fordi den ville kunne bidrage til generelt at forhale behandlingstiden for aktindsigtssager, jfr. herved F.T. 1969/70, tillæg B, sp. 2067-70.

I overensstemmelse med et tilsagn til folketingsudvalget indeholder justitsministeriets vejledning derimod en anvisning på i tvivlstilfælde at høre den, hvis interesser kan være til hinder for, at aktindsigt meddeles, jfr. vejledningens pkt. 19 og F.T. 1969/70, tillæg B, sp. 2057.

Undladelse af en sådan forudgående høring af interesserede er i et vist omfang blevet kritiseret af folketingets ombudsmand, se til illustration *F.O.B. 1975* side 124.

Om betydningen af diskretionsforbehold henvises til *kommentaren* side 39 f. og F.T. 1969/70, tillæg B, sp. 2079-84.

4. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 3, har følgende ordlyd:

»Stk. 3. Omfattes kun en del af et dokument af bestemmelserne i stk. 1 og 2, skal den pågæl-

dende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.«

En tilsvarende ekstraheringspligt fulgte af bestemmelsen i kommissionsudkastets § 2, stk. 3, jfr. betænkningen side 64 f., og var ligeledes indeholdt i partsoffentlighedslovens § 2, stk. 2, jfr. F.T. 1963/64, tillæg A, sp. 1352, hvor det som begrundelse for reglen hedder:

»*Til stk. 2.* Det kan forekomme, at de hensyn, der er til hinder for partsoffentlighed, kun gør sig gældende med hensyn til enkelte afsnit af et dokument. Det foreslås derfor udtrykkeligt fastsat, at parten i sådanne tilfælde ikke kan nægtes adgang til at blive gjort bekendt med den øvrige del af dokumentet, f. eks. ved ekstrakt-afskrift.«

Bestemmelsen er hverken nærmere omtalt i bemærkningerne til offentlighedslovforslaget eller under folketingsbehandlingen af dette lovforslag.

Som anført ovenfor under pkt. 3 indebærer denne bestemmelse tillige, at afgørelsen af, hvorvidt en begæring om aktindsigt kan imødekommes, må træffes for hvert enkelt dokument i sagen for sig, jfr. herved *kommentaren* side 44 og *F.O.B. 1971* side 37.

I tilfælde, hvor en større del af sagens dokumenter, herunder dele af dokumenter, undtages fra aktindsigt i medfør af § 2, vil de dokumenter eller dele heraf, der bliver tilbage, ofte kun give et begrænset og tilfældigt grundlag for at bedømme sagen. Dette forhold kan dog næppe i sig selv anses som en tilstrækkelig begrundelse for at undtage samtlige sagens dokumenter fra aktindsigt, jfr. herved ombudsmandens udtalelse i den ovenfor nævnte sag om »bagmandsrapporten« *{F.O.B. 1974* side 328), hvor det hedder:

»Den omstændighed, at der kun kan blive spørgsmål om aktindsigt med hensyn til de afsnit i rapporten, der vedrører (A's) forhold, og muligvis kun dele heraf (jfr. lovens § 2, stk. 3), kan vel medføre, at den aktindsigt, der gives, ud fra flere synspunkter bliver af mindre tilfredsstillende karakter, også for de udleverede afsnits vedkommende, og eventuelt bibringer læseren en opfattelse af indholdet, som ikke er dækkende. Dette forhold kan imidlertid efter min mening ikke anføres med afgørende vægt imod, at der gives aktindsigt. Det er noget typisk, at en delvis aktindsigt i overensstemmelse med princippet i lovens § 2, stk. 3, giver et i nogen grad skævt indtryk. Denne omstændighed kan efter min mening kun 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« (jfr. Eilschou Holm i Ugeskrift for Retsvæsen 1970, side 158) og formentlig herudover i tilfælde, hvor den indebærer en klart vildledende information.«

Det er i *kommentaren* side 40 f. med henvisning til udtalelser i den juridiske litteratur antaget, at myndighederne i tilfælde, hvor en begæring om aktindsigt ikke fuldt ud kan imødekommes, som regel udtrykkeligt må gøre den pågældende bekendt med, at et eller flere dokumenter er tilbageholdt i henhold til § 2, stk. 1 og 2. Dette antages dog ikke at gælde i tilfælde, hvor det må anses for påkrævet at hemmeligholde selve eksistensen af et eller flere dokumenter, idet der i så fald typisk vil være hjemmel til i det hele at afslå begæringen om aktindsigt, jfr. herved også *kommentaren* side 44 og den netop gengivne ombudsmandsudtalelse.

Ombudsmanden har i den i *F.O.B. 1971* side 37 nævnte sag, hvor en begæring om partsoffentlighed kun var imødekommet delvist, udtalt, at den pågældende burde have været orienteret om, at nogle dokumenter var tilbageholdt i medfør af partsoffentlighedslovens § 2, stk. 1.

Også i andre tilfælde, hvor dokumenter undtages fra adgangen til aktindsigt - f. eks. i medfør af § 5 - bør der - i hvert fald i et vist omfang - gives orientering herom, jfr. iøvrigt om spørgsmålet nedenfor i kapitel XII.

5. På sagsområder, hvor bestemmelserne i offentlighedslovens § 2 i almindelighed vil indebære, at begæringer om aktindsigt må afslås - enten fordi de enkelte sager vedrører enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold, eller fordi en konkret afvejning af modstående hensyn efter lovens § *2,* stk. 1, nr. 2, eller stk. 2, normalt, fører til, at meddelelse af oplysninger vil være forbundet med væsentlige betænkeligheder - vil det af administrative grunde være praktisk, at myndighederne generelt kan afslå begæringer herom. Af hensyn hertil indeholder offentlighedslovens § 2, stk. 4, følgende bestemmelse:

»Stk. 4. Vedkommende minister kan bestemme, at sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelserne i stk. 1 og 2 i almindelighed vil medføre, at begæring efter § 1 må afslås, skal være undtaget fra bestemmelsen i § 1.«

Bestemmelsen svarer til kommissionsudkastets § 2, stk. 2, jfr. om denne bestemmelse offentlighedskommissionens betænkning side 62. Om rækkevidden af bemyndigelsesadgangen hedder det nærmere i bemærkningerne til offentlighedslovforslaget (F.T. 1969/70, tillæg A, sp. 590):

»På specielle forvaltningsområder vil der kunne opstilles grupper af sager eller dokumenter, inden for hvilke nogle af bestemmelserne i stk. 1 eller 2 oftest vil udelukke krav på oplysninger, f. eks. dokumenter om landets forsvarsberedskab, dokumenter i familieretlige sager

eller sager om sociale ydelser o.s.v. For at lette lovens anvendelse i praksis har man i overensstemmelse med kommissionsudkastet optaget en bestemmelse, der giver vedkommende minister adgang til at fastsætte, at de pågældende dokumenter eller sagsområder skal være undtaget fra lovens § 1. Det forudsættes, at denne hjemmel kun vil blive udnyttet i det omfang, praktiske hensyn taler derfor. Sådanne undtagelsesbestemmelser må forventes at blive forholdsvis detaillerede og derfor uegnede til optagelse i loven. Bestemmelserne forudsættes udfærdiget efter forhandling med justitsministeriet, således at der herigennem kan ske en koordinering af undtagelsesbestemmelserne på de forskellige forvaltningsområder.«

Idet der om bestemmelsens nærmere fortolkning henvises til *kommentaren* side 49 f. samt ovenfor i kapitel V side 97 f, skal i denne forbindelse alene bemærkes følgende:

Det er ikke i bestemmelsen udtrykkeligt tilkendegivet, i hvilken form bemyndigelsen i givet fald kan udnyttes, men det må anses for underforstået, at det kun kan ske *generelt ved bekendtgørelse,* jfr. herved justitsministeriets vejledning under pkt. 20 samt *F.O.B. 1972* side 68 (side 71).

Genstanden for en bekendtgørelse efter § 2, stk. 4, bestemmes i lovteksten som »sagsområder eller arter af dokumenter«. Denne angivelse er i den juridiske litteratur ikke anset for udtømmende, idet det er antaget, at bemyndigelsen også kan udnyttes i den form, at *hele organer* undtages fra lovens anvendelsesområde, jfr. således *Eilschou Holm,* U.f.R. 1970 B, side 151 og *kommentaren* side 50.

Som anført ovenfor i kapitel V a.st har bestemmelsen i offentlighedsloven hidtil kun været bragt i anvendelse 2 gange:

Ved bekendtgørelse nr. 159 af 25. marts 1974 har finansministeren fastsat, at bestemmelsen i § 1 ikke kommer til anvendelse »på dokumenter, der vedrører indkøbsaftaler, der er eller agtes indgået af statslige myndigheder«. Baggrunden for udfærdigelsen af bekendtgørelsen er nærmere beskrevet i finansministeriets cirkulære nr. 60 af 25. marts 1974. Endvidere har arbejdsministeriet ved bekendtgørelse nr. 73 af 4. marts 1977 undtaget dokumenter i sager om varsling i forbindelse med afskedigelser af større omfang i henhold til reglerne i lov nr. 38 af 26. januar 1977 samt i et vist omfang dokumenter som led i arbejdsmarkedsundersøgelser.

Det fremgår dog af handelsministeriets og boligministeriets høringssvar til udvalget, at udarbejdelse af yderligere bekendtgørelser har været overvejet dels i relation til erhvervsstøtte- og visse autorisationssager dels i relation til boligstøttesager. Endvidere har generaldirektoratet for post- og telegrafvæsenet som anført i skrivelsen til udvalget rejst spørgsmål over for justitsministeriet om med hjemmel i § 2, stk. 4, generelt at undtage dokumenter i sager om omklassificering af tjenestemandsstillinger. Spørgsmålet om udfærdigelse af sådanne bekendtgørelser har også i enkelte andre tilfælde været rejst over for justitsministeriet.

Der kan i denne forbindelse være anledning til at henlede opmærksomheden på, at spørgsmålet om udfærdigelse af bekendtgørelser efter § 2, stk. 4, efter justitsministeriets opfattelse i almindelighed har burdet afvente tilvejebringelsen af tilstrækkeligt erfaringsgrundlag, jfr. herved vejledningens pkt. 20.

C. Fremmed ret.

1. Norge.

a. Den norske offentlighedslovs § 6 indeholder en undtagelsesadgang begrundet i dokumenters indhold, der har væsentlige lighedspunkter med bestemmelsen i den danske lovs § 2. Den pågældende bestemmelse har følgende ordlyd:

»*§ 6* Unntatt fra offentlighet er videre:

1. Dokumenter som inneholder opplysning om noe som er av betydning for rikets sikkerhet, forholdet til fremmede makter, internasjonale organisasjoner eller landets forsvar.

2. Dokumenter hvor unntak er påkrevet

a) av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av statens eller kommunenes økonomi-, lønns- og personalforvaltning,

b) fordi offentlighet ville motvirke offentlige kontroll- og reguleringstiltak eller andre nødvendige pålegg eller forbud, eller medføre fare for at de ikke kan gjennomføres.

3. Dokumenter som angår eller berører den enkeltes personlige forhold av enhver art, med mindre vedkommende samtykker i at slike dokumenter gjøres kjent.

4. Dokumenter som inneholder opplysninger om tekniske innretninger og framgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.

5. Dokumenter i saker angående ansettelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste. Unntaket gjelder ikke søkerliste.

6. Anmeldelser, rapporter og andre dokumenter i anledning av overtredelse av gjeldende lovgivning.

7. Besvarelser til eksamener og lignende prøver, samt innleverte utkast til konkurranser o.l.

8. Dokumenter utarbeidet i forbindelse med de årlige statsbudsjetter og langtidsbudsjetter.

Når et saksdokument er unntatt fra offentlighet, kan hele saken unntas fra offentlighet dersom de øvrige saksdokumenter vil gi et åpenbart misvisende bilde av saken og offentlighet kan skade samfunnsmessige eller private interesser.«

En i princippet tilsvarende undtagelsesbestemmelse var indeholdt i forvaltningskomitéens lovud-

kast § 12, jfr. herved komitéens innstilling side 456 sammenholdt med side 438 ff. Bestemmelsen i den gældende lovs § 6, der svarer til § 6 i det af regeringen fremsatte lovforslag, er dog udformet på grundlag af bestemmelsen i § 8 i offentlighetsutvalgets lovudkast, jfr. nærmere udvalgets innstilling side 96, sammenholdt med side 92, og ot.prp. nr. 70 (1968/69) side 48, sammenholdt med side 40 ff. Behovet for en undtagelsesadgang efter de i lovbestemmelsen indeholdte retningslinier synes ikke at have været draget i tvivl under stortingsbehandlingen. Det fremgår derimod af justiskomiteens innstilling, at der har været stærk tvivl om rimeligheden af at opretholde adgangen efter § 6, stk. 2, til at undtage samtlige dokumenter i en sag, uanset at kun enkelte af dokumenterne er omfattet af undtagelsesklausulerne i stk. 1, jfr. Inst. 0 XIV (1969/70) side 10f. Herudover synes det navnlig at have været undtagelsesadgangen for ansættelses- og forfremmelsessager (§ 6, nr. 5) og for statslige budgetter m.v. (§ 6, nr. 7), der gav anledning til overvejelser, jfr. a.st. side 12 f.

b. Ved gennemgangen af rækkevidden af den nævnte undtagelsesbestemmelse i den norske offentlighedslovs § 6 med henblik på en sammenligning med retstilstanden her i landet synes det at være af større interesse at beskrive de almindelige principper, der ligger til grund for udformningen af undtagelsesadgangen, herunder de beskyttede interessers art, fremfor at foretage en detailleret undersøgelse af de enkelte undtagelsesklausulers konkrete rækkevidde.

Det er således klart, at undtagelsesbestemmelsen i den norske offentlighedslovs § 6 på en række centrale punkter adskiller sig fra den tilsvarende bestemmelse i den danske offentlighedslovs § 2.

Der kan for det første være anledning til at påpege, at der i lovteknisk henseende er en væsentlig forskel med hensyn til de principper, der ligger til grund for undtagelsesklausulernes nærmere udformning. Medens den danske lovbestemmelse - når bortses fra undtagelsesadgangen efter § 2, stk. 1, nr. 1, om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold - alene indeholder en mere abstrakt angivelse af de relevante beskyttelseshensyn, hvis vægt må afgøres i hvert enkelt tilfælde på grundlag af en konkret vurdering, og hvis begrænsning af offentlighedsprincippet derfor kan variere ikke blot fra sagsområde til sagsområde, men fra sag til sag, er undtagelsesklausulerne i den norske lovbestemmelse mere absolut formuleret ved, at enten oplysninger af nærmere angiven karakter eller bestemte dokumenttyper, herunder dokumenter i bestemte sagstyper, ikke er undergivet aktindsigt. Til den førstnævnte kategori, hvor alene *oplysningens beskaffenhed* er afgørende, må henregnes bestemmelserne i § 6, nr. 1, 3 og 7. Det er i disse tilfælde principielt uden betydning, om der efter et konkret skøn er behov for hemmeligholdelse, men dette forhold udlignes dog nok i nogen grad ved, at myndighederne antages kun at burde nægte dokumenter udleveret, når der er rimelig grund til det, jfr. herved justisdepartementets vejledning side 19 f. Det er herudover antaget, at de fleste af undtagelserne i § 6 som følge af deres formulering indebærer, at adgangen til hemmeligholdelse bortfalder, hvis der efter nogen tid ikke længere er behov for at gøre undtagelse af hensyn til de interesser, bestemmelserne varetager, jfr. således *Frihagen*, Offentlighedsloven med kommentarer (2. udg. 1974) side 245. Dette følger for så vidt også af bestemmelsen i lovens § 7, hvorefter regeringen kan træffe afgørelse om, at dokumenter, som omfattes af § 6, skal være offentlige, når det på grund af den forløbne tid eller af andre årsager er åbenbart, at de hensyn, som har begrundet undtagelsen fra offentlighed, ikke længere er til stede.

Til den anden kategori hører undtagelserne i § 6, nr. 5, 6 og 8, der navnlig for de førstnævnte bestemmelsers vedkommende reelt er udtryk for, at hele sagsområder falder uden for adgangen til aktindsigt. Det er derfor i disse tilfælde - også når henses til undtagelsernes art - mest nærliggende at sammenligne med undtagelsesadgangen efter den danske offentlighedslovs §§ 5 og 6. De nævnte undtagelsesbestemmelser i den norske lov er i øvrigt omtalt henholdsvis i arbejdsgrupperapporterne om ansættelses- og forfremmelsessager (nedenfor side 386 f) og om sager inden for strafferetsplejen (nedenfor side 406 f) samt i kapitel IX B om den politiske beslutningsproces (side 230 f.).

En konkret vurdering af behovet for hemmeligholdelse er alene foreskrevet i den norske offentlighedslovs § 6, nr. 2 (a) og (b) (samt nr. 4,). Omend betingelserne for at gøre undtagelse efter nr. 2 er beskrevet forskelligt (»påkrevet« ctr. »vige for væsentlige hensyn«), er der næppe i denne henseende nogen væsentlig forskel på retstilstanden, jfr. herved *Frihagen*, a.st. side 256 om fortolkningen af udtrykket »påkrevet« og ovenfor side 263 om væsentlighedsvurderingen efter den danske lovs § 2, stk. 2.

Der kan dernæst være anledning til at fremhæve, at den norske offentlighedslov ikke indeholder en til den danske lovs § 2, stk. 3, svarende bestemmelse. Forholdet er derfor efter norsk ret det, at et dokument kan undtages i sin helhed, selv om kun enkelte af de oplysninger, det indeholder, er omfattet af undtagelsesadgangen, jfr. herved *Frihagen*, a.st. side 247 f. og vejledningen side 21, hvor det fremhæves, at det efter omstændighederne kan være rimeligt, at myndighederne foretager ekstrahering.

Bestemmelsen i lovens § 6 bygger på en forudsætning om, at behovet for undtagelse skal vurderes for hvert dokument for sig. Dette kan for så vidt siges at være kommet til udtryk i lovens § 6, stk. 2, hvorefter hele sagen kan undtages fra offentlighed, når et eller flere dokumenter må nægtes udleveret »dersom de øvrige saksdokumenter ville gi et åpenbart misvisende bilde av saken og offentlighet kan skade samfunnsmessige eller private

interesser«. Begrundelsen for denne videregående undtagelsesadgang, der ikke har noget direkte modstykke i den danske offentlighedslov, sammenfattes i ot.prp. nr. 70 (1968/69) side 43 på følgende måde:

> »Det kan tenkes at i en sak vil enkelte dokumenter være unntatt fra offentlighet, mens andre ikke er det. Det vil da kunne oppstå den situasjon at de dokumenter som skulle være offentlige gir et ufullstendig eller i enkelte tilfel-1e direkte misvisende bilde av saken. I tilfelle hvor de dokumenter som ikke faller inn under noen unntaksbestemmelse vil gi et misvisende bilde av saken, kan det være uheldig at disse blir kjent. Det kan gi anledning til kritikk bygget på ufullstendig eller kanskje uriktig grunn-1ag, noe som kan være uheldig både for administrasjonen og for partene i saken.
>
> Det bør tilføyes at i tilfælde hvor offentlighetsprinsippet medfører at allmennheten vil få et misvisende bilde av saken, svikter selve begrunnelsen for prinsippet. Allmennheten får i disse tilfelle nettopp ikke ført den kontroll med administrasjonen som prinsippet forutsetter, og heller ikke får den de informasjoner som ellers skulle følge av prinsippet.«

Et flertal i justiskomitéen ville helt lade bestemmelsen udgå under henvisning til, at den »gir et hvilket som helst offentlig organ en altfor vidtgående mulighet for å gjøre loven illusorisk på mange områder«, jfr. Innst. O XIV (1969/70) side 10. Undtagelsesadgangen blev dog opretholdt, men betingelserne for at anvende den skærpet i forhold til regeringsforslaget ved indsættelse af ordet »åpenbart«. Der henvises om bestemmelsen til vejledningen side 17 og 31 samt *Frihagen,* a.st. side 304 ff.

En til den danske lovs § 2, stk. 4, svarende bemyndigelsesbestemmelse findes i den norske lovs § 11, stk. 2, der har følgende ordlyd:

> »*Stk. 2.* På områder hvor det overvejende antall dokumenter vil være unntatt fra offentlighet etter regiene i §§ 5 og 6, kan Kongen gi forskrifter om at alle dokumenter av vedkommende art, i vedkommende slag saker eller i vedkommende forvaltningsgren skal være unntatt fra offentlighet.«

Ved kgl. resolution af 11. juni 1971 er der med hjemmel i denne bestemmelse fastsat regler om lovens rækkevidde i forhold til nærmere angivne myndigheder og sagsområder, og det er heri bl. a. bestemt, at toldvæsenets journaler og sagsområder - med visse undtagelser - ikke er undergivet adgangen til aktindsigt.

Det er i denne forbindelse også af interesse at nævne, at regeringen efter lovens § 11, stk. 1, er bemyndiget til at fastsætte nærmere regler om lovens gennemførelse og herunder om, hvilke sagsområder eller dokumenter, som i henhold til §§ 5 og 6 skal være undtaget fra offentlighed. Denne bemyndigelsesadgang, der giver mulighed for i tvivlstilfælde at præcisere rækkevidden af undtagelsesklausulerne i lovens § 6, har ikke hidtil været udnyttet. Det bemærkes herved, at det ved udarbejdelsen af forskrifterne har været tilstræbt at begrænse undtagelser og særregler mest muligt, jfr. *Frihagen,* a.st. side 377 med henvisninger.

c. Hvad angår arten af de interesser, der værnes ved undtagelsesbestemmelsen i den norske offentlighedslovs § 6, er det som i relation til den danske lovs § 2 naturligt at sondre mellem private og offentlige interesser. I førstnævnte henseende er beskyttelseshensynene nærmere opdelt på privatlivets fred (nr. 3) og private erhvervsmæssige interesser, for hvilke hemmeligholdelse er af konkurrencemæssig betydning (nr. 4), ligesom også undtagelsesadgangen efter nr. 7 for eksamensbesvarelser m.v. må henregnes hertil, idet bestemmelsen først og fremmest tager sigte på at beskytte den studerende, jfr. herved Innst. O XIV (1969/70) side 14 f. De to førstnævnte bestemmelser har stort set samme rækkevidde som bestemmelserne i den danske lovs § 2, stk. 1, nr. 1 og 2. Om bestemmelsernes nærmere rækkevidde henvises til *Frihagen,* a.st. side 258 ff. og side 272 ff. Der kan være anledning til at bemærke, at specielt rækkevidden af undtagelsesadgangen for privatlivets fred i § 6, nr. 3, er meget udførligt behandlet i norsk ret ikke blot i den juridiske litteratur (særlig *Frihagen,* a.st. side 258 ff.), men også i det norske justisdepartements vejledning (side 27 ff.). Gennemgangen af denne bestemmelses anvendelsesområde er af betydelig interesse til belysning af rækkevidden af den tilsvarende bestemmelse i den danske offentlighedslov, jfr. herved *Niels Eilschou Holm* i U.f.R. 1975 B side 354 f. Særlig interesse frembyder afgrænsningen af udtrykket »personlige forhold«, der efter vejledningen bør fastlægges efter følgende retningslinier, jfr. a.st. side 28 ff.:

> »Hva ligger det så i at et forhold er »personlig«? For det første må dette være noe som gjelder en persons (et menneskes) forhold. For det annet må dette forhold ha karakter av å være noe som er personlig i den forstand at det ikke vedkommer allmennheten, men bare vedkommende selv, hans nærmeste og eventuelt myndighetene. Opplysninger av helt notorisk og ailment kjent karakter, vil det dog neppe være naturlig å anse for personlig forhold. Ved vurderingen vil det videre være grunn til å legge vekt på om det er tale om opplysninger som etter den alminnelige oppfatning i samfunnet er av helt »nøytral« eller »kurant« karakter, eller om det er opplysninger av slik karakter at det for vedkommende person kan kjennes som en »utlevering« at opplysningen blir lagt fram.
>
> Til illustrasjon av de synspunkter som er antydd foran, skal nevnes enkelte eksempler.

Opplysninger om en persons *familieforhold:* Disse bør unntas som personlige forhold i noen tilfelle, men ikke i andre. Opplysninger om at en person er separert, skilt, har barn utenfor ekteskap, er født utenfor ekteskap o.l. opplysninger av »sensitiv« karakter, bør i alminnelighet anses som personlige forhold. Derimot ikke opplysninger om at en person er gift, ugift, enke, enkemann, har barn i ekteskap o.l. når disse opplysningene er av slik karakter (som de normalt vil være) at opplysningene ikke med rimelighet vil kunne anses som en utlevering av vedkommende.

Opplysninger om sykdom, handikap, særegenheter vedrørende en person eller om hans fysiske eller psykiske problemer for øvrig, vil være personlige forhold. Men også slike opplysninger vil kunne ha en slik kurant karakter at det ikke skulle være grunn til å holde et dokument tilbake, f. eks. en opplysning om at en person har brukket armen eller at han i sin barndom har hatt de vanlige barnesykdommer.

Opplysninger om trygder som en person mottar, vil som utgångspunkt anses som personlig forhold. Men også her kan det være grunn til å vise en viss elastisitet med å legge dokument fram. Gjelder det helt kurante trygder som barnetrygd, som ikke i alminnelighet avdekker bakenforliggende forhold av personlig karakter, synes det ikke å være grunn til å unnta dokumentet.

Når det gjelder opplysninger om en persons utdanning, synes det riktigst å anta at disse ikke uten videre kan anses som rent personlige forhold. Derimot vil de nærmere opplysninger om resultatet av den utdanning vedkommende har gjennomgått (eksamenskarakterer m. m.), i alminnelighet måtte anses for å gjelde personlige forhold. Opplysninger om avbrutt utdanning vil også lett kunne ha slik karakter at det bør bevirke unntak fra offentlighet.

Opplysninger om en persons arbeid eller stilling kan som alminnelig regel ikke anses for personlig forhold. Men unntak kan nok tenkes for spesielle tilfelle hvor vedkommende har et arbeid av slik karakter at det kan føles som en utlevering at det blir kjent. - Opplysninger om bopel og adresse vil heller ikke være personlige forhold.

Når det gjelder opplysninger om at en person har vært straffet, har fått påtaleunnlatelse eller for øvrig har vært i søkelyset i forbindelse med antatte eller påståtte brudd på lovgivningen, vil dette som alminnelig regel måtte anses for å være personlige forhold.

De eksemplene som er gitt, skulle illustrere at tolkingen av hva som skal anses for personlige forhold, byr på megen tvil og vanskelig kan avgjøres ved en enkel formel. For å løse de problemer dette reiser, vil det (som antydd ovenfor) kunne være hensiktsmessig å unngå å binde avgjørelsen av om et dokument skal være tilgjengelig for sterkt til om det formelt må sis å falle utenfor unntaket for personlige forhold eller ikke. Er det tvil om dokumentet gjelder personlige forhold, men ikke særlig tvil om at det er ubetenkelig å gjøre dokumentet kjent, bør man ikke holde det tilbake. Dermed vil forvaltningen kunne spare seg for mange overvejelser som ellers vil kunne ta tid og krefter til fortrengsel for andre og viktigere gjøremål. Det må imidlertid understrekes at det er viktig at forvaltningen her fører en praksis som opprettholder tilliten hos forvaltningens klienter om at de ikke i urimelig utstrekning får sine personlige forhold utlevert.«

Denne udtalelse må karakteriseres som en rammende beskrivelse også af de typer af oplysninger, der anses for omfattet af bestemmelsen i den danske lovs § 2, stk. 1, nr. I, jfr. nærmere det ovenfor side 253 f anførte. Det kan i denne forbindelse endvidere nævnes, at den norske forvaltningslovs § 13, der bl. a. foreskriver tavshedspligt med hensyn til oplysninger om »noens personlige forhold«, udtrykkeligt tilkendegiver, at dette udtryk ikke omfatter mere sædvanligt forekommende typer af personoplysninger, såsom oplysninger om fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, civilstand, erhverv, bopæl og arbejdssted (medmindre oplysningerne røber et klientforhold el. lign., som må anses for personlig), jfr. § 13, stk. 2. Den norske lovs § 6, nr. 3, indeholder i øvrigt en særlig regel om indhentelse af samtykke fra den person, der er omtalt i dokumentet, som ikke findes i den danske lov, jfr. herved også den norske lovs § 10, og nedenfor kapitel XII side 324.

Undtagelsesadgangen for eksamensbesvarelser m.v. (§ 6, nr. 7), der blev indsat under stortingsbehandlingen af lovforslaget, har ikke noget sidestykke i den danske offentlighedslov, men beskyttelseshensynet vil kunne varetages ved anvendelse af generalklausulen i § 2, stk. 2, nr. 4, jfr. ovenfor side 261. Om fortolkningen af den norske bestemmelse henvises til *Frihagen,* a.st. side 294 ff.

Af undtagelsesklausulerne i den norske lovs § 6, der er begrundet i *offentlige interesser,* svarer nr. 1 (hensynet til rigets sikkerhed, forholdet til fremmede magter og internationale organisationer samt landets forsvar), nr. 2 a (hensynet til forsvarlig gennemførelse af statens eller kommunernes økonomi-, løn- og personaleforvaltning) samt nr. 2 b (hensynet til at beskytte offentlig kontrol- og reguleringsvirksomhed) i det væsentlige til bestemmelserne i den danske lovs § 2, stk. 2, nr. 1-3. Der henvises om de norske bestemmelser nærmere til *Frihagen,* a.st. side 249-258. Derimod har hverken undtagelsen i den norske lovs § 6, nr. 6 (»anmeldelser, rapporter og andre dokumenter i anledning av overtredelse av gjeldende lovgivning«) eller undtagelsen i § 6, nr. 8 (dokumenter udarbeidet i forbindelse med de årlig statsbudsjetter og langtidsbudsjetter«) noget sidestykke i den danske lovs § 2. De beskyttelseshensyn, bestemmelserne vareta-

ger, vil dog for dansk rets vedkommende i betydelig grad være tilgodeset af bestemmelserne i henholdsvis § 6, stk. 1, om sager inden for strafferetsplejen og § 5, nr. 1 og 2, og § 6, stk. 2. Herudover vil generalklausulen i den danske lovs § 2, stk. 2, nr. 4, efter omstændighederne berettige til at undtage dokumenter, der vil være omfattet af de nævnte norske bestemmelser, jfr. herved ovenfor side 260 ff.

Det skal i denne forbindelse endelig fremhæves, at den norske lov ikke indeholder nogen generalklausul svarende til den danske lovs § 2, stk. 2, nr. 4. Spørgsmålet om behovet for at indsætte en sådan bestemmelse i loven synes i øvrigt ikke at have været genstand for mere principielle overvejelser, hverken i forvaltningskomiteens eller offentlighetsutvalgets innstillinger, lovmotiverne eller i den juridiske litteratur. Denne forskel er dog ikke ensbetydende med, at adgangen til at gøre undtagelse fra offentlighedsprincippet i praksis er reelt videregående efter den danske lov end efter bestemmelserne i den norske lov taget som helhed. For det første indeholder den norske lov som nævnt undtagelsesbestemmelser, der ikke findes i den danske lov, hvor det derfor alene gennem anvendelse af generalklausulen har været muligt at tilgodese de underliggende beskyttelseshensyn. Dette gælder således bestemmelserne i § 6, nr. 7, og til dels nr. 6 og 8. Det bemærkes herved også, at undtagelsesadgangen for brevveksling myndighederne imellem er langt mere vidtgående efter den norske lov, jfr. om bestemmelsen i § 5, nr. 1, ovenfor i kapitel IX side 195 f. Som anført nedenfor i kapitel XI indebærer dernæst den norske lovs § 5, nr. 3, om forholdet til bestemmelser om tavshedspligt antagelig en videregående begrænsning af offentlighedsprincippet end den tilsvarende regelkrydsningsbestemmelse i den danske lovs § 7, der i givet fald alene kan udlignes med hjemmel i generalklausulen. Herudover indeholder den norske lovs §§ 4 og 6, stk. 2, bestemmelser, som på generelt grundlag giver mulighed for enten at udskyde tidspunktet for aktindsigt eller helt at udelukke den, uanset at de berørte dokumenter ikke er omfattet af de udtrykkelige undtagelsesbestemmelser i lovens §§ 5 og 6. De begrænsninger af offentlighedsprincippet, som de nævnte regler giver mulighed for, vil for dansk rets vedkommende alene kunne varetages gennem anvendelse af generalklausulen og næppe i samme udstrækning.

Sammenfattende synes de nævnte bestemmelser i den norske lov at måtte indebære en ikke mindre vidtgående begrænsning af offentlighedsprincippet end den praksis, der har udviklet sig med hensyn til anvendelsen af generalklausulen i den danske § 2, stk. 2, nr. 4.

d. Adgangen til specielt at nægte en sags parter aktindsigt på grund af dokumentindholdet er undergivet en særlig regulering i forvaltningslovens § 19, der efter lovrevisionen i 1977 har følgende ordlyd:

»§ 19 (innskrenket adgang til visse slags opplysninger).

En part har ikke krav på å få gjøre seg kjent med de opplysninger i et dokument

a) som er av betydning for rikets sikkerhet, forholdet til fremmede stater eller landets forsvar,
b) som angår tekniske innretninger, produksjonsmetoder, forretningsmessige analyser og berekninger og forretningshemmeligheter ellers, når de er av en slik art at andre kan utnytte dem i sin egen næringsvirksomhet, eller
c) som det av hensyn til hans helse eller hans forhold til personer som står ham nær, må anses utilrådelig at han får kjennskap til, like vel slik at opplysningene på anmodning skal gjøres kjent for en representant for parten når ikke særlige grunner taler mot det.

Med mindre det er av vesentlig betydning for en part, har han heller ikke krav på å få gjøre seg kjent med de opplysninger i et dokument som gjelder

a) en annen persons helseforhold, eller
b) andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre.

Kongen kan gi forskrifter som for særskilte saksområder utfyller eller nærmere fastlegger hvordan §§ 18 og 19 skal anvendes. Når tungtveiende grunner taler for det, kan forskriftene også gjøre unntak fra disse paragrafer.«

Undtagelsesadgangen begrundet i dokumenters indhold er således - som det også er tilfældet i Danmark - væsentligt anderledes udformet for så vidt angår partsoffentlighedsreglerne end i forhold til det almindelige offentlighedsprincip.

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 19 skal ikke omtales nærmere i denne forbindelse. Der henvises til *Frihagen,* Forvaltningsret, bd. II (4. rev. udg. 1977) side 151 ff.

2. Sverige.

a. Som fremhævet ovenfor i kapitel VIII er den svenske offentlighedslovgivning opbygget fundamentalt anderledes end lovgivningen herom i Danmark og Norge.

Dels er de regler, der fastlægger offentlighedsprincippets almindelige rækkevidde, grundlovfæstet i et særligt kapitel i tryckfrihetsförordningen, dels er begrænsningerne i adgangen til at få oplysninger reguleret ved særskilt lov - den såkaldte »sekretesslag« - der suppleres af en række administrative forskrifter.

Det er i kapitel VIII ligeledes anført, at undtagelsesbestemmelserne i sekretesslagen er udformet på en sådan måde, at de kun vanskeligt kan opdeles præcist, alt efter om de undtager hele sagsområder, bestemte oplysninger eller bestemte dokumenttyper og i sidstnævnte fald, om undtagelses-

adgangen hovedsagelig er begrundet i dokumentets indhold eller funktion.

De gældende sekretessregler findes i lov nr. 249 af 28. maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar med senere ændringer. Som anført i kapitel II er det tanken, at der i tilslutning til den gennemførte tryckfrihetsförordningsreform skal fastsættes nye sekretessregler.

Såvel offentlighetskommittéen som offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittéen har fremsat forslag til sådanne nye regler, jfr. betænkningerne henholdsvis SOU 1966:60 og SOU 1975:22. Det lovudkast, som justitiedepartementet har udarbejdet og sendt på remiss i efteråret 1977, bygger på lovudkastet i den sidstnævnte betænkning, men har desuden indarbejdet en række af de forslag, som tystnadspliktskommittéen er fremkommet med i betænkningen SOU 1975:102 » Tystnadsplikt och Yttrandefrihet«. Da reformen imidlertid næppe kan træde i kraft før i 1980, er der med virkning fra 1. januar 1978 gennemført en række ændringer af den gældende sekretesslag for at tilpasse loven til de nye regler i tryckfrihetsförordningens kapitel 2.

Det har af hensyn til afslutningen af udvalgets arbejde ikke været muligt at tage hensyn til materiale fremkommet efter 1. september 1977, og hverken departementsudkastet eller de pr. 1. januar 1978 gennemførte ændringer i sekretesslagen er derfor nærmere omtalt i det følgende.

På denne baggrund er det fundet mest hensigtsmæssigt alene i hovedtræk at redegøre for de hensyn, der efter den svenske offentlighedsordning begrænser adgangen til at få oplysninger, hvorimod det næppe vil være af større interesse at foretage en mere detailleret gennemgang af rækkevidden af de enkelte sekretessbestemmelser med henblik på en retssammenlignende vurdering i forhold til dansk ret.

b. En almindelig angivelse af de hensyn, som berettiger til en fravigelse af det grundlovfæstede offentlighedsprincip, findes i TF, 2. kap., § 2, stk. 1, der efter grundlovsrevisionen i 1976 har fået følgende ordlyd:

»2 §

Rätten att taga del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,

2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,

3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,

4. intresset att förebygga eller beivra brott,

5. det allmännas ekonomiska intresse,

6. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden,

7. intresset att bevara djur- eller växtart.«

Det fremgår af bestemmelsen, at de hensyn, der kan udmøntes til undtagelsesbestemmelser i sekretesslagen, kan opdeles i offentlige og private interesser. For en umiddelbar betragtning synes de hensyn, der kan berettige til begrænsninger af offentlighedsprincippet, ikke at adskille sig væsentligt fra opregningen af undtagelsesklausuler i den danske offentlighedslovs § 2.

c. Langt de fleste bestemmelser i sekretesslagen må henregnes til det beskyttelseshensyn, der i den danske offentlighedslovs § 2, stk. 1, nr. 1, er betegnet som »enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold«. Ofte varetager bestemmelserne imidlertid også private interesser - navnlig af økonomisk karakter - i forhold til erhvervsvirksomheder. Ved beskrivelsen af reglerne synes det mest hensigtsmæssigt at sondre mellem de bestemmelser, der fortrinsvis tilgodeser privatlivets fred, og dem, der vedrører økonomiske interesser.

1°. Privatlivets fred.

Blandt de bestemmelser, der alene tilsigter at beskytte enkeltpersoners personlige forhold, er der først og fremmest grund til at nævne bestemmelsen i sekretesslagens § 14, der i meget vidt omfang undtager dokumenter i sager om sociale og sundhedsmæssige forhold. Undtagelsesadgangen er beskrevet mere udførligt i arbejdsgrupperapporten vedrørende sygehusjournaler (nedenfor side 435 **ff).**

Endvidere må til denne kategori navnlig henregnes bestemmelserne i lovens § 11 (om oplysninger i strafferegistrene), § 12 (om forskellige dokumenter i forbindelse med kriminalforsorgen), §§ 13 og 13 a (oplysninger om enkeltpersoners personlige forhold i kirkebøger, folkeregistre m.v. samt oplysninger af dialektologisk eller etnologisk indhold, hvis indhold berører privatlivets forhold), § 16 (oplysninger om enkeltpersoner eller navngivne juridiske personer, der er afgivet til brug for offentlig statistik) samt § 25 (dokumenter i sager vedrørende offentlig arbejdsformidling - i hvert fald i det omfang, de vedrører arbejdstageres forhold).

En del af de nævnte bestemmelser undtager ikke blot dokumenter eller typer af oplysninger i sager af bestemt karakter, men stiller herudover som betingelse, at dokumentet eller oplysningen skal vedrøre »enskilds personliga förhållanden«. Dette udtryk synes i praksis at blive fortolket som de tilsvarende udtryk i de danske og norske offentlighedslove, jfr. herved *»Offentlighetsprincipen och Myndigheterna«* (8. udg. 1976) side 25 f. (»Till personliga förhållanden bör hänföras sådant, varav slusatser kan dras i fråga om den enskildes karaktär, sinnesbeskaffenhet, familjeförhållanden, allmänna hälsotillstånd och arbetsförmåga«) samt

Eisin, Allmänna Handlingars Offentlighet och Sekretess (1965) side 52.

Der kan i denne forbindelse være anledning til at understrege, at den svenske sekretesslovgivning ikke generelt giver mulighed for at undtage oplysninger vedrørende enkeltpersoners personlige forhold, men kun i det omfang sådanne oplysninger kan anses for omfattet af de nævnte udtrykkelige undtagelsesbestemmelser. Endvidere kan undtagelsesbestemmelserne begrundet i hensyn til enkeltpersoner i reglen altid tilsidesættes ved samtykke fra den pågældende, jfr. *»Offentlighetsprincipen och Myndigheterna«* (8. udg. 1976) side 23.

2°. *Private økonomiske interesser.*
Sekretesslagen indeholder dernæst en lang række bestemmelser, der tjener til beskyttelse af private økonomiske interesser - både i forhold til enkeltpersoner og juridiske personer, f. eks. aktieselskaber og andre erhvervsdrivende virksomheder.

Til denne kategori må f. eks. henregnes bestemmelsen i lovens § 17 om oplysninger, der indgives til offentlige myndigheder til brug for påligning af skatter m.v. samt for beregning af ydelser i henhold til ATP-lovgivningen, herunder beregning af arbejdsgiverafgift. Bestemmelsen kan dog også efter omstændighederne siges at beskytte oplysninger af personlig karakter, f. eks. om at en skatteyder betaler bidrag til børn uden for ægteskab.

Oplysninger om erhvervsdrivendes »affärs- eller driftsförhållanden« er endvidere i et vist omfang udtrykkeligt undtaget fra den almindelige adgang til aktindsigt. Dette gælder f. eks. dokumenter, der indgives til markedsdomstolen, næringsfrihedsombudsmanden og forbrugerombudsmanden, hvis udlevering kan være til skade for virksomheden (§ 20), oplysninger fra næringsdrivende i henhold til lov om oplysningspligt i visse planlægningsspørgsmål, hvis udlevering kan være til skade for den pågældende (§ 20 a) samt bestemmelsen i § 21, der er af mere generel karakter og har følgende ordlyd:

> »21 §. Beträffande handlingar, vilka i andra fall än eljest i denna lag sägs röra statlig utredning, kontroll eller stödverksamhet med avseende å produktion, handel, bankrörelse, försäkringsrörelse eller transportverksamhet eller eljest med avseende å näringslivet, äger regeringen, i den mån de innefatta sådana upplysningar om enskilda företags eller sammanslutningars affärs- eller driftförhållanden eller om enskilda personers, företags eller sammanslutningars uppfinningar eller forskningsresultat, vilkas offentliggörande kan lända vederbörande person, företag eller sammanslutning till men, förordna, att handlingarna ej må utlämnas förrän viss tid, högst tjugu år, förflutit från deras datum.«

Undtagelsesadgangen er udnyttet i § 2 i civilförvaltningens sekretesskunngörelse (nr. 7 af 11. januar 1939).

Også bestemmelserne i sekretesslagens §§ 18, stk. 1, 19, 20 b, 22 a, 23, 24, 27 og 30 må udelukkende eller i hvert fald overvejende anses for begrundet i hensynet til at beskytte interesser af privatøkonomisk karakter.

3°. Bestemmelser, der varetager private interesser af både personlig og økonomisk karakter.

Visse bestemmelser i sekretesslagen er endelig udformet således, at de tilgodeser både de under 1° og de under 2° nævnte hensyn. Til illustration heraf skal blot nævnes bestemmelsen i § 22, der har følgende ordlyd:

> »22 §. Handling i ärende som avses i lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder må, i den mån den innefattar upplysning om enskild företags affärs- eller driftförhållanden eller om enskilds personliga förhållanden, ej utlämnas tidigare än tjuga år efter handlingens datum, såvida ej, med hänsyn till det ändamål för vilket utlämnande begäres och omständigheterne i övrigt, trygghet kan anses vara för handen att upplysningen ej missbrukas till skada för företaget eller den enskilde.«

d. Sekretesslagen indeholder herudover en række bestemmelser, der ligesom den danske offentlighedslovs § 2, stk. 2, er begrundet i hensynet til at beskytte offentlige interesser. Disse hensyn er stort set sammenfaldende med angivelsen af de interesser, der kan varetages ved anvendelse af standardklausulerne i den danske lovs § 2, stk. 2, nr. 1-3, og kan derfor inddeles efter følgende kriterier:

1°. Rigets forhold til udlandet, statens sikkerhed m.v.

Til denne kategori hører bestemmelserne i sekretesslagens §§ 1—4 Medens de to førstnævnte bestemmelser alene vedrorer regeringsprotokoller, herunder specielt regeringsprotokoller om rigets forhold til udlandet og forsvarsmagten, samt rigsdagsprotokoller fra lukkede moder og derfor snarest kan sidestilles med den danske lovs § 5, nr. 1, er de to sidstnævnte bestemmelser udformet mere generelt som undtagelser for dokumenter i sager om rigets forhold til udlandet (§ 3) samt - meget detailleret - for en lang række dokumenter af forsvarspolitisk betydning (§ 4), der er nærmere konkretiseret ved administrativt fastsatte forskrifter.

Om bestemmelsernes fortolkning henvises til *Elsin.* a.st. side 32 ff. og SOU 1975:22 side 159 og 163 f.

2°. Offentlig kontrolvirksomhed m.v.

Beskyttelsen for offentlig kontrolvirksomhed m.v. er næppe mindre vidtgående og ret beset heller ikke mindre generel efter svensk end efter dansk ret. Bestemmelsen herom i den svenske sekretesslags § 7, der er nærmere uddybet ved administra-

tivt fastsatte forskrifter, har således følgende ordlyd:

»7 § Beträffande handlingar, upprättede för myndighets granskningS- eller inspektionsverksamhet eller för anordnande av kunskapsprov eller psykologisk undersökning under myndighets inseende, äger regeringen förordna, att de ej må utlämnas före den avsedda granskningen, inspektionen, prövningen eller undersökningen.«

En udtrykkelig undtagelsesadgang for dokumenter i sager om fysisk planlægning (»stads- og generalplaner«) har hidtil været indeholdt i sekretesslagens § 8, men er nu ophævet. Det bemærkes, at en tilsvarende undtagelsesbestemmelse heller ikke findes i udkastet til lag om allmänna handlingar, som er udarbejdet af offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittéen (jfr. betænkningen SOU 1975:22).

Om den til sekretesslagens § 7 svarende bestemmelse i dette lovudkasts § 7 henvises til betænkningen side 170 ff.

3°. Det offentliges økonomiske interesser.

Beskyttelsen for det offentliges økonomiske interesser er næppe heller mindre vidtgående efter den gældende sekretesslag end efter den danske offentlighedslovs standardprægede undtagelsesklausul i § 2, stk. 2, nr. 3.

Til illustration heraf skal blot peges på bestemmelserne i lovens § 34, der i meget vidt omfang undtager dokumenter i forbindelse med erhvervelse, forvaltning og afhændelse af fast ejendom, transportaftaler, entreprisekontrakter m. m., § 34 a, der generelt undt.ager dokumenter om drifts- og forretningsforhold i forbindelse med statens forretningsdrivende institutioner, samt § 35 vedrørende dokumenter i forbindelse med indgåelsen af kollektivaftaler om løn- og ansættelsesforhold for offentligt ansatte.

De nævnte bestemmelser foreslås i det væsentlige videreført i udkastet til lag om allmänna handlingar, jfr. §§ 12 og 15 samt den nævnte betænkning side 183 ff. og side 192 ff.

4°. Andre hensyn. .

Den svenske sekretesslag indeholder også forskellige bestemmelser, der foreskriver hemmeligholdelse ud fra offentlige interesser, uden at det dog er muligt med sikkerhed at henføre dem til de under]°-3° nævnte grupper. Som eksempler kan nævnes lovens § 10 om dokumenter, der udarbejdes til brug for bekæmpelse og forebyggelse af kriminalitet og § 12 a vedrørende dokumenter om sikkerheds- og bevogtningsforanstaltninger med hensyn til offentlige myndigheder.

I disse tilfælde måtte undtagelsesbehovet for dansk rets vedkommende i givet fald tilgodeses ved anvendelse af generalklausulen i lovens § 2, stk. 2, nr. 4, (for så vidt undtagelsesbestemmelsen i § 6, stk. 1, ikke måtte være anvendelig).

e. Skal man mere generelt karakterisere den svenske sekretesslovgivning med henblik på en sammenligning med undtagelsesbestemmelserne i den danske offentlighedslovs § 2, synes navnlig følgende forhold at burde fremhæves:

Sekretesslagen tilsigter i form af en overvejende enumerativ opregning at give *en udtømmende angivelse* af undtagelserne fra offentlighedsprincippet. Kun de dokumenttyper, der udtrykkeligt nævnes i loven, kan undtages på adgangen til aktindsigt. Loven indeholder derfor ikke nogen generalklausul svarende til den danske lovs § 2, stk. 2, nr. 4.

Det er meget vanskeligt at vurdere, om adgangen til at få oplysninger desuagtet er videregående i Sverige end her i landet. En umiddelbar sammenligning af modsvarende bestemmelser uden en mere indgående beskrivelse af bestemmelsernes anvendelse i praksis vil således være uden større værdi. Den meget brede angivelse i den danske lov af de hensyn, der berettiger til hemmeligholdelse suppleret af en generalklausul indicerer vel en videregående undtagelsesadgang, jfr. således også *Herlitz* i T.f.R. 1971 side 313. Men det er ved vurderingen af den danske lov nødvendigt at tage i betragtning, *at* kun *væsentlige* hensyn kan berettige til hemmeligholdelse, *at* vurderingen heraf skal foretages for hvert enkelt dokument for sig, *at* der i givet fald skal ske ekstrahering af dokumentet, jfr. § 2, stk. 3, *og at* den danske lov ikke afskærer myndighederne fra at give aktindsigt i videre omfang. De svenske sekretessbestemmelser er i højere grad bygget op ornkring bestemte sags- eller dokumenttyper, uden at det for undtagelsesadgangen tillægges betydning, om hemmeligholdelse efter et konkret skøn er påkrævet eller ej, jfr. dog herved TF 2. kap. § 12, stk. 1, sidste pkt. Det bør dog samtidig fremhæves, at denne forskel er ved at blive udlignet, idet overvejelserne med hensyn til sekretesslagsreformen klart synes at gå i retning af, at anvendelsen af de enkelte undtagelsesbestemmelser i højere grad skal være afhængig af en vurdering af, om aktindsigt vil være til skade for nærmere angivne interesser, jfr. herved den principielle tilslutning hertil i prop. 1975/76 160 side 81. Det bemærkes endelig, at de svenske sekretessbestemmelser principielt har karakter af tavshedspligtsforskrifter, jfr. herom nedenfor kapitel XI (side 297).

D. Udvalgets overvejelser.

1. Indledning.

Det centrale spørgsmål om, i hvilken udstrækning offentlighedsprincippet må vige for hemmeligholdelse af hensyn til karakteren af de oplysninger, et dokument indeholder, er i den gældende lov reguleret i § 2 (og § 5, nr. 6).

Det er karakteristisk for disse bestemmelser, at undtagelsesadgangen er udformet på generelt grundlag, enten i form af en abstrakt beskrivelse af visse typer af oplysninger, som der ikke er adgang til at blive gjort bekendt med, eller i form af en angivelse af hensyn, som efter et konkret skøn i det enkelte tilfælde kan berettige til helt eller delvis at afslå en begæring om aktindsigt. Det er navnlig herigennem, at den danske offentlighedslov ligesom den norske mere markant adskiller sig fra den svenske sekretesslags detaillerede opregning af, hvilke dokumenttyper der falder uden for offentlighedsadgangen.

Som der nærmere er redegjort for ovenfor i kapitel VIII, er det udvalgets opfattelse, at den standardprægede udformning af undtagelsesadgangen efter den gældende lovs § 2 ikke bør foreslås radikalt ændret i forbindelse med den kommende revision af loven, men at der ved udformningen af begrænsningerne i offentlighedsprincippet begrundet i dokumentindholdet bør tilstræbes en så vidt muligt udtømmende og præcis beskrivelse af de respektive beskyttelseshensyn.

I det følgende vil udvalget nærmere redegøre for sine overvejelser herom. Udvalget vil først drøfte visse almindelige spørgsmål, der mere generelt gør sig gældende for undtagelsesklausulerne i den gældende lovs § 2 og derefter vurdere indholdet og udformningen af de enkelte undtagelsesklausuler.

2. Almindelige spørgsmål vedrørende undtagelsesbestemmelserne begrundet i dokumentindholdet.

a. Undtagelsesbestemmelsernes udformning.

Som nævnt i indledningsafsnittet og nærmere beskrevet i afsnittet om gældende ret og fremmed ret er undtagelsesbestemmelser, der på generelt grundlag begrænser adgangen til at blive gjort bekendt med dokumenter på grund af deres indhold, i reglen udformet enten ved en abstrakt beskrivelse af de undtagne oplysninger (eventuelt således at et helt sagsområde undtages) eller ved en almindelig angivelse af de hensyn, der kan berettige til hemmeligholdelse. I tilfælde, hvor den sidstnævnte fremgangmåde anvendes, er det almindeligt yderligere at stille krav om, at de hensyn, der skal kunne begrænse offentlighedsprincippet, skal foreligge med en vis styrke.

Undtagelsesbestemmelserne begrundet i dokumentindholdet efter den gældende lovs § 2 (og § 5, nr. 6) bygger på en kombination af de nævnte lovtekniske muligheder.

Beskyttelsen for privatlivets fred efter lovens § 2, stk. 1, nr. 1, er således udformet som en almindelig angivelse af, at oplysninger af et bestemt indhold (»enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold«) er undtaget fra adgangen til aktindsigt. Af samme karakter er bestemmelsen i lovens § 5, nr. 6 (»udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold«). Også efter bestemmelsen i lovens § 2, stk. 1, nr. 2, er undtagelsesadgangen principielt udformet ved en henvisning til nærmere angivne dokumentoplysninger (»tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller ... drifts- eller forretningsforhold«), men det er her yderligere en betingelse, at hemmeligholdelse skal være »af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår«.

I øvrigt er undtagelsesadgangen efter § 2 ikke direkte kædet sammen med dokumentets indhold, men bestemmelsen angiver alene mere generelt, hvilke beskyttelseshensyn der kan begrunde afslag på begæringer om aktindsigt, hvis de gør sig gældende med den fornødne styrke (»væsentlige hensyn«).

For en umiddelbar betragtning kan undtagelsesklausuler af den sidstnævnte karakter på grund af deres mere standardprægede udformning synes mere vidtgående end dem, der direkte angiver, hvilke typer af dokumentoplysninger der ikke er adgang til at blive gjort bekendt med.

Efter udvalgets opfattelse er forholdet dog reelt det, at en undtagelsesadgang, der alene bygger på en beskrivelse af dokumentindholdet - i hvert fald hvis den ikke er gjort afhængig af en væsentlighedsvurdering - på grund af sin automatisk virkende karakter i højere grad begrænser adgangen til aktindsigt end en standardpræget angivelse af beskyttelseshensyn, der kun kan anvendes, hvis der kan påvises et konkret behov derfor. Der kan i denne forbindelse være anledning til at påpege, at undtagelsesadgangen efter lovens § 2, stk. 1, nr. 1, netop blev udformet på den førstnævnte måde ud fra et ønske om at styrke beskyttelsen for privatlivets fred, jfr. herved ovenfor side 252 f.

Det er på denne baggrund udvalgets opfattelse, at der ikke i forbindelse med offentlighedslovens revision bør ske nogen principiel omdannelse af de standardprægede klausuler i lovens § 2, idet dette kunne befrygtes at medføre en indskrænkning af adgangen til aktindsigt, som savner reel begrundelse. Derimod finder udvalget, at der kan være behov for mere indgående at overveje udformningen af de enkelte beskyttelseshensyn, navnlig således at de om muligt affattes mere detailleret med henblik på at søge anvendelsesområdet for generalklausulen i lovens § 2, stk. 2, nr. 4, indskrænket. Herom henvises nærmere til bemærkningerne nedenfor side 280 ff.

b. Særligt om væsentlighedsbedømmelsen.

1°. Som det nærmere er beskrevet ovenfor side 263 ff lader det sig efter gældende ret næppe gøre at opstille almindelige retningslinier for den skønsudøvelse, som forudsættes i kravet efter lovens § 2, stk. 2, om, at kun »væsentlige« hensyn kan begrænse adgangen til aktindsigt, jfr. herved også kravet efter § 2, stk. 1, nr. 2, om, at hemmeligholdelse skal være af »væsentlig« økonomisk betydning for den pågældende.

Efter udvalgets opfattelse vil det heller ikke i forbindelse med den kommende lovrevision være muligt mere præcist at normere væsentlighedsbedømmelsen, uden at det indebærer et principielt brud med standardklausulernes hidtidige udformning og rækkevidde samt medfører risiko for en utilsigtet begrænsning af offentlighedsprincippet. Udvalget er opmærksom på, at de indvendinger, som traditionelt fremføres mod standardklausulerne for at være vanskeligt overskuelige og administrerbare, i nogen grad har sammenhæng netop med kravet om en individualiseret bedømmelse. Der kan dog heroverfor være anledning til at understrege, at en liberal anvendelse af undtagelsesbestemmelserne i pagt med lovens intentioner om større åbenhed ofte vil kunne overflødiggøre en stillingtagen til tvivlsspørgsmål om klausulernes rækkevidde i det enkelte tilfælde.

Set omvendt fra offentlighedens synspunkt indebærer klagesystemet, herunder muligheden for at gå til folketingets ombudsmand, et betryggende værn mod for udstrakt brug af klausulerne på grund af deres manglende præcision.

2°. I praksis efter den gældende lovs § 2, stk. 2, har det særlige spørgsmål om, hvilke momenter der bør indgå i væsentlighedsbedømmelsen efter undtagelsesklausulerne, givet anledning til principiel uenighed mellem justitsministeriet og folketingets ombudsmand. Der henvises herom til det ovenfor side 263 ff anførte. Det er således uafklaret, om væsentlighedsbedømmelsen skal foretages abstrakt, dvs. uden hensyntagen til *hvem* der har fremsat begæringen om aktindsigt, eller om også den begærendes individuelle interesse i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes, skal indgå i vurderingen.

Vurderingen af problemstillingen beror på en vanskelig afvejning af modstående hensyn. For en umiddelbar betragtning kan det således forekomme mest rimeligt, at det ved den konkrete afvejning af betænkelighederne ved at give aktindsigt *også* tages i betragtning, hvilken interesse den begærende har i at blive gjort bekendt med de ønskede oplysninger.

Efter udvalgets opfattelse ville det imidlertid give anledning til væsentlige administrative vanskeligheder at gennemføre en sådan ordning. Som justitsministeriet gav udtryk for over for folketingets ombudsmand, ville ordningen således komme til at indebære, at myndighederne skulle arbejde med 3 regel-

sæt: ét for parterne i en forvaltningssag, ét for offentligheden i almindelighed, herunder navnlig pressen, og ét regelsæt for dem, der har en særlig interesse i at blive gjort bekendt med et foreliggende dokument, uden at denne interesse dog er af en sådan karakter, at de kan anses for parter i sagen. Medens myndighederne i den førstnævnte tilfældegruppe i selve partsforholdet har et forholdsvis veldefineret grundlag for at foretage interesseafvejningen, vil det i den sidstnævnte gruppe - bortset fra visse typetilfælde - være meget kompliceret at vurdere, hvilke typer af interesser der skal afvejes mod de i undtagelsesklausulerne nævnte hensyn, samt med hvilken styrke interesserne skal gøre sig gældende for at blive taget i betragtning.

Hertil kommer, at dokumentoplysninger, som væsentlige offentlige eller private hensyn efter et konkret skøn taler for at hemmeligholde, ofte vil være undergivet tavshedspligt efter lovgivningens almindelige regler herom. I så fald kan deres offentliggørelse være retsstridig. En anvendelse af undtagelsesklausulerne, der skal ske med respekt af individuelle interesser, vil være ensbetydende med, at de i klausulerne angivne hensyn efter omstændighederne må træde i baggrunden. En sådan videregående adgang til ud fra interessesynspunkter at blive gjort bekendt med dokumentoplysninger, der ikke er undergivet aktindsigt i forhold til offentligheden i almindelighed, vil skabe risiko for en retsstridig offentliggørelse eller anden videregivelse af oplysningerne.

Udvalget kan derfor ikke anbefale, at lovens § 2 udformes således, at væsentlighedsbedømmelsen i almindelighed gøres afhængig af individuelle interesser i, at begæringen imødekommes. Efter udvalgets opfattelse må det dog samtidig erkendes, at der i visse tilfælde er et væsentligt behov for at lade individuelle interesser indgå som element i væsentlighedsbedømmelsen, uden at det vil være forbundet med særlige administrative betænkeligheder at forpligte myndighederne til at foretage en sådan afvejning af modstående hensyn.

Efter udvalgets opfattelse er dette tilfældet i forhold til dokumentoplysninger vedrørende enkeltpersoners forhold, som den, oplysningerne angår, kan have en væsentlig - til dels retligt begrundet - interesse i at blive gjort bekendt med. Adgangen til aktindsigt kan i sådanne tilfælde have reelt samme begrundelse som adgangen til aktindsigt for en sags parter. Om specielt adgangen til »egenacces« i forhold til personoplysninger i EDB-registre udtaler registerudvalget således i betænkningen om offentlige registre (nr. 767/1976) side 171:

> »Der er næppe tvivl om, at debatten om privatlivets fred i forbindelse med edb-registre for en stor del skyldes uvished om, hvor man er registreret, og hvilke oplysninger der registreres. Overalt i verden, hvor der forberedes eller er vedtaget en datalovgivning, anser man det da også for et fundamentalt eller i det mindste meget vigtigt princip, at registrerede personer skal have ret til at få oplysning om, hvad der er registreret om dem (egen-acces eller registerindsigt). Princippet opfattes som en *retssikkerhedsgaranti.* Borgerne må generelt have mulighed for at vide, hvad der er registreret. Det er særlig klart, at en registerindsigt er velbegrundet i de tilfælde,' hvor *registrerede oplysninger danner grundlag for administrative afgørelser vedrørende de registrerede.* Dette er tilfældet for de fleste registre med administrative eller andre operative formål. Beregning af skat og pensioner, udbetaling af børnetilskud og dagpenge sker f. eks. på grundlag af registrerede oplysninger. Også under patientbehandling på sygehuse m. v. vil man fremover benytte helbredsoplysninger m. v. fra edb-registre. En pligt for den registeransvarlige til at meddele oplysninger giver endvidere den registrerede mulighed for at begære sletning eller berigtigelse af urigtige eller forældede oplysninger.«

Udvalget finder, at de citerede synspunkter er relevante ikke blot i forhold til registeroplysninger, men for personoplysninger i offentlige sagsakter i almindelighed.

At indrømme en videregående adgang til aktindsigt med hensyn til sådanne oplysninger (såkaldt »egenacces«) kan ikke

antages at være forbundet med væsentlige administrative betænkeligheder, idet det vil være muligt forholdsvis præcist at angive, hvilke typer af oplysninger der skal være en videregående adgang til at blive gjort bekendt med. Hertil kommer, at et krav om afvejning af betænkelighederne ved aktindsigt over for den begærendes interesse i at få kendskab til oplysningerne vil kunne udformes således, at den principielt ikke adskiller sig fra interesseafvejningen i partsoffentlighedssager efter den gældende lovs § 10, stk. 1. En generel adgang til egenacces med hensyn til personoplysninger efter samme kriterier som fastlagt i denne bestemmelse vil antagelig endvidere i et vist omfang gøre det overflødigt at tage stilling til ofte komplicerede spørgsmål om, hvorvidt en person har stilling som part i en bestemt sag, og kan derfor ligefrem virke arbejdsbesparende. Det skal også anføres, at bestemmelser om egenacces til personoplysninger ikke giver anledning til de ovenfor side 277 nævnte betænkeligheder med hensyn til tavshedspligtsforskrifter, idet ordningen jo alene vil indebære, at den pågældende får adgang til at blive gjort bekendt med oplysninger om sig selv.

En almindelig bestemmelse om egenacces med hensyn til personoplysninger, der findes i EDB-registre, er indeholdt i § 13, stk. 1, i den nu gennemførte lov nr. 294 af 8. juni 1978 om offentlige myndigheders registre. Efter lovens § 13, stk. 4, er egenaccessen dog ikke absolut, men kan begrænses, hvis afgørende hensyn til offentlige eller private interesser tilsiger det. Indførelse af en tilsvarende regel om egenacces til dokumentoplysninger i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning, vil sikre, at der principielt gælder samme regler herom for manuelt betjente registre som for EDB-registrene, jfr. i øvrigt herved det ovenfor i kapitel V, side 113 f anforte.

Udvalget foreslår på baggrund af det anforte, at den til den gældende lovs § 2 svarende bestemmelse i udkastets § 11 udbygges med en særlig bestemmelse om egenacces til oplysninger om personlige forhold, der alene kan begrænses i det omfang, de i bestemmelsens stk. 2 nævnte hensyn eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler derfor, jfr. udkastets § 11, stk. 4. Udvalget finder, at bestemmelsen bør indsættes i offentlighedsloven, uanset om reglerne om partsoffentlighed udskilles af denne lov som led i en forvaltningsprocesreform, idet spørgsmålet om egenacces netop er af størst praktisk betydning i tilfælde, hvor den pågældende ikke er berettiget til aktindsigt efter de videregående regler herom for parter. Der kan i denne forbindelse være anledning til at pege på, at den foreslåede bestemmelse vil indebære, at offentlighedsloven fortsat får betydning for sagsområder, for hvilke almindelig offentlighed normalt ikke kommer på tale (f. eks. inden for social- og sundhedssektoren).

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne ovenfor side 29 f.

c. Adgangen til ved bekendtgørelse at begrænse offentlighedsprincippet.

Efter den gældende lovs § 2, stk. 4, kan vedkommende minister bestemme, at sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelserne i stk. 1 og 2 i almindelighed vil medføre, at begæringer om aktindsigt må afslås, skal være undtaget fra bestemmelsen i § 1. Som anført i afsnittet om gældende ret er baggrunden for bestemmelsen et ønske om af administrative grunde at fritage myndighederne for i hvert enkelt tilfælde at skulle tage stilling til anvendelsen af undtagelsesbestemmelserne i lovens § 2 i tilfælde, hvor afgørelsen normalt vil falde ud til afslag på begæringer om aktindsigt.

Udvalget har som nævnt ovenfor side 275 f ikke ment at burde foreslå bestemmelserne i den gældende lovs § 2, stk. 1 og 2, principielt ændret, og der vil derfor - såfremt udvalgets forslag herom følges - også i tiden efter offentlighedslovens revision være behov for på generelt grundlag at kunne undtage sagsområder, dokumenttyper eller efter omstændighederne bestemte myndigheder fra lovens anvendelsesområde. Udvalget skal imidlertid i denne forbindelse yderligere fremhæve, at en væsentlig forudsætning for, at specielt de mere standardprægede undtagelsesklausuler er foreslået opretholdt uden principielle ændringer, har været, ikke blot at bemyndi-

gelsesadgangen opretholdes, men også at den på baggrund af de indhøstede erfaringer anvendes i højere grad end hidtil med henblik på at tilstræbe et tilnærmet »enumerativt« system efter svensk mønster. Der henvises herom til bemærkningerne ovenfor i kapitel VIII side 176 f.

Udvalget skal også pege på, at en afgørende forudsætning for, at regelkrydsningsbestemmelsen i den gældende lovs § 7, 1. pkt., hvorefter offentlighedsprincippet viger for lovgivningens specielle tavshedspligtsforskrifter, kan ophæves, vil være, at adgangen til ved bekendtgørelse at undtage nærmere angivne sagsområder opretholdes, jfr. nærmere herom nedenfor i kapitel XI, side 303 ff.

Som nævnt i afsnittet om gældende ret er bestemmelsen i lovens § 2, stk. 4, kun blevet udnyttet i 2 tilfælde, nemlig ved finansministeriets bekendtgørelse nr. 159 af 25. marts 1974 om indkøbsaftaler m. v. samt arbejdsministeriets bekendtgørelse nr. 73 af 4. marts 1977 vedrørende sager om varsling i forbindelse med afskedigelser af større omfang m. v. Efter udvalgets opfattelse må forslagene om at forbedre lovens muligheder, for at tjene som informationssøgningsinstrument (jfr. herved navnlig bestemmelsen i udkastets § 6 og bemærkningerne ovenfor kapitel VI, side 129 ff) forventes at give sig udslag i en øget anvendelse af loven og vil dermed også gøre det aktuelt at overveje at udnytte bemyndigelsesadgangen i højere grad end hidtil.

Den til lovens § 2, stk. 4, svarende bestemmelse findes i udkastets § 3, stk. 1, hvorefter vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan bestemme, at nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelserne i §§ 9-11 i almindelighed vil medføre, at begæring om aktindsigt må afslås, skal være undtaget fra loven. Denne bestemmelse går således videre end den gældende lovs § 2, stk. 4, idet den også hjemler adgang til ved bekendtgørelse at undtage myndigheder, sagsområder eller dokumenttyper i tilfælde, hvor hensynet til at beskytte myndighedernes interne beslutningsproces eller andre undtagelsesbehov af hensyn til dokumentfunktionen tilsiger det, dvs. i tilfælde hvor undtagelsesbestemmelserne i udkastets §§ 9-10 i almindelighed vil føre til, at begæringer om aktindsigt afslås.

Baggrunden for, at bemyndigelsesadgangen foreslås udvidet på denne måde, er navnlig, at de mere skønsmæssige kriterier i lovudkastets § 9 skaber et behov for at kunne normere undtagelsesadgangen på generelt grundlag på samme måde som i relation til den gældende lovs § 2 (udkastets § 11). Herudover er det imidlertid også fundet hensigtsmæssigt, at der ved udstedelsen af bekendtgørelser efter bemyndigelsen er mulighed for at tage undtagelsesbestemmelserne i udkastets §§ 9-10 i betragtning for derved mere udtømmende at kunne regulere offentlighedsprincippets udstrækning i forhold til bestemte myndigheder eller sagsområder. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til § 3, stk. 1, ovenfor side 90.

d. Høring af den, hvis interesser kan være til hinder for aktindsigt.

Det lovudkast, der blev udarbejdet af offentlighedskommissionen, indeholdt i § 2, stk. 4, en bestemmelse om, at der, inden afgørelse om aktindsigt træffes, kan indhentes en udtalelse fra den, hvis interesser kan være til hinder for, at oplysningerne meddeles.

Som anført i afsnittet om gældende ret blev bestemmelsen udeladt som overflødig, og det blev ikke anset for hensigtsmæssigt at omdanne den til en obligatorisk høringsforskrift på grund af risikoen for, at sagsbehandlingen forhales.

Udvalget kan tilslutte sig, at der ikke er anledning til at søge spørgsmålet reguleret direkte i loven, og forudsætter herved, at myndighederne videreføre den hidtidige praksis med hensyn til at indhente udtalelser fra personer eller virksomheder, hvis interesser kan lide skade, såfremt en begæring om aktindsigt imødekommes.

3. De enkelte undtagelsesbestemmelser.

a. Privatlivets fred.

Beskyttelsen for privatlivets fred er i den gældende lov udformet som en generel undtagelse for oplysninger vedrørende »enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold«. Bestemmelsen giver således hjemmel til at undtage *enhver*

oplysning af dette indhold, i princippet uden at det skal tillægges betydning, om hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde er af betydning for den pågældende.

Det centrale spørgsmål i forbindelse med udformningen af undtagelsesadgangen til beskyttelse af privatlivets fred er at afgrænse arten af de oplysninger, som bør kunne hemmeligholdes. Det må i så henseende erkendes, at formuleringen af den gældende lovs § 2, stk. 1, nr. 1, kun giver en begrænset vejledning i tvivlstilfælde.

Det ville derfor være ønskeligt, om bestemmelsen kunne affattes klarere, navnlig således at den mere præcist fastlægger, hvilke typer af personoplysninger m. v. der ikke er adgang til at blive gjort bekendt med. En sådan enumerativt præget tydeliggørelse af undtagelsesadgangens rækkevidde lader sig imidlertid efter udvalgets opfattelse ikke gennemføre af følgende grunde:

For det første omfatter undtagelsesadgangen til beskyttelse af privatlivets fred meget store sagsområder, og det ville være meget arbejdskrævende udtømmende at søge fastlagt, hvilke typer af oplysninger inden for de forskellige områder der bør være omfattet af bestemmelsen. Bestemmelsen ville i givet fald også blive så detailleret, at den ville harmonere dårligt med de lovtekniske synspunkter, der ligger til grund for offentlighedslovens udformning i øvrigt. Hertil kommer for det tredje, at vurderingen af, hvilke typer af oplysninger der efter den almindelige opfattelse bør henregnes til privatlivet, veksler i takt med samfundsudviklingen, hvorfor en detailleret fastlæggelse af undtagelsesadgangen let kan medføre en uønsket fastlåsning af retstilstanden. Endelig vil en detailleret opregning af de beskyttede personoplysninger m. v. være vanskelig at udforme, også fordi vurderingen af, hvad der bør være beskyttet, ikke i alle tilfælde kan foretages generelt. Undtagelsesbestemmelsen bør imidlertid efter udvalgets opfattelse være indrettet således, at der er adgang til efter omstændighederne også at undtage oplysninger, der ikke i almindelighed betragtes som fortrolige.

På baggrund af det anførte har udvalget ikke ment at burde stille forslag om nogen mere vidtgående omformulering af bestemmelsen i den gældende lovs § 2, stk. 1, nr. 1. Udvalget har herved også taget i betragtning, at der, i det omfang der måtte være et særligt behov derfor, altid vil være mulighed for ved bekendtgørelse efter udkastets § 3, stk. 1, at præcisere, hvilke oplysninger inden for et sagsområde der ikke er adgang til at blive gjort bekendt med.

Behovet for at tilvejebringe mere faste retningslinier for fastlæggelsen af anvendelsesområdet for den nævnte undtagelsesbestemmelse vil efter udvalgets opfattelse dernæst i væsentlig grad kunne tilgodeses ved i bemærkningerne til bestemmelsen mere almindeligt at redegøre for de synspunkter, der bør være afgørende herfor. Udvalget finder, at den udførlige beskrivelse ovenfor side 253 f af anvendelsesområdet for den gældende lovs § 2, stk. 1, nr. 1, sammenholdt med oplysningerne om rækkevidden af den tilsvarende bestemmelse i den norske lovs § 6, nr. 3, er egnet som grundlag for fastlæggelsen af undtagelsesadgangens rækkevidde også i forbindelse med lovrevisionen.

Udgangspunktet for angivelsen af, hvilke oplysninger der bør kunne undtages af hensyn til beskyttelsen for privatlivets fred, må herefter navnlig søges i en vurdering af, hvorvidt oplysningerne må betegnes som »sensitive«, dvs. er af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab. Indholdet af denne standard kan naturligvis veksle fra tid til anden, men andre bestemmelser, der bygger på samme beskyttelseshensyn (som f. eks. straffelovens § 264 b), vil kunne tillægges vejledende betydning for fortolkningen.

Herudover bør undtagelsesbestemmelsen også give mulighed for efter omstændighederne at hemmeligholde oplysninger, som vel ikke efter en almindelig vurdering opfattes som tilhørende privatlivet, men som enkeltpersoner har tilkendegivet, at de for deres vedkommende anser for fortrolige (f. eks. hemmelige telefonnumre). Det anførte er dog ikke ensbetydende med, at diskretionsforbehold nødvendigvis skal respekteres, men kun at en anmodning om, at visse oplysninger betragtes som fortrolige, må ind-

gå i myndighedens afvejning af, om betingelserne for at anvende undtagelsesadgangen er opfyldt.

Som nævnt i afsnittet om gældende ret er det i hidtidig praksis antaget, at også oplysninger om enkeltpersoner af rent objektiv karakter, f. eks. oplysninger om udstedelse af pas og jagttegn, er omfattet af bestemmelsen i lovens § 2, stk. 1, nr. 1.

Udvalget finder ikke, at denne praksis bør opretholdes i forbindelse med offentlighedslovens revision, og foreslår for at markere denne begrænsning af undtagelsesadgangens rækkevidde, at udtrykket »enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold« erstattes med udtrykket »enkeltpersoners *private, herunder økonomiske forhold«* (udkastets § 11, stk. 1, nr. 1).

Det er i øvrigt udvalgets opfattelse, at undtagelsesadgangen bør være knyttet alene til en generel vurdering af oplysningernes karakter, uden at det bør tillægges betydning, om hemmeligholdelse efter en konkret vurdering kan anses for væsentlig.

Der henvises nærmere til bemærkningerne til udkastets § 11, stk. 1, nr. 1, ovenfor side 47.

b. Private erhvervsinteresser m. v.

Undtagelsesadgangen til beskyttelse af private erhvervsinteresser efter den gældende lovs § 2, stk. 1, nr. 2, er udformet således, at oplysninger af en bestemt karakter (»tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold«) kan undtages, men kun hvis det er »af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes«.

Det fremgår af beskrivelsen af den gældende retstilstand, at bestemmelsen ikke i praksis synes at have givet anledning til særlige problemer.

Der er i udvalget enighed om, at en bestemmelse med det angivne sigte må opretholdes i forbindelse med offentlighedslovens revision. Udvalget kan også tiltræde, at beskyttelsen for erhvervsinteresser udformes mindre absolut end for privatlivets fred, således at kravet om, at hemmeligholdelse skal være af væsentlig økonomisk betydning, opretholdes.

Det er karakteristisk for den gældende bestemmelse, at den konkrete afvejning af betænkelighederne mod aktindsigt alene skal bygge på omfanget af de formodede skadevirkninger, der kan være forbundet med at imødekomme begæringen, uden at den offentlige interesse i, at oplysningerne kommer frem, skal tages i betragtning. Pressens repræsentanter har i denne forbindelse peget på den betydelige almene interesse i, at offentligheden får adgang til oplysninger om navnlig større erhvervsvirksomheders skattemæssige forhold samt andre oplysninger om sådanne virksomheders forhold, der er af betydning for den løbende debat om erhvervslivets stilling i samfundet.

Udvalget har dog ikke fundet, at der i forbindelse med offentlighedslovens revision bør foreslås nogen ændring af den gældende bestemmelse i lovens § 2, stk. 1, nr. 2, med henblik på at skærpe betingelserne for i det konkrete tilfælde at undtage dokumenter til beskyttelse af erhvervsinteresser. Udvalget har herved navnlig lagt vægt på, at det offentlige i betydelig udstrækning modtager oplysninger fra private erhvervsvirksomheder på frivilligt grundlag, og at offentlighedsprincippet ikke bør strækkes så vidt, at det sker på bekostning af det offentliges muligheder for også fortsat at kunne modtage oplysninger på denne måde. Også i tilfælde, hvor oplysninger fra erhvervsvirksomheder afgives til opfyldelse af en lovbestemt eller i henhold til lov fastsat oplysningspligt, vil reglerne herom ofte bygge på en forudsætning om, at der er adgang til at behandle de modtagne oplysninger som fortrolige, hvis det er af betydning for virksomheden. Det er således ikke ualmindeligt, at der som modstykke til en oplysningspligt for erhvervslivet fastsættes specielle regler i lovgivningen om tavshedspligt for de myndigheder, der modtager oplysningerne, jfr. som eksempel herpå bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 85. (de er omtalt, kapitel XI side 292 f).

Udvalgets forslag om at ophæve bestemmelsen i offentlighedslovens § 7, 1. pkt., hvorefter offentlighedsprincippet viger for lovgivningens specielle forskrifter om tavshedspligt, har da også klart

til forudsætning, at undtagelsesadgangen efter den gældende lovs § 2, stk. 1, nr. 2, sammenholdt med § 2, stk. 4, ikke indskrænkes, jfr. herved ovenfor side 279 og nedenfor kapitel XI side 303 ff.

Udvalget har på denne baggrund ikke ment at burde stille forslag om en udvidet adgang for offentligheden til at blive gjort bekendt med oplysninger om erhvervslivets forhold. For så vidt der på bestemte områder måtte være et særligt behov for øget offentlighed om erhvervsforhold, bør regler herom fastsættes i særlovgivningen, f. eks. i selskabslovgivningen. Dette er allerede i et vist omfang sket, jfr. f. eks. bestemmelserne i aktieselskabslovens § 158 og bekendtgørelse nr. 477 af 20. august 1973 om offentliggørelse af aktieselskabers årsregnskaber.

Da udvalget omvendt heller ikke har fundet grundlag for at foreslå beskyttelsen for erhvervsoplysninger udvidet, vil bestemmelsen i den gældende lovs § 2, stk. 1, nr. 2, efter udvalgets opfattelse i det hele kunne videreføres i forbindelse med lovrevisionen. For at tydeliggøre, at bestemmelsen også giver adgang til efter omstændighederne at nægte aktindsigt til beskyttelse af ophavsretlige rettigheder, foreslår udvalget dog, at der efter udtrykket »drifts- eller forretningsforhold« indsættes »eller lignende«, jfr. udkastets § 11, stk. 1, nr. 2.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til denne bestemmelse ovenfor side 47 f.

c. Hensynet til statens sikkerhed og forsvar samt landets forhold til udlandet.

Det angivne beskyttelseshensyn er i den gældende lov tilgodeset dels ved bestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 1, dels ved bestemmelsen i § 5, nr. 6. Efter den sidstnævnte bestemmelse kan adgangen til aktindsigt generelt begrænses i forhold til dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold, medens bestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 1, giver hjemmel til at nægte aktindsigt, hvis væsentlige hensyn til »statens sikkerhed, landets forsvar samt forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner« tilsiger det.

Om rækkevidden af de nævnte bestemmelser, herunder om bestemmelsernes indbyrdes forhold, henvises til bemærkningerne i afsnittet om gældende ret ovenfor side 255 f.

Det er efter udvalgets opfattelse en given sag, at disse beskyttelseshensyn må tilgodeses ved udformningen af undtagelsesbestemmelserne i en ny lov om offentlighed i forvaltningen. Udvalget finder derimod, at der af lovtekniske grunde kan være anledning til at foretage visse redaktionelle ændringer af de gældende bestemmelser.

For det første ses der ikke at være en sådan indre sammenhæng mellem på den ene side hensynet til at beskytte statens sikkerhed og landets forsvar og på den anden side hensynet til at beskytte rigets udenrigspolitiske interesser, at det er velbegrundet at samle de to undtaget seskriterier i en fælles bestemmelse. Udvalget foreslår derfor, at det førstnævnte hensyn udsondres til en særskilt bestemmelse, se udkastets § 11, stk. 2, nr. 1. Bestemmelsen indebærer ingen reel ændring af den hidtidige undtagelsesadgang.

For det andet er det efter udvalgets opfattelse heller ikke hensigtsmæssigt, at adgangen til at undtage dokumenter af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser som nævnt er opdelt på to bestemmelser, hvis indbyrdes forhold kan give anledning til nogen tvivl, bl. a. fordi undtagelsesadgangen efter den ene bestemmelse (§ 5, nr. 6) alene er gjort afhængig af dokumentindholdet, medens der efter den anden bestemmelse (§ 2, stk. 2, nr. 1) stilles krav om, at væsentlige hensyn skal tale for at begrænse offentlighedsprincippet. Da undtagelsesbestemmelsen af systematiske grunde bør placeres i sammenhæng med andre undtagelsesbestemmelser begrundet i dokumentets indhold, foreslår udvalget den gældende lovs § 5, nr. 6, indarbejdet i den til lovens § 2, stk. 2, nr. 1, svarende bestemmelse. Den af udvalget foreslåede bestemmelse findes i udkastets § 11, stk. 2, nr. 2, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til »rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner«.

Efter denne bestemmelse vil aktindsigt kun kunne afslås, såfremt der er en kon-

kret begrundelse derfor af en vis styrke. Udvalget har ikke ment, at der bør være adgang til at undtage dokumenter eller oplysninger i dokumenter vedrørende udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske forhold også i tilfælde, hvor der ikke er noget konkret behov for hemmeligholdelse, sml. derimod den gældende bestemmelse i lovens § 5, nr. 6.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til udkastets § 11, stk. 2, nr. 1 og 2, ovenfor side 47 f.

d. Det offentliges kontrol- og planlægningsvirksomhed m. v.

Bestemmelsen i den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 2, giver adgang **til,** hvis væsentlige hensyn taler derfor, at undtage oplysninger om »gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen«.

Idet der om baggrunden for bestemmelsen og dens anvendelse i praksis henvises til afsnittet om gældende ret ovenfor side 256 ff skal udvalget bemærke, at der, hvad angår beskyttelsen for offentlig kontrol- og reguleringsvirksomhed, ikke ses at være grundlag for at foreslå bestemmelsens rækkevidde udvidet eller indskrænket, ligesom udvalget heller ikke finder noget behov for af lovtekniske grunde at ændre bestemmelsens udformning. Bestemmelsen adskiller sig i så henseende ikke væsentligt fra tilsvarende bestemmelser i den norske og svenske offentlighedslovgivning (jfr. ovenfor henholdsvis side 271 og side 274). En mere detailleret fastlæggelse af bestemmelsens indhold kan ikke hensigtsmæssigt foretages i selve lovteksten på grund af de indbyrdes meget forskellige former for offentlig kontrolvirksomhed m. v., men vil i givet fald kunne opnås i forbindelse med udfærdigelse af bekendtgørelser efter udkastets § 3, stk. 1.

Som anført i afsnittet om gældende ret er der i de senere år som led i bestræbelserne på at skabe øget nærdemokrati sket en meget væsentlig omvurdering af spørgsmålet om offentlighedens adgang til at blive informeret om offentlig planlægningsvirksomhed, således at behovet for at anvende undtagelsesadgangen herfor efter offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 2, er blevet tilsvarende formindsket. Udvalget har på denne baggrund overvejet, om adgangen til at undtage dokumenter til varetagelse af planlægningsmæssige hensyn bør foreslås udeladt. Udvalget har herved også været opmærksom på, at en udtrykkelig undtagelsesadgang med dette sigte ikke findes i den norske offentlighedslov, og at bestemmelsen herom i den svenske sekretesslags § 8 ikke er gentaget i det lovudkast, offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittéen har udarbejdet.

Udvalget har dog, alt taget i betragtning, ikke ment at burde stille forslag om at ophæve den udtrykkelige hjemmel til at begrænse offentlighedsprincippet af hensyn til varetagelse af det offentliges planlægningsfunktioner. Udvalget har herved lagt vægt på, at undtagelsesadgangen ikke er begrænset til fysisk planlægning eller til den såkaldte sektorplanlægning, hvor den nævnte omvurdering af spørgsmålet offentlighed ctr. hemmeligholdelse i særlig grad har gjort sig gældende, men den antages også at gælde andre former for offentlig planlægningsvirksomhed, hvor dette ikke er tilfældet, som f. eks. den politisk-økonomiske planlægning i videre forstand. Ikke mindst i sådanne tilfælde vil bestemmelsen fortsat udfylde et undtagelsesbehov, der har nære berøringspunkter til beskyttelsen for den politiske beslutningsproces, og som i modsat fald måtte tilgodeses gennem anvendelse af generalklausulen (udkastets § 11, stk. 2, nr. 6). Udvalget skal i denne forbindelse henvise til, at den norske offentlighedslov indeholder en udtrykkelig undtagelsesadgang for dokumenter udarbejdet i forbindelse med bl. a. langtidsbudgetter (§ 6, stk. 1, nr. 8).

Også i forhold til fysisk planlægning og de forskellige former for sektorplanlægning vil den nævnte undtagelsesadgang kunne have en vis betydning, navnlig på de stadier af planlægningen - typisk de indledende faser - hvor det ikke er fundet hensigtsmæssigt at fastsætte regler om offentlighed i planlovgivningen.

Udvalget har heller ikke fundet tilstrækkelig begrundelse for at foreslå den gældende lovs § 2,. stk. 2, nr. 2, omfor-

muleret i den foreliggende henseende, idet det allerede af bestemmelsen fremgår, at den finder anvendelse i forhold til principielt enhver form for planlægning, ligesom den kun kan påberåbes, hvis *væsentlige* planlægningsmæssige hensyn taler derfor.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til udkastets § 11, stk. 2, nr. 4, ovenfor side 48.

e. Hensynet til det offentliges økonomi og forre t n ings virksomhed.

Efter den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 3, kan begæringer om aktindsigt afslås, hvis væsentlige hensyn til »det offentliges økonomiske interesser herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed« tilsiger det.

Om bestemmelsens baggrund og rækkevidde henvises til afsnittet om gældende ret ovenfor side 258 f. Det fremgår heraf, at bestemmelsen navnlig er tænkt anvendelig i forhold til det offentliges kontraktsindgåelser samt forhandlinger om løn- og andre personaleforhold for offentligt ansatte. En tilsvarende undtagelsesadgang findes også i den norske offentlighedslov og følger reelt også af en række bestemmelser i den svenske sekretesslag.

Der er i udvalget enighed om, at væsentlige hensyn til det offentliges økonomiske interesser også fortsat bør kunne berettige til begrænsninger i retten til aktindsigt efter offentlighedsloven.

Udvalget vil dog samtidig påpege, at selvsagt ikke enhver kontraktsindgåelse, hvor det offentlige optræder som part, bør kunne undtages fra offentlighed, men at der må kræves en væsentlig konkret begrundelse herfor. I visse tilfælde er forholdet ligefrem det, at der er et klart behov for offentlighed omkring det offentliges kontraktsindgåelser.

Det er antagelig ud fra dette synspunkt, at reglerne om salg af statens og kommunernes faste ejendomme i almindelighed stiller krav om offentligt udbud, jfr. indenrigsministeriets cirkulæreskrivelse af 28. oktober 1974 om offentlig udbydelse ved salg af kommunale ejendomme til medlemmer af kommunalbestyrelsen og kommunalt ansatte, samt § 1 i finansministeriets cirkulære af 10. marts 1978 om almindelige regler for salg af statens faste ejendomme.

Hvad angår undtagelsesadgangens nærmere rækkevidde må det først og fremmest forekomme utvivlsomt, at hensynet til at give det offentlige mulighed for at optræde som ligestillet partner i forbindelse med kontraktsindgåelser i ret vid udstrækning vil kunne begrunde hemmeligholdelse. Bl. a. ud fra dette hensyn har finansministeriet således ved bekendtgørelse nr. 159 af 25. marts 1974 i henhold til lovens § 2, stk. 4, generelt undtaget statens indkøbsaftaler fra adgangen til aktindsigt efter lovens § 1.

Pressens repræsentanter i udvalget har i denne forbindelse givet udtryk for, at den nævnte bekendtgørelse om indkøbsaftaler efter deres opfattelse i for vid udstrækning begrænser offentlighedsprincippet. De har herved navnlig henvist til, *at* tilsyneladende enhver indkøbsaftale kan undtages fra aktindsigt uanset dennes nærmere indhold og karakter, *at* undtagelsesadgangen er uden tidsbegrænsninger og således gælder ubegrænset, efter at aftaleindgåelsen har fundet sted, *samt at* en tilsvarende generel undtagelsesadgang ikke er blevet anset for påkrævet i forhold til kommunale myndigheders indkøbsaftaler. Pressens repræsentanter i udvalget har endvidere henvist til, at ordningen synes at harmonere mindre godt med almindelige licitationsretlige principper. Udvalget har dog ikke ment at burde tage stilling til, hvorvidt der måtte være anledning til at søge bekendtgørelsens rækkevidde indskrænket, idet spørgsmålet herom bør indgå i de mere almindelige overvejelser efter lovrevisionens gennemførelse om ved bekendtgørelse(r) efter udkastets § 3, stk. 1, at fastlægge anvendelsesområdet for bl. a. den foreliggende undtagelsesadgang (udkastets § 11, stk. 2, nr. 5).

Også økonomiske interesser i forbindelse med det offentliges forhandlinger om løn- og personaleforhold for offentligt ansatte bør fortsat kunne tilgodeses ved anvendelse af undtagelsesbestemmelsen, og udvalget kan tiltræde, at de almindelige retningslinier herfor, som justitsministeriet i den ovenfor side 259 nævnte udtalelse har givet udtryk for, lægges til grund.

Hvad særlig angår det offentliges forretningsvirksomhed, er det ligeledes udvalgets opfattelse, at der i samme udstrækning som hidtil bør være adgang til at begrænse offentlighedens krav på dokumentindsigt i det omfang, det er nødvendigt, for at offentlige institutioner i denne henseende kan fungere under samme betingelser som private erhvervsdrivende virksomheder, jfr. herved også det i kapitel V side 114 f anførte.

Udvalget mener heller ikke at kunne udelukke, at der uden for de nævnte tilfældegrupper kan være behov for efter omstændighederne at beskytte det offentliges økonomiske interesser gennem en udtrykkelig undtagelsesadgang.

Efter udvalgets opfattelse er den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 3, dog affattet meget generelt, og det ville være ønskeligt i højere grad at søge præciseret, hvilke typer af økonomiske interesser der er af en sådan vægt, at de må prioriteres forud for offentlighedsprincippet. På grund af de indbyrdes ganske forskelligartede økonomiske interesser, som der i forbindelse med en detailleret fastlæggelse af undtagelsesadgangens rækkevidde må tages stilling til, og hvis vægt i øvrigt kan variere inden for de forskellige ressortområder, er det dog udvalgets opfattelse, at en sådan regulering ikke - i hvert fald ikke for tiden - bør ske i lovsform, men i givet fald ved bekendtgørelser udstedt i henhold til udkastets § 3, stk. 1.

Udvalget foreslår herefter bestemmelsen i den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 3, videreført uden ændringer, jfr. udkastets § 11, stk. 2, nr. 5.

f.Andre tilfælde.

1°. Den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 4, indeholder en såkaldt »generalklausul«, der giver adgang til at begrænse offentlighedsprincippet til beskyttelse af væsentlige hensyn til »andre interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet«.

Om baggrunden for indsættelsen af denne bestemmelse i loven samt om dens anvendelse i praksis henvises til afsnittet om gældende ret ovenfor side 259 ff. Det fremgår heraf, at bestemmelsen kun synes at have været anvendt i forholdsvis begrænset omfang og i det væsentlige kun til beskyttelse af interesser, der i forvejen er tilgodeset ved andre undtagelsesbestemmelser, uden at betingelserne for at anvende disse dog har været opfyldt.

Det er udvalgets opfattelse, at en sådan generalklausul bør opretholdes i forbindelse med offentlighedslovens revision. Udvalget har i så henseende navnlig lagt vægt på, *at* der ikke i den periode, offentlighedsloven har været i kraft, er indhøstet så udførlige erfaringer, at det er muligt med rimelig grad af sikkerhed at overskue alle de undtagelsesbehov, der vil kunne opstå i praksis, *at* en generalklausul er påkrævet for at undgå, at visse meget specielle undtagelsesbehov opregnes udtrykkeligt i loven, *samt at* en generalklausul giver loven en ønskelig smidighed med hensyn til at kunne tilpasses nye undtagelsesbehov, der måtte opstå i fremtiden, således at hyppige ændringer af loven kan undgås. Udvalget skal dog samtidig understrege, at generalklausulen som hidtil kun forudsættes anvendt i begrænset omfang og kun, hvor der er et klart behov derfor.

På baggrund af oplysningerne om klausulens anvendelse i praksis har udvalget overvejet, hvorvidt undtagelsesadgangens hidtidige anvendelsesområde kan indskrænkes ved udformning af nye udtrykkelige undtagelsesbestemmelser.

I overensstemmelse med et forslag fra arbejdsgruppen om adgangen til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen foreslår udvalget således, at bestemmelsen i den gældende lovs § 2 udbygges med en udtrykkelig adgang til efter et konkret skøn at begrænse adgangen til aktindsigt, hvor væsentlige strafferetsplejemæssige hensyn taler derfor. En sådan bestemmelse findes i udvalgets lovudkast § 11, stk. 2, nr. 3, hvorefter aktindsigt kan afslås i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til »forebyggelse opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning«. Om bestemmelsen henvises til den nævnte arbejdsgrupperapport (nedenfor side 413) samt til bemærkningerne til udvalgets lovudkast ovenfor side 48. Bestemmelsen vil gøre det upåkrævet at

anvende generalklausulen i de i afsnittet om gældende ret side 261 under pkt. c° og d° nævnte tilfælde.

Udvalgets forslag til affattelse af undtagelsesbestemmelsen til beskyttelse for internt arbejdsmateriale (udkastets § 9) vil dernæst tilgodese behovet for i fornødent omfang at kunne undtage arbejdsdokumenter, der udveksles mellem forskellige myndigheder, herunder afgives til folketingets ombudsmand, jfr. herved pkt. b° ovenfor side 261.

Som anført i kapitel IX side 236 f har udvalget derimod ikke ment at burde stille forslag om en mere generelt præget undtagelsesadgang for politisk betonede sagstyper og forudsætter derfor, at generalklausulen fortsat i et vist omfang kan finde anvendelse af hensyn til beskyttelse af den politiske beslutningsproces. Heller ikke de andre tilfælde, hvor generalklausulen efter forarbejderne kan anvendes eller efter det oplyste har været anvendt i praksis, har givet udvalget anledning til at foreslå udtrykkelige undtagelsesbestemmelser indsat i loven.

Den til den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 4, svarende bestemmelse i udvalgets lovudkast findes i § 11, stk. 2, nr. 6.

Kapitel XI: Forholdet til tavshedspligtsforskrifter.

A. Indledning.

Ved indførelsen af en offentlighedsordning er det nødvendigt at tage stilling til, hvorledes adgangen til at få oplysninger skal prioriteres i forhold til de til enhver tid gældende forskrifter om tavshedspligt for personer, der virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv. Dette regelkrydsningsproblem er naturligvis umiddelbart af central betydning for offentlighedsprincippets reelle udstrækning, men det bør ikke overses, at spørgsmålet i praksis i nok så høj grad vil kunne fremstå også som et lovteknisk problem, idet begrænsninger af offentlighedsprincippet i forhold til visse tavshedspligtsforskrifter ofte vil udgøre et alternativ til udformningen af udtrykkelige undtagelsesbestemmelser af den type, som er nævnt i de foregående kapitler. Herom bemærkes nærmere følgende:

I tilfælde, hvor tavshedspligten beror på generelle, ikke nærmere præciserede klausuler, vil en løsning af det nævnte regelkrydsningsproblem til fordel for tavshedspligtsreglerne reelt betyde, at offentlighedsprincippet ikke vil få noget større anvendelsesområde og derfor kun vil kunne få begrænset praktisk betydning. Afgørelsen af regelkrydsningsproblemet i denne henseende er selvsagt af central betydning for offentlighedsprincippets udstrækning. Tavshedspligtsforskrifter kan imidlertid også være udformet som specialregler, der alene gælder for bestemte sagsområder eller sagstyper, enten ved bestemmelser herom direkte i lovgivningen eller fastsat administrativt i henhold til lov. At offentlighedsordningen indrettes således, at bestemmelser af denne karakter helt eller delvis gives fortrin for adgangen til at få oplysninger, gør normalt ikke offentlighedsprincippet illusorisk - forudsat at sådanne tavshedspligtsbestemmelser ikke reelt dækker hovedparten af den offentlige sektor - men er ret beset alene udtryk for en særlig udformning af undtagelserne fra offentlighedslovgivningen, jfr. herved indledningen til kapitel X. I tilfælde, hvor tavshedspligtsforskrifter på denne måde kommer til at tilgodese undtagelsesbehov, som ellers ville have nødvendiggjort udformningen af udtrykkelige undtagelsesbestemmelser i form af undtagne sagsområder, dokumenttyper eller myndigheder eller ved fastsættelse af skønsmæssigt prægede undtagelsesklausuler efter standardprincippet, fremstår begrænsninger af adgangen til at få oplysninger begrundet i en tavshedsforpligtelse derfor som en særlig løsningsmodel til imødekommelse af det pågældende undtagelsesbehov. Løsningen af regelkrydsningsproblemet i forholdet mellem offentlighedsloven og en tavshedspligtsforskrift er i så fald kun af lovteknisk betydning og ikke udtryk for nogen selvstændig, reel begrænsning af offentlighedsprincippet.

Der kan i denne forbindelse være anledning til omvendt at fremhæve, at en prioritering af offentlighedsprincippet fremfor principielt enhver tavshedsforpligtelse, således at disse aldrig i sig selv begrænser adgangen til aktindsigt, ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at det behov for hemmeligholdelse, tavshedspligten tilsigter at varetage, ikke længere blive tilgodeset. Diskretionshensynet vil nemlig reelt kunne imødekommes i samme udstrækning ved udformningen af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven ved som nævnt enten at undtage myndigheder, sagsområder eller dokumenttyper eller ved at give mulighed for at nægte aktindsigt af hensyn til nærmere angivne interesser. Reguleringen af offentlighedsprincippets forhold til bestemmelser om tavsheds-

pligt er derfor også ud fra dette synspunkt i alt væsentligt af lovteknisk karakter.

B. Gældende ret.

1. Spørgsmålet om tavshedspligtsforskrifters betydning for adgangen til at få oplysninger efter den gældende offentlighedslovs kapitel 1 er reguleret af bestemmelsen i lovens § 7, der har følgende ordlyd:

> »§ 7. Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af lovgivningens bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Dette gælder dog ikke, for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, tjenestemandslovgivningen og kommunale tjenestemandsvedtægter.«

I forhold til den, der er part i en sag, gælder bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, stk. 3, hvorefter »bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, [ikke] begrænser ... pligten til at meddele oplysninger til en sags parter.«.

Bestemmelsen i lovens § 7 svarer indholdsmæssigt i alt væsentligt til kommissionsudkastets § 7, der i bemærkningerne til lovudkastet var begrundet med følgende synspunkter (betænkningen side 68 f.):

> »Gældende generelle regler om tavshedspligt som de foran nævnte må vige for begæringer om oplysninger i henhold til den foreslåede lov om offentlighed i forvaltningen, da sådanne regler ellers ville gøre offentlighedsordningen illusorisk. Det er derfor foreslået, at disse generelle regler om tavshedspligt ikke er til hinder for at stille oplysninger til rådighed efter lovforslagets regler. Men i øvrigt opretholdes disse tavshedsbestemmelser, således at de stadig vil være til hinder for, at offentlige funktionærer meddeler oplysninger på eget initiativ om indholdet af dokumenter eller røber tjenestehemmeligheder, som enten ikke fremgår af noget dokument eller indeholdes i dokumenter, der ikke efter forslaget gøres tilgængelige for offentligheden.
>
> Man har derimod ment, at den ved andre love ud fra særlige hensyn specielt fastsatte tavshedspligt bør udelukke anvendelse af offentlighedsprincippet i henhold til nærværende lov. Det er derfor foreslået, at den i sådanne love foreskrevne tavshedspligt begrænser adgangen til at få oplysninger i henhold til loven.«

Endvidere indeholdt offentlighedskommissionens betænkning i bilag 10 (side 211 f.) en oversigt over specielle tavshedspligtsforskrifter i den offentlige forvaltning, der af kommissionen var tænkt som en ikke udtømmende eksemplifikation af, på hvilke lovområder offentlighedsprincippet som følge af kommissionsudkastets § 7 ville vige for tavshedsforpligtelser. Det fremgår af indledningen til oversigten, at kommissionen med *»almindelige«* i modsætning til *»specielle«* tavshedsforskrifter har ment ».. . sådanne bestemmelser, der alene forskriver tavshedspligt efter tjenestemandslovens § 3, stk. 3, og/eller straffelovens § 152 uden nærmere at angive tavshedspligtens omfang«. Også den dagældende bestemmelse i straffelovens § 263, stk. 2, (nu straffelovens § 264 b) blev af kommissionen anset som »almindelig«, jfr. afsnit II A i betænkningen (side 9).

Det af kommissionen udarbejdede udkast til lov om partsoffentlighed i forvaltningen indeholdt i § 8 en helt tilsvarende bestemmelse, jfr. betænkningen side 73 og bemærkningerne hertil side 75, hvor det dog fremhæves, at forskrifter om tavshedspligt i mange tilfælde ikke gælder over for en part og i så fald ikke medfører nogen begrænsning af adgangen til at få oplysninger efter reglerne om partsoffentlighed.

Loven om partsoffentlighed i forvaltningen fastslog derimod generelt, at bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, ikke begrænser pligten til at meddele oplysninger efter loven, dvs. uanset om tavshedspligten følger af »almindelige« eller »specielle« forskrifter, jfr. lovens § 3. Om denne forskel fra kommissionsudkastet hed det i bemærkningerne til lovforslaget (jfr. F.T. 1963–64, tillæg A, sp. 1353):

> »Efter kommissionsudkastets § 8, 2. pkt., skulle tavshedspligt, der er foreskrevet i andre love end straffeloven og tjenestemandslovgivningen, begrænse adgangen til at få oplysninger efter loven om partsoffentlighed. Men selv en sådan snævrere begrænsning må formentlig anses for upåkrævet og mindre rimelig. Også de specielle lovregler om tavshedspligt sigter i almindelighed til spørgsmålet om meddelelse af oplysninger til andre personer end parter og bør da ikke begrænse partsoffentligheden. Og i de undtagelsestilfælde, hvor reglerne også tager sigte på meddelelse af oplysninger til en part, f. eks. om andres økonomiske forhold, vil de grunde, der har ført til at foreskrive sådan tavshedspligt, i praktisk taget alle tilfælde også føre til at nægte partsoffentlighed efter det foreliggende lovforslags § 2. Særlig klare eksempler herpå indeholdes i § 44 i statsskatteloven og i § 13 i loven om mægling i arbejdsstridigheder (jfr. også den af statens forligsinstitution afgivne udtalelse, som er optaget i kommissionsbetænkningen s. 138).
>
> Det bemærkes, at den foreslåede regel i § 3 ikke betyder nogen fuldstændig ophævelse af de gældende bestemmelser om tavshedspligt. Disse bestemmelser skal alene vige i tilfælde, hvor en part fremsætter begæring om at blive bekendt med sagens dokumenter, og kun i det omfang, han har krav herpå efter lovforslagets regler.«

Som nævnt svarer offentlighedslovens § 7 i det væsentlige til kommissionsudkastets § 7, og bemærkningerne til denne bestemmelse i offentlighedslovforslaget er ligeledes stort set af samme indhold som bemærkningerne til kommissionsudkastet, der er gengivet i uddrag ovenfor side 289, jfr. herved F.T. 1969-70, tillæg A, sp. 593 f. Herudover indeholder offentlighedslovens § 10, stk. 3, som nævnt en med partsoffentlighedslovens § 3 i alt væsentligt enslydende bestemmelse.

I anledning af et spørgsmål fra det folketingsudvalg, der behandlede offentlighedslovforslaget, om den redaktionelle forskel mellem kommissionsudkastets § 7 og bestemmelsen i offentlighedslovforslagets § 7 udtalte justitsministeriet, at forskellen navnlig bestod i, at der var byttet om på 1. og 2. pkt. Hermed sigtes til, at hovedreglen efter lovforslaget (og loven) er, at tavshedspligtsforskrifter begrænser adgangen til at få oplysninger, medmindre de er »almindelige«, medens omvendt efter kommissionsudkastet tavshedspligtsforskrifter ikke medførte begrænsninger af offentlighedsprincippet, medmindre de er af »speciel« karakter. Forskellen var ifølge justitsministeriet begrundet i sammenhængen med spørgsmålets regulering for så vidt angår adgangen til partsoffentlighed, idet det var fundet hensigtsmæssigt at fremhæve, at der gælder en væsentlig forskel mellem tavshedspligtsforskrifters betydning for parters, henholdsvis almenhedens adgang til aktindsigt, jfr. nærmere F.T. 1969-70, tillæg B, sp. 2127 f. Efter anmodning fra folketingsudvalget udarbejdede justitsministeriet endvidere en ajourført oversigt over »specielle« tavshedspligtsforskrifter, dvs. de forskrifter, der indeholder en nærmere angivelse af tavshedspligtens omfang og derfor begrænser adgangen til at få oplysninger som følge af lovforslagets § 7, jfr. F.T. 1969-70, tillæg B, sp. 2128 ff. Oversigten er genoptrykt nedenfor som bilag 16.

2. a. Det fremgår af forarbejderne til offentlighedsloven, at bestemmelsen i lovens § 7 bygger på en sondring mellem lovgivningens »almindelige« og »specielle« bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, dvs. forudsætter at lovgivningens bestemmelser herom kan opdeles i to principielt forskellige hovedgrupper. Der kan derfor ved beskrivelsen af den gældende retstilstand være anledning til indledningsvis i hovedtræk at redegøre for, hvorledes denne sondring må drages i relation til den nævnte bestemmelse. Spørgsmålet er derimod uden betydning for bestemmelsen om tavshedspligtens betydning i forhold til en sags parter i offentlighedslovens § 10, stk. 3.

Efter offentlighedslovens § 7, 2. pkt., er den førstnævnte hovedgruppe karakteriseret ved, at bestemmelserne angår ». . . den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, tjenestemandslovgivningen og kommunale tjenestemandsvedtægter«. Det er i forarbejderne klart angivet, at der hermed navnlig sigtes til straffelovens § 152 og § 264 b (tidligere straffelovens § 263, stk. 2) samt til tjenestemandslovens § 10, stk. 2, (tidligere § 3, stk. 3) og tilsvarende regler i kommunale tjenestemandsvedtægter, se offentlighedskommissionens betænkning side 68 og F.T. 1969-70, tillæg A, sp. 593 f. og tillæg B, sp. 2128 f. Det må imidlertid antages, at bestemmelsen i § 7, 2. pkt., hvorefter visse regler om tavshedspligt må vige, når der fremsættes begæring om aktindsigt efter offentlighedsloven, herudover omfatter bestemmelser i særlovgivningen, der alene foreskriver tavshedspligt efter tjenestemandslovens § 10, stk. 2, og/eller straffelovens § 152 *uden nogen nærmere angivelse af tavshedspligtens omfang,* jfr. således F.T. 1969-70, tillæg B, sp. 2129 f. og forudsætningen herom i offentlighedskommissionens betænkning side 211.

Bestemmelsen i § 7, 1. pkt., må herefter antages at omfatte bestemmelser i særlovgivningen, der ud fra særlige hensyn har fastsat tavshedspligt *med hensyn til visse nærmere angivne forhold.* Sådanne bestemmelser udelukker anvendelse af offentlighedsprincippet. Dette gælder, selv om bestemmelserne, for så vidt angår strafferammer, henviser til straffelovens § 152 eller § 264 b, jfr. F.T. 1969-70, tillæg B, sp. 2130.

b. Hvad angår de almindelige bestemmelser om tavshedspligt er som nævnt under pkt. a bestemmelserne i borgerlig straffelovs § 152 og § 264 b samt tjenestemandslovens § 10, stk. 2, af størst praktisk betydning.

Bestemmelsen i straffelovens § 152 har følgende ordlyd:

> *»§ 152.* Røber nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, hvad han i tjenestens eller hvervets medfør har erfaret som hemmelighed, eller hvad der ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller udnytter han uberettiget sådan kundskab, straffes han med . . .
>
> *Stk. 2.* Efter ovennævnte regler straffes også den, som efter at være fratrådt stillingen på nogen af de angivne måder forser sig med hensyn til tjenestehemmeligheder, som han i stillingen har erfaret.
>
> *Stk. 3. ...*

Bestemmelsen indeholder ikke nogen selvstændig fastlæggelse af tavshedspligtens genstand. Et forholds karakter af en »hemmelighed« kan, som anført i bestemmelsen, være fastslået ved lov eller administrativ forskrift (bekendtgørelse, cirkulære, forretningsorden, pålæg i det enkelte tilfælde, f. eks. i form af fortroligt-stempling, osv.), men beror i øvrigt på forholdets natur, dvs. på en konkret vurdering af oplysningens eller emnets beskaffenhed. Der henvises til *St. Hurwitz:* Kriminalret-Speciel Del (1955) side 65, *Vagn Greve m. fl.:* Straffeloven-Speciel Del (1975) side 92-94 og *Pre-*

ben Espersen: De kommunale Beslutninger I (1970) side 72 f.

Af samme karakter er bestemmelsen i tjenestemandslovens § 10, stk. 2, der har følgende ordlyd:

> »*Stk. 2.* Tjenestemanden skal iagttage tavshed med hensyn til de forhold, som han i medfør af sin stilling bliver bekendt med, og hvis hemmeligholdelse ifølge sagens natur er påkrævet eller bliver ham foreskrevet. Tavshedspligten ophører ikke med hans udtræden af tjenesten.«

Bestemmelsen i straffelovens § 264 b har følgende ordlyd:

> »*§ 264 b.* Med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder straffes personer, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, eller som i medfør af offentlig beskikkelse eller anerkendelse udøver eller har udøvet et erhverv, såvel som sådanne personers medhjælpere, når de røber privatlivet tilhørende hemmeligheder, der er kommet til deres kundskab ved udøvelsen af deres virksomhed, medmindre de har været forpligtet til at udtale sig eller har handlet i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv. Det samme gælder, hvis de uberettiget udnytter sådan kundskab.«

Denne bestemmelse indeholder vel en selvstændig beskrivelse af tavshedspligtens genstand; men det anvendte udtryk »privatlivet tilhørende hemmeligheder« indebærer som følge af dets karakter af en retlig standard, at den endelige stillingtagen til, om et forhold er omfattet af tavshedpligten, også efter denne bestemmelse i betydeligt omfang må bero på en konkret vurdering.

c. De almindelige bestemmelser om tavshedspligt, der er omtalt i det foregående, suppleres af et forholdsvis stort antal tavshedspligtsforskrifter i særlovgivningen. Begrundelsen for indsættelsen af sådanne forskrifter i særlovgivningen kan være forskellige. De kan være motiveret af et ønske om at skærpe strafferammen eller om at pålægge også andre end den personkreds, der er omfattet af de nævnte bestemmelser, en lovbestemt tavshedspligt; men typisk er særlovgivningens bestemmelser om tavshedspligt begrundet i et ønske om at præcisere omfanget af tavshedspligten efter straffelovens § 152, der, som nævnt ovenfor under b, ikke i sig selv indeholder en sådan præcisering. Særlovgivningens tavshedspligtsforskrifter af denne type tjener til udfyldning af straffelovens § 152 ved at indeholde en nærmere angivelse af, hvilke typer af oplysninger der er undergivet tavshedspligt efter den nævnte bestemmelse.

3. a. Om fortolkningen af bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 i almindelighed henvises udover det allerede anførte til *kommentaren* side 99 ff. og for så vidt angår bestemmelsen i § 10, stk. 3, til side 151 f. Efter den foreliggende praksis synes rækkevidden af bestemmelsen i § 7 navnlig i to henseender at have givet anledning til nogen tvivl:

For det første er det blevet anset for tvivlsomt, hvilke krav der må stilles til en tavshedsforskrifts retlige karakter for at henregne den til de forskrifter, der begrænser adgangen til at få oplysninger efter offentlighedslovens § 7, 1. pkt., dvs. spørgsmålet om, hvorvidt andre tavshedspligtsforskrifter end dem, der beror på udtrykkelige lovbestemmelser, kan komme i betragtning.

For det andet har det uden for de i forarbejderne udtrykkeligt opregnede tilfælde (jfr. de under pkt. 1 nævnte oversigter) i et vist omfang givet anledning til tvivl, om en tavshedspligtsforskrift efter sit indhold har været af en sådan karakter, at den som »speciel« begrænser offentlighedsprincippet.

b. Det førstnævnte spørgsmål må besvares med udgangspunkt i udtrykket »… *lovgivningens* bestemmelser om tavshedspligt« i offentlighedslovens § 7, 1. pkt. Hermed synes det klart angivet, at i hvert fald ikke enhver tavshedspligtsforskrift begrænser adgangen til aktindsigt, uanset at den efter sit indhold måtte have karakter af en speciel fastlæggelse af tavshedspligtens indhold og omfang. En mere præcis angivelse af udtrykkets indhold efter den gældende retstilstand er dog forbundet med ikke ubetydelige vanskeligheder.

I *kommentaren* side 101 er det antaget, at det nævnte udtryk må fortolkes snævert, således at det kun er *de ved lov fastsatte* specielle tavshedspligtsforskrifter, der begrænser adgangen til aktindsigt. Tavshedspligt, der beror enten på forskrifter, der er fastsat administrativt i henhold til lov eller ved kollektiv overenskomst, eller på en professions etik eller kollegiale regler, antages derimod ikke at kunne komme i betragtning i så henseende.

Denne fortolkning af rækkevidden af bestemmelsen i offentlighedslovens § 7, 1. pkt., indebærer først og fremmest, at adgangen til at få oplysninger efter loven aldrig vil være begrænset af tavshedspligtsforskrifter, *der er fastsat administrativt i henhold til lov.* Til støtte herfor kan også henvises til, at opregningen af specielle tavshedspligtsforskrifter i såvel kommissionsbetænkningen (jfr. betænkningen side 211 ff.) som i den af justitsministeriet udarbejdede oversigt (jfr. F.T. 1969-70, tillæg B, sp. 2131 ff.) kun omfatter egentlige lovbestemmelser.

Fortolkningen er derimod ikke nødvendigvis ensbetydende med, at tavshedspligtsforskrifter kun kan komme i betragtning efter offentlighedslovens § 7, 1. pkt., såfremt de er direkte indeholdt i en af folketinget vedtaget lov. I justitsministeriets praksis er det således - med henvisning til den almindelige angivelse af bestemmelsens rækkevidde i *kommentaren* - antaget, at tavshedspligtsforskrifter, der findes i umiddelbart anvendelige fællesskabsregler, navnlig forordninger, kan fortrænge adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven på sam-

me måde som udtrykkelige lovbestemmelser. Dette må formentlig ligeledes gælde for forskrifter om tavshedspligt i andre EF-retsakter eller i folkeretlige traktater, der ved lov er tillagt gyldighed her i landet, f. eks. EF-direktiver eller traktater, der ved en generel transformationslov er gjort til bestanddel af dansk ret, jfr. herved om den såkaldte »inkorporations- eller adoptionsmetode«, *Ole Espersen,* Indgåelse og Opfyldelse af Traktater (1970) side 239 ff.

Det er dog tvivlsomt, i hvilket omfang den nævnte, snævre fortolkning af udtrykket »lovgivningens« i offentlighedslovens § 7, 1. pkt., kan siges at være blevet accepteret i praksis og derfor kan anses for gældende ret. Det fremgår således af den i *F.O.B. 1976* side 147 refererede sag, at monopolankenævnet i en konkret sag havde lagt til grund, at bestemmelsen om tavshedspligt i § 11 i ankenævnets forretningsorden af 30. juni 1955 måtte henregnes til de af offentlighedslovens § 7, 1. pkt., omfattede tavshedspligtsforskrifter. Spørgsmålet om holdbarheden af denne opfattelse blev taget op af ombudsmanden af egen drift under henvisning til den væsentlige principielle interesse vedrørende offentlighedslovens rækkevidde, der knyttede sig hertil.

Efter at have gengivet det i kommentaren indtagne standpunkt med hensyn til fortolkningen af offentlighedslovens § 7, 1. pkt., sammenholdt med det forhold, at de tidligere omtalte oversigter over specielle tavshedspligtsforskrifter alene indeholder lovbestemmelser, udtalte ombudsmanden mere almindeligt om bestemmelsens rækkevidde i den foreliggende henseende:

> »Uanset det anførte må jeg være mest tilbøjelig til at mene, at administrative bestemmelser om tavshedspligt, der er udstedt med hjemmel i en lovbestemmelse, der udtrykkeligt afgiver hjemmel for administrativ fastsættelse af bestemmelse om tavshedspligt, begrænser adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven på samme måde som lovbestemmelser, der direkte fastsætter tavshedspligt.«

I den konkrete sag gik ombudsmanden dog et skridt videre, idet han ikke fandt grundlag for at kritisere, at den pågældende forretningsordensbestemmelse var anset for at indebære en undtagelse fra adgangen til aktindsigt efter offentlighedslovens regler, uanset at der ikke i monopolloven er udtrykkelig hjemmel for handelsministeren til i monopolankenævnets forretningsorden at fastsætte regler om tavshedspligt, jfr. herved lovens § 18, stk. 4. Ombudsmanden henviste i denne forbindelse til, at den sidstnævnte bestemmelse sammenholdt med analogien af lovens § 21 om tavshedspligt for monopol *rådets* medlemmer giver en forholdsvis klar hjemmel for monopolankenævnets opfattelse.

I en skrivelse af 20. juli 1976 til justitsministeriet foreslog ombudsmanden med henvisning til sagen, at spørgsmålet om rækkevidden af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 7, 1. pkt., blev søgt afklaret under arbejdet i justitsministeriets udvalg vedrørende offentlighedslovens revision. Ombudsmanden pegede herved navnlig på spørgsmålet, om denne bestemmelse finder anvendelse også i tilfælde, hvor bestemmelser om tavshedspligt findes i administrative forskrifter, og opridsede problemstillingen i denne henseende på følgende måde:

> »Er sådanne bestemmelser alene fastsat i tjenesteforskrifter fra overordnede til underordnede myndigheder (og alene med hjemmel i selve det hierarkiske forhold mellem myndighederne), opstår som regel ingen særlige problemer, idet forskriften, for så vidt den er gyldig, typisk alene vil være grundlag for en tavshedspligt, der er sanktioneret efter den almindelige regel i straffelovens § 152 m. v., og som ikke begrænser adgangen til aktindsigt, jfr. offentlighedslovens § 7, 2. pkt.
>
> I andre tilfælde kan spørgsmålet om anvendelse af § 7, 2. pkt., imidlertid give anledning til tvivl, f. eks. når regler om tavshedspligt fastsættes af vedkommende minister for et råd eller nævn; problemet kompliceres ved, at bestemmelse om tavshedspligt kan forekomme i
>
> a) en forretningsorden, der er udstedt med hjemmel i en lovbestemmelse, der udtrykkeligt afgiver hjemmel for administrativ fastsættelse af tavshedspligtsregler (hermed har jeg sidestillet situationen i den foreliggende konkrete sag),
>
> b).en forretningsorden, der er udstedt med hjemmel i en lovbestemmelse, der blot generelt bemyndiger vedkommende minister til at fastsætte regler om rådets eller nævnets forretningsorden, eller
>
> c) en forretningsorden, der er udstedt uden lovhjemmel, jfr. herved Bent Christensen: Nævn og råd (1958), s. 208.
>
> Det er dog nærliggende at antage, at vedkommende minister i de tilfælde, der omtales under c (og måske også i tilfældet under b), er afskåret fra at »fastsætte« andre tavshedspligtsregler end sådanne, der svarer til straffelovens almindelige regler, jfr. herved Bent Christensen a.st., og Niels Eilschou Holm: Offentlighedsloven, s. 100 (midten).«

Ombudsmanden pegede herudover også på behovet for en afklaring af

1) spørgsmålet om, hvilken lovhjemmel der kræves til administrativt at fastsætte særlige bestemmelser om tavshedspligt (med deraf følgende konsekvenser med hensyn til disciplinært og strafferetligt ansvar) - og i forbindelse hermed
2) spørgsmålet om, hvorvidt det bør antages, at administrationen i et vist omfang kan fastsætte særlige regler om tavshedspligt (der kan udløse disciplinært eller strafferetligt ansvar), uden

at disse regler om tavshedspligt samtidig har virkning efter offentlighedslovens § 7, 1. pkt.

I skrivelse af 16. august 1976 har justitsministeriet herefter anmodet udvalget om at søge de af ombudsmanden rejste spørgsmål afklaret, for så vidt de fortsat vil være af betydning i forhold til anvendelsen af offentlighedsloven også efter gennemførelsen af de ændringer af loven, som udvalget måtte stille forslag om.

c. Spørgsmålet om, hvornår tavshedspligtsforskrifter skal henregnes til de »specielle« bestemmelser herom, der begrænser adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven, har foreligget i praksis i flere tilfælde.

Retningslinier herfor kan næppe opstilles generelt, idet spørgsmålet i hvert enkelt, tilfælde må afgøres konkret på grundlag af en fortolkning af rækkevidden af den tavshedspligtsforskrift, hvis forhold til offentlighedsloven, der er spørgsmål om at bedømme. I så henseende er ikke blot bestemmelsens ordlyd af betydning, men også de fortolkningsbidrag med hensyn til tavshedspligtens omfang, der måtte være indeholdt i forarbejderne. Til illustration af problemstillingen kan nævnes følgende afgørelser:

I sagen *L.A. 1974-543-50* antog justitsministeriet i forbindelse med en sag, der var indbragt for folketingets ombudsmand, at bestemmelsen i arbejderbeskyttelseslovens § 53, stk. 3, om tavshedspligt for personalet i arbejdstilsynet i overensstemmelse med offentlighedslovens § 7, 1. pkt., udelukker anvendelsen af offentlighedsprincippet. Til støtte for denne opfattelse talte dog ikke blot den pågældende bestemmelses ordlyd, men også det forhold, at bestemmelsen er medtaget på begge de tidligere nævnte oversigter over specielle tavshedspligtsforskrifter, der blev udarbejdet først af offentlighedskommissionen og senere af justitsministeriet under folketingsbehandlingen af offentlighedslovforslaget. Ombudsmanden erklærede sig enig i justitsministeriets opfattelse.

Spørgsmålet har endvidere været rejst i relation til bestemmelsen i § 12 i lov nr. nr. 151 af 24. april 1975 om det centrale erhvervsregister, der har følgende ordlyd:

> »*§ 12.* Erhvervsregisterrådets medlemmer og erhvervsregisterets personale samt tilkaldte sagkyndige er under ansvar efter borgerlig straffelovs § 152 og § 264 b, jfr. tjenestemandslovens § 10, stk. 2. forpligtet til over for uvedkommende at hemmeligholde, hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.«

Til brug for besvarelsen af et spørgsmål om rækkevidden af denne bestemmelse, der var stillet af folketingets erhvervsudvalg, udtalte justitsministeriet i en skrivelse af 3. marts 1975 til Danmarks Statistik bl. a.. at den i den nævnte bestemmelse indeholdte udvidelse af tavshedspligten i forhold til de citerede almindelige bestemmelser om tavshedspligt, »… består i, at tavshedspligten udstrækkes til at omfatte enhver oplysning, som erhvervsregisterrådets medlemmer og erhvervsregisterets personale bliver vidende om gennem deres virksomhed, uanset om en sådan oplysning efter en konkret bedømmelse ville være at bedømme som en »hemmelighed« i henhold til straffelovens § 152 eller § 264 b .. .«. Justitsministeriet gav samtidig udtryk for, at tavshedspligtsbestemmelsen i realiteten vil indebære, at de almindelige regler om offentlighedens adgang til aktindsigt i offentlighedslovens kapitel 1 gøres uanvendelige i forhold til erhvervsregisteret som følge af bestemmelsen i offentlighedslovens § 7. Der henvises til justitsministeriets sag *L.A. 1973-738-1.*

Spørgsmålet har endvidere været rejst over for justitsministeriet i relation til miljøbeskyttelseslovens § 85, der har følgende ordlyd:

> »*§ 85.* Myndigheder og personer, der udøver opgaver efter loven, er under ansvar efter borgerlig straffelovs § 152 og § 264 b forpligtet til over for alle uvedkommende at hemmeligholde, hvad de gennem deres arbejde bliver vidende om.«

Justitsministeriet gav over for miljøministeriet udtryk for, at en fortolkning af bestemmelsen alene på grundlag af ordlyden efter justitsministeriets opfattelse måtte føre til det resultat, at bestemmelsen skal forstås på samme måde som de tilsvarende - stort set enslydende - bestemmelser i de tidligere omtalte oversigter over specielle tavshedspligtsforskrifter (af hvilke justitsministeriet navnlig fremhævede bestemmelsen i monopollovens § 21) samt fra senere lovgivningspraksis den nævnte bestemmelse i erhvervsregisterlovens § 12, dvs. som et lovbestemt pålæg om tavshedspligt med hensyn til principielt alt, hvad de, der omfattes af tavshedspligten, gennem deres arbejde bliver vidende om. Justitsministeriet fandt ikke, at der i forarbejderne til bestemmelsen var holdepunkter for en fortolkning, der fraviger, hvad en fortolkning af ordlyden sammenholdt med tilsvarende bestemmelser i anden lovgivning måtte føre til. Justitsministeriet henviste yderligere til, at bestemmelsen i miljøministeriets cirkulærer nr. 107 og 108 af 15. maj 1974 om henholdsvis miljøbeskyttelsesloven og godkendelse af særligt forurenende virksomheder var omtalt som en speciel regel om tavshedspligt, der i medfør af offentlighedslovens § 7 begrænser offentlighedens adgang til aktindsigt (se kap. 6, pkt. 2 henholdsvis kap. 6, pkt 5 i de nævnte cirkulærer). Det var dog samtidig justitsministeriets opfattelse, at tavshedspligten efter bestemmelsen ikke kan antages at omfatte oplysninger, som det er nødvendigt at videregive til opfyldelse af underretningspligten efter miljøbeskyttelseslovens § 65 eller af hensyn til tilvejebringelsen af et forsvarligt afgørelsesgrundlag. Endvidere antoges tavshedspligten heller ikke at gælde, hvis videregivelse er pligtmæssig eller er sket »i berettiget varetagelse

af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv«, jfr. herved henvisningen i bestemmelsen til straffelovens § 152 og § 264 b. Endelig fandt justitsministeriet det ikke udelukket *generelt* at anse visse typer af oplysninger, som bestemmelsen ikke kan antages at tage sigte på, for ikke omfattet af tavshedspligten, f. eks. oplysninger om udenlandsk ret, statistiske oplysninger, der ikke kan henføres til bestemte virksomheder, samt oplysninger om miljømyndighedernes personaleforhold o. 1. Der henvises i det hele til justitsministeriets sag *L.A. 1975-543-66.*

Spørgsmålet om fortolkningen af bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 85 har med udgangspunkt i en konkret sag senere været taget op af folketingets ombudsmand, der i en hidtil utrykt skrivelse af 15. juli 1977 har givet udtryk for, at fortolkningsspørgsmålet ikke er utvivlsomt. Efter ombudsmandens opfattelse må det bl. a. komme i betragtning »… at der jævnligt vil være tvivl om, hvilke nærmere overvejelser der ligger til grund ved affattelsen af tavshedspligtsregler, hvori en kort henvisning til straffelovens (og tjenestemandslovens) tavshedspligtsregler er indbygget; og denne tvivl foreligger også i det foreliggende tilfælde«.

Ombudsmanden fandt dog ikke grundlag for at kritisere den af justitsministeriet anlagte fortolkning af bestemmelsen, der senere var blevet fulgt af miljøministeriet og miljøstyrelsen. Under sagens behandling oplyste miljøministeriet i øvrigt, at bestemmelsen vil blive foreslået revideret i forbindelse med en revision af miljøbeskyttelsesloven i folketingssamlingen 1977-78 (jfr. nu lov nr. 107 af 29/3 1978).

Det kan endelig nævnes, at ombudsmanden i *F.O.B. 1976* side 130 (134) har antaget, at tavshedspligtsbestemmelsen i § 24, stk. 2, i loven om styrelsen af højere uddannelsesinstitutioner (lov nr. 362 af 13. juni 1973), der gælder for de af loven omfattede uddannelsesinstitutioners kollegiale organer, ikke sammenholdt med offentlighedslovens § 7 medfører nogen undtagelse fra offentlighedslovens almindelige regler, *for så vidt angår brevveksling mellem vedkommende uddannelsesinstitution og undervisningsministeriet.*

I sagen udtalte ombudsmanden sig endvidere om forholdet mellem bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 og bestemmelserne i tjenestemandslovens § 21, stk. 7 og stk. 8. Det hedder herom i udtalelsen (side 133):

> »Bestemmelserne i tjenestemandslovens § 21, stk. 7 og 8, går ud på, at tjenestemandsforhør ikke er offentlige, medmindre ministeren bestemmer det (stk. 7), og at offentlig gengivelse af, hvad der er passeret under forhør, der ikke er offentlige, straffes med bøde (stk. 8).
>
> Disse bestemmelser må, sammenholdt med offentlighedslovens § 7, hvorefter pligten til at meddele oplysninger er begrænset af lovgivningens specielle bestemmelser om tavshedspligt, formentlig medføre, at referat af de mundtlige udtalelser, der er fremkommet under et tjenestemandsforhør, er undtaget fra offentlighed. Der er imidlertid her tale om en begrænset undtagelse, der ikke kan danne grundlag for slutninger til nærværende sag. Bestemmelsen i tjenestemandslovens § 21, stk. 8, (jfr. offentlighedslovens § 7) kan alene udelukke offentlighed med hensyn til referat af det mundtligt passerede i et forhør (der er afholdt for lukkede døre). Med hensyn til en tjenestemandssags dokumentmateriale og med hensyn til forhørslederens indstilling til styrelsen gælder offentlighedslovens almindelige regler.«

Spørgsmålet om rækkevidden af de nævnte bestemmelser i tjenestemandsloven specielt i forhold til offentlighedslovens § 7 har ikke foreligget i justitsministeriets praksis, se derimod om forholdet til offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 4, ovenfor kapitel X (side 261).

4. Det forhold, at en begæring om aktindsigt aldrig kan afslås alene under henvisning til, at det eller de dokumenter, der ønskes udleveret, indeholder oplysninger, der må anses for undergivet tavshedspligt efter de bestemmelser, som offentlighedslovens § 7, 2. pkt., sigter til (nemlig straffelovens § 152 og § 264 b, tjenestemandslovens § 10, stk. 2, og tilsvarende bestemmelser i kommunale tjenestemandsvedtægter), er ikke ensbetydende med, at disse bestemmelser har mistet deres betydning i andre relationer. I bemærkningerne til kommissionsudkastets § 7, der er gengivet i uddrag ovenfor side 289, hedder det således:

> »Men i øvrigt opretholdes disse tavshedsbestemmelser, således at de stadig vil være til hinder for, at offentlige funktionærer meddeler oplysninger på eget initiativ om indholdet af dokumenter eller røber tjenestehemmeligheder, som enten ikke fremgår af noget dokument eller indeholdes i dokumenter, der ikke efter forslaget gøres tilgængelige for offentligheden.«

Der kan i denne forbindelse også henvises til *kommentaren* side 100 samt for så vidt angår bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, stk. 3, side 152.

Baggrunden for denne udtalelse har været, at offentlighedsloven alene regulerer, i hvilket omfang *en forvaltningsmyndighed efter derom fremsat begæring* er forpligtet til at stille oplysninger til rådighed (for andre end en sags parter) *i én bestemt form,* udlevering af aktstykker. Loven regulerer derimod ikke videregivelse af oplysninger på anden måde, typisk mundtligt eller telefonisk, eller videregivelse af oplysninger, der ikke er foranlediget af en begæring herom, ligesom der ikke ved loven er taget stilling til, hvilke personer der kan disponere efter loven på vedkommende myndigheds vegne (den interne kompetencefordeling), jfr. i øvrigt herom ovenfor kapitel III. På hvert af disse tre punkter er der derfor for en formel betragt-

ning fortsat plads for en anvendelse af almindelige tavshedspligtsforskrifter.

Navnlig i tilfælde, hvor der rejses spørgsmål om, hvorvidt en myndighed *af egen drift* kan videregive oplysninger, kan dette forhold have praktisk betydning. Det er således forekommet, at en afsluttet eller verserende konkret sag er blevet omtalt af pressen eller andre nyhedsformidlende institutioner på en måde, der af vedkommende myndighed er blevet opfattet som misvisende, f. eks. fordi væsentlige oplysninger er udeladt eller efter omstændighederne direkte urigtigt gengivet. Baggrunden herfor har i reglen været, at sagen er fremdraget på foranledning af en af parterne og alene omtalt på grundlag af de oplysninger, denne er fremkommet med. Uanset at den pågældende myndighed i sådanne tilfælde ofte kan have interesse i at korrigere den skete omtale, må de almindelige regler om tavshedspligt normalt antages at være til hinder herfor. Kun i ganske særlige tilfælde - typisk hvor hensynet til en modpart tilsiger det - kan myndigheden anses for berettiget til på eget initiativ at meddele oplysninger fra sagen, der ikke tidligere har være fremdraget offentligt. Spørgsmålet, der ikke i øvrigt har nogen sammenhæng med adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven, skal ikke berøres nærmere i den foreliggende forbindelse.

Derimod vil tavshedspligtsreglerne kun i begrænset omfang få betydning i tirfælde, hvor en offentlig ansat *efter begæring* har videregivet oplysninger, hvis indhold fremgår af dokumenter, der er undergivet almindelig offentlighed (i modsætning til partsoffentlighed). Her vil der normalt ikke i praksis kunne blive tale om et strafferetligt ansvar efter straffelovens § 152. Helt udelukkes kan det dog næppe.

Som anført i vejledningen under pkt. 27, stk. 2, jfr. også pkt. 7, stk. 3, om mundtlig videregivelse af oplysninger, må spørgsmålet om, på hvilket trin inden for en myndighed en afgørelse om aktindsigt skal træffes, bero på den interne kompetencefordeiing, der i praksis følges inden for den enkelte myndighed. En bevidst tilsidesættelse af foreliggende - udtrykkeligt fastsatte eller på anden måde indarbejdede - forskrifter om den interne kompetencefordeling på dette område, kan formentlig i grelle tilfælde få karakter af en tjenesteforseelse, der vil kunne pådrage den pågældende ansvar efter den nævnte bestemmelse i straffeloven.

Spørgsmålet har større praktisk betydning i tilfælde, hvor en offentligt ansat *på eget initiativ* videregiver oplysninger, selv om modtageren ikke har fremsat begæring derom, og det er da også navnlig sådanne tilfælde, der sigtes til med den citerede motivudtalelse. Også i denne gruppe vil spørgsmålet om et eventuelt strafferetligt ansvar dog kun sjældent blive aktuelt i praksis.

I den kommenterede udgave af straffelovens specielle del ved *Vagn Greve. Bent Unmack Larsen og Per Lindegaard* (1975) side 92 nævnes dog følgende situation, hvor strafferetligt ansvar kunne tænkes gjort gældende for overtrædelse af bestemmelsen i straffelovens § 152:

> »Hvis en tjenestemand f. eks. uden sin styrelses vidende tager sig betalt for systematisk at give dagblade vink om interessante sager under opsejling, vil et sådant forhold kunne rumme en strafbar krænkelse af den almindelige tavshedspligt, selv om denne servicevirksomhed ind- - skrænker sig til sager, der er genstand for aktindsigt.«

At der i sådanne tilfælde kan blive tale om en strafbar tavshedspligtskrænkelse må ses på baggrund af de begrænsninger af offentlighedsprincippet, der følger af offentlighedslovens § 1, stk. 2, sammenholdt med § 3, nr. 2. Som der nærmere er redegjort for i kapitel VI indebærer disse bestemmelser, at det principielt må kræves, at den, der ønsker aktindsigt, har kendskab til sagens eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed.

Der kan i denne forbindelse endelig være anledning til at påpege, at de hensyn, der ligger bag bestemmelserne om almindelig tavshedspligt, ikke som følge af offentlighedslovens § 7, 2. pkt., er uden betydning for afgørelsen af aktindsigtsspørgsmål efter offentlighedsloven. I et vist omfang vil de pågældende hensyn også kunne tilgodeses gennem anvendelse af bestemmelsen i lovens § 2 og for så vidt angår parters adgang til aktindsigt § 10, stk. 1, 2. pkt., jfr. herved *kommentaren* side 101 og side 151.

C. Fremmed ret.

1. Norge.

a. Spørgsmålet om, hvorledes offentlighedsprincippet skal prioriteres i forhold til lovgivningens bestemmelser om tavshedspligt, reguleres af den norske offentlighedslovs § 5, nr. 3, der har følgende ordlyd:

> »§ 5. Unntat fra offentlighet er:
>
> 3. Dokumenter undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov.«

Bestemmelsen hidrører fra offentlighetsutvalgets lovudkast § 7, nr. 3, der uændret indgik i det af regeringen fremsatte lovforslag. Forvaltningskomitéens lovudkast indeholdt derimod ikke nogen udtrykkelig bestemmelse om forholdet mellem offentlighedsprincippet og tavshedspligtsforskrifter, men det var klart forudsat, at adgangen til aktindsigt måtte vige for sådanne bestemmelser som følge af udkastets § 1 (hvorefter loven kun skulle gælde, for så vidt andet ikke fulgte af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov), jfr. herved bemærkningerne til udkastets § 9 og § 12 (innstillingen hhv. side 434 og 438) samt komitéens almindelige overvejelser med hensyn til offentlighedsprincippets udstrækning, innstillingen side 128 ff.

Hverken offentlighetsutvalgets betænkning eller regeringsproposisjonen indeholder nogen nærmere begrundelse for, at principielt enhver tavshedspligtsforskrift, der er fastsat i lov eller i henhold til lov, skal gå forud for adgangen til at få oplysninger. Proposisjonen redegør således alene for rækkevidden af den nævnte bestemmelse i lovens § 5, nr. 3, i forhold til den almindelige tavshedspligtsforskrift i straffelovens § 121, jfr. ot. prp. nr. 70 (1968-69) side 38–40. Heller ikke forvaltningskomitéens betænkning indeholder nogen nærmere analyse af spørgsmålet, men det fremgår af komitéens almindelige overvejelser (side 128 ff.), at det er blevet anset for selvfølgeligt, at lovbestemte tavshedspligtsforskrifter burde gå forud for offentlighedsprincippet.

Spørgsmålet ses heller ikke at have givet anledning til overvejelser i justiskomitéen.

b. For en umiddelbar betragtning synes den norske offentlighedslovs § 5, nr. 3, at indebære en væsentlig mere vidtgående indskrænkning af offentlighedsprincippet i forhold til tavshedspligtsforskrifter end bestemmelsen i den danske lovs § 7. Forholdet er således det, at offentlighedsprincippet efter den norske bestemmelse viger ikke blot for *principielt enhver lovbestemmelse om tavshedspligt* uanset dennes karakter af »almindelig« eller »speciel«, men *også for tavshedspligtsforskrifter, der er fastsat administrativt med hjemmel i lov.*

Der synes dog såvel i praksis som i den juridiske litteratur at være en udtalt tendens til at fortolke bestemmelsen i den norske offentlighedslovs § 5, nr. 3, indskrænkende, således at forskellen fra dansk ret i de nævnte henseender i nogen grad udlignes. Herom bemærkes nærmere følgende:

Efter ordlyden af den nævnte bestemmelse i § 5, nr. 3, er der i og for sig ikke nogen anledning til at inddele tavshedsreglerne - hvadenten de er lovbestemte eller administrativt fastsatte - i bestemmelser, der selv fastlægger tavshedspligtens omfang (»specielle« tavshedsregler) og bestemmelser, der blot henholder sig til, hvad der på andet grundlag, herunder også generelle eller konkrete tjenestebefalinger, måtte være foreskrevet herom (»almindelige« eller »generelle« tavshedspligtsforskrifter). Bestemmelser af den sidstnævnte karakter antages dog vistnok kun at være af betydning i forhold til offentlighedslovens § 5, nr. 3, i det omfang de henviser til tavshedspligt, der er foreskrevet ved lov eller fastsat med hjemmel i lov efter samme kriterier, som dem, der efter den praksis, der har udviklet sig omkring bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 3, er afgørende for, om en administrativt fastsat tavshedsregel *i sig selv* begrænser offentlighedsprincippet, se herom nedenfor side 296. Spørgsmålet har navnlig været genstand for overvejelser i relation til bestemmelsen i straffelovens § 121, der indtil ændringen af forvaltningsloven ved lov nr. 40 af 27. maj 1977 har haft følgende ordlyd:

»*§ 121.* Aabenbarer en offentlig Tjenestemand uden skjellig Grund, hvad der i Tjenestens Medfør er blevet ham betroet eller ved Lov eller anden gyldig Bestemmelse er betegnet som Tjenestehemmelighed, straffes han med Bøder eller Tjenestens Tab eller med Fængsel indtil 6 Maaneder.«

Det synes at have været den almindelige opfattelse, at bestemmelsen, uanset ordlyden af offentlighedslovens § 5, nr. 3, ikke alene har kunnet anses for tilstrækkelig lovhjemmel for en tavshedspligt, der begrænser adgangen til at få oplysninger efter offentlighedsloven, jfr. således ot. prp. nr. 70 (1968–69) side 38 ff., *Frihagen,* Offentlighetsloven med kommentarer (2. udg. 1974) side 236 ff. og justisdepartementets vejledning side 25, hvor det hedder:

»I straffeloven § 121 er det en bestemmelse om straff for offentlige tjenestemenns brudd på taushetsplikt. Denne bestemmelse forutsetter at taushetsplikt gyldig kan pålegges tjenestemannen uten at dette pålegg har heimel i bestemte taushetspliktsbestemmelser i lovgivningen. Taushetsplikt pålagt tjenestemennene i kraft av det offentliges styringsrett kan her sies å ha en forutsetningsheimel. Videre er det i § 121 straff for tjenestemann som uten skjellig grunn åpenbarer »hvad der i Tjenestens Medfør er blevet ham betroet«.

Det er grunn til å understreke at offentlighetsloven medfører en vesentlig modifikasjon i det som er nevnt i foregående avsnitt. I offentlighetsloven er det foretatt en generell grensegang mellom de dokumenter som skal være offentlige, og de dokumenter som er unntatt fra offentlighet. Loven bygger på den forutsetning at dokumenter som har et slikt innhold at de ikke faller inn under unntakene fra offentlighet, *ikke* skal kunne unntas ved at det fra forvaltningens eller et forvaltningsorgans ledelse fastsettes at det skal gjelde taushetsplikt om det som står i dokumentet. I motsatt fall ville man kunne risikere en uthuling av loven ved at dokumenter ble unntatt i kraft av pålegg om taushetspligt som nevnt.«

Ved forvaltningslovrevisionen i 1977 er bestemmelsen i straffelovens § 121 som nævnt blevet ændret, således at den nu kun omfatter tavshedspligt »i henhold til bestemmelse eller gyldig instruks«. Hermed har det været tanken at bringe bestemmelsens ordlyd i overensstemmelse med den hidtidige indskrænkende fortolkning af offentlighedslovens § 5, nr. 3, jfr. herved ot. prp. nr. 3 (1976-77) side 42:

»Med vilkåret »gyldig« siktes særlig til at opplysninger i dokumenter som er offentlige etter offentlighetsloven ikke kan belegges med taushetspligt uten særskilt heimel i lov.«

Ved den nævnte ændring af forvaltningsloven i 1977 er der samtidig fastsat almindelige forskrifter om tavshedspligt for personer, der udfører tjeneste eller arbejde for et forvaltningsorgan, jfr. § 13, stk. 1, nr. 1 (»noens personlige forhold«) og nr. 2 (»tekniske innretninger, produksjonsmetoder, forretningsmessige analyser og berekninger og forretningshemmeligheter ellers, når de er av en slik art at andre kan utnytte dem i sin egen næringsvirksomhet«). Disse bestemmelser er af en sådan karakter, at de utvivlsomt begrænser adgangen til at få oplysninger som følge af offentlighedslovens § 5, nr. 3, men går på den anden side næppe ud over undtagelsesbestemmelserne i denne lovs § 6, nr. 3 og 4, jfr. den nævnte proposisjon side 46 f. og vedlegg 2 side 167 f. Det er tanken, at særbestemmelser om tavshedspligt i lovgivningen med tiden skal revideres i lyset af de nye generelle bestemmelser herom i forvaltningsloven, jfr. proposisjonen side 52 og side 104.

Det er i denne forbindelse endvidere væsentligt at fremhæve, at også andre bestemmelser om tavshedspligt end den nævnte straffelovsbestemmelse - af hvilke der findes langt over 100 fastsat direkte ved lov (jfr. *Frihagen,* a.st. side 235 og bilag 3 i den nævnte proposisjon) - antages så vidt muligt at burde fortolkes indskrænkende, således at de normalt kun foreskriver tavshedspligt i tilfælde, hvor dokumenter vil være omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens §§ 5 og 6, jfr. således vejledningen side 26 f., hvor det hedder:

> »Det kan være grunn til å reise spørsmål om ikke offentlighetsloven må få konsekvenser for tolkningen av enkelte bestemmelser om taushetsplikt i lovgivningen. Som nevnt er dokumenter som omfattes av slike bestemmelser, unntatt fra offentlighet. Men de forskjellige lovbestemmelser om taushetplikt som er fastsatt, er nokså forskjellig utformet. Noen er gitt en meget stor rækkevidde, slik at taushetsplikten omfatter alt vedkommende i tjenestens medfør får kjenneskap til. Andre er betydelig mer restriktive i utformningen. Ulikhetene synes for en stor del å bero på tilfeldigheter. Det synes rimelig å reise det spørsmål om man etter offentlighetslovens innføring uten videre kan ta de videst utformete bestemmelser helt på ordet. Det bør vurderes om det virkelig kan være grunn til å forstå dem slik at opplysninger som er av den karakter at de etter offentlighetslovens generelle vurdering klart ikke ville bevirke at dokumentet unntas fra offentlighet, skal omfattes av taushetspligten og av den grunn unntas. Dersom det ikke finnes noen rimelig grunn for at så kan være tilfelle, bør det være forsvarlig å tolke bestemmelsene innskrenkende for så vidt. Men det vil ved denne tolkning være på sin plass å utvise varsomhet og i tvilstilfelle 1a taushetspliktbestemmelsen gå foran offentlighet.«

Der kan endvidere henvise til *Frihagen,* a.st. side 231 ff.

Et andet forhold, der medvirker til at udligne forskellen mellem den norske offentlighedslovs § 5, nr. 3, og bestemmelsen i den danske offentlighedslovs § 7, er, at der stilles relativt strenge krav til retsgrundlaget for administrativt fastsatte tavshedsforskrifter, før de vil blive anset for at være af en sådan karakter, at de fortrænger offentlighedsloven. Om disse krav anføres det i vejledningen side 25:

> »For at taushetsplikt skal ha heimel i loven er det en forutsetning at vedkommende lov - riktig tolket - gir heimel, for å fastsette bestemmelser om taushetsplikt. Dersom loven gir uttrykkelig heimel for dette, er saken klar. Vanskeligere blir det dersom loven bare gir en alminnelig heimel til å gi forskrifter til gjennomføring og utfylling av loven o.l. I slike tilfelle vil det måtte bero på en nærmere tolkning om loven kan sis å gi heimel for bestemmelser om taushetsplikt som kan innskrenke området for offentlighet i forhold til det som ellers ville gjelde. Dersom det ikke fins særlige holdepunkter for det motsatte, må det legges til grunn at loven ikke har ment at man via forskriftene skulle kunne begrense den offentlighet som ellers ville følge av offentlighetslovens regler.«

Der kan også henvises til *Frihagen,* a.st. side 229 f.

Såfremt et dokument indeholder oplysninger, der er undergivet tavshedspligt, antages hele dokumentet at falde uden for adgangen til aktindsigt, dvs. også den del af dokumentet, som der isoleret set ikke er pligt til at hemmeligholde, jfr. *Frihagen,* a.st. side 228 ff.

Denne forfatter antager endvidere a.st. side 232 f., at dokumenter, der befinder sig hos en myndighed, for hvis vedkommende tavshedspligt er foreskrevet, ikke i almindelighed bliver offentligt tilgængelige, fordi de sendes til en anden myndighed, der ikke er undergivet tilsvarende tavshedspligt. Dette er dog i praksis ikke antaget for så vidt angår den tavshedspligt, der følger af ombudsmandslovens § 9, jfr. ombudsmandens årsmelding for 1976 side 97 ff. Spørgsmålet er selvsagt kun af betydning i tilfælde, hvor tavshedspligtsforskriften er udformet således, at den kun gælder for en bestemt myndighed.

c. Før lovrevisionen i 1977 havde en part ikke adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter, for så vidt de indeholdt »opplysning som er undergitt lovbestemt taushetsplikt«, medmindre det var af væsentlig betydning for partens muligheder for at kunne varetage sit tarv i sagen, jfr. forvaltningslovens § 19, stk. 2, litra a. Bestemmelsen, der byggede på en forudsætning om, at tavshedspligtsforskrifter i almindelighed også havde virkning i forhold til en sags parter, blev ophævet ved revisionen, idet denne forudsætning - i hvert fald ikke

længere - kan tillægges generel gyldighed, ot. prp. nr. 3 (1976-77) side 81.

Forholdet må herefter antagelig være det, at en tavshedsregel ikke længere i sig selv begrænser en parts adgang til at få oplysninger, hvorimod den kan spille en væsentlig rolle for anvendelsen af undtagelsesadgangen efter forvaltningslovens § 19, stk. 2, litra b (»andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre«). Der henvises nærmere til *Frihagen*, Forvaltningsrett II (4. udg. 1977) side 156 f.

2. Sverige.

Hverken den svenske tryckfrihetsförordning eller sekretesslag indeholder nogen udtrykkelig bestemmelse, der regulerer forholdet mellem offentlighedsprincippet og bestemmelserne om tavshedspligt for offentligt ansatte. Dette skyldes, at det i dansk og norsk ret kendte regelkrydsningsproblem med hensyn til offentlighed og tavshedspligt stiller sig væsentligt anderledes i Sverige på grund af sekretessreglernes udformning. Herom bemærkes nærmere følgende:

Efter TF 2. kap. § 1, stk. 2, i den indtil 1. januar 1978 gældende affattelse har det været foreskrevet, at det »i särskild lag skal noga angivas«, hvornår »allmänna handlingar skola hållas hemliga« til beskyttelse af nærmere angivne interesser. Denne bestemmelse har således principielt indeholdt et krav om, at begrænsningerne af offentlighedsprincippet både skal være samlet i en enkelt lov (»särskild lag«) og have karakter af forbud mod dokumentudlevering (»skola hållas hemliga«).

Den gældende retstilstand som fastlagt i sekretesslagen af 1937 med senere ændringer kan hævdes ikke helt at have levet op til disse principielle krav, idet begrænsninger af offentlighedsprincippet i et vist omfang følger både af andre lovbestemmelser og - navnlig - af administrativt fastsatte forskrifter, ligesom en række af bestemmelserne i sekretesslagen giver regeringen en reelt skønsmæssig beføjelse til at afgøre udleveringsspørgsmål, jfr. herved prop. 1975-76:160 side 77 ff. og side 111f.

Ved grundlovsreformen af 1976 er der ved affattelsen af bestemmelserne i TF, 2. kap., § 2, stk. 2 og 3, der afløser den hidtil gældende bestemmelse i § 1, stk. 2, taget højde herfor. Det hedder nu i bestemmelserne:

> »Begränsning av rätten at taga del av allmänna handlingar skall angivas noga i bestämmelse i en särskild lag eller, om så i visst fall befinnes lämpligare, i annan lag vartill den särskilde lagen hänvisar. Efter bemyndigande i sådan bestämmelse får dock regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet.
>
> Utan hinder av andra stycket får i bestämmelse som där avses riksdagen eller regeringen tilläggas befogenhet att efter omständigheterna medgiva att viss handling lämnas ut.«

Reelt er retstilstanden dog den, at sekretesslagens undtagelsesbestemmelser antages at have karakter af tavshedspligtsforskrifter i den forstand, at de afskærer vedkommende myndighed fra ved dokumentudlevering eller på anden tilsvarende måde at røbe indholdet af hemmelige dokumenter, jfr. til dels udtrykkeligt sekretesslagens § 41, der foreskriver straf for uberettiget udlevering af dokumenter. Endvidere ligger det omvendt fast, at begrænsningerne i adgangen til aktindsigt i det væsentlige må anses for udtømmende fastlagt i selve sekretesslagen. Lovgivningens bestemmelser om tavshedspligt er derfor i almindelighed uden betydning for adgangen til at forlange aktindsigt efter reglerne herom i tryckfrihetsförordningen.

Dette er selvsagt ikke ensbetydende med, at tavshedspligtsforskrifter er uden reel betydning i svensk ret. De finder således anvendelse på oplysninger, der ikke fremgår af »allmänna handlingar«, ligesom de afskærer videregivelse af oplysninger, der foregår på anden måde end ved udlevering af dokumenter, dvs. navnlig ved mundtlig videregivelse af oplysninger. Den videregivelse af oplysninger, der finder sted i form af dokumentudlevering, reguleres derimod som nævnt udtømmende af bestemmelserne i sekretesslagen.

Det følger af det anførte, at forholdet mellem offentlighedsprincippet og tavshedspligtsforskrifterne i svensk ret er søgt løst på grundlag af synspunkter, der er væsensforskellige fra dem, der ligger til grund for regelkrydsningsbestemmelserne i de dansk-norske offentlighedslove, og at problemstillingen derfor er ganske anderledes i Sverige end i de to andre nordiske lande.

På denne baggrund er det ikke fundet hensigtsmæssigt mere detailleret at beskrive rækkevidden af offentligt ansattes tavshedspligt, der - bl. a. på grund af de særlige publiceringsregler i den svenske grundlov - giver anledning til komplicerede problemstillinger, jfr. herved *Eilschou Holm* i U.f.R. 1970 B, side 141 f. (navnlig note 16) og mere indgående betænkningerne SOU 1966:61 side 74–78, 104–109, 115-127, SOU 1975:22 side 105-113, og SOU 1975:102 side 162 ff.

I forbindelse med sekretesslagreformen vil de forskellige tavshedspligtsregler antagelig blive søgt indarbejdet i sekretesslagen, jfr. herved overvejelserne i SOU 1975:22 side 110 f. og SOU 1975:102 side 162 ff. samt den principielle tilslutning hertil i prop. 1975-76:160 side 79. Det i efteråret 1977 fremsatte departementsforslag bygger således på en fælles regulering.

D. Udvalgets overvejelser.

1. Lovgivningens regler om tavshedspligt for den, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, og offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, angår i virkeligheden to sider af samme sag; begge regelsæt vedrører videregivelse af oplysninger

fra den offentlige forvaltning til udenforstående.

Reglerne om tavshedspligt fastsætter straf, eventuelt i form af disciplinærstraf, for den, der »rober hemmeligheder« erfaret i tjenestens eller hvervets medfør. Med udtrykket »røbelse af tjenestehemmeligheder« sigtes til det forhold, at der sker videregivelse af oplysninger, der er undergivet tavshedspligt, til uvedkommende. Det er uden betydning, om videregivelsen sker på den pågældendes eget initiativ eller efter begæring fra modtageren, og om videregivelsen sker mundtligt eller i form af fremvisning eller overladelse af et dokument, der indeholder de pågældende oplysninger.

Loven om offentlighed i forvaltningen regulerer omvendt udenforståendes ret til at forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der fremkommer i forbindelse med den offentlige forvaltnings virksomhed. Hovedreglen er, at »enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning«, jfr. lovens § 1. Herfra gøres der dog en række undtagelser i lovens øvrige bestemmelser, især §§ 2 og 5.

Det er klart, at der i forbindelse med gennemførelsen af en lov om offentlighed i forvaltningen må søges tilvejebragt harmoni mellem på den ene side lovgivningens regler om tavshedspligt og på den anden side offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. I det omfang, der ikke med hjemmel i offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser ville kunne gives afslag på en begæring om at blive gjort bekendt med dokumenter, der er undergivet tavshedspligt, foreligger der en regelkonflikt, der så vidt muligt bør søges løst på forhånd eller dog sikres løst efter ensartede retningslinier.

I lovteknisk henseende vil den klareste løsning på dette regelkrydsningsproblem selvsagt kunne opnås ved enten helt at frakende tavshedspligtsforskrifterne betydning for adgangen til aktindsigt, således at begrænsningerne heri alene fremgår af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, eller omvendt at tillægge enhver tavshedspligtsforskrift virkning tillige som en (yderligere) selvstændig undtagelsesbestemmelse fra offentlighedsprincippet. I begge tilfælde kan man opnå, at konflikter mellem de to regelsæt ganske udelukkes.

Den svenske ordning bygger principielt på det første alternativ, den norske på det andet (lovens § 5, nr. 3). Ingen af stederne er princippet dog gennemført konsekvent, jfr. nærmere ovenfor under C.

Bestemmelsen i den danske lovs § 7 er udtryk for en mellemløsning, der bygger på en vurdering mellem »almindelige« og »specielle« tavshedsregler. Ved vurderingen af denne mellemløsning er det nærliggende at tage udgangspunkt i de betragtninger, der må antages at ligge til grund for udformningen af bestemmelserne. Herom skal udvalget bemærke følgende:

a. Forholdet til de almindelige tavshedspligtsregler.

Det ligger fast, at offentlighedskommissionen med udtrykket »almindelige tavshedspligtsforskrifter« fortrinsvis sigtede til bestemmelserne i straffelovens § 152 og § 264 b. Disse bestemmelser er »almindelige« ikke blot i den forstand, at de umiddelbart gælder overalt, hvor der ikke i anden lovgivning er fastsat regler om tavshedspligt, men også i den forstand, at de ikke selv indeholder nogen præcis angivelse af tavshedspligtens genstand, men ved beskrivelsen heraf benytter sig af de standardprægede udtryk »hemmelighed« og »privatlivet tilhørende hemmeligheder«, hvis indhold i betydeligt omfang må bero på en konkret vurdering.

Den konkrete vurdering, der således er afgørende for, om et forhold omfattes af tavshedspligten efter de nævnte bestemmelser, må ofte bero på ganske samme afvejning af hensyn som den, der bør være afgørende for, om en begæring om aktindsigt skal kunne afslås. I det omfang, offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser udformes som brede standardklausuler, der kan anvendes inden for størsteparten af de forskellige retsområder, skulle der derfor ikke kunne opstå nogen konflikt mellem på den ene side offentlighedens krav på aktindsigt og på den anden side straffelovens almindelige regler om tavshedspligt. Og risikoen for en sådan regelkonflikt kan selvsagt helt ophæves i det omfang, of-

fentlighedslovens undtagelsesbestemmelser af hensyn til retsanvendelsen udstrækkes til generelt at omfatte typer af oplysninger (f. eks. § 2, stk. 1, nr. 1, og § 2, stk. 4) eller typer af dokumenter (f. eks. § 5), der ikke uden videre efter en konkret vurdering i alle tilfælde ville kunne anses for omfattet af den almindelige tavshedspligt.

I sidstnævnte tilfælde opstår der tværtimod et mellemområde, hvor spørgsmålet om videregivelse af oplysninger i den forstand er ulovreguleret, at videregivelse på den ene side ikke kan forlanges med henvisning til reglerne i lov om offentlighed i forvaltningen, men på den anden side heller ikke uden videre vil være i strid med den almindelige tavshedspligt. Dette gælder f. eks. i forhold til dokumenter, der omfattes af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 5, nr. 3-5 (internt arbejdsmateriale).

De gengivne betragtninger udgør baggrunden for bestemmelsen i den gældende lovs § 7, 2. pkt., der fastslår, at den almindelige tavshedspligt efter straffeloven ikke begrænser pligten til at meddele aktindsigt efter offentlighedslovens regler. Den modsatte løsning ville - som fremhævet i forarbejderne til loven (betænkningen side 68, gengivet ovenfor side 289) - gøre offentlighedsordningen illusorisk, idet den uvægerligt ville indebære en skønsmæssig kompetence til at give afslag på begæringer om aktindsigt også uden for de tilfælde, hvor dette hjemles i offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. Det må i denne forbindelse også tages i betragtning, at den manglende præcise angivelse af tavshedspligtens omfang antagelig i sig selv ville tilskynde til en restriktiv anvendelse af offentlighedsreglerne.

Mens straffelovens almindelige regler om tavshedspligt således er uden selvstændig betydning for anvendelsen af loven om offentlighed i forvaltningen, må der utvivlsomt omvendt tillægges offentlighedsloven en vis betydning for anvendelsen af straffelovens almindelige regler om tavshedspligt. I det omfang, genstanden for tavshedspligten efter straffelovens § 152 ikke beror på udtrykkelige forskrifter, men på en konkret vurdering efter forholdets natur, kan offentlighedslovens undtagelsesbestemmelse ikke lades ude af betragtning, jfr. herved også *Kommenteret Straffelov, Speciel Del,* side 92. Undtagelsesbestemmelserne kan imidlertid kun tillægges vejledende betydning for fortolkningen af straffelovens § 152. Forholdet er ikke det, at oplysninger, der hidrører fra dokumenter, der efter offentlighedsloven er unddraget adgangen til aktindsigt, som følge heraf tillige er undergivet tavshedspligt efter § 152, idet rækkevidden af tavshedspligten også i sådanne tilfælde må bero på en selvstændig konkret vurdering.

Som omtalt i det foregående har dette forhold ganske vist i det væsentlige kun praktisk betydning i de tilfælde, hvor anvendelsen af en undtagelsesbestemmelse i offentlighedsloven ikke beror på et konkret skøn over indholdet af de oplysninger, der fremgår af det eller de pågældende dokumenter. Men det er denne principielle opfattelse af forholdet mellem offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser og lovgivningens regler om tavshedspligt, der udgør det retlige grundlag for at karakterisere offentlighedsloven som en »minimumslov«. Offentlighedsloven regulerer alene spørgsmålet om, i hvilket omfang forvaltningen er forpligtet til at imødekomme begæringer om aktindsigt. Vedkommende myndighed er derfor ikke efter denne lov afskåret fra efter eget skøn at give adgang til aktindsigt i videre omfang (herunder også uden begæring) end fastsat i loven, eller fra at videregive oplysninger på anden måde end ved udlevering eller forevisning af dokumenter. Myndighedernes adgang til at videregive oplysninger i videre omfang eller på anden måde, end offentlighedsloven kræver det - såkaldt »meroffentlighed« - er derimod begrænset af lovgivningens regler om tavshedspligt, herunder også af de almindelige regler i straffelovens § 152 og § 264 b, se nærmere ovenfor side 293 f.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne herom ovenfor i kapitel III.

b. Forholdet til de specielle tavshedspligtsregler.

De almindelige regler om tavshedspligt i straffelovens § 152 og § 264 b suppleres

af et forholdsvis stort antal tavshedspligtsforskrifter i anden lovgivning.

Begrundelsen for indsættelse af sådanne forskrifter i særlovgivningen kan være forskellig, men de vil som anført i afsnittet om gældende ret typisk være motiveret af et ønske om at præcisere omfanget af tavshedspligten efter straffelovens § 152 i form af en nærmere og bindende angivelse af, hvilke typer af oplysninger der er undergivet tavshedspligt efter den nævnte bestemmelse.

Over for sådanne specielle tavshedspligtsforskrifter vil gennemførelsen af en ordning med almindelig offentlighed i forvaltningen uvægerligt skabe et regelkrydsningsproblem - i hvert fald i det omfang, offentlighedslovgivningens undtagelsesbestemmelser udformes efter et standardprincip.

Den selvstændige retlige betydning af en speciel tavshedspligtsforskrift i forhold til straffelovens almindelige regler vil jo netop ofte ligge i, at de forhold, der omfattes af en speciel bestemmelse, er undergivet tavshedspligt, i princippet ganske uanset, om der efter et konkret skøn i et foreliggende tilfælde kan siges at foreligge et tilstrækkeligt behov herfor.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 7, 1. pkt., tilsigter at løse denne regelkonflikt ved at fastsætte, at en begæring om aktindsigt altid - dvs. uden at der skal foretages en konkret vurdering, som tilfældet ellers er det efter lovens § 2 - kan afslås, i det omfang det eller de pågældende dokumenter indeholder oplysninger, som er omfattet af en speciel tavshedspligtsforskrift.

Tankegangen bag denne bestemmelse er formentlig følgende:

Lovgivningens specielle tavshedspligtsforskrifter må antages at bygge på en vurdering af, at de forhold, der omfattes af sådanne forskrifter, også efter en konkret vurdering efter de almindelige regler i straffelovens § 152 og § 264 b i praktisk talt alle tilfælde måtte anses for undergivet tavshedspligt. Den konkrete vurdering af, om et forhold må anses som en »hemmelighed« og som sådan omfattet af den almindelige tavshedspligt, vil imidlertid, som tidligere nævnt, ofte bero på ganske samme kriterier som dem, der bør være afgørende for, om en begæring om aktindsigt skal kunne afslås. Den bindende tilkendegivelse fra lovgivningsmagtens side med hensyn til udfaldet af den konkrete vurdering i forhold til tavshedspligten, der har fundet udtryk i de specielle tavshedspligtsforskrifter, bør derfor tillægges virkning også for anvendelsen af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser - i hvert fald i det omfang, disse udformes efter et standardprincip.

Lovgivningens specielle tavshedspligtsforskrifter må - kunne man sige - opfattes som udtryk for et ønske fra lovgivningsmagtens side om generelt at sikre de pågældende typer af oplysninger mod videregivelse til uvedkommende. Dette ønske bør ikke tilsidesættes ved gennemførelsen af et almindeligt offentlighedsprincip, men tilgodeses ved, at der tillægges de specielle tavshedspligtsforskrifter virkning tillige som specielle, lovbestemte undtagelser fra offentlighedsordningen, jfr. herved ovenfor under A.

Det bemærkes, at den løsning på regelkonflikten mellem på den ene side offentlighedsloven og på den anden side lovgivningens specielle tavshedspligtsforskrifter, der indeholdes i offentlighedslovens § 7, 1. pkt., naturligvis får den konsekvens, at der bliver sammenfald mellem undtagelsesadgangen og tavshedspligten. Dette medfører, at vedkommende forvaltningsmyndighed for så vidt angår oplysninger, der er undergivet en speciel tavshedspligt, vil være afskåret fra efter eget skøn at give »meroffentlighed«, sml. ovenfor side 299.

2. Udvalget kan i det hele tilslutte sig de principielle synspunkter, der må antages at ligge bag bestemmelsen i den gældende lovs § 7.

Efter udvalgets opfattelse har disse synspunkter imidlertid ikke i tilstrækkelig grad fundet udtryk i denne bestemmelse og den måde, hvorpå den har måttet anvendes i praksis i forhold til særlovgivningens bestemmelser om tavshedspligt. Dette gælder særligt, for så vidt angår en ikke ubetydelig del af de specielle tavshedspligtsforskrifter.

Særlovgivningens bestemmelser om tavshedspligt kan nærmere systematiseres i følgende hovedgrupper:

a. En gruppe omfatter *bestemmelser der alene gentager, henviser til eller gennem en henvisning inkorporerer de almindelige regler i straffelovens §152 og/eller § 264 b.*

Det er klart, at de synspunkter, der kan anføres til støtte for at tillægge visse tavshedspligtsforskrifter gennemslagskraft i forhold til offentlighedsloven, ikke gør sig gældende i forhold til bestemmelser af denne type. Det er da også ganske klart forudsat i forarbejderne til loven, at bestemmelsen i § 7, 2. pkt, hvorefter »den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, tjenestemandslovgivningen og kommunale tjenestemandsvedtægter« ikke i sig selv medfører nogen indskrænkning i offentlighedsprincippet, ikke blot omfatter de i lovteksten udtrykkeligt fremhævede tavshedspligtsforskrifter, men også bestemmelser i anden lovgivning, der alene fastsætter tavshedspligt, eventuelt med straf efter de nævnte bestemmelser, *uden nogen nærmere angivelse af tavshedspligtens omfang,* jfr. nærmere ovenfor under B.2.a. (side 289).

b. En anden gruppe af særlovgivningens tavshedspligtsforskrifter udgøres af bestemmelser, der i modsætning til de netop nævnte foretager en *præcisering af tavshedspligtens omfang gennem en angivelse af forholdsvis snævert afgrænsede forhold, der er undergivet tavshedspligt.*

Som eksempel på sådanne forskrifter kan nævnes § 22, stk. 1, i loven om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring, jfr. lovbekendtgørelse nr. 314 af 22. juni 1971, hvorefter arbejdsformidlingskontoret ikke må give uvedkommende adgang til at gøre sig bekendt med de for kontoret foreliggende oplysninger om tilmeldte arbejdssøgende. Se også § 17 i lov nr. 84 af 11. maj 1897 om telegrafer og telefoner, der fastsætter, at det under statstelegrafen ansatte personale er forpligtet til for alle uvedkommende at hemmeligholde såvel de indleverede telegrammers indhold og tilstedeværelse som navnene på afsendere og modtagere af telegrammer; på samme måde er de forpligtede til at hemmeligholde telefonsamtaler såvel som navnene på de telefonerende.

De synspunkter, der må antages at have ført til indsættelsen af § 7, 1. pkt., i offentlighedsloven tager i hvert fald i første række sigte på denne gruppe. Tavshedspligtsforskrifter af denne type bør klart have gennemslagskraft i forhold til offentlighedsloven og tillægges virkning som specielle, lovbestemte undtagelser fra offentlighedsprincippet.

c. En tredie gruppe omfatter *tavshedspligtsforskrifter, der nok indeholder en præcisering af tavshedspligtens omfang, men hvis afgrænsning af forhold, der omfattes af tavshedspligten, er meget vidtfavnende.*

Et meget typisk eksempel på formuleringer af lovbestemmelser af denne type er monopollovens § 21: »Monopolrådets medlemmer og direktoratets tjenestemænd, medhjælpere og tilkaldte sagkyndige er forpligtet til over for alle uvedkommende at hemmeligholde, hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.« Med enkelte variationer genfindes denne formulering i henved halvdelen af de lovbestemmelser, som er optaget på den fortegnelse over specielle tavshedsforskrifter, der blev forelagt for folketingsudvalget i forbindelse med folketingets behandling af lovforslaget. Disse bestemmelser anses som »specielle« tavshedspligtsforskrifter som følge af, at tavshedspligtens rækkevidde efter bestemmelsens ordlyd præciseres i forhold til de almindelige regler i straffelovens § 152 og § 264 b ved at omfatte principielt alt, hvad de, der undergives tavshedspligten, gennem deres arbejde bliver vidende om.

En anden typisk formulering findes i kildeskattelovens § 87 og statsskattelovens § 44: »Skattemyndighederne skal iagttage ubetinget tavshed over for uvedkommende med hensyn til de oplysninger vedrørende de skattepligtiges eller de indeholdelsespligtiges økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som de under varetagelse af deres funktioner efter denne lov kommer til kundskab om …« Se også lægelovens § 9: »En læge er under ansvar efter borgerlig straffelovs § 263, stk. 2 [nu § 264 b], jfr. § 275, forpligtet til at iagttage tavshed om, hvad han under udøvelsen af sit kald erfarer eller får

formodning om angående privatlivet tilhørende hemmeligheder, medmindre han ifølge lovgivningen er forpligtet til at udtale sig, eller medmindre han handler i berettiget varetagelse af en almen interesse eller af eget eller andres tarv.« Denne bestemmelse genfindes med få variationer i lovgivningen om andre medicinalpersoner, således i jordemoderlovens § 8, apotekerlovens § 46, loven om sygeplejersker § 6 og loven om terapiassistenter § 8.

Det er klart forudsat i forarbejderne til offentlighedsloven, at de ovenfor nævnte bestemmelser må anses som specielle tavshedspligtsforskrifter, der i medfør af offentlighedslovens § 7, 1. pkt., herefter tillige får virkning som specielle, lovbestemte undtagelser fra offentlighedsprincippet, jfr. herved *Vejledningen* under pkt. 22, sidste stk.

Principielt må det naturligvis bero på en konkret fortolkning, hvilken retsvirkning i forhold til offentlighedsloven der kan tillægges senere tilkomne lovbestemmelser om tavshedspligt. I praksis vil det imidlertid utvivlsomt blive tillagt væsentlig betydning, om den pågældende bestemmelse er formuleret på samme måde som en af dem, der er optaget på den fortegnelse over specielle tavshedspligtsforskrifter, der blev forelagt for folketingsudvalget, og det vil i så fald forudsætte særlige holdepunkter i forarbejderne til den pågældende bestemmelse desuagtet at karakterisere dem som en »almindelig« tavshedsforskrift. Til illustration henvises til bemærkningerne ovenfor side 292 f om bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 85. På tilsvarende måde ville det formentlig blive antaget, at bestemmelsen i § 8 i loven om fodterapeuter, der er enslydende med de ovenfor nævnte tavshedspligtsforskrifter i lovgivningen om andre medicinalpersoner, må anses som en »speciel« tavshedspligtsforskrift, uanset at den også på det nærmeste er enslydende med bestemmelsen i straffelovens § 264 b.

Det bemærkes endelig, at tavshedspligtsforskrifter af den type, der er nævnt i det foregående, netop som følge af deres meget vidtfavnende afgrænsning af tavshedspligtens omfang, formelt medfører en væsentlig indskrænkning af offentlighedsprincippet. Bestemmelser af typen monopollovens § 21 og miljøbeskyttelseslovens § 85 indebærer således ikke blot, at hele det sagsområde, der reguleres af hver af de to love, generelt undtages fra offentlighedslovens anvendelsesområde; men de afskærer også vedkommende myndighed fra efter eget skøn at orientere offentligheden om løbende sager, jfr. herved ovenfor side 300 om de begrænsede muligheder for at give »meroffentlighed« på disse sagsområder.

3. Som tidligere anført er det udvalgets opfattelse, at specielle tavshedspligtsforskrifter kun bør have gennemslagskraft i forhold til offentlighedsprincippet i det omfang, de er resultatet af en individuel vurdering af behovet for at sikre de pågældende typer af oplysninger mod videregivelse til uvedkommende, jfr. herved ovenfor under 1.

Det er uden videre klart, at den praktiske udformning af den sondring mellem almindelige og specielle tavshedspligtsforskrifter, der må anses for forudsat i forarbejderne til offentlighedslovens § 7, og som i overensstemmelse hermed har været lagt til grund for den praksis, der har udviklet sig omkring den nævnte bestemmelse, harmonerer dårligt med dette principielle synspunkt.

Den praktiske betydning af denne disharmoni bør dog ikke overvurderes. Oplysninger om forhold, der er undergivet tavshedspligt efter en af de bestemmelser, der uanset deres vidtfavnende anvendelsesområde anses som »specielle«, ville formentlig i langt de fleste tilfælde under alle omstændigheder kunne unddrages adgangen til aktindsigt efter en konkret vurdering på grundlag af reglerne i lovens § 2.

Det er imidlertid på den anden side vanskeligt at acceptere *generelle* begrænsninger i offentlighedslovens anvendelsesområde, når de viser sig at blive gennemført på grundlag af et kriterium, der i virkeligheden ikke lader sig begrunde realt:

Efter den praksis, der har udviklet sig med udgangspunkt i forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 7, er kriteriet for sondringen mellem »almindelige« ctr. »specielle« tavsheds-

pligtsforskrifter i overvejende grad af formel karakter, idet hovedvægten lægges på tavshedspligtsforskriftens formulering.

Formuleringen er imidlertid ikke noget velegnet kriterium for afgørelsen af spørgsmålet om, hvilken retlig betydning der skal tillægges særlovgivningens tavshedspligtsforskrifter i forhold til offentlighedsloven. Dels er i hvert fald den ældre lovgivnings bestemmelser om tavshedspligt af gode grunde ikke udformet med denne problemstilling for øje; men dels, og navnlig, kan man ikke på forhånd gå ud fra, at særlovgivningens forskrifter i alle tilfælde er indsat efter mere principielle forudgående overvejelser om, hvorvidt og i hvilket omfang det af retlige grunde er påkrævet på denne måde at supplere de almindelige regler i straffelovens § 152 og § 264 b. Det vil f. eks. ofte ikke være tilfældet, hvor tavshedspligtsreglen er indsat af andre grunde, f. eks. af hensyn til afgrænsningen af den personkreds, der er undergivet tavshedspligt. Hertil kommer, at i hvert fald nogle af de generelt formulerede særbestemmelser formentlig alene er begrundet i et ønske om at henlede opmærksomheden på, at den almindelige tavshedspligt også gælder på det pågældende område, hvorimod man ikke har tilsigtet at foretage en specialregulering af tavshedspligtens omfang. I en besvarelse af et spørgsmål vedrørende registerlovgivningen fra folketingets retsudvalg, der bl. a. kom ind på bestemmelsen i offentlighedslovens § 7, har justitsministeriet da også udtalt, at erfaringerne fra praktiseringen af offentlighedsloven synes at vise, at det i et vist omfang beror på tilfældigheder, hvorledes navnlig ældre lovgivnings særbestemmelser om tavshedspligt er udformet. Besvarelsen er optrykt som bilag 11 til betænkningen.

Ikke mindst på denne baggrund kan det endvidere - uanset at denne konsekvens var klart forudsat i forbindelse med offentlighedslovens gennemførelse - give anledning til principielle betænkeligheder, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 har dannet grundlag for, at forholdsvis store forvaltningsområder generelt er unddraget offentlighedslovens anvendelsesområde i kraft af bestemmelser i anden lovgivning, som udenforstående næppe uden videre ville tillægge denne betydning.

Efter udvalgets opfattelse bør bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 derfor ikke opretholdes i den nuværende skikkelse.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at det ikke vil være muligt på en i lovteknisk henseende tilfredsstillende måde at udforme en anden bestemmelse, der ville være egnet til at udskille de - og kun de - af særlovgivningens tavshedspligtsforskrifter, der i overensstemmelse med det indledningsvis anførte principielle standpunkt bør tillægges gennemslagskraft over for offentlighedsprincippet.

Udvalget foreslår derfor, at man helt opgiver den hidtil gældende regel om, at visse tavshedspligtsforskrifter *umiddelbart* tillige får virkning som specielle, lovbestemte undtagelser fra offentlighedsloven. Forholdet bør i stedet henskydes til regulering ved bekendtgørelse efter lovudkastets § 3, stk. 1, (til dels svarende til den gældende lovs § 2, stk. 4).

Herigennem vil der for det første blive tilvejebragt sikkerhed for, at særlovgivningens bestemmelser om tavshedspligt kun får gennemslagskraft i forhold til offentlighedsloven i det omfang, dette må anses for realt begrundet. Udvalget har på den anden side forudsat, at bestemmelserne i lovudkastets § 3, stk. 1, jfr. § 11, indeholder hjemmel til i fornødent omfang ved bekendtgørelse at »konvertere« de tavshedspligtsforskrifter, der efter gældende ret anses for omfattet af offentlighedslovens § 7, 1. pkt., til udtrykkelige undtagelsesbestemmelser fra offentlighedslovens almindelige regler.

Hertil kommer, at ordensmæssige hensyn i væsentlig grad taler for, at de bestemmelser, der hjemler »specielle« undtagelser fra offentlighedslovens almindelige regler, i videst muligt omfang samles i denne lov og de i henhold hertil fastsatte administrative bestemmelser. Der kan i denne forbindelse være anledning til at påpege, at der ved bekendtgørelse i henhold til lovudkastets § 3, stk. 1, vil kunne foretages en samlet fastsættelse af specielle undtagelsesbestemmelser på de enkelte forvaltningsområder, omfattende

ikke blot de bestemmelser, der alene afspejler gældende specielle tavshedspligtsforskrifter, men også dem, der i øvrigt måtte være anledning til at gennemføre med hjemmel i lovudkastets § 3, jfr. §§ 9-11 og § 8. Det ville således i givet fald være hensigtsmæssigt at samle eventuelle særregler om adgang til aktindsigt i forhold til monopoltilsynet og monopolankenævnet i én og samme bekendtgørelse, se herved ovenfor side 291 f. om den i *F.O.B. 1976* side 147 refererede sag. I det omfang, der ved bekendtgørelse efter lovudkastets § 3 tillægges en speciel tavshedspligtsforskrift virkning som en speciel undtagelse fra offentlighedsloven, vil der endvidere i samme bekendtgørelse eventuelt kunne fastsættes regler om retsstillingen i tilfælde, hvor de pågældende oplysninger videregives til personer, der ikke selv er undergivet den specielle tavshedspligt, for så vidt dette kan anses for hjemlet i lovudkastets § 3, jfr. § 11, sml. ovenfor side 293 om den i *F.O.B. 1976* side 130 refererede sag vedrørende rækkevidden af bestemmelsen i § 24, stk. 2, i loven om styrelsen af højere uddannelsesinstitutioner.

Det bemærkes endelig, at det ud fra andre principielle synspunkter end dem, der er anført ovenfor under 1, må anses for tilfredsstillende, at spørgsmålet om forholdet mellem på den ene side offentlighedsloven og på den anden side lovgivningens regler om tavshedspligt undergives en ensartet regulering uden hensyn til, om der er tale om forholdet til den almindelige tavshedspligt efter straffelovens § 152 og § 264 b (samt tjenestemandslovens § 10, stk. 2), eller til tavshedspligt efter særbestemmelser i anden lovgivning. Indsættelse, henholdsvis udeladelse af en tavshedspligtsforskrift i anden lovgivning kan ikke uden videre tages som udtryk for en principiel stillingtagen til det større eller mindre beskyttelsesbehov for sagsoplysninger på det pågældende forvaltningområde. Udeladelsen af en særbestemmelse om tavshedspligt kan således simpelthen skyldes, at sagsområdet er af en sådan karakter, at dette i sig selv må siges at gøre en udtrykkelig præcisering af tavshedspligtens omfang overflødig. Dette var således baggrunden for, at den tidligere gældende specielle tavshedspligtsforskrift i børneforsorgslovens § 114 ikke blev overført til den sociale bistandslov.

4. En gennemførelse af udvalgets forslag om at opgive reglen i den gældende offentlighedslovs § 7, 1. pkt., hvorefter visse tavshedspligtsforskrifter umiddelbart tillægges virkning tillige som specielle, lovbestemte undtagelser fra offentlighedsloven, vil ikke i sig selv indeholde nogen ændring af gældende lovbestemmelser om tavshedspligt.

Udvalgets forslag indebærer heller ikke, at de beskyttelseshensyn, der ligger til grund for særlovgivningens specielle tavshedspligtsforskrifter, ikke fremtidig vil kunne tillægges betydning ved anvendelsen af offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt. Dette vil ikke blot kunne ske gennem anvendelse af undtagelsesbestemmelserne i navnlig udkastets § 11 efter et konkret skøn i det enkelte tilfælde, men også generelt ved bekendtgørelser i medfør af udkastets § 3, stk. 1. Udvalget forudsætter således, at en del specielle tavshedspligtsforskrifter gentages som undtagelser fra offentlighedsprincippet i bekendtgørelsesform på grundlag af en vurdering af behovet for beskyttelse af sagsoplysninger på de pågældende forvaltningsområder.

I det omfang, specielle tavshedspligtsforskrifter ikke gentages ved bekendtgørelse i medfør af udkastets § 3 som generelle undtagelser fra offentlighedsprincippet, vil der imidlertid ske i det mindste en formel indskrænkning i rækkevidden af tavshedspligten efter de nævnte bestemmelser. Hertil kommer, at de individuelle overvejelser med hensyn til at udfærdige sådanne bekendtgørelser inden for de forskellige forvaltningsområder meget vel kan føre til, at der også kan blive behov for at foretage videregående materielle indskrænkninger af specielle lovbestemte tavshedspligtsforskrifters rækkevidde i forhold til begæringer om aktindsigt efter loven om offentlighed i forvaltningen.

Af disse grunde finder udvalget, at en udtrykkelig lovhjemmel for at tillægge offentlighedsloven virkning fremfor principielt enhver tavshedspligtsforskrift vil være klart påkrævet, jfr. herved også ovenfor under B 4 (side 293 f.) om of-

fentlighedslovens refleksvirkning på tavshedspligtens rækkevidde i andre relationer.

I udvalgets lovudkast er der derfor indsat en udtrykkelig bestemmelse, hvorefter bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, ikke begrænser pligten til at meddele aktindsigt efter offentlighedsloven. Der henvises til lovudkastets § 14, stk. 3, med tilhørende bemærkninger.

Udvalget skal samtidig bemærke, at det vil være ønskeligt, at man i forbindelse med fremtidige revisioner af særlovgivningen såvel som ved gennemførelse af ny lovgivning nøje overvejer behovet for at fastholde henholdsvis indsætte specielle tavshedspligtsforskrifter. I givet fald bør sådanne bestemmelser så vidt muligt fastlægge tavshedspligtens genstand så præcist, at de kan danne grundlag for udfærdigelsen af bekendtgørelser efter lovudkastets § 3, stk. 1.

Udvalgets forslag gør det upåkrævet for udvalget at tage stilling til de spørgsmål, der blev rejst af folketingets ombudsmand i den i *F.O.B. 1976* side 147 refererede sag og oversendt til udvalget med justitsministeriets skrivelse af 16. august 1976, se nærmere ovenfor side 291 f.

Kapitel XII: Behandlingen og afgørelsen af begæringer om aktindsigt.

A. Gældende ret.

1. Indledning.

Ved indførelsen af en ordning med almindelig offentlighed i forvaltningen er det ikke blot af betydning at fastlægge offentlighedsprincippets almindelige udformning samt de begrænsninger, adgangen til at få oplysninger skal være undergivet. Det er også nødvendigt at tage stilling til en række mere processuelt prægede spørgsmål med hensyn til behandlingen og afgørelsen af sager om meddelelse af oplysninger. I så henseende er det nærliggende først og fremmest at pege på selve *kompetencespørgsmålet.* Navnlig i tilfælde, hvor undtagelserne fra offentlighedsprincippet helt eller delvis er formuleret som standardprægede klausuler, hvis anvendelse i det konkrete tilfælde forudsætter en skønsmæssig vurdering, er det således af væsentlig betydning at afklare, hvilken eller hvilke myndigheder der skal være beføjet til at afgøre, om en begæring om aktindsigt skal imødekommes. Nært sammenhængende hermed er endvidere spørgsmålet om, hvorvidt og i givet fald efter hvilke regler sådanne afgørelser skal kunne påklages til anden myndighed, enten - som det normalt vil være tilfældet - af den, hvis begæring om aktindsigt helt eller delvis er afslået, eller eventuelt af den, der føler sine interesser tilsidesat, såfremt begæringen imødekommes. Om kompetencen efter den gældende offentlighedslov til at afgøre aktindsigtsspørgsmål samt om adgangen til administrativ rekurs m. v. henvises i det hele til det nedenfor under pkt. 2 anførte.

Dernæst kan det give anledning til overvejelser, om der bør fastsættes særlige regler om sagsbehandlingen i forbindelse med begæringer om aktindsigt. Det bemærkes herved, at de almindelige forvaltningsprocessuelle grundsætninger om f. eks. inhabilitet, begrundelse og klagevejledning, gælder på dette område som i relation til forvaltningsafgørelser i almindelighed, såfremt der ikke fastsættes udtrykkelige regler herom. Det er derfor i den foreliggende forbindelse kun påkrævet at tage stilling til, hvorvidt der for afgørelser af aktindsigtsspørgsmål måtte være anledning til at gennemføre særlige regler om sagsbehandlingen begrundet i disse afgørelsers særlige karakter. Den gældende retstilstand i så henseende er beskrevet nedenfor under pkt. 3.

Endelig vil for det tredje det særlige spørgsmål om *aktindsigtens form* blive behandlet, dvs. spørgsmålet, om begæringer om aktindsigt skal imødekommes ved dokumentgennemlæsning på stedet, ved tilsendelse af afskrifter eller fotokopier eller på anden måde. Der henvises herom til det nedenfor under pkt. 4 anførte.

2. Kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt.

a. Kompetencen i første instans.

1°. For gældende rets vedkommende må spørgsmålet om, hvilken myndighed der i første instans skal tage stilling til en begæring om aktindsigt efter loven, besvares på grundlag af bestemmelsen i lovens § 8, stk. 1, der har følgende ordlyd:

> »*§ 8.* Spørgsmål om meddelelse af oplysninger afgøres af den myndighed, som i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag, medmindre andet fastsættes af vedkommende minister.«

Kommissionsudkastet indeholdt ikke nogen tilsvarende almindelig bestemmelse om kompetencespørgsmålet, men det var i en række af udkastets bestemmelser blot mere generelt angivet, at aktindsigtsspørgsmål skulle afgøres af »vedkommende myndighed«, jfr. således udkastets §§ 2, stk. 4, 3, stk. 1, og 5, stk. 1. Det fremgår af bemærkningerne såvel til udkastets § 1 som til § 5, at det med det nævnte udtryk har været kommissionens hensigt at tilkendegive, at afgørelsen om meddelelse af oplysninger skulle træffes af den myndighed, som har de pågældende dokumenter i sin besiddelse. Kommissionsbetænkningen indeholder ingen nærmere begrundelse for denne kompetencefastlæggelse, der indebærer, at afgørelser om meddelelse af oplysninger ofte kan træffes af en flerhed af myndigheder uden sikkerhed for indbyrdes koordination, men det har antagelig været ud fra den opfattelse, at en sådan ordning ville give størst mulighed for en hurtig stillingtagen til aktindsigtsspørgsmålet, jfr. herved *Poul Andersen* i Juristen 1964 side 451. Kommissionen forudsatte dog, at der i visse tilfælde kunne være behov for at forelægge aktindsigtsspørgsmålet for den myndighed, der har realitetsafgørelsen af den sag, dokumenterne vedrører, ».. . idet denne myndighed kan være den eneste,

der er i besiddelse af de nødvendige forudsætninger for at afgøre, hvorvidt der bør meddeles oplysninger«, (betænkningen side 67 ad udkastets § 5). Kommissionsudkastets § 5, stk. 2, indeholdt herudover hjemmel til ved kgl. anordning at bestemme, hvilke myndigheder der på de enkelte sagsområder skulle kunne træffe afgørelse om meddelelse af oplysninger. I bemærkningerne til bestemmelsen er som begrundelse herfor anført, at der på grundlag af indvundne erfaringer eventuelt kunne vise sig behov for mere detaillerede regler om kompetencen (jfr. betænkningen side 67).

Medens kommissionen i udkastet til lov om partsoffentlighed i forvaltningen foreslog kompetencespørgsmålet løst efter tilsvarende retningsliniер som i udkastet til lov om offentlighed i forvaltningen, kom partsoffentlighedsloven til at indeholde en bestemmelse herom (lovens § 9), der i alt væsentligt svarer til bestemmelsen i offentlighedslovens § 8, stk. 1. Om ændringen i forhold til kommissionsudkastet på dette punkt hedder det i bemærkningerne til partsoffentlighedslovforslaget (F.T. 1963/64, tillæg A, sp. 1356–57):

> »Den foreslåede bestemmelse i § 9 bygger på den opfattelse, at det som udgangspunkt bør være den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag, som tager stilling til spørgsmålet om partsoffentlighed. Denne myndighed har de bedste forudsætninger for at afgøre dette spørgsmål, herunder navnlig foretage den i § 2 omhandlede afvejning af modstående hensyn. Den foreslåede ordning vil endvidere medvirke til at sikre ensartede afgørelser af spørgsmål om partsoffentlighed i ensartede sager. Den synes også naturlig under hensyn til den sammenhæng, der er mellem partsoffentlighed og den i § 10 omhandlede adgang til at udtale sig i sagen forinden dennes afgørelse.
>
> Vedkommende minister kan dog efter den foreslåede regel bestemme, at anden myndighed end den, der i øvrigt har afgørelsen af sagen, træffer bestemmelse om partsoffentlighed. Spørgsmålet om, i hvilket omfang dette bør ske, må bero på de erfaringer, der indvindes ved lovens administration. På forhånd er det dog nærliggende at antage, at det på en del områder, hvor sager afgøres af centrale myndigheder efter indhentet udtalelse fra lokale myndigheder, vil vise sig forsvarligt og praktisk at bemyndige til de sidstnævnte myndigheder at træffe afgørelse om partsoffentlighed under sagernes behandling.«

Til fordel for denne løsning af kompetencespørgsmålet - også under en almindelig offentlighedsordning - havde allerede justitsministeriet og indenrigsministeriet udtalt sig over for offentlighedskommissionen, jfr. herved også socialministeriets skrivelse af 23. februar 1961 til kommissionen (betænkningen henholdsvis side 190, 203 og side 198).

Bemærkningerne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 8, stk. 1, svarer i alt væsentligt til de gengivne bemærkninger til bestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 9; der henvises til F.T. 1969/70, tillæg A, sp. 594.

2°. Idet der om fortolkningen af offentlighedslovens § 8, stk. 1, mere i almindelighed henvises til fremstillingen i *kommentaren* side 106 ff., skal der i det følgende alene redegøres for erfaringerne med bestemmelsens anvendelse i praksis:

a°. Som nævnt er kompetencefastlæggelsen efter bestemmelsen den, at den myndighed, der skal træffe realitetsafgørelse i en sag, også skal tage stilling til, hvorvidt en begæring om at blive gjort bekendt med sagens dokumenter skal imødekommes. For en umiddelbar betragtning synes denne løsning af kompetencespørgsmålet at kunne give anledning til vanskeligheder i praksis navnlig på to punkter: For det første' giver bestemmelsen ikke noget svar på kompetencespørgsmålet i tilfælde, hvor det ikke er afklaret, hvilken myndighed der er kompetent til at afgøre sagens realitet. For det andet kan det valgte afgrænsningskriterium hævdes at have et mindre sikkert anvendelsesområde i forhold til faktisk forvaltningsvirksomhed, hvor der ikke i retlig forstand skal træffes en »afgørelse«.

Såvel efter ombudsmandens trykte praksis som justitsministeriets erfaringer i forbindelse med lovens administration at dømme synes de nævnte forhold, dog ikke at have givet anledning til nævneværdige problemer. Der har således i sidstnævnte henseende ikke så vidt vides overhovedet foreligget tvivlstilfælde til afgørelse. Heller ikke de høringssvar, udvalget har modtaget, giver indtryk af, at dette har været tilfældet. I justitsministeriets praksis har der i førstnævnte henseende endvidere alene foreligget et enkelt tilfælde, hvor rækkevidden af bestemmelsen i offentlighedslovens § 8, stk. 1, har givet anledning til en vis tvivl, nemlig *L.A. 1971-54003-6* vedrørende sager, der er eller har været under behandling i revisionsdepartementerne (nu rigsrevisoratet). Under henvisning til bestemmelserne i den dagældende statsregnskabslovs § 15 og § 20 gav justitsministeriet udtryk for, at man var mest tilbøjelig til at antage, at spørgsmål om meddelelse af aktindsigt med hensyn til centralstyrelsernes regnskaber med bilag må afgøres af vedkommende ressortministerium. De nævnte bestemmelser i statsregnskabsloven havde i hovedtræk følgende indhold:

> Efter statsregnskabslovens § 15 reviderede revisionsdepartementerne centralstyrelsernes regnskaber. Til brug herfor fremsendtes centralstyrelsernes regnskaber med tilhørende bilag til vedkommende revisionsdepartement, der var berettiget til at fordre yderligere materiale forelagt.

Udsættelser, hvortil revisionen måtte give anledning, skulle efter statsregnskabslovens § 20 rettes til den pågældende centralstyrelse, og decision afgives af vedkommende fagminister, for hvem sagen blev forelagt af »hovedrevisor« i overværelse af en repræsentant for styrelsen. Ved den af ministeren afgivne decision var sagen afgjort, medmindre statsrevisoratet måtte forlange den genoptaget.

Lov nr. 321 af 26. juni 1975 om revision af statens regnskaber m. m. har næppe medført nogen ændring af kompetencespørgsmålet i relation til offentlighedslovens § 8, stk. 1, jfr. herved lovens §§ 12 og 16-18.

b°. Derimod har det i praksis i et vist omfang givet anledning til overvejelser, om bestemmelsen i offentlighedens § 8, stk. 1, ubetinget medfører, at aktindsigtsspørgsmål skal afgøres af den myndighed, som har afgørelsen af sagens realitet (medmindre der med hjemmel i § 8, stk. 1, sidste led, måtte blive fastsat andre regler om kompetencen).

Spørgsmålet har således været rejst i tilfælde, hvor en sag indeholder oplysninger af lægelig karakter, som for en myndighed uden lægelig ekspertice er vanskelige at bedømme i relation til offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. I anledning af en praksis, der er blevet fulgt af både lønnings- og pensionsdepartementet, bl. a. i sager om afskedigelse af tjenestemænd, og af Statsanstalten for Livsforsikring, og hvorefter vedkommende part i sagen (henholdsvis tjenestemanden eller den forsikringssøgende), for så vidt angår adgangen til at blive gjort bekendt med lægeerklæringer, generelt henvises til den eller de læger, der har udfærdiget erklæringen, har folketingets ombudsmand i to utrykte skrivelser af 27. juli og 24. august 1977 givet udtryk for, at den nævnte praksis ikke er forenelig med offentlighedsloven. Ombudsmanden udtalte således i den første sag (om afskedigelse af en tjenestemandsansat lærer) bl. a. følgende:

»Princippet efter § 8, stk. 1, er som nævnt, at afgørelse om aktindsigt træffes af »den myndighed, der i **øvrigt** har afgørelsen af den pågældende **sag«.Efter** de foreliggende oplysninger om det faktiske sagsforløb i Deres sag og under hensyn til sammenhængen mellem tjenestemandslovens § 31, stk. 3, og tjenestemandspensionslovens §31, stk. 1, må jeg opfatte forholdet i Deres sag således, at de omtalte lægeerklæringer er indgået som en del af grundlaget for finansministeriets (lønnings- og pensionsdepartementets) afgørelse af pensionsspørgsmålet. Herefter påhvilede det finansministeriet efter offentlighedslovens § 8, stk. 1, at tage stilling til aktindsigtsspørgsmålet. Uanset om finansministeriet eller undervisningsministeriet betragtedes som afgorelsesmyndighed, ville det i øvrigt være uforeneligt med lovbestemmelsen, at vedkommende myndighed overlod til de erklæringsafgivende læger at afgøre aktindsigtspørgsmålet, idet disse læger i hvert fald ikke kan henregnes under »den myndighed, der har afgørelsen af den pågældende sag.«

Ombudsmanden har tilsendt udvalget kopi af skrivelsen til orientering. Dette må ses på baggrund af, at lønnings- og pensionsdepartementet i besvarelsen af udvalgets høringsskrivelse har givet udtryk for, at departementet finder det af meget væsentlig betydning, at den hidtil fulgte praksis med hensyn til spørgsmålet om partsoffentlighed i lægelige akter fortsat bringes i anvendelse. Departementet har anmodet om, at det - såfremt denne praksis ikke findes at være i overensstemmelse med offentlighedsloven - overvejes at søge lovhjemmel for den fulgte praksis. I skrivelse af 11. november 1977 har Statsanstalten for Livsforsikring tilsluttet sig denne anmodning fra lønnings- og pensionsdepartementet. Statsanstalten har henstillet, at den, såfremt der i loven kun skabes hjemmel for, at enkelte institutioner undtages fra lovens almindelige regler, omfattes af disse undtagelsesbestemmelser.

Som anført i *kommentaren* side 108-109 kan kompetencespørgsmålet endvidere give anledning til tvivl navnlig i tilfælde, hvor flere forskellige forvaltningsmyndigheder deltager i sagsforberedelsen, f. eks. i klagesager eller sager, der forelægges andre myndigheder til udtalelse (»høringssager«). I overensstemmelse med det i *kommentaren* anførte synes der ikke i praksis at have været tvivl om, at det i sager af den sidstnævnte karakter er den *hørende* myndighed, der alene skal tage stilling til spørgsmål om udlevering af høringsudtalelsen og eventuelle medsendte bilag. Der kan til illustration heraf henvises til den i *F.O.B. 1974* side 95 refererede sag, hvor såvel boligministeriet og justitsministeriet som folketingets ombudsmand antog, at materiale, der havde dannet grundlag for et huslejenævns behandling af en høring fra det stedlige boligsikringskontor, og som af nævnet var fremsendt til boligsikringskontoret som bilag til nævnets høringssvar, hørte under boligsikringskontorets afgørelse. Det kan i denne forbindelse endvidere nævnes, at justitsministeriet konsekvent har givet udtryk for, at spørgsmål om aktindsigt i ministeriets vejledende udtalelser til andre myndigheder, f. eks. om offentlighedslovens fortolkning, må afgøres af den myndighed, der har indhentet udtalelsen.

Ligeledes i overensstemmelse med *kommentaren,* a.st. er det i praksis blevet antaget, at afgørelse om udlevering af materiale, der er indgået i den hørte myndigheds sag uden at være videresendt til den hørende myndighed, må træffes af den hørte myndighed. Dette resultat har folketingets ombudsmand - i overensstemmelse med en vejledende udtalelse fra justitsministeriet - således tilsluttet sig i den nævnte sag *F.O.B. 1974* side 95 for så vidt angår materiale, der var tilvejebragt af huslejenævnet og ikke videresendt til boligsikringskon-

toret, og opfattelsen er endvidere fast antaget i justitsministeriets praksis. Til illustration heraf kan (yderligere) nævnes følgende sager:

> I *L.A. 1971-54003-27* blev det antaget, at afgørelse med hensyn til aktindsigt i en *prislistesamling,* der dannede grundlag for boligministeriets afgive.lse af bearbejdede statistiske oplysninger til Danmarks Statistik til brug for udarbejdelsen af byggeomkostningsindekset, og som blev opbevaret i boligministeriet uden at blive videregivet til Danmarks Statistik, måtte træffes af boligministeriet.
> *L.A. 1974-543-42* vedrørte følgende forhold: I forbindelse med en klage over en lægelig behandling havde sundhedsstyrelsen anmodet retslægerådet om en udtalelse, og rådet havde til brug herfor rekvireret bl. a. lægeligt journalmateriale. Dette materiale blev ikke afgivet til sundhedsstyrelsen. Under henvisning til den i *kommentaren* tilkendegivne opfattelse samt til den nævnte ombudsmandssag (*F.O.B. 1974* side 95) erklærede justitsministeriet sig enigt med sundhedsstyrelsen i, at styrelsen ikke efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 8, stk. 1, havde været berettiget til at træffe afgørelse med hensyn til udlevering af de pågældende lægejournaler, men at spørgsmålet herom burde forelægges retslægerådet til afgørelse.

c°. Et særligt spørgsmål om afgørelseskompetencen efter offentlighedslovens § 8, stk. 1, opstår i tilfælde, hvor organer, der ikke er omfattet af offentlighedsloven, inddrages i behandlingen af en sag, der i øvrigt er undergivet lovens regler, f. eks. i tilfælde, hvor en sag indbringes for folketingets ombudsmand. I sådanne tilfælde må det fortsat antages, at den pågældende forvaltningsmyndighed både kan og skal tage stilling til begæringer om aktindsigt - også med hensyn til dokumenter, der først er fremkommet efter sagens indbringelse for den instans, der ikke er omfattet af loven, f. eks. udtalelser fra myndigheden i anledning af klagen, sml. derimod om klagesager i almindelighed *kommentaren,* side 108. Dette må også antages at gælde, såfremt der under en verserende retssag om lovligheden af en forvaltningsafgørelse fremsættes begæring om aktindsigt med hensyn til forvaltningsmyndighedens sagsakter. Det forhold, at retten efter reglerne i retsplejelovens §§ 298-300 kan træffe bestemmelse om dokumenternes fremlæggelse i retten, kan næppe føre til noget andet resultat, idet editionsreglerne alene tager stilling til modpartens eller tredjemands *processuelle* pligt til dokumentfremlæggelse, jfr. herved *Hurwitz og Gomard,* Tvistemål (4. udg. 1970) side 260 f. og *Bernhard Gomard,* Civilprocessen (1977) side 354 ff. Heller ikke indirekte synes domstolene at have kompetence til at tage stilling til en begæring om aktindsigt efter offentlighedsloven som et præjudicielt spørgsmål af betydning for et fremsat krav om edition. Det synes nemlig principielt at måtte fastholdes, at editionspligten er uafhængig af, om det pågældende dokument tillige er eller ikke er undergivet adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven, hvorimod det ved fastlæggelsen af begrænsningen i editionspligten for så vidt angår internt arbejdsmateriale kan være nærliggende at tillægge undtagelsesbestemmelserne herom i offentlighedsloven vejledende betydning, jfr. formentlig netop således *U.f.R. 1969,* side 301 H, men muligt anderledes *U.f.R. 1968,* side 278 H med kommentar sst. B, side 340–42. Der kan endvidere henvises til *Gomard,* sidstnævnte værk side 357, og *Jørgen Mathiassen* i Juridisk Grundbog I (3. udg. 1975) side 246 f. Derimod kan domstolene naturligvis under en selvstændig sag efterprøve lovligheden af en afgørelse om aktindsigt efter offentlighedsloven, jfr. herved nedenfor under pkt. b.4°. Nogen stillingtagen til det rejste spørgsmål kan næppe udledes af den i Juristen 1969 side 71 omtalte utrykte ombudsmandssag.

d°. Det er i *kommentaren* side 107 f. antaget, at bestemmelser i lovgivningen om, at en forvaltningsmyndighed kun kan træffe afgørelse i en sag med samtykke eller godkendelse fra en anden forvaltningsmyndighed eller fra en privatperson, er uden betydning for den pågældende myndigheds afgørelse af aktindsigtsspørgsmål.

Det har i praksis givet anledning til tvivl, om det samme gælder i tilfælde, hvor en underordnet myndighed skal forelægge en sag for en overordnet myndighed inden afgørelsen, jfr. f. eks. til illustration bestemmelsen i § 10, nr. 3, i cirkulære nr. 237 af .13. november 1974 om udfærdigelse af navnebeviser. Efter bestemmelsen skal sager om meddelelse af navnebevis på ikke forbeholdte navne i almindelighed forelægges for justitsministeriet til afgørelse. Spørgsmålet om forholdet mellem denne kompetenceordning og bestemmelsen i offentlighedslovens § 8, stk. 1, var genstand for drøftelser på et amtsjuristkursus i oktober 1975, og det hedder herom i den af Danmarks Forvaltningshøjskole udgivne beretning, jfr. afsnittet om offentlighedsloven ved kontorchef Niels Eilschou Holm, side 87:

> »Besvarelsen af dette spørgsmål kan vel give anledning til nogen tvivl, men det må forekomme bedst stemmende med kompetenceordningen efter navneloven at anse overøvrigheden for kompetent til som første instans at træffe afgørelse om, hvorvidt en begæring om aktindsigt skal imødekommes, uanset om der er tale om en sag, der efter navnecirkulæret skal forelægges for justitsministeriet til afgørelse. Begæringer om aktindsigt, der fremsættes, medens den pågældende sag er under behandling ved amtet, bør derfor afgøres af amtet. Det anførte er ikke til hinder for, at justitsministeriet som første instans træffer afgørelse i sager om aktindsigt, der rejses, medens den underliggende navnesag er under behandling i justitsministeriet i anled-

ning af en - obligatorisk eller fakultativ - forelæggelse, og det vil i almindelighed være det rigtigste, at begæringer om aktindsigt, der i sådanne tilfælde fremsættes over for amtet, straks videresendes til justitsministeriet til afgørelse. Begæringer om aktindsigt, der fremsættes over for amtet efter, at der er truffet afgørelse i navnesagen, bør normalt behandles og afgøres af amtet, men den pågældendes opmærksomhed bør henledes på, at justitsministeriet kan være i besiddelse af yderligere aktstykker, hvis sagen har været forelagt.

I tilfælde, hvor der indgives klage til justitsministeriet over et amts afgørelse af en navnesag, er kun justitsministeriet efter offentlighedslovens § 8, stk. 1, kompetent til at træffe afgørelse om adgang til aktindsigt i klagesagens akter.«

Der er ikke fra justitsministeriets side taget endelig stilling til rækkevidden af bestemmelsen i offentlighedslovens § 8, stk. 1, i et tilfælde som det foreliggende, og spørgsmålet synes heller ikke at have været genstand for overvejelser i den juridiske litteratur, sml. dog herved *Harder,* Kommunens Lov og Ret, Bd. II (1965) side 48 f. om imperativ høring (der antages at forskyde kompetencen).

e°. I tilfælde, hvor et dokument af en myndighed fremsendes til en eller flere andre myndigheder til orientering, kan det forekomme tvivlsomt, om kun den førstnævnte myndighed eller samtlige myndigheder kan tage stilling til begæringer om at blive gjort bekendt med dokumentet. Med henvisning til det i *kommentaren* side 109 herom anførte har justitsministeriet i sagen *L.A. 1971-54003-23* lagt til grund, at en begæring om at blive gjort bekendt med en ligningsvejledning, der var udarbejdet af direktoratet for Københavns skattevæsen og mod betaling stillet til rådighed for andre kommuner, kunne afgores af hver af de myndigheder, der var i besiddelse af et eksemplar af vejledningen.

P. Om hvilken person inden for en myndighed, der er kompetent til at tage stilling til aktindsigtssporgsmål, hedder det i justitsministeriets vejledning under pkt. 27, stk. 2:

»Spørgsmålet om, på hvilket trin inden for en myndighed en afgørelse om aktindsigt skal træffes, må bero på den interne kompetencefordeling, der i praksis følges inden for den enkelte myndighed. I praksis vil spørgsmål om meddelelse af aktindsigt formentlig i almindelighed kunne afgores af den person, der i øvrigt forestår behandlingen af den pågældende sag.«

Dette svarer til, hvad justitsministeriet gav udtryk for i et svar til det folketingsudvalg, der behandlede offentlighedslovforslaget, jfr. F.T. 1969/70 tillæg B sp. 2160 og for så vidt angår den kommunale forvaltning sp. 2156 f., samt til det i *kommentaren* side 107 anførte.

Om betydningen af en intern hemmeligtstempling eller tilsvarende klassificering af et dokument fra en anden myndighed henvises til *kommentaren* side 110 f.

3°. Som en særlig bestemmelse, der regulerer kompetencen til at træffe bestemmelse om udlevering af dokumenter efter offentlighedsloven, kan også nævnes bestemmelsen i § 9, hvorefter vedkommende minister kan bestemme, at oplysninger om nærmere angivne dokumenter kan meddeles efter et vist åremål uanset bestemmelserne i lovens kapitel 1. Bestemmelsen svarer til kommissionsudkastets § 8, der i bemærkningerne (betænkningen side 69) var begrundet med følgende synspunkter:

»I mange tilfælde vil det være urimeligt i ubegrænset tid efter et dokuments oprettelse at fastholde de i den foreslåede lov fastsatte begrænsninger i retten til at få oplysning om dokumentet. Det tidsrum, som i så henseende bør være afgørende, vil være forskelligt efter de pågældende dokumenters art. Da man ikke har ment, at nærmere bestemmelser om spørgsmålet bør optages i selve loven, har man i § 8 foreslået, at sådanne bestemmelser skal kunne gives ved anordning.

Den foreslåede bestemmelse gør ingen indskrænkning i adgangen til at deponere private arkivalier med forbehold mod offentliggørelse i et vist tidsrum.«

I bemærkningerne til offentlighedslovforslaget er det alene betonet, at bestemmelsen ikke gør indskrænkning i adgangen til at deponere private arkivalier med forbehold mod offentliggørelse i et vist tidsrum, jfr. F.T. 1969/70, tillæg A, sp. 595 (idet sådanne arkivalier slet ikke omfattes af loven).

Bestemmelsen i lovens § 9, der kan anvendes uanset undtagelsesbestemmelserne i §§ 2, 5, 6 og 7, har ikke været anvendt i praksis. Der henvises i øvrigt til *kommentaren* side 122 og ovenfor kapitel III side 71f.

b. Klager m. m. over afgørelser om aktindsigt.

1°. Offentlighedsloven indeholder ingen udtrykkelig bestemmelse om, at afgørelser med hensyn til udlevering af dokumenter efter loven kan indbringes for højere myndighed. Bestemmelsen i lovens § 8, stk. 1, må dog utvivlsomt antages at indebære, at afgørelser om aktindsigt er undergivet en administrativ rekurs i samme omfang som afgørelsen vedrørende den pågældende sags realitet, ligesom der er adgang til efter de sædvanlige regler at indgive klage til folketingets ombudsmand eller ved et søgsmål for domstolene at få efterprøvet lovligheden af afgørelser herom.

At retsstillingen ville være sådan uden udtrykkelige bestemmelser om klageadgangen i loven

blev klart lagt til grund af offentlighedskommissionen, jfr. herved betænkningen side 54. Kommissionen havde dog indgående overvejet, om det ville være mere hensigtsmæssigt at oprette et centralt ankenævn til at behandle klagesager over afslag på aktindsigt, men kun et mindretal på 7 medlemmer kunne tilslutte sig forslaget herom, jfr. herved nærmere det nedenfor under pkt. 3° anførte.

I bemærkningerne til partsoffentlighedslovens § 9 er det ligeledes udtrykkeligt omtalt, at en myndigheds afgørelse om partsoffentlighed »vil kunne påklages til vedkommende overordnede forvaltningsmyndighed samt indbringes for domstolene efter den almindelige regel i grundlovens § 63 om domstolskontrol med forvaltningens afgørelser«, jfr. F.T. 1963/64, tillæg A, sp. 1357.

Spørgsmålet om adgangen til at påklage afgørelser om aktindsigt er ikke berørt i bemærkningerne til det af regeringen fremsatte lovforslag om offentlighed i forvaltningen. Under et samråd med udvalget bekræftede justitsministeren derimod, at bestemmelsen i § S, stk. 1, medfører, »at underordnede myndigheders[4] afgørelser om aktindsigt vil kunne påklages til vedkommende overordnede forvaltningsmyndighed i alt væsentligt efter samme regler som dem, der i øvrigt gælder for påklage af afgørelsen i den sag, hvis akter ønskes udleveret til gennemsyn«, jfr. F.T. 1969/70, tillæg B, sp. 2056 f. Samme opfattelse er endvidere kommet til udtryk i justitsministeriets bevarelse af et spørgsmål fra udvalget, jfr. herved F.T. 1969/70, tillæg B, sp. 2084. Efter anmodning fra det folketingsudvalg, der behandlede lovforslaget, udarbejdede justitsministeriet endvidere en udførlig redegørelse for, i hvilket omfang underordnede myndigheders afgørelser kan påklages til overordnet forvaltningsmyndighed, og herunder for i hvilket omfang kommunernes afgørelser kan indbringes for en overordnet myndighed. Justitsministeriets besvarelse er optrykt i F.T. 1969/70, tillæg B, sp. 2157-2160.

2°. Om den nærmere rækkevidde af bestemmelsen i offentlighedslovens § 8, stk. 1, med hensyn til påklage af afgørelser om aktindsigt henvises nærmere til *kommentaren* side 111-116. Til det dér anførte synes der alene anledning til at fremkomme med følgende supplerende bemærkninger:

Det antages i *kommentaren* side 112 ff., at udgangspunktet, hvorefter afgørelser om aktindsigt kan påklages efter samme regler som afgørelser vedrørende sagens realitet, også gælder i tilfælde, hvor der er oprettet en særlig klageinstans specielt med henblik på at tage stilling til afgørelsers materielle rigtighed.

Spørgsmålet om holdbarheden af denne opfattelse, der har støtte i praksis i relation til partsoffentlighedslovens § 9, har efter offentlighedslovens ikrafttræden været genstand for overvejelser specielt i forhold til landsskatteretten. I den juridiske litteratur er det således blevet gjort gældende, at landsskatteretten ikke er indrettet til at træffe afgørelser i sager om meddelelse af aktindsigt, og at det må forekomme mere hensigtsmæssigt, at der i sådanne tilfælde er klageadgang til finansministeriet, jfr. således *Ole Bjørn*, Revision og Regnskabsvæsen 1971 side 339 ff. og mere indgående *Jan Hinze*, Skatteprocessen (2. udg. 1972) side 55-58. Forinden havde såvel justitsministeriet som skattedepartementet givet udtryk for den opfattelse, at det måtte antages at følge af bestemmelsen i offentlighedslovens § 8, stk. 1, at en lokal ligningsmyndigheds afgørelse om aktindsigt m. v. kan påklages til landsskatteretten, for så vidt afgørelsen vedrører dokumenterne i en sag, hvor den materielle afgørelse kan indbringes for landskatteretten. Efter anmodning fra skattedepartementet afgav justitsministeriet på baggrund af den i litteraturen rejste tvivl en fornyet udtalelse om landsskatterettens kompetence til at behandle klager over skatterådsafgørelser om aktindsigt i tilfælde, hvor det underliggende sagsforhold indklages for og behandlet af landsskatteretten. Justitsministeriet fastholdt sin opfattelse, der fandtes bedst stemmende med forarbejderne til offentlighedsloven, navnlig udtalelserne i F.T. 1969/70, tillæg B, sp. 2056 f. og 2084, samt med begrundelsen for den kompetenceordning (i første instans), som følger af offentlighedslovens § 8, stk. 1. Landsskatteretten, der havde stillet en række sager i bero på afgørelsen af det rejste kompetencespørgsmål, traf herefter afgørelse om, at retten var kompetent til at tage stilling til klager over de lokale ligningsmyndigheders afgørelser vedrørende aktindsigt, jfr. *F.O.B: 1973* side 384. Ved bekendtgørelse nr. 398 af 23. juli 1974 er det dog nu i medfør af offentlighedslovens § 8, stk. 1, sidste led, fastsat, at afgørelser i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen, der træffes af ligningsrådet, et amtsskatteråd, et skatteråd eller et skyldråd påklages til finansministeren, uanset at afgørelsen er truffet i forbindelse med en sag, der kan indbringes for landsskatteretten efter reglerne i landsskatteretsloven.

Det er endvidere i *kommentaren* side 114 med henvisning til forarbejderne antaget, at en kommunalbestyrelses afgørelser om aktindsigt ikke kan påklages til anden myndighed på sagsområder, hvor den ikke står i noget almindeligt underordnelsesforhold til statsmyndigheder, og at den godkendelseskompetence med hensyn til visse dispositioner, der tilkommer tilsynsmyndighederne, er uden betydning i denne henseende.

Efter anmodning fra folketingets ombudsmand har indenrigsministeriet mere principielt taget stilling til tilsynsmyndighedernes funktioner i relation til kommunalbestyrelsers afgørelser om aktindsigt. Efter at have redegjort for indholdet af offentlighedslovens § 8, stk. 1, og fastslået, at tilsynsmyndigheden ikke i bestemmelsens forstand er klageinstans i forhold til en kommunalbestyrelse, hedder det i indenrigsministeriets skrivelse:

> »Spørgsmålet bliver herefter, om tilsynsrådet i disse sager, hvor kommunalbestyrelsen har den endelige (materielle) afgørelse, i medfør af

de generelle tilsynsbestemmelser i styrelseslovens § 61 kan gribe ind over for kommunalbestyrelsens ulovlige beslutninger om aktindsigt. Der ligger i bestemmelsens ordlyd »stridende mod lovgivningen« ingen begrænsning med hensyn til »arten« af lovgivning, og tilsynsrådene antages at være kompetente til at behandle klager over kommunalbestyrelsens tilsidesættelse af procedureregler.

Under hensyn hertil er det indenrigsministeriets opfattelse, at tilsynsmyndigheden i henhold til § 61 i lov om kommunernes styrelse kan sætte en kommunalbestyrelses beslutning ud af kraft, når den findes at være i strid med offentlighedsloven. Tilsynsmyndigheden vil ligeledes kunne bringe de i § 61, stk. 2, nævnte foranstaltninger i anvendelse over for den kommunalbestyrelse, der handler i strid med offentlighedsloven, herunder undlader at udføre foranstaltninger, hvortil den er forpligtet.«

Justitsministeriet havde under sagen udtalt, at man ikke havde bemærkninger til denne opfattelse, der svarer til, hvad der antages af *Carl Aage Nørgaard,* Forvaltningsret-Sagsbehandling (1972) side 122.

Indenrigsministeriet henledte endvidere opmærksomheden på, at tilsynsmyndighederne i tvivlstilfælde kan indhente vejledende udtalelser om fortolkningen af offentlighedsloven fra justitsministeriet, men understregede, at sådanne udtalelser om præjudicielle spørgsmål ikke vil være bindende for tilsynsmyndighedens afgørelse af, om der skal skrides ind over for en kommunalbestyrelse efter reglerne i den kommunale styrelseslovs § 61. Dette svarede til, hvad justitsministeriet under sagen havde givet udtryk for. Indenrigsministeriet pegede endelig på, at også tilsynsmyndighederne som led i deres responderende virksomhed må kunne afgive vejledende udtalelser i sager, hvor der er spørgsmål om, hvorvidt en kommune tilsidesætter offentlighedslovens bestemmelser.

Ombudsmanden tog det meddelte til efterretning. Der henvises i det hele til *F.O.B. 1976* side 190.

Det synes ikke i praksis at have givet anledning til problemer at afgrænse kredsen af klageberettigede samt genstanden for den administrative rekurs. Normalt vil der være tale om klager fra personer, der helt eller delvis har fået meddelt afslag på begæringer om aktindsigt, men klagen kan også vedrøre aktindsigtens form (f. eks. afslag på at få udleveret fotokopier) eller den tidsmæssige behandling af sagen, sml. herved § 7, stk. 1, i det af offentlighedskommissionen udarbejdede udkast til bestemmelser om et særligt ankenævn (betænkningen side 54). Også den, der mener sine interesser tilsidesat, såfremt en begæring om aktindsigt imødekommes, må kunne påklage afgørelsen herom til højere myndighed, men klagen vil ikke uden videre have suspensiv virkning. I tilfælde, hvor aktindsigten begæres gennemført ved tilsendelse af fotokopier m. v., følger dette allerede af, at aktindsigten normalt vil blive effektueret samtidig med, at meddelelse om afgørelsen tilsendes den pågældende.

Det kan i denne forbindelse endelig nævnes, at folketingets ombudsmand i den i *F.O.B. 1975* side 105 refererede sag har givet udtryk for, at en myndighed (i sagen, den sociale ankestyrelse), der i forbindelse med behandlingen af en klagesag modtager en begæring om aktindsigt, ikke, selv om akterne er tilsendt underinstansen med anmodning om en udtalelse, kan overlade underinstansen afgørelsen af aktindsigtsspørgsmålet. Ombudsmanden henviste herved til lovens affattelse samt til, at der blandt sagens akter på dette stadium kan være dokumenter, der ikke forelå for underinstansen ved sagens tidligere behandling. Endvidere pegede ombudsmanden på, at afvigende kompetencebestemmelser i øvrigt kun kan fastsættes af vedkommende minister.

3°. Som nævnt ovenfor under pkt. 1° udarbejdede offentlighedskommissionen et forslag til bestemmelser om oprettelse af et særligt ankenævn til at behandle klager over afslag på aktindsigt samt med hensyn til afgørelser om, hvorledes og hvornår begæringen kan imødekommes. Nævnets afgørelser skulle være endelige - også i forhold til domstolene - medmindre der var tale om partsoffentlighedsspørgsmål.

Et flertal på 13 af kommissionens medlemmer kunne imidlertid under henvisning til en udtalelse fra justitsministeriet til kommissionen ikke tilslutte sig tanken om oprettelsen af et sådant nævn. Betænkelighederne ved ordningen blev i justitsministeriets skrivelse af 14. november 1960 til kommissionen udtrykt på følgende måde (betænkningen side 191):

»Ordningen indebærer, at nævnet bliver en administrativ klageinstans i forhold til ministrenes afgørelse; dette forekommer vanskeligt foreneligt med det ministerielle system og dermed med ministrenes almindelige statsretlige stilling. Endvidere er ordningen en afvigelse fra den almindelige praksis vedrørende kompetencen for ankenævn.

Et ankenævn sammensat i overensstemmelse med udkastets regler kan ikke forventes at ville repræsentere en sådan særlig sagkundskab vedrørende den samlede administration, som kan begrunde, at nævnsordningen foretrækkes fremfor domstolsprøvelse. Specielt bemærkes, at det må betvivles, at den foreslåede nævnsordning vil være egnet til at sikre en ensartet praksis vedrørende den måde, hvorpå offentlighedsprincippet administreres inden for de mange, meget forskellige forvaltningsgrene.

Der er en ikke ubetydelig fare for, at to af nævnets medlemmer til skade for nævnets autoritet vil blive betragtet som parter i nævnsproce-

duren med den konsekvens, at nævnsafgørelserne bliver opfattet som enkeltmandsafgørelser.

Endelig skal man pege på de principielle betænkeligheder, der efter justitsministeriets opfattelse er forbundet med at unddrage de omhandlede afgørelser fra domstolsprøvelse. Det kan heroverfor gøres gældende, at spørgsmålet om rigtigheden af administrationens afslag på anmodninger om meddelelse af oplysninger vil komme til prøvelse for en anden instans i videre omfang - både med hensyn til sagsantal og prøvelsens intensitet - under en nævnsordning end under en ordning med domstolsprøvelse. Under hensyn til administrationens almindelige ansvar, herunder ministrenes politiske ansvar og adgangen til at klage til folketingets ombudsmand, må det imidlertid betvivles, at der er behov for nogen mere omfattende prøvelse af ministrenes afgørelser ved en klageinstans uden for administrationen.«

Et mindretal på'7 af kommissionens medlemmer gik derimod ind for en ankenævnsordning under henvisning til, at de almindelige administrative og judicielle klageformer på dette område måtte anses for utilfredsstillende. Mindretallet havde herved navnlig lagt vægt på, *at* lovbestemmelser om den administrative rekurs, der er indrettet hovedsagelig med henblik på afgørelsers materielle lovlighed og rigtighed, vil rejse mange tvivlsspørgsmål i forhold til klager over aktindsigtsafgørelser, f. eks. med hensyn til betydningen af klagefrister, afgrænsningen af klageberettigede og endelighedsklausuler, *at* den gældende administrative klageordning inden for den kommunale forvaltning er utilstrækkelig, idet der på et stort område af kommunalforvaltningen overhovedet ingen klageret består, *og at* offentlighedslovens vage elastiske undtagelsesbestemmelser er et lidet egnet grundlag for almindelig domstolsprøvelse, ligesom denne bl. a. som følge af instansfølgen vil kunne trække så længe ud, at meddelelse af dokumentoplysninger ikke længere er af interesse. Mindretallet lagde endvidere vægt på, at nævnets kollegiale sammensætning og egenskab af specialinstans ville gøre det egnet til at undergive klagesagerne en mere indgående og alsidig behandling, end når klagerne behandles af de almindelige overordnede forvaltningsmyndigheder.

Bestemmelser om et ankenævn var ikke indeholdt i de lovforslag der dannede grundlag for henholdsvis partsoffentlighedsloven og loven om offentlighed i forvaltningen. I anledning af et spørgsmål fra det folketingsudvalg, der behandlede det sidstnævnte lovforslag, udtalte justitsministeriet, at erfaringerne med administrationen af partsoffentlighedsloven ikke gav grundlag for at antage, at der var behov for oprettelse af et sådant særligt ankenævn, jfr. F.T. 1969/70, tillæg B, sp. 2085. Justitsministeriet udtalte i denne forbindelse endvidere:

»Skulle det imidlertid efter gennemførelsen af det foreliggende lovforslag vise sig hensigtsmæssigt at udbygge de gældende regler om adgangen til at indbringe afgørelser om aktindsigt for højere administrativ myndighed, vil dette kunne ske ved, at det med hjemmel i lovforslagets § 8, stk. 1, in fine, fastsættes, at afgørelser om aktindsigt altid kan påklages til vedkommende minister, jfr. herved udtalelsen i offentlighedskommissionens betænkning side 56. I det omfang en sådan ordning gennemføres også for så vidt angår kommunale myndigheders afgørelser om aktindsigt, vil disse dermed i almindelighed tillige være undergivet ombudsmandens tilsyn, jfr. ombudsmandslovens § 4, stk. 2.«

Bemyndigelsesadgangen i offentlighedslovens § 8, stk. 1, sidste pkt. har ikke været udnyttet i dette øjemed, jfr. herved nedenfor pkt. c. Det bør i denne forbindelse tages i betragtning, at det ønske om en sagkyndig koordination af myndighedernes praksis, der har ligget bag forslaget om oprettelse af et ankenævn, i praksis - navnlig efter offentlighedslovens ikrafttræden - i betydelig grad er blevet tilgodeset gennem det stadig stigende antal udtalelser fra folketingets ombudsmand og justitsministeriet om lovens fortolkning. Om justitsministeriets responderende virksomhed henvises i øvrigt til vejledningen pkt. 29 samt ovenfor under 2°, jfr. herved også *kommentaren* side 115, og *Eilschou Holm* i U.f.R. 1970 B side 164 med note 150.

Spørgsmålet om behovet for oprettelse af et særligt ankenævn har navnlig før offentlighedslovens ikrafttræden været genstand for overvejelser i den juridiske litteratur. Der henvises herom til oversigten i *kommentaren* side 116.

4°. Som nævnt ovenfor under 1° kan spørgsmål om lovligheden af beslutninger, hvorved begæringer om aktindsigt afslås, indbringes for domstolene efter de almindelige regler i grundlovens § 63, og dette er i tiden efter offentlighedslovens ikrafttræden forekommet i enkelte tilfælde - vistnok udelukkende i sager om partsoffentlighed. Det er så vidt vides ikke forekommet, at afgørelser er kendt ugyldige af domstolene som følge af manglende overholdelse af offentlighedslovens bestemmelser, jfr. herved *kommentaren* side 116 og *Jørgen Mathiassen i* Juridisk Grundbog I (3. udg. 1975) side 247.

c. Bemyndigelsesadgangen efter lovens § 8, stk. 1, sidste led.

Det er ovenfor under pkt. a. og b. omtalt, at der med hjemmel i offentlighedslovens § 8. stk. 1, sidste led, kan træffes afvigende bestemmelse om kompetencen til at afgøre aktindsigtsspørgsmål. Dette gælder med hensyn både til, hvilken myndighed der i første instans skal tage stilling til begæringer om aktindsigt, og til hvilken myndighed der skal være klageinstans. Om begrundelsen for denne adgang til at fravige offentlighedslovens

almindelige kompetenceordning henvises til bemærkningerne til kommissionsudkastets § 5 og partsoffentlighedslovforslagets § 9, der er gengivet ovenfor side 307.

Bemyndigelsesadgangen kan kun udnyttes af vedkommende minister og kun generelt ved udstedelse af en bekendtgørelse, jfr. herved vejledningens pkt. 28 og *kommentaren*, side 109 og side 115.

Bemyndigelsesadgangen efter offentlighedslovens § 8, stk. 1, sidste led har kun været udnyttet i to tilfælde:

Det er ovenfor side 311 omtalt, at finansministeriet ved bekendtgørelse nr. 398 af 23. juli 1974 om påklage af lignings- og vurderingsmyndighedernes afgørelser i henhold til offentlighedsloven, har bestemt, at afgørelser efter denne lov, der træffes af nærmere angivne skattemyndigheder, påklages til finansministeren, uanset at der efter skattelovgivningen måtte være adgang til at indbringe den underliggende sag for landsskatteretten.

Endvidere har socialministeriet ved bekendtgørelse nr. 176 af 29. april 1977 fastsat regler om kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt i udbygningsplanlægningen. Efter bekendtgørelsens § 1, stk. 1, kan afgørelser efter offentlighedsloven i sager om udarbejdelse af udbygningsplaner (jfr. lovbekendtgørelse nr. 392 af 22. juli 1975 om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender) træffes såvel af kommunalbestyrelsen som af amtsrådet eller socialministeren, for så vidt angår de dokumenter, der danner eller har dannet grundlag for de pågældende myndigheders behandling af sagen. Efter § 1, stk. 2, kan en kommunalbestyrelses eller et amtsråds afslag på en begæring om aktindsigt påklages til socialstyrelsen. Bekendtgørelsen er næppe udtryk for nogen fravigelse af kompetenceordningen efter offentlighedslovens § 8, stk. 1, men må snarere opfattes som en autoritativ fastlæggelse af, hvad almindelige kompetenceregler på dette særlige område må antages at føre til. Socialministeriet har i cirkulære nr. 96 af 29. april 1977 om offentlighedens adgang til at gøre sig bekendt med akter vedrørende de sociale og sundhedsmæssige udbygningsplaner bl. a. redegjort for, hvorledes de »konkurrerende« kompetencer efter bekendtgørelsens § 1, stk. 1, forudsættes administreret i praksis, jfr. cirkulærets pkt. 8-10.

Det er i *kommentaren* side 115 anført, at det i praksis formentlig navnlig vil kunne blive aktuelt at udnytte bemyndigelsesadgangen til at henlægge kompetencen som (endelig) klageinstans til vedkommende minister, og at en sådan ordning også vil kunne fastsættes i forhold til kommunale myndigheder, herunder på sagsområder, hvor der ikke i øvrigt er adgang til rekurs til en statsmyndighed. Samme opfattelse har justitsministeriet reelt givet udtryk for i den ovenfor side 313 gengivne besvarelse af et spørgsmål fra det folketingsudvalg, der behandlede offentlighedslovforslaget, jfr. herved F.T. 1969/70, tillæg B, sp. 2085 samt udvalgets betænkning (sp. 2056 f.), hvor der henvises til denne besvarelse.

I den juridiske litteratur er det dog gjort gældende, at bemyndigelsesadgangen i § 8, stk. 1, ikke giver hjemmel til at fastsætte rekursregler for afgørelser truffet af kommunale myndigheder på sagsområder, hvor der i øvrigt ikke er adgang til rekurs til nogen statsmyndighed, jfr. således *Carl Aage Nørgaard,* Forvaltningsret-Sagsbehandling (1972) side 122. Til støtte herfor anføres, at bestemmelsens ordlyd synes at forudsætte, at ministeren i øvrigt må have beføjelse på det pågældende område for at kunne give regler herom, samt at ministerens beføjelse som tilsynsmyndighed til at gribe ind for over for ulovlige afgørelser næppe kan være tilstrækkelig til at begrunde en almindelig regel om rekurs på dette område.

Denne indskrænkende fortolkning af bemyndigelsesadgangen har dog som nævnt ingen støtte i forarbejderne, der tværtimod forudsætningsvis har lagt den videregående forståelse til grund. Bestemmelsens ordlyd ses i øvrigt ikke i sig selv at indeholde begrænsninger i ministerens adgang til at fravige almindelige kompetenceregler. Spørgsmålet har ikke givet anledning til overvejelser i praksis.

3. Sagsbehandlingen i forbindelse med begæringer om aktindsigt.

a. Som anført i det indledende afsnit gælder i mangel af udtrykkelige regler de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om offentlige myndigheders sagsbehandling også i forhold til behandlingen af sager om meddelelse af aktindsigt efter offentlighedsloven. Forholdet stiller sig på samme måde for de sagsbehandlingsregler af generel karakter, der er fastsat ved administrative forskrifter eller følges af myndighederne på andet grundlag, f. eks. efter henstilling fra folketingets ombudsmand. Til illustration af, hvilke regler af denne karakter der kan få betydning også i den foreliggende henseende, skal blot nævnes følgende eksempler:

Efter statsministeriets cirkulære nr. 245 af 23. november 1923 til samtlige statsmyndigheder bør sager, der indkommer til en myndighed uden at vedrøre denne, straks videresendes til rette myndighed og afsenderen i almindelighed underrettes herom. Indenrigsministeriet har i skrivelse af 9. januar 1976 til kommunerne henstillet, at tilsvarende retningslinier følges inden for kommunalforvaltningen. Det er utvivlsomt, at en myndighed, der modtager en begæring om aktindsigt uden at være kompetent til at afgøre denne, i overensstemmelse med de nævnte regler straks bør videresende begæringen til den myndighed, der efter offentlighedslovens § 8, stk. 1, skal afgøre sagen, samt underrette den begærende om oversendelsen, jfr. således også vejledningens pkt. 15.

Ved skrivelse af 12. oktober 1973 har statsministeriet i overensstemmelse med en henstilling fra folketingets ombudsmand henstillet til ministerier og styrelser ved sagsbehandlingen bl. a. at følge

1) en ordning hvorefter der i tilfælde, hvor sagens behandling trækker længere ud, end vedkommende anseger eller klager med rimelighed bør regne med, gives den pågældende underretning om, hvorpå sagens behandling beror, og så vidt muligt oplysning om, hvornår han kan regne med, at afgørelsen vil foreligge;
2) en ordning, hvorefter erindringsskrivelser fra ansøgere og klagere i almindelighed besvares omgående med oplysninger som angivet ovenfor under 1);«

under forudsætning af, at særlige forhold, herunder personaleforholdene, ikke taler herimod.

Det er givet, at der i overensstemmelse med denne henstilling bør gives den, hvis begæring om aktindsigt ikke umiddelbart kan afgøres - f. eks. fordi det er nødvendigt fra udenforstående at indhente oplysninger eller udtalelser - underretning herom, såfremt sagsbehandlingen af denne grund vil trække længere ud, end det er rimeligt at forvente, jfr. i øvrigt nærmere nedenfor c.

Offentlighedsloven indeholder ingen udtrykkelige sagsbehandlingsregler for så vidt angår begæringer om aktindsigt efter lovens kapitel I. I lovens § 8, stk. 2, er det således - når bortses fra reglerne om aktindsigtens form - alene bestemt, at vedkommende myndighed under fornødent hensyn til sagens ekspedition afgør, om en begæring efter § 1 kan imødekommes straks eller senere. Derimod indeholder lovens §§ 11 og 12 særlige regler om sagsbehandlingen i forbindelse med begæringer om partsoffentlighed. Disse regler vil ikke blive omtalt i denne forbindelse.

b. Bestemmelsen i lovens § 8, stk. 2, går tilbage til kommissionsudkastets § 5, stk. 1. I bemærkningerne til denne bestemmelse er det bl. a. udtalt, at det, når en sag er under ekspedition og af hastende karakter, og når ekspeditionen ikke uden særlig vanskelighed vil kunne afbrydes, vil være tilladeligt, at udlevering af dokumenterne til gennemsyn udsættes. Det er dog samtidig anført, at personer, som ønsker at gennemse dokumenterne i en sag, så vidt muligt straks ved henvendelsen bør have adgang til et sådant gennemsyn (betænkningen side 67).

Partsoffentlighedsloven indeholdt ikke en tilsvarende bestemmelse.

Bemærkningerne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 8, stk. 2, er stort set enslydende med den gengivne motivudtalelse til bestemmelsen i kommissionsudkastets § 5, stk. 1, jfr. F.T. 1969/70, tillæg A, sp. 594 f.

Under folketingsbehandlingen af offentlighedslovforslaget anmodede udvalget om en redegørelse til illustration af, efter hvilke kriterier meddelelse af oplysninger først skal ske senere. Efter at have redegjort for den nævnte motivudtalelse til den tilsvarende bestemmelse i kommissionsudkastet, der også fandtes anvendelig i forhold til bestemmelsen i lovforslaget, udtalte justitsministeriet om spørgsmålet:

»Efter det foreliggende lovforslags § 8, stk. 1, afgøres spørgsmål om meddelelse af oplysninger af den myndighed, som i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag. Hvis en begæring om aktindsigt fremsættes på et tidspunkt, hvor sagens akter ikke er i den pågældende myndigheds besiddelse - f. eks. fordi de er forelagt for en anden myndighed til udtalelse - vil begæringen i tvivlstilfælde først kunne imødekommes, når akterne er returneret. Det må i sådanne tilfælde bero på et konkret skøn, om sagens igangværende ekspedition bør afbrydes af hensyn til en imødekommelse af begæringen om aktindsigt.

I tilfælde, hvor begæringen om aktindsigt rejser et tvivlsomt fortolkningsspørgsmål, må vedkommende myndighed også have mulighed for at anvende den fornødne tid til at bringe klarhed over forholdet, eventuelt ved forelæggelse af sagen for anden, typisk overordnet myndighed.

Endelig vil hensynet til en forsvarlig og hurtig behandling af andre sager, der i øvrigt er under ekspedition hos den pågældende forvaltningsmyndighed, kunne medføre, at en begæring om aktindsigt ikke kan imødekommes straks ved fremsættelsen.«

Justitsministeriet tilføjede, at det anførte i det væsentlige svarer til, hvad der gjaldt efter - den dagældende - bestemmelse i den svenske tryckfrihetsförordnings 2. kap. § 8 (se om de gældende regler nedenfor side 326). Der henvises i det hele til F.T. 1969/70, tillæg B, sp. 2135 ff.

De i besvarelsen opregnede kriterier for udsættelsen af behandlingen og afgørelsen af aktindsigtsspørgsmål er gentaget og uddybet i vejledningens pkt. 23, hvortil nærmere henvises (bilag 2). Det skal i denne forbindelse alene nævnes, at det i vejledningen er fremhævet, at personer, som ønsker at gennemse dokumenterne i en sag, så vidt muligt straks ved henvendelsen bør have adgang til et sådant gennemsyn. Det bemærkes dog i tilslutning hertil, at adgangen til aktindsigt i almindelighed vil kunne udsættes, indtil de indkomne dokumenter er journaliseret og fordelt til de medarbejdere, der skal behandle sagen.

Om bestemmelsen i offentlighedslovens § 8, stk. 2, henvises i øvrigt til *kommentaren* side 116-118.

c. Spørgsmålet om offentlige myndigheders sagsbehandling i forbindelse med begæringer om aktindsigt efter offentlighedslovens regler har i en række tilfælde været forelagt folketingets ombudsmand til bedømmelse.

Ombudsmanden har med henvisning til det, der er anført i vejledningens pkt. 23 samt i *kommentaren*, a. st., flere gange givet udtryk for, at

bestemmelsen i offentlighedslovens § 8, stk. 2, bygger på en forudsætning om, at aktindsigtssager behandles med særlig hurtighed, jfr. herved f. eks. udtalelserne i *F.O.B. 1972* side 110, *F.O.B. 1973* side 384 og *F.O.B. 1975* side 555. I forlængelse af dette synspunkt har ombudsmanden endvidere i sagen *F.O.B. 1974* side 193 understreget betydningen af hurtig journalisering ikke mindst af hensyn til loven om offentlighed i forvaltningen.

Det anførte er ikke ensbetydende med, at der på grundlag af ombudsmandens praksis kan opstilles absolutte frister for sagsbehandlingens varighed i aktindsigtssager. Forholdet er tværtimod det, at sagsbehandlingstiden i de enkelte sager kan variere meget alt efter sagens karakter, herunder den begærendes interesse i en hurtig afgørelse, og hvorvidt den fremsatte begæring om aktindsigt rejser tvivlsspørgsmål af principiel karakter med hensyn til offentlighedslovens rækkevidde. Den nævnte forudsætning med hensyn til sagsbehandlingens varighed indebærer derimod, at ombudsmanden i hvert enkelt tilfælde vil foretage en kritisk vurdering ikke blot af sagsbehandlingen som sådan, men efter omstændighederne også af dennes enkelte led, f. eks. af hvorvidt det har været nødvendigt at foretage høring af udenforstående, ligesom han vil være utilbøjelig til at acceptere, at sagen henligger uden ekspeditioner i mere end blot kortvarige perioder, medmindre den - med en rimelig begrundelse - er sat i bero på afklaringen af et principielt spørgsmål. Til illustration af det anførte kan henvises til de nævnte sager fra ombudsmandens beretninger:

> *F.O.B. 1972 side 110.* Begæringen om aktindsigt fremsat i september 1971 og blev besvaret den 10. april 1972. Sagen var stillet i bero på afgørelsen om aktindsigt i en anden sag i perioden 23. september 1971-5. januar 1972. Ombudsmanden kritiserede sagsbehandlingens samlede varighed.
>
> *F.O.B. 1973 side 384.* En klage til landsskatteretten over bl. a. et afslag på aktindsigt blev indgivet 20. april 1972. Afgørelsen af sagen blev af landsskatteretten stillet i bero på afgørelsen af en anden aktindsigtssag, der var genstand for principielle overvejelser om rettens kompetence efter offentlighedslovens § 8, stk. 1. Denne sag blev først afgjort den 14. januar 1974 efter at have været forelagt statens ligningsdirektorat, justitsministeriet og skattedepartementet og påny været under behandling i landsskatteretten fra 29. juni 1973. Ombudsmanden accepterede, at der havde været tale om et principielt fortolkningsspørgsmål med hensyn til kompetencen, og at det ikke havde været urimeligt at indhente udtalelser fra justitsministeriet og skattedepartementet. Alt i alt fandt ombudsmanden dog, at der var gået så lang tid til afklaringen af det processuelle spørgsmål, at det var beklageligt. Ombudsmanden henviste herved til, at kompetencespørgsmålet også havde foreligget i relation til partsoffentlighedsloven - og altså ikke var nyt - og at justitsministeriet tidligere havde afgivet en udtalelse om det. Ombudsmanden tilføjede, at det ved behandlingstidens bedømmelse må tages i betragtning, at begæringer om aktindsigt forudsættes behandlet hurtigt.
>
> *F.O.B. 1975 side 555.* Begæring om aktindsigt fremsat over for invalideforsikringsretten den 10. oktober 1973 med angivelse af, at den pågældende ønskede at påklage den underliggende sag til den sociale ankestyrelse. Efter at den pågældende 16. oktober 1973 havde rykket telefonisk, blev henvendelsen besvaret ligeledes telefonisk den 1. november 1973 med en oplysning om, at akterne var tilsendt revalideringscentret og derfor ikke var for hånden. Ombudsmanden udtalte, at der i sagen forelå en særlig opfordring til hurtig behandling, idet der gælder en klagefrist på 4 uger til ankestyrelsen, og fandt det beklageligt, at der den 1. november alene blev givet en telefonisk orientering om, hvor akterne befandt sig (afgørelseskompetencen tilkom invalideforsikringsretten).

At der ikke blot i tidsmæssig henseende stilles ret strenge krav med hensyn til behandlingen af begæringer om aktindsigt illustreres også af *F.O.B. 1973* side 116:

> En person klagede til boligministeriet over et afslag på at få boligsikring og begærede under sagen (19. februar 1973) aktindsigt. Den pågældende havde før klagens indgivelse fået aktindsigt i sagens dokumenter, og under klagesagens behandling var der alene yderligere tilvejebragt udtalelser fra to underinstanser, der begge blot henholdt sig til den trufne afgørelse. Boligministeriet refererede i sin afgørelse af 12. marts 1973 indholdet af de to udtalelser, men vedlagde dem ikke, idet man fandt det overflødigt i betragtning af deres karakter. Ombudsmanden fandt dette uden betydning for den fremsatte begæring om aktindsigt og var af den opfattelse, at boligministeriet senest i forbindelse med sin afgørelse af 12. marts 1973 burde have tilsendt den pågældende kopi af udtalelserne.

I tilfælde, hvor behandlingen af begæringer om aktindsigt trækker længere ud, end man med rimelighed kan forvente, bør den begærende underrettes herom, jfr. statsministeriets skrivelse af 12. oktober 1973. Dette har ombudsmanden allerede i den i *F.O.B. 1972* side 110 nævnte sag givet udtryk for (»Når ankenævnet stillede behandlingen af A's sag i bero i perioden 23. september 1971-5. januar 1972, burde nævnet i øvrigt have underrettet hende herom«). Ombudsmanden har ligeledes i sagen *F.O.B. 1973* side 384 givet udtryk for, at klageren burde have været orienteret om berostillelsen (hvilket dog ikke fremgår af gengivelsen i beretningen).

d. Om de momenter, der kan bevirke, at det vil være forsvarligt ikke umiddelbart at tage stilling til en begæring om aktindsigt, skal nærmere bemærkes følgende:

Det kan for det første forekomme, at afgørelsen må udskydes af *ekspeditionsmæssige grunde,* f. eks. fordi akterne som led i sagsbehandlingen er sendt til udenforstående, og det ikke skønnes hensigtsmæssigt at tilbagekalde dem af hensyn til begæringen. Hvis akterne beror hos en anden myndighed, og afgørelsesmyndigheden på grundlag af sit kendskab til dokumenternes karakter finder det utvivlsomt, at de bør udleveres, kan det dog være rimeligt straks at anmode den hørte myndighed om at gennemføre aktindsigten, jfr. herved *F.O.B. 1975* side 105 og vejledningens pkt. 23. I tilfælde, hvor begæringen først fremsættes efter sagens afgørelse, kan det forekomme, at sagens akter helt eller delvis er udskilt og tilsendt andre myndigheder eller private. Det er ovenfor i kapitel VII side 141 omtalt, at den kompetente myndighed i så fald har pligt til at medvirke til en rekonstruktion af sagen - i hvert fald i det omfang, akterne vil kunne rekvireres fra andre myndigheder. Efter omstændighederne vil det dog ligeledes i denne situation kunne være hensigtsmæssigt, at den kompetente myndighed efter at have taget stilling til aktindsigtsspørgsmålet (forudsat at det kan ske uden fornyet gennemgang af akterne) blot overlader den eller de myndigheder, der opbevarer akterne, at tilsende den begærende kopi af disse, se herved *F.O.B. 1975* side 105 og side 555 samt *F.O.B. 1976* side 81, jfr. i øvrigt nedenfor under pkt. 4. Der kan i denne forbindelse være anledning til at fremhæve, at den nævnte forudsætning om aktindsigtssagers behandling ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at disse sager skal prioriteres frem for andre. Det kan selvsagt være nødvendigt at behandle andre sager forlods med den virkning, at der først senere kan tages stilling til en begæring om aktindsigt, jfr. herved vejledningens pkt. 23.

Også midlertidigt fravær af den sagsbehandler, der har fået tildelt den sag, hvis dokumenter begæres udleveret, f. eks. på grund af bortrejse, sygdom o. 1., kan efter omstændighederne - navnlig hvis sagen er af mere omfattende karakter - gøre det rimeligt begrundet at udsætte afgørelsen af aktindsigtsspørgsmålet.

Dernæst vil en myndighed være berettiget og efter omstændighederne forpligtet til at indhente en udtalelse fra personer eller private virksomheder, hvis interesser kan være til hinder for at begæringen imødekommes, jfr. herved ovenfor i kapitel X side 265 og fra praksis *F.O.B. 1975* side 124, hvor det blev kritiseret, at ministeriet for kulturelle anliggender ikke i forbindelse med behandlingen af en begæring om aktindsigt i en ansøgning om filmstøtte havde indhentet en udtalelse fra en person, der havde givet tilsagn om at investere i filmprojektet. Det vil på tilsvarende måde efter omstændighederne være nødvendigt at indhente en udtalelse fra andre myndigheder til belysning af, hvorvidt offentlige interesser er til hinder for meddelelse af oplysninger efter offentlighedsloven. I praksis har behov for indhentelse af udtalelser navnlig vist sig at foreligge i tilfælde, hvor en sag indeholder oplysninger af lægelig karakter. Det vil således ofte være nødvendigt at indhente en udtalelse om de lægelige betænkeligheder ved at imødekomme en begæring om aktindsigt fra den læge eller det sygehus, der har meddelt oplysningerne, og efter omstændighederne bør der tillige ske forelæggelse for retslægerådet, jfr. f. eks. *F.O.B. 1975* side 103. Der henvises i øvrigt herom til arbejdsgrupperapporten om sygehusjournaler side 430. Ministeriet for offentlige arbejder har i besvarelsen af udvalgets høringsskrivelse givet udtryk for, at der i forbindelse med lovrevisionen bør tages stilling til, hvilken lægelig instans sådanne spørgsmål skal forelægges, samt fundet at det bør foreskrives, at den lægelige udtalelse er bindende for den pågældende myndighed. Spørgsmålet om indhentelse af udtalelser fra udenforstående er utvivlsomt af størst praktisk betydning i relation til anvendelsen af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 2 (og § 10, stk. 1).

En myndighed kan selvsagt også have rimelig grund til i tilfælde, hvor en begæring om aktindsigt giver anledning til et principielt fortolkningsspørgsmål, at indhente en vejledende udtalelse om offentlighedslovens rækkevidde, f. eks. fra en overordnet myndighed eller fra justitsministeriet, jfr. herved ovenfor side 312 og 313. Såfremt det imidlertid under alle omstændigheder må anses for ubetænkeligt at imødekomme begæringen, uanset at der eventuelt måtte være hjemmel i offentlighedsloven til hemmeligholdelse, vil det dog ikke være rimeligt at sætte afgørelsen i bero på afklaringen af et sådant tvivlsspørgsmål, jfr. i øvrigt herved ovenfor kapitel III, side 70.

At sagsakterne på tidspunktet for begæringens fremsættelse er ufuldstændige og derfor kan give et mindre dækkende billede af sagens karakter, er derimod ikke tilstrækkelig begrundelse for at udsætte afgørelsen af aktindsigtsspørgsmålet med hjemmel i offentlighedslovens § 8, stk. 2, lige så lidt som dette forhold normalt kan berettige til et afslag efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 4, jfr. herved ovenfor i kapitel X side 266. sammenholdt med side 262 (omtalen af *F.O.B. 1976* side 96). Ombudsmanden synes dog at ville acceptere anvendelsen af den nævnte undtagelsesbestemmelse i tilfælde, hvor aktindsigt ville indebære »en klart vildledende information«, jfr. herved *F.O.B. 1974* side 328 (gengivet ovenfor kapitel X side 266). Dette forhold kan naturligvis skyldes, at afgørelsesgrundlaget endnu er ufuldstændigt, således at afslaget bliver af foreløbig karakter og derfor reelt får karakter af en udsættelse. Der henvises i øvrigt om spørgsmålet til *kommentaren* side 118.

Om myndighedernes orienteringspligt i forbindelse med afgørelser, der kun delvis imødekommer

en begæring om aktindsigt, henvises til det nedenfor side 320 anførte.

4. Aktindsigtens form m.v.

a. Spørgsmålet om, på hvilken måde en begæring om at få oplysninger efter offentlighedsloven skal imødekommes, må besvares på grundlag af bestemmelsen i lovens § 8, stk. 2. Efter denne bestemmelse afgør vedkommende myndighed under fornødent hensyntagen til sagens ekspedition, om den, der har fremsat begæring om aktindsigt, »skal gøres bekendt med dokumenterne ved, at der gives ham adgang til at gennemse dem på stedet, eller ved, at der gives ham en afskrift eller fotokopi af dem«. Efter lovens § 8, stk. 3, kan justitsministeren fastsætte regler om betaling for afskrifter og fotokopier.

En videregående adgang til at forlange fotokopier end den, der følger af § 8, stk. 2, gælder efter lovens § 10, stk. 4, for en sags parter, hvorefter en begæring herom skal imødekommes, »såfremt det har betydning for en parts mulighed for at varetage sine interesser«.

Offentlighedskommissionen var af den opfattelse, at der altid burde være adgang til at få genparter af en sags dokumenter mod gebyr. I kommissionsudkastets § 5, stk. 1, var det således bestemt, at det vel tilkom vedkommende myndighed at afgøre, om dokumenterne skulle stilles til den pågældendes rådighed til gennemsyn på stedet, eller om han, hvis særlige grunde måtte tale herfor, burde henvises til at begære genpart af dokumenterne meddelt mod gebyr, men den pågældende skulle dog altid have ret til at forlange aktindsigten gennemført på den sidstnævnte måde. Bestemmelser om gebyr var det efter udkastets § 9 overladt statsministeren at fastsætte.

Spørgsmålet om aktindsigtens form er ikke berørt i bemærkningerne til kommissionsudkastets § 5, jfr. betænkningen side 67. Derimod er det i bemærkningerne til udkastets § 9 anført, at det omhandlede gebyr ikke i almindelighed forudsættes sat højere end til et beløb svarende til forvaltningens omkostninger ved udfærdigelse af genparter.

Bestemmelser om aktindsigtens form i kommissionsudkastet til en partsoffentlighedslov var enslydende hermed.

Partsoffentlighedslovens § 7 havde derimod følgende ordlyd:

> »§ 7. Vedkommende myndighed afgør, om parten skal gøres bekendt med dokumenterne ved, at der gives ham adgang til at gennemse dem på stedet, eller ved, at der gives ham afskrift af dem.
>
> *Stk. 2.* Såfremt det har betydning for partens mulighed for at varetage sine interesser, at der gives ham afskrift af dokumenterne, skal hans begæring herom imødekommes.
>
> *Stk. 3.* Justitsministeren kan fastsætte bestemmelser om betaling for afskrifter.«

1 bemærkningerne til bestemmelsen er der redegjort for indholdet af den tilsvarende bestemmelse i kommissionsudkastet, og det hedder yderligere, jfr. F.T. 1963/64, tillæg A, sp. 1355:

> »Det foreliggende forslag bygger på det hovedsynspunkt, at den pågældende bør kunne kræve afskrift, når det har betydning for hans mulighed for at varetage sine interesser, men at det i øvrigt bør overlades til vedkommende forvaltningsmyndighed at afgøre, i hvilken af de to former oplysningerne skal gives.«

Om adgangen til at forlange afskrifter eller fotokopier af en sags dokumenter har justitsministeriet i bemærkningerne til § 8 i offentlighedslovforslaget givet udtryk for følgende synspunkter, jfr. F.T. 1969/70, tillæg A, sp. 595:

> »Justitsministeriet kan tiltræde, at i hvert fald den, der er part i en sag, der behandles i eller er afgjort af den offentlige forvaltning, bør kunne kræve afskrift af sagens dokumenter, når det har betydning for hans mulighed for at varetage sine interesser, jfr. forslagets § 10, stk. 3, der svarer til den gældende regel i partsoffentlighedslovens § 7, stk. 2. Bortset fra sådanne tilfælde vil det imidlertid efter justitsministeriets opfattelse være mest hensigtsmæssigt at overlade til vedkommende forvaltningsmyndighed at afgøre, i hvilken af de to former oplysningerne skal gives. Man forudsætter dog, at begæringer om at få afskrift af en sags dokumenter i almindelighed imødekommes, medmindre særlige forhold, herunder antallet af dokumenter, taler derimod.«

Specielt om gebyrspørgsmålet hedder det i bemærkningerne a. st.:

> »Bestemmelsen [i § 8, stk. 3] giver i overensstemmelse med kommissionsudkastets § 9 og partsoffentlighedslovens § 7, stk. 3, justitsministeren hjemmel til at fastsætte regler om betaling for afskrifter og fotokopier. Det forudsættes, at det omhandlede gebyr ikke sættes højere end til et beløb, der svarer til forvaltningens omkostninger. Reglerne må i øvrigt udformes efter samme retningslinier som for udskrifter og attester, der udfærdiges af domstolene, jfr. herved §§ 48 og 49 i lov nr. 206 af 21. maj 1969 om retsafgifter.«

På et spørgsmål fra det folketingsudvalg, der behandlede lovforslaget, om der ikke i alle tilfælde burde være ret til at få en afskrift af dokumentet, når vedkommende er villig til at betale for det, svarede justitsministeriet:

> »Selv om der for afskrifter i medfør af lovforslagets § 8, stk. 3, fastsættes et gebyr af en sådan størrelse, at beløbet svarer til forvaltnin-

gens gennemsnitlige omkostninger ved fremstilling af aktkopier, ville en bestemmelse, hvorefter en begæring om, at aktindsigten meddeles i form af afskrifter, altid skulle imødekommes, i hvert fald i perioder kunne medføre en væsentlig belastning af de enkelte forvaltningsmyndigheders kapacitet til skade for ekspeditionen af andre sager. Dette gælder naturligvis særligt, for så vidt angår myndigheder, der ikke er udstyret med moderne kontormateriel navnlig fotokopieringsanlæg.

Efter justitsministeriets opfattelse bør den, der er part i en sag, der behandles i eller er afgjort af den offentlige forvaltning, dog altid kunne kræve afskrift af sagens dokumenter, når det har betydning for hans mulighed for at varetage sine interesser. En hertil sigtende bestemmelse er optaget i det foreliggende lovforslags § 10, stk. 3, der svarer til den gældende regel i partsoffentlighedslovens § 7, stk. 2.

Bortset fra de netop nævnte tilfælde har man fundet det mest hensigtsmæssigt at overlade det til vedkommende forvaltningsmyndighed at afgøre, i hvilken af de to former aktindsigten skal gives.

Som fremhævet i bemærkningerne til lovforslaget (side 10, 1. sp.) forudsætter man dog herved, at begæringer om afskrift af en sags dokumenter i almindelighed imødekommes, medmindre særlige forhold, herunder antallet af dokumenter, taler derimod.«

Svaret er optrykt i F.T. 1969/70, tillæg B, sp. 2137 f.

Spørgsmålet om aktindsigtens form er i øvrigt berørt i vejledningens pkt. 24–26. Der kan også henvises til *kommentaren* side 118 f, og side 152 f.

b. 1°. Det fremgår såvel af ordlyden af offentlighedslovens § 8, stk. 2, som af forarbejderne til bestemmelsen, at det principielt har været tanken at give den kompetente myndighed valgfrihed til at bestemme, på hvilken måde en begæring om aktindsigt skal imødekommes. Det har dog samtidig været forudsat, at begæringer om at få kopier i almindelighed efterkommes, medmindre særlige forhold taler herimod, jfr. herved også vejledningens pkt. 24. For så vidt angår en sags parter er denne forudsætning kommet til udtryk i selve lovteksten, jfr. lovens § 10, stk. 4.

Spørgsmålet om aktindsigtens form har kun i begrænset omfang været forelagt justitsministeriet med henblik på afgivelsen af vejledende skriftlige udtalelser, men har derimod givet anledning til en række ombudsmandsudtalelser, navnlig om en parts adgang til at forlange kopier udleveret.

Det synes at være ombudsmandens opfattelse, at den omtalte begrænsende forudsætning med hensyn til en myndigheds valgfrihed efter offentlighedslovens § 8, stk. 2, indebærer, at en myndighed kun kan nægte kopier udleveret, hvis det kan godtgøres, at der vil være konkrete betænkeligheder forbundet hermed, jfr. herved *F.O.B. 1974* side 95, hvor ombudsmanden fandt, at kopier burde have været udleveret. Nogen nærmere bedømmelse af ombudsmandens krav i så henseende lader sig dog ikke foretage på grundlag af den trykte praksis.

Ombudsmanden har dernæst i en række sager givet udtryk for, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, stk. 4, indebærer, at en part kun helt undtagelsesvis kan nægtes adgang til at få udleveret kopier. Illustrerende for ombudsmandens praksis herom er udtalelsen i *F.O.B. 1972* side 110 (112):

»Regelen i offentlighedslovens § 10, stk. 4, må efter sammenhængen og forarbejderne opfattes som en særlig sikring af en parts adgang til at kræve dokumenter i en sag, og der måtte derfor efter min opfattelse kræves en særdeles vægtig begrundelse, før en myndighed kunne nægte at imødekomme en parts begæring om kopier. Når - som i det foreliggende tilfælde - det omhandlede dokumentmateriale ikke var særlig omfattende og det måtte lægges til grund, at udlevering af kopier havde betydning for partens varetagelse af sine interesser, kunne kopier efter min mening praktisk taget kun nægtes under de omstændigheder, der nævnes i § 10, stk. 1, 2. pkt., …«

Der kan endvidere henvises til *F.O.B. 1972* side 152, *F.O.B. 1975* side 148 og *F.O.B. 1976* side 81.

Det er i et vist omfang forekommet, at en myndighed har fundet det betænkeligt uden videre at tilsende en part kopier af sagens dokumenter, idet disse kan indeholde oplysninger eller gengive oplysninger i en sådan form, at det rummer nærliggende muligheder for misforståelser fra den pågældendes - typisk en parts - side. Myndigheden har da søgt aktindsigten gennemført i den form, at den pågældende er blevet indkaldt til en samtale, hvorunder akterne er blevet gennemgået med ham, forinden han evt. har kunnet få udleveret kopier. Ombudsmanden synes dog (bortset fra tilfælde, hvor betingelserne for helt at afslå begæringen efter lovens § 10, stk. 1, i givet fald ville være til stede) at være utilbøjelig til - i hvert fald i forhold til en sags parter - at acceptere en sådan fremgangsmåde, der er udtryk for en begrænsning af adgangen til at forlange kopier udleveret. Derimod vil det ikke blive anset for kritisabelt, at udleveringen ledsages af et tilbud om en samtale, eventuelt i den form, at den pågældende opfordres til selv at afhente akterne. Spørgsmålet synes navnlig at være af praktisk betydning i forhold til lægelige dokumenter. Der kan i denne forbindelse henvises til *F.O.B. 1972* side 110. Spørgsmålet forelå endvidere i *F.O.B. 1975* side 148, vedrørende børneværnssager.

Specielt for så vidt angår lægelige oplysninger indeholder den nu gennemførte lov om offentlige myndigheders registre en særlig regulering af pro-

blemet. Efter lovens § 13, stk. 3, skal en person, der ønsker at få oplyst, hvad der er registreret i et sygehusregister eller andet patientregister eller sygdomsregister, fremsætte begæring herom over for sin læge, der indhenter oplysningerne fra den registeransvarlige myndighed. Meddelelsen til den registrerede af sådanne oplysninger skal altid gives af den pågældende læge og kan gives i form af en mundtlig underretning, jfr. lovens § 14, stk. 2. De nævnte bestemmelser indebærer således ikke alene, at orientering kan gives på anden måde end ved udskrift, men er reelt udtryk for, at også afgørelseskompetencen er flyttet fra den registeransvarlige myndighed til vedkommende læge.

Der synes ikke i praksis mere i almindelighed at være taget stilling til, hvornår en begæring om udlevering af kopier vil kunne afslås. I tilfælde, hvor kopien vil blive udnyttet på retsstridig måde eller den pågældende ikke i øvrigt vil anvende kopien i loyalt øjemed, må det i hvert fald antages, at en begæring om aktindsigt i form af udlevering af kopier kan afslås - også i forhold til en part. Til illustration heraf kan nævnes følgende eksempel:

> Adoptionsnævnet har i cirkulæreskrivelse 7/77 af 5. juli 1977 instrueret adoptionssamrådene om, at begæringer fra adoptionssøgende om at få udleveret en kopi af socialrapporten i sagen i almindelighed bør afslås. Baggrunden herfor er efter cirkulæreskrivelsen, at udlevering af socialrapporten til de adoptionssøgende skaber risiko for, at de danske regler om børns indrejse til landet med henblik på adoption tilsidesættes, idet rapporten vil kunne benyttes over for udenlandske institutioner eller myndigheder til at få anvist børn, der enten ikke burde godkendes til adoption, eller som ikke burde godkendes til adoption hos ansøgerne. Nævnet henviser herved til bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, stk. 1, 2. pkt., hvorefter reglerne om parters adgang til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter ikke gælder »hvis partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige eller private interesser« og det anføres, at dette hovedsynspunkt så meget desto meFe må kunne begrunde undtagelse fra hovedreglen i offentlighedslovens § 10, stk. 4, om partens adgang til at få afskrift eller fotokopi af sagens dokumenter.

Der kan være anledning til at understrege, at offentlighedsloven alene hjemler adgang til i givet fald at få udleveret *kopier* af sagsakterne, hvorimod loven ikke tager stilling til, hvorvidt originale dokumenter kan forlanges udleveret. Dette spørgsmål må afgøres ud fra ejendomsretlige, eventuelt aftaleretlige, synspunkter, jfr. således den ovenfor side 308 nævnte utrykte skrivelse af 24. august 1977 fra folketingets ombudsmand (j.nr. 1977-658-23) vedrørende lægeerklæringer, der indleveres til Statsanstalten for Livsforsikring.

Hvad angår det særlige spørgsmål, om adgangen til at få kopier af en sags dokumenter efter omstændighederne må antages at være begrænset af ophavsretsloven, henvises til det ovenfor i kapitel III anførte sammenholdt med bilag 12.

2°. Om aktindsigtens gennemførelse i tilfælde, hvor der ikke er anmodet om kopier, eller en begæring herom ikke kan imødekommes, peges der i vejledningens pkt. 15 på, at det af hensyn til personer, der bor langt fra centrale myndigheders ekspeditionskontorer, vil være hensigtsmæssigt at imødekomme begæringer om aktindsigt ved at fremsende dokumenterne til gennemsyn på en lokal myndigheds kontor. Dette svarer til en udtalelse i bemærkningerne til partsoffentlighedslovforslaget, jfr. F.T. 1963/64, tillæg A, sp. 1357.

I overensstemmelse hermed har folketingets ombudsmand understreget, at aktindsigten bør gennemføres på den måde, der er mest praktisk for den pågældende, f. eks. ved gennemsyn på et nærliggende socialkontor eller politikontor, jfr. således *F.O.B. 1972* side 110 og det ovenfor i kapitel VII side 141 anførte. Denne fremgangsmåde er naturligvis særlig nærliggende, såfremt akterne i forvejen er tilsendt en lokal myndighed som led i sagsbehandlingen, jfr. til illustration *F.O.B. 1976* side 81, hvor akterne i en invalidepensionssag, der var afgjort af den sociale ankestyrelse, var tilsendt et revalideringscenter.

Om aktindsigtens gennemførelse i tilfælde, hvor sagsakterne ikke består af dokumenter i snævrere forstand, men f. eks. af prøver og modeller eller lydbånd og mikrofilm, der kun kan gengives ved anvendelse af tekniske hjælpemidler, henvises til *kommentaren* side 118 f.

3°. Hvis en begæring om aktindsigt kun kan imødekommes delvis, må det antages at være bedst stemmende med god forvaltningsskik, at myndighederne orienterer den pågældende herom med angivelse af, hvilken eller hvilke bestemmelser i offentlighedsloven der har afgivet hjemmel for det delvise afslag, jfr. herved det ovenfor i kapitel X side 266 anførte. Dette behøver ikke at ske skriftligt, men orienteringen kan også gives mundtligt, f. eks. i forbindelse med gennemførelsen af aktindsigten på myndighedens kontor. Angivelse af, at begæringen kun delvis er imødekommet, må dog efter omstændighederne helt kunne undlades, nemlig såfremt det er nødvendigt at hemmeligholde dokumentets eksistens, jfr. således *kommentaren* side 40 f.

Det anførte gælder principielt, hvadenten afslaget er meddelt med hjemmel i § 2 (eller § 10) eller lovens øvrige undtagelsesbestemmelser. Det må dog normalt anses for upåkrævet, at myndigheden af egen drift underretter den begærende om, at interne arbejdsdokumenter m v. er undtaget, idet

dette er en helt generel begrænsning af offentlighedsprincippet, der vil foreligge i de fleste sager.

c. Med hjemmel i offentlighedslovens § 8, stk. 3, har justitsministeriet ved bekendtgørelse nr. 453 af 10. november 1970 fastsat følgende regler om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til offentlighedsloven:

»§ 1. Som betaling for afskrifter og fotokopier af dokumenter, der udleveres efter begæring i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen, opkræver vedkommende myndighed 10 kr. for første påbegyndte side og 5 kr. for hver påbegyndt følgende side, jfr. dog § 2.

§ 2. Der opkræves ikke betaling for det første eksemplar af en afskrift eller fotokopi af et dokument, der udleveres til en part i den pågældende sag. Det samme gælder, hvor vedkommende myndighed i henhold til lovens § 8, stk. 2, har truffet bestemmelse om, at en begæring om aktindsigt ikke kan imødekommes ved, at der gives den pågældende adgang til at gennemse dokumenterne på stedet, men kun ved, at der gives ham en afskrift eller fotokopi af dem.«

Regler om gebyr var ikke fastsat i henhold til bestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 7, stk. 3.

Idet der om rækkevidden af de nævnte gebyrregler henvises til *kommentaren* side 119 ff. og kommentarerne til bekendtgørelsen i *Karnovs Lovsamling* Bd. I (8. udg. 1972) side 159, skal om gebyrspørgsmålet alene bemærkes følgende:

Som anført ovenfor side 318 er det i bemærkningerne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 8, stk. 3, forudsat, at gebyret ikke fastsættes højere end til et beløb svarende til forvaltningens omkostninger, samt at reglerne i øvrigt udformes efter samme retningslinier, som gælder for udskrifter og attester, der udfærdiges af domstolene efter retsafgiftsloven.

Efter bekendtgørelsen er taksten for udlevering af kopier den samme, hvadenten udlevering sker i form af afskrifter eller fotokopier, nemlig 10 kr. for den første side og 5 kr. for hver følgende side. Om baggrunden for gebyrfastsættelsen redegjorde justitsministeriet i et notat af 16. juli 1970, der blev sendt til udtalelse hos administrationsdepartementet, finansministeriet og indenrigsministeriet samt Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen. Det hedder bl. a. i dette notat:

»På det foreliggende grundlag er justitsministeriet … tilbøjeligt til at mene, at det vil være rigtigst at fastsætte regler om betaling for afskrifter til andre end parterne i de enkelte sager. Gebyret bør formentlig være af samme størrelse som i retsafgiftsloven, dvs. 10 kr. for første påbegyndte side og 5 kr. for hver påbegyndt følgende side.

Mod at fastsætte gebyrer for afskrifter kan anføres, at provenuet af et sådant gebyr muligvis ikke i alle tilfælde vil opveje de meromkostninger, der vil være forbundet med opkrævningen, regnskabsføringen, revisionen osv.

Heroverfor kan der imidlertid peges på, at fastsættelsen af et gebyr for meddelelse af afskrifter m. v. må forventes at kunne medvirke til, at begæring om afskrifter ikke fremsættes i videre omfang end sagligt begrundet.

Ingen af de hørte instanser havde indvendinger mod de skitserede retningslinier. Administrationsdepartementet tilsluttede sig således, at gebyrerne for afskrifter og kopier af administrative grunde bør være ensartede, uanset at de med udfærdigelsen forbundne omkostninger kan være meget forskellige. Administrationsdepartementet fandt det dog vanskeligt at afgøre, om de foreslåede gebyrer svarer til statsadministrationens gennemsnitlige omkostninger, og udtalte nærmere herom:

»Gebyrerne for afskrifter, når der også tages hensyn til omkostninger ved konferering, opkrævning, regnskabsføring, revision m. v., er måske for lavt fastsat for første side og utvivlsomt for lavt fastsat for efterfølgende hele sider. Til gengæld vil de gennemsnitlige omkostninger til fremstilling, opkrævning m. v. for fotokopier og lignende - der må formodes at blive det almindeligste - formentlig være under de foreslåede gebyrer. Alt taget i betragtning har administrationsdepartementet således heller intet at bemærke til de af justitsministeriet foreslåede gebyrers absolutte højde, der svarer til tilsvarende gebyrer i retsafgiftsloven af 1969.«

Spørgsmålet om gebyrfastsættelsen blev i januar 1971 taget op til undersøgelse af monopoltilsynet, der imidlertid ikke fandt anledning til at gribe ind. Tilsynet lagde herved vægt på, at forvaltningens indtægter ved udfærdigelsen af afskrifter m. v. ikke skønnedes at ville overstige omkostningerne herved, samt at taksterne ikke overskred de gebyrer for udskrifter og attester, der er fastsat i retsafgiftsloven.

I anledning af en klage til folketingets ombudsmand fra forbrugerrådet over størrelsen af gebyret for udlevering af fotokopier udtalte justitsministeriet, at ministeriet var indstillet på at tage spørgsmålet om fastsættelse af betaling for afskrifter m. v. op til fornyet overvejelse i forbindelse med den forestående revision af offentlighedsloven. Ombudsmanden fandt imidlertid at burde henstille til justitsministeriet, at gebyrspørgsmålet blev taget op til undersøgelse med det samme, og henviste i sin skrivelse af 28. august 1975 til følgende:

»Således som sagen foreligger oplyst, synes gebyrfastsættelsen at hvile på et ret usikkert grundlag. . . . .Væsentligt anderledes kunne det næppe heller være ved den gebyrfastsætteise,

der skulle ske i 1970 uden noget erfaringsgrundlag specielt vedrørende offentlighedsloven.

Det må imidlertid antages, at det nu, da loven har virket i 4—5 år, må være muligt fra nogle ministerier, styrelser og kommuner at få oplysninger, der kan danne grundlag for et sikrere skon over udgifterne, og hermed oplysninger om, i hvilket omfang der benyttes henholdsvis afskrifter og de billigere kopier; efter mine erfaringer med hensyn til sager, hvor en klager - forinden henvendelsen til mig - har begæret aktindsigt, er det den altovervejende hovedregel, at der anvendes kopier - og ikke afskrifter.«

Ombudsmanden skitserede i øvrigt følgende retningslinier for gebyrfastsættelsen:

»Det må efter min mening anses som en bindende forudsætning ved offentlighedslovens tilblivelse, at gebyret ikke fastsættes højere end svarende til forvaltningens udgifter, dog at der kan anvendes et gennemsnitsgebyr.

Det følger heraf at gebyret ikke kan fastsættes højere ud fra et eventuelt ønske om derved at begrænse antallet af begæringer om aktindsigt;

Der bør ved overvejelserne af gebyrspørgsmålet næppe bortses fra, at aktindsigt i et vist omfang begæres af personer, der vel ikke er egentlige parter i en sag, men som dog har en interesse i den pågældende sag, der har en væsentlig lighed med en partsinteresse; jeg henviser herved navnlig til sager vedrørende lokal fysisk planlægning.«

Justitsministeriet har i skrivelse af 18. september 1975 anmodet udvalget om, at de i ombudsmandens skrivelse indeholdte synspunkter må indgå i udvalgets overvejelser vedrørende spørgsmålet om fastsættelse af gebyr for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen.

Sagen er omtalt i *F.O.B. 1975* side 332.

Justitsministeriet har endvidere i skrivelse af 26. oktober 1977 anmodet udvalget om at overveje, hvorvidt der bør tilvejebringes adgang for forbrugerorganisationer til gebyrfrit at få udleveret planer m. v., der er vedtaget af offentlige myndigheder. Baggrunden herfor er en henvendelse fra Landsforeningen Sindslidendes Vel til indenrigsministeriet i anledning af, at foreningen i et tilfælde har fået afslag på vederlagsfrit at få udleveret en amtskommunes udbygningsplan for det sociale og visse sundhedsmæssige områder. Foreningen har i denne forbindelse navnlig henvist til de i betænkningen om kommunalt nærdemokrati (nr. 798/1977) indeholdte 'synspunkter om, at offentligheden generelt og på tidligst muligt tidspunkt bør inddrages i planlægningen.

B. Fremmed ret.

Spørgsmålet om, hvilke myndigheder der er kompetente til at afgøre sager om aktindsigt, og i forbindelse hermed spørgsmålet om, hvorvidt sådanne afgørelser kan påklages til anden forvaltningsmyndighed eller indbringes for domstolene m. v., er i væsentlig grad afhængigt af det pågældende lands almindelige administrative system og kan derfor ikke beskrives og vurderes løsrevet herfra. Dette forhold gør sig også gældende i forhold til de regler, der gælder for sagsbehandlingen m. v. i sådanne tilfælde.

Der synes på denne baggrund ikke at være tilstrækkelig anledning til mere udførligt at søge retsstillingen i Norge og Sverige beskrevet i den foreliggende henseende, og der vil derfor alene blive givet en kortfattet oversigt over indholdet af de gældende regler i de to nordiske lande om kompetencen til at afgøre aktindsigtsspørgsmål, herunder klagesystemet, samt om sagsbehandlingen og aktindsigtens form.

1. Norge.

a. Kompetencespørgsmålet.

1°. Den norske offentlighedslov indeholder ingen udtrykkelig kompetencebestemmelse svarende til den danske lovs § 8, stk. 1. Det fremgår således alene af lovens enkelte bestemmelser, at aktindsigtsspørgsmål skal afgøres af »vedkommende offentlige organ« (§§ 2, stk. 2, 4, 8 og 9). Rækkevidden af dette udtryk har lige så lidt som kompetencespørgsmålet i almindelighed givet anledning til mere indgående overvejelser i forarbejderne til loven, men det synes dog klart forudsat, at enhver myndighed, der har et dokument i sin besiddelse, er både berettiget og forpligtet til efter begæring at tage stilling til udleveringsspørgsmålet. Det hedder således herom i justisdepartementets vejledning side 5:

»Det offentlige organ som har de saksdokumenter det spørres om, plikter å ta standpunkt til om en begjæring om dokumentinnsyn skal etterkommes, selv om originaldokumenter eller kopier (også) befinner seg hos andre offentlige organer. Det vil i alminnelighet ikke være adgang til å henvise spørgeren til andre fordi vedkommende organ mener at andre organer vil ha bedre forutsetninger for å ta standpunkt til begjæringen. I særlige tilfelle bør dog en slik henvisning kunne finne sted, jfr. nedenfor under avsnitt V.A.«

I vejledningens pkt. V. A. (side 16) uddybes kompetencespørgsmålet på følgende måde:

»Som nevnt ovenfor gir offentlighetsloven bare rett til dokumentinnsyn hos offentlige organ, ikke hos private. Men når et dokument sendes fra ett offentlig organ til et annet, vil en begjæring om å se dokumentet kunne rettes til begge. Hos det ene organ vil dokumentet være offentlig når det er *avsendt,* hos det annet når

det er *kommet inn.* Det organ som mottar henvendelse om å se dokumentet, har selv rett og pligt til å vurdere om dokumentet skal legges fram. Men er dette organ i tvil om spørsmålet, og mener at det annet organ har bedre forutsetninger for å ta stilling til spørsmålet, bør spørgeren kunne henvises til det annet organ, dersom dette kan gjøres uten særlig ulempe. For øvrig kan det organ som mottar henvendelsen, selv ta kontakt med det annet offentlige organ dersom dette kan skje innen rimelig tid, for å få vegledning i spørsmålet om dokumentet skal anses offentlig.

Utgangspunktet er etter dette at hvert offentlig organ som har et dokument eller en kopi av dokument, har rett og plikt til å foreta en selvstendig vurdering av henvendelser etter offentlighetsloven.

Der kan i øvrigt henvises til *Frihagen,* Offentlighetsloven med kommentarer (2. udg. 1974) side 95 ff.

2°. Såfremt en begæring om aktindsigt ikke imødekommes, er den pågældende berettiget til at indbringe spørgsmålet for en højere administrativ myndighed. Denne klageadgang er udtrykkeligt lovfæstet i den norske offentlighedslovs § 9, stk. 2–4, der har følgende ordlyd:

»§9

Avslår det offentlige organ en begjæring sat fram i medhold av § 2 annet 1edd, skal det vise til den bestemmelse som er grunnlag for avslaget.

Avslaget kan av den som har sat fram begjæringen, påklages til det organ som er nærmest overordnet det offentlige organ som har truffet vedtaket. Er avslaget truffei av kommunalt organ opprettet i medhold av lov av 12. november 1954 om styret i herreds- og bykommunene eller lov av 16. juni 1961 om fylkeskommuner, avgjøres klagen av fylkesmannen.

Kongen kan gi bestemmelser om hvilke myndigheter som på de forskjellige sakområder skal kunne treffe avgjørelser etter denne paragraf.

For øvrig gjelder regiene i forvaltningsloven kap. VI om klage så langt de passer.«

Bestemmelsen er stort set enslydende med offentlighetsutvalgets lovudkast § 12 og svarer i det væsentlige til bestemmelsen i § 13 i forvaltningskomiteens udkast, jfr. henholdsvis offentlighetsutvalgets innstilling side 94 og forvaltningskomitéens innstilling side 441 f. Såvel offentlighetsutvalget som regeringen foreslog dog en særlig kort klagefrist (henholdsvis 3 og 7 dage), men stortinget fandt, at forvaltningslovens almindelige klagefrist på 3 uger også burde finde anvendelse i sager om afslag på aktindsigt, jfr. Innst. O. XIV (1969/70) fra justiskomitéen side 15.

Idet der i øvrigt om klageordningen henvises til *Frihagen,* a. st. side 335 ff., skal i denne forbindelse alene følgende forhold fremhæves:

Klageadgangen tilkommer efter § 9, stk. 2 »den som har satt fram begjæringen«. Denne angivelse af kredsen af klageberettigede antages at være udtømmende, og den, der har indsendt et dokument, eller hvis forhold er omtalt i et dokument, er således afskåret fra at klage over en beslutning om, at dokumentet er undergivet aktindsigt, jfr. *Frihagen,* a. st. side 336 f. og *Audvar Os,* Lov og Rett 1971 side 208.

Klageinstansen angives i den nævnte bestemmelse som »det organ som er nærmest overordnet det offentlige organ som har truffet vedtaket«. Denne fastlæggelse af, hvilken myndighed der er kompetent til at behandle klager over afslag på aktindsigt, giver langt fra altid nogen sikker udpegning af klageinstansen, jfr. herved *Frihagen,* a. st. side 339 ff., hvor det dog fremhæves, at dette ikke giver problemer i forhold til klageren, der blot behøver at fremsende klagen til det organ, der har truffet afgørelsen i første instans. Den nævnte bestemmelse i offentlighedslovens § 9 indebærer dog' i almindelighed, at klager over afslag skal afgøres af den myndighed, der er klageinstans for så vidt angår realitetsafgørelsen i sagen, jfr. således *Frihagen,* a. st. side 341 f. Denne forfatter oplyser endvidere, at der i praksis kun har været ganske få formelle klagesager (i tiden indtil februar 1974), hvilket i ikke ubetydelig grad tilskrives den responderende virksomhed, justisdepartementet har udøvet, jfr. a. st. side 344 ff.

Afslag på anmodninger om aktindsigt vil kunne indbringes for såvel stortingets ombudsmand som for domstolene.

b. Sagsbehandlingen.

Den norske offentlighedslov indeholder ligesom den danske kun få udtrykkelige sagsbehandlingsregler. Efter lovens § 8 er det overladt det enkelte organ at bestemme, hvordan den, der har begæret aktindsigt, skal gøres bekendt med dokumenterne, idet afgørelsen forudsættes truffet ud fra hensynet til en forsvarlig sagsbehandling. Det hedder herom i justisdepartementets vejledning side 5:

»Det er selvsagt at de offentlige organer søker å yte så god og rask service som mulig, når de får henvendelser om å se dokumenter. Men spørgeren vil ikke uten videre ha krav på at spørsmålet om hvorvidt dokumentet er offentlig, blir avgjort straks. Det offentlige organ må kunne ta den tid som trengs for å vurdere om dokumentet er offentlig eller ikke. Stundom vil annet viktig arbeid være til hinder for at dette kan gjøres umiddelbart. Ethvert offentlig organ må ha rett og plikt til å prioritere sitt arbeid, og en henvendelse om å få se saksdokumenter vil ikke ubetinget ha krav på høyeste prioritet. Men det følger så å si med nødvendighet av systemet med offentlighet, at en begjæring om doku-

mentinnsyn må behandles raskt for at offentlighetsprinsippet skal funksjonere tilfredsstillende.«

Bestemmelsen indebærer ikke blot en konkret adgang til at træffe bestemmelse om aktindsigtens gennemførelse, men også at myndighederne generelt kan fastsætte bestemte ekspeditionstider og -steder, hvor dokumenterne er offentligt tilgængelige. Dette synes at forekomme i ret vid udstrækning, jfr. herved *Frihagen,* a. st. side 315 ff.

En udtrykkelig hjemmel til at udsætte tidspunktet for aktindsigt findes i lovens § 4, hvorefter myndigheden kan bestemme, at der i en konkret sag først skal gælde offentlighed fra et senere tidspunkt, end lovens almindelige regler (§ 3) foreskriver »… såfremt de da foreliggende dokumenter antas å gi et åpenbart misvisende bilde av saken og offentlighet kan skade samfunnsmessige eller private interesser«. Om rækkevidden af denne bestemmelse henvises til *Frihagen,* a. st. side 149 ff.

Såfremt et dokument er undtaget fra aktindsigt efter lovens § 6, nr. 3 (hensynet til privatlivets fred), skal myndighederne efter § 10 forelægge begæringen om aktindsigt til udtalelse hos den, hvis interesser er til hinder for offentlighed, således at manglende svar inden en passende frist skal regnes som nægtelse af samtykke. Bestemmelsen antages dog kun at indebære en forelæggelsespligt, såfremt den begærende forlanger det, jfr. således vejledningen side 34, men muligvis anderledes, *Frihagen,* a. st. side 351 f.

Det er foreskrevet i lovens § 9, stk. 1, at afslag på begæringer om aktindsigt skal indeholde oplysning om, med hjemmel i hvilken bestemmelse afslaget er givet. Om rækkevidden af denne begrundelsespligt henvises til *Frihagen,* a. st. side 332 ff.

c. Aktindsigtens form.

Efter offentlighedslovens § 8 bestemmer det offentlige organ ud fra hensynet til en forsvarlig sagsbehandling, »hvordan et dokument skal gjøres kjent for den som har begjært det, og skal så langt råd er, på anmodning gi avskrift eller utskrift av dokument«.

Om pligten til at udlevere kopier hedder det i vejledningen side 32:

> »Dette kan likevel bare gjelde når dokumentet ikke vanligvis er til salgs (særtrykk av lover, forskrifter m. v.) Videre må kreves at dokument det onskes kopi av blir spesifisert. Dersom det av arbeidsmessige eller tekniske grunner ikke er praktisk mulig å gi avskrifter, må man kunne avslå en begjæring om dette, og henvise spørgeren til selv å skrive ned de opplysninger han har interesse av. De enkelte kontorer bør imidlertid etter hvert søke å skaffe seg tilstrekkelig tekniske hjeipemidler til å kunne makte sin oppgave her.«

Der kan herved også henvises til *Frihagen,* a. st. side 319 ff.

Offentlighedsloven indeholder ikke i sig selv regler om, at der skal betales gebyr for kopier af dokumenter. For statslige myndigheder kan bestemmelse herom dog træffes med hjemmel i sportelloven, og offentlighedslovens § 8 indeholder - i form af en henvisning til forvaltningslovens § 20 - hjemmel for kommunerne til at fastsætte gebyrregler efter samme retningslinier. Der er ikke i medfør af de nævnte regler fastsat *generelle* regler om gebyr, og sådanne regler synes også kun i begrænset omfang at være fastsat i forhold til *bestemte myndigheder,* jfr. herved vejledningen side 32 og *Frihagen,* a. st. side 322 ff.

Såfremt der fastsættes gebyrregler, følger det af sportelloven, at der skal betales 5 kr. pr. side, dog mindst 10 kr.

2. Sverige.

a. Kompetencespørgsmålet.

1°. Reguleringen af, hvilken myndighed der er kompetent til at træffe beslutning om udlevering af dokumenter, følger i Sverige samme retningslinier som i Norge. Bestemmelsen herom i TF. 2. kap. § 14 som affattet ved grundlovsrevisionen af 1976 har følgende ordlyd:

> »14 §. Begäran att få taga del av allmän handling göres hos myndighet som förvarar handlingen.
>
> Begäran prövas av myndighet som angives i första stycket. Om särskilda skäl föranleda det, får dock i bestämmelse som avses i 2 § andra stycket föreskrivas att prövningen vid tillämpningen av bestämmelsen skal ankomma på annan myndighet. I fråga om handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet kan även genom förordning föreskrivas att endast viss myndighet får pröva frågan om utlämnande. I de nu nämnda fallen skall begäran om utlämnande genast hänskjutas till behörig myndighet.«

Herefter er som udgangspunkt enhver myndighed, der har dokumentet i sin besiddelse, kompetent til at udlevere det, men der er hjemmel til at centralisere sekretessprøvelsen. I det omfang, sådanne regler ikke fastsættes, indebærer ordningen, at enhver myndighed, der har dokumentet i hænde, *har pligt til,* hvis begæringen fremsættes over for myndigheden, at tage stilling til udleveringsspørgsmålet. Myndigheden er dog naturligvis berettiget til at rådføre sig med andre myndigheder, f. eks. den myndighed, der har udfærdiget dokumentet, jfr. herved »Offentlighetsprincipen och Myndighetena« (8. udg. 1976) side 19.

Tryckfrihetsförordningen indeholdt tidligere (dvs. indtil ikrafttrædelsen af grundlovsreformen af 1976) særlige regler om kompetencespørgsmålet med hensyn til EDB-oplysninger (2. kap. § 9). Det er ikke fundet hensigtsmæssigt at opretholde denne

regulering af mere teknisk karakter i TF, idet behovet for eventuelle særbestemmelser nu vil kunne tilgodeses gennem anvendelse af bemyndigelsesadgangen i § 14, stk. 2, jfr. herved prop. 1975/76:160 side 194 f. smh. med side 190 f. og SOU 1975:22 side 152.

Tryckfrihetsförordningen regulerer heller ikke længere spørgsmålet om, *hvem* inden for en myndighed der skal tage stilling til udleveringsspørgsmålet, men særlige regler herom kan fastsættes ved eller i henhold til lov. Om retsstillingen hedder det i »Offentlighetsprincipen och Myndighetena« (8. udg. 1976) side 19 f.:

»Det skulle vara opraktiskt, om myndigheten själv skulle vara tvungen att avgöra varje fråga om utlämnande. Har en befattningshavare, exempelvis en registrator eller arkivarie, enligt arbetsordning eller uppdrag fått en handling i sin vård, skall han ta ställning i första hand. Han är skyldig att följa föreskrifter som myndigheten kan ha meddelat och att hänskjuta tveksamma fall till myndighetens avgörande.

Om myndigheten inte kan pröva frågan »utan omgång», dvs. i regel samma eller nästa dag, får emellertid befattningshavaren själv ta ansvaret. Detta har särskild betydelse inom kommunalförvaltningen, där myndigheten ofta är en förtroendevald nämd eller styrelse som kanske normalt sammanträder bara någon gång i månaden. Om befattningshavaren ej anser sig kunna lämna ut handlingen, skall frågan hänskjutas till myndigheten, om den som vill ta del av handlingen begär det. En sådan begäran kan göras muntligen.

Är myndigheten en förtroendevald nämnd eller styrelse, kan det bli nödvändigt med ett extra sammanträde. Regeln, att handling skall tillhandahålla genast eller så snart ske kan, gäller även i sådana fall.«

Den interne kompetence til at afgøre aktindsigtsspørgsmål specielt inden for departementerne drøftes i prop. 1975/76:160 side 194f.

Om adgangen til »hemmeligtstempling« henvises til bemærkningerne ovenfor i kapitel VI (side 1270-

2°. TF 2. kap. § 15 indeholder nu følgende udtrykkelige bestemmelser om adgangen til at påklage afslag på aktindsigt, herunder beslutninger om, at begæringen kun kan imødekommes på særlige vilkår:

»15 §

Om annan än riksdagen eller regeringen avslår begäran att få taga del av handling eller lämnar ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller eljest förfoga över den, får sökanden föra talan mot beslutet. Talan mot beslut av statsråd skall föras hos regeringen och talan mot beslut av annan myndighet hos domstol.

I den i 2 § omnämnda lagen skall närmare angivas hur talan mot beslut som avses i första stycket skall föras. Sådan talan skall alltid prövas skyndsamt.

Angående rätt att föra talan mot beslut av myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.«

Med denne bestemmelse er det tilsigtet at skabe et mere enkelt klagesystem. Efter de hidtil gældende regler har afslag på aktindsigt som hovedregel kunnet påklages til den myndighed, som er klageinstans for den beslutning eller foranstaltning, dokumentet vedrører, eller dog i almindelighed er klageinstans i forhold til den pågældende myndighed. Endvidere har der været adgang til at indbringe afgørelser for domstolene, i sidste instans regeringsrätten (for så vidt angår afslag meddelt af de almindelige domstole dog Högsta Domstolen).

Den gengivne bestemmelse i § 15 bygger på en forudsætning om, at afslag på aktindsigt umiddelbart skal kunne indbringes for domstolene (kammerrätterna) med klageadgang til regeringsrätten (for så vidt angår de almindelige domstole dog som hidtil til Högsta Domstolen), men overlader den nærmere fastlæggelse af klagesystemet til lovgivningsmagten. Om baggrunden for, at klagesystemet er blevet lavet om, kan henvises til følgende udtalelse i SOU 1975:22 side 114:

»Däremot bör ett försök nu göras att införa en enhetlig besvärsgång. Mål och ärenden om utbekommande av allmän handling skal enligt gällande rätt alltid behandlas skyndsamt. Denna regel finns det ingen anledning att ändra på. En snabbare handläggning ernås lättest genom att så gott som samtliga mål och ärenden av detta slag får gå till en och samma andra instans, oavset var beslutet i första instans fattades. Härigenom skulle också en önskvärd likformighet i rättstillämpningen kunna åstadkommas. En naturlig sådan enhetlig besvärsinstans inom förvaltningen utgör kammarrätterna, såväl inom det statliga som det kommunala området. Normalt torde detta innebära, åtminstone på den kommunala sidan, att en instans - länsrätten - överhoppas, men när det gäller så speciella ärenden bör detta i och för sig ej vålla principiella betänkligheter. I och med att kammarrätt görs till besvärsinstans följer automatiskt dels att förvaltningsprocesslagen blir tillämplig dels att regeringsrätten blir slutinstans. Förvaltningslagens tillkomst har gjort det naturligt att föreslå en åtgärd som denna. Beslut av allmän domstol i offentlighetsfråga bör emellertid alltjämt följa den vanliga besvärsordningen, dvs besvär går via hovrätt till HD.«

Der kan også henvises til prop. 1975/76:160 side 195 ff.

At aktindsigtsafgørelser truffet af regeringen eller den enkelte statsråd ikke kan indbringes for domstolene (og i øvrigt heller ikke for J.O.) er i overensstemmelse med den hidtidige retstilstand, jfr. herved den nævnte prop. side 205.

Klageadgangen tilkommer den, hvis begæring er blevet afslået eller kun imødekommet på nærmere angivne vilkår. Dette indebærer modsætningsvis, at den, der anser sine interesser for tilsidesat ved begæringens imødekommelse, er afskåret fra at anfægte afgørelsens lovlighed ved søgsmål for domstolene, jfr. således også prop. 1975/76:160 side 203 f. Baggrunden herfor synes navnlig at være bekymring for, at en sådan klageadgang vil komme til at virke som en hindring for, at begæringer om aktindsigt imødekommes hurtigt.

b. Sagsbehandlingen.

Den svenske tryckfrihetsförordning indeholder ingen nærmere regler om den sagsbehandling, begæringer om aktindsigt skal undergives. Det er dog fremhævet, at dokumenter, som er undergivet aktindsigt, »skall på begäran genast eller såsnart det är möjligt på stället tilhandahållas den, som önsker taga del därav, . . .«, jfr. TF 2. kap. § 12 i affattelsen fra 1976.

Dette grundlovfæstede krav om sagsbehandlingens hurtighed tages i praksis ganske bogstaveligt, og navnlig ombudsmandsinstitutionen har i en række tilfælde kritiseret sagsbehandlingens længde. Til illustration skal blot nævnes sagen *J.O. 1971* side 374, hvor en sagsbehandlingstid på knap 2 uger ikke fandtes at opfylde kravet i tryckfrihetsförordningen om, at sager om dokumentudlevering skal behandles hurtigt. Kravet udelukker selvsagt ikke, at nødvendige sagsbehandlingsskridt foretages, jfr. således udtrykkeligt TF 2. kap. § 12, stk. 2 (»betydande hinder«) samt »Offentlighetsprincipen och Myndighetena« side 18 f. og prop. 1975/76:160 side 181.

Tidligere var det også i tryckfrihetsförordningen foreskrevet, at behandlingen af klagesager skulle ske hurtigt, samt at der skulle gives klagevejledning, men disse regler er udeladt, fordi de anses for at være af mere detailpræget karakter og ikke egner sig for grundlovsfæstelse, jfr. prop. 1975/76:160 side 206.

Det er givet, at almindelige sagsbehandlingsregler i vidt omfang finder anvendelse på begæringer om aktindsigt. Dette gælder f. eks. pligten til at videresende en forkert indgivet begæring til rette myndighed, jfr. herved f. eks. *J.O. 1966* side 367.

c. Aktindsigtens form.

Efter den svenske tryckfrihetsförordning kan begæringer om aktindsigt i almindelighed forlanges imødekommet enten ved gennemsyn eller aflytning på stedet eller ved udlevering af afskrifter eller kopier af dokumenterne.

Adgangen til aktindsigt på stedet indebærer, at dokumentet uden afgift skal forevises på en sådan måde, at det kan læses, aflyttes eller på anden måde umiddelbart opfattes, jfr. TF, 2. kap. § 12, stk. 1. Det er i bestemmelsen udtrykkeligt fastslået, at den begærende har adgang til at afskrive, aftegne eller båndoptage dokumentindholdet. I tilfælde, hvor dele af et dokument skal hemmeligholdes, har myndigheden pligt til at udlevere afskrift eller kopi af den resterende del af dokumentindholdet. Som nævnt under pkt. b er myndigheden ikke pligtig at tillade gennemsyn på stedet, såfremt det vil være forbundet med betydelige vanskeligheder, jfr. § 12, stk. 2, der ligeledes indeholder særlige begrænsninger i adgangen til umiddelbart at blive gjort bekendt med EDB-lagrede oplysninger (jfr. herom ovenfor kapitel VII side 125).

I *J.O. 1973* side 334 ff. er der taget stilling til, hvilke serviceforanstaltninger en myndighed er pligtig at udføre i forbindelse med gennemsyn af dokumenter på stedet.

Om adgangen til at få afskrift eller kopi af et dokument indeholder TF, 2. kap. § 13 følgende regler:

> »13 §
> Den som önskar taga del av allmän handling har även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. Myndighet är dock ej skyldig att lämna ut upptagning för automatisk databehandling i annan form än utskrift. Ej heller föreligger skyldighet att framställa kopia av karta, ritning, bild eller annan i 3 § första stycket avsedd upptagning än som nyss har angivits, om svårighet möter och handlingen kan tillhandahållas på stället.«

Tryckfrihetsförordningen indeholder således hjemmel til, at der kan fastsættes regler om gebyr for afskrifter eller fotokopier af dokumenter. Sådanne regler er ikke fastsat generelt for samtlige myndigheder, og der gælder derfor ikke nødvendigvis ensartede regler for de forskellige statslige og kommunale myndigheder. For den statslige forvaltning er gebyrreglerne fastsat i expeditionskunngörelsen (1964:618), hvorefter der (normalt) svares 4 kr. pr. side for afskrifter og udskrifter af EDB-registreringer (medmindre de er på mere end 50 sider, idet gebyret da fastsættes konkret i det enkelte tilfælde). Afgiften for fotokopier er 3 kr. pr. side. Der betales ikke gebyr for afskrifter, udskrifter og fotokopier, der udleveres, fordi originaldokumentet ikke er til rådighed, eller for dokumenter i aktindsigtssager.

For kommunerne gælder ingen almindelige regler, og gebyrreglerne kan variere selv inden for den enkelte kommune, for så vidt angår de forskellige forvaltningsgrene.

C. **Udvalgets overvejelser.**

1. Indledning.

Som det nærmere fremgår af fremstillingen af gældende ret, gör indførelsen af

en offentlighedsordning det nødvendigt ikke blot at fastlægge offentlighedsprincippets materielle udstrækning, men også at tage stilling til en række spørgsmål vedrørende behandlingen af begæringer om aktindsigt. Dette gælder således a) spørgsmålet om, hvilken myndighed der skal afgøre, om et dokument kan udleveres (kompetencespørgsmålet), b) spørgsmålet om, hvilke regler der skal gælde for sagsbehandlingen i forbindelse med begæringer om aktindsigt samt endelig c) spørgsmålet om aktindsigtens form, herunder om adgangen til at få kopi af dokumenter.

Det er udvalgets principielle opfattelse, at overvejelserne med hensyn til at fastsætte regler om de nævnte spørgsmål *først og fremmest bør være rettet mod at sikre en hurtig behandling og afgørelse af aktindsigtsspørgsmål.* Dette er ikke mindst en væsentlig forudsætning for, at offentlighedsloven kan opfylde intentionerne om, at pressen og andre nyhedsformidlende institutioner skal have mulighed for ved anvendelse af loven løbende at orientere befolkningen om aktuelle sager, der er under behandling i den offentlige forvaltning.

Udvalget vil i det følgende nærmere redegøre for sine overvejelser med hensyn til hvert af de nævnte spørgsmål.

2. Kompetencespørgsmålet.

a. Kompetencen i første instans.

Bestemmelsen i den gældende lovs § 8, stk. 1, bygger på den opfattelse, at den myndighed, der skal træffe realitetsafgørelse i en sag, også er bedst egnet til at afgøre aktindsigtsspørgsmålet, og fastlægger kompetencen i overensstemmelse hermed. Der er dog samtidig hjemlet vedkommende minister adgang til ved bekendtgørelse at fastsætte regler om en afvigende kompetenceordning.

I modsætning hertil er offentlighedsordningerne både i Norge og Sverige indrettet således, at principielt enhver myndighed, der er i besiddelse af et dokument, både er berettiget og forpligtet til at træffe afgørelse om dets udlevering, hvis begæringen herom rettes til den pågældende myndighed.

Efter udvalgets opfattelse er der ikke grund til at betvivle, at en kompetencefastlæggelse svarende til den gældende lovs § 8, stk. 1, som udgangspunkt må foretrækkes for dansk rets vedkommende. Dette skyldes først og fremmest, at en konkret vurdering efter de standardprægede klausuler i lovens § 2 (udkastets § 11) bedst kan foretages af den myndighed, der behandler og afgør den sag, hvis dokumenter der er spørgsmål om at udlevere. På tilsvarende måde vil gennemførelsen af de regler, udvalget foreslår vedrørende adgangen til i fortrolighed at udveksle internt arbejdsmateriale, gøre det mest hensigtsmæssigt, at kompetencen til at afgøre aktindsigtsspørgsmål tillægges den myndighed, der som afgørelsesmyndighed med hensyn til sagens realitet koordinerer samarbejdet med andre myndigheder, der medvirker ved sagsbehandlingen.

En sådan fastlæggelse af kompetencen til at afgøre aktindsigtsspørgsmål efter offentlighedsloven vil efter udvalgets opfattelse dernæst bedst sikre en ensartet bedømmelse af, hvorvidt et dokument, der befinder sig hos flere myndigheder, kan forlanges udleveret. At ikke enhver myndighed, der har dokumentet i besiddelse, er beføjet til at træffe afgørelse om dets udlevering, ses ikke at kunne give anledning til betænkeligheder i forhold til den, der begærer aktindsigt, idet det følger af myndighedernes almindelige bistands- og vejledningspligt, at den myndighed, der modtager begæringen uden at være kompetent til at afgøre udleveringsspørgsmålet, skal videresende den til rette myndighed, jfr. herved statsministeriets cirkulære nr. 245 af 23. november 1923 og indenrigsministeriets skrivelse af 9. januar 1976 til kommunerne, der er omtalt ovenfor side 314.

Udvalget finder heller ikke, at en ordning, hvorefter *enhver* myndighed, der har et dokument i sin besiddelse, er berettiget og forpligtet til at afgøre spørgsmål om dets udlevering, sikrer offentligheden en hurtigere adgang til at få information. Forholdet vil nemlig være det, at en begæring om udlevering af et dokument ofte ikke vil kunne afgøres af den myndighed, der har modtaget begæringen, uden forelæggelse for den eller de myndigheder, der enten har udfærdiget dokumentet eller har afgørelseskompetencen med hensyn til den sag, det

vedrører. En sådan høringsprocedure vil imidlertid ikke sjældent kunne være tidkrævende og reelt indebære, at afgørelsen af aktindsigtsspørgsmålet trækker længere ud, end hvis kompetencen på forhånd var tillagt en bestemt myndighed.

Det er på baggrund af det anførte udvalgets opfattelse, at kompetenceordningen efter den gældende lovs § 8, stk. 1, ikke i forbindelse med offentlighedslovens revision bør erstattes af en ordning som den skitserede, hvorefter som udgangspunkt *enhver* myndighed, der har et dokument i sin besiddelse, kan tage stilling til udleveringsspørgsmålet. Det er dog samtidig udvalgets opfattelse, at den gældende ordning ikke kan opretholdes undtagelsesfrit, men at der i visse tilfælde må erkendes at være behov for at fastlægge kompetenceordningen på anden måde.

At kompetencen til at afgøre aktindsigtsspørgsmål ikke ubetinget kan følge kompetencen til at afgøre en sags realitet, kan da også siges at være kommet til udtryk i den gældende lov, idet vedkommende minister efter bestemmelsen i § 8, stk. 1, er bemyndiget til at fravige lovens almindelige kompetenceordning. Denne bemyndigelsesadgang har i 2 tilfælde været anvendt til at fastsætte afvigende kompetenceregler i forhold til bestemte myndigheder; i det ene tilfælde dog vedrørende adgangen til at påklage afgørelse om aktindsigt.

Efter udvalgets opfattelse må det imidlertid antages, at der ikke blot i forhold til enkelte myndigheder eller bestemte typer af myndigheder, men for betydelige dele af forvaltningsvirksomheden er behov for en anden fastlæggelse af kompetencespørgsmålet, og udvalget finder det rigtigst, at dette forhold kommer til udtryk i selve lovteksten.

Som anført ovenfor i kapitel V side 109, jfr. herved også ovenfor i afsnittet om gældende ret, er den gældende kompetenceordning udformet med særlig henblik på den del af det offentliges virksomhed, der består i myndighedsudøvelse, dvs. udstedelse af generelle eller konkrete retsakter. I forhold til andre dele af det offentliges virksomhed må det valgte kriterium imidlertid erkendes at være mindre vel anvendeligt. Dette gælder således ikke mindst i forhold til den såkaldte »faktiske forvaltningsvirksomhed« såsom f. eks. undervisning, institutionsbehandling og anden patient- eller klientbehandling inden for social- og sundhedssektoren. At lovens kompetenceordning tilsyneladende ikke i praksis har givet anledning til vanskeligheder på disse områder, må efter udvalgets opfattelse utvivlsomt ses i sammenhæng med, at reglerne om adgang til aktindsigt for såvel offentligheden som en sags parter kun synes at have været udnyttet i meget begrænset omfang i sådanne sager.

Også i andre tilfælde, hvor dokumenter som led i en administrativ sagsbehandling indgår til offentlige myndigheder, uden at der i juridisk forstand skal træffes »afgørelse« i sagen, kan den gældende lovs kompetencefastlæggelse forekomme mindre hensigtsmæssig. I praksis er det da også antaget, at f. eks. dokumenter, der sendes til flere myndigheder til orientering, kan udleveres af enhver af de myndigheder, der er i besiddelse af dokumenterne. På baggrund af det anførte er det udvalgets opfattelse, at offentlighedsloven bør bygge på en kombination af 2 kriterier for kompetencefastlæggelsen:

I forhold til sager, hvis behandling skal munde ud i en forvaltningsretlig afgørelse i form af en generel eller konkret retsakt, bør - som hidtil - alene den myndighed, der afgør sagen, være kompetent til at tage stilling til begæringer om at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. I andre tilfælde synes der ikke at være tilstrækkelig begrundelse for på tilsvarende måde at centralisere afgørelseskompetencen, og udvalget foreslår derfor, at aktindsigtsspørgsmål, der ikke har relation til en sag om udstedelse af generelle eller konkrete retsakter, skal kunne afgøres af *enhver* myndighed, der har dokumentet i sin besiddelse. Herudover finder udvalget, at der som hidtil bør være adgang til ved bekendtgørelse at fastsætte afvigende kompetenceregler, såfremt dette i særlige tilfælde måtte vise sig hensigtsmæssigt.

Udvalget har overvejet, om der også i forhold til visse typer af afgørelsessager måtte være behov for i forbindelse med

lovrevisionen at fastsætte særregler om kompetencespørgsmålet. Som nærmere beskrevet i afsnittet om gældende ret har det i praksis givet anledning til vanskeligheder for en række myndigheder at skulle tage stilling til begæringer om at blive gjort bekendt med dokumenter, der indeholder lægelige oplysninger. Lønnings- og pensionsdepartementet har således over for udvalget henstillet, at der om fornødent søges tilvejebragt lovhjemmel for at opretholde den af departementet fulgte praksis, hvorefter begæringer om at blive gjort bekendt med lægeerklæringer m. v. henskydes til det sygehus eller den læge, der har udfærdiget erklæringen.

Efter udvalgets opfattelse er der ikke grund til at betvivle, at det for myndigheder uden lægelig ekspertise ofte kan være vanskeligt på egen hånd at bedømme, om der vil være lægelige betænkeligheder ved at udlevere lægeerklæringer, journalmateriale m. v. til den, oplysningerne vedrører, eller den, der handler på hans vegne. (I forhold til andre vil spørgsmålet ikke være aktuelt, idet begæringer om aktindsigt i reglen altid må afslås med hjemmel i lovens § 2, stk. 1, nr. 1, (udkastets § 11, stk. 1, nr. 1)).

Det er således netop på grund af disse vanskeligheder, at loven om offentlige myndigheders registre som nævnt ovenfor side 319f indeholder en særlig bestemmelse om egenacces med hensyn til sygehus- eller andre patient- eller sygdomsregistre. Efter lovens § 13, stk. 3, skal en person, der er registreret i et sådant register, og som ønsker at få kendskab til indholdet af de registrerede oplysninger, fremsætte begæring herom over for sin læge, der herefter rekvirerer oplysningerne hos den registeransvarlige myndighed med henblik på at videregive oplysningerne til den registrerede. Om bestemmelsen hedder det i bemærkningerne til lovforslaget F.T. 1976/77 tillæg A sp. 3655.

»Begrundelsen for denne særregel er, at helbredsoplysninger optaget i et register ofte er vanskelige at forstå uden en nærmere forklaring fra en læge, og at det undertiden vil kunne være til direkte skade for patienten at få kendskab til de registrerede oplysninger. En bedømmelse af, i hvilket omfang en patient uden risiko kan blive gjort bekendt med de registrerede oplysninger, vil ikke sjældent kræve, at lægen har en personlig og aktuel kontakt til patienten på tidspunktet, hvor oplysningerne ønskes udleveret. Begæringen kan rettes til en privat praktiserende læge eller den læge, der har foretaget behandlingen på vedkommende sygehus.«

Udvalget har dog ikke fundet, at der i forbindelse med offentlighedslovens revision bør indsættes en tilsvarende særbestemmelse om adgangen til at blive gjort bekendt med dokumenter af lægelig karakter. Udvalget har herved lagt vægt på, at spørgsmålet i relation til offentlighedsloven ikke blot vil kunne opstå i nærmere afgrænsede sagstyper, men principielt i forhold til enhver sag, hvori lægelige dokumenter indgår, ligesom et dokument i en sag kan indeholde både lægelige og andre oplysninger. En særlig kompetencebestemmelse for lægelige oplysninger vil derfor efter udvalgets opfattelse let vise sig vanskelig at administrere - ikke blot fordi kompetencen til at afgøre aktindsigtsspørgsmål i samme sag derved opsplittes på flere instanser, men også fordi det efter omstændighederne kan være vanskeligt at afgøre, hvilke oplysninger der er af lægelig karakter.

Hertil kommer, at den begærendes interesse i at blive gjort bekendt med oplysninger i en administrativ sag ofte vil være væsentligere end hans interesse i egenacces med hensyn til registeroplysninger, idet adgangen til aktindsigt i førstnævnte tilfælde kan være af afgørende betydning for hans muligheder for at varetage sine interesser i forbindelse med sagens behandling, afgørelse og eventuelle påklage til højere myndighed. I så fald synes en rent lægelig vurdering imidlertid ikke at burde være eneafgørende for omfanget af hans adgang til at få oplysninger.

Efter udvalgets opfattelse er en kompetencebestemmelse som den skitserede da næppe heller generelt påkrævet i offentlighedsloven, idet den myndighed, der måtte nære tvivl om det forsvarlige i at udlevere lægelige oplysninger, altid

vil kunne - og ofte bør, jfr. ovenfor side 317 - indhente en lægelig udtalelse til bedømmelse heraf. Såfremt der i nærmere angivne tilfælde måtte være et særligt behov for helt eller delvis at henskyde afgørelseskompetencen til en lægelig instans, vil særregler herom efter omstændighederne kunne fastsættes ved bekendtgørelse i henhold til lovudkastets § 12, stk. 3.

Udvalget har heller ikke fundet, at der på andre områder er tilstrækkelig anledning til at foreslå afvigende kompetencebestemmelser indsat i loven, og udvalget har herved forudsat, at den i afsnittet om gældende ret beskrevne praksis i det hele videreføres alene med de modifikationer, der følger af det foran anførte.

Der henvises i øvrigt til bestemmelsen i udvalgets lovudkast § 12 stk. 1, jfr. stk. 3 med bemærkninger ovenfor kapitel I side 49.

b. Adgangen til at påklage afgørelser om aktindsigt.

Den gældende lov indeholder ingen udtrykkelig bestemmelse om adgangen til at påklage afgørelser om aktindsigt. Bestemmelsen i lovens § 8, stk. 1, er dog i overensstemmelse med motiverne stedse blevet forstået på den måde, at afgørelser af aktindsigtsspørgsmål kan påklages efter samme regler som dem, der gælder for påklage af afgørelsen i den sag, hvis dokumenter begæres udleveret. Der henvises nærmere herom til afsnittet om gældende ret ovenfor side 311-313.

Det er udvalgets opfattelse, at den gældende retstilstand i alt væsentligt må anses for tilfredsstillende og derfor kan foreslås videreført i forbindelse med lovens revision. Udvalget finder dog, at det af loven udtrykkeligt bør fremgå, at afgørelser om aktindsigt kan påklages, og at dette ikke blot gælder i tilfælde, hvor der er tale om myndighedsudøvelse (»afgørelsessagerne«), men også i andre tilfælde, hvor den sag, hvis dokumenter begæres udleveret, kan indbringes for en højere myndighed. § 12, stk. 2, i udvalgets lovudkast er udformet i overensstemmelse hermed.

Udvalget har herudover ligesom i sin tid offentlighedskommissionen overvejet, om der måtte være behov for at foreslå oprettet et særligt ankenævn til endeligt at afgøre aktindsigtsspørgsmål både i forhold til den statslige og den kommunale forvaltning - eventuelt således at muligheden for at få spørgsmålet prøvet ved domstolene bevares.

Af de grunde, som justitsministeriet i sin tid anførte over for offentlighedskommissionen imod indførelsen af en sådan klageinstans, og som et flertal i kommissionen tilsluttede sig, er det også udvalgets opfattelse, at en nævnsordning ikke bør indføres. Der henvises til det ovenfor side 312f anførte.

Udvalget har også lagt vægt på, at erfaringerne i forbindelse med offentlighedslovens administration ikke kan siges at have afdækket noget behov for en sådan ordning. Udvalget har herved forudsat, at justitsministeriet også efter lovens revision vil fortsætte i samme omfang som hidtil med at afgive vejledende udtalelser efter anmodning fra andre myndigheder.

I denne forbindelse finder udvalget dog at burde understrege betydningen af, at der er nem og hurtig adgang til at få oplysning om principielle afgørelser og udtalelser om lovens fortolkning. Medens de væsentligste ombudsmandsudtalelser herom optages i de årlige beretninger, gælder der ingen tilsvarende offentliggørelsespraksis med hensyn til justitsministeriets vejledende udtalelser eller principielle afgørelser, der træffes af andre myndigheder. Udvalget finder det ønskeligt, at der tages skridt til løbende at informere offentligheden om de vigtigste afgørelser og vejledende udtalelser om offentlighedslovens fortolkning og anvendelse - enten i Ministerialtidende eller (bedre) i en særskilt periodisk publikation. En sådan offentliggørelsespraksis vil ikke blot bidrage til mere effektivt at koordinere myndighedernes anvendelse af loven og dermed sikre rigtige afgørelser af aktindsigtsspørgsmål i første instans, men vil også være af betydelig værdi som orientering for offentligheden - ikke mindst for journalister og andre, der løbende har behov for at udnytte loven. I en publikation som den nævnte vil det også være muligt at give en samlet oversigt over, hvilke begrænsninger i offentlighedsprincippet der er fastsat med hjemmel i lovudkastets § 3, samt hvilke bekendtgørelser der i øvrigt er

udstedt med hjemmel i lovens bemyndigelsesbestemmelser.

Udvalget har endelig overvejet, om der måtte være grundlag for i loven at foreskrive en udtrykkelig adgang til at indbringe kommunale myndigheders afgørelser af aktindsigtsspørgsmål for vedkommende minister (eller en anden statslig myndighed). Efter ombudsmandslovens § 4, stk. 2, er rekurs til en statslig myndighed nemlig normalt en betingelse for, at kommunalforvaltningen er undergivet ombudsmandens indseende.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at der ikke i forbindelse med den kommende lovrevision bør stilles forslag om udvidelse af ombudsmandens indseende med kommunalforvaltningen specielt på dette område, men at spørgsmålet bør indgå i de almindelige overvejelser herom. I det omfang, der måtte være særligt behov derfor, vil administrativ rekurs til en statsmyndighed dog kunne foreskrives med hjemmel i udkastets § 12, stk. 3.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til denne bestemmelse ovenfor side 49.

3. Sagsbehandlingsregler.

Det er i afsnittet om gældende ret nærmere beskrevet, at loven om offentlighed i forvaltningen bygger på en forudsætning om, at begæringer om aktindsigt skal behandles hurtigt, men at loven ikke indeholder udtrykkelige sagsbehandlingsregler.

Som anført i de indledende bemærkninger (ovenfor side 327) er denne forudsætning efter udvalgets opfattelse af central betydning for offentlighedsprincippets funktionsmuligheder. Udvalget har derfor overvejet, om der måtte være behov for mere udtrykkeligt at fastslå i loven, at begæringer om aktindsigt skal behandles og afgøres så hurtigt, som det er muligt og forsvarligt af hensyn dels til sagens behandling i øvrigt dels til behandlingen af andre sager.

En nærliggende udvej ville for en umiddelbar betragtning være at stille forslag om indførelse af egentlige sagsbehandlingsfrister i offentlighedsloven. Udvalget har dog ikke ment at kunne anbefale en sådan løsning. Dette skyldes først og fremmest, at loven også i fremtiden må forventes at give anledning til fortolknings- og anvendelsesspørgsmål af mere eller mindre kompliceret karakter, ligesom begæringer om aktindsigt også fortsat vil kunne nødvendiggøre principielle overvejelser, der forudsætter inddragelse af flere myndigheder eller andre udenforstående. En eventuel sagsbehandlingsfrist måtte derfor fastsættes så tilpas rummeligt, at den også kunne dække situationer af den nævnte art og ville dermed let komme til at virke mod sin hensigt. Tilsvarende betænkeligheder ved absolutte sagsbehandlingsfrister er da også mere generelt kommet til udtryk såvel i begrundelsesudvalgets betænkning (nr. 657/1972) side 72 f. som i betænkningen om kommunalt nærdemokrati (nr. 798/1977) side 54. Udvalget kan for sit vedkommende ganske tilslutte sig de indvendinger herimod, som disse udvalg har fremført.

I den gældende lovs § 8, stk. 2, er det alene bestemt, at vedkommende myndighed under fornødent hensyn til sagens ekspedition afgør, om en begæring om aktindsigt kan imødekommes »straks eller senere«. Efter udvalgets opfattelse bør det tydeligere fremgå af loven, at begæringer om aktindsigt skal behandles med den fornødne hurtighed, selv om egentlige frister af de nævnte grunde ikke kan opstilles. Lovudkastets § 13, stk. 1, fastsætter derfor, at vedkommende myndighed »snarest« skal afgøre, om en begæring i henhold til loven kan imødekommes. Udvalget finder det ikke hensigtsmæssigt i loven nærmere at opregne, hvilke omstændigheder der kan berettige en udsættelse med afgørelsen af aktindsigtsspørgsmål, men kan henholde sig til det i afsnittet om gældende ret herom anførte, der også i fremtiden bør være retningsgivende.

Det er i afsnittet om gældende ret ligeledes omtalt, at statsministeriet i skrivelse af 12. oktober 1973 til samtlige ministerier og styrelser inden for staten har henstillet, at der i sager, hvis behandling trækker længere ud, end der med rimelighed bør regnes med, gives ansøgere og klagere underretning om, hvorpå sagens behandling beror, samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge; dette gælder dog ikke, hvis særlige forhold,

herunder personaleforholdene, taler herimod.

I folketingssamlingen 1977/78 har medlemmer af partiet Venstre fremsat forslag til folketingsbeslutning om svarfrister m. v., hvorefter regeringen opfordres til at udarbejde regler om behandlingsterminer, svarfrister og underretningspligter for offentlige myndigheders behandling af henvendelser, klager m. v. inden for visse kategorier (beslutningsforslag nr. B 67 1977/78). I bemærkningerne til forslaget hedder det bl. a.:

> »Efter forslagsstillernes opfattelse bør offentlige myndigheder for almindelige sager - først og fremmest standardsagerne - pålægges en behandlingsfrist. Og hvis man i særlige tilfælde ikke kan opfylde den givne frist, må den pågældende myndighed have pligt til at underrette borgerne om, hvorfor sagen trækker ud, og hvornår svar så kan forventes.«

Under 1. behandlingen af forslaget den 31. marts 1978 gav justitsministeren bl. a. udtryk for, at regeringen er indstillet på positivt at overveje, hvorvidt og i givet fald i hvilket omfang og på hvilken måde sagsbehandlingsregler af den nævnte karakter kan fastlægges på generelt grundlag. Justitsministeren gav samtidig udtryk for, at spørgsmålet om indførelse af svarfrister m. v. for offentlige myndigheder ikke bør løses isoleret, men indgå i de almindelige overvejelser om en forvaltningsprocesreform, jfr. F.T. 1977/78 forhandlingerne sp. 8096.

Hermed har det dog utvivlsomt alene været hensigten at tilkendegive, at sådanne sagsbehandlingsregler ikke på *generelt grundlag* bør gennemføres løsrevet fra den kommende forvaltningsprocesreform, hvorimod bemærkningerne ikke tilsigter at tage afstand fra, at der på specielle forvaltningsområder kan være rimelig begrundelse for uafhængigt heraf at indføre regler om f. eks. underretningspligt.

Udvalget er af den opfattelse, at et behov for udtrykkelige regler om myndighedernes underretningspligt med væsentlig styrke gør sig gældende i forhold til afgørelser om meddelelse af aktindsigt efter offentlighedsloven. Dette skyldes ikke blot ønsket om at sikre den, der begærer aktindsigt, et retskrav på inden for en kortere frist at blive orienteret om, hvorfor begæringen ikke umiddelbart har kunnet imødekommes, men nok så meget det forhold, at en sådan regel i sig selv må forventes væsentligt at bidrage til, at behandlingstiden ikke uden rimelig begrundelse trækker ud. Udvalget foreslår derfor, at der i forbindelse med den kommende revision af loven sker en lovfæstelse af myndighedernes underretningspligt, og finder det rimeligt, at sådan underretning senest gives, når der er forløbet 10 dage fra det tidspunkt, hvor begæringen om aktindsigt er modtaget af vedkommende myndighed. Der henvises nærmere til lovudkastets § 13, stk. 2, og bemærkningerne hertil ovenfor side 49.

Udvalget har ikke i øvrigt fundet, at der i forbindelse med lovrevisionen bør fastsættes særlige sagsbehandlingsregler for sager om meddelelse af aktindsigt.

4. Aktindsigtens form m. **v.**

Det fremgår af bestemmelsen i den gældende lovs § 8, stk. 2, at det principielt er overladt til vedkommende myndighed at bestemme, om en begæring om aktindsigt i givet fald skal imødekommes i form af dokumentgennemsyn på stedet eller ved, at der gives den pågældende afskrift eller fotokopi af akterne. Det er dog herved klart forudsat, at begæringer om at få afskrifter eller fotokopier i almindelighed imødekommes, medmindre særlige forhold, herunder antallet af dokumenter, taler derimod. Den, der er part i en sag, har derimod krav på at få afskrift eller fotokopi af sagens dokumenter, såfremt det har betydning for hans mulighed for at varetage sine interesser, jfr. § 10, stk. 4.

Spørgsmålet om, hvorvidt der i overensstemmelse med kommissionsudkastet burde være ubetinget adgang til mod betaling at få udleveret kopier af dokumenter, blev indgående overvejet i forbindelse med folketingsbehandlingen af offentlighedslovforslaget. En regel herom blev imidlertid ikke gennemført med den begrundelse, at det - i hvert fald i perioder - ville kunne medføre en væsentlig belastning for enkelte forvaltningsmyndigheder til skade for behand-

lingen af andre sager, jfr. herved ovenfor side 318f. Heller ikke den norske offentlighedslov giver en ubetinget adgang til at få afskrifter eller kopier, hvorimod retten hertil, for så vidt angår skriftstykker, er fastslået i den svenske tryckfrihetsförordning.

Efter udvalgets opfattelse kan det næppe bestrides, at udlevering af kopier af en sags dokumenter i reglen vil være den mest hensigtsmæssige måde at gennemføre offentlighedsprincippet på. Dette gælder naturligvis først og fremmest i forhold til den, der begærer aktindsigt, og som på denne måde får bedre lejlighed til at gøre sig bekendt med dokumenterne end ved et gennemsyn på stedet, ligesom han fritages for personligt at skulle henvende sig hos myndigheden, hvilket kun kan ske inden for normal arbejdstid og mere eller mindre forudsætter, at den pågældende ikke bor for langt fra myndighedens kontor. Men udlevering af kopier vil også i forhold til myndighederne ofte være at foretrække, fordi det kan være en belastning at stille personale og lokaler til rådighed for personlige henvendelser om dokumentgennemsyn.

Udvalget finder imidlertid ikke at kunne afvise, at en ubetinget adgang til at forlange kopier også fortsat vil kunne give anledning til administrative vanskeligheder, uanset at de fleste myndigheder i dag råder over moderne fotokopieringsanlæg. Det er således justitsministeriets erfaring i forbindelse med lovens administration, at det i sager med et betydeligt antal dokumenter undertiden har været følt som en belastning for myndighederne at skulle imødekomme begæringer fra publikum om at få fotokopier af akterne. Et krav om, at der skal betales gebyr for udlevering af fotokopier beregnet efter sidetal, vil selvsagt mindske interessen i at udnytte offentlighedsprincippet på denne måde, men det synes mindre rimeligt, at eventuelle administrative vanskeligheder ved kopifremstilling ikke skulle kunne tillægges betydning, såfremt den begærende er villig til at betale det fastsatte gebyr. Hertil kommer, at en ubetinget adgang til at få kopier let vil få til følge, at gebyret fastsættes højere end fremstillingsomkostningerne for at forhindre misbrug, hvilket udvalget finder principielt uheldigt, jfr. nærmere nedenfor.

Endelig kan der også efter omstændighederne være væsentlige betænkeligheder ved kopiudlevering begrundet i risikoen for, at kopierne vil blive anvendt på retsstridig måde, hvorimod dokumentgennemsyn på stedet ikke vil give problemer. Det kan i denne forbindelse også nævnes, at afslag på udlevering af kopier efter omstændighederne kan være påkrævet for at forhindre ophavsretskrænkelser, jfr. herved ovenfor kapitel III side 77f samt bilag 12.

Det er på baggrund af det anførte udvalgets opfattelse, at det også fortsat principielt bør være overladt til vedkommende myndighed at bestemme aktindsigtens form, dog således at det forudsættes, at begæringer om at få afskrifter eller fotokopier kun afslås, når der er en særlig begrundelse derfor. Udvalget har ikke fundet anledning til i denne henseende at foreslå ændringer i affattelsen af den gældende lovs § 8, stk. 2, der uændret indgår i lovudkastet som § 13, stk. 1. Den videregående adgang for en sags parter til at få afskrifter og fotokopier forudsættes ligeledes videreført i forbindelse med forvaltningsprocesreformen, jfr. i øvrigt nedenfor kapitel XIII side 342f.

I overensstemmelse med justitsministeriets anmodning har udvalget overvejet, hvorvidt og i bekræftende fald efter hvilke regler der bør beregnes gebyr for udlevering af kopier m. v. Herom skal udvalget nærmere bemærke følgende:

Spørgsmålet om udlevering af kopier m. v. til andre end en sags parter synes ikke i praksis at have givet, anledning til problemer for myndighederne. Dette skyldes naturligvis først og fremmest, at loven kun i begrænset omfang har været direkte anvendt af offentligheden, men må utvivlsomt også ses i sammenhæng med, at de gældende gebyrregler, der svarer til retsafgiftslovens bestemmelser, gør det forholdsvis bekosteligt at forlange kopier af samtlige dokumenter i en sag.

Efter udvalgets opfattelse må det principielt anses for uheldigt, at adgangen til at få udleveret fotokopier eller afskrifter af en sags dokumenter reelt afskæres eller dog væsentligt begrænses på grund af

gebyrkrav; men udvalget finder det omvendt heller ikke forsvarligt - i hvert fald ikke på nuværende tidspunkt - helt at opgive krav om betaling herfor. Udvalget har således navnlig ikke ment at kunne se bort fra, at en betalingsordning mest effektivt sikrer, at anmodninger om kopier ikke fremsættes kritikløst, men begrænses til, hvad der er en loyal interesse i. Også hensynet til det offentliges økonomi tilsiger, at gebyrreglerne ikke helt afskaffes. Det er justitsministeriets erfaring, at adgangen for en sags parter til gebyrfrit at forlange kopier m. v. i perioder har været en administrativ belastning for visse myndigheder. Det er nærliggende at gå ud fra, at en tilsvarende ret for alle og enhver set i sammenhæng med den forventede øgede udnyttelse af offentlighedsprincippet efter lovrevisionen ville blive så arbejdskrævende for myndighederne, at personaleudvidelser kunne blive nødvendige. Udvalget har endelig også taget i betragtning, at gebyrregler findes både i Norge og Sverige.

På baggrund af det anførte finder udvalget herefter, at en betalingsordning bør opretholdes også efter offentlighedslovens revision. Udvalget lægger imidlertid afgørende vægt på, at gebyret ikke fastsættes så højt, at betalingskravet kommer til at bevirke, at de praktiske muligheder for at forlange kopier af mere end blot enkelte dokumentsider bliver illusorisk.

Da der i praksis i helt overvejende grad er tale om udlevering af fotokopier, bør udgangspunktet for gebyrfastsættelsen være, at gebyret skal svare til de med fremstillingen af sådanne kopier forbundne direkte omkostninger - efter det for udvalget oplyste for tiden et beløb af ca. 1 kr. pr. side. Dette beløb bør også opkræves i de - formentlig meget få - tilfælde, hvor der sker udlevering af afskrifter. Det kan dog være rimeligt at opkræve en højere afgift for den første kopiside, der udleveres, f. eks. som hidtil et beløb på 10 kr. Derimod synes det af administrative grunde normalt upåkrævet, at beløb under en vis størrelsesorden, f. eks. 25 kr., kommer til opkrævning.

I visse tilfælde bør adgangen til at få kopier m. v. være gebyrfri. Dette gælder for det første i de tilfælde, hvor myndigheden har bestemt, at en anmodning om aktindsigt ikke kan imødekommes ved dokumentgennemsyn på stedet, men kun ved udlevering af kopier, jfr. således også den gældende betalingsbekendtgørelses § 2. Også i tilfælde, hvor myndigheden finder, at kopiudlevering kan være af betydning for sagens behandling ud fra kontradiktions- og høringssynspunkter, bør krav om betaling herfor kunne undlades. En sådan regel vil efter udvalgets opfattelse imødekomme de synspunkter, der som ovenfor side 322 nævnt er fremsat såvel af folketingets ombudsmand som af Landsforeningen Sindslidendes Vel. Endelig finder udvalget, at udlevering af kopier til parterne i en sag som hidtil bør være gebyrfri. Som følge heraf bør der heller ikke kræves gebyr for fotokopier eller udskrifter af dokumenter, der udleveres til imødekommelse af begæringer om egenacces efter bestemmelsen i lovudkastets § 11, stk. 4, idet grundlaget for retten til .aktindsigt i disse tilfælde er nært beslægtet med partsoffentlighedsreglerne, jfr. herved også det af ombudsmanden i *F.O.B. 1975* side 334 anførte. Den nu gennemførte lov om offentlige myndigheders registre hjemler da heller ikke adgang til at kræve gebyr for registerudskrifter, der udleveres efter reglerne om egenacces, jfr. derimod registerudvalgets lovudkast § 14, stk. 4.

Udvalget har overvejet, om gebyrreglerne bør suppleres med en udtrykkelig dispensationsadgang, men har ikke ment at kunne anbefale dette. En sådan adgang til efter et skøn i det enkelte tilfælde at fritage for gebyr ville således være vanskelig at administrere for myndighederne og måtte forventes at give anledning til et betydeligt antal klagesager.

Det er udvalgets opfattelse, at gebyrreglerne som hidtil bør fastsættes administrativt af justitsministeriet i henhold til en bemyndigelse i loven. Udvalget har ikke ment at burde udarbejde udkast til en ny bekendtgørelse herom, men har alene angivet de retningslinier herfor, der efter udvalgets opfattelse bør lægges til grund.

Som anført i afsnittet om gældende ret er der navnlig i ombudsmandens praksis udformet visse krav til myndig-

hederne i tilfælde, hvor aktindsigten skal gennemføres ved dokumentgennemsyn på stedet. Udvalget forudsætter, at denne praksis videreføres, og har ikke fundet, at den giver anledning til at foreslå ændringer af loven. Såfremt der for enkelte myndigheder eller på bestemte sagsområder måtte være behov for generelle regler herom, vil disse i givet fald kunne udformes administrativt i form af kontorinstrukser m. v., således som det efter de foreliggende oplysninger allerede i ikke ubetydeligt omfang er forekommet. Det bemærkes i denne forbindelse, at regler specielt om adgangen til at blive gjort bekendt med postlister kan udfærdiges af vedkommende minister, jfr. herved lovudkastets § 6, stk. 2 og ovenfor side 42.

Kapitel XIII: Sammenfatning af udvalgets overvejelser vedrørende partsoffentlighed.

1. Loven om offentlighed i forvaltningen er inddelt i tre kapitler. Lovens kapitel 1 indeholder de almindelige regler om adgang til aktindsigt, kapitel 2 nogle særlige regler for parterne i en forvaltningssag og kapitel 3 foruden bestemmelsen om lovens ikrafttræden navnlig forskellige overgangsregler samt en bestemmelse til løsningen af eventuelle regelkonflikter mellem offentlighedsloven og særregler om aktindsigt m. v. i anden lovgivning.

Bestemmelserne i kapitel 1 gælder som udgangspunkt for enhver, der forlanger at blive gjort bekendt med en sags dokumenter, herunder også for den, der er part i den pågældende sag.

Spørgsmålet om parters adgang til aktindsigt var i tiden før offentlighedslovens ikrafttræden reguleret af lov nr. 141 af 13. maj 1964 om partsoffentlighed i forvaltningen. Denne lov indeholdt regler dels om adgangen for en part til efter begæring at blive gjort bekendt med dokumenterne i sin egen sag dels om udsættelse med sagens afgørelse med henblik på at sikre, at en part, der har fremsat begæring derom, får lejlighed til aktindsigt og til at fremkomme med en udtalelse over for den pågældende forvaltningsmyndighed, inden sagen afgøres.

I forbindelse med gennemførelsen af offentlighedsloven ophævedes loven om partsoffentlighed i forvaltningen, idet man af lovtekniske grunde fandt det mest hensigtsmæssigt at sammenarbejde lovgivningens almindelige regler om parters, henholdsvis offentlighedens adgang til aktindsigt m. v. i én lov.

Bestemmelserne i offentlighedslovens kapitel 2 må ses på denne baggrund.

Reglerne i lovens kapitel 1 er nemlig på en række punkter af en mere begrænset rækkevidde end de hidtil gældende regler i partsoffentlighedsloven. For det første regulerer kapitel 1 alene spørgsmålet om adgang til aktindsigt, hvorimod kapitlet ikke indeholder bestemmelser om udsættelse med sagens afgørelse. Og for det andet er adgangen til aktindsigt efter kapitel 1 undergivet mere vidtgående begrænsninger end dem, der hidtil havde været gældende forden, der er part i en sag.

Det var derfor nødvendigt, som et supplement til bestemmelserne i kapitel 1, at fastsætte nogle særlige regler for parterne i en forvaltningssag med henblik på at sikre, at parternes rettigheder ikke utilsigtet begrænsedes i forhold til, hvad der havde været gældende efter partsoffentlighedsloven. Disse særregler indeholdes i offentlighedslovens kapitel 2.

Den første af disse bestemmelser - lovens § 10 - hjemler en udvidet adgang til aktindsigt for den, der kan anses for part i den pågældende sag. Udvidelsen består navnlig i, at flere af de begrænsninger, der efter reglerne i kapitel 1 gælder for den almindelige adgang til aktindsigt, er gjort uanvendelige i forhold til den, der som part ønsker at blive gjort bekendt med dokumenterne i sin egen sag.

Herudover indeholder kapitel 2 to bestemmelser - §§ 11 og 12 - om udsættelse med sagens afgørelse, der ganske svarer til de hidtil gældende bestemmelser herom i partsoffentlighedsloven.

2. Nogenlunde samtidig med udvalgets nedsættelse besluttede justitsministeriet at iværksætte en departemental lovforberedelse med henblik på i forbindelse med revisionen af offentlighedsloven at søge denne lov suppleret med bestem-

melser om bl. a. speciel inhabilitet, obligatorisk partshøring (kontradiktion) og begrundelse af forvaltningsafgørelser, se F.T. 1972/73 forhandlingerne sp. 1664 ff. I overensstemmelse hermed blev udvalget alene anmodet om at overveje eventuelle ændringer af offentlighedslovens bestemmelser om offentlighedens og parters adgang til aktindsigt. Bestemmelsen i lovens § 12 om kontradiktion efter begæring omfattedes derimod ikke af kommissoriet.

Udvalget er senere blevet orienteret om, at justitsministeriets overvejelser går i retning af i det hele at udskille reglerne i den gældende lovs kapitel 2 af denne lov og indarbejde regler også om partsoffentlighed i det udkast til en forvaltningslov, der er under udarbejdelse. Herefter skulle forvaltningsloven indeholde en samlet regulering af de rettigheder og beføjelser, der tilkommer parterne i .en forvaltningssag i forbindelse med sagens behandling, medens offentlighedsloven alene skal indeholde regler om offentlighedens (dvs andre end parters) adgang til aktindsigt. Dette svarer til den lovtekniske løsning, der er valgt såvel i Norge som i Sverige.

På denne baggrund har udvalget som anført i det indledende afsnit (ovenfor side 4f.) efter aftale med justitsministeriet lagt hovedvægten på arbejdet med en revision af reglerne om almindelig offentlighed i forvaltningen, dvs af reglerne i den gældende lovs kapitel 1 og 3.

Som fremhævet ovenfor under pkt. 1 regulerer flertallet af disse bestemmelser imidlertid også spørgsmålet om parters adgang til at blive gjort bekendt med dokumenterne i deres egen sag. I beskrivelserne af gældende ret er der derfor også i vidt omfang redegjort for retsstillingen i forhold til den, der er part i en forvaltningssag, og i de tilfælde, hvor dette måtte forekomme naturligt, har udvalget overvejet, om der måtte være behov for at fastsætte særregler om parters adgang til aktindsigt. Udvalget har derimod - med en enkelt udtagelse (nedenfor under pkt. 4) - afholdt sig fra at tage stilling til de partsoffentlighedsspørgsmål, der vedrører generelle, forvaltningsprocessuelle problemstillinger, og som derfor bør vurderes i den bredere sammenhæng, som udgøres af justitsministeriets sideløbende departementale overvejelser om gennemførelse af en forvaltningsprocesreform.

Da det må anses for mest hensigtsmæssigt, at de bestemmelser, der skal indgå i et kommende udkast til en forvaltningslov, udarbejdes under ét, har udvalget ikke udarbejdet et samlet udkast til en kommende lovgivnings regler om partsoffentlighed.

3. I det følgende har man sammenfattet udvalgets overvejelser om de hovedspørgsmål i forbindelse med udformningen af reglerne om parters adgang til aktindsigt, der er behandlet i de til nummereringen svarende kapitler i betænkningen.

4. Som anført i indledningen til betænkningens kapitel IV er spørgsmålet om, efter hvilke kriterier man skal fastlægge lovens almindelige anvendelsesområde, ikke særegent for udformningen af en lov om offentlighed i forvaltningen, men melder sig ved forberedelsen af enhver lovgivning, der fastsætter almindelige regler om den offentlige forvaltnings virksomhed. Udvalget kan tilslutte sig udtalelsen i begrundelsesudvalgets betænkning (Nr. 657/1972) side 41 om, at det må anses for ønskeligt, at de almindelige forvaltningsproceslove får samme almindelige anvendelsesområde, og det er udvalgets opfattelse, at de principielle synspunkter på denne problemstilling, der indeholdes i betænkningens kapitel IV, vil kunne lægges til grund også for udformningen af en eventuel kommende forvaltningslov, (se dog det nedenfor under pkt. 5 tagne forbehold). Det bemærkes i denne forbindelse, at udformningen af den nu gennemførte lov om offentlige myndigheders registre bygger på helt tilsvarende principper.

5 a. I betænkningens kapitel V, der indeholder en nærmere beskrivelse af de sagstyper, der ikke bør være omfattet af offentlighedsloven, jfr. også kapitel IV, afsnit A.4.b., har udvalget givet udtryk for den principielle opfattelse, at der i det omfang, der måtte være et klart behov for generelt at unddrage dokumenter vedrørende visse typer af virksomhed, som udøves af offentlige forvalt-

ningsmyndigheder og institutioner, fra adgangen til aktindsigt, da bør udformes særlige undtagelsesbestemmelser, der indeholder en udtrykkelig og så vidt muligt præcis angivelse af de undtagne sagsområder.

Udvalget har derfor ikke kunnet anbefale en videreførelse af den retstilstand, der blev fastlagt ved den dér omtalte højesteretsdom fra 1975. I denne dom blev det, som tidligere omtalt, antaget, »... at forholdet mellem en patient og den læge eller det sygehus, der behandler patienten, ikke efter en naturlig forståelse af lovens § 1, stk. 1, og § 10, stk. 1, kan anses som en sag, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning«. I flertallets præmisser lægges det yderligere til grund, at loven »... har for øje tilfælde, hvor der foreligger en sag i gængs forstand, som behandles af den offentlige forvaltning«. Med udtrykket »sag i gængs forstand« sigtes der formentlig i første række til sager om udstedelse af konkrete eller generelle retsakter eller sager, som undergives en administrativ sagsbehandling efter samme mønster som i disse tilfælde, men som det fremgår af beskrivelsen af gældende ret ovenfor side 97, lader dommens rækkevidde sig næppe fastlægge helt præcist.

Udvalgets opfattelse må ses på baggrund af, at de reale hensyn, der ligger bag gennemførelsen af loven om offentlighed i forvaltningen, efter udvalgets opfattelse principielt taler med samme styrke for at lade reglerne herom gælde såvel i afgørelsessager som i andre slags sager. Det er derfor ikke muligt med udgangspunkt i en analyse af offentlighedsprincippets funktion at nå til en tilfredsstillende afgrænsning mellem myndighedsudøvelse og anden forvaltningsvirksomhed.

Dette forhold gør sig ikke uden videre gældende i relation til de andre spørgsmål vedrørende forvaltningens sagsbehandling, der er inddraget i justitsministeriets departementale lovforberedelse. Regler om forudgående partshøring lader sig således ikke med mening udstrække til at skulle finde anvendelse på alle dele af forvaltningens virksomhed, og det samme gælder formentlig regler om begrundelse af forvaltningsafgørelser, jfr. således begrundelsesudvalgets betænkning (Nr. 657/1972) side 40 f. Det bemærkes i denne forbindelse også, at såvel den norske som den svenske forvaltningslov i det væsentlige kun finder anvendelse på den del af forvaltningens virksomhed, der har karakter af myndighedsudøvelse.

Det er faldet uden for udvalgets kommissorium at overveje disse spørgsmål om afgrænsningen af anvendelsesområdet for de bestemmelser, der finder optagelse i en kommende forvaltningslov, og udvalgets overvejelser i betænkningens kapitel V indeholder derfor ingen stillingtagen til, om det i lovteknisk henseende vil være forsvarligt i givet fald at fastlægge disse reglers snævrere saglige anvendelsesområde ved udformningen af bestemmelser, der ikke indeholder en præcis sproglig beskrivelse af de dele af forvaltningens virksomhed, der forudsættes omfattet, henholdsvis ikke omfattet af forvaltningsloven. En nærmere vurdering heraf beror på, om det vil være muligt med udgangspunkt i en analyse af de pågældende sagsbehandlingsreglers funktion at give de anvendte udtryk en tilstrækkelig præcis betydning.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at de forslag om afgrænsningen af offentlighedslovens almindelige anvendelsesområde, der indeholdes i lovudkastets § 1, jfr. § 4, stk. 1, bør gennemføres uanset, hvorledes anvendelsesområdet for en kommende forvaltningslov i så henseende fastlægges. Det er endvidere udvalgets opfattelse, at der ikke for en isoleret vurdering er behov for at begrænse anvendeligheden af reglerne om partsoffentlighed i forhold hertil. Der henvises i denne forbindelse til bemærkningerne ovenfor i kapitel V side 109ff, hvoraf det fremgår (side 111f) at den af udvalget nedsatte arbejdsgruppe vedrørende adgang til aktindsigt i sygehusjournaler ikke har fundet det påkrævet at foreslå den ved den tidligere nævnte højesteretsdom fastlagte generelle undtagelse for sager om patientbehandling på offentlige sygehuse opretholdt, se også arbejdsgrupperapporten, nedenfor side 446.

Udvalget har derimod ikke selvstændigt overvejet, hvorledes anvendelsesområdet for forvaltningslovens regler om partsoffentlighed bør afgrænses for det

tilfælde, at forvaltningslovens anvendelsesområde i øvrigt, herunder navnlig reglerne om forudgående partshøring, begrænses til afgørelsessager eller lignende. Man skal imidlertid pege på, at § 11, stk. 4, i udvalgets lovudkast indebærer, at en sådan begrænsning i anvendeligheden af forvaltningslovens regler om partsoffentlighed ikke uden videre vil være ensbetydende med en tilsvarende reel begrænsning af partsoffentlighedsprincippets rækkevidde. Efter den nævnte bestemmelse skal den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kun kunne nægtes adgang til at blive gjort bekendt med oplysningerne herom, i det omfang de hensyn, som er nævnt i udkastets § 11, stk. 2, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler derfor. Denne bestemmelse, der efter forslaget også gælder for dokumenter, der fremkommer i forbindelse med udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed, herunder patient- og klientbehandling, hjemler i vidt omfang samme adgang til aktindsigt som den, der ville gælde, hvis man fastholdt anvendeligheden af den gældende lovs regler om partsoffentlighed også på dette område.

b. Bestemmelsen i den gældende lovs § 6, stk. 1, hvorefter adgangen til aktindsigt ikke omfatter »sager inden for strafferetsplejen«, gælder også i forhold til den, der er part i en sådan sag.

Den af udvalget nedsatte arbejdsgruppe vedrørende adgang til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen har også indgående overvejet dette element i bestemmelsen og har stillet forslag, udformet som et udkast til nye lovbestemmelser, om en vis udvidelse af adgangen til partsoffentlighed på dette område. Forslaget går ud på, at undtagelsesbestemmelsens rækkevidde begrænses til straffesager i snævrere forstand (»sager om strafferetlig forfølgning«), og at parter, når straffesagen er afgjort, med nærmere angivne begrænsninger skal kunne forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter i det omfang, det er rimeligt begrundet af hensyn til varetagelsen af den pågældendes interesser. Der henvises nærmere til arbejdsgrupperapporten, nedenfor side 412ff og til resuméet heraf ovenfor side 105f.

Som anført i betænkningens kapitel V, ovenfor side 106f, har udvalget kunnet tilslutte sig såvel de principielle hovedsynspunkter, der ligger bag dette forslag, som den nærmere udformning af bestemmelserne i lovteknisk henseende.

c. Bestemmelsen i den gældende lovs § 6, stk. 1, undtager også »sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste«. Denne bestemmelse gælder også i forhold til den, der er part i en sådan sag, men undtagelsen lempes i nogen grad af bestemmelsen i § 10, stk. 2, hvorefter en ansøger kan forlange at blive gjort bekendt med de dokumenter, der vedrører den pågældendes forhold.

Den af udvalget nedsatte arbejdsgruppe vedrørende adgang til aktindsigt i ansættelses- og forfremmelsessager har også indgående overvejet spørgsmålet om partsoffentlighed på dette område. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at der ikke i forbindelse med den forestående lovrevision bør indføres fuld partsoffentlighed i disse sager, men det foreslås, at de gældende regler udbygges med en bestemmelse, der sikrer, at parterne - ligesom deres forhandlingsberettigede organisationer efter lovudkastets § 7, stk. 3 - får en ubetinget adgang til at få udleveret ansøgerlisten. Der henvises til arbejdsgrupperapporten, nedenfor side 39Iff, og til resumeet ovenfor side 107f.

Som anført i betænkningens kapitel V, ovenfor side 108f, har udvalget i det hele kunnet tilslutte sig dette forslag.

6. Udvalget har i betænkningens kapitel VI om de almindelige betingelser for at kunne udnytte offentlighedsprincippet lagt hovedvægten på en drøftelse af mulighederne for i forbindelse med lovens revision at gennemføre et mere effektivt virkende offentlighedsprincip, således at der som i de øvrige nordiske lande åbnes adgang til en løbende gennemgang af indgående post. Denne problemstilling er uden praktisk interesse for overvejelserne om en revision af reglerne om partsoffentlighed, jfr. nærmere om rækkevidden af bestemmelsen i den gældende lovs § 1, stk. 2, i forhold til den, der

er part i en sag, bemærkningerne oven for side 121.

For partsoffentlighedsprincippets vedkommende foreligger der imidlertid et andet spørgsmål, nemlig om afgrænsningen af den personkreds, der som »parter« bør kunne påberåbe sig den videregående adgang til at blive gjort bekendt med dokumenterne i deres egen sag, som partsoffentlighedsreglerne indebærer.

Denne problemstilling har ikke været gjort til genstand for nærmere overvejelse i udvalget (men se bemærkningerne herom i arbejdsgrupperapporten om adgang til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen, nedenfor side 414, og i arbejdsgrupperapporten om adgang til aktindsigt i sygehusjournaler, nedenfor side 429). Der er her tale om et tværgående forvaltningsprocessuelt spørgsmål, der også er af betydning for udformningen af andre regler om forvaltningens sagsbehandling , herunder navnlig regler om forudgående partshøring (kontradiktion), og som derfor ikke vil kunne løses tilfredsstillende alene på grundlag af de principielle overvejelser, som partsoffentlighedsreglerne bygger på, og det erfaringsmateriale, som er indhøstet i forbindelse med praktiseringen af disse regler.

Udvalget skal dog pege på, at det ikke uden videre er givet, at den personkreds, der skal kunne påberåbe sig reglerne om partsoffentlighed efter begæring, bør afgrænses lige så snævert som den personkreds, som det efter reglerne om forudgående partshøring kommer til at påhvile vedkommende forvaltningsmyndighed selv at tage initiativet til at inddrage i den administrative sagsforberedelse, se nærmere *Eilschou Holm:* Det kontradiktoriske Princip i Forvaltningsprocessen (1968) side 403, smh. m. side 415 f., og *samme,* U.f.R. 1968 B side 105 f. Den af udvalget foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 11, stk. 4, vil nok i nogen grad mindske den praktiske betydning heraf, men næppe gøre en nærmere overvejelse af dette spørgsmål overflødig.

7. Betænkningens kapitel VII om aktindsigtens genstand vedrører navnlig rækkevidden af offentlighedslovens dokumentbegreb, pligten til at opbevare en sags dokumenter samt pligten til at gøre notat om og til at ekstrahere konkrete faktiske oplysninger af væsentlig betydning.

Efter udvalgets opfattelse bør disse spørgsmål ligesom efter den gældende lov reguleres på samme måde, hvadenten der er tale om almindelig offentlighed i forvaltningen eller partsoffentlighed. Udvalget har da også fremhævet, at notat- og ekstraheringspligten i virkeligheden i første række er begrundet af hensyn til en sags parter, se nærmere ovenfor side 163f. Udvalget har således forudsat, at bestemmelserne i lovudkastets § 5, § 8, § 9, stk. 2, § 10, stk. 2, og § 14, stk. 2, med de fornødne lovteknisk begrundede justeringer også indarbejdes i en kommende forvaltningslov.

Af særlig interesse for adgangen til partsoffentlighed er i øvrigt udvalgets forslag, ovenfor side 167, om ophævelse af den begrænsning i notatpligtens udstrækning, der efter gældende ret antages at gælde for sager med kun én part.

8. Betænkningens kapitel VIII, der indeholder udvalgets almindelige synspunkter på udformningen af undtagelsesbestemmelser fra offentlighedsprincippet, tager i første række sigte på loven om offentlighed i forvaltningen. Udvalget giver dog (ovenfor side 177) udtryk for, at man finder det ønskeligt, at den meget generelle angivelse i den gældende lovs § 10, stk. 1, af, hvilke hensyn der kan føre til begrænsninger i en parts adgang til at blive gjort bekendt med dokumenterne i sin egen sag, erstattes af en i hvert fald ikke mindre udførlig opregning af hensyn end den, der fastsættes som begrænsning af den almindelige offentlighedsordning. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne nedenfor under pkt. 10.

9. Bestemmelserne i den gældende lovs § 5, der er taget op til vurdering i betænkningens kapitel IX om undtagelser fra offentlighedsprincippet begrundet i dokumentets funktion, udgør en fælles begrænsning af adgangen til såvel almindelig offentlighed som partsoffentlighed. Det materiale, der har dannet grundlag for udvalgets overvejelser i dette kapitel, vedrører da også i nok så høj grad sager om partsoffentlighed som tilfælde, hvor

begæringen om aktindsigt er blevet fremsat af andre end en forvaltningssags parter, se således navnlig rapporten fra den af udvalget nedsatte arbejdsgruppe vedrørende adgang til aktindsigt i sygehusjournaler, der er optrykt nedenfor side417ff.

Det hensyn, der ligger bag udformningen af lovens herhen hørende bestemmelser, og som kort - og derfor heller ikke i alle detaljer helt rammende - kan karakteriseres som hensynet til at beskytte myndighedernes interne beslutningsproces i bred forstand, gør sig efter udvalgets opfattelse gældende med principielt samme vægt, hvadenten en begæring om aktindsigt fremsættes af en, der er part i den pågældende sag, eller af andre, i hvert fald i det omfang der ikke gælder særlige begrænsninger for partens adgang til at videregive de oplysninger, som han er blevet gjort bekendt med som følge af reglerne om partsoffentlighed, se om dette spørgsmål nedenfor under pkt. 13. Og udvalget har ikke under sin gennemgang fundet grundlag for at pege på tilfælde, hvor det kunne være rimeligt at begrænse undtagelsesbestemmelsernes rækkevidde i forhold til en sags parter.

Udvalget har således forudsat, at bestemmelserne i lovudkastets §§ 9 og 10 med de fornødne lovtekniske justeringer indarbejdes i en kommende forvaltningslov.

I betænkningens kapitel X, afsnit D. 2.c. (ovenfor side 278f), jfr. også betænkningens kapitel VIII og XI, foreslår udvalget bestemmelsen i den gældende lovs § 2, stk. 4, der under særlige betingelser hjemler adgang til ved bekendtgørelse at fastsætte generelle undtagelser fra offentlighedsprincippet, videreført. I betænkningens kapitel X (side 279) forslås den nævnte bestemmelse endvidere udvidet til også at gælde tilfælde, hvor bestemmelserne i lovudkastets §§ 9 og 10 i almindelighed vil medføre, at en begæring om aktindsigt må afslås, idet der til støtte herfor henvises til, at undtagelsesadgangen for en myndigheds interne arbejdsmateriale som følge af den nye bestemmelse i lovudkastets § 9, stk. 3, i højere grad end efter de hidtil gældende regler vil komme til at bero på en konkret skønsmæssig vurdering. Der henvises i øvrigt til lovudkastets § 3, stk. 1, med tilhørende bemærkninger ovenfor side 40.

Det fremgår af arbejdsgrupperapporten vedrørende adgang til aktindsigt i sygehusjournaler, at det har været en klar forudsætning for denne arbejdsgruppe, at der i medfør af bestemmelser svarende til § 3, stk. 1, jfr. § 9, stk. 3, nr. 3, i udvalgets lovudkast vil kunne træffes bestemmelse om, at afgivelse af en sygehusjournal fra et sygehus til et andet, der nu har den pågældende patient under behandling, ikke udelukker, at journalen uanset den skete afgivelse fortsat anses som internt arbejdsmateriale, også i forhold til begæringer om aktindsigt, der fremsættes af den pågældende selv. Som anført i betænkningens kapitel IX (side 224f) har udvalget kunnet tilslutte sig denne forudsætning.

Udvalget har imidlertid ikke hermed taget stilling til, om bestemmelsen i lovudkastets § 3, stk. 1, bør søges indarbejdet i en kommende forvaltningslovs regler om partsoffentlighed. En endelig stillingtagen hertil afhænger bl.a. af, om disse reglers anvendelighed begrænses til sager om udstedelse af retsakter, (afgørelsessager el. lign.), se om dette spørgsmål ovenfor under pkt. 5.a. I så fald er den nævnte forudsætning tilstrækkeligt tilgodeset i det foreliggende lovudkast, idet bestemmelsen i dettes § 3, stk. 1, også hjemler adgang til at fastsætte begrænsninger i adgangen til egenacces efter lovudkastets § 11, stk. 4. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne nedenfor under pkt. 10.

10. Betænkningens kapitel X om undtagelser begrundet i dokumentets indhold indeholder udvalgets overvejelser om eventuelle ændringer af bestemmelserne i den gældende lovs § 2. Denne bestemmelse er uanvendlig i forhold til den, der er part i den pågældende sag, idet de tilsvarende spørgsmål i stedet reguleres af lovens § 10, stk. 1.

Som anført ovenfor under pkt. 8 har udvalget givet udtryk for, at man finder det ønskeligt, at den meget generelle angivelse i denne bestemmelse af, hvilke hensyn der kan føre til begrænsninger i en parts adgang til at blive gjort bekendt med dokumenterne i sin egen sag, erstat-

tes af en i hvert fald ikke mindre udførlig opregning end den, der indeholdes i lovens § 2, jfr. lovudkastets § 11. Udvalget har ikke udarbejdet udkast til en sådan bestemmelse, jfr. nærmere ovenfor pkt. 2. Udvalget har imidlertid tilsluttet sig et forslag fra arbejdsgruppen vedrørende adgang til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen om, at der i forbindelse med en sådan omredigering af den gældende lovs § 10, stk. 1, indsættes en udtrykkelig bestemmelse, der også i forhold til en sags parter hjemler adgang til efter et konkret skøn at begrænse adgangen til aktindsigt, hvis afgørende strafferetsplejemæssige hensyn taler derfor, jfr. tilsvarende lovudkastets § 11, stk. 2, nr. 3, og ovenfor i kapitel V side 105ff.

Efter den gældende lovs § 10, stk. 1, kan en begæring om partsoffentlighed kun afslås, hvis dette må anses for påkrævet på grundlag af en konkret afvejning af de i bestemmelsen nævnte, modstående interesser. Afvejningen må foretages for hvert enkelt dokument for sig; og der er ingen hjemmel til ved bekendtgørelse generelt at undtage sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelsen i almindelighed vil medføre, at også en parts begæring om aktindsigt må afslås, idet lovens § 2, stk. 4, og bekendtgørelser udstedt i henhold hertil er uanvendelige i forhold til parters begæring om aktindsigt.

Udvalget har ikke nærmere overvejet, om der i forbindelse med revisionen af den gældende lovs regler om partsoffentlighed bør indsættes en bestemmelse svarende til den gældende lovs § 2, stk. 4, men med virkning også i forhold til begæringer om partsoffentlighed, og som anført ovenfor under pkt. 9 indeholder bemærkningerne til § 3, stk. 1, i udvalgets lovudkast ingen stillingtagen hertil.

11. Betænkningens kapitel XI indeholder udvalgets overvejelser om løsningen af de regelkonflikter, der kan opstå mellem på den ene side reglerne om offentlighed i forvaltningen og på den anden side lovgivningens almindelige og specielle bestemmelser om tavshedspligt for den, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. En tilsvarende regelkonflikt foreligger ikke i forhold til partsoffentlighedsprincippet, jfr. den gældende lovs § 10, stk. 3, og udvalget har derfor ikke haft anledning til at anstille nærmere overvejelser herom.

12. Betænkningens kapitel XII indeholder udvalgets overvejelser om behandlingen og afgørelsen af sager om aktindsigt.

Efter den gældende lovs § 8, stk. 1, er reglerne om, hvilken myndighed der er kompetent til at træffe afgørelse i sådanne sager, og om adgangen til at påklage afgørelser herom fælles for begæringer efter lovens kapitel 1, henholdsvis kapitel 2. Udvalget har ikke fundet grundlag for at antage, at disse spørgsmål bør gøres til genstand for en afvigende regulering i partsoffentlighedsreglerne, og man har således forudsat, at bestemmelserne herom i lovudkastets § 12 med de fornødne lovtekniske justeringer vil kunne indarbejdes i en kommende forvaltningslovs regler om partsoffentlighed.

For at fremme behandlingen og afgørelsen af sager om offentlighed i forvaltningen har udvalget i sit lovudkast som § 13, stk. 2, indsat en ny bestemmelse, hvorefter den, der har indgivet en begæring om aktindsigt, dersom begæringen ikke er imødekommet eller afslået inden 10 dage efter at være modtaget af vedkommende myndighed, skal underrettes om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge. Udvalget har ikke overvejet, om en tilsvarende bestemmelse bør fastsættes for behandlingen af begæringer om partsoffentlighed, idet dette spørgsmål - foruden med spørgsmålet om fastsættelse af almindelige frister som led i forvaltningens sagsbehandling - har nær sammenhæng dels med udformningen af en kommende forvaltningslovs regler om forudgående partshøring dels med bestemmelsen i den gældende lovs § 11, som udvalget heller ikke har taget op til nærmere overvejelse.

Efter den gældende lovs § 10, stk. 4, har den, der er part i en sag, efter begæring krav på, at aktindsigten gennemføres i den form, at der udleveres afskrift eller fotokopi af sagens dokumenter, såfremt dette har betydning for den pågældendes mulighed for at varetage sine interesser, sml. den almindelige regel i lovens § 8, stk. 2, som i denne henseende

foreslås videreført som lovudkastets § 13, stk. 1. Udvalget har forudsat, at den hidtil gældende, noget videregående adgang for en sags parter til at forlange afskrift eller fotokopi af sagens dokumenter opretholdes.

I justitsministeriets bekendtgørelse nr. 453 af 10. november 1970 om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til loven om offentlighed i forvaltningen, er det i § 2, 1. pkt., bestemt, at der ikke opkræves betaling for det første eksemplar af en afskrift eller fotokopi, der udleveres til en part i den pågældende sag. Det er udvalgets opfattelse, at udlevering af afskrifter og fotokopier til parterne i en sag bør være gebyrfri i samme omfang som hidtil, jfr. bemærkningerne ovenfor i kapitel XII side 334.

13. Som anført ovenfor i betænkningens kapitel III side 74ff indeholder den gældende offentlighedslov ingen udtrykkelige bestemmelser, der begrænser adgangen for den - det være sig den, der er part i den pågældende sag, eller andre - der har modtaget oplysninger i medfør af loven, til at anvende, herunder offentliggøre, oplysningerne. Dette indebærer, at begrænsninger i så henseende kun gælder i det omfang, dette følger af anden lovgivning, navnlig bestemmelserne i straffelovens kapitel 27 om freds- og ærekrænkelser.

Arbejdsgruppen vedrørende adgang til aktindsigt i ansættelses- og forfremmelsessager har i sin rapport (nedenfor side 394f) bl. a. givet udtryk for, at den finder det af betydning, at der i loven indsættes en særlig bestemmelse, der i forhold til den, der har en videregående ret til aktindsigt end, hvad der følger af de almindelige regler om offentlighed i forvaltningen, begrænser adgangen til at udnytte oplysninger udleveret i henhold hertil, navnlig adgangen til at videregive sådanne oplysninger med henblik på offentliggørelse. Der peges i denne forbindelse på, at erfaringen viser, at der i modsat fald er en risiko for, at den af arbejdsgruppen foreslåede ubetingede ret for en ansættelsessags parter til at blive gjort bekendt med ansøgerlisten, se herom ovenfor under pkt. 5.c., vil blive misbrugt. Arbejdsgruppen har dog samtidig fremhævet, at spørgsmålet er af generel karakter, og den har derfor ikke ment at burde tage stilling til udformningen af eventuelle regler herom.

Det kan nævnes, at samme spørgsmål blev rejst på det i efteråret 1975 afholdte kursus for amtsjurister, hvor der fra flere sider blev givet udtryk for, »… at der kunne være anledning til at overveje en ordning som den, der i et vist omfang gælder efter den norske forvaltningslov, hvorefter der ved indrømmelse af partsoffentlighed i særlige tilfælde kan pålægges også privatpersoner en strafsanktioneret tavshedspligt,« jfr. den af Danmarks Forvaltningshøjskole udsendte beretning side 93 f.

Selvom erfaringerne i forbindelse med administrationen af den gældende lov næppe kan siges at have afdækket noget akut behov for gennemførelsen af generelle regler af den nævnte karakter, er udvalget enigt i, at spørgsmålet bør tages op til overvejelse. Da spørgsmålet imidlertid har nær sammenhæng med udformningen af en kommende forvaltningslovs regler om partsoffentlighed, skal udvalget indskrænke sig til at pege på den fremdragne problemstilling.

Kapitel XIV - Chapter XIV

Sammendrag på engelsk - Summary in English

(1) *Preface*

On the 27th February 1973, the Danish Minister of Justice set up a Committee to consider possible amendments to the existing provisions on public right of access to and party right of discovery of documents on administrative files, cf. the Public Access to Administrative Information Act 1970 (below sometimes referred to as the "Open Files Act")*. The Committee reported on the 21st June 1978 and was then composed as follows:

Mr *Niels Eilschou Holm,* Head of Division, Ministry of Justice, (Chairman).

Mrs *Ruth Christensen,* Head of Division, Prime Minister's Department.

Mr *Helge Jensen,* formerly Editor-in-Chief, representing the Danish Newspapers' Association.

Mr *Erling Krarup,* Deputy Director, National Association of Local Government Authorities in Denmark.

Mr *Carl John Nielsen,* Journalist, President of the Danish Journalists' Union.

Mrs *Jean Rørvig,* Head of Division, Department of Public Administration.

Mr *Erik Toftgaard,* Head of Section, Ministry of the Interior.

Mr *Niels Brock Ulrich,* Deputy Head of Division, Ministry of Social Affairs.

Mr *Peer Lorenzen,* Head of Section, Ministry of Justice, but recently appointed Secretary General in the Parliamentary Commissioner's *(Folketingets Ombudsmand)* Office, served as Secretary to the Committee.

Under its terms of reference, the Committee was allowed to invite specialists or parties particularly interested, as appropriate, to take part in its deliberations on specific questions, if convenient by setting up separate working parties. Accordingly, the Committee set up four such working parties, composed of members of the Committee and representatives of authorities and organizations particularly interested in questions to be dealt with: (i) Working Party on Problems of Access to Documents relating to Matters of Criminal Justice; (ii) Working Party on Problems of Access to Documents related to Matters of Appointment or Promotion of Public Servants; (iii) Working Party on Problems of Patients' Access to Documents produced in connection with their Treatment at Public Hospitals; and (iv) Working Party on specific Problems arising out of the Application of the Act to Local Government Authorities.

The Committee has concluded its work by preparing a draft Bill for a new Danish "Public Access to Administrative Information Act" (cf. below p. 372).

The below Parts of this exposition, numbered (2) to (13), summarize the corresponding Chapters of the Committee's Report, and are, in effect, a translation into English of Chapter I of the Report giving a brief, over-all exposition of the main points of the Committee's deliberations and proposals. Summary Parts (2) to (13) have been translated by Mr *Jesper Hven.*

(2) Chapter II of the Committee Report, dealing with the *development of* pertinent *Danish and foreign law,* is

*) An elaborate survey of the 1970 Act prepared by *N. Eilschou Holm* is included in *Donald C. Rowat* (ed.): Administrative Secrecy in Developed Countries (Columbia University Press, New York, and Macmillan, London, 1978) - French edition: Le Secret Administratif dans les Pays Développés (Editions Cujas, Paris, 1977). The legislative history of the Act is outlined in more detail in *N. Eilschou Holm:* "The Danish System of Open Files in Public Administration", *Scandinavian Studies in Law,* 1975, p. 155 *el seq.*

briefly introduced by mention of some of the principal points of the legislative history of the Public Access to Administrative Information Act.

In preparing its exposition, the Committee has taken as its starting-point the provision on review as set out in Section 13(5) of the existing Act, which aims at ensuring that amendments to the Act be considered when sufficient experience has been gained on the practical working of the open files scheme created by the Act.

The Committee points out that experience gained until today on *interpretation and construction* of the various provisions of the Act is fairly wide. The Tables of Cases given in the reports made by the Parliamentary Commissioner for the years 1955-76 refer to nearly a hundred cases on "access to files", and the Ministry of Justice reportedly has prepared about two hundred written opinions on interpretation of the Act. Also, judicial precedents and Danish legal literature have dealt with and given fairly detailed comments on the Act and its various provisions.

The various instances of clarification and construction of the rather vague provisions of the Act thus brought about through practice and otherwise, have not until now been gathered together and presented in a systematic, easily accessible form. For this reason, the Committee has found it particularly important to have a survey made of these matters.

In the opinion of the Committee, such a survey has been an indispensable condition for establishing a realistic basis for its considerations of how and to what extent proposals ought to be made for amendments to and clarification of the provisions of the Act, when it would come up for revision.

The very detailed descriptions of existing law consequently given in the introduction to each chapter of the Report will, in the opinion of the Committee, be of value also beyond the purposes of the Report.

The exposition of existing law will thus first of all be a guide for authorities and members of the general public on the scope of the Act until the date when amendments are enacted. But also after that date, the exposition may be accorded importance as a contribution to interpretation (i) of the provisions that will be carried over unamended, (ii) of such instances - relatively many are proposed by the Committee - where amendments will aim only at re-wording the Act so as to more precisely state the practice that has evolved. The detailed descriptions of existing law must, therefore, over the short as well as the long term, be expected to facilitate interpretation of the Act and thus to contribute to an acceleration of proceedings and decision-making in cases on access to administrative information.

To this must be added that a detailed survey of the practice that has evolved around the open files legislation seems without any doubt to be of interest in the context of departmental work, already undertaken within the Ministry of Justice, aimed at drafting a Bill for an Administrative Procedures Act, including in particular provisions on specific incapacity *(the rule against bias)*, on obligatory hearing of parties *(audi alteram partern)*, and on the giving of reasons for administrative decisions.*

So as to obtain a broader empirical basis for its considerations, the Committee has asked all government departments etc. to report on the *experience gained from practical application* of the provisions of the Act. Reprints of the questionnaire circulated by the Committee and of the responses received are presented as Appendix No. 10 to the Report.

In the opinion of the Committee, the responses received reveal first and foremost that the number of requests made for access to files, especially under the provisions of Part I of the Act, has been considerably smaller than what was expected at the time the Act came into force.

However, the Committee does not think the impact of the Open Files Act should be judged solely by the relatively

* For further particulars on departmental work, see *N. Eilschou Holm:* "Danish Report on 'Due Process' in Administrative Procedure", 8th FIDE Conference, Copenhagen 1978.

modest use made of the Act. It is pointed out that, for one thing, an assessment should take in also the consequences of the last few years' debates, namely the tendencies towards greater openness in public administrative matters and towards citizens' participation in such matters.

Chapter II of the Report concludes by mentioning foreign law and the discussions that the principle of freedom of access to public administrative files has occasioned in particular in the Nordic Council and in the Council of Europe.*

The Committee finds it desirable that the forthcoming revision of the law should be *based, not just on* experience gained under existing *Danish legislation* but *also on* the state of the *law in Norway and Sweden,* which should be examined in thorough comparative studies of a number of legal problems focusing on access to administrative information. This, says the Committee, will lead to the desirable result that the revision of Danish law can be formulated on the basis of experience gained thoughout the Scandinavian countries, and that consequently the solutions arrived at, will more likely prove to have lasting value. It is pointed out that open files legislation was one of the subjects that during discussions in the Nordic Council on extension of legislative co-operation was suggested as suitable for harmonization.

Accordingly, the separate chapters of the Report, after having described existing Danish law, go on to give fairly detailed information on the state of the law in Norway and Sweden.

(3) In *Chapter III* of the Report, the Committee considers the general delimitation of its terms of reference. A number of basic matters touching the *general scope of the existing Act* are here assessed for the purpose of the proposed revision of the Act.

(a) *"Right of Access to Documents" - "Freedom of Attendance at Meetings" - and other means of communicating information.*

The Public Access to Administrative Information Act 1970 applies only to authorities that are part of the public administration.

However, it is customary to point out that also the Folketing and the Courts of Law are subject to a publicity principle, cf. Sections 49 and 65 (1) of the Danish Constitution Act. This means that any individual citizen shall be entitled to be present at sessions of the Folketing and of the Courts; in other words, the principle is one of *"freedom of attendance at meetings".*

The freedom of information principle laid down by the Open Files Act is of a different kind. Its general rule is that any person ** shall be entitled upon request made to be apprised of "the documents of matters decided or in the process of being dealt with by public administrative bodies"; in other words, shall have a "right of access to files", that is to say: the principle enacted is that of *"right of access to documents".*

This latter formulation of the freedom of information principle and the limitation of the Act to apply solely to public administration is explained by the predominant feature of administrative work: it is almost always done in writing. Leaving out local government administration, preliminary oral proceedings conducted at a meeting are found as an ordinary part of procedures only in special fields of administration. And other means of communicating information between administrative authorities and the general public, to the extent that such means may at all be considered as suitable for statutory regulation, present problems so greatly different from those met with in regulation of access to files, that any attempt at formulation of generally applicable rules must seem inexpedient.

* As to the latter, see Yearbook of the European Convention on Human Rights 1975 at p. 74, and Proceedings of the Colloquy of the Council of Europe on Freedom of Information and the Duty for the Public Authorities to make available Information (Strasbourg 1977).

** Where appropriate, "person" shall for the purpose of this summary be taken to include any legal entity (such as companies, etc.).

In the light hereof, the Committee finds that the limitation of the existing Act, to apply to access to files only, ought to be maintained. It is a prerequisite for preserving the principal character of the existing Act: that of a general regulation of freedom of information as applicable to public administration, basically aiming at all branches of public administration as well as at all activities of that administration.

However, this conception is based on the technicalities of law-making. The Committee therefore recommends here and in other contexts, that other possible means of communicating information, including the rules on attendance at meetings, be further developed, and the Committee draws attention to the basis for such considerations found in the *Local Government (Citizens' Participation) Report*, No. 798/1977, submitted by a working party under the Ministry of the Interior.

(b) *Open Files - the Principal Statutory Rule.*

One aspect of the existing Act against which criticism has been levied is that it does not define with sufficient precision the extent to which access to files shall be allowed. This lack of precision often makes it difficult for persons seeking access to files to assess beforehand whether or not their requests may be rejected, and afterwards to judge the legality of a rejection. Also authorities may find it difficult to apply the provisions of the Act.

The Committee points out that these difficulties are caused to some degree by the principal rule around which the existing Act has been formulated, namely, "that any person shall be entitled upon request made to be apprised of the documents of matters decided or being considered by public administrative bodies" (Section 1 of the Act). A number of exceptions from this principal rule are provided by the Act, and in many fields of administration the incidence of these exceptions makes refusal of access the general rule rather than the exception. It is pointed out that a scheme much easier to apply by members of the public and by authorities alike, would be one in which file accessibility were defined in positive terms by enumerating the types of matters and documents that would be accessible for inspection.

But the Committee has not seen fit to endorse such a solution.

In the opinion of the Committee it is of paramount importance, for the work towards creating greater openness in public administration, that legislation should uphold as the general rule the principle of public right of access in this field. An amendment as the one suggested above - founded on the legal presumption that file accessibility in principle does not or should not apply to documents received or issued by administrative authorities - would therefore, in relation to the existing Act, be a clearly retrogressive step, and might well be feared to result in less extensive application in practice of the open files doctrine.

On the basis of experience gained during administration of the existing Act, the Committee finds it possible now to formulate the basic rules in such manner that the difficulties hitherto met with should be reduced considerably. Reference is here made *inter alia* to the Committee deliberations reported in Chapter VIII of the Report (see under (8) below) on general principles relating to the formulation of statutory provisions on exceptions, and also on supplementary regulation by means of ministerial orders. (See also below under (3) (c) and (12) on publicising of decisions and opinions illustrating application of the Act).

(c) *Access to Files beyond the Scope of the Act - "Sur-Publicity".*

The existing Act regulates exclusively the extent to which the administration is under obligation to grant access to files, and it is common ground that the Open Files Act does not deny an administrative authority a discretionary right to pass on information to a greater extent, and in other manner or form, than prescribed by the Act. However, the right to give information beyond the scope of the Act - so-called "*Sur-Publicity*" - is

subject to the limitations resulting from the general and specific statutory rules on secrecy applicable to any person holding public office or performing public duties.

In the opinion of the Committee there is no doubt that also in future the provisions of the Open Files Act should in this respect be of the nature of a minimum rule, and the Committee emphasizes how important it is that the authorities do not, when applying these provisions, think of the Act as an exhaustive set of regulations beyond the scope of which access to files should not be granted. The Committee finds it most desirable that the authorities, upon receipt of a request for inspection of files, do not limit themselves to finding out if the request may be rejected under the provisions of the Act but that they apply a more liberal assessment to the necessity of secrecy in the matter before them.

So as to more clearly express the basic nature of this legislation as being that of a set of minimum regulations, the Committee has in the heading of Chapters II and III of the draft Bill and in the various provisions of the Bill preferred to use words connoting *"access* to files *as of right"* - instead of the phrase used in the existing Act, which may be rendered as meaning "*facility offered* to be given information".

The Committee goes on to give *three typical examples of sur-publicity of particular practical importance.*

The first example refers to the Danish traditional practice that allows members of the general public and in particular representatives of the news media to request from and be given by authorities over the telephone *oral information on matters pending or decided.* The Committee says that this means of communicating information between the authorities and the news media is a valuable supplement to the provisions of the Open Files Act and therefore should be maintained, irrespective of the enactment of the draft Bill. It is said that, because of the facilities offered by the Act for checking of the correctness of information given, the Act has helped to add to, rather than to reduce, the practical importance of such informal arrangements.

The second example of sur-publicity is requests for the *lending of files for use in academic research* or similar cases. The Committee recommends that uniform guidelines for dealing with and deciding on such requests be given, but does not find the matter to be suitable for regulation within the framework of the open files legislation, except to the extent provided for by Section 9 of the existing Act, which section it is proposed to retain as *Section 3(2) of the draft Bill.*

Thirdly, the Committee subscribes to the general desire that the general public should be given better facilities than hitherto for acquainting themselves with administrative precedents affecting future practice. But also this problem is found by the Committee not to be suitable for regulation within the framework of the open files legislation. The Committee finds that upon revision of the Act, an arrangement should be made to ensure publication of important decisions made on the application of the Open Files Act and of Ministry of Justice opinions given on interpretation of the Act.

(d) *Exchange of Information Between Authorities.*

The existing Open Files Act has no special provision on the right or duty of administrative authorities to make available to other administrative authorities any documentary information asked for. In the opinion of the Committee, any express provision regulating this matter should, if desired, be included in a revision of the statutory rules on secrecy applicable to persons holding public office or performing public duties. Therefore, the Committee has not inquired further into this matter but refers the reader to the exposition of existing law given by the Ministry of Justice in a reply to a question put by the Folketing Law Committee relating to legislation on electronic registration of data. The reply is included in the Report as Appendix 11.

(e) *How Information Received under the Open Files Act May Be Used.*

The Open Files Act does not regulate the manner in which information given under the provisions of the Act may be

utilized by the person requesting such information or by others to whom that information may be passed on. The main idea behind the open files scheme is of course that publication of material received shall be allowed. The silence of the Act on this point means that the right of publication shall be limited only as provided by other legislation.

The most important instances of such limitation are found in the Civil Penal Code, in particular in its provisions on *defamation and on protection of privacy.* However, as far as the Committee is aware, no attempt at charging criminal liability or claiming liability in damages has been made in practice where there has been an allegation of unwarranted publication of information procured under the provisions of the Open Files Act.

We are reminded by the Committee that the former Publicity Commission as well as the Folketing, when dealing with the Open Files Bill, considered whether implementation of the administrative open files principle ought to be accompanied by an *extension of responsibility of the news media* including radio and TV, in particular with a view to ensuring that dissemination of information received be effected in an objective and loyal manner, cf. Section 1017 of the Administration of Justice Act and Section 129(a) of the Civil Penal Code. However, in the opinion of the Committee, neither the experience gained under the existing Act nor the amendments to that Act proposed by the Committee, is *eo ipso* sufficient reason for renewed consideration of the problem here referred to.

A different limitation of the right to utilize material procured under the Open Files Act may result from the provisions of the Copyright Act. Since practice has also in other connections given rise to queries on *the relationship between the Open Files Act and the Copyright Act,* the Committee has asked the Ministry of Cultural Affairs, which has charge of copyright legislation, to prepare a Note on this question.

In its Note (included in the Report as Appendix 12), the Ministry of Cultural Affairs suggests that, on the occasion of revision of either the Open Files Act or the Copyright Act, whichever happens first, consideration should be given to the possible adding of a new provision to the Copyright Act on the lines of the provision included in the Swedish Copyright Act when this was amended in 1973. This provision expressly states that copyright protection does not constitute a bar to the granting of access to files under the open files legislation. However, the Ministry of Cultural Affairs says that there is some need for emphasizing that utilization of copyright-protected material made available under the Open Files Act shall be subject to the ordinary copyright provisions, and that therefore such material shall not, without more, be duplicated, published, exhibited, or otherwise brought to the notice of the general public.

The Committee subscribes to the proposed inclusion in the Copyright Act of an express provision on the open files rules, and it finds it desirable, if possible, to effect such inclusion concurrently with the revision of the Open Files Act.

(4) *Chapter IV* of the Report concerns the *delimitation in general of the scope of the Act.* Some fundamental aspects of the matter are given by way of introduction and then the chapter goes on to deal with the *distinction between authorities, institutions, etc. that are, respectively are not, subject to the provisions of the Open Files Act.*

(a) The Committee's Chief Points of View as to Principles - Delimitation under a Formal or a Substantive Criterion.

The Committee first points out that for the purpose of distinction in principle there are two different means of delimitation: The Act may be formulated either on the basis of a *formal criterion* - so that its provisions will apply only to documents received or issued by an administrative authority but then irrespective of what part of that authority's activity the documents relate to; or it may be formulated on the basis of a *substantive criterion* - so that right of access is authorized by the Act only in respect of documents produced in connection with performance of "administra-

tive activity" but then irrespective of whether this activity is performed by an administrative authority, by a court of law or some other public authority, or perhaps by a private company or institution on behalf of the public administration.

However, the two criteria outlined above are not necessarily strict alternatives, as they may be combined in various ways in the further, detailed delimitation of the field of application of the Act. Existing law is a good point in case.

Administrative practice under existing law has grown up under a formal criterion. The right of access to files is offered by the Act only in respect of documents received or issued by an administrative authority while on the other hand the right of access comprises all the activities performed by authorities, institutions, etc. that may be classified as "public administrative bodies".

The latter element of this fundamental basis has, however, been considerably modified in 1975 by a judgment pronounced by the Supreme Court on the right of access to hospital case records, as, in the grounds given for its judgment, the Court accepts the presumption that the Open Files Act authorizes access to files only in respect of documents produced in connection with the processing by an administrative authority of "cases in the ordinary sense of that word". After this Supreme Court judgment, which is reported in the Danish Law Weekly *(Ugeskrift for Retsvæsen)* 1975, p. 763, the delimitation of the field of application of the existing Act must now be said to rest on a combination of a formal and a substantive criterion: the right of access to files applies only in relation to authorities, institutions, etc. that may be classified as public administrative bodies (formal criterion) - and only in relation to documents received or issued by such authorities, etc. in connection with the processing of "cases in the ordinary sense of that word" (substantive criterion).

On the basis of a study of existing law and of the experience gained in Norway and Sweden, the Committee finds that undoubtedly the clearest delimitation of the field of application of the open files principle is obtained by - as in the existing Act - taking as the starting-point a formal criterion, i.e. by authorizing access only to documents received or issued by an administrative authority.

The Committee has, however, given consideration to possible modifications in two respects of this delimitation in principle of the field application of the Act: -

First, one may ask if the field of application of the Act ought not to *be extended* so as to also comprise documents produced in connection with the activities of the Courts of Law, the Folketing Agencies, and private institutions, where such activities according to their nature can be conceived of as similar to those generally performed by administrative authorities.

The Committee thinks that this question must be answered in the negative, and finds support in particular in the case of the Danish Parliamentary Commissioner Act, which was originally to some extent based on a corresponding (wide) delimitation of the oversight competency of the Ombudsman, in that deputy judges in their administrative capacity were subject to the oversight of the Ombudsman, and the relevant provisions were, because of the resulting uncertainty, repealed when the Act was amended in 1959.

Also, it is emphasized that the activities of the Courts of Law and of the Folketing Agencies are already by other means ensured publicity to a great extent (see under (3) above: Freedom of Attendance at Meetings). Any further improvement in this respect, if required, should in the opinion of the Committee be implemented through amendments to the special rules applying to these bodies, rather than by an extension of the field of application of the Open Files Act, where substantial practical difficulties might be expected to ensue.

Finally, in the opinion of the Committee it may be desirable to consider if the delimitation between authorities, institutions, etc. that under the prevailing practice are, respectively are not, subject to the existing Act can in all respects be accepted as satisfactory. For a detailed

assessment of this last-mentioned matter, see under (b) below.

Second, one may ask if the *modification* of the field of application of the existing Act brought about by the 1975 Supreme Court judgment referred to above, as a result of which the right of access to files applies only to documents produced in connection with the processing by an administrative authority of "*cases in the ordinary sense of that word",* ought to remain the law.

Also this question draws a negative answer. It is stated that such (negative) delimitation of the field of application of the Act, based on a conception not specifically defined, may lead to considerable practical uncertainty as to the substantive scope of the Act. To the extent that a clear need is found for all documents belonging to certain types of cases to be excepted from the right of access, .the Committee finds that such exceptions should be laid down in special provisions to that effect, stating expressly and as far as possible precisely what types of cases should be excepted. Committee deliberations on this matter are reported in Chapter V (see under (5) below).

Reference is made also to the provisions of *Sections 1(1) and 4(1) of the draft Bill.*

(b) *The Detailed Delimitation of Authorities and Institutions etc. Considered to be, respectively not to be, Subject to the Provisions of the Open Files Act.*

On the basis of a detailed study of the practice that has evolved in respect of delimitation relative to (i) the Folketing and its institutions (in particular the Parliamentary Commissioner, the Parliamentary State Auditors, and the true and quasi committees of the Folketing), (ii) the Courts of Law, (iii) institutions organized under private law rules (including State and Municipal companies and proprietary trust institutions), and (iv) foreign authorities and international organizations - the Committee has formed the opinion that generally speaking the delimitation of the field of application of the Act has operated to satisfaction.

On a few points, however, the scope of the Act may give cause for further consideration.

As to *delimitation of institutions organized under private law rules,* the Committee proposes insertion in the Act of a provision empowering the Minister concerned to order that such institutions shall be subject to the open files principle where the activities of such institutions are deemed to give sufficient cause therefor (i.e. where such institutions have been given power to make binding decisions), or where their expenses are covered by public funds to a certain extent, cf. *Section 1(2) of the draft Bill.* The purpose of such provision, applicable on certain conditions also to an enterprise operating as a company, is (i) to constitute the basis for authoritative establishing of the scope of the Act where doubt may arise, and (ii) to authorize any extension of the scope of the Act where less dogmatic considerations may find reasonable ground for so doing. The proposed provision will thus to a great extent meet the wishes expressed from time to time for inclusion under the open files principle of at least certain types of such institutions.

The Committee does not find any need for inserting a special exemption clause for *public administration agencies operating commercially;* neither does it think fit to propose that the Open Files Act be extended so as to comprise the Parliamentary Commissioner.

(5) In *Chapter V* of the Report, the Committee considers // *certain types of cases ought to be generally exempt from application of the Open Files Act.*

In Chapter IV of the Report (cf. under (4) above), the Committee has expressed the opinion that in principle delimitation of the general field of application of the open files principle, as is the case also under the existing Act, should be based on a formal criterion: the Act ought basically to apply to all documents received or issued by an administrative authority, irrespective of what part of its activities the documents relate to.

The Committee is well aware that certain types of cases may need to be kept outside the provisions of the Act, but any such exemption will have to be express and as far as possible precisely formulated. Further, such exemptions will be acceptable only if release of the greater number of documents related to the type of cases in question may be expected to be refused on the merits of each case when the provisions on exempt categories of information (cf. Section 11 of the draft Bill, and Section 2 of the existing Act) are applied. For the sake of clarity of the Act, provisions exempting certain types of cases (as first above referred to) should be included in the very text of the Act only where they relate to "across-the-board" subjects of fairly great importance; whereas any more particular need for exemption should, as hitherto, be left in the hands of the executive under a power as that given in Section 2(4) of the existing Act.

On the basis of these considerations of principles, the Committee has in this chapter assessed to what extent the types of cases generally excepted under the existing Act should be excepted also in future, and, on the bases of experience gained so far from practical application of the Act and of the experience gained in Norway and Sweden, the Committee has considered if any need should exist for proposing exception of further types of cases.

(a) *Cases Relating to Criminal Justice, cf Section 6(1) of the Existing Act.*

In its terms of reference, the Committee is expressly requested to consider if the general exception of cases related to criminal justice should be retained, and the Committee has set up a separate working party to deal with this problem. The recommendations submitted by the working party are in their entirety endorsed by the Committee.

Accordingly, it is proposed to retain the existing exceptions (relating to criminal justice) from *public* access to files, cf. *Section 2(1) of the draft Bill.* Also, it is proposed, as an extension relative to Section 2 of the existing Act, to create powers to exempt certain documents on the merits of the case where grounds are found in particular considerations of criminal justice, cf. *Section 11(2) para. 3.*

It is proposed to widen to some extent the right of access to files granted any person who is a party to criminal proceedings.

(b) *Cases of Appointment or Promotion of Public Servants, cf Section 6(1) of the Existing Act.*

The terms of reference of the Committee also expressly request the Committee to consider the extent to which the Open Files Act ought to be applicable to cases of appointment or promotion of public servants, and the Committee has (as under (a) above), set up a separate working party to deal with this problem. The recommendations submitted by this working party are in their entirety endorsed by the Committee.

Accordingly, it is proposed that cases on appointment or promotion of public servants shall as hitherto in principle be exempt from *public* access to files, cf. *Section 2(1) of the draft Bill,* but at the same time it is proposed that in future the main rule shall be for any person to be entitled to be apprised of a list of applicants stating the most important of their factual data *(List of Applicants),* cf. *Section 7 of the draft Bill.*

(c) *Actual Administrative Activity, (Non-decision-making), cf Supreme Court Judgment 1975.*

The 1975 Supreme Court judgment reported in the Danish Law Weekly (UfR 1975, p. 763) (cf. this Summary p. 350) admittedly concerns only medical treatment of patients, but in its general grounds it is held that the existing Act applies only to documents produced in connection with "cases in the ordinary sense of that word". Therefore, the Committee has considered if the existing Act should contain a provision limiting its application to cases in which a legally binding decision has to be made (*"Decision Cases").*

It is here pointed out that the Committee, though reluctantly, must admit that the implementation of the principle of public right of access to administra-

tive files (the "Open Files" principle) and the principle of right of discovery vested in parties to administrative proceedings (the "Party Right of Discovery" principle), for one thing because of the traditionally more informal (and less "document-encumbered") procedure typical of cases where decision-making is not of the essence, creates special difficulties, and that in practice these have not been lessened by the great many provisions of the Act that are chiefly phrased for the purpose of Decision Cases.

However, the Committee does not find that the above circumstances are of a nature that may reasonably motivate a proposal for cases relating to exercise of actual administrative activity (non-decision-making) to be excluded from the field of application of the Act. The Committee emphasizes in particular that the general philosophy underlying the enacting first of the Party Right of Discovery Act and later of the Open Files Act cannot be cited in support of such exclusion, but that in principle those grounds with equal force motivate the inclusion under the open files principle of all administrative activities.

In the opinion of the Committee, the problems caused by the Open Files Act in respect of non-decision cases may essentially be resolved by more appropriate and expedient formulation of the various provisions of the Act. The Committee first draws attention to its proposal (dealt with in Chapter VII of the Report) for the Minister concerned to be empowered to grant exemptions from the rule on recording and extracting of concrete, factual data *(Section 8 of the draft Bill),* and second to its proposal (dealt with in Chapter IX of the Report) for modified formulation of the provisions on exclusion of an authority's internal case material *(Section 9 of the draft Bill).*

While thus the Committee does not see fit to recommend a general exemption from the application of the Act of documents produced in connection with actual administrative activity (non-decision-making), it has considered any possible need for excepting certain types of cases within this field.

Provisions specifically excepting matters related to treatment of patients and clients ?

The question of a possible exemption clause for documents produced in connection with the treatment of a patient at a public hospital has been dealt with by a working party set up by the Committee to consider the special problems relating to the right of patients to be apprised of the contents of their case records.

In accordance with the recommendation submitted by the above working party, the Committee has not found that it ought to propose the insertion of a special exemption clause for cases relating to treatment of patients or clients. However, it is pointed out that this problem is essentially of practical importance only in relation to the rules on party right of discovery, as the general exemption clauses contained in the Act for the protection of privacy will, in any circumstance, mean that the rules on general public access will almost never apply to such cases.

Provisions specifically excepting registration by public authorities?

The recent legislation on registers kept by public authorities, containing, *inter alia,* provisions on the right of persons registered and of others to be apprised of the contents of registered data, makes it necessary to ensure that the field of application of the Open Files Act be formulated in a manner that will avoid any conflict between the provisions of the two sets of statutory rules and also ensure that no gap between them will unintentionally be left uncovered.

The Committee finds that in principle the Open Files Act ought to apply (i) to items entered in such registers as are not covered by the 1978 Act on electronic registration of data and (ii) to corresponding manual registration for which otherwise no special rules are laid down on the right of persons registered and of others to be apprised of the data registered.

The 1978 Act above referred to applies basically only to electronic data processing, cf. Section 3 of that Act. In

the opinion of the Committee, the Open Files Act should therefore be made to apply to entries in *registers operated manually* by administrative authorities. It should be noted that the Committee (in Chapter X of the Report) proposes insertion in the Open Files Act of a general provision to the effect that any individual citizen whose personal circumstances are referred to or commented on in a document received or issued by an administrative authority shall be entitled to be apprised of such references or comments to the same extent as parties to a case, cf. *Section 11(4) of the draft Bill.* This provision serves to ensure, among other things, that the rules on a registered person's access to data on his circumstances kept in a register operated for or by an administrative authority will in principle be the same irrespective of registration made by manual or EDP means, cf. Section 13 of the 1978 Act above referred to.

The 1978 Act (above) does not comprise all EDP registers operated for an administrative authority but only such registers as contain information related to individual citizens. Consequently, in accordance with the theories of the Committee, the Open Files Act should, in addition to entries in manually operated registers, also comprise entries in EDP registers that do not contain personal data. But that conclusion the Committee does not see fit to draw.

On the one hand, it must be admitted that the practical implementation of an immediate right of discovery of entries in EDP registers causes special, mostly technical problems. But as an extension of the Open Files Act to apply also to administrative authorities' non-personal EDP registers will hardly be of much practical interest, the Committee has not seen fit to submit any proposal to that effect.

On the other hand, there is one group of EDP registers kept for administrative authorities that in the somewhat longer term must be expected to be of increasing importance in practice, and which it, for the purpose of implementation of the Open Files Act, must be considered necessary to include in the fairly extensive provisions of this Act on rights of others than the person registered to request discovery of registered data. This is where journals kept for day-to-day recording of incoming and outgoing mail are operated by EDP. The Committee proposes insertion of an express provision to the effect that the Open Files Act shall not apply to entries made in registers or other systematic lists *other than journals* and similar indexes where electronic data processing is used. See *Section 5(2) of the draft Bill.*

Provisions specifically exempting commercial activities of administrative authorities ?

On the basis of Ministry of Finance Order No. 159, 25th March 1974, according to which cases on purchase agreements entered into by central government authorities shall, under Section 2(4) of the Open Files Act, be generally exempt from disclosure to the public, the Committee has finally considered if cases relating to the carrying on of commercial activities ought generally to be kept outside the field of application of the Act. In the opinion of the Committee, this question must be answered in the negative, as the need for exception in this area must be deemed to be met satisfactorily by exemption clauses corresponding to Section 2(2) para. 3, cf. Section 2(4) of the existing Act.

(d) *Cases Relating to Legislation, cf. Section 6(2) of the Existing Act.*

Section 6(2) of the existing Act contains an exception in the nature of a condition precedent, in that requests for access to files on cases relating to legislative action shall be granted only when the bill in question has been tabled in the Folketing. The Committee is convinced that the grounds motivating this provision necessitate its retention in the revised act. Therefore, it confines itself to proposing, for editorial reasons, a rewording of the provision so as to more clearly state that discovery of documents relating to an instance of new legislation shall be allowed only if and when the bill in question is tabled in the Folketing. See *Section 2(2) of the draft Bill.*

(e) *Other Exceptions and Relations.*

There are no further proposals for insertion of exemption clauses dealing with entire categories of cases, but it is assumed by the Committee that provisions corresponding to those of Section 2(4) (on power to make such exceptions by Ministerial Order), of Section 13(4) (on relation to other statutes), and of Section 14 (on relation to the Faeroe Islands), all of the existing Act, are retained. See the corresponding *Sections 3(1), 14(4), and 15 of the draft Bill.*

Reference is made to Chapter XI (see under (11) below), dealing with Section 7 of the existing Act, under which certain statutory provisions on duty of secrecy applying to persons holding public office or performing public duties result in limitation of the right of access to files provided by the Open Files Act.

(6) *Chapter VI* of the Report deals with the *qualifications required of any person requesting disclosure, for him to be allowed to utilize the facilities offered by the Act.*

The only provision of the existing Act dealing with this question is contained in Section 1(2), under which any request for access to files shall "specify the case, the documents of which the person concerned wants to be apprised of. This provision has often been referred to as the reason for the main criticism of the existing Act - and as the reason why representatives of the news media generally seem not to have made much use of the Act - namely, that the Act allows disclosure only of documents or cases the existence of which is already known to the person making the request but does not - as is the case in Sweden and Norway - offer the facility of current inspection of incoming mail.

The main considerations reported in Chapter VI deal with the criticism referred to above, i.e. they deal with the possible implementation of a more efficient open files principle, one that would allow - as in the other Nordic countries - the general public to be kept informed through the news media of cases at any time submitted to administrative authorities. The Committee finds that in principle it is desirable, in connection with revision of the law, to try to draft rules that will, better than the existing scheme, permit the requisite search for information. But the Committee also points out that any novel scheme to that effect must be formulated with special regard to essential administrative counter-considerations, in particular that of avoiding additional formalizing of administrative procedures, which would substantially affect financial and staffing problems, and general structures.

Keeping in mind this basic concept, the Committee has assessed in detail the various model solutions that seem feasible, namely: (i) a scheme under which incoming mail is made available for inspection every day (as in the Swedish Government Departments); (ii) a scheme under which everybody is offered the fight of inspection of journals kept by the authorities; and (iii) a scheme under which members of the public are offered (as in the other Nordic countries) the right of inspecting lists of the documents received by any relevant administrative authority on any particular day (the *"Mail List Scheme").*

This assessment has induced the Committee to propose that an effort be made at establishing, in connection with revision of the Open Files Act, a Mail List Scheme (as above) but only to the extent that such scheme may be expected to be taken advantage of by the general public, including in particular representatives of the news media. According to the Committee's proposal, pilot schemes should be established, applying to a few select authorities within central government administration, chosen in consultation with the news media organizations. The news media representatives on the Committee have indicated, as their tentative opinion, that such pilot scheme should conceivably comprise at least four Ministries, and they have submitted a list of Ministries that they find will best suit their purposes: - Ministry of Social Welfare; Ministry of the Environment; Ministry of Education; Ministry of Labour; Ministry of the Interior; Ministry of Justice; Ministry of Public Works; and the Ministry of Cultural Af-

fairs. For details, see *Section 6 of the draft Bill.*

In respect of local government administrations, the Committee points to the great differences found in existing routines of registration and indexing of incoming and outgoing mail. Registration systems vary; mode of execution varies - not only from one local administration to another but also between branches of administration of any one local government. For these reasons, Committee members are agreed that as yet the requisite administrative machinery does not exist for introduction of a Mail List Scheme in local government administration.

Within local government, however, better means of providing for extended search for information may well be realized in other ways than those outlined above with a view to central government administration. It should be noted that the *Local Government (Citizens' Participation) Report,* referred to at page 347 of this Summary, contains a proposal for *extension of the facilities for disclosure of agendas and records of decisions of local government councils.* That proposal was made law by Statute No. 695, 21st December 1977. In a way, the passing of these provisions offer the news media equally expedient information search facilities as does a Mail List Scheme. Apart from the above comment, the Committee finds that it should not commit itself on the points of view expressed by that report. The Committee emphasizes, however, that the report is an illustration of the fact that problems as to how, if at all, extended information search facilities in respect of local government should be provided, cannot be conclusively resolved within the framework of the Open Files Committee's work, but must be assessed in a wider context including crucial problems related to legislation on local government administration.

Nevertheless, the Committee does not find sufficient ground to exclude beforehand, that introduction of a Mail List Scheme to local government administration may over a period of years at least to some extent prove to be a practicable and expedient information search facility, e.g. in relation to specific local government administrations or branches thereof. For this reason, local governments are not excluded from the proposed provision (Section 6 of the draft Bill) on ministerial power to order preparation of daily mail lists, but the power to do so, in relation to local government administrations, is proposed to be vested in the Minister of the Interior.

Apart from this principal problem Chapter VI deals also with various more secondary questions concerning the possible need for any person requesting disclosure to meet certain requirements, to be allowed to utilize the open files scheme. The questions are put whether a person requesting disclosure should be required to be a Danish citizen or at least to be resident in Denmark, and whether a request for disclosure should be required to be made in any particular form. In accordance with what is implied by the existing Act, the Committee gives negative answers to both these questions.

Also, the Committee does not see any need neither for any particular minimum age limit for persons requesting disclosure, nor, as did the former Publicity Commission in its proposals, for rejection of disclosure requests to be statute authorised when manifestly frivolous. The non-existence of express provisions on these points has not given rise to practical difficulties, and in the opinion of the Committee, no express statutory provision is required for dealing with any clear instance of abuse.

(7) *Chapter VII* of the Report deals with the subject matter of disclosure, in other words: *what it is that the law entitles one to be apprised of*

(a) *The Concept of a Document.*

The subject matter of disclosure is in the existing Act called merely "documents", without any attempt at defining the word. As is seen from the description of existing law, this word has been taken to have a fairly wide sense. Thus, apart from written sheets of paper, it comprises other (tangible) material of a case (e.g. drawings, maps, charts, and photographs), and in principle other items

used in substitution for written sheets and other case material, for one thing at any rate: tape recordings.

The concept of "documents" arrived at in the practice under the existing Act is found by the Committee to have worked satisfactorily, so much so that no clarification of its scope is thought to be needed on the occasion of revision of the law. However, there is one point on which doubt has been raised in practice, and where clarification ought to be proposed. This is where information is stored by means of electronic data processing equipment. As already said, the Committee proposes insertion of a new provision to the effect that entries made in registers or other systematic lists where EDP is used, shall not be deemed to be "documents" within the meaning of the Open Files Act *(see Section 5(2) of the draft Bill).* Reference is made also to the observations given under *(5)* above, on the relations between the Open Files Act and the 1978 Act on electronic registration of data.

The right of access under the existing Act does not apply to just any document (in the sense given above) that is or has been in the possession of an authority. To fall under the Act, *a document must be of the nature of case material.* The Act does not apply to documents handed in for safe keeping or transmission, etc., or for the purpose of technical processing, such as stamping or authentication, etc.

Also, the Open Files Act is not found to hinder the sorting out of case material as part of a general scrapping process or in particular instances where obviously a document has been sent forward by mistake and therefore should not be subject to disclosure. The Committee finds that in the instances here mentioned, there is no need for any particular express regulation, but the existing state of the law is presumed to be kept broadly unchanged in the review of the Act. This applies also to the problem of what documents shall be subject to disclosure when in a request the desire is expressed to be apprised, not of any specific document but of all documents touching a specified matter.

(b) *The Duty to Make Notes and Extracts on Concrete Factual Information of Material Importance.*

In principle the Open Files Act authorizes access only to documents already in existence. Normally, the authorities are under no duty to prepare any special material to accommodate the general public or parties to a case where they want information on any matter pending or decided.

In the existing Act, this principle is subject only to the limitation contained in Section 4 of the Act, which provides that "where an authority is given oral information of material importance to decision-making in any matter, notes shall be made thereof in such manner that the information can be disclosed in accordance with the provisions of this Act".

Writers on law in particular and - at least to some degree - practice have expanded the scope of this provision far beyond the immediate bounds of its wording. The provision is assumed to order the authorities to make notes not only of factual information of material importance to decision-making handed in from outside *{"The Duty to Make Notes")* - it is assumed also to give anyone requesting disclosure a right in principle to be apprised of all such concrete factual information of material importance as is found solely in that part of written material (for decision-making) which is generally exempt from disclosure, in particular internal case material, so that in an actual case extracts will have to be made thereof reproducing the contents of the information in question *("The Duty to Make Extracts").*

In the opinion of the Committee, the revision of existing law should define more precisely the scope of Section 4 of the existing Act, so that its wording will better reflect today's practice re the extent of the duty to make notes. Also, the Committee does not doubt that the so-called "Duty to Make Extracts" should be separately and expressly regulated in the very text of the Act.

The Duty to Make Notes.

The Committee finds that the duty to make notes should, also in future, apply only to factual information of material importance, as opposed to assessments or statements of policy or attitudes. It should, however, be made clear that "factual information" shall mean information on evidentiary matter forming the basis of a case or information otherwise procured for clarification of the facts of a case.

Also, it is proposed to expressly provide that the duty to make notes shall apply not only to oral information given from outside but also to information procured in any like manner (e.g. by a survey).

Finally, the Committee finds that in principle the duty to make notes should apply to all categories of cases falling under the Act, but that the draft Bill should empower the Minister by order to exempt non-decision-making administrative activity, cf. in this respect para. (5)(c) above. (Summary page 352).

Cf. also *Section 8 of the draft Bill.*

The Duty to Make Extracts.

As to this duty, the Committee finds that right of access to files should exist in respect of all information held on the particular facts of a case, irrespective of how the authority has obtained that information, and irrespective of where in the case material it is to be found. Limitations to the right of access to such information should be acceptable only to the extent they can be founded on the contents of the information, i.e. limitation should be feasible only where authorized by provisions corresponding to those found in Sections 2 and 10 of the existing Act. To the extent that such information is contained solely in documents that otherwise, because of their nature, are generally excepted from the right of access (as for example internal case material, correspondence with experts, minutes of Cabinet meetings, documents dating from before the commencement of the Act, etc.), such information ought therefore to be extracted. However, the duty to make extracts should, like the duty to make notes, apply only to information held to be of material importance.

Because of the technicalities of statute drafting, provision on the duty to make extracts, framed on the lines referred to above, have been inserted in each of the sections that except certain types of documents from the right of access to files.. See in this respect *Section 9(2) cf. (1) para. 2; Section 10(2), and Section 14(2) of the draft Bill.*

(c) Retrospective Applicability of the Act - Documents dating from before the 1st January, 1971.

Under Section 13(2) of the existing Act, the provisions of the Act do not apply to documents received or issued by an authority prior to the commencement of the Act, viz. the 1st January 1971. It is recommended that this provision be retained, however with a proviso added to the effect that also in the case of such documents there shall be a duty, where circumstances so require, to make extracts of concrete factual information of material importance. See *Section 14(2) of the draft Bill.*

(8) *Chapter VII1 of the Report* deals with some *fundamental aspects of how, because of drafting techniques, exceptions from the open files principle* ***should*** *be framed.*

In the considerations that led to the passing of the Danish and Norwegian Open Files Acts, and also in the relevant considerations on law reform in Sweden, extending over the last ten years or so, one of the central, fundamental questions is: whether the exemption clauses of the Act should chiefly be drafted as a detailed *enumeration* of the types of documents and cases that would generally be exempt from disclosure (a case in point is Section 5 of the existing Act); or: if one should prefer instead a relatively brief, abstract statement of the various reasons on the basis of which, in any particular case, rejection of a request for disclosure may be deemed appropiate (Sections 2 and 10 of the existing Act are examples of such *normative provisions on exempt categories of information).*

On the face of it, choosing between these alternatives of drafting technique may seem easy.

Any statute containing a detailed and exhaustive enumeration of documents exempt from disclosure is much the easier to handle by the authorities, as there is no need for continually making up one's mind on often complicated discretionary matters ceaselessly calling for a solution - as would be the situation if the possibility of exemption depended instead on assessment, in each particular case, of contradictory considerations. An enumerative arrangement, it seems, would also be preferable to the general public; it will normally permit a person requesting disclosure to obtain a decision forthwith, and it offers better chances for the public to judge beforehand what documents are subject to disclosure.

However, a detailed enumeration of exempt documents in the very text of the statute is extremely difficult to accomplish without thorough knowledge of the effects of the open files principle within the various fields of administrative responsibility, and in respect of drafting, enumeration is a much more exacting job than the framing of normative exemption clauses. Provisions of the latter type are indeed formulated with a view to follow-up adjustment as required in any particular situation.

Further, the difficulty of foreseeing all the individual instances in which a document ought to be exempt from disclosure involves the obvious risk that the number of instances enumerated be set higher than would be warrantable through exercise of discretion in the various particular cases. This risk will of course be the more pronounced the weaker the basis of concrete experience is, round which the provisions are framed. Contrariwise, a situation is no doubt conceivable in which documents that according to -their contents and function ought to be kept secret, are, because of failing foresight, not included in the "exhaustive" enumeration. Finally, Swedish experience indicates that an enumeration of exempt documents will easily become so complex that authorities and general public alike will have difficulty in using the system. And the system will inevitably be very rigid.

The opinion of the Committee is in principle that framing of provisions on exemption from disclosure should as far as possible aim at stating precisely what documents shall not be subject to the general rules on disclosure laid down in the Act. Such precise definition is desirable, not just because it has obvious administrative advantages, but also because individual citizens will find better guidance on what documents they are not entitled to be apprised of.

However, the Committee does not find it possible, on the basis of experience gained till now, to replace the abstract statements of considerations that under Section 2 of the existing Act entitle the authorities to wholly or partly reject a request for disclosure, by an enumeration in the very Act of exempt documents and types of cases on the lines of the Swedish statute. In the opinion of the Committee, the normative provisions on exemption contained in Section 2 of the Act should, to the extent that specific types of cases are found so to require, be supplemented by means of ministerial orders issued under a general power similar to that contained in Section 2(4) of the existing Act. (See Section 3(1) of the draft Bill).

On the other hand, in the opinion of the Committee, it should be carefully considered (i) if it will be possible more precisely to define the individual paragraphs of the exemption clauses contained in Sections 2 and 10 of the Act, and (ii) if any need has been found in practice for supplementing these clauses by new groups of cases. This is dealt with in more detail in Chapters X and XIII of the Report.

Attention is often called to the fact that exactly the framing of exemption clauses is one of the more characteristic differences between the open files acts of the various Nordic countries. The Swedish open files legislation contains one of the most far-reaching examples of use of the enumeration principle, while in Norway and Denmark it seems to have been generally accepted that exemption clauses ought to be framed in more general terms than those used in

Swedish law, so that the authorities will more often be allowed, through exercise of discretion in each particular case, to decide what documents shall be exempt from disclosure. Therefore, it may be of interest to mention here that in Chapter VIII of the Report it is pointed out, *inter alia*, that the difference between on the one hand the Swedish system and on the other the Danish/Norwegian open files schemes is not so great as the two different approaches may lead one to believe, and that the long-term trends in all three countries point to intermediate solutions that may cause this difference to be further reduced.

(9) *Chapter IX of the Report deals with documents exempt from disclosure because of the function they serve.*

Chapter X concerns exceptions for reasons of safeguarding of information contained in a document; see also Chapter XI on the position relative to the statutory rules on secrecy applicable to any person holding public office or performing public duties.

Such of the exemption clauses contained in the existing Act as are based on considerations of the functions of documents, are intended in particular to protect the *internal processes of decision-making of authorities* and the *political process of decision-making*, but also other matters are to some extent taken into account.

(a) *Exemption Clauses that Aim at Protecting Internal Processes of Decision-making of Authorities.*

Section 5, paras. 3-5, of the existing Act are all clauses that aim at protection of the internal processes of decision-making of authorities. Even though the state of the law cannot in every detail be said to be clear, the scope of these exemption clauses is now in principle well defined. Thus it is implied by Section 5, para. 3, cf. paras. 4 and 5, that the subject-matter of protection is documents *prepared* by an authority as internal case material for use in the processing of a case, as distinct from documents *received* from outside. However, an authority's internal case material is not exempt from disclosure for ever but in principle only for as long as the material is exclusively used as basis for that authority's own internal considerations. But the exemption will not be affected by any use made of the material for purposes other than the one in immediate respect of which it was first prepared. Thus, an exchange of internal case material between different offices or branches of one and the same authority will not open up for disclosure, - a situation that should be distinguished from what applies if, as part of administrative processing of a case, such material is handed over to another authority or to any party outside the administration.

In the open files legislation in Denmark, Norway, and Sweden, the *main reason* for exemption from disclosure of internal case material prepared by authorities is, as was said at page 51 of the Report of the former Publicity Committee, that public servants shall have the opportunity ". . . in an unrestricted and informal manner to consider their cases and to execute their preparatory work, perhaps through consultations with colleagues, without being subject to the pressures inherent in possible publication of their points of view as given in memos - points of view that may well carry different weight according as consideration of a matter progresses".

In the opinion of the Committee, there is no doubt, for the reason given above, that also in connection with review of the existing Act, it will be necessary to retain authority for exemption so as to protect the internal process of administrative decision-making. However, it should be noted, says the Committee, that such authority for exemption does not serve just to protect the individual public servant from publication of advice and assessment given internally but also as a general measure to prevent such conflicts in respect of collaboration and loyalty between political executives and public servants as may result from disclosure of differing opinions on internal processing of or decision-making in particular cases.

However, the Committee finds that on the basis of experience gained from practical application of the Act it may

be appropriate to consider in greater detail if the exemption clauses, Section 5, paras. 3-5, of the existing Act, have been framed in a satisfactory manner. For this reason, the Committee has made a close analysis of (i) what types of documents that, as internal case material, ought to be exempt from disclosure, and (ii) to what extent handing over of internal case material to any other authority or any person outside the administration ought to cause the right to exempt documents (under the internal case material clauses) to lapse.

The Concept of "Internal Case Material" - Negative Definition.

In the opinion of the Committee, it is necessary for the purpose of defining the concept of "Internal Case Material" to begin with the general considerations that justify the right to exempt documents from disclosure so as to protect the decisions-making process of administrative authorities. This right to make exceptions should accordingly apply only to such documents as are prepared by an authority in the course of processing of cases and which contain or otherwise reflect that authority's own internal considerations on continued processing of or final decision on any case, or such documents as for administrative reasons it is inadvisable to disclose, e.g. because the documents if they were subject to disclosure might be feared, with damaging effect on processing of cases generally, to be prepared in another manner than hitherto or perhaps not at all.

The Committee does not find it possible on the basis of the above considerations to give a positive formulation of the concept of Internal Case Material as, in particular in relation to the last-mentioned aspect, the definition would be very vague. In the opinion of the Committee, a more satisfactory solution, from a drafting technique point of view, will be found through a negative approach: by eliminating such types of documents as under the "main reason" ought not to be deemed to be Internal Case Material, even though they are prepared by an authority as part of the processing of a case, and are not handed over to any other authority or any person outside the administrative authority concerned. Accordingly, the Committee points to the below types of documents to which the exemption clauses for internal case material should not apply:-

(1) Documents prepared after the authority has decided a case and serving as evidence of, or in other manner giving authoritative substance to, the contents of the decision made (" *Records of Decisions");*
(2) documents prepared by an authority for the purpose of producing evidentiary or other similar clarity or correlation in respect of the particular facts of a case (" *Records of Clarification of Facts");* and
(3) documents exclusively reproducing the concrete factual information that under Section 4 of the existing Act (Section 8 of the draft Bill) the authority has been under duty to make notes of, (" *Records of Evidence Produced").*

Reference is made also to *Section 9(1) of the draft Bill.*

Handing over of Internal Case Material to Outside Parties.

The exemption clauses contained in Section 5, paras. 3-5, of the existing Act are framed under the general point of view that letters exchanged between various administrative authorities (including ministries) ought in principle to be subject, to disclosure. At pp. 65-66 of its 1963 report, the former Publicity Commission stated that it found it " . . . of great value that the general public be entitled to be apprised of the differences of opinion occurring among authorities and which come to light during consideration of administrative cases". The interpretation given in practice to the said clauses (and according to which handing over of internal case material to any other administrative body, as part of administrative procedure, means that the public right of access to such material will apply), must be seen on the background of this general point of view.

The Committee finds it essential that the scope of the Open Files Act in this respect be kept in principle unchanged.

In the opinion of the Committee, a general underlying concept should also in future be: that exchange of internal case material between different authorities as part of case processing means that such material will be subject to disclosure under the general rules of the Act. Otherwise, the general point of view of the Publicity Commission would easily be eroded away, as exchange of such material could then be feared - especially as part of inter-departmental consultations - to be substituted for formal correspondence.

On the other hand it must be acknowledged that persistent adherence to the general concept, which by the way has no counterpart in the Norwegian and Swedish legislations, would lead to absurd consequences. In reply to its questionnaire sent to all ministries and central government agencies, the Committee has received a number of statements expressing serious doubt as to the practice that has evolved round the provisions of Section 5, paras. 3-5, of the existing Act, as it is feared that this practice may act as a clog on expedient and appropriate development of administrative co-operation, including the creation of new administrative structures. The Committee finds that this criticism must to some degree be accepted.

In the light of what is said above, the Committee proposes that, in connection with revision of the law, the basic concept already applicable in law be placed on the Statute Book, namely: that internal case material that, as part of administrative procedure, is exchanged between different authorities or handed over to any outside party, shall not thereafter be exempt from disclosure under the internal materials rules. At the same time, proposal is made for enactment of some modifications to this basic concept, to cover instances where, for the purpose of an authority's proper dealing with a case, the internal case material of another authority must be made available, or where the right of access to files would otherwise imply disclosure on not reasonable grounds of the internal decision-making procedures of administrative authorities.

In the opinion of the Committee, a situation to which the above reasoning applies would be where *handing over has been required for the purpose of performance of a statutory duty to deliver up documents.* Practical examples of any consequence seem to have been met with only in hospital case records. As already said, the Committee has set up a special working party to consider problems related to the right of patients to be apprised of the contents of their hospital case records. The working party recommends that hospital case records, to the relatively limited extent they are subject to a statutory duty to deliver up, ought to retain their character of internal case material, in spite of handing over. The Committee endorses this recommendation. Corresponding rules ought to apply to other types of internal case material.

The Committee further finds that internal case material should be deliverable to other administrative bodies without implicitly being subject to disclosure also in *cases where delivery must be deemed to be required for the purpose of* performance of public control and surveillance activity, including processing of *administrative appeals.*

Finally, the Committee proposes enactment of corresponding facilities for excepting internal case material to the extent that *handing over is required for the purpose of carrying out any quasi-internal co-operation, with other authorities or otherwise with outside bodies or persons that must be deemed to be reasonably justified by the nature of the case.* This facility for exception is intended primarily to be applicable where the responsibility of decision-making in any particular case in reality rests with several authorities, or where, during consideration of a case, it proves necessary in a more informal manner to include other outside bodies or persons in the decision-making procedure.

Reference generally is made to *Section 9(3) of the draft Bill.*

In the case of any subject matter frequently requiring exchange of internal case material and where the provisions proposed will nevertheless generally permit rejection of requests for disclosure, it ought to be *possible to lay down rules*

on exemption by means of ministerial order, cf. in this respect *Section 3(1) of the draft Bill.* Such possibility could be of advantage for example when case records are removed from one hospital to another where the patient is subsequently undergoing treatment.

In the opinion of the Committee, the need in certain instances for exemption of internal case material that as part of administrative procedure is received by an administrative authority *cannot* be assured to *be limited to such material as has been prepared by another administrative authority.* According to circumstances, a need seems to exist for rules permitting exemption in like manner of proposals, drafts, and similar provisional documents handed over to an administrative authority by an authority or institution etc. not itself subject to the Act, e.g. a Folketing committee or a trade organization. After the establishing of Standing Committees of the Folketing, mutual exchanges of internal case material, e.g. preliminary drafts, between ministries and Folketing committees have found much wider use. The Committee therefore proposes insertion in the Act of an express provision to this effect, see *Section 9(4) of the draft Bill.*

Internal Correspondence - in particular within local government administration.

Under the provision of Section 9(3) of the draft Bill, it is solely the exchange of internal case material between *different* administrative authorities, and the delivery of such material to *outside bodies or persons,* that makes the general exemption clause for internal case material inapplicable from the time of handing-over or delivery. This means that exchange of internal case material between offices or branches of one and the same authority does not cause the material to be thereafter subject to disclosure. It is further seen from the provision of Section 9(1) of the draft Bill, that letters exchanged between offices or branches within one and the same authority are considered to be internal case material.

What is said above corresponds broadly to what is assumed to be implied by *Section 5, para. 4, of the existing Act,* and therefore the Committee does not find it necessary to retain a separate exemption clause covering "exchange of letters within one and the same authority"-

Correspondingly, in the opinion of the Committee, there is no legal requirement for retaining *Section 5, para. 5, of the existing Act,* which provides as a separate clause, exemption for "exchange of letters between a local government council and its departments, committees, or other administratives bodies, or between these bodies themselves". Therefore, no provision to this effect has been included in the draft Bill.

The representative of local governments on the Committee has specifically pointed out that local government bodies for their part find it important that Section 9 of the draft Bill be supplemented by a provision that expressly defines what is understood by "an authority" in local government contexts, corresponding to Section 5, para. 5, of the existing Act.

(b) *Exemption Clauses aiming at protecting the political decision-making process.*

A definition of the extent to which - if at all - the open files principle should be limited for the purpose of protection of the political decision-making process depends on a difficult weighing of opposing interests. On the one hand, the legislative intentions to create better public knowledge of the activities of government and thus to provide a broader basis for current debates on public matters, must be acknowledged to aim particularly at matters of a political nature. The informatory, supervisory and checking functions intended to be provided for by the Act will therefore be little effective if documents of cases dealt with on the political level are to a great extent excepted from disclosure in deference to the political decision-making process. On the other hand, it cannot be denied that an implementation without exceptions of the open files principle within the political sphere would be neither desirable nor justified, as the political machinery - in central as well as local government - must of ne-

cessity require a certain measure of confidence and secrecy.

In the existing Act, the interests of the political machinery are provided for in particular by the provisions of Section 5, para. 1, which makes exception from the open files principle in respect of *"records of meetings of the State Council, minutes of meetings of ministers, and documents prepared by an authority for use at such meetings"*, and of Section 5, para. 2, which exempts *"letters exchanged between ministries, on legislative matters"*. The Committee proposes to retain these provisions unaltered, see *Section 10(1), paras. 1 and 2, of the draft Bill.* The same applies to the provision of Section 6(2) of the existing Act, under which requests for access to legislative matters shall be granted only when the bill in question has been introduced to the Folketing; see *Section 2(2) of the draft Bill,* and above in this Summary under (5)(d).

The Committee makes no proposal on insertion of further exemption clauses aiming particularly at protection of the political decision-making process. However, it should be noted that the Committee's proposal for extension to some degree of the possibility of exempting internal case material even when this has been delivered up to other authorities *(Section 9(3) of the draft Bill)* may also be of some relevance in this respect.

(c) *Other Exceptions.*

The Committee proposes that the provision of Section 5, para. 7, of the existing Act, under which the right of access to files does not comprise *"correspondence between authorities and experts for use in court proceedings or when considering possible institution of such proceedings"*, be retained unaltered; see *Section 10(1), para. 3, of the draft Bill.*

The Committee has considered if the said provision should be supplemented so as to make possible exemption of correspondence with experts also in instances where such correspondence does not relate to pending or possible court proceedings. Such an extension would in particular be of importance to local government administration where - especially the small municipalities - fairly often need the assistance of outside consultants, such as chartered surveyors or consulting engineers or architects, as part of the administrative procedure. However, the Committee has doubted the advisability of recommending such an extension of possible exceptions; but it is pointed out that the new provisions of Section 9 of the draft Bill will at least to some extent serve to reduce the practical difficulties caused in this respect by the rules hitherto in force.

Under Section 5, para. 8, of the existing Act, the open files principle does not apply to *"material produced for use in the preparation of official statistics"*. The Committee does not doubt that to enable public authorities to procure complete and correct data for statistical purposes, it is necessary to retain this exemption clause. In the opinion of the Committee, this argument applies with equal force to production of data for scientific research, as for instance sociological, or medical research projects, and therefore extension of the provision in question is proposed, so as to make it comprise also *material produced for use in scientific research;* see *Section 10(1), para. 4, of the draft Bill.*

(10) *Chapter X* of the Report contains Committee deliberations on *exceptions to the Open Files Principle for reasons of contents of documents.*

(a) *Drafting Techniques Applicable for the Various Provisions.*

In its prefatory remarks the Committee points out that, in respect of drafting technique, the relevant provisions of the existing Act (Sections 2 and 5, para. 6) are characterized by either abstract descriptions of certain types of information not subject to disclosure or by abstract statements of considerations that, upon discretion exercised in each particular case, may warrant rejection in whole or in part of a request for disclosure.

Exemption clauses of the latter type may because of their rather normative formulation seem, at first sight, to be more extensive than those stating directly the types of documentary information

not subject to disclosure. The Committee points out, however, that an exemption clause based solely on exempt categories of documentary information involves a greater risk of limitation of access to files than do provisions that set out more general considerations which may lead to rejection, as the latter will authorize rejection of a request for disclosure only if a concrete need for rejection can be proved to exist.

On this background and in continuation of the points of view given in Chapter VIII of the Report (see under (8) above), the Committee is of opinion that in connection with the review of the Open Files Act no alteration of principles should be made to the drafting technique applied to Section 2 of the existing Act.

To the extent that, in particular administrative fields, statement of specified categories of information exempt from disclosure should be required, the making of such statements ought, in the opinion of the Committee, to be achieved by administrative order, in the same manner as obtain also under the provision of Section 2(4) of the existing Act. Reference is made to *Section 3(1) of the draft Bill.*

(b) *The individual Exemption Clauses, including the Omnibus Clause of Section 2(2), para. 4.*

The Committee has considered the individual provisions of Sections 2, and 5, para. 6, of the existing Act for the purpose of assessing if, in the light of experience gained, there is any ground for proposing any alteration to the framing of these provisions. As a result, only minor, technical amendments are proposed.

The Committee has also considered if need may exist for retaining the omnibus clause contained in Section 2(2), para. 4, of the existing Act, under which a request for disclosure may be rejected if ". . . it is found that the right to be apprised of the documents of a case ought to be postponed to considerations essential to . . . protection of other interests where secrecy is imperative because of the special nature of the case".

The Committee answers this question in the affirmative. It is noted that the said provision of the existing Act seems to have found only limited use and mostly so only for protection of interests already covered by other exemption clauses, but where conditions for their application were not met. Further points emphasized by the Committee are:-

that on the basis of experience gained it is not possible with reasonable certainty to imagine the totality of cases where in practice exemption might be required;

that an omnibus clause must be deemed to be necessary to avoid enumeration in the very Act of certain very special needs for exempting; and

that an omnibus clause serves to ensure a desirable flexibility of the Act, so that frequent amendments to the Act are avoided.

However, the Committee wants at the same time to emphasize that the omnibus clause is intended, as hitherto, to be used only sparingly, and only where there is a definite need.

Finally, the Committee has considered the need for insertion of further exemption clauses, in particular if past use in practice of the omnibus clause should reflect any special need for further exemptions. But only in one respect does the Committee propose an addition to the provisions of Section 2 of the existing Act. The Committee refers to the provision of *Section 11(2), para. 3, of the draft Bill,* where exemption is authorized for the purposes of "prevention and clearing-up of offences, prosecution of offenders, execution of sentences and the like, and also protection of persons accused, witnesses or others in cases of criminal or disciplinary prosecution". This proposal originates from the working party that considered right of access to files related to criminal law matters.

(c) *"Open Files" - "Party Right of Discovery" — "Own Access".*

Because of an actual case on which the Parliamentary Commissioner and the Ministry of Justice disagreed on principles, the Committee was asked to consider in general terms guidelines for the

balancing of opposite interests implicitly prescribed by the normative exemption clauses of Section 2 of the Act. The question before the Committee was: if such balancing is to be effected on an abstract basis, i.e. with no regard being paid to *who* has made the request for disclosure, or if also the individual interest in disclosure of the person requesting access to files, shall be taken into account.

In the opinion of the Committee, much administrative difficulty would result if the exemption clauses corresponding to those of Section 2 of the existing Act were framed in a manner demanding as the general rule that regard should be had also to the individual interest in disclosure of the person requesting access to files. The Committee points out that such an arrangement would mean that the authorities would have to apply three sets of rules, namely (a) one applicable to parties to an administrative case; (b) another applicable to members of the public generally (including in particular representatives of the news media); and (c) a third set of rules applicable to persons having a special interest in being apprised of a document in the hands of an authority, however without this interest being such as to equate such persons with parties to the case. While, in instances falling under (a), the very relationship of the party to his case offers the authorities a fairly well defined basis for an assessment of the individual interest, it will often, in instances under (b) and (c), be difficult to establish what types of individual interests shall be balanced against the opposing interests given in the exemption clauses, and to assess with what force such interests shall make themselves felt, for the authority to be able to take them into account.

In the opinion of the Committee, it must however at the same time be admitted that in certain instances there is an essential need for inclusion of individual interests in the balancing of considerations, for and against the granting of a request for disclosure without involving any particular difficulty in establishing the type and assessing the weight required of such interests.

Thus, inclusion of individual interests in the balancing of considerations is obviously pertinent where request for disclosure of personal information contained in a document is made by the person whom that information concerns. The Committee points out that in such instances the grounds motivating a desire for disclosure may actually be the same as those that have caused a wider right of access to files to be accorded parties to a case, and that a special provision on granting of such disclosure may indeed be framed in strict conformity with the general rule on Party Right of Discovery contained in Section 10(1) of the existing Act. It should be noted that such a general provision on "Own Access" will presumably to some extent make superfluous any consideration of the often complex question: whether or not a person is to be considered a party to a specific case, - and such provision may therefore actually reduce the load of work. It should be noted also that wherever legislation has been prepared or a Bill passed on electronic registration of data, it is thought to be very important in principle to allow persons registered access to the data registered on them (the right of "own access" or of "discovery of registered data").

In the light of what is said above, the Committee proposes addition of a special provision to Section 2 of the existing Act, to the effect that any person whose personal data are mentioned in a document shall be entitled to be apprised of these data under rules corresponding to those applying to the parties of an administrative case. Reference is made to *Section 11(4) of the draft Bill.*

The 1978 Act on electronic registration of data by public authorities contains in its Section 13 general rules on "own access" to personal data entered on EDP registers. The provision of Section 11(4) of the draft Open Files Bill in effect means that identical rules on "own access" will in principle apply to personal data registered, irrespective of registration made by EDP or by hand.

(11) *Chapter XI* of the Report deals with the *relationship between the Open Files principle and the statutory rules on secre-*

cy applicable to any person holding public office or performing public duties.

In connection with the passing of an open files bill it is necessary to attempt harmonization of, on the one hand, the statutory rules on secrecy and, on the other, the exemption clauses of the open files bill. To the extent that the exemption clauses of the open files bill would not authorize rejection of a request for disclosure of documents containing information subject to secrecy, a conflict of rules will exist, which as far as possible ought to be resolved beforehand, or, for the solution of which at least uniform guidelines, ought to be ensured.

In the existing Open Files Act, therefore, Section 7 contains a provision aiming at regulating this conflict of rules. This provision is based on a *distinction between the "general" and the "specific" statutory rules on secrecy,* in that the solutions given differ according to the type of secrecy rule in question.

The general duty of secrecy is implied in particular by the provisions of Sections 152 and 264(b) of the Danish Penal Code. These provisions are general rules on secrecy in the sense that (i) they apply *prima facie* to any case where no other statutory enactment lays down rules on secrecy, and (ii) they do not themselves contain any precise statement of the subject matter of the duty of secrecy. The draftsman has used such terms as "any secret" and "matters of privacy", the contents and meaning of which very much depend on assessment of each particular case.

However, the assessment in each particular case which thus decides whether duty of secrecy shall apply pursuant to the said provisions, will often be founded on a balancing of interests identical with that on which the possibility of rejection of a request for disclosure ought to be decided. -Therefore, to the extent that the exemption clauses of the Open Files Act are framed in terms of relatively broad standard clauses, no conflict should be seen to arise between on the one hand public demand for discovery and on the other hand these general rules on secrecy. And if nevertheless these rules on secrecy were construed as a bar to the right of access to files, the open files scheme would be illusory, because in reality the authorities would be accorded a discretionary power to reject requests for disclosure also in cases where such rejection is not authorized by the exemption clauses of the Open Files Act. This is the motivation for the provision found in Section 7, clause 2, which provides that the general duty of secrecy under the Penal Code does not limit the duty to grant access to files under the rules of the Open Files Act.

The general rules on secrecy contained in Sections 152 and 264(b) of the Penal Code are supplemented by a relatively large number of provisions on secrecy in other statutory enactments. The reasons for inserting such provisions in specific legislation may vary, but typically the motivation may be a desire to state more precisely the extent of secrecy as laid down by Section 152 of the Penal Code, by a detailed and binding statement of what types of information shall be subject to secrecy under the provision in question. The provision found in Section 7, para. 1, of the existing Open Files Act is intended to resolve the conflict of rules that will easily arise between such provisions on secrecy and the normative exemption clauses of the Open Files Act, by laying down that a request for disclosure may always - i.e. without assessment of the individual case, as otherwise prescribed by Section 2 of the existing Act - be rejected to the extent that the document (or documents, as the case may be) contains information which is subject to a *specific duty of secrecy.*

The line of thought behind this solution is probably as follows:- The specific statutory provisions on secrecy must be assumed to be founded on the theory that matters covered must practically always be assumed to be subject to secrecy, also where such matters are assessed pursuant to the general provisions of Sections 152 and 264(b) of the Penal Code. Assessments establishing whether or not any matter must be assumed to be a "secret" and therefore as such subject to the general duty of secrecy, will however often be founded on criteria

identical with those on which rejection or otherwise of a request for disclosure ought to be decided. The binding opinion of the legislature as to the outcome of such assessment within any particular area, relative to the duty of secrecy, as expressed in the specific provisions on secrecy, ought therefore to apply also to the Open Files principle, so that the specific provisions on secrecy be given effect also as specific, statutory exemptions from that principle.

The Committee fully subscribes to the principle thus assumed to motivate the provision of Section 7 of the existing Act. To the extent that a specific provision on secrecy is the result of an individual assessment of the need to ensure non-disclosure to un-authorized persons of the types of information in question, such specific provision ought, in the opinion of the Committee, to be given priority to the Open Files principle.

However, the Committee finds that this main point of view has not been satisfactorily reflected in Section 7 of the existing Act, nor has it been clearly established by the manner in which this provision, under guidance found in the preparatory works of the Act, has had to be administered in practice relative to the specific statutory provisions on secrecy.

The Committee points to the distinction between "general" and "specific" provisions on secrecy, which, under the practice evolved, is predominantly based on formality. For the chief emphasis is placed on the exact words of the secrecy provision in question, rather than on an assessment of its substantive import relative to that of the general provisions of Sections 152 and 264(b) of the Penal Code.

Even though the practical consequences hereof should not be overestimated, the Committee finds it difficult to accept such general limitations to the applicability of the Open Files Act as are in practice the result of a criterion that in reality has no substantive explanation. Moreover the provision of Section 7 of the existing Act has caused relatively large sectors of the administration to be generally excepted from application of the Open Files Act, - as a consequence of provisions in other statutes that outside parties, if not made specifically aware thereof, would hardly think could have that result.

Therefore, the Committee holds that the provision of Section 7 of the Open Files Act should not be retained in its present form.

The Committee also finds it impossible to propose any satisfactory framing of a new provision that would adequately be able to separate such of the specific provisions on secrecy, and these only, as in accordance with the main point of view set out above ought to have priority over the Open Files principle. Therefore, the Committee's proposal is: to entirely repeal the rule hitherto applying, under which certain provisions on secrecy are *per se* given effect also as specific, statutory exceptions from the Open Files Act. Instead, this matter should be referred to regulation through ministerial order pursuant to Section 3(1) of the draft Bill (corresponding to Section 2(4) of the existing Act).

Reference is further made to the provision of *Section 14(3) of the draft Bill.*

(12) *Chapter XII* of the Report deals with *various questions relating to consideration of and decision-making in cases on disclosure.*

(a) *What authority* shall decide on granting or rejection of requests for disclosure (question of jurisdiction)?

Under Section 8(1) of the existing Act, the granting of requests for disclosure shall be decided by the authority that otherwise is charged with the matter in question, i.e. the authority making the decision in the case to which the documents relate. By contrast, the Norwegian and Swedish open files schemes provide that in principle any authority in possession of a document shall be entitled and obliged to decide on disclosure if a request is addressed to that authority.

In the opinion of the Committee, on the occasion of review of the Open Files Act, Section 8(1) of the existing Act should be retained as the main rule.

The Committee finds that the authority otherwise charged with deciding a case is in the best position to balance

the opposing interests of that particular case, as prescribed by the normative exemption clauses, including the new provision of Section 9(3) of the draft Bill. Further, the Committee finds no reason to believe that processing of requests for disclosure would be accelerated by an arrangement like the one operated in Norway and Sweden.

Where several authorities take part in the processing of a case, and their considerations do not aim at making an actual decision, the provision of Section 8(1) does not establish directly which of the authorities shall be charged with deciding any question on access to files. Section 8(1) of the existing Act, is based on a desire to avoid concurrent jurisdiction among several authorities. This desire does not seem to apply with equal force to non-decision cases. Therefore, the Committee proposes that, where several authorities are involved, any of the authorities possessed of the document or documents in question shall in such cases be entitled to decide on the question of disclosure.

Reference on this matter generally, is made to *Section 12(1) of the draft Bill.*

The Committee has considered if special provision should be made on jurisdiction in respect of disclosure of documents containing medical data, in the manner found in Section 13(3) of the 1978 Act on electronic registration of data. Under the provisions of that subsection, any person registered in a hospital register or other register of patients or of ill-health or diseases who wants to be apprised of the data registered on him, shall file application to that effect with his physician, who shall then apply to the authority responsible for the register in question for the purpose of procuring the data and passing them on to the person registered.

However, the Committee does not find that there is any general need for including this scheme in the Open Files Act (nor, in respect of the Party Right of Discovery, in a future Administrative Procedures Act); but it points out that such a scheme - as well as other divergent rules on jurisdiction - applicable to special fields of administration may be laid down through administrative machinery by ministerial order pursuant to *Section 12(3) of the draft Bill,* in the manner hitherto obtaining.

The Committee recommends that it be expressly provided that in respect of decisions on disclosure appeal shall lie to a superior administrative authority. *Section 12(2) of the draft Bill* is framed in conformity with what is assumed to be the law even today.

The Committee does not find that the experience gained from administration of the Open Files Act indicates any need for setting up a *special board of appeal* to decide disputes on access to files, whether in relation to central or to local government administration. However, the Committee emphasizes how important it is that precedents and opinions on interpretation of the Act be readily available. It recommends that steps be taken to ensure regular publication of the most important of such decisions and opinions, for example by means of a separate periodical paper which could also give a comprehensive survey of administrative directives and ministerial orders laid down pursuant to the provisions of the Act.

(b) *Rules on Administrative Procedure - in particular on time-limits.*

The existing Open Files Act has no specific rules on how requests for disclosure shall be dealt with. This means that such requests are in principle subject to rules of procedure identical with those applying to other matters submitted to an administrative authority.

However, the preparatory works of the Act depart from this main rule in one particular: they take it for granted that requests for disclosure made under the Act will be considered as urgent and acted upon accordingly. This basic precondition, clearly stated in the Practice Direction issued by the Ministry of Justice, has repeatedly been cited by the Parliamentary Commissioner.

Further to the above, the Committee points out that expedited handling and deciding of cases on disclosure is an essential pre-condition for the fulfilment of the intention of the Open Files Act, namely: to enable the news media

through the facilities offered by the Act to provide the general public with current general information on matters of topical interest that are being dealt with by the public administration.

The literal wording of Section 8(2) of the existing Act goes no further than to provide that the authority concerned when granting a request for disclosure shall decide, with due regard to processing of the case, whether access to the documents shall be given "immediately or at some later date". In the opinion of the Committee, the Act should state more clearly that requests for disclosure shall be handled with due dispatch, and the corresponding provision of *Section 13(1) of the draft Bill* therefore says that the authority concerned shall "as soon as possible" decide if it will meet a request made.

In this connection, the Committee has considered if it should propose insertion of a regular time-limit for processing of cases. A definite time-limit would have to be so ample as to be reasonably enforceable, also where a request would involve difficult questions of interpretation and the like, and the Committee is afraid that so ample a time-limit would be counter-productive. Therefore, the Committee subscribes to the doubts on the advisability of definite time-limits, as expressed on the various occasions where this problem has been more generally considered. The Committee refers to Report No. 657/1972 submitted by the Committee appointed to consider *inter alia* the requirement: that administrative authorities give reasons for their decisions, and to the *Local Government (Citizens' Participation) Report,* No. 798/1977.

On the other hand, the Committee proposes, on the occasion of the forthcoming review of the Open Files Act, insertion of a new provision to the effect that any authority in receipt of a request for disclosure shall either decide on that request within ten days of its receipt or inform the party requesting of the ground for time required and of the date when decision may be expected.

This proposal is founded not only on (i) a desire to ensure that the party requesting disclosure will have a statutory right to be informed, within a relatively short space of time, of the reasons why the request has not been granted immediately, but also, and perhaps the more so, on (ii) a belief that such provision will in itself serve to ensure that consideration of requests will not progress more slowly than reasonable grounds dictate.

The provision envisaged above and included in *the draft Bill* as *Section 13(2)* aims at passing into statute, in respect of a specific matter, the directions given in Circular Letter of October 12, 1973, issued by the Prime Minister's Department.

The Committee has seen no need, in connection with the review of the Act, for proposing any further specific rule on administrative procedure.

(c) *Means of Effecting Disclosure - Payment for Copies.*

Under Section 8(2) of the existing Act, the authority concerned is in principle entitled to decide for itself how to effect a disclosure granted: whether by inspection allowed at its office, or by delivery of a photo-copy or a typed copy. The Committee proposes no alteration to this provision but takes for granted that it will be administered as hitherto, i.e. that requests for photo-copies or typed copies will be declined only where special grounds so dictate.

The Committee does not find it prudent entirely to cancel the existing rules on payment for photo-copies or typed copies delivered; in particular the Committee does not think that it can disregard the fact that rules on payment is the most efficient guarantee that requests for copies will not be made indiscriminately but only to the extent that loyal interests demand.

However, the Committee holds that fees should not be fixed at rates so high that in practice the demand for payment will render illusory the facility for ordering more than a few copies.

Under existing rules, DKr. 10 is payable for the first page, and DKr. 5 for each subsequent page. The Committee proposes that these fees be altered to read: DKr. 10 for the first page and

DKr. 1 for each subsequent page, always provided that small amounts, e.g. of up to DKr. 25, shall normally not be collected. The Committee also specifies a number of instances where copies should be free of charge. The rules on copy fees are presumed to be laid down through administrative machinery by Minister of Justice Order under a statutory power, cf. *Section 13(3) of the draft Bill.*

(13) The Public Access to Administrative Information Act 1970 governs also the right of a party to administrative proceedings to discover documents on "his" file, cf. in particular the specific provisions of Sections 10 and 11 of that Act. Under the terms of reference of the Committee, consideration was required to be given also to possible amendments to the existing provisions on party right of discovery, see page 344 above. Since provisions on these matters are expected to be inserted in the draft for an Administrative Procedures Act at present under consideration by the Ministry of Justice (see page 345 above), the Committee has not submitted proposals for the drafting of such provisions but has, in the course of its work, considered several questions related thereto.

Chapter XIII of the Report contains a *recapitulation of the questions on party right of discovery dealt with by the Committee in Chapters IV–XII.*

Draft Bill

THE PUBLIC ACCESS TO ADMINISTRATIVE INFORMATION ACT.

(Short Title: "The Open Files Act").

The General Scope of the Act.

1.-(1) This Act shall apply to all activity exercised by the Danish public administration, subject to the provisions of Sections 2 and 3 below.

(2) Upon consultation with the Minister of Justice, the Minister concerned may by order extend this Act to apply also to specified companies, partnerships, institutions, associations, etc. not classified as part of the public administration, provided that the greater part of their operational expenditure is covered by central or local government funds or to the extent that by or pursuant to statutory provision they have been empowered to make decisions on behalf of central or local government authorities.

2.-(1) This Act shall not apply to cases relating to criminal justice, and in respect of cases relating to appointment or promotion of public servants this Act shall apply only to the extent laid down in Section 7 below.

(2) This Act shall apply to cases relating to legislative action, including for the purpose of appropriations, only when the bill in question has been tabled in the Folketing.

3.-(1) Upon consultation with the Minister of Justice, the Minister concerned may by order provide that specified authorities or fields of administrative responsibility, or types of documents in respect of which the provisions of Sections 9 to 11 of this Act will generally cause rejection of requests for disclosure, shall be exempt from the provisions of this Act.

(2) The Minister concerned may by order provide that, after a specified term of years, right of access shall be granted in respect of specified documents that otherwise are not subject to the right of access to files as provided by this Act.

The Right of Access to Files.

4.-(1) Any person shall be entitled to request disclosure of documents received or issued by an administrative authority in the course of its activity.

(2) Any such request shall specify the case or the document or documents of a case that the person requesting wants to be apprised of.

5.-(1) The right of access to files shall, subject to the exceptions set out in Sections 9 to 11 of this Act, apply to:-

1° all documents relating to the case in question, including copies of letters issued by the authority concerned, provided that such letters may be assumed to have reached the addressee;

2° entries in journals, registers, and other lists relating to the documents of the case in question;

3° lists prepared under the provisions of Section 6 below (Mail Lists).

(2) The right of access to files shall not apply to entries in registers or other systematic records for which electronic processing of data is used, with the exception however of lists as referred to in head 2° of subsection (1) of this Section.

6.-(1) Upon consultation with the Minister concerned, the Minister of Justice may by order provide that specified administrative authorities shall each prepare daily lists of documents received (Mail Lists).

(2) Detailed rules on Mail Lists and on the right of access to Mail Lists shall be laid down by the Minister concerned.

(3) In respect of local government authorities, the Minister of the Interior may by order provide as laid down in subsection (1) of this Section and shall then lay down rules as provided in subsection (2) of this Section.

7.-(l) In cases relating to appointment or promotion of public servants, the appointing authority shall upon request made prepare a list of the applicants (List of Applicants) that shall be subject to disclosure to the extent that secrecy shall not be required for reasons of the nature of the position in question or the circumstances of an applicant.

(2) The Minister concerned may by order provide that the right to be handed a copy of the List of Applicants shall not apply to appointments to specified positions in respect of which disclosure of the names of applicants will generally have to be refused under the provisions of subsection (1) of this Section.

(3) Organizations entitled to collective bargaining, whose members may be expected to apply for a vacant position, shall, even where exception is made under the provisions of subsections (1) or (2) hereof, be entitled upon request made to have handed to them a copy of the List of Applicants.

8.-(l) Where an authority receive oral information on the facts of a case and this information is material or where an authority shall otherwise have notice of such information, the authority shall, where such information does not appear from the documents of the case, make a note of the contents of such information.

(2) Upon consultation with the Minister of Justice, the Minister concerned may by order provide that the duty to make notes pursuant to the provisions of subsection (1) hereof shall not apply to specified groups of cases relating to exercise of actual (i.e. non-decision-making) administrative activity.

Limitations to the Right of Access to Files.

9.-(l) The right of access to files shall not apply to the internal case material of an authority. The expression "internal case material" shall mean any document prepared by an authority for its own use in the processing of a case, including correspondence between various offices within the same authority.

An authority shall, however, not be entitled to refuse access to an individual, finalized document on its files where

1° such document contains solely the final decision made on a case by that authority; or

2° such document contains solely information that under the provisions of Section 8 of this Act the authority has been under duty to make a note of; or where

3° such document has been prepared by that authority for the purpose of procuring evidentiary or other clarity as to the facts of a case.

(2) Any information as referred to in Section 8 of this Act and contained in internal case material shall, irrespective of the provision of Subsection 1 hereof be disclosed in accordance with the general rules of this Act, always provided that the provision of subsection (2) of Section 8 of this Act shall apply correspondingly.

(3) Any internal case material that, in the course of processing of a case, is exchanged between different administrative authorities or otherwise disclosed to any outside party, shall not be excepted under the provisions of subsection (1) of this Section unless the disclosure has been required for the purpose of:-

1° performance of a statutory duty to disclose;

2° exercise of public surveillance activity, including processing of complaints; or

3° implementation of co-operation of an internal character reasonably justified by the nature of the case.

(4) The right of access to files shall not apply to internal case material received by an administrative authority in circumstances as referred to under heads 1° to 3° of subsection (3) of this section from authorities or institutions etc. to which this Act does not apply.

10.-(l) The right of access to files shall not apply to:-

1° Records of meetings of the State Council, minutes of meetings of ministers, and documents prepared by an authority for use at such meetings;

2° letters exchanged between ministers or ministerial departments, on legislative action including appropriation bills and statutes;

3° correspondence between authorities and experts for use in court proceedings or in considering possible institution of such proceedings;

4° material produced for use in the preparation of official statistics or as a basis for scientific research.

(2) Information as referred to in Section 8 of this Act, contained in documents to which heads 1° to 3° of subsection (1) of this Section apply; shall, irrespective of the provision of subsection (1) hereof, be disclosed in accordance with the general rules of this Act, always provided that the provision of subsection (2) of Section 8 of this Act shall apply correspondingly.

11.-(1) The right of access to files shall not apply to information on:-

1° private, including financial, circumstances of private individuals;

2° technical applications or processes or modes of operation or matters of business or the like, in so far as it is of essential financial importance to the person or enterprise concerned that the request for disclosure be not granted.

(2) The right of access to files may be subject to limited application to the extent required to ensure:-

1° the security of the State or the defence of the realm;

2° the safe-guarding of Danish foreign policy or of Danish external economic interests, including relationships with foreign powers or international institutions;

3° the prevention and clearing up of crimes and offences, the prosecution of offenders, the execution of sentences and the like, and also the protection of persons accused, witnesses or others in cases of criminal or disciplinary prosecution;

4° the implementation of public surveillance, checking, regulating, or planning activity, or of measures planned under taxation enactments;

5° the safe-guarding of public financial interests including such as relate to the commercial activities of administrative authorities; or

6° the protection of any other interest the special nature of which makes secrecy a necessity.

(3) Where the provisions of subsections (1) and (2) of this Section apply to only part of a document, the person requesting disclosure shall be apprised of the rest of the contents of that document.

(4) Any individual citizen whose personal circumstances are referred to or commented on in a document, shall be refused access to such references or comments only to the extent that any consideration set out in subsection (2) hereof or consideration for the individual himself or for others is deemed to be of overriding importance.

Dealing With and Deciding on Requests for Disclosure.

12.-(1) Where request is made for disclosure of documents of a case in which a decision has been or will be made by an administrative authority, the granting or otherwise of the request shall be decided by that authority. In other instances, requests for disclosure shall be decided by the authority possessed of the document in question.

(2) In respect of decisions made on requests for disclosure separate appeal shall lie to the authority empowered otherwise to be the appellate authority to pronounce on the processing of or the decision made in the case to which the request for disclosure relates.

(3) The Minister concerned may by order lay down rules derogating from those set out in subsections (1) and (2) hereof.

13.-(1) The authority concerned shall as soon as possible decide if it will meet a request made for disclosure, and also whether disclosure granted to the person requesting shall be effected through inspection at its office or by delivery of a photo-copy or a typed copy.

(2) Where a request for disclosure has not been granted or rejected within ten

days after its receipt by the authority concerned, that authority shall advise the person requesting of its ground for not so doing, and of the date when its decision may be expected to be made.

(3) The Minister of Justice may by order lay down rules on fees payable for photo-copies and typed copies.

Commencement. Other Statutory Provisions, etc.

14.-(1) This Act shall come into force on the ...

(2) This Act shall not apply to documents issued or received by an authority prior to the 1st January 1971, always provided that right of access to files under the provisions of this Act shall apply to information as referred to in Section 8 of this Act contained in documents as aforesaid that has been included in any case considered or being considered by an administrative authority after the 1st January 1971. The provision of subsection (2) of Section 8 of this Act shall apply correspondingly.

(3) Rules on secrecy applicable to any person holding public office or performing public duties shall not override the duty to grant access to files as provided by this Act.

(4) Provisions of other Acts on right of access to documents in the public administration's possession shall be retained irrespective of whether the right of access thereby provided is more restricted than that provided by this present Act.

15. This Act shall not apply to cases relating to Faeroese matters but may by Royal Decree be made to apply to such matters subject to such variations as circumstances peculiar to the Faeroe Islands may require. This provision shall however apply only to cases that have been or are being considered by the National Government Authorities.

ARBEJDSGRUPPERAPPORTER

Rapport

fra arbejdsgruppen vedrørende spørgsmålet om aktindsigt i sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste.

Afgivet den 1. marts 1975.

I. Arbejdsgruppens nedsættelse og kommissorium.

A. Arbejdsgruppens nedsættelse og sammensætning.

Justitsministeriets udvalg vedrørende offentlighedslovens revision er efter sit kommissorium bemyndiget til at tilkalde særligt sagkyndige eller andre til at deltage i drøftelser i udvalget, eventuelt således, at der nedsættes arbejdsgrupper til behandling af specielle spørgsmål.

På udvalgets 1. møde, den 22. marts 1973, besluttedes det bl. a. at nedsætte en arbejdsgruppe til behandling af spørgsmålet om aktindsigt i sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste.

Arbejdsgruppen fik følgende sammensætning:

Kontorchef i justitsministeriet, dr. jur. N. Eilschou Holm (formand).

Sekretær Erik Balle (udpeget af LO).

Direktør Per Bryld (udpeget af TFU).

Kontorchef 1b de Hemmer Egeberg, lønnings- og pensionsdepartementet.

Fuldmægtig J. Barteis Petersen, indenrigsministeriet.

Chefredaktør Helge Jensen, Aarhuus Stiftstidende.

Trafikkontrollør K. K. Jensen (udpeget af FTF).

Direktør Erling Krarup, Kommunernes Landsforening.

Sekretariatsleder Hans Stidsen (udpeget af TFU).

Fuldmægtig i justitsministeriet Peer Lorenzen har fungeret som arbejdsgruppens sekretær.

Arbejdsgruppen har holdt to møder. I det ene af disse deltog afdelingschef Niels Chr. Berthelsen, Kommunernes Landsforening, i stedet for direktør Erling Krarup.

B. Arbejdsgruppens kommissorium.

1. Det fremgår af offentlighedsudvalgets kommissorium, at udvalget i forbindelse med offentlighedslovens revision skal overveje »problemerne i forbindelse med adgang til aktindsigt i sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste . . .«, jfr. herved pkt. 4 i oversigten over nogle hovedspørgsmål i forbindelse med offentlighedslovens revision. Ved skrivelse af 1. august 1973 er udvalget endvidere efter henstilling fra folketingets ombudsmand blevet anmodet om at overveje, hvorvidt en i ombudsmandens skrivelse af 9. juli 1973 nærmere beskrevet praksis vedrørende anvendelse af interview og interview-skemaer måtte kunne begrunde en udvidelse af adgangen til partsoffentlighed i personalesager.

Da udvalgsarbejdet alene sigter mod en revision af reglerne om aktindsigt i offentlighedsloven, ligger det principielt uden for udvalgets kommissorium at foreslå ændringer i andre lovbestemmelser, der regulerer adgangen til aktindsigt i ansættelses- og forfremmelsessager, navnlig reglerne herom i tjenestemandsloven. Dette udelukker efter det for arbejdsgruppen oplyste ikke udvalget fra at foretage en samlet vurdering af de regler, der gælder med hensyn til aktindsigt i sager af denne art. En vurdering af behovet for at ændre reglerne i offentlighedsloven kan næppe heller foretages løsrevet fra de regler om aktindsigt i ansættelses- og forfremmelsessager, der er fastsat i andre lovbestemmelser.

Arbejdsgruppen har herefter set det som sin opgave at overveje, om de gældende regler om aktindsigt i ansættelses- og forfremmelsessager i offentlighedsloven - set i sammenhæng med bestemmelserne herom i tjenestemandslovgivningen - kan anses for tilfredsstillende.

Arbejdsgruppens kommissorium omfatter både spørgsmålet om, hvorvidt *offentligheden* helt eller delvis bør have adgang til aktindsigt i personalesager (lovens § 6, stk. 1), og spørgsmålet om, hvorvidt den særlige adgang til aktindsigt for den, der er *part i en ansættelses- og forfremmelsessag,* bør udvides (lovens § 10, stk. 2).

2. Folketingets ombudsmand har som nævnt i skrivelse af 9. juli 1973 henstillet til justitsministeriet at lade offentlighedsudvalget behandle bl. a. spørgsmålet om, hvorvidt den praksis vedrørende anvendelse af interview og interview-skemaer, som er nærmere beskrevet i den konkrete sag, skrivelsen vedrører, måtte kunne begrunde en udvidelse af adgangen til partsoffentlighed i personalesager. Justitsministeriet har anmodet udvalget herom i skrivelse af 1. august 1973. Sagen er omtalt i *F.O.B. 1973* side 273.

Det fremgår af den nævnte sag, at generaldirektoratet for statsbanerne i forbindelse med udvælgelsen af deltagere til et kursus for fremtidige distriktområdechefer havde indkaldt en række ansøgere enkeltvis til interviews, der blev gennemført på grundlag af et duplikeret skema. Ombudsmanden tiltrådte generaldirektoratets opfattelse, hvorefter skemaet som internt arbejdsmateriale var omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 3, og at en forbigået ansøger derfor ikke kunne forlange det skema, der vedrørte ham, udleveret. Ombudsmanden fandt endvidere ikke, at de i skemaet indeholdte faktiske oplysninger kunne forlanges meddelt i henhold til lovens § 4. Ombudsmanden henviste herved til en udtalelse i forarbejderne til den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 5, hvorefter denne bestemmelse ikke skulle medføre pligt til at gøre notat om de oplysninger, som i sager, hvor der kun var én part, meddeltes af den pågældende selv. En tilsvarende udtalelse findes vel ikke i bemærkningerne til forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen, men justitsministeren gav i sin tid over for det folketingsudvalg, der behandlede dette lovforslag, udtryk for, at offentlighedslovens § 4 måtte fortolkes på samme måde som partsoffentlighedslovens § 5. I hvert fald for så vidt angår sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste - eller andre typer af sager, hvor der.efter offentlighedsloven ikke kan blive spørgsmål om almindelig offentlighed, men i et vist omfang om partsoffentlighed - måtte ombudsmanden herefter være af den opfattelse, at bl. a. de ovennævnte udtalelser fra de to loves forarbejder må føre til, at vedkommende forvaltningsmyndighed ikke efter offentlighedsloven har nogen pligt til i en sag med kun én part at gøre notat om mundtlige oplysninger fra partens side og give parten aktindsigt med hensyn til et sådant notat.

Med udgangspunkt i denne sag henstillede ombudsmanden til justitsministeriet at lade udvalget vedrørende offentlighedslovens revision behandle følgende to spørgsmål:

1) Spørgsmålet om, hvorvidt den ovennævnte undtagelse fra partsoffentlighedslovens § 5 vedrørende mundtlige partsoplysninger, som fik udtryk i forarbejderne til denne lovbestemmelse, og som må antages - i hvert fald i et vist omfang, jfr. ovenfor - at gælde også i forhold til offentlighedslovens § 4, bør opretholdes, herunder navnlig hvorvidt undtagelsen bør gælde (opretholdes) i sager, der er undergivet almindelig offentlighed. •
2) Spørgsmålet om, hvorvidt den praksis vedrørende anvendelse af interview og interview-skemaer, som den foreliggende sag er et eksempel på, måtte kunne begrunde en udvidelse af adgangen til partsoffentlighed i personalesager.

Det første af disse spørgsmål vedrører ikke specielt sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste. Det er et helt generelt, lovgivningspolitisk spørgsmål om rækkevidden af bestemmelserne om aktindsigtens omfang, hvadenten der er tale om partsoffentlig-

hed eller om almindelig offentlighed i forvaltningen. Der kan henvises i denne forbindelse til *F.O.B. 1971* side 163, jfr. *1972* side 23 og *1973* side 24, smh. med ministeriet for offentlige arbejders cirkulære nr. 74 af 11. februar 1974, hvor det samme spørgsmål er rejst i forhold til en åstedsforretning i henhold til lov af 14. april 1865 om istandsættelsen og vedligeholdelsen af private veje, til hvis afbenyttelse flere er udelukkende berettigede. Efter arbejdsgruppens opfattelse må dette spørgsmål vurderes generelt, og der synes ikke at være nogen anledning til at søge gennemført en særordning på dette punkt med hensyn til ansættelses- og forfremmelsessager.

Det andet spørgsmål vedrører efter sit indhold specielt personalesager. Efter arbejdsgruppens opfattelse må imidlertid også dette spørgsmål vurderes i en bredere sammenhæng. Interviews og interview-skemaer anvendes formentlig også i andre sagstyper end personalesager, og det forekommer i hvert fald på en række forvaltningsområder, at oplysninger og udtalelser m. v. fra en sags parter tilvejebringes ved en udspørgen af den eller de pågældende på grundlag af fortrykte rapportskemaer eller -blanketter. I alle sådanne tilfælde bliver det rejste spørgsmål aktuelt, og der er efter arbejdsgruppens opfattelse ikke umiddelbart nogen anledning til heller på dette punkt at søge gennemført en særordning med hensyn til personalesager.

Det bemærkes i denne forbindelse, at der er en nær sammenhæng mellem de to af ombudsmanden rejste spørgsmål, og at en endelig stillingtagen til spørgsmål 2 i givet fald måtte afvente udfaldet af overvejelserne vedrørende spørgsmål 1.

De i ombudsmandens skrivelse af 9. juli 1973 rejste spørgsmål er herefter ikke taget op til nærmere overvejelse i arbejdsgruppen, men forudsættes behandlet i selve udvalget på generelt grundlag i det omfang, de hører under udvalgets kommissorium.

II. Gældende ret.

A. Offentlighedslovens.

1. Efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, omfatter adgangen til aktindsigt bl. a. ikke sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste. Medens en tilsvarende undtagelse fra *partsoffentlighedsprincippet* var indeholdt i partsoffentlighedslovens § 11, er det i offentlighedslovens § 10, stk. 2, bestemt, at den, der ansoger eller har ansogt om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, uanset bestemmelsen i § 6, stk. I, kan forlange at blive gjort bekendt med de dokumenter m. v., *der vedrører hans forhold.*

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, sammenholdt med § 10, stk. 2, vedrører alene spørgsmålet om adgang til aktindsigt og begrænser således ikke en parts ret til efter lovens § 12 at forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil han har afgivet en udtalelse om sagen, jfr. herved justitsministeriets vejledning nr. 279 af 10. november 1970 under pkt. 34 samt *Eilschou Holm,* Offentlighedsloven (1970) side 96 (i det følgende betegnet *kommentaren.)*

2 a. Spørgsmålet om, i hvilket omfang sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste burde omfattes af en offentlighedsordning, blev indgående drøftet i *offentlighedskommissionens betænkning* (side 51-54).

Ved den endelige vurdering af spørgsmålet delte kommissionen sig i et flertal på 12 og et mindretal på 8 medlemmer.

Flertallet gik ind for, at sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste generelt undtoges fra såvel en offentligheds- som en partsoffentlighedsordning, idet man fandt, at afgørende hensyn talte imod en videregående adgang til aktindsigt på dette område end efter reglerne herom i tjenestemandslovgivningen. Det offentliges interesse måtte være at få stillinger i det offentliges tjeneste besat med de bedst kvalificerede. Offentlighed kunne vel tjene til at modvirke, at der ved udvælgelsen toges uvedkommende hensyn i betragtning, men noget sådant skete efter flertallets opfattelse næppe i noget større omfang og ville ej heller ganske kunne hindres ved en sådan bestemmelse. På den anden side talte imod indførelse af offentlighed:

at offentlighed ville kunne afholde en person fra at søge en stilling, hvis hans hidtidige arbejdsgiver derved kunne blive bekendt hermed,

at det måtte befrygtes, at kvalificerede ansøgere ville holde sig tilbage for ikke at risikere, at det kom offentligt frem, at de havde søgt stilling uden at opnå den,

at offentlighed ville kunne have den virkning, at ansøgere holdt sig tilbage, når de skulle underkaste sig en vurdering, der kom offentligt frem,

at offentlighed let ville bevirke, at man ikke ville få fuldstændigt og udtømmende erklæringer over ansøgerne, således at det, der taler til ugunst for en ansøger, ikke ville komme tilstrækkeligt frem,

at offentlighed ville medføre en række omgåeiser i form af mundtlige udtalelser, underhåndsbreve og lignende.

Disse omstændigheder ville efter flertallets opfattelse medføre en større risiko for urigtig udvælgelse end den, man mente eksisterede under den dagældende ordning.

Mindretallet anså derimod ikke de fremhævede betænkeligheder for tilstrækkeligt bærekraftige.

b. *Forslaget til lov om partsoffentlighed i forvaltningen* undtog i overensstemmelse med kommissionsflertallets synspunkter ansættelses- og forfremmelsessager fra adgang til aktindsigt. Under behandlingen af lovforslaget stillede et mindretal i folketingsudvalget - bestående af Det konservative Folkepartis og (med en enkelt undtagelse) Venstres medlemmer af udvalget - forslag om, at undtagelsesbestemmelsen for ansættelses- og forfremmelsessager udgik af forslaget. (Folketingstidende 1963/64, tillæg B, sp. 663 f.). Ændringsforslaget, der begrundedes med en henvisning til mindretallets udtalelse i offentlighedskommissionens betænkning, blev ikke vedtaget.

c. I efteråret 1967 fremsatte medlemmer af Venstre, Det konservative Folkeparti og Det radikale Venstre et privat *forslag til lov om offentlighed i forvaltningen.* (Folketingstidende 1967/68 (1. samling), tillæg A, sp. 1365). Forslaget svarede til offentlighedskommissionens lovudkast med den ændring, at undtagelsen for sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste ikke var medtaget. Som begrundelse for denne ændring henvistes på ny til mindretalsudtalelsen i offentlighedskommissionens betænkning. Forslaget nåede ikke at blive færdigbehandlet inden valget i januar 1968 og bortfaldt derfor.

d. I bemærkningerne til § 6, stk. 1, i det senere *regeringsforslag til lov om offentlighed i forvaltningen* er det om undtagelsen for ansættelses- og forfremmelsessager anført, at sager af denne art foreslås holdt uden for offentlighedsordningen i overensstemmelse med indstillingen fra offentlighedskommissionens flertal, jfr. F.T. 1969/70 tillæg A, sp. 593.

Ved fremsættelsen af lovforslaget fremhævede justitsministeren som et yderligere synspunkt til støtte for at holde disse sager uden for offentlighedsordningen, at fuld offentlighed i denne sagsgruppe ville indebære, at personer, der ansøger om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, derved ville blive tvunget til at prisgive deres privatliv i videre omfang end de borgere, der af andre grunde retter henvendelse til en offentlig myndighed, jfr. herved *Niels Eilschou Holm,* UfR 1970 B side 152.

Lovforslaget indeholdt ikke en til den gældende lovs § 10, stk. 2, svarende bestemmelse, og adgangen til aktindsigt var således også i forhold til *parter* i ansættelses- og forfremmelsessager foreslået holdt uden for loven i overensstemmelse med, hvad der var tilfældet efter partsoffentlighedsloven. I forbindelse med lovforslagets fremsættelse gav justitsministeren dog udtryk for tvivl om, hvorvidt de særlige regler herom i tjenestemandsloven var helt tilfredsstillende. Justitsministeren henviste herved til, at disse regler dels alene vedrører tjenestemænd, men ikke personer, der ansættes i det offentliges tjeneste på andre' vilkår, og dels kun i begrænset omfang giver aktindsigt med hensyn til det materiale, der vedrører en ansøgers forhold.

Under udvalgsbehandlingen af lovforslaget blev der af folketingsudvalget over for justitsministeren rejst spørgsmål om muligheden for - efter forudgående drøftelse med personaleorganisationerne - at udvide adgangen til partsoffentlighed i sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste.

I et notat af 18. december 1969 om partsoffentlighed i sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste gav justitsministeriet herefter bl. a. udtryk for følgende synspunkter:

> »En udvidelse af de almindelige regler om partsoffentlighed i lovforslagets kap. 2 til også at finde anvendelse i disse sager ville formentlig indebære, at en ansøger fik adgang til at gøre sig bekendt med dokumenter, der vedrører medansøgeres forhold. En sådan ordning ville efter justitsministeriets opfattelse være mindre vel forenelig med det hensyn til privatlivets fred, der i øvrigt har fundet udtryk i bestemmelserne i lovforslagets § 2, stk. 1, nr. 1, jfr. § 10, stk. 1, 2. pkt.
>
> En udvidelse af sådanne ansøgeres ret til aktindsigt burde derfor efter justitsministeriets opfattelse snarere gennemføres på den måde. at man ved indsættelse af en ny bestemmelse i lovforslaget gav den, der ansøger eller har ansøgt om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, adgang til at gøre sig bekendt med de dokumenter m. v., der vedrorer hans forhold. En sådan bestemmelse kunne placeres i forslagets § 10 som et nyt stykke efter stk. 1. Bestemmelsen kunne eventuelt formuleres således:
>
> *»Stk. 2.* Den, der ansoger eller har ansogt om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, kan uanset bestemmelsen i § 6, stk. 1, forlange at blive gjort bekendt med de dokumenter (m. v.), der vedrorer hans forhold«. *(F.T. 1969/70. tillæg B. sp. 20901.*

Fra organisationernes side fremkom der ingen indvendinger mod det af justitsministeriet skitserede ændringsforslag til § 10. Forslaget blev ligeledes tiltrådt af folketingsudvalget, jfr. F.T. 1969/70 tillæg B sp. 2055-56, og blev uden ændringer vedtaget som § 10, stk. 2, i loven.

3. En udforlig gennemgang af anvendelsesområdet for bestemmelserne i offentlighedslovens § 6, stk. 1, og § 10, stk. 2, findes i *kommentaren* side 95 ff. og side 148 ff., hvortil der henvises for så vidt angår enkeltheder.

Om undtagelsesbestemmelsernes almindelige rækkevidde bemærkes i denne forbindelse alene folgende:

De begrænsninger i adgangen til aktindsigt, der folger af bestemmelserne i offentlighedslovens § 6, stk. 1, og § 10, stk. 2, vedrører sager om *ansættelse og forfremmelse* i det offentliges tjeneste. Andre sager vedrørende tjenesteforholdet, f. eks. afskedigelsessager, er derimod undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler.

De nævnte undtagelsesbestemmelser omfatter ikke alene ansættelser og forfremmelser af tjenestemænd, men f. eks. også af personer, der ansættes i henhold til kollektive overenskomster eller på andre vilkår. *Ansættelsesformen* er således i princippet uden betydning, jfr. herved *kommentaren* side 96–97 og side 150.

Med udtrykket »ansættelse og forfremmelse *i det offentliges tjeneste*» er det forudsat, at bestemmelserne alene finder anvendelse på ansættelses- og forfremmelsessager inden for den offentlige forvaltning, d. v. s. i forhold til myndigheder, hvis virksomhed i andre henseender er undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven, jfr. herved lovens § 1. Det må endvidere kræves, at der ved ansættelsen etableres et tjenesteforhold mellem det offentlige og den, der ansættes. I overensstemmelse hermed har det i praksis i henhold til partsoffentlighedsloven været antaget, at sager om antagelse af advokater til udførelse af beneficerede sager eller som offentlige forsvarere i henhold til retsplejelovens § 336 og § 733 ikke var omfattet af undtagelsesbestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 11, jfr. herved *kommentaren* side 97 og *F.O.B. 1971* side 24.

Specielt hvad angår bestemmelsen i § 10, stk. 2, om ansøgeres adgang til aktindsigt i ansættelsessager, kan rækkevidden af udtrykket *»der vedrører hans forhold«* give anledning til nogen tvivl. I forbindelse med den tidligere nævnte høring af personaleorganisationerne vedrørende en udvidelse af adgangen til partsoffentlighed i ansættelsessager m. v. gav Akademikernes Samarbejdsudvalg således udtryk for, at bestemmelsen i § 10, stk. 2, måtte indebære »at i hvert fald alle ansøgere, når indstillingen til ansættelse resp. forfremmelse foreligger, har adgang til at blive gjort bekendt med begrundelsen i indstillingen af den foretrukne ansøger.«

I et notat af 11. maj 1970 til folketingsudvalget udtalte justitsministeriet imidlertid, at de enkelte ansøgere efter ministeriets opfattelse kun vil have krav på at gøre sig bekendt med begrundelsen i indstillingen af den foretrukne ansøger i det omfang, begrundelsen indeholder udtalelser, der vedrorer den pågældende medansøgers forhold, jfr. nærmere F.T. 1969/70 tillæg B sp. 2093-96 samt *kommentaren* side 150.

Rækkevidden af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 10, stk. 2, har kun i enkelte tilfælde været forelagt justitsministeriet til udtalelse. I sagerne *L.A. 1972-54002-73* og *LA. 1973-543-5* har justitsministeriet således givet udtryk for, at bestemmelsen efter ministeriets opfattelse ikke indebærer en tilsvarende ret for enhver ansøger til at blive gjort bekendt med medansøgeres identitet som den, der for ansøgere til tjenestemandsstillinger følger af tjenestemandslovens § 5, stk. 3 (jfr. om denne bestemmelse nedenfor under b). Folketingets ombudsmand har i en sag vedrørende beskikkelse af en censor til den lægevidenskabelige embedseksamen ved Københavns Universitet givet udtryk for samme opfattelse, jfr. *F.O.B. 1972* side 58.

4. Undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, vedrører bestemte *sagstyper* (sager inden for strafferetsplejen, ansættelses- og forfremmelsessager), hvorimod indholdet af sagens enkelte dokumenter ikke i sig selv er af betydning for udelukkelsen af adgang til aktindsigt. Denne generelle undtagelse fra adgang til aktindsigt modificeres dog som nævnt af bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, stk. 2, hvorefter en *ansøger er* berettiget til aktindsigt for så vidt angår de dokumenter, der vedrører hans forhold.

Det er antaget, at undtagelsesbestemmelsen i § 6, stk. 1, for så vidt angår sager inden for strafferetsplejen, kun finder anvendelse i det omfang, sagsakter er indgået i og benyttes i sager af denne art, jfr. herved *kommentaren* side 95.

Bestemmelsens rækkevidde i forhold til ansættelses- og forfremmelsessager må formentlig antages at være undergivet en tilsvarende begrænsning. Udlånes akter i sådanne sager derfor til brug ved behandlingen af andre sager, der ikke i sig selv er omfattet af undtagelsesbestemmelsen, f. eks. en afskedigelses- eller en disciplinærsag, vil en begæring om at blive gjort bekendt med denne sags dokumenter, herunder akterne i ansættelsessagen, næppe kunne afslås med hjemmel i offentlighedslovens § 6, stk. 1.

At offentlighedslovens § 6, stk. 1, ikke antages at finde anvendelse i tilfælde, hvor akter i ansættelses- og forfremmelsessager udlånes til brug ved behandlingen af andre sager, vil som følge af bestemmelsen i § 10, stk. 2, hovedsagelig kun kunne tænkes at få betydning i forhold til andre end parter. Offentlighedens adgang til aktindsigt vil imidlertid ofte være udelukket i tilfælde af denne art som følge af bestemmelserne i lovens § 2, stk. 1, nr. 1, og § 2, stk. 2, nr. 4, jfr. herved *kommentaren* side 96 smh. med side 43 f. og 49.

B. Andre bestemmelser.

Hverken tjenestemandsloven eller andre lovbestemmelser indeholder regler, der i almindelighed sikrer offentligheden adgang til at gøre sig bekendt med sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste. En vis information for offentligheden sker dog gennem opslag af ledige stillinger, jfr. herved reglerne i tjenestemandslovens § 5, samt ved den sædvanlige bekendtgørelse om udnævnelser i Statstidende.

Tjenestemandsloven indeholder derimod bestemmelser, der i et vist omfang giver ansøgere og tjenestemandsorganisationer adgang til aktindsigt i ansættelses- og forfremmelsessager.

Efter tjenestemandslovens § 5, stk. 3, har ansøgere og organisationer, hvis medlemmer er naturlige ansøgere til en tjenestemandsstilling, ret til at få oplysning om ansøgernes navne. Dette svarer til, hvad der gjaldt efter den gamle tjenestemandslovs § 2, stk. 2. I denne bestemmelse var der imidlertid gjort den tilføjelse, at offentliggørelse af disse oplysninger kun kunne finde sted med den pågældende styrelses samtykke. Denne begrænsning er ikke opretholdt i den gældende tjenestemandslov, se F.T. 1968/69 tillæg A, sp. 3877 f. og *Betænkning afgivet af tjenestemandskommissionen af 1965* 1. del (nr. 483/1969) side 114, hvor det bl.a. anføres:

> »Adgangen for styrelserne til at nægte samtykke til offentliggørelse må antages at hvile på et diskretionshensyn til ansøgerne. Der er imidlertid ikke over for andre end tjenestemænd knyttet nogen sanktionsmuligheder til en undladelse af at indhente samtykke eller til overtrædelse af et forbud, og kommissionen finder i øvrigt, at der med den åbenhed, som er ønskelig i disse forhold, kun sjældent vil være rimelig grund til at forbyde offentliggørelse. Selv om man herefter ikke foreslår reglen opretholdt, kan man dog ikke se bort fra, at der i enkelte tilfælde kan være begrundelse for at undgå en ureguleret offentliggørelse fra underordnede myndigheder, men dette forhold kan ordnes ved, at vedkommende overordnede myndighed udsteder de fornødne instrukser vedrørende proceduren for offentliggørelse.«

Bestemmelsen i tjenestemandslovens § 5, stk. 3, i den nuværende affattelse vil således indirekte kunne have en vis betydning for offentlighedens adgang til oplysninger i ansættelsessager.

Tjenestemandslovens § 8, stk. 1, indeholder endvidere en særlig bestemmelse om aktindsigt i tilfælde, hvor en tjenestemand er ansøger til en ledig stilling. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

> »Når en tjenestemand søger en ledig stilling, skal hans hidtidige nærmeste overordnede chef afgive en skriftlig bedømmelse af tjenestemanden til ansættelsesmyndigheden, og tjenestemanden skal have udleveret en afskrift af bedømmelsen.«

Efter tjenestemandslovens § 40, stk. 3, fastsætter kirkeministeren, i hvilket omfang denne bestemmelse finder anvendelse i folkekirken. Bestemmelsen i § 8 gælder ikke for dommere, jfr. tjenestemandslovens § 34, stk. 2.

Medens bestemmelsen i tjenestemandslovens § 5, stk. 3 - ligesom offentlighedslovens § 10, stk. 2 - alene giver adgang til aktindsigt *efter begæring,* har vedkommende styrelse efter § 8, stk. 1, i tjenestemandsloven pligt til *af egen drift* at gøre ansøgeren bekendt med den bedømmelse, der afgives til ansættelsesmyndigheden, jfr. herved F.T. 1968/69, tillæg A, sp. 3880. I denne forbindelse bemærkes, at en videregående forpligtelse til at informere ansøgere om grundlaget for en stillingsbesættelse kan være fastsat inden for særlige ansættelsesområder, jfr. således bestemmelsen i § 3, stk. 7, i anordning nr. 23 af 5. februar 1953 om ansættelse af professorer ved Københavns Universitet. Efter denne bestemmelse skal det sagkyndige udvalgs indstilling - indeholdende en fyldig bedømmelse af ansøgernes kvalifikationer, og hvis nogen indstilles til embedet, en begrundelse af, hvorfor han foretrækkes - tilstilles ansøgerne, der inden 8 dage derefter til fakultetet kan indsende bemærkninger om indstillingens motivering og resultat.

Sammenfattende bemærkes, at de nævnte bestemmelser i tjenestemandsloven supplerer den almindelige adgang til aktindsigt, der tilkommer ansøgere efter offentlighedslovens § 10, stk. 2, jfr. herved bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 4. Bestemmelsen i tjenestemandslovens § 5, stk. 3, giver således adgang til oplysninger, der ikke vedrører den enkelte ansøgers egne forhold, og adgangen til aktindsigt efter § 8, stk. 1, er ikke betinget af nogen begæring fra den pågældende. I modsætning til offentlighedslovens § 10, stk. 2, vedrører de nævnte bestemmelser dog alene sager om ansættelse og forfremmelse i *tjenestemandsstillinger.* Det bemærkes i denne forbindelse, at folketingets ombudsmand i den sag, der er omtalt ovenfor under pkt. A. 3 (beretning for 1972 side 58) ikke har fundet tilstrækkeligt grundlag for at udstrække anvendelsesområdet for tjenestemandslovens § 5, stk. 3, ved en analogislutning.

III. Fremmed ret.

A. Norge.

Efter bestemmelsen i § 6, nr. 5. i den norske lov om offentlighed i forvaltningen af 19. juni 1970 omfatter adgangen til aktindsigt ikke »dokumenter i saker angående ansettelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste«. Undtagelsesbestemmelsens rækkevidde begrænses dog af en tilføjelse om, at »unntaket gjelder ikke sokerliste«.

Spørgsmålet om, hvorvidt et almindeligt offentlighedsprincip i forvaltningen også bor omfatte ansættelses- og forfremmelsessager, har i Norge som i Danmark givet anledning til betydelig tvivl.

I det forslag om indforelse af en almindelig offentlighedsordning, som blev fremsat af et flertal i forvaltningskomitéen i betænkningen fra 1958. var der ikke gjort undtagelse for sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste. I bemærkningerne til den almindelige undtagelsesbestemmelse i forslagets § 12, nr. 2, for dokumenter, der vedrører enkeltpersoners personlige forhold, bemærker komitéen om dette spørgsmål, jfr. side 439, 2. sp.:

»Søknader om bevillinger eller om ansettelse i offentlige stillinger må i alminnelighet komme inn under offentlighetsregelen selv om søknaden inneholder opplysninger om personlige forhold. Offentlige hensyn vil i alminnelighet her tilsi at saksdokumentene legges frem. Men inneholder en søknad opplysninger om invaliditet eller sykdom, vil dokumenter vedrørende disse forhold ikke være offentlige. Likedan bør man kunne ta hensyn til at en søker til en stilling ber om at hans søknad ikke blir gjort kjent for offentligheten, når dette f. eks. er begrunnet med at en slik offentliggjøring vil kunne være til skade for ham i den stilling han har, og det ikke er avgjørende offentlige hensyn som krever offentlighet.«

Offentlighetsudvalget, der afgav betænkning i 1967 *(Innstilling om offentlighetsprinsippet i forvaltningen),* gik imod indførelse af et almindeligt offentlighedsprincip i forvaltningen. I overensstemmelse med sit kommissorium fremlagde udvalget imidlertid et udkast til lov om offentlighed i forvaltningen for det tilfælde, at regeringen måtte indtage et modsat standpunkt. Dette udkast indeholdt i § 8 følgende bestemmelse:

»§ 8. Unntatt fra offentlighet er videre:

5. Dokumenter i saker angående ansettelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste.

I bemærkningerne til denne bestemmelse hedder det som begrundelse for forslaget bl. a. (a.st. side 92 f):

Udvalget kan gi sin tilslutning til de synsmåter som flertallet i den danske komité har gitt uttrykk for. For mange som søker offentlige stillinger vil det kunne være direkte skadelig at dette blir kjent og også ellers kunne medføre personlige ubehageliheter. Gjeldende praksis peker klart i denne retning. Til belysning kan nevnes den ordning som en innført i Justisdepartementet ved embetsutnevnelser. Sokernes navn blir her kunngjort kort tid før vedtak om utnevnelsen treffes. Søkere som har uttalt ønske om ikke å få sitt navn offentliggjort dersom de ikke skulle bli innstillet til utnevnelse, blir da på forhånd kontaktet og gitt anledning til å trekke søknanden tilbake for kunngjøringen finner sted. Dette hender stadig vekk i praksis.

Det er etter Utvalgets mening realistisk å regne med at en offentlighetregel her ikke sjelden vil avholde kvalifiserte søkere fra å melde sig. Noe tungtvejende hensyn for offentlighet nettopp i disse saker kan det ikke sies å foreligge. Den nødvendige kontroll med uttøvelsen av ansettelsesmyndigheten har vi hos oss sikret på annen måte.

Forslaget faller ellers helt i tråd med Utvalgets syn på dokumenter om »personlige forhold«, jfr. merknadene til nr. 3 foran. Utvalget mener at dokumenter i ansettelses- og forfremmelsessaker allerede omfattes av denne bestemmelse. Men for å unngå enhver tvil på dette punkt har man tatt med særbestemmelsen i nr. 5.«

Undtagelsesbestemmelsen for dokumenter i sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste indgik uændret i det lovforslag, som den norske regering fremsatte i 1969 på grundlag af udvalgets lovudkast, jfr. forslagets § 6, stk. 1, nr. 5. Bestemmelsen er ikke kommenteret i bemærkningerne til lovforslaget.

Under lovforslagets behandling i odelstingets justiskomité gav denne undtagelsesbestemmelse anledning til indgående overvejelser og delte komitéen i et flertal og to mindretal, jfr. nærmere *Innst. O.XIV (1969/70) side 12-13.*

Komitéens flertal (5 medlemmer) fandt, at ansættelses- og forfremmelsessager ikke burde være undtaget fra det almindelige offentlighedsprincip. Som begrundelse herfor henviste flertallet navnlig til, at det at søge en offentlig stilling ikke er en privatsag, og at oplysninger om personlige eller private forhold, der måtte forekomme i sager af denne art, efter omstændighederne ville kunne unddrages adgangen til aktindsigt med hjemmel i lovforslagets § 6, nr. 3 (»dokumenter som angår eller berører den enkeltes personlige forhold av enhver art«).

Et mindretal på 4 medlemmer fandt derimod, at undtagelsesbestemmelsen i § 6, nr. 5, burde opretholdes, og begrundede dette med,

». . . et ønske om at det skal være mulig å søke offentlige stillinger eller embeter uten at det nødvendigvis behøver å bli kjent at man er søker. Det kan av forskjellige grunner være generende for enkelte søkere om det blir kjent at de er søkere til en stilling . . . Det kan således være forholdet til vedkommendes arbeidsgiver som kan reise problemer, eller forholdet til vedkommendes klienter, f. eks. når en praktiserende advokat søker en dommerstilling. Det kan naturligvis - som et argument for offentlighet - anføres at de som søker offentlige stillinger får vedstå seg dette utad. Men etter dette mindretals oppfatning vil det være realistisk å regne med at hvis man her har offentlighet, så er det adskillige kvalifiserte personer som vil 1a være å søke stillinger, ihvertfall når det er tale om høyere stillinger eller embeter. En slik utvikling er ikke i samfunnets interesse.«

Et andet mindretal på 1 medlem indtog et mellemstandpunkt og foreslog, at ansøgerlisten som hovedregel blev undergivet offentlighed, men at andre dokumenter i ansættelses- og forfremmelsessager, såsom ansøgninger og indhentede udtalelser om ansøgerne, blev unddraget adgangen til aktind-

sigt. Det pågældende medlem udtalte i denne forbindelse:

> »Hvis dette punkt blir fjernet fra loven, kan det oppfattes som om Stortinget ønsker at også disse dokumenter skal være offentlige og at de heller ikke kommer inn under unntaket i § 6 punkt 3. Det ville være betenkelig med en generell regel om at slike dokumenter skulle være offentlige. Både søknader og innstillinger må nødvendigvis inneholde opplysninger og vurderinger av sterkt personlig karakter. Hensynet til den personlige integritet og privatlivets fred taler derfor imot at slike dokumenter skal være offentlige. Hvis søknader og begrunnede innstillinger skulle være offentlige i sin helhet, ville en risikere at vesentlige opplysninger ble holdt utenom den skriftlige saksbehandling. En slik utvikling ville være i strid med de formål offentlighetsprinsippet skulle tjene.«

Spørgsmålet om offentlighedslovens rækkevidde i forhold til ansættelses- og forfremmelsessager blev indgående debatteret i stortinget, og undtagelsesbestemmelsen i lovens § 6, nr. 5, blev herefter udformet i overensstemmelse med det kompromisforslag, der var fremsat af et medlem af justiskomitéen, jfr. herved *Arvid Frihagen*, Offentlighetsloven med kommentarer (2. udg. 1974) side 278 ff. og *Audvar Os* i Lov og Rett 1970 side 492-93.

Retsstillingen i Norge er herefter den, at dokumenter i ansættelses- og forfremmelsessager i almindelighed er unddraget adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven, idet der efter bestemmelsen i lovens § 6, nr. 5, alene er pligt til på begæring at udlevere »ansøgerlisten«. I den juridiske litteratur har det været diskuteret, om denne bestemmelse indebærer en pligt til at udfærdige en egentlig ansøgerliste, uanset om dette ikke tidligere har været almindelig praksis, jfr. for en benægtende besvarelse *Frihagen*, Offentlighetsloven med kommentarer (1. udg. 1971) side 106, men herimod *Audvar Os*, Lov og Rett 1971 side 207 og nu *Frihagen* i Lov og Rett 1972 side 11 med note 22 samt Offentlighetsloven (2. udg. 1974) side 285 f., hvor spørgsmålet dog fortsat anses for tvivlsomt. Spørgsmålet er ikke berørt i justisdepartementets vejledning af juni 1971 om offentlighedsloven.

Efter den nævnte bestemmelse er pligten til at oplyse navnene på ansøgere til en offentlig stilling ubetinget. De enkelte forvaltningsmyndigheder har derfor ikke mulighed for at imødekomme diskretionsforbehold, men kan alene henlede opmærksomheden på, at en ansøger har anmodet om ikke at få sit navn offentliggjort, jfr. således justisdepartementets vejledning side 31. Stortingets ombudsmand for forvaltningen har givet udtryk for, at myndighederne også i tilfælde, hvor ansøgerlisten offentliggøres af egen drift, f. eks. ved udsendelse af pressemeddelelse, på tilsvarende måde bør angive navnene på *samtlige* ansøgere, jfr. årsmeldingen for 1971 side 31 f. Det fremgår af sagen, at det norske justisdepartement i en vejledende udtalelse om spørgsmålet bl. a. har givet udtryk for følgende synspunkt:

> »Justisdepartementet vil bemerke at offentlighetsloven ikke innebærer noen plikt for forvaltningen til å sende ut pressemelding om hvem som har søkt ansettelse i det offentliges tjeneste. Dersom det sendes ut slik melding, vil det derfor i og for seg neppe være lovstridig å unnlate å ta med navn på søkere som har gitt uttrykk for at de ikke ønsker sitt navn offentliggjort, forutsatt at dette blir opplyst.
>
> Men pressen og andre vil ved henvendelse til forvaltningen ha krav på å få se alle søkernavnene, jfr. offentlighetslovens § 6, nr. 5. Justisdepartementet antar at det vil være mest i samsvar med lovens intensjoner på dette område at navnene på alle søkerne tas med i pressemeldinger om hvem som har søkt ansettelse i det offentliges tjeneste, og at man særskilt angir hvilke personer som har bedt om at deres navn ikke blir offentliggjort. Det vil i så fall bero på pressens vurdering om den vil følge en slik henstilling.«

Den norske offentlighedslov vedrører alene *offentlighedens* adgang til aktindsigt, hvorimod reglerne om *partsoffentlighed* er indeholdt i forvaltningsloven, jfr. denne lovs kapitel IV, §§ 18-20, jfr. herved *Frihagen*, Offentlighetsloven (2. udg. 1974) side 279. Bestemmelserne om aktindsigt i forvaltningsloven indeholder ikke nogen speciel undtagelse for ansættelses- og forfremmelsessager, men efter lovens § 3, stk. 2, kan der dog træffes bestemmelse om, at bl. a. afgørelse i ansættelsessager helt eller delvis skal være undtaget fra reglerne i kapitlerne IV-VI. Dette er dog ikke hidtil sket.

En ansøger har derfor som udgangspunkt ret til at blive gjort bekendt med samtlige dokumenter i ansættelsessagen, herunder også de dokumenter, der vedrører medansøgerne. Det følger dog af § 18, at indstillinger og andre udtalelser i ansættelsessagen kun er undergivet partsoffentlighed, såfremt der foreligger lovbestemt pligt til at indhente en udtalelse.

Efter omstændighederne vil aktindsigt kunne nægtes med hjemmel i lovens § 19, 2. pkt., nr. b.), der har følgende ordlyd:

> »Med mindre det er av vesentlig betydning for en part å kjenne opplysningen for på forsvarlig måte å kunne vareta sitt tarv i saken, har han heller ikke rett til å gjøre seg kjent med et dokument for så vidt dette inneholder:
>
> a) - - -
>
> b) opplysning vedrørende en annen persons helseforhold, drifts- eller forretningsforhold som ikke er alminnelig kjent, eller opplysning for øvrig som av særlige grunner ikke bør meddeles videre«.

Om anvendelsen af denne bestemmelse i ansættelsessager har stortingets ombudsmand for forvaltningen bl. a. udtalt (årsmelding 1971 side 32):

> »Bestemmelsen kan neppe medføre at søknader som ikke inneholder opplysninger utover de som vanligvis gis om praksis, utdanning m. v., kan unntas fra partsoffentlighet. For at aktinnsikt skal være avhengig av om det har »vesentlig betydning« for parten, må det etter min mening kreves at dokumentet inneholder spesielle opplysninger, f. eks. om helt personlige forhold, som det er særlig grunn til ikke å meddele videre.«

I praksis forekommer det vistnok ikke sjældent, at begæringer om aktindsigt fra ansøgere imødekommes i den form, at der gives den pågældende en udvidet ansogerliste, der indeholder oplysning om medansogernes navn, alder, nuværende stilling, uddannelse og ovrige kvalifikationer.

B. Sverige.

Det er vanskeligt at få overblik over, i hvilket omfang det svenske offentlighedsprincip gælder i sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste, idet forholdet ikke er særskilt reguleret i Sekretess-lagen, jfr. dog § 14, stk. 1, om psykologiske undersøgelser i ansættelses- (og afskedigelses-) sager m. m.

Udgangspunktet er dog utvivlsomt, at de omhandlede sager omfattes af offentlighedsprincippet, jfr. *Hugo Ryman* og *Erik Holmberg,* Offentlighetsprincipen och Myndigheterna (8. oplag 1976 side 26-27). I praksis er det vistnok forholdvis hyppigt, at begæringer om offentlighed vedrører netop sådanne sager. Betænkningen fra offentlighedskommissionen. hvis arbejdsudvalg foretog en studierejse til Stockholm, indeholder således følgende oplysninger:

> »I sager om udnævnelser synes pressen at udvise stor interesse for at kunne give meddelelse om ansøgernes navne. Selv om ansøgere anmoder om ikke at blive omtalt i forbindelse med besættelse af en stilling, kan de normalt ikke regne med beskyttelse.« (A.st. side 32).

Den citerede udtalelse må dog nu sammenholdes med folgende oplysninger fra det norske offentlighetsudvalgs betænkning:

> »I tilsettnings- og avskjedssaker ber partene ofte om at sakene må bli behandlet med diskresjon. Dokumentene blir da ikke lagt ut i presserommet. men de vil også i slike saker bli utleveret hvis det fremsettes anmodning om det. Samme ordning praktiseres hvor det dreier seg om ømtålelige disiplinærsaker.« (A.st. side 14).

Denne oplysning kunne tyde på, at der på dette område i hvert fald i et vist omfang »kun« praktiseres en offentlighedsordning efter »dansk« monster, d. v. s. således, at begæring om offentlighed kun imødekommes, hvis den, der fremsætter begæringen, kan individualisere sagen.

En anden begrænsning, som offentlighedsprincippet synes at undergå i praksis på dette område, antydes i offentlighedskommissionens betænkning (s. 52), hvor det i flertalsindstillingen anføres, at erfaringerne fra Sverige synes at bekræfte, at offentlighed i ansættelsessager medfører en række omgåeiser i form af mundtlige udtalelser, underhåndsbreve og lignende, der ikke er genstand for offentlighed. Denne mistanke kom også til orde i det norske offentlighetsudvalgs betænkning, se a.st. side 17.

Mistanken er i meget væsentlig grad blevet bestyrket af en passage i den svenske offentlighedskommissionens betænkning fra 1966 (SOU 1966:60) Bd. 1, side 167 ff. Spørgsmålet blev med udgangspunkt i en konkret sag rejst over for kommissionen af den svenske justitieombudsmand. Justitieombudsmanden pegede her på, at den gældende praksis, hvorefter man i ansættelses- og forfremmelsessager tilbageholder mundtligt indhentede oplysninger om ansøgernes forhold, ikke kunne anses stemmende med offentlighedsprincippet. Også hensynet til retssikkerheden talte for at ændre denne praksis. Der foreligger risiko for fejl og misforståelser ved indhentning af underhåndsoplysninger. På den anden side fremhævede justitieombudsmanden, at oplysningerne i adskillige tilfælde kunne berøre meget ømtålelige forhold af personlig og privat natur. Dersom sådanne oplysninger blev offentlige, ville de kunne misbruges til skade eller forklejnelse af tjenestemanden eller i øvrigt føre til andres ringeagt. Justitieombudsmanden gik derfor over for kommissionen ind for indsættelse af en særskilt bestemmelse om »sekretess« i ansættelses- og forfremmelsessager, således at sådanne oplysninger alene blev undergivet *parts*offentlighed. Kommissionen kunne imidlertid ikke tiltræde justitieombudsmandens standpunkt, se a.st. side 170.

Der vil ikke fra svensk side blive fremsat lovforslag på grundlag af den nævnte betænkning, idet der i foråret 1969 blev nedsat en ny offentlighedskommission. Det refererede afsnit i den tidligere betænkning har imidlertid krav på betydelig interesse, fordi den illustrerer, at offentlighedsordningen i Sverige ikke praktiseres fuldt ud i sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste.(Arbejdsgrupperapporten er afgivet før fremkomsten af Offentlighets- och Sekretesslagstiftningskommissionens betænkning SOU 1975:22).

IV. Arbejdsgruppens overvejelser.

Som nævnt i afsnit I omfatter arbejdsgruppens kommissorium både spørgsmålet om, hvorvidt *offentligheden* helt eller delvis bør have adgang til aktindsigt i personalesager (lovens § 6, stk. 1), og spørgsmålet om, hvorvidt den særlige

adgang til aktindsigt for dem, der er *part* i en ansættelses- eller forfremmelsessag, bør udvides (lovens § 10, stk. 2).

Arbejdsgruppen har fundet det mest hensigtsmæssigt i det følgende at behandle de to spørgsmål særskilt.

A. Almindelig offentlighed i ansættelses- og forfremmelsessager.

1. Hvorvidt offentligheden helt eller delvis bør have adgang til aktindsigt i ansættelses- og forfremmelsessager beror på en vanskelig afvejning af modstående hensyn. Spørgsmålet har utvivlsomt størst betydning i forhold til pressen, der kanaliserer offentlighedens interesse i at blive gjort bekendt med stillingsbesættelser i den offentlige forvaltning.

Når man hidtil er veget tilbage for at indføre fuld offentlighed i ansættelses- og forfremmelsessager, er dette som nævnt ovenfor under II hovedsagelig begrundet i frygten for at forringe det offentliges muligheder for at tiltrække velkvalificerede ansøgere og - nært sammenhængende hermed - ønsket om at undgå, at ansøgeres personlige forhold prisgives for offentligheden.

Fra pressens side er det gjort gældende, at disse hensyn i virkeligheden ikke afgiver noget overbevisende argument imod indførelse af en offentlighedsordning i ansættelsessager. Man har således henvist **til,** at sager af denne art utvivlsomt vil være genstand for presseomtale uanset den manglende adgang til aktindsigt, men at grundlaget for pressens behandling af sådanne sager under den gældende ordning vil være af mere usikker karakter, både for så vidt angår de enkelte ansøgeres identitet, og for så vidt angår deres kvalifikationer. Fuld offentlighed hævdes derfor at være et værn mod rygtedannelser med hensyn til, hvem der overhovedet søger en ledig stilling, ligesom adgang til aktindsigt vil give pressen et mere forsvarligt grundlag for en saglig omtale og vurdering af de enkelte ansøgere.

2. De hidtidige drøftelser af problemstillingen her i landet har stort set alene været af ultimativ karakter i form af enten en ubetinget akcept eller en ubetinget afvisning af offentlighed i ansættelses- og forfremmelsessager. Det er imidlertid et spørgsmål, om ikke der i forbindelse med den kommende revision af offentlighedsloven bør anlægges en mere nuanceret bedømmelse af problemstillingen. Ved vurderingen af, om det er forsvarligt at indføre offentlighed i sådanne sager, synes der således mere individuelt at burde tages hensyn dels til stillingens art, dels til omfanget af de oplysninger, der kan blive tale om at undergive aktindsigt.

I førstnævnte henseende bemærkes, at adgangen til aktindsigt i reglen kun vil give anledning til reelle betænkeligheder ved visse stillingsbesættelser. Dette vil efter omstændighederne være tilfældet med hensyn til visse stillinger i den statslige administration, hvor det må anses for ønskeligt at tiltrække ansøgere fra det private erhvervsliv eller fra andre grene af den offentlige sektor end det pågældende ansættelsesområde. Endvidere vil aktindsigt kunne give anledning til betænkeligheder med hensyn til stillingsbesættelser i lokalforvaltningen, hvor det for en ansøger, der i forvejen beklæder en tilsvarende stilling, kan være belastende, hvis det kommer frem, at han har søgt en anden stilling uden at opnå' den, jfr. for så vidt angår besættelse af præsteembeder, kirkeministeriets skrivelser af 12. juni 1957 og 2. december 1960 til offentlighedskommissionen (optrykt i betænkningen side 118 og 192 f.). Efter omstændighederne vil forholdene stille sig på samme måde ved overgang fra ansættelse under én kommune til ansættelse under en anden. Det bemærkes i denne forbindelse, at aktindsigt i ansættelsessager til dels må bedømmes anderledes i den kommunale forvaltning end i statsadministrationen, fordi stillingsbesættelser på kommunalt plan i videre omfang foretages af politisk ledede organer og derfor hyppigere giver anledning til offentlig omtale. Dette kan vel forøge interessen for en adgang til aktindsigt i ansættelsessager, men giver samtidig behovet for beskyttelse af enkeltpersoner særlig styrke.

Hvad angår omfanget af en eventuel offentlighedsordning bemærkes, at et muligt alternativ til fuld offentlighed, hvorefter principielt enhver oplysning i ansættelsessager er undergivet aktindsigt,

kan være, at alene ansøgeres *navne* - eventuelt suppleret med en kort gengivelse af objektive data om de enkelte ansøgere (alder, uddannelse, hidtidig beskæftigelse o. s. v.), der vil give pressen et rimeligt grundlag for at bedømme udnævnelsen - offentliggøres.

3. Efter arbejdsgruppens opfattelse synes der ikke på nuværende tidspunkt at være grundlag for at anlægge en ændret vurdering af spørgsmålet om *fuld offentlighed* i ansættelses- og forfremmelsessager. Udover de ovenfor nævnte betænkeligheder, der gør sig gældende, med samme styrke som tidligere, kan der endvidere henvises til, at en sådan ordning heller ikke er indført i Norge, og at erfaringerne fra Sverige ikke forekommer gunstige, (jfr. herved afsnit III under B). Hertil kommer, at fuld offentlighed i ansættelsessager nødvendigvis måtte kombineres med vidtgående undtagelsesbestemmelser. Det må imidlertid anses for uheldigt at udstrække offentlighedslovens *almindelige* rækkevidde til sagstyper, hvor modgående hensyn udformet i undtagelsesbestemmelser reelt må forventes at gøre offentlighedsprincippet illusorisk.

Ved en eventuel revision af den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 6, stk. 1, kan der derimod være anledning til at overveje at indføre en ordning som den norske, hvorefter *ansøgerlisten*, men ikke andre dokumenter, som udgangspunkt skal være undergivet offentlighed. Ved ansøgerlisten forstås i det følgende en fortegnelse over ansøgernes navne med angivelse af de vigtigste personlige data.

Imod at indføre en sådan ordning kan man i et vist omfang henvise til de samme forhold, som taler imod fuld offentlighed i ansættelsessager, herunder navnlig risikoen for, at kvalificerede ansøgere vil afholde sig fra at søge en ledig stilling. Det er da også af interesse at bemærke, at såvel det norske offentlighetsudvalg som justisdepartementet foreslog ansættelsessager holdt helt uden for loven. Bestemmelsen om aktindsigt med hensyn til ansogerlisten blev indsat i loven under stortingsbehandlingen og gav anledning til betydelig tvivl - også fra politisk hold. jfr. herved *Audvar Os* i Lov og Rett 1970 side 492-93. Om den norske ordning henvises i øvrigt til det i afsnit III anførte. Arbejdsgruppen er ikke nærmere bekendt med, hvorvidt bestemmelsen i praksis har givet anledning til vanskeligheder, men der synes dog i et vist omfang at have været rejst kritik af den ubetingede adgang til offentlighed med hensyn til ansøgerlisten, jfr. herved *Frihagen*, Offentlighetsloven (2. udg. 1974) side 285.

Af flere grunde må indførelsen af en ordning som den skitserede dog forekomme velbegrundet:

De principielle betragtninger, der mere generelt dannede baggrund for gennemførelsen af princippet om offentlighed i forvaltningen, gør sig i og for sig fuldt ud gældende, også for så vidt angår sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste. Undtagelsesbestemmelsen for disse sagers vedkommende er da også begrundet i de særlige betænkeligheder, der, som nævnt i det foregående, fandtes forbundet med gennemførelsen af offentlighedsprincippet netop på dette område. Gennemførelsen af en ordning, hvorefter ansøgerlisten, men ikke andre dokumenter vedrørende besættelsen af ledige stillinger i det offentliges tjeneste, er offentligt tilgængelig, vil i alt væsentligt imødekomme de synspunkter, der er anført til støtte for en udvidelse af offentlighedsprincippet til også at omfatte disse sagstyper. Samtidig vil en sådan ordning efter arbejdsgruppens opfattelse kunne udformes på en sådan måde, at de betænkeligheder, der har været gjort gældende over for en sådan udvidelse, i det væsentlige bortfalder.

Hertil kommer, at der ikke mindst under folketingsbehandlingen af offentlighedsloven i folketingsåret 1969/70 er blevet fremsat ønsker om offentlighed i ansættelsessager, og at revisionsbestemmelsen i lovens § 13 bl. a. netop er indsat af denne grund. Endvidere er det forhold, at der nu i Norge (ligesom i Sverige) er adgang til aktindsigt med hensyn til ansøgerlisten, et stærkt argument for en tilsvarende ordning her i landet - navnlig da ordningen som sådan ikke synes at have haft uheldige virkninger.

I denne forbindelse kan det som tidligere nævnt være af betydning at fremhæve, at offentliggørelse af navne på ansøgere til offentlige stillinger ikke altid frembyder særlige betænkeligheder, og at myndighederne her i landet - ligesom det er tilfældet i Norge - i et vist omfang af egen drift meddeler pressen oplysninger om navne på ansøgere. Den norske ordning kan derfor i virkeligheden først og fremmest forekomme betænkelig, fordi pligten til at meddele de nævnte oplysninger er gjort absolut, således at det alene er overladt til pressen af afgøre, om diskretionsforbehold og -hensyn skal respekteres, jfr. herved *Os*, a.st. side 493.

Såfremt ansøgerlisten skal gøres offentligt tilgængelig, således som det er sket i Norge, synes det derfor at måtte tillægges væsentlig betydning, at ordningen ikke bliver ufravigelig, men at der sikres ansættelsesmyndigheden adgang til i fornødent omfang at hemmeligholde navne på ansøgere.

4. På denne baggrund har arbejdsgruppen overvejet, hvorledes en lignende ordning vil kunne indføres i Danmark, således at betænkelighederne i videst muligt omfang elimineres.

Arbejdsgruppen finder herved, at der for det første bør være mulighed for at hemmeligholde ansøgernes identitet i tilfælde, hvor dette måtte være påkrævet af hensyn til *stillingens beskaffenhed*, jfr. bemærkningerne ovenfor side 390. Hemmeligholdelsen udstrækker sig i så fald til samtlige ansøgere. Der bør imidlertid også være adgang til hemmeligholdelse af *individuelle grunde*, typisk i tilfælde, hvor en ansøger har lagt afgørende vægt på diskretion. I overensstemmelse med offentlighedslovens almindelige system bør aktindsigtens omfang dog formentlig bestemmes af den kompetente myndighed efter et skøn i det enkelte tilfælde, således at et diskretionsforbehold ikke i sig selv er afgørende, jfr. herved *kommentaren* side 39 f. Det vil formentlig endelig være rimeligt at give ressortministeren adgang til ved bekendtgørelse generelt at undtage visse stillingskategorier fra adgangen til aktindsigt. En sådan ordning har en klar parallel i offentlighedslovens § 2, stk. 4.

Arbejdsgruppen kan herefter anbefale gennemførelse af en bestemmelse om adgang til aktindsigt med hensyn til ansøgerlisten, som vil kunne formuleres således:

> »*§ 00.* Adgangen til at få oplysninger omfatter [heller] ikke dokumenter i sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste. Efter begæring skal der dog udleveres afskrift af ansøgerlisten i det omfang, hemmeligholdelse ikke er påkrævet efter stillingens beskaffenhed eller af hensyn til en ansøgers forhold.
>
> *Stk. 2.* Vedkommende minister kan fastsætte, at adgangen til at få udleveret afskrift af ansøgerlisten ikke skal gælde ved besættelsen af visse stillinger, for hvilke oplysning om ansøgernes navne i almindelighed må afslås efter stk. 1, 2. pkt.
>
> *Stk. 3.* Forhandlingsberettigede organisationer, hvis medlemmer er naturlige ansøgere til en ledig stilling, er uanset bestemmelserne i stk. 1 og 2 berettiget til efter anmodning at få udleveret afskrift af ansøgerlisten.«

Til de enkelte bestemmelser skal arbejdsgruppen bemærke følgende:

ad stk. 1.

Bestemmelsen i stk. 1,1. pkt., fastsætter i overensstemmelse med den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 6, stk. 1, at adgangen til aktindsigt som udgangspunkt ikke omfatter sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste.

Undtagelsesbestemmelsen bygger som hidtil på det synspunkt, at hemmeligholdelse af oplysninger i ansættelses- og forfremmelsessager er påkrævet navnlig af hensyn til det offentliges interesse i ikke at forringe mulighederne for at tiltrække velkvalificerede ansøgere, samt for at beskytte de enkelte ansøgere mod prisgivelse af oplysninger om deres personlige forhold.

Når bortses fra bestemmelsen i stk. 1, 2. pkt., vedrørende ansøgerlisten, forudsættes indholdet af undtagelsesbestemmelsen i det hele at svare til den gældende lovs § 6, stk. 1.

En begrænset adgang til aktindsigt er dog foreslået i stk. 1, 2. pkt., hvorefter *ansøgerlisten* er undergivet offentlighed i det omfang, hemmeligholdelse ikke er påkrævet efter stillingens beskaffenhed eller af hensyn til en ansøgers forhold. I modsætning til den tilsvarende bestemmelse i den norske offentlighedslov er adgangen til at blive gjort bekendt med ansøgerlisten således ikke undtagelsesfri. Bestemmelsen bygger i så henseende på en afvejning af på den ene side offentlighedens interesse i at få kendskab til grundlaget for stillingsbesættelser i den offentlige forvaltning og på den anden side hensynet til de særlige betænkeligheder mod aktindsigt, der som nævnt gør sig gældende i sager af denne art.

Bestemmelsen omfatter enhver ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, der sker efter ansøgning. Ansættelsesformen er uden betydning for bestemmelsens anvendelsesområde.

Ved *ansøgerlisten* forstås en fortegnelse over ansøgerne til en ledig stilling med de oplysninger om personlige data (f. eks. alder, uddannelse, hidtidig beskæftigelse etc.), der er nødvendige for at identificere de enkelte ansøgere og for at give et objektivt grundlag for bedømmelsen af disse. Det er ikke fundet hensigtsmæssigt i lovteksten at fastsætte almindelige retningslinier for indholdet af ansøgerlisten, idet dette bør afgøres konkret efter den enkelte stillings beskaffenhed.

Efter bestemmelsen må ansættelsesmyndigheden anses for *forpligtet* til at udfærdige en ansøgerliste, selv om dette ikke har været hidtidig praksis. Dette gælder dog kun, såfremt der fremkommer en begæring om at blive gjort bekendt med listen, og begæringen efter bestemmelsen skal imødekommes. Det følger af bestemmelsen, at adgangen til af få udleveret en afskrift af ansøgerlisten først kan gøres gældende, når ansøgningsfristen er udløbet.

En begæring om at blive gjort bekendt med ansøgerlisten kan helt eller delvis afslås, når særlige betænkeligheder ved aktindsigt gør sig gældende. Dette vil efter udkastet for det første kunne ske af hensyn til *stillingens beskaffenhed.* Der tænkes hermed navnlig på tilfælde, hvor aktindsigt må befrygtes at ville medføre uheldige virkninger for stillingsbesættelsen, f. eks. i forhold til stillinger, hvor det må anses for ønskeligt at tiltrække ansøgere fra det private erhvervsliv. Hemmeligholdelsen udstrækker sig i så fald til samtlige ansøgere. Undtagelsesbestemmelsen finder imidlertid kun anvendelse, når der er en *konkret* begrundelse herfor. Ansøgerlister til højere stillinger i stat eller kommune kan derfor ikke i almindelighed undtages fra adgangen til offentlighed med hjemmel i denne bestemmelse.

Dernæst kan udeladelse af en *enkelt ansøger* fra ansøgerlisten ske, såfremt dette findes begrundet af hensyn til den pågældende ansøgers forhold. Det må i reglen forudsættes, at ansøgeren selv har henledt ansættelsesmyndighedens opmærksomhed herpå. Ansøgeren har imidlertid ikke noget krav på, at et diskretionsforbehold imødekommes, idet dette må afgøres af ansættelsesmyndigheden efter et skøn i det enkelte tilfælde. Såfremt forbeholdet ikke kan tages i betragtning, bør myndigheden dog forinden underrette ansøgeren herom, således at der gives ham lejlighed til at overveje, hvorvidt han under disse omstændigheder vil opretholde ansøgningen.

ad stk. 2.

Bestemmelsen tilsigter at give vedkommende minister adgang til på *generelt grundlag* ved bekendtgørelse at gøre undtagelse fra den almindelige regel, for så vidt angår ansøgerlister i forbindelse med besættelsen af visse stillinger, hvor oplysning om ansøgernes navne i almindelighed må antages at være forbundet med væsentlige betænkeligheder. Denne hjemmel forudsættes derfor alene anvendt i forhold til stillinger, hvor udlevering af ansøgerlisten normalt må forventes at ville afholde velkvalificerede ansøgere fra at søge stillingen eller af andre særlige grunde må befrygtes at ville få skadelige virkninger for stillingsbesættelsen.

Bestemmelsen omfatter ikke alene statslige, men også kommunale stillinger og stillinger ved offentlige, selvejende institutioner. I forhold til kommunale stillinger tilkommer bemyndigelsen indenrigsministeren.

ad stk. 3.

Efter bestemmelsen i tjenestemandslovens § 5, stk. 3, skal der efter anmodning meddeles organisationer, hvis medlemmer er naturlige ansøgere til en stilling, oplysning om ansøgernes navne. Adgangen for organisationerne til at blive gjort bekendt med ansøgerlisten er ikke efter denne bestemmelse undergivet begrænsninger svarende til dem, der følger af forslagets stk. 1, 2. pkt., og stk. 2, men omfatter til gengæld alene tjenestemandsstillinger.

Den foreslåede bestemmelse i stk. 3, der omfatter enhver stilling i det offentliges tjeneste uanset ansættelsesformen, tilsigter at videreføre og udbygge den særlige adgang til aktindsigt for organisationerne. Da adgangen hertil navnlig er begrundet i ønsket om at give organisationerne mulighed for at vurdere stillingsbesættelser med henblik på eventuelt at forhandle med ansættelsesmyndigheden herom i henhold til gældende hovedaftaler, synes det dog mest naturligt, at retten alene tillægges *forhandlingsberettigede* organisationer.

Såfremt der på generelt grundlag indføres bestemmelser om begrænsninger i adgangen til at udnytte, herunder videregive, oplysninger, der er erhvervet på grundlag af en videregående adgang til aktindsigt end efter offentlighedslovens almindelige regler, vil sådanne bestemmelser også få betydning i forhold til den foreslåede bestemmelse i § 00, stk. 3, jfr. herved nedenfor under B. 3.

B. Partsoffentlighed i ansættelses- og forfremmelsessager.

1. Efter den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 10, stk. 2, har den, der er part i en ansættelses- eller forfremmelsessag, kun adgang til aktindsigt med hensyn til dokumenter, der vedrører hans forhold. Dette er udtryk for en - i hvert fald i princippet - væsentlig mere begrænset aktindsigt end den, der efter lovens almindelige regler tilkommer en »ansøger«. Til belysning af forskellen kan henvises til følgende udtalelse i *kommentaren* side 138:

> »I tilfælde, hvor flere personer samtidig har ansøgt en forvaltningsmyndighed om at opnå en og samme begunstigelse, f. eks. en biografbevilling, således at imødekommelse af den enes ansøgning umiddelbart indebærer, at der må meddeles de øvrige ansøgere afslag, synes det ovenfor angivne udgangspunkt i og for sig at måtte medføre, at de forbigåede ansøgere skulle have krav på at blive gjort bekendt ikke blot med det materiale, der foreligger vedrørende deres egen ansøgning, men med samtlige dokumenter i sagen; kun ved at blive gjort bekendt med samtlige ansøgninger og med de udtalelser, der foreligger om medansøgernes forhold, vil de forbigåede ansøgere i realiteten have mulighed for at foretage en vurdering af, om der er grundlag for at kritisere den trufne afgørelse, jfr. herved Holger Lavesen, Sognerådstidende 1964/65 s. 276 f.
>
> I det omfang, materialet vedrørende medansøgerne indeholder oplysninger og vurderinger vedrørende de pågældendes personlige og/eller økonomiske forhold, må dette udgangspunkt dog ofte undergives en væsentlig begrænsning i medfør af bestemmelsen i lovens § 10, stk. 1, 2. pkt., jfr. herved F.T. 1963/64 tillæg A sp. 1352 og F.T. 1969/70 tillæg B. sp. 2139 samt nedenfor under pkt. 5. Denne begrænsning indebærer, at den enkelte ansøger ofte kun vil kunne forlange at blive gjort bekendt med de dokumenter m. v.,
> • der vedrører hans forhold, jfr. herved bestemmelsen i lovens § 10, stk. 2, om ansættelses- og forfremmelsessager, eller den formelle ekspedition af ansøgningssagen.«

Uanset at undtagelsesbestemmelsen i lovens § 10, stk. 1, 2. pkt., således i nogen grad udligner forskellen, vil der dog utvivlsomt kunne anføres eksempler på, at den, der er ansøger til en offentlig stilling, er ringere stillet med hensyn til aktindsigt end ansøgere i almindelighed. F. eks. synes *ansøgerlisten* i hvert fald kun undtagelsesvis at kunne hemmeligholdes med hjemmel i § 10, stk. 1, 2. pkt.

De betænkeligheder, som man eventuelt måtte nære ved den nævnte forskel i

retsstillingen, forstærkes naturligvis i det omfang, bestemmelser om aktindsigt i særlovgivningen skaber ulighed mellem de forskellige grupper af offentligt ansatte. I så henseende må det erkendes, at reglerne i tjenestemandsloven fortsat giver tjenestemandsansatte en bedre retsstilling end den, der tilkommer andre offentligt ansatte, jfr. navnlig bestemmelsen i § 5, stk. 3, om ansøgerlisten.

Forudsætningen i forarbejderne til partsoffentlighedsloven om, at spørgsmål af denne art bør reguleres i særlovgivningen, kan næppe længere påberåbes som begrundelse for offentlighedslovens begrænsede rækkevidde, idet indføjelsen af § 10, stk. 2, i offentlighedsloven netop var udtryk for et brud med denne opfattelse. Med denne bestemmelse er forskellen mellem tjenestemænd og andre offentligt ansatte imidlertid kun delvis udlignet.

Det må dog erkendes, at en udvidelse af adgangen til *parts*offentlighed i ansættelses- og forfremmelsessager - i det omfang den går videre end den adgang til aktindsigt, der tillægges andre end ansøgerne - af andre grunde kan give anledning til betænkeligheder. Som allerede offentlighedskommissionen var inde på i bemærkningerne til udkastet til en partsoffentlighedslov, består der utvivlsomt en risiko for, at partsoffentlighed med hensyn til medansøgeres forhold (og identitet) kan føre til offentliggørelse af sådanne oplysninger. Risikoen herfor er formentlig større i ansættelsessager end i andre ansøgningssager. Praksis efter bestemmelsen i den nye tjenestemandslovs § 5, stk. 3, (hvor forbudet mod uden tilladelse at offentliggøre ansøgerlisten bortfaldt) synes da også at bekræfte dette, idet der i praksis har foreligget flere tilfælde, hvor journalister på skrømt har søgt en offentlig stilling for som »ansøgere« at blive bekendt med navnene på medansøgerne.

2. Herudover kan der formentlig mod indførelse af *fuld partsoffentlighed i ansættelsessager* anføres yderligere vægtige argumenter. For det første vil der i sådanne sager ret ofte foreligge oplysninger af personlig karakter, som heller ikke medansøgere bør gøres bekendt med. For det andet må det befrygtes, at fuld partsoffentlighed - ligesom almindelig offentlighed - vil bevirke, at udtalelser om de enkelte ansøgere bliver mere forbeholdne. Endelig vil også fuld partsoffentlighed formentlig kunne give anledning til omgåeiser.

Undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 10, stk. 1, 2. pkt., vil kun i begrænset omfang kunne yde beskyttelse mod de nævnte ulemper - selv om den tidligere omtalte forudsætning med hensyn til bestemmelsens begrænsede anvendelighed i ansættelsessager opgives (jfr. ovenfor side 383). Når yderligere henses til, at der ikke fra tjenestemandsloven kan hentes noget argument til støtte for fuld partsoffentlighed i ansættelsessager, finder arbejdsgruppen ikke, at der er tilstrækkeligt grundlag for at foreslå en sådan udvidelse af offentlighedsloven.

3. Arbejdsgruppens forslag om en udvidet adgang til aktindsigt i ansættelses- og forfremmelsessager, hvorefter der som udgangspunkt skal være adgang til at få udleveret afskrift af ansøgerlisten, vil naturligvis også finde anvendelse i forhold til ansøgere.

Arbejdsgruppen har derfor overvejet, om der for parter bør gælde en *videregående* adgang til aktindsigt, navnlig således at adgangen til at blive gjort bekendt med ansøgerlisten gøres absolut.

Ved bedømmelsen af dette spørgsmål må det efter arbejdsgruppens opfattelse tillægges væsentlig betydning, at en sådan adgang allerede består i forhold til ansøgere til tjenestemandsstillinger, jfr. tjenestemandslovens § 5, stk. 3.

Da det ikke synes velbegrundet fortsat at opretholde den bestående ulighed mellem de forskellige grupper af offentligt ansatte med hensyn til retten til at blive gjort bekendt med medansøgeres identitet, finder arbejdsgruppen, at der i forbindelse med offentlighedslovens revision bør indføres en generel bestemmelse herom omfattende alle stillinger i det offentliges tjeneste uanset ansættelsesformen.

Arbejdsgruppen er oprrtærksom på, at en sådan bestemmelse vil kunne medføre risiko for en uønsket offentliggørelse af ansøgerlisten i tilfælde, hvor hemmeligholdelse helt eller delvis er påkrævet

efter stillingens beskaffenhed eller af hensyn til en ansøgers forhold.

Det vil derfor være af betydning, at der i loven tillige indsættes en bestemmelse, der begrænser adgangen til at udnytte, herunder videregive, oplysninger, i forhold til den, der som ansøger har en videregående adgang til aktindsigt end den, der følger af lovens almindelige regler. En bestemmelse med dette sigte fandtes i tjenestemandsloven af 1958 § 2, stk. 2, jfr. ovenfor side 385. En sådan bestemmelse vil imidlertid efter det for arbejdsgruppen oplyste blive overvejet af udvalget på generelt grundlag, og man har derfor ikke ment at burde stille forslag om en særlig bestemmelse herom, alene omfattende ansøgere til stillinger i det offentliges tjeneste.

4. Efter arbejdsgruppens opfattelse bør bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, stk. 2, herefter affattes således:

> »Den, der ansøger eller har ansøgt om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, kan uanset bestemmelsen i *§ 00, stk. 1 og 2,* forlange at blive gjort bekendt med ansøgerlisten samt med de dokumenter m. v., der vedrører hans forhold.«

For så vidt angår fortolkningen af udtrykket »ansøgerlisten« henvises til bemærkningerne ovenfor side 388 til arbejdsgruppens forslag til affattelse af § 00, stk. 1.

Såfremt arbejdsgruppens forslag med hensyn til adgangen til at forlange afskrift af ansøgerlisten efter § 00, stk. 3, og § 10, stk. 2, gennemføres, vil bestemmelsen i tjenestemandslovens § 5, stk. 3, i det hele kunne ophæves i forbindelse med offentlighedslovens revision.

Rapport

fra arbejdsgruppen vedrørende spørgsmålet om adgang til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen.

Afgivet den 1. april 1975

Indledning.

Justitsministeriets udvalg vedrørende offentlighedslovens revision er efter sit kommissorium bemyndiget til at tilkalde særligt sagkyndige eller andre til at deltage i drøftelser i udvalget, eventuelt således at der nedsættes arbejdsgrupper til behandling af specielle spørgsmål.

På udvalgets 1. møde, den 22. marts 1973, besluttedes det bl. a. at nedsætte en arbejdsgruppe til behandling af spørgsmålet om, hvorvidt der bør tilvejebringes hjemmel for adgang til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen uden for det område, der er reguleret ved retsplejeloven.

Arbejdsgruppen fik følgende sammensætning:

Kontorchef i justitsministeriet, dr. jur. N. Eilschou Holm (formand),

Politimester Erik Christensen, Foreningen af politimestre i Danmark,

Journalist John Dal, Aarhuus Stiftstidende,

Fuldmægtig Bent Davidsen, forsvarsministeriet,

Statsadvokat Mogens Hornsiet, rigsadvokaturen,

Fuldmægtig Erik Kjærgaard, direktoratet for kriminalforsorgen,

Advokat Erik Rasmussen, advokatrådet.

Fuldmægtig i justitsministeriet Peer Lorenzen har fungeret som arbejdsgruppens sekretær.

Arbejdsgruppen har holdt 3 møder.

I. Gældende ret.

A. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1.

1. Efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, omfatter adgangen til at få oplysninger ikke sager inden for strafferetsplejen. En tilsvarende undtagelse fra partoffentlighedsprincippet var indeholdt i partsoffentiighedslovens § 11.

Bestemmelsen, der også gælder for parter i sager inden for strafferetsplejen, vedrører efter sin formulering alene spørgsmålet om adgang til aktindsigt. Bestemmelsen gør derfor - i modsætning til partsoffentiighedslovens § 11 - ingen indskrænkning i en parts ret til efter lovens § 12 at forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil han har afgivet en udtalelse om sagen, jfr. herved justitsministeriets vejledning nr. 279 af 10. november 1970 under pkt. 34 samt *Eilschou Holm,* Offentlighedsloven (1970) side 87 (i det følgende betegnet *kommentaren).*

2. Spørgsmålet om begrænsninger i adgangen til aktindsigt ud fra strafferetsplejemæssige hensyn var genstand for overvejelser i offentlighedskommissionen, der i udkastet til lov om offentlighed i forvaltningen foreslog flere undtagelsesbestemmelser med dette sigte. Det indbyrdes forhold mellem disse bestemmelser kunne dog give anledning til nogen tvivl, jfr. *kommentaren* side 88-89.

Efter § 10, stk. 5, i kommissionsudkastet skulle lovens regler ikke finde anvendelse »inden for strafferetsplejen«. Udkastets § 4, stk. 1, litra f, gjorde endvidere undtagelse for »dokumenter i sager om administrativ ikendelse af bøder«. Herudover var der i udkastets § 2, stk. 1, nr. 2, hjemmel til at nægte aktindsigt »hvis adgangen til at få oplysninger ville komme i strid med væsentlige hensyn til. . . . forbrydelsers forebyggelse, opklaring og forfølgning, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning«.

Om disse bestemmelser udtalte kommissionen i bemærkningerne til lovudkastet, jfr. betænkningen side 62 f:

»I medfør af retsplejelovens § 41 kan i straffesager parterne eller andre, som deri har retlig interesse - de sidstnævnte dog først, når sagen er afsluttet - hos retten forlange udskrift af retsbøgerne og de til en sag hørende fremlagte dokumenter. Udskrift kan dog nægtes, såfremt hensynet til statens sikkerhed eller forhold til fremmede magter eller særlige hensyn til disse i øvrigt gør det betænkeligt at meddele udskrift, eller såfremt det må befrygtes, at udskriften vil blive benyttet på retsstridig måde. Efter den gældende ordning haves der derimod intet krav på udskrift eller anden oplysning om indholdet af akter i straffesager beroende hos den offentlige forvaltnings myndigheder, være sig politiet og anklagemyndigheden eller andre forvaltningsmyndigheder, f. eks. ved behandlingen af sager om overtrædelse af told- og skattelovgivningen.

Dokumenter i straffesager, f. eks. politirapporter, kan af hensyn til en effektiv retshåndhævelse og af hensyn til de krænkelser, der ville kunne tilføjes de i sådanne dokumenter omtalte personer, ikke uden videre undergives offentlighed.

Under hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende inden for strafferetsplejen, har man ikke fundet anledning til at behandle spørgsmålet om offentlighed inden for dette område, men i § 10, stk. 5, undtaget strafferetsplejen fra lovens regler. Man skal i denne forbindelse henvise til, at det henhører under retsplejerådet at behandle spørgsmål om ændringer i retsplejelovgivningen.

Såfremt man gennemfører en almindelig ordning om offentlighed i forvaltningen, vil der imidlertid også uden for strafferetsplejens område være behov for fastsættelse af visse undtagelser, og det er derfor i § 2, stk. 1, nr. 2, bestemt, at hensynet til forbrydelsers forebyggelse m. v., beskyttelse af sigtede, vidner og andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning kan medføre undtagelse fra offentlighedsprincippet.

Dokumenter i sager om administrativt ikendte bøder er ved § 4, stk. 1 f, i deres helhed undtaget fra bestemmelserne i § 1.«

Kommissionens forslag om generelt at undtage sager inden for strafferetsplejen fra adgangen til aktindsigt var i overensstemmelse med de synspunkter, justitsministeriet havde givet udtryk for i en skrivelse af 14. november 1960 til kommissionen, hvori det bl. a. hedder (betænkningen side 189):

»Efter justitsministeriets opfattelse bor sporgsmålet om offentlighed med hensyn til akter i straffesager i det hele holdes uden for loven og henskydes til speciel behandling ud fra retsplejemæssige hensyn. Dette må anses for påkrævet, fordi spørgsmålet beror på særlige hensyn til retshåndhævelsens effektivitet og beskyttelsen af de i sagerne implicerede personer. Hertil kommer, at den i lovudkastet foreslåede ordning, hvorefter nogle af de omhandlede akter undergives reglerne i retsplejelovens § 41, medens andre skal behandles efter lovudkastets herfra væsentligt afvigende regler, må forekomme utilfredsstillende; man skal i forbindelse hermed pege på, at ordningen indebærer en særlig komplikation, idet akterne i pådømte straffesager (uden for København) opbevares ved politimesterembederne, men dog er undergivet reglerne i retsplejelovens § 41 (disse reglers analogi). Spørgsmålet om offentlighed med hensyn til straffeakter lader sig kun løse rationelt på grundlag af en samlet overvejelse omfattende alle arter af straffeakter.

Det anforte gælder også akter vedrørende ansøgninger om anketilladelse i straffesager, udsættelse med straffuldbyrdelse, benådning, prøveløsladelse, erstatning for uforskyldt fængsling m. v.

Man skal i øvrigt under henvisning til det under I anførte specielt pege på betydningen af, at det bliver lagt fast, at strafferegistrene og politiets tilsvarende registraturer, herunder navnlig rigsregistraturen, ikke er undergivet offentlighed efter loven.«

I overensstemmelse hermed er det i justitsministeriets bemærkninger til partsoffentlighedslovens § 11 anført, at bestemmelsen bygger på det synspunkt, »at der med hensyn til partsoffentlighed inden for strafferetsplejen . . . gor sig sådanne særlige hensyn gældende, at spørgsmålet ikke er egnet til regulering i den foreslåede almindelige lov«, F.T. 1963/64 tillæg A sp. 1358.

På denne baggrund må det utvivlsomt lægges til grund, at også undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, er begrundet i de nævnte særlige forhold, der gor sig gældende med hensyn til offentlighed i sager inden for strafferetsplejen, herunder at adgangen til aktindsigt i disse sager til dels er reguleret i retsplejeloven, jfr. navnlig denne lovs § 41.

3. Den nærmere rækkevidde af udtrykket »sager inden for strafferetsplejen« i offentlighedslovens § 6, stk. 1, kan i flere henseender give anledning til tvivl.

I bemærkningerne til bestemmelsen og til den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 11 er det anført, at undtagelsen omfatter »alle sager vedrorende gennemførelse af strafferetlige retsfolger, herunder også de straffesager, der efter særlig hjemmel behandles af andre administrative myndigheder end politi og anklagemyndighed«, jfr. F.T. 1963/64, tillæg A, sp. 1358, og F.T. 1969/70, tillæg A, sp. 592, hvor det tillige anføres, at bestemmelsen svarer til kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 2, § 4, stk. 1, litra f, og § 10, stk. 5. I bemærkningerne til lovforslaget om offentlighed i forvaltningen er det endvidere forudsat, at sager om anvendelse af disciplinarmidler inden for forsvaret og civilforsvaret er omfattet af undtagelsesbestemmelsen, jfr. F.T. 1969/70, tillæg A, sp. 592-93, samt nedenfor pkt. 4 d.

1 overensstemmelse med disse motivudtalelser er det i administrativ praksis lagt til grund, at udtrykket »sager inden for strafferetsplejen« skal fortolkes ret vidt.

Som følge heraf er retsplejelovens angivelse af strafferetsplejens område ikke anset for afgørende for rækkevidden af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, jfr. *kommentaren* side 89. Efter retsplejelovens § 683 behandles alle spørgsmål om straf, som ikke i medfør af særlig hjemmel i lovgivningen afgøres uden særlig straffesag eller behandles i den borgerlige retsplejes former eller henhører under særlige domstole, efter lovens regler om strafferetsplejen. I retsplejelovens § 684 er det endvidere bestemt, at reglerne om strafferetsplejen kommer til anvendelse i en række nærmere angivne tilfælde uden hensyn til, om der samtidig nedlægges påstand om straf. Om rækkevidden af disse bestemmelser henvises til *Kommenteret Retsplejelov* II (2. udg. 1964) side 709 ff. og *Stephan Hurwitz*, Den danske Strafferetspleje (3. udg. 1959) side 14 ff.

Fortolkningen af udtrykket (frihedsberøvelser) »uden for strafferetsplejen« i grundlovens § 71, stk. 6, jfr. retsplejelovens § 468, vil på tilsvarende måde kun i begrænset omfang kunne tillægges vejledende betydning, jfr. om fortolkningen af dette udtryk *Alf Ross*, Dansk Statsforfatningsret II (2. udg. 1966) side 605-07.

4. En udførlig gennemgang af undtagelsesbestemmelsens rækkevidde findes i *kommentaren* side 89 ff. med litteraturhenvisninger og omtale af administrativ praksis i henhold til den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 11. Der henvises for så vidt angår enkeltheder nærmere hertil.

En beskrivelse af bestemmelsens anvendelsesområde lader sig naturligt opstille i følgende hovedtilfælde:

a. *Politiets efterforskning af lovovertrædelser og anklagemyndighedens (herunder justitsministeriets) funktioner i forbindelse med en straffesags rejsning og senere behandling ved domstolene (kommentaren side 89-90).*

Fra justitsministeriets praksis efter offentlighedslovens ikrafttræden den 1. januar 1971 kan nævnes følgende afgørelser:

6. kt. 1970-2042-126 og 6. kt. 1973-2042-33: Antaget, at politirapporter, der optages i anledning af ulykkestilfælde (hhv. drukne- og færdselsulykke), er led i en politimæssig efterforskning af, hvorvidt nogen kan gøres strafferetligt ansvarlig for den stedfundne begivenhed, og derfor undtaget fra adgangen til aktindsigt efter offentlighedslovens § 6, stk. 1.

6. kt. 1973-2042-1: Akterne i en sag vedrørende en person, der afgik ved døden under pågribelse i forbindelse med et indbrud, anset for omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1.

6. kt. 1973-2001-60: En statsadvokat havde udarbejdet en redegørelse om økonomisk kriminalitet med det formål at danne baggrund for justitsministeriets overvejelser om eventuelle lovgivningsinitiativer. Rapporten indeholdt bl. a. oplysninger om sager inden for strafferetsplejen.

En person, der mente sig omtalt i redegørelsen, anmodede om et eksemplar, men begæringen blev af justitsministeriet afslået under henvisning til offentlighedslovens § 6, stk. 1. I forbindelse med en klage til folketingets ombudsmand over afslaget, jfr. herved *F.O.B. 1973 s.* 239, udtalte justitsministeriet derimod efter fornyede overvejelser, at redegørelsen efter ministeriets opfattelse - i hvert fald efter at være overgivet til folketingets retsudvalg - ikke kunne være omfattet af offentlighedslovens § 6, stk. 1, men at den var unddraget adgangen til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 6, stk. 2, og § 2, stk. 2, nr. 2 og 4. Som et mere almindeligt synspunkt ved fortolkningen af offentlighedslovens § 6, stk. 1, udtalte justitsministeriet i samme forbindelse:

»Som … anført indeholder redegørelsen ikke kun en ekstrakt af straffesager, men indeholder f. eks. også forfatternes vurderende betragtninger og en gennemgang af enkelte civile sager af interesse for de problemer, der ønskes belyst. Dette er imidlertid efter justitsministeriets opfattelse ikke afgørende for spørgsmålet om anvendelsen af offentlighedslovens § 6.

Efter denne bestemmelse undtages visse sagstyper fra lovens almindelige anvendelsesområde. Er

en sag omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 6, stk. I, medfører dette, at samtlige denne sags akter er unddraget aktindsigt. Det er derfor ikke afgørende, om der i en sag inden for strafferetsplejen indeholdes dokumenter eller oplysninger i et dokument, som - hvis de havde foreligget i en anden sammenhæng - havde været genstand for aktindsigt——«

b. *Fuldbyrdelse af straffedomme m. v. (kommentaren side 90).*

Fra justitsministeriets praksis kan nævnes:

LA. 1971-54003-18. I forbindelse med den sag, der er omtalt i *F.O.B. 1969* side 82 f., udtalte justitsministeriet bl. a., at bestemmelsen i hvert fald omfatter konkrete sager om udsættelse med straffuldbyrdelse, benådning og prøveløsladelse. Justitsministeriet gav endvidere udtryk for, at bestemmelsen må kunne finde anvendelse på konkrete sager om genindsættelse, udgangstilladelse og ikendelse af disciplinærstraffe, samt i sager indbragt for fængselsnævnet efter straffelovens § 17, stk. 2, § 42, § 63 og § 66, jfr. *F.O.B. 1970* side 13-14. De nævnte bestemmelser i straffeloven er dog nu ophævet ved lov nr. 320 af 13. juni 1973.

Justitsministeriets departement har senere over for direktoratet for fængselsvæsenet givet udtryk for, at rapporter fra undersøgelser som nævnt i retsplejelovens § 800 a, der oversendes til en af fængselsvæsenets institutioner i forbindelse med fuldbyrdelse af en straffedom, fortsat må anses for unddraget adgangen til aktindsigt efter offentlighedslovens § 6, stk. 1. Dette gælder dog efter justitsministeriets opfattelse ikke i det omfang, rapporten eventuelt anvendes til brug for institutionens behandling af en sag, der ikke kan anses for omfattet af undtagelsen for sager inden for strafferetsplejen.

I direktoratet for kriminalforsorgen er de sager, der har været rejst vedrørende aktindsigt i forbindelse med straffuldbyrdelse - navnlig sager vedrørende prøveløsladelse og benådning - blevet afgjort efter de nævnte retningslinier.

I tilfælde, hvor en anmodning om aktindsigt afslås, orienterer direktoratet den pågældende om begrundelsen herfor. For så vidt angår de afgørelser, der træffes af de enkelte anstalter, følger en tilsvarende begrundelsespligt af bestemmelserne i § 28, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 422 af 21. juni 1973 om behandling af personer, der anbringes i forvaring og bekendtgørelse nr. 423 af samme dato om fuldbyrdelse af frihedsstraf. I disse bestemmelser er det endvidere fastsat, at den indsatte skal orienteres om indstillinger i spørgsmål (vedrørende hans forhold), som ikke afgøres af institutionen, og om begrundelsen for indstillingen. Denne særlige adgang til information forudsætter således ingen begæring fra den indsatte.

c. *Straffesager, der behandles af andre administrative myndigheder end politi og anklagemyndighed (kommentaren side 90–92).*

Fra justitsministeriets praksis efter offentlighedslovens ikrafttræden kan nævnes:

LA. 1971-54003-25. Efter § 23, stk. 3, i landbrugsministeriets bekendtgørelse nr. 387 af 18. december 1962 om handel med foderstoffer skal overtrædelser af foderstofloven eller de i medfør heraf udstedte forskrifter, som konstateres af statens foderstofkontrol under udførelsen af tilsyn, eller med hvilken ministeriet eller foderstofkontrollen på anden måde bliver bekendt, indberettes til et af landbrugsministeren nedsat udvalg, der efter behandling af sagen afgiver indstilling til ministeriet. Overtrædelser af loven eller forskrifter, der er udstedt i medfør heraf, kan afgøres administrativt med bødevedtagelse, jfr. foderstoflovens § 13, stk. 5.

Udtalt, at analyseresultater, som statens foderstofkontrol havde fremsendt som bilag til en konkret indberetning til udvalget, efter justitsministeriets opfattelse måtte være unddraget adgangen til aktindsigt som folge af bestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1. Det måtte i denne forbindelse anses for at være uden betydning, om sagen blev afsluttet uden, at der blev gjort strafferetlige reaktioner gældende over for nogen. Analyseresultater, der ikke - eller endnu ikke - havde dannet grundlag for en indberetning til udvalget, måtte derimod antages at være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler.

LA. 1971-54003-42. Udtalt, at en begæring om aktindsigt i en sag vedrørende overtrædelse af vandforsyningslovens § 39, der var forelagt indenrigsministeriet af sundhedsstyrelsen, ikke efter justitsministeriets opfattelse kunne afslås med hjemmel i offentlighedslovens § 6, stk. 1, idet der ikke var taget stilling til, hvorvidt sagen skulle fremsendes til politiet med henblik på strafferetlig forfolgning.

6. kt. 1972-2042-229. Antaget, at bestemmelsen i § 6, stk. 1, ikke omfatter akter, der af den pågældende myndighed bedommes som værende uden betydning for straffesagen, og som derfor ikke sendes til anklagemyndigheden med tiltaleindstillingen.

LA. 1974-543-36. I forbindelse med efterforskningen i en straffesag mod en advokat, der bl. a. var sigtet for overtrædelse af kontrollovens § 14 og straffelovens § 289, indledte politiet undersøgelse af, hvorvidt der måtte være grundlag for at rejse tiltale mod en række af advokatens klienter for

strafbare skatteunddragelser samt mod advokaten for medvirken hertil. Det tilvejebragte materiale blev af politiet løbende sendt til statens ligningsdirektorat med henblik på en afgørelse af, hvorvidt skatteansættelserne af de pågældende skatteydere skulle ændres, samt hvorvidt - og i bekræftende fald - i hvilket omfang der efter direktoratets opfattelse burde rejses tiltale mod klienterne for overtrædelse af kontrolloven eller straffelovens § 289 og mod advokaten for medvirken hertil.

I en konkret sag havde ligningsrådet forhøjet indkomst- og formueansættelserne for en skatteyder og havde samtidig meddelt den pågældende, at man forbeholdt sig at gøre strafansvar gældende mod ham i anledning af den for lave selvangivelse. Over for justitsministeriet blev der af skattedepartementet bl. a. rejst spørgsmål om, hvorvidt sagens dokumenter var omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1.

Udtalt, at det efter justitsministeriets opfattelse må anses for utvivlsomt, at denne undtagelsesbestemmelse i hvert fald omfatter sager, der udelukkende vedrører administrativ ikendelse af bøder. Om rækkevidden af bestemmelsen udtalte justitsministeriet endvidere:

»Undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, om »sager inden for strafferetsplejen« må imidlertid anses for anvendelig i forhold til andre administrative myndigheder end politi og anklagemyndighed også i andre typer af sager. I tilfælde, hvor politiet eller anklagemyndigheden indhenter en udtalelse fra vedkommende ressortmyndighed til brug for behandlingen af en straffesag, f. eks. i forbindelse med efterforskning eller afgørelsen af tiltalespørgsmål, må det således antages, at ikke alene politiets, henholdsvis anklagemyndighedens sag, men også den pågældende forvaltningsmyndigheds høringssag er omfattet af undtagelsesbestemmelsen, jfr. *Eilschou Holm:* Offentlighedsloven (1971) side 91 f.

I overensstemmelse hermed har justitsministeriet tidligere i skrivelse af 15. november 1969 til skattedepartementet (Skd. 1. j.nr. 89/1969) under henvisning til forarbejderne til partsoffentlighedslovens § 11 og offentlighedslovens § 6, stk. 1, erklæret sig enig med skattedepartementet i, at sager, der rejses som følge af anmeldelser mod skatteydere for urigtig selvangivelse af indkomst og formue m. v. med henblik på at konstatere, om der er grundlag for strafferetlig forfølgning mod de pågældende efter kontrollovens §§ 13-15, ikke kan anses for omfattet af reglerne i lov om partsoffentlighed i forvaltningen. Det tilføjedes, at det i denne forbindelse måtte anses for at være uden betydning, om sagen afsluttes uden, at der gøres straffe-retlige reaktioner gældende over for den pågældende.«

I den foreliggende sag måtte justitsministeriet nære betænkelighed ved at antage, at begæringen om aktindsigt skulle kunne afslås med hjemmel i offentlighedslovens § 6, stk. 1, idet der navnlig blev lagt vægt på

at ligningsdirektoratet (ligningsrådet) på det tidspunkt, begæringen om aktindsigt blev fremsat, alene havde anvendt det fremsendte materiale som grundlag for beslutningen om i medfør af landsskatteretslovens § 3, stk. 2, at forhøje den pågældende skatteansættelse, og

at ligningsdirektoratet (ligningsrådet) efter det oplyste fortsat ikke på grundlag af det foreliggende materiale havde taget stilling til, hvorvidt der skulle tages skridt til strafferetlig forfølgning i anledning af det passerede.

Justitsministeriet pegede endvidere på, at ligningsrådets afgørelse i sagen kunne påklages til landsskatteretten, og at bestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, utvivlsomt ikke kunne finde anvendelse på landsskatterettens behandling af en sådan klagesag.

For så vidt angår undtagelsesbestemmelsens rækkevidde i skattesager kan der - udover *kommentaren* side 91 også henvises til *Ole Bjørn* i Revision og Regnskabsvæsen 1971 side 348-49.

d. *Sager om anvendelse af disciplinarmidler inden for forsvaret og civilforsvaret (kommentaren side 92-93).*

Når undtagelsesbestemmelsen er anset for anvendelig i sager af denne art, skyldes det, at disciplinarmidlerne har karakter af strafferetlige retsfølger, for så vidt som de er betingede af strafbart forhold og anvendes i stedet for straf og med tilsvarende formål, jfr. herved justitsministeriets udtalelse i sagen *F.O.B. 1967* side 81 (vedrørende partsoffentlighedslovens § 11). Folketingets ombudsmand anså dog spørgsmålet for tvivlsomt og henstillede, at det blev søgt afklaret i forbindelse med revisionen af partsoffentlighedsloven.

I bemærkningerne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, blev bestemmelsen imidlertid foreslået opretholdt uændret under hensyn til, at spørgsmålet efter justitsministeriets opfattelse ikke var egnet til at blive reguleret i en almindelig lov om forvaltningens sagsbehandling, og at man derfor havde optaget forhandling med indenrigsministeriet og forsvarsministeriet med henblik på at søge spørgsmålet løst ad anden vej, eventuelt ved indsættelse af særbestemmelser i den militære retsplejelov og civilforsvarsloven, jfr. F.T. 1969/70, tillæg A, sp. 592 f.

Forarbejderne til offentlighedsloven bygger således på en forudsætning om, at udtrykket »sager inden for strafferetsplejen« også omfatter disciplinarmidler inden for forsvaret og civilforsvaret, jfr. *kommentaren* side 93, og *Carl Aage Nørgaard*, Forvaltningsret, Sagsbehandling (1972) side 117.

I forbindelse med den revision af den militære retsplejelovgivning, der er gennemført ved lov nr. 218 af 26. april 1973, er der ikke blevet indsat nogen særbestemmelse om spørgsmålet i loven, jfr. herved lovens kapitel 15 om disciplinarmidler. Ved revisionen er der heller ikke gennemført ændringer i reglerne om anvendelse af disciplinarmidler, der kan føre til en ændret bedømmelse i forhold til offentlighedslovens § 6, stk. 1. I den militære retsplejelovs § 37 er det nu udtrykkeligt bestemt, at disciplinarmidler kun kan bringes i anvendelse, når en strafbar handling er begået, og at disciplinarmidler skal anvendes i stedet for mindre straffe, medmindre omstændighederne taler imod.

Reglerne om anvendelse af disciplinarmidler inden for civilforsvaret er ikke blevet ændret på indeværende tidspunkt. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, er således også fortsat afgørende for adgangen til aktindsigt i disse tilfælde.

e. *Visse klager over offentligt ansattes optræden i forbindelse med behandlingen af sager inden for strafferetsplejen.*

Det er fast antaget, at disciplinærsager mod tjenestemænd efter tjenestemandslovens kapitel 4 ikke er omfattet af undtagelsesbestemmelsen vedrørende strafferetsplejen, jfr. *kommentaren* side 91 og 93 med henvisninger.

Som følge heraf antages det, at også klagesager vedrørende offentligt ansattes optræden i forbindelse med behandlingen af sager inden for strafferetsplejen som udgangspunkt er undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler, jfr. således justitsministeriets skrivelse af 8. november 1972 *(6. kt. 1972-2042-225)* gengivet i *Advokatbladet* 1972 side 347 samt *kommentaren* side 93.

I tilfælde, hvor klagen begrunder mistanke om strafbart forhold, således at undersøgelsen mod den, klagen vedrører, sker under iagttagelse af retsplejelovens § 807, stk. 3, må klagesagen dog fra dette tidspunkt være omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 6, stk. 1, jfr. *kommentaren* side 93 og 94.

Endvidere er det antaget, at klager over politiet, der har været indbragt for retten efter bestemmelsen i retsplejelovens § 814, stk. 1, er omfattet af undtagelsen for sager inden for strafferetsplejen. Det samme gælder klager over behandlingen af varetægtsfanger, der indbringes for retten efter retsplejelovens § 784, stk. 3, jfr. herved *kommentaren* side 93-94 og *F.O.B. 1970s.* 13-14.

Ved lov nr. 325 af 13. juni 1973 om ændring af retsplejeloven er der gennemført nye regler om undersøgelse af klager over politiet, jfr. lovens kapitel 93 b. I forbindelse hermed er bestemmelsen i retsplejelovens § 814, stk. 1, ophævet.

Efter retsplejelovens § 1019 træffes bestemmelse om undersøgelse af politipersonalets adfærd under udførelse af tjenesten nu af lokalnævnene, jfr. retsplejelovens § 115 og § 115 a. Finder et nævn, at der i anledning af en klage bør iværksættes en undersøgelse, bestemmer det, om undersøgelsen skal foretages ved retten eller af statsadvokaten, jfr. retsplejelovens § 1019 b, stk. 2. Når undersøgelsen er afsluttet, udfærdiger statsadvokaten en redegørelse over sagens forløb, der sammen med sagens akter sendes til nævnet, jfr. retsplejelovens § 1019 1, stk. 1. Såfremt der ikke efter nævnets opfattelse er grundlag for at kræve bestemte yderligere undersøgelser iværksat, videresendes materialet ,til politimesteren (politidirektøren). Nævnet underretter samtidig klageren og træffer bestemmelse om, i hvilket omfang redegørelsen skal offentliggøres, jfr. retsplejelovens § 1019 1, stk. 2, Efter retsplejelovens § 1019 m slutter nævnet behandlingen af en klagesag, hvis 1) der er grundlag for at rejse sigtelse mod den, klagen angår, 2) den, klagen angår, er mistænkt for et strafbart forhold, og han forlanger sagen behandlet som straffesag, eller *3)* regeringen træffer bestemmelse om, at sagen skal undersøges ved en ekstraordinær ret, jfr. § 21, stk. 1.

De nye regler i retsplejelovens kapitel 93 b vil ikke medføre nogen ændring i den hidtidige adgang til aktindsigt i klagesager vedrørende politiet. Efter de anførte almindelige synspunkter vedrørende rækkevidden af offentlighedslovens § 6, stk. 1, for så vidt angår klagesager vil undtagelsesbestemmelsen ikke finde anvendelse i forhold til lokalnævnene, så længe klagesagen er under behandling i nævnet. Dette skyldes, at nævnet efter retsplejelovens § 1019 m, stk. 1, skal slutte behandlingen af en klagesag, hvis den, klagen vedrører, kan sigtes for et strafbart forhold, eller han som mistænkt for et strafbart forhold forlanger sagen behandlet som straffesag.

5. Undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, vedrører bestemte *sagstyper* (sager inden for strafferetsplejen, ansættelses- og forfremmelsessager), hvorimod indholdet af sagens enkelte dokumenter ikke i sig selv er af betydning for udelukkelsen af adgangen til aktindsigt, jfr. herved justitsministeriets sag *6. kt. 1973-2001-60,* der er omtalt ovenfor under pkt. 4 a.

Som folge heraf er det antaget, at undtagelsesbestemmelsen i § 6, stk. 1, kun finder anvendelse i det omfang, sagsakter er indgået og benyttes i en *sag inden for straffereisplejen.* Udlånes straffeakter til brug ved behandlingen af en sag uden for strafferetsplejen, vil en begæring om at blive gjort bekendt med denne sags dokumenter, herunder straffeakterne, ikke kunne afslås med hjemmel i offentlighedslovens § 6, stk. 1, jfr. således *kommentaren* side 95 sammenholdt med side 55 med omtale af justitsministeriets praksis i henhold til partsoffentlighedslovens § 11, *N. Schaumburg, Politiet* 1964, side 117 f, men cfr. *Erik Harder.* Kommunens Lov og Ret II (1965) side 51. Fra justitsministeriets praksis efter offentlighedslovens ikrafttræden kan nævnes:

L.A. 1971-54003-14: Over for handelsministeriet givet udtryk for, at politiets døgnrapporter samt akterne i en straffesag, der havde været tilakteret en sag uden for strafferetsplejen (vedrørende tilladelse til udvidet åbningstid efter restaurationsloven), var undergivet aktindsigt uanset bestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1.

Jfr. ligeledes justitsministeriets sag *L.A. 1971-54003-18,* der er omtalt ovenfor under pkt. 4 b.

At offentlighedslovens § 6, stk. 1, ikke antages at finde anvendelse i tilfælde, hyor straffeakter indgår i sager uden for strafferetsplejen, har som folge af bestemmelsen i lovens § 2, stk. 1, nr. 1, **storst** betydning i forhold til parter i de pågældende sager, men begæringen om aktindsigt vil dog i sådanne tilfælde efter omstændighederne kunne afslås med hjemmel i § 10, stk. 1, 2. pkt.

B. Andre Bestemmelser.

1. Dokumenter i sager inden for strafferetsplejen er som folge af bestemmelsen i offentlighedslovens § 6. stk. 1. ikke undergivet aktindsigt efter reglerne i denne lov. Ved vurderingen af betydningen af denne undtagelse fra det almindelige offentlighedsprincip må det imidlertid tages i betragtning, at der i et vist omfang er mulighed for at blive gjort bekendt med dokumenter i sager af denne art *efter andre regler,* samt at bestemmelsen i offentlighedslovens § 6. stk. 1, i **øvrigt** *ikke udelukker* meddelelse af aktindsigt, hvis dette skønnes forsvarligt, jfr. herved justitsministeriets vejledning pkt. 6 samt *kommentaren* side 95 sammenholdt med side 21.

2. Retsplejeloven indeholder således en række bestemmelser, hvorefter en *sigtet i en straffesag* ***og eller dennes forsvarer*** *er berettiget til aktindsigt* med hensyn til dokumenter, der fremlægges i retten, jfr. navnlig retsplejelovens § 823 og § 810, stk. 2. Bestemmelserne skal ikke nærmere omtales i denne forbindelse. Der henvises til *Kommenteret Retsplejelov* II (2. udg. 1964) side 847–49, *Hurwitz,* Den danske Strafferetspleje (3. udg. 1959) side 155-158 og side 181-82, *Koktvedgaard,* Lærebog i den danske Strafferetspleje (1968) side 95-96 og side 122, og *Gomard,* Straffeproces i praksis (1970) side 14. Der kan endvidere henvises til *Betænkning om efterforskning i straffesager m.* v. (Nr. 622/ . 1971) side 11 f. og side 41 f., jfr. side 33.

3. Det kan endvidere anføres, at aktindsigt med hensyn til dokumenter inden for strafferetsplejen kan opnås efter de *almindelige regler om edition i retsplejeloven,* jfr. for så vidt angår borgerlige sager §§ 298-300 og for så vidt angår straffesager § 748.

Editionspligten er ikke efter ordlyden af de nævnte bestemmelser undergivet samme begrænsninger, som følger af offentlighedslovens §§ 2 og 5. Efter omstændighederne må retten således antages at kunne pålægge en offentlig myndighed at fremlægge dokumenter, der efter *offentlighedsloven* ville have karakter af internt arbejdsmateriale. Denne adgang synes dog i hvert fald kun undtagelsesvis at blive anvendt i praksis og vistnok kun, når de pågældende dokumenter må antages at indeholde oplysninger af faktisk karakter af betydning for retssagen, som ikke kan fremskaffes på anden måde, jfr. herved navnlig *U.f.R. 1955* side 954 og kommentar af *Frost i T.f.R. 1956* side 374–76 *(Bogudgaven* side 159 f.) samt *U.f.R. 1957* side 780. Denne oplysningspligt går således næppe væsentligt videre end den adgang til at få oplysninger fra internt arbejdsmateriale, der følger af offentlighedslovens § 4, jfr. *kommentaren* side 73 f. sammenholdt med side 65 ff.

Der henvises i øvrigt til *Hurwitz,* Den danske Strafferetspleje (3. udg. 1959) side 485 ff., *Hurwitz* og *Gomard,* Tvistemål (4. udg. 1965) side 258 ff., *Kommenteret Retsplejelov* (2. udg. 1964). I side 298 ff. og II side 769 f. samt *Betænkning om vidner* (Nr. 316/1962) side 88 ff.

4. Efter retsplejelovens § 41 kan endvidere *parterne og andre, som deri har retlig interesse, hos dommeren (justitssekretæren) forlange udskrift af retsbøgerne (bortset fra stemmeafgivningsbogen) samt af de øvrige hos retten beroende, til en sag hørende, fremlagte dokumenter.* I straffesager kan andre end parterne dog først forlange sådan udskrift, når sagen er endt.

Udskrift kan - udover tilfælde af manglende retlig interesse - nægtes, hvis det skønnes betænkeligt af hensyn til statens sikkerhed eller forhold til fremmede magter, eller det må befrygtes, at udskriften vil blive benyttet på retsstridig måde.

Med hjemmel i § 41, stk. 4, har justitsministeriet i cirkulære nr. 196 af 11. juli 1941 bestemt, at politimesterens (politidirektørens) erklæring skal indhentes, før der meddeles udskrift af retsbøger eller dokumenter i en straffesag. Dette gælder dog ikke for udskrifter til en offentlig myndighed eller for udskrifter af retsbøger i tilfælde, hvor den begærende har en åbenbar retlig interesse deri.

Akter i borgerlige straffesager opbevares uden for København hos politimesteren. I København opbevares de egentlige straffeakter i byrettens arkiv og de øvrige sager hos politiet, jfr. § 14, stk. 1, i justitsministeriets cirkulære nr. 273 af 5. december 1962 om strafferegistre og kriminalstatistik m. v. Justitsministeriet har i skrivelse nr. 25 af 26. januar 1921 udtalt, at beslutning om meddelelse af udskrifter i straffesager træffes af retten efter retsplejelovens § 41, selv om akterne opbevares hos politimesteren.

I cirkulære nr. 102 af 7. april 1942 har justitsministeriet fastlagt almindelige retningslinier for privates adgang til at få oplysninger om retsbøgernes indhold.

Justitsministeriet har endvidere i skrivelse nr. 119 af 8. april 1942 udtalt, at ministeriet intet har at erindre imod, at pressen - der ikke har krav på at erholde udskrift af domme - efter domsafsigelsen på vedkommende dommerkontor får adgang til at gennemlæse dommen og gøre fornødne notater.

Med hensyn til fortolkningen og anvendelsen af bestemmelsen i retsplejelovens § 41 henvises i øvrigt til *Kommenteret Retsplejelov* I (2. udg. 1964) side 63-67, samt til *Gomard,* Straffeproces i prakses (1970) side 10-15.

5. Retsplejelovens § 41 indeholder alene bestemmelser om udskrift af retsbøgerne og øvrige hos retten beroende, i en afsluttet straffesag fremlagte dokumenter, men tager ikke stilling til spørgsmålet om aktindsigt med hensyn til straffesager, som ikke har været behandlet i retten (henlagte sager), eller dokumenter i straffesager, der ikke har været fremlagt.

I administrativ praksis er det dog ikke antaget, at bestemmelsen i retsplejelovens § 41 på udtømmende måde angiver fremgangsmåden og betingelserne for meddelelse af aktindsigt i afsluttede straffesager. Justitsministeriet har således antaget, at bestemmelsen ikke gælder for ældre sager (d.v.s. sager som er mindst 40-50 år gamle) eller udlån til videnskabeligt brug. Endvidere har ministeriet ikke i praksis anset sig for begrænset til - udover i henlagte sager - kun at meddele aktindsigt i sådanne tilfælde.

Der er kun i begrænset omfang fastsat almindelige retningslinier for denne ulovbestemte adgang til aktindsigt i straffesager. Spørgsmålet er dog - i forhold til offentlige myndigheder - berørt i afsnit V i justitsministeriets cirkulære nr. 273 af 5. december 1962 om strafferegistre og kriminalstatistik m. v., der dog - bortset fra bestemmelsen i § 26 — ikke antages at tage stilling til udlevering af selve straffeakterne.

Efter cirkulærets § 25 må der ikke til brug for sager om ansættelse i stillinger meddeles oplysninger om strafforfølgning på anden måde end gennem straffeattest i overensstemmelse med reglerne i afsnit IV. I andre sager er det efter § 26 som hovedregel forbudt at meddele oplysninger om strafforfølgning på anden måde end gennem straffeattest. Dog kan offentlige myndigheder få sådanne oplysninger, som efter »de for vedkommende område gældende lovbestemmelser eller efter sagens natur skønnes at burde tillægges væsentlig betydning for sagens afgørelse«. Der bør efter bestemmelsen udvises særlig tilbageholdenhed med hensyn til oplysning om sluttede sager, men hvis sådanne oplysninger undtagelsesvis meddeles, bør akterne i reglen vedlægges til den pågældende myndigheds gennemsyn, jfr. fra praksis *F.O.B. 1974* side 161. Efter § 28 skal spørgsmål om fravigelse af disse regler forelægges justitsministeriet.

Justitsministeriet har endvidere i cirkulære nr. 292 af 27. november 1970 fastsat regler om aktindsigt i henlagte færdselssager m.v. Herefter bør advokater og andre, der varetager skadelidtes interesser, have lejlighed til at gennemse rapporter, rids m.v. i sager om færdselsuheld eller andre ulykker, som er henlagt uden strafferetlig forfølgning, og efter begæring have udleveret fotokopier eller genparter (mod gebyr efter retsafgiftsloven), medmindre særlige hensyn i det enkelte tilfælde taler derimod. Det anføres i cirkulæret, at den hidtil benyttede praksis med hensyn til udlån af rapporter eller rapportgenparter til gennemsyn ikke berøres af cirkulæret. Det kan i denne forbindelse nævnes, at justitsministeriet i skrivelse nr. 237 af 19. oktober 1922 angående ansvarsforsikringsselskabers adgang til at blive gjort bekendt med politirapporter m.v. har givet udtryk for det almindelige synspunkt, »at når politimesteren skønner, at der i øvrigt intet er til hinder for, at vedkommende private person eller institution gøres bekendt med de fremkomne politirapporter m. v., vil justitsministeriet anse det for ønskeligt, at begæringer om afskrift af politirapporterne m. v., uanset de for politikontoret dermed forbundne vanskeligheder, i videst mulige udstrækning efterkommes ...«.

Justitsministeriets almindelige praksis med hensyn til meddelelse af aktindsigt i afsluttede, herun-

der henlagte straffesager, har altid bygget på det udgangspunkt, at ingen, hverken private personer eller offentlige myndigheder, har krav på udskrift eller anden oplysning om indholdet af. akter i de pågældende sager. Justitsministeriets afgørelse træffes efter en konkret vurdering af omstændighederne i den enkelte sag - ofte efter indhentet udtalelse fra anklagemyndigheden. Ansøgeren må derfor i hvert enkelt tilfælde godtgøre en konkret saglig eller personlig anerkendelsesværdig interesse, for tilladelse til aktindsigt kan meddeles. Ved bedømmelsen af ansøgninger om aktindsigt lægges der i ovrigt - udover hensynet til statens sikkerhed og forholdet til fremmede magter, jfr. retsplejelovens § 41 - navnlig afgørende vægt på beskyttelsen af privatlivets fred såvel for sigtede som for anmeldere og vidner; men også andre hensyn kan komme i betragtning.

I enkelte tilfælde har justitsministeriets afgørelser i disse tilfælde været indbragt for folketingets ombudsmand, men har ikke givet anledning til kritik, jfr. *F.O.B. 1971* side 91 og 95, samt *1974* side 81.

II. Fremmed ret.

A. Norge.

Den norske lov om offentlighed i forvaltningen af 19. juni 1970 indeholder ingen almindelig undtagelsesbestemmelse for sager inden for strafferetsplejen. Derimod er efter lovens § 6, nr. 6, »anmeldelser, rapporter og andre dokumenter i anledning av overtredelse af gjeldende lovgivning« undtaget fra offentlighed.

Forvaltningskomitéens lovudkast indeholdt i § 10, stk. 3, en bestemmelse, hvorefter »påtalemyndighetens dokumenter i straffesaker [ikke] berøres av reglerne i dette kapitel« (kapitel III om offentlighed). Som begrundelse herfor anførte komitéen, jfr. betænkningen side 436:

> »I tredje ledd er påtalemyndighetens dokumenter i straffesaker unntatt fra loven, idet dette forhold best reguleres i processlovene, også når det gjelder politiets etterforskningsdokumenter i anledning af lovovertredelse. Derimot er selvfølgelig politiets dokumenter i forvaltningssaker ellers å anse som offentlige etter lovens regler.«

Offentlighetsutvalget var i realiteten enig med forvaltningskomitéen i, at anklagemyndighedens dokumenter i straffesager ikke bør være undergivet offentlighed. Som folge af bestemmelsen i § 2 b) i udvalgets lovudkast, hvorefter loven bl. a. ikke skulle gælde sager, som behandles eller afgøres i medfør af straffeproceslovene, fandt udvalget det dog ikke nødvendigt at opretholde bestemmelsen i § 10, stk. 3, i komitéens udkast, jfr. *Offentlighetsutvalgets Innstilling* side 89. Herudover foreslog udvalget en bestemmelse af samme ordlyd som lovens § 6, nr. 6 (udkastets § 8, nr. 6). I udvalgets bemærkninger til denne bestemmelse, jfr. *Innstillingen* side 93, hedder det:

> »Nr. 6. Denne bestemmelse er ny sammenlignet med Fvk's utkast. Mønsteret til bestemmelsen er hentet fra den amerikanske forvaltningslovs § 3 (e), (7), jfr. foran kap. 2, IV. En noe tilsvarende bestemmelse har man i den svenske sekretesslovs § 10, jfr. også den utvidede »sekretess«, som er foreslått av Offentlighetskomitéen i TF § 10.
>
> På mange felter av vår forvaltningslovgivning vil myndighetens kontrollvirksomhed være avhengig av opplysninger fra private. Slike opplysninger vil ofte ha karakter av anmeldelser for overtredelse av den gjeldende lovgivning. Dersom slike anmeldelser uten videre skulle være offentlige dokumenter, vill dette i vesentlig grad kunne innvirke på effektiviteten av myndighetenes kontrollarbeid. Hvis klagen viser seg uberettiget vil det på den annen side være en fordel at den klagen gjelder ikke er kommet i offentlighetens søkelys.
>
> Viktige områder vil her allerede være dekket av andre bestemmelser i lovutkastet: Alle rent strafferéttslige saker, som går etter straffeprocesslovens regler, vil således være unntatt etter § 2 bokstav b). Innenfor kontroll- og reguleringslovgivningen vii ofte taushetsplikt utelukke offentlighet, jfr. utkastets § 7, nr. 3. Dette er også tilfelle etter de almindelige skattelover. I noen grad vil også bestemmelsen i § 8, nr. 2 c) [»motvirke eller medføre fare for att offentlige kontroll- og reguleringstiltak eller andre nødvendige pålegg eller forbud ikke kan gjennomføres«,] her kunne få anvendelse. Denne bestemmelse dekker imidlertid først og fremst det dokumentmateriale som gjelder planlagte kontroll- eller reguleringstiltak. Bestemmelsen omfatter ikke alle slags forutgående anmeldelser eller undersøkelser. I alle slike tilfelle bør forvaltningen kunne vurdere hvorvidt anmeldelser eller rapporter bør meddeles pressen og offentligheten. Bestemmelsen omfatter også de tilfelle der det foretas en eller annen slags offentlig granskning for å få konstatert om gjeldende bestemmelser er overholdt - f. eks. ved flyulykker. Rapporter om slike granskninger bør ikke uten videre være

offentlige; dette bør vedkommende forvaltningsmyndighet ha rådighet over.

Utkastet innebærer selvsagt ikke at anmeldelser o. 1. skal være forholdt den klagen gjelder, altså vedkommende part. Dette spørsmål blir å avgjøre etter partsoffentlighetsreglene.«

Offentlighedsloven indeholder i overensstemmelse med justisdepartementets lovforslag ingen udtrykkelig undtagelsesbestemmelse for sager inden for strafferetsplejen svarende til § 10, stk. 3, i forvaltningskomitéens udkast eller § 2 b) i offentlighetsudvalgets udkast. I bemærkningerne ti 1 lovforslaget (Ot.prop. nr. 70 side 32) er som begrundelse herfor anført:

»Departementet har heller ikke funnet det påkrevd med noe uttrykkelig unntak. At påtalemyndighetens dokumenter i straffesaker er unntatt fra offentlighet må normalt antas å følge av den generelle bestemmelse i lovutkastets § 6, nr. 6, om unntak for »Anmeldelser, rapporter og andre dokumenter i anledning, av overtredelse av gjeldende lovgivning«. Dertil kommer, at bestemmelsene i processlovgivningen innen sitt område må forutsettes uttømmende å regulere spørsmålet om offentlighet for saksdokumenter. At processlovgivningens bestemmelser i så måte går foran lovutkastets følger av almindelige lovtolkningsprinsipper.«

Retsstillingen i Norge er herefter den, at dokumenter i straffesager i realiteten helt er unddraget adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven. Dette skyldes dels, at sager, der behandles i medfør af straffeproceslovene, alene antages at være undergivet reglerne om offentlighed i disse love, dels bestemmelsen i lovens § 6, nr. 6, der antages at omfatte alle sager vedrørende sanktioner for strafbare lovovertrædelser, f. eks. også sager om skatteunddragelser og disciplinærsager efter tjenestemandslovgivningen. Hertil kommer, at offentlighed allerede som følge af lovens almindelige undtagelsesbestemmelser i vidt omfang vil være udelukket, jfr. navnlig § 5, nr. 3 (lovbestemt tavshedspligt) og § 6, nr. 3 (enkeltes personlige forhold). Der henvises nærmere ti! ***Frihagen***, Offentlighetsloven med kommentarer (2. udg. 1974) side 78 f. og side 290-294.

Den norske offentlighedslov vedrører alene *offentlighedens* adgang til aktindsigt, hvorimod reglerne om *partsoffentlighed* er indeholdt i forvaltningsloven, jfr. denne lovs §§ 18-20. Da loven ikke gæider for sager, der behandles eller afgøres i medfør af bl. a. straffeproceslovene, jfr. § 4 b), er adgangen til aktindsigt i straffesager kun i begrænset omfang undergivet lovens regler. I andre sager vedrørende strafbare lovovertrædelser end de nævnte vil parter dog som udgangspunkt være berettiget til aktindsigt, idet forvaltningsloven ikke indeholder en til offentlighedslovens § 6, nr. 6, svarende bestemmelse. Undtagelse vil derimod efter omstændighederne kunne ske med hjemmel i forvaltningslovens § 19.

B. Sverige.

Efter § 1 i den svenske Tryckfrihetsförordnings kapitel 2 kan der ved lov gøres undtagelse fra det almindelige offentlighedsprincip bl. a. »i anledning av myndighets verksamhet för inspektion, kontroll och annan tillsyn, eller för brotts förekommande och beivrande«. I henhold til denne bemyndigelse er der i sekretesslagens §§ 10-12 fastsat undtagelser fra offentlighedsprincippet f.s.v. angår dokumenter i sager inden for strafferetsplejen. Bestemmelserne har følgende ordlyd:

»10 § Handlingar rörande polismyndighets, tullmyndighets eller åklagares verksamhet till förekommande eller beivrande av brott, så ock handlingar rörande användning av tvångsmedel i brottmål eller i ärende enligt 11 § lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund må ej utlämnas, såvida skäligen kan befaras, att utlämnande skulle motverka brotts upptäckande eller brottmåls utredning eller åtgärder till förekommande av brott eller ock vara menligt för rikets säkerhet eller för enskild person; dock må handling ej i något fall hemlighållas längre tid än sjuttio år från dess datum, och vare regeringen obetaget att, där särskilda omständigheter det påkalla, medgiva utlämnande utan hinder av vad ovan stadgas.

Vad i första stycket är stadgat om åklagare skall ej äga tilllämpning å riksdagens ombudsmän.

11 § Uppgifter och anteckningar, vilka tillförts register som avses i lagen om allmänt kriminalregister eller lagen om polisregister m. ra.; må ej utlämnas i annat fall elier annan ordning än där sägs.

Har uppgift om brott elier om den som misstänkts, åtalats eller dömts för brott lämnats till rikspolisstyrelsen för databehandling inom rättsväsendets informationssystem, må, om ej annat följer av första stycket, uppgiften ej utlämnas från rikspolisstyrelsen i annat fall eller annan ordning än regeringen bestämmer.

Utslag eller underrättelser, avseende svensk undersåte i utlandet ådömt straff, vilka enligt överenskommelse med främmande makt över-

lämnats till svensk myndighet, så ock därom förda anteckningar, må ej utlämnas i annat fall eller annan ordning än regeringen bestämmer.

Vad i tredje stycket sägs gälle ock om uppgifter och anteckningar, tillhörande hos riksskatteverket fört straffregister rörande fylleri och vissa andra brott, belastningsuppgifter som tillförts körkortsregistret, ävensom särskilt register som hos myndighet föres angående straff och tillrättavisningar som ådömts eller tildelats underlydande personal.

12 § Hos myndighet vid fångvårdsanstalt eller arbetsanstalt upprättade handlingar rörande i anstalten intagen person må ej i andra fall eller annan ordning än regeringen bestämmer utlämnas tidigare än sjuttio år efter deras datum.

Detsamma gäller handlingar, vilka upprättats av befattningshavare inom skyddskonsulentorganisationen eller annan som fullgör skyddskonsulents uppgifter eller av övervakare eller den som anlitats såsom biträde vid övervakning, i den mån handlingarna röra personer som ställts under övervakning efter dom å fängelse, skyddstillsyn, ungdomsfängelse, internering eller intagning i arbetsanstalt.

Kriminalvårdsnämnden, ungdomsfängelsenämnden och interneringsnämnden samt övervakningsnämnd må förordna, att vad nu föreskrivits skall äga tillämpning även beträffande viss hos nämnden upprättad handling rörande person som är intagen i anstalt eller ställd under övervakning. Sådant förordnande må dock ej avse nämndens beslut, som utfärdats särskilt eller upptagits i protokoll.

Har uppgifter om den som häktats eller dömts för brott eller beträffande vilken förordnats om intagning i arbetsanstalt tillförts av kriminalvårdsstyrelsen fört register inom rättsväsendets informationssystem, må uppgifterna ej utlämnas i annat fall eller annan ordning än regeringen bestämmer.

12 a § Handlingar röranda säkerhets- och bevakningsåtgärder med avseende på byggnader och lokaler, som användes i verksamhet för vilken myndighet svarar, må ej utan myndighetens tillstånd utlämnas tidigare än sjuttio år från deras datum, såvida skäligen kan befaras att handlingarnas offentliggörande skulle motverka syftet med åtgärderna.«

Efter bestemmelserne er undtagelserne fra adgangen til aktindsigt knyttet til *indholdet* af de enkelte dokumenter, hvorimod det ikke er afgørende, om dokumenterne indgår i sager, der i sig selv vedrører strafferetsplejen. Udlån af dokumenter i straffesager til brug ved behandlingen af andre sager i den offentlige forvaltning bevirker således ikke, at anvendelsen af de nævnte undtagelsesbestemmelser udelukkes. Bestemmelserne omfatter dog ikke tilfælde, hvor dokumenterne fremlægges i retten til brug for en verserende retssag, medmindre der har været tale om et lukket retsmøde. Selv i sådanne tilfælde vil dokumenterne være undergivet offentlighed, når sagen er afgjort. Retten vil dog i et vist omfang kunne nægte aktindsigt med hjemmel i sekretesslagens § 36. Det bemærkes, at hemmeligholdelse efter sekretesslagens § 10 kun kan ske, hvis udlevering af de pågældende dokumenter vil modvirke forbrydelsers opdagelse, opklaring eller forebyggelse eller være til skade for rigets sikkerhed eller enkeltpersoner.

For så vidt angår bestemmelsernes nærmere rækkevidde henvises til *Elsin,* Allmänna Handlingars Offentlighet och Sekretess (1965) side 41-48 og side 78-81. En samling af domstols- og ombudsmandsafgørelser vedrørende bestemmelserne findes hos *Wennergren,* Offentlighet och Sekretess i Lag og Praxis (1971), jfr. herved side 19-20.

Efter sekretesslagens § 39 berører lovens undtagelsesbestemmelser ikke adgangen til aktindsigt for ansøgere, klagere eller andre parter. Bestemmelsen forudsætter principielt, at retten til partsoffentlighed er hjemlet i andre regler, jfr. f. eks. forvaltningslovens § 14 og forvaltningsproceslovens § 43. Aktindsigt kan dog nægtes, hvis hemmeligholdelse er af væsentlig betydning af hensyn til offentlige eller private interesser. Denne bestemmelse suppleres nu af förvaltningslagens § 14, stk. 3, hvorefter myndigheden, hvis aktindsigt nægtes, på anden måde skal gøre parten bekendt med dokumenternes indhold i det omfang, det er nødvendigt til varetagelse af hans tarv og kan ske uden skade for de interesser, der begrunder hemmeligholdelsen, jfr. herved også forvaltningsproceslovens § 43, stk. 3.

Spørgsmålet om adgangen til aktindsigt i dokumenter vedrørende strafferetsplejen var genstand for overvejelser i den svenske offentlighedskommitté, der afgav betænkning i 1966 (SOU: 60 og 61). Kommittéens forslag til revision af sekretessbestemmelserne adskilte sig dog ikke i denne henseende væsentligt fra de gældende bestemmelser.

Efter § 9, stk. 2, i udkastet til ændring af tryckfrihetsförordningen skulle oplysninger til strafferegistre eller andre offentlige registre vedrørende personlige forhold hemmeligholdes i det omfang, det var foreskrevet i en tillämpningsförteckning, jfr. *SOU: 1960:60* side 15 og kommittéens bemærkninger hertil side 154–159.

Efter udkastets § 10 skulle dokumenter, som indeholder personlige oplysninger, hemmeligholdes i det omfang, det var foreskrevet i tillämpningsförteckningen, såfremt udleveringen måtte antages at medføre skadevirkninger for den pågældende eller hans nærmeste. Udkastets § 10, stk. 2, indeholdt endvidere en særlig bestemmelse om hemmeligholdelse af hensyn til den, der har indgivet en anmeldelse eller i øvrigt givet oplysninger til en offentlig myndighed. Det fremgår af kommittéens forslag til tillämpningsförteckning, at disse bestemmelser bl. a. ville omfatte dokumenter i forbindelse med efterforskningen af lovovertrædelser, men f. eks. også dokumenter i benådningssager og sager vedrørende disciplinærforfølgning, jfr. nærmere *SOU: 1966:60* side 15-17 og side 159-172.

Af interesse i denne forbindelse er endelig ikke mindst bestemmelsen i udkastets § 15, hvorefter dokumenter, som vedrører det offentliges foranstaltninger til forebyggelse, opklaring eller påtale af lovovertrædelser eller asociale handlinger, skulle hemmeligholdes i det omfang, det følger af tillämningsförteckningen, hvis udleveringen måtte antages at ville modvirke foranstaltningerne eller skade fremtidig virksomhed. Det samme skulle efter forslaget gælde dokumenter vedrørende kriminalforsorg, forsorg eller behandling i forbindelse med psykiske sygdomme, abnormitet eller misbrug af beruselsesmidler samt børne- og ungdomsforsorg. Det fremgår af forslaget til tillämpningsförteckning til § 15, at bestemmelsen bl. a. var tænkt anvendelig på dokumenter, der angår politiets, toldvæsenets og anklagemyndighedens virksomhed, samt på dokumenter, der angår en offentlig myndigheds undersøgelse af forhold, der kan bevirke strafansvar for tjenesteforseelser eller disciplinærstraf. Der henvises nærmere til SOU: 1966:60 side 21 og 191-194. (Det bemærkes, at arbejdsgrupperapporten er afgivet før fremkomsten af Offentlighets- och Sekretesslagstiftningskommittéens betænkning SOU: 1975:22).

III. Arbejdsgruppens overvejelser med hensyn til ændring af bestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1.

1. Det fremgår af offentlighedsudvalgets kommissorium, at udvalget for så vidt angår spørgsmålet om offentlighed i sager inden for strafferetsplejen (offentlighedslovens § 6, stk. 1) skal overveje, om der bør tilvejebringes hjemmel for adgang til aktindsigt i sager af denne art *uden for det område, der er reguleret ved retsplejeloven,* jfr. herved pkt. 3 i oversigten over nogle hovedspørgsmål i forbindelse med offentlighedslovens revision.

Denne begrænsning af udvalgets kommissorium er efter det for arbejdsgruppen oplyste navnlig begrundet i, at spørgsmålet om en eventuel revision af retsplejelovens bestemmelser om aktindsigt, hvis anvendelsesområde ikke for alle bestemmelsers vedkommende er begrænset til strafferetsplejen, efter justitsministeriets opfattelse bør gøres til genstand for overvejelser i retsplejerådet eller et andet særligt retsplejekyndigt udvalg.

Det ligger således uden for udvalgets og derfor også arbejdsgruppens kommissorium at foretage en *samlet* vurdering af de regler, der regulerer adgangen til aktindsigt med hensyn til straffeakter.

2. Arbejdsgruppen har på denne baggrund set det som sin opgave at overveje, hvorvidt - og i bekræftende fald på hvilken måde - anvendelsesområdet for undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, bør begrænses, dog således at adgangen til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen i alle tilfælde forudsættes holdt uden for reglerne i offentlighedsloven i det omfang, den er reguleret i retsplejeloven, jfr. navnlig lovens § 41. Denne bestemmelse omfatter - foruden udskrifter af retsbøgerne - alene dokumenter, der har været fremlagt i retten i forbindelse med en verserende sag. De sagstyper, for hvis vedkommende en begrænsning af anvendelsesområdet for undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, i overensstemmelse hermed vil kunne blive aktuelt, er navnlig følgende:

a. henlagte straffesager,
b. sager vedrørende straffuldbyrdelse,
c. straffesager, der behandles og afgøres administrativt, herunder bødevedtagelser i henhold til retsplejelovens § 931,
d. sager vedrørende disciplinarstraffe inden for forsvaret og civilforsvaret,
e. visse straffeprocessuelle tilladelser, navnlig anke- og kæretilladelser, jfr. retsplejelovens §§ 962, stk. 2, 966, stk. 1, 967, 968, stk. 3, og 973, stk. 1,
f. sager om erstatning i anledning af uberettiget strafferetlig forfølgning,

der afgøres administrativt, jfr. retsplejelovens § 1018 h, stk. 2,

g. sager om tilhold efter straffelovens § 265,

h. udleveringssager m. v.

3. Som der nærmere er redegjort for i afsnit ! A, er undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, reelt begrundet i 2 hovedhensyn: 1) hensynet til retshåndhævelsens effektivitet og 2) hensynet til at beskytte enkeltpersoner, der som sigtede, vidner eller på anden måde har været indblandet i en straffesag. At undtagelsesbestemmelsen er udformet generelt, skyldes dog ikke alene de nævnte hensyn, men det forhold, at man fandt det rigtigst at udskyde problemerne omkring offentlighed i strafferetsplejen til en mere indgående behandling i en bredere retsplejemæssig belysning.

Som nævnt falder det uden for udvalgets og derfor også arbejdsgruppens kommissorium at foretage en samlet afvejning af problemerne omkring offentlighed inden for strafferetspiejen, idet retsplejelovens regier om aktindsigt ikke forudsættes gjort til genstand for overvejelser i dette udvalg.

På grundlag af de erfaringer, der er indhøstet i forbindelse med offentlighedsprincippet i almindelighed og med den praksis, der uanset offentlighedslovens § 6, stk. i, har været fulgt med hensyn til meddelelse af oplysninger i straffesager, finder arbejdsgruppen det dog rimeligt begrundet nu at tage stilling til, hvorvidt offentlighedsprincippet bør gennemføres inden for strafferetspiejen uden for det område, der er reguleret ved retsplejeloven.

Arbejdsgruppen finder dog som udgangspunkt at burde understrege, at hensynet til retshåndhævelsens effektivitet og hensynet til beskyttelse af enkeltpersoner nødvendigvis i vidt omfang må medføre, at adgangen til aktindsigt i sager inden for strafferetspiejen udelukkes.

4. Ved overvejelserne omkring offentlighedsprincippets udstrækning til strafferetspiejen melder der sig først det spørgsmål, om adgangen til aktindsigt i givet fald alene bør tilkomme den, der er part i en sag inden for strafferetspiejen, eller om eventuelle regler herom tillige - helt eller delvis - bør gælde for offentligheden.

De hensyn, der i almindelighed kan anføres til støtte for indførelse af et offentlighedsprincip i forvaltningen, jfr. herved offentlighedskommissionens betænkning kapitel V, ville efter arbejdsgruppens opfattelse også kunne anføres til støtte for fuld offentlighed i sager inden for strafferetspiejen, såfremt de nævnte væsentlige hensyn til retshåndhævelsens effektivitet, herunder navnlig efterforskning, samt til enkeltpersoners forhold ikke i almindelighed talte herimod.

For så vidt angår enkelte typer af straffesager vil det vel kunne tænkes, at disse betænkeligheder ved fuld offentlighed ikke gør sig gældende - som et eksempel herpå kunne måske nævnes sager om overtrædelse af miljølovgivningen. Det må imidlertid anses for utvivlsomt, at dette kun ganske undtagelsesvis vil være tilfældet, set i forhold til strafferetspiejen som helhed.

På denne baggrund og da det ikke synes muligt generelt at beskrive de typer af straffesager, hvor gennemførelse af et *almindeligt offentlighedsprincip* kunne anses for velbegrundet, har arbejdsgruppen ikke fundet at burde foreslå, at der søges udarbejdet regler herom, for så vidt angår sager inden for strafferetspiejen. Arbejdsgruppen har i denne forbindelse lagt ti! grund, at det ville være uheldigt at udstrække offentlighedslovens almindelige rækkevidde til sagstyper, hvor modstående hensyn udformet i undtagelsesbestemmelser måtte forventes at gøre offentlighedsprincippet illusorisk.

Der kan endvidere være anledning til at pege på, at adgangen til aktindsigt efter retsplejelovens § 41 alene tilkommer »parterne samt andre, som deri har retlig interesse«. Dette udtryk omfatter næppe en væsentlig videre personkreds end offentlighedslovens partsbegreb, jfr. herved *kommentaren* side 126 ff. Sammenhængen mellem reglerne i retsplejeloven og offentlighedsloven synes derfor ligeledes at tale for, at der ved den kommende revision af offentlighedsloven alene gives adgang til aktindsigt for *parterne* i en straffesag.

Arbejdsgruppen finder endelig anledning til at understrege, at der, selv om en eventuel revision af offentlighedslovens § 6, stk. 1, alene kommer til at omfatte adgangen til partsoffentlighed, naturligvis fortsat vil kunne meddeles pressen eller andre oplysninger i straffesager, såfremt dette efter et konkret skøn findes forsvarligt. For så vidt angår det tilsvarende spørgsmål i relation til retsplejelovens § 41 kan i denne forbindelse henvises til justitsministeriets skrivelse nr. 119 af 8. april 1942, der er omtalt ovenfor side 405.

5. En angivelse af de sagstyper, der kan tænkes berørt af en udvidelse af parters adgang til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen uden for det område, der er reguleret af retsplejeloven, findes ovenfor under punkt 2.

Arbejdsgruppen har for hver enkelt af de angivne arter af sager overvejet, hvorvidt en udvidelse af adgangen til partsoffentlighed vil give anledning til særlige betænkeligheder, men finder dog, at spørgsmålet om partsoffentlighedsprincippets udstrækning med hensyn til strafferetsplejen bør bedømmes som en helhed.

Efter de gældende regler i offentlighedslovens kapitel 2 sammenholdt med § 6, stk. 1, er der heller ikke for en straffesags parter nogen adgang til aktindsigt, men som nævnt ovenfor side 401 f, har der nu igennem en årrække udviklet sig en administrativ praksis, hvorefter oplysninger i sager af denne art kan meddeles, såfremt ansøgeren kan godtgøre en konkret saglig eller personlig, anerkendelsesværdig interesse heri, og særlige hensyn ikke taler imod.

Arbejdsgruppen finder, at denne praksis på alle væsentlige punkter kan tilgodese behovet for aktindsigt i rimeligt omfang og derfor er udtryk for en tilfredsstillende afvejning af på den ene side hensynet til gennem aktindsigt at sikre en velbegrundet interessevaretagelse og på den anden side de særlige strafferetsplejemæssige betænkeligheder mod udlevering af straffeoplysninger.

Anklagemyndighedens repræsentanter i arbejdsgruppen, der er enige i, at den ovenfor omtalte praksis bør søges videreført, har derimod givet udtryk for afgørende betænkeligheder mod indførelse af en *videregående* adgang til aktindsigt for parter af hensyn til de særlige strafferetsplejemæssige forhold, der som nævnt ligger til grund for den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 6, stk. I, og som gør sig gældende med stigende styrke i takt med bestræbelserne for at aktivisere den politimæssige indsats mod den alvorlige kriminalitet, herunder ikke mindst den økonomiske kriminalitet og grovere narkotikaforbrydelser. Omvendt har hverken advokatrådets eller pressens repræsentanter gjort sig til talsmænd for et mere radikalt brud med den gældende retstilstand.

Spørgsmålet er herefter, om den ovenfor omtalte administrative praksis bor søges lovfæstet i forbindelse med revisionen af offentlighedsloven, eller om det må foretrækkes fortsat alene at regulere adgangen til aktindsigt gennem reglerne i retsplejeloven, navnlig denne lovs § 41, samt ved administrativ praksis. I sidstnævnte henseende kan det dog overvejes at fæstne denne praksis ved udstedelse af et eller flere cirkulærer til politiet og anklagemyndigheden, således som det i et begrænset omfang allerede er sket, navnlig ved justitsministeriets cirkulære nr. 292 af 27. november 1970 om aktindsigt i henlagte færdselssager m. v.

Efter arbejdsgruppens opfattelse må det anses for mest hensigtsmæssigt, at retningslinierne for partsoffentlighedsprincippets udstrækning i straffesager på grundlag af den hidtidige praksis søges indarbejdet i offentlighedsloven i forbindelse med den kommende revision af denne lov. Herfor taler først og fremmest det synspunkt, at offentlighedsloven bør indeholde en så vidt muligt udtømmende regulering af adgangen til aktindsigt for alle sagstyper. Der synes derfor ikke at kunne fremføres overbevisende argumenter for at bevare den generelle undtagelsesbestemmelse i lovens § 6, stk. 1, for så vidt angår parter, når der som anført i administrativ praksis meddeles oplysninger til denne personkreds under visse nærmere omstændigheder, som det skønnes muligt at undergive en retlig regulering i skriftlig form. Til støtte for at indarbejde disse retningslinier i offentlighedsloven taler endvidere, at det af hensyn til en afkla-

ring i forhold til reglerne om offentligt ansattes tavshedspligt for en principiel retlig vurdering må foretrækkes, at generelle regler om meddelelse af oplysninger fastsættes i lovsform.

Arbejdsgruppen har udarbejdet et udkast til bestemmelser om partsoffentlighed inden for strafferetsplejen, der omtales nærmere nedenfor under punkt 7.

6. Som nærmere anført i afsnit I, A 5, er undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, udformet således, at den vedrører bestemte *sagstyper* (sager inden for strafferetsplejen, ansættelses- og forfremmelsessager), hvorimod indholdet af de enkelte sagsdokumenter ikke i sig selv er af betydning for adgangen til aktindsigt. Som følge heraf antages det, at straffeakter kun kan nægtes udleveret med hjemmel i undtagelsesbestemmelsen i § 6, stk. 1, i det omfang, de indgår og benyttes i en »sag inden for strafferetsplejen«.

Efter arbejdsgruppens opfattelse må det anses for uheldigt, at de særlige strafferetsplejemæssige hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, i væsentlig grad prisgives, såfremt straffeakter - hvilket efter omstændighederne kan være velbegrundet - udlånes til brug ved behandlingen af sager uden for strafferetsplejen. .

Efter bestemmelsen i § 2, stk. 1, nr. 2, i offentlighedskommissionens lovudkast, der er omtalt ovenfor side 394 f., kunne aktindsigt nægtes af hensyn til retshåndhævelsens effektivitet og enkeltpersoners forhold efter en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Hemmeligholdelse til beskyttelse af de nævnte hensyn ville kunne ske efter denne bestemmelse, uanset at straffeakter benyttes i en sag uden for strafferetsplejen.

Da mangelen af en tilsvarende bestemmelse i den gældende lov i praksis har givet anledning til betænkeligheder over for at imødekomme anmodninger fra andre myndigheder om udlån af straffeakter til brug ved behandlingen af sager uden for strafferetsplejen, er det arbejdsgruppens opfattelse, at der i forbindelse med indførelse af bestemmelser om adgang for parter til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen tillige bør indføres en undtagelsesbestemmelse, der giver mulighed for i forhold til en sags parter at begrænse adgangen til aktindsigt ud fra de i kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 2, opregnede hensyn.

Da adgangen til aktindsigt selvsagt ikke bør være videregående for offentligheden end for en sags parter, vil det efter arbejdsgruppens opfattelse være nødvendigt, at også bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, i så fald udvides med en tilsvarende undtagelsesadgang.

De særlige problemer i forbindelse med adgangen til strafferegistre m. v. vil efter det for arbejdsgruppen oplyste blive behandlet som led i udvalgets almindelige overvejelser vedrørende offentlighedslovens rækkevidde i forhold til offentlige registre og har derfor ikke været genstand for overvejelser i arbejdsgruppen.

7. På grundlag af de ovenfor anførte almindelige synspunkter har arbejdsgruppen udarbejdet følgende udkast til ændrede bestemmelser vedrørende adgangen til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen:

1° § 2, stk. 2, udvides med følgende undtagelsesbestemmelse:

»*Stk. 2.* Bestemmelsen i § 1 er endvidere uanvendelig, hvis adgangen til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter findes at burde vige for væsentlige hensyn til ...

**) forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning.«

2° I forbindelse med revisionen af offentlighedslovens kap. 2 indsættes følgende bestemmelser:

a. § 00.

Stk. 1. Adgangen til at få oplysninger omfatter ikke sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning som led i en strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser.

Stk. 2. Den, der er part i en straffesag, kan dog, når sagen er afgjort, forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter i det omfang, dette er rimeligt

begrundet af hensyn til varetagelsen af hans interesser, og hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser eller særlige hensyn til beskyttelse af sigtede, vidner eller andre ikke taler herimod.

Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 2 omfatter ikke retsbogsudskrifter vedrørende straffesagen og dokumenter, der har været fremlagt i retten i forbindelse med sagen. Det samme gælder retsbogsudskrifter og i retten fremlagte dokumenter vedrørende andre straffesager, der har været benyttet under sagens behandling.

b. § 01.

Bestemmelsen i § ... kommer ikke til anvendelse, hvis partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til

**) forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning.

Til de enkelte forslag skal arbejdsgruppen bemærke følgende:

ad 1° Bestemmelsen svarer med enkelte sproglige ændringer til kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 2, jfr. herved betænkningen side 62-63. Som anført ovenfor under pkt. 6 vil bestemmelsen navnlig finde anvendelse i tilfælde, hvor straffeakter udlånes til brug ved behandlingen af sager uden for strafferetsplejen, idet undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, ikke antages at omfatte sådanne tilfælde. *Denne bestemmelse foreslås i øvrigt opretholdt uændret i forhold til andre end parter.*

Afgørelsen af, om de i bestemmelsen nævnte hensyn bør føre til hemmeligholdelse af tilakterede straffeakter, tilkommer den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den sag, hvortil straffeakterne er udlånt. Det vil dog ofte være naturligt, at der forinden indhentes en udtalelse fra vedkommende anklage- eller politimyndighed.

Om bestemmelsens rækkevidde bemærkes i øvrigt:

Hemmeligholdelse til beskyttelse af »sigtede, vidner eller andre ...« vil f. eks. kunne være påkrævet af hensyn til muligheden for at kunne opnå en forklaring fra de pågældende i forbindelse med den administrative behandling af straffe- eller disciplinærsagen. Undtagelsesbestemmelsen kan derfor også i denne henseende i et vist omfang siges at være begrundet i hensynet til retshåndhævelsens effektivitet. Undtagelsesbestemmelsen vil imidlertid være anvendelig i alle tilfælde, hvor hensynet til beskyttelse af den nævnte personkreds gør hemmeligholdelse påkrævet. Oplysninger, der vedrører de pågældendes *personlige* eller *økonomiske* forhold, vil dog som hidtil være unddraget adgangen til aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 1.

Udtrykket »disciplinær forfølgning« omfatter alle arter af disciplinærsager, der er under behandling i den offentlige forvaltning. I modsætning hertil antages bestemmelsen i den gældende lovs § 6, stk. 1, alene at omfatte disciplinærsager inden for forsvaret og civilforsvaret. Reelt udvider den foreslåede undtagelsesbestemmelse dog ikke adgangen til hemmeligholdelse, idet begæring om aktindsigt i andre disciplinærsager, f. eks. i forhold til tjenestemænd, efter omstændighederne antages at kunne afslås med hjemmel i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 4, jfr. F.T. 1969/70, tillæg A, sp. 589 f. Det forekommer imidlertid mest hensigtsmæssigt, at adgangen til at gøre undtagelse fra offentlighedsprincippet af hensyn til disciplinærforfølgning samles i én bestemmelse.

ad 2° a. Arbejdsgruppens forslag vil indebære, at den, der er part i en straffesag, som udgangspunkt ikke har krav på at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. Dette udgangspunkt, der omfatter alle arter af sager vedrørende strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser, fraviges dog ved bestemmelserne i § 00, stk. 2, jfr. stk. 3.

I *stk. 1* er det af hensyn til opklaringen og forfølgningen af strafbare lovovertrædelser fastsat, at adgang til aktindsigt ikke omfatter sådanne sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning.

Denne undtagelsesbestemmelse omfatter efter sin ordlyd »sager som led i en strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser«. Dette udtryk er snævrere end

udtrykket »sager inden for strafferetsplejen« i offentlighedslovens § 6, stk. 1. Således vil hverken disciplinærsager inden for forsvaret eller civilforsvaret (ikke *strafferetlig* forfølgning) eller sager vedrørende straffuldbyrdelse (ikke strafferetlig *forfølgning)* være omfattet af bestemmelsen. Heller ikke de sagstyper, der er opregnet under pkt. f og g i oversigten ovenfor side 409f, vil være omfattet af bestemmelsen. Hemmeligholdelse vil derimod i alle de nævnte tilfælde kunne ske med hjemmel i § 01, men kun i det omfang, det efter et *konkret* skøn i den enkelte sag er påkrævet. Dette vil formentlig ofte gælde tilholdssager efter straffelovens § 265.

For så vidt angår udleveringssager, må det afgørende være, om udlevering sker til strafferetlig forfølgning eller til straffuldbyrdelse i udlandet.

, Efter *stk. 2* kan den, der er part i en straffesag, dog, når sagen er afgjort, forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter i det omfang, dette er rimeligt begrundet af hensyn til varetagelsen af hans interesser, og hensynet til retshåndhævelsens effektivitet eller særlige hensyn til beskyttelse af sigtede, vidner eller andre ikke taler herimod. Denne bestemmelse tilsigter generelt at give parter i straffesager adgang til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter efter, samme retningslinier, som nu i stigende grad følges i administrativ praksis for så vidt angår henlagte straffesager, jfr. herved justitsministeriets cirkulære rir. 292 af 27. november 1970 om aktindsigt i henlagte færdselssager m. v.

En udvidelse af adgangen til partsoffentlighed som foreslået rejser spørgsmål om *afgrænsningen af den personkreds, der som »ansøgere, klagere og andre parter« er berettiget til aktindsigt.* Udgangspunktet må efter arbejdsgruppens opfattelse være, at offentlighedslovens almindelige partsbegreb finder anvendelse, jfr. herved *kommentaren* side 126 ff. Dette indebærer bl. a., at partsstatus ikke tilkommer enhver »klager«, men kun personer, der har indgivet klage »i en dem vedkommende sag«, jfr. om dette udtryk i loven af 2. februar 1866 om erklæringers meddelelse til ansøgere og klagere offentlighedskommissionens betænkning side 207.

Det nævnte afgrænsningsproblem vil formentlig i praksis navnlig kunne få betydning i forhold til *anmeldere,* jfr. herved retsplejelovens § 805, stk. 2. Efter denne bestemmelse kan enhver anmelder klage til den højere anklagemyndighed, såfremt en strafferetlig forfølgning undlades eller opgives. En anmelder kan imidlertid alene anses som part i offentlighedslovens forstand, såfremt han har den fornødne retlige interesse i sagen. Der henvises i denne forbindelse til bemærkningerne om en beslægtet problemstilling i *kommentaren* side 130. Det bemærkes herved, at underretning om, at forfølgning ikke vil blive ind'edt, eller at en påbegyndt forfølgning standses, kun gives anmeldere, der har en rimelig retlig interesse heri, jfr. *Rigsadvokatens Meddelelsesblad* nr. 1, pkt. 3, og nr. 2, pkt. 2 (begge 1956), *F.O.B. 1955* side 99 ff., jfr. *1956* side 17 f., samt *Kommenteret Retsplejelov* II side 828 med yderligere henvisninger. Den praksis, der følges i forbindelse hermed, kan formentlig tillægges vejledende betydning i forhold til offentlighedslovens partsbegreb.

Adgangen til aktindsigt efter bestemmelsen i *stk. 2* kan først gøres gældende, når *straffesagen er afgjort.* Det er uden betydning for bestemmelsens anvendelsesområde, om afgørelsen i straffesagen træffes administrativt eller ved dom. I sidstnævnte tilfælde vil akterne i anklagemyndighedens sag således først være omfattet af adgangen til aktindsigt, når der er faldet dom i sagen, og kun med de begrænsninger, der følger af stk. 3.

De i oversigten side 409 pkt. e nævnte sager vedrørende straffeprocessuelle tilladelser, der opstår i forbindelse med den strafferetlige forfølgning, jfr. herved udtrykket *»som led i* den strafferetlige forfølgning«, vil først være undergivet adgangen til aktindsigt, når selve straffesagen er afgjort. Dette vil f. eks. gælde sager om tilladelse til kære af fængslingskendelser. Sager om tredjeinstansbevilling, der først rejses *efter* straffesagens afslutning, vil derimod være undergivet adgangen til aktindsigt med de begrænsninger, der i øvrigt følger af § 00, stk. 2.

For så vidt angår administrative straffesager, herunder henlagte straffesager, må sagen anses for »afgjort«, når den

kompetente myndighed har taget endelig stilling til strafspørgsmålet; dette indebærer f. eks., at bestemmelsen i sager, der søges afgjort administrativt ved et bødeforelæg, bliver anvendelig fra det tidspunkt, hvor myndigheden har forelagt sigtede bøden. En eventuel mulighed for administrativ rekurs er uden betydning i denne forbindelse, idet adgangen til aktindsigt netop bør kunne uddybe det grundlag, hvorpå partens overvejelser med hensyn til klageindgivelse bygger. Partsoffentlighed inden for dette område må derfor forventes at få en vis klagebegrænsende virkning, f. eks. med hensyn til klager over afviste anmeldelser.

Sager, der indbringes for retten, må anses for »afgjort«,.når der er afsagt endelig dom i sagen, d.v.s. når dommen ikke uden særlig tilladelse kan ankes.

Det bemærkes endelig, at adgangen til aktindsigt er betinget af, at dette er rimeligt begrundet af hensyn til partens muligheder for at varetage sine interesser. Det påhviler parten selv at godtgøre, at denne betingelse for at blive gjort bekendt med sagens dokumenter er opfyldt.

Om indholdet og rækkevidden af de i bestemmelsen nævnte modhensyn, der kan føre til, at en begæring om aktindsigt afslås, selv om parten har rimelig interesse heri, bemærkes:

Adgangen til aktindsigt bør for det første udelukkes, når dette er påkrævet af hensyn til retshåndhævelsens effektivitet (»hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser«). Det er som tidligere nævnt i særlig grad dette hensyn, der har fundet et *generelt* udtryk i den foreslåede undtagelsesbestemmelse i § 00, stk. 1, hvorefter heller ikke parter som udgangspunkt er berettiget til aktindsigt i straffesager.

Som følge af tidsbegrænsningen for adgangen til aktindsigt i stk. 2 (»når sagen er afgjort«) tager de nævnte modhensyn navnlig sigte på tilfælde, hvor aktindsigt vil være betænkelig af efterforskningsmæssige grunde i forhold til andre straffesager mod den pågældende eller til straffesager mod andre personer. Hemmeligholdelse til varetagelse af de nævnte modhensyn forudsætter en *konkret* begrundelse, og bedømmelsen heraf vil normalt først kunne foretages når en begæring om aktindsigt er fremkommet. Efter omstændighederne vil det dog af efterforskningsmæssige grunde være nødvendigt at gøre endeligt op hermed på et tidligere tidspunkt, idet det f. eks. bør være muligt på forhånd at tilsikre anonymitet for personer, der giver oplysninger til politiet, såfremt diskretion må antages at være en forudsætning for, at forklaring overhovedet vil blive afgivet.

Hemmeligholdelse kan dernæst ske til varetagelse af *særlige hensyn* til beskyttelse af sigtede, vidner eller andre, jfr. herved det ovenfor side 413 anførte. Undtagelsesbestemmelserne i § 2, stk. 2, nr. **) og § 01, nr. **), der navnlig finder anvendelse ved tilaktering af straffeakter i *andre sager*, forudsætter, at de nævnte hensyn er henholdsvis *»væsentlige«* og *»afgørende«*, hvorimod der efter § 00, stk. 2, alene skal foreligge *»særlige«* hensyn. Denne forskel må ses i lyset af bestemmelsen i § 00, stk. 1, hvorefter der som udgangspunkt ikke er partsoffentlighed i *straffesager*, og at der i den hidtidige administrative praksis herom, som stk. 2 tilsigter at videreføre, ikke har været stillet store krav til styrken af modhensyn for at nægte aktindsigt.

I udtrykket »særlige hensyn« ligger dog, at modhensynet skal have en konkret begrundelse af en vis vægt.

Efter *stk. 3* omfatter adgangen til at få oplysninger ikke dokumenter i straffesager, der har været fremlagt i retten. Denne undtagelsesbestemmelse er begrundet i nødvendigheden af at afgrænse offentlighedslovens regler i forhold til reglerne om aktindsigt i retsplejeloven. Det bemærkes herved, at fremlæggelse i retten er afgørende for adgangen til aktindsigt efter retsplejelovens § 41 samt efter de særlige regler i denne lovs §§ 810, stk. 2, og 823.

Dokumenter, der ikke har været fremlagt i retten, vil derimod efter straffesagens afslutning være undergivet partsoffentlighed efter reglerne i § 00, stk. 2. Adgangen til aktindsigt vil dog udover de begrænsninger, der følger af denne bestemmelse, kunne være begrænset som følge af andre undtagelsesbestemmelser i

offentlighedsloven, jfr. herved f. eks. § 5, nr. 3 og 7.

b. § 01.

Efter undtagelsesbestemmelsen kan en begæring om aktindsigt afslås efter et konkret skøn i hvert enkelt tilfælde, hvis adgangen til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter findes at burde vige for *afgørende* hensyn til retshåndhævelsens effektivitet eller enkeltpersoners forhold. Bestemmelsen, om hvis indhold der i øvrigt henvises til bemærkningerne ovenfor under pkt. 6, svarer i øvrigt ordret til den under pkt. 1° foreslåede udvidelse af offentlighedslovens § 2, stk. 2.

Ved udformningen af bestemmelsen har arbejdsgruppen lagt til grund, at den generelt affattede undtagelsesbestemmelse i den gældende lovs § 10, stk. 1, 2. pkt., ved den kommende revision vil blive erstattet af en bestemmelse, der i videre omfang opregner de typer af hensyn, der kan føre til, at en parts begæring om aktindsigt afslås.

Rapport

fra arbejdsgruppen vedrørende spørgsmålet om adgang til aktindsigt i sygehusjournaler m.v.

Afgivet den 1. december 1977.

I: Arbejdsgruppens nedsættelse og kommissorium m.v.

A. Arbejdsgruppens nedsættelse og sammensætning.

1. Justitsministeriets udvalg vedrørende offentlighedslovens revision er efter sit kommissorium bemyndiget til at tilkalde særligt sagkyndige eller andre til at deltage i drøftelser i udvalget, eventuelt således, at der nedsættes arbejdsgrupper til behandling af specielle spørgsmål.

På udvalgets 1. møde den 22. marts 1973 besluttedes det bl. a. at nedsætte en arbejdsgruppe til behandling af problemerne i forbindelse med adgang til aktindsigt i sygehusjournaler.Arbejdsgruppen fik følgende sammensætning:

Formand:
Kontorchef i justitsministeriet, dr. jur. Niels Eilschou Holm.

Medlemmer: Direktør P. Andersen-Rosendal, Amtsrådsforeningen i Danmark, overlæge E. Juel-Henningsen, sundhedsstyrelsen, kontorchef A. Skovgaard, sundhedsstyrelsen, professor, dr. med. Villars Lunn, retslægerådet, direktør Bendt Sørensen, Den alm. danske Lægeforening, overlæge, dr. med. Francis Zachariae, Københavns kommune, direktør Kurt Nielsen, Frederiksberg kommune, kontorchef Jørgen Koch, indenrigsministeriet, ekspeditionssekretær Niels Brock-Ulrich, socialministeriet.
Sekretær: Fuldmægtig i justitsministeriet Peer Lorenzen.

Efter arbejdsgruppens første møde den 28. maj 1973 er der sket følgende ændringer i arbejdsgruppens sammensætning:

Overlæge Jørgen Fog og kontorchef N. Øhlenschlæger, begge sundhedsstyrelsen, er indtrådt som medlemmer i stedet for henholdsvis overlæge E. Juel-Henningsen og kontorchef A. Skovgaard. Endvidere har kontorchef Niels Bentsen, indenrigsministeriet, afløst kontorchef, nuværende afdelingschef Jørgen Koch, s.st.

Arbejdsgruppen har holdt i alt 3 møder. I et af møderne deltog ankechef Erik Hansen, Den sociale Ankestyrelse.

2. Baggrunden for arbejdsgruppens nedsættelse er navnlig følgende:

I forbindelse med folketingsbehandlingen af lovforslaget om den offentlige sygesikring gav hovedbestyrelsen for Den almindelige danske Lægeforening i skrivelse af 5. april 1971 til folketingets socialudvalg udtryk for betænkelighed ved bestemmeisen i lovforslagets § 25, hvorefter direktøren for den offentlige sygesikring var berettiget til at begære sygehusjournaler forelagt. Lægeforeningens hovedbestyrelse henviste herved til, at justitsministeriet syntes at fortolke offentlighedsloven således, at en journal, der blev forelagt for eller fremsendt til direktoratet, derved ophørte med at være internt arbejdsmateriale og i princippet blev genstand for patientens aktindsigt, se F.T. 1970/71, tillæg B, sp. 2268.

Adgangen til at begære sygehusjournaler forelagt blev herefter udeladt af loven efter indstilling fra socialudvalget, navnlig under henvisning til, at bestemmelsen ikke skønnedes påkrævet som følge af sygehusenes pligt til efter lægelovens § 8, stk. 3, at afgive lægeattester efter begæring af en offentlig myndighed, jfr. F.T. 1970/71, tillæg B, sp. 2227-2229 samt sp. 2247.

Tilsvarende spørgsmål opstod i folketingssamlingen 1971/72 i forbindelse med bestemmelsen i § 4, nr. 4, i lovforslaget om erstatning for vaccinationsskader og bestemmelsen i § 8, stk. 1, i lovforslaget om den sociale ankestyrelse, hvorefter henholdsvis direktoratet for ulykkesforsikringen og den sociale ankestyrelse skulle have adgang til at indhente sygehusjournaler eller udskrifter heraf.

Efter at hovedbestyrelsen for Den almindelige danske Lægeforening i skrivelse af 14. april 1972 til folketingets socialudvalg (F.T. 1971/72, tillæg B, sp. 3647-3650) havde givet udtryk for samme betænkeligheder ved bestemmelsen i § 8, stk. 1, i lovforslaget om den sociale ankestyrelse som ved den nævnte bestemmelse i lovforslaget om offentlig sygesikring, spurgte udvalget socialministeren, om bestemmelsen kunne fortolkes således, at den kun omfatter udskrivningskort, og i benægtende fald, om en formulering svarende til sygesikringslovens § 25 ikke ville kunne anvendes, jfr. F.T. 1971/72, tillæg B, sp. 3709.

Besvarelsen af dette spørgsmål skete efter forudgående drøftelse med indenrigsministeriet, der havde fremsat lovforslaget om erstatning for vaccinationsskader. Under henvisning til journaloplysningernes betydning for sagsbehandlingen gav begge ministerier udtryk for betænkelighed ved at undlade at skabe adgang til at indhente sygehusjournaler i de nævnte lovforslag, idet det for så vidt angår den sociale ankestyrelse tillige blev gjort gældende, at den øverste ankeinstans bør kunne benytte samme midler til sagernes oplysning som underinstanserne, jfr. nærmere F.T. 1971/72, tillæg B, sp. 3709-3712.

Det fremgår af socialministeriets svar, at det tilsvarende spørgsmål om udlevering af lægejournaler m.v. i henhold til bestemmelsen herom i lovforslaget om vaccinationsskader havde været drøftet under et samråd mellem det folketingsudvalg, der behandlede dette lovforslag, og indenrigsministeren, og at folketingsudvalget havde anmodet indenrigsministeriet om materiale til belysning af fortolkningen af bestemmelsen i offentlighedslovens § 10 (og partsoffentlighedslovens § 2).

Denne anmodning blev efter forudgående brevveksling med justitsministeriet besvaret af indenrigsministeriet ved skrivelse af 15. maj 1972, bl.a. med henvisning til et notat af 26. april 1971, der var udarbejdet af justitsministeriet til brug ved indenrigsministeriets behandling af en principiel sag om aktindsigt med hensyn til sygehusjournaler, der af sundhedsstyrelsen havde været rekvireret til brug ror retslægerådets og sundhedsstyrelsens afgivelse af udtalelser i en for indenrigsministeriet rejst sag om erstatning for vaccinationsskade. Om denne sag henvises i øvrigt til det nedenfor side 428 anførte. Indenrigsministeriets svar og justitsministeriets notat er optrykt i F.T. 1971/72, tillæg B, henholdsvis sp. 3727 ff. og sp. 3733 ff.

I forbindelse med besvarelsen af folketingsudvalgets henvendelse tilkendegav justitsministeriet over for indenrigsministeriet, at det som led i forberedelserne til offentlighedslovens revision i folketingsåret 1974/75 var indstillet på at nedsætte en arbejdsgruppe til overvejelse af problemerne i forbindelse med adgangen til aktindsigt i sygehusjournaler m.v., og at indenrigsministeriet ville blive anmodet om at lade sig repræsentere i denne arbejdsgruppe. Det blev senere aftalt, at socialministeriet ligeledes skulle repræsenteres i arbejdsgruppen.

Under den fortsatte behandling af lovforslaget om den sociale ankestyrelse i folketingssamlingen 1972/73 rettede lægeforeningen påny henvendelse til folketingets socialudvalg og foreslog ankestyrelsens adgang til at indhente sygehusjournaler udeladt af forslaget. Subsidiært foreslog lægeforeningen § 8, stk. 1, i lovforslaget opretholdt, men med tilføjelse om, at udlånte journaler fortsat er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 3, om internt arbejdsmateriale. I bemærkningerne til skrivelsen udtalte socialministeriet herefter bl.a.:

> »Som det tidligere er oplyst, skal der under justitsministeriet nedsættes en arbejdsgruppe som led i forberedelsen til en revision af offentlighedsloven i folketingssamlingen 1974/75. Justitsministeriet har overfor socialministeriet gjort gældende,

at det er af betydning, at arbejdsgruppen får mulighed for at foretage en tilbundsgående analyse og vurdering af de problemer, der har været fremme i diskussionen, og at ministeriet lægger vægt på, at der i mellemtiden ikke gennemføres ændringer af de gældende regler, og da navnlig ikke særordninger for specielle forvaltningsområder.

Det er efter socialministeriets opfattelse yderst vigtigt, at der for dagpenge-, ulykkesforsikrings- og invalidepensionsområdet er hjemmel for ankestyrelsen til at indkræve sygehusjournaler.

Da justitsministeriet ikke finder det ønskeligt, om der gennemføres særordninger for specielle forvaltningsområder med hensyn til adgang til partsoffentlighed, må socialministeriet finde det rigtigst, at lovforslagets § 8, stk. 1, opretholdes med dets nuværende formulering.« (F.T. 1972/73, tillæg B, sp. 600-602).

I forbindelse med folketingsbehandlingen af lovforslaget om social bistand, der i § 17 indeholder en bestemmelse svarende til ankestyrelseslovens § 8, stk. 1, har lægeforeningen i skrivelse af 29. marts 1973 pány givet udtryk for betænkeligheder ved at pålægge sygehuse pligt til at udlevere journaler m.v. i forbindelse med administrative myndigheders sagsbehandling, jfr. F.T. 1973/74, tillæg B, sp. 1819-20. Uanset det af lægeforeningen anførte er bestemmelsen vedtaget uændret, jfr. nu § 17, stk. 1, i lov nr. 333 af 19. juni 1974 om social bistand. Socialministeriet har dog ved cirkulære nr. 140 af 15. august 1975 givet udtryk for, at journaler kun undtagelsesvis bør rekvireres, jfr. nedenfor side 426f.

B. Arbejdsgruppens kommissorium.

1. Det fremgår af offentlighedsudvalgets kommissorium, at udvalget i forbindelse med offentlighedslovens revision skal overveje problemerne i forbindelse med adgang til aktindsigt i sygehusjournaler m.v., jfr. herved pkt. 6 i oversigten over nogle hovedspørgsmål i forbindelse med offentlighedslovens revision.

Spørgsmålet om adgang til aktindsigt i sygehusjournaler kan i betydelig grad ses som et konkret udslag af den almindelige problemstilling vedrørende udlån af internt arbejdsmateriale. Tilsvarende problemer vil således i princippet kunne opstå ved enhver form for udlån af sådanne dokumenter, herunder ikke. mindst ved udlån af andre former for patient- eller klientbehandlingsjournaler, f. eks. socialrådgiverjournaler, psykologjournaler, forsorgsjournaler inden for kriminalforsorgen o.s.v. Da spørgsmålet i praksis navnlig har givet anledning til særlige vanskeligheder i forhold til sygehusjournaler - bl.a. som følge af den udleveringspligt, det følger af en række lovbestemmelser - har udvalget dog fundet det mest hensigtsmæssigt at begrænse arbejdsgruppens kommissorium til denne type af behandlingsjournaler. Spørgsmålet om offentlighedslovens rækkevidde i forhold til andre former for behandlingsjournaler vil derfor blive behandlet i selve udvalget.

Arbejdsgruppens kommissorium vedrører herefter alene spørgsmålet om, hvorvidt der bør være adgang til aktindsigt med hensyn til lægejournaler i det omfang, de indgår som dokumenter i en sag i den offentlige forvaltning. Arbejdsgruppen forventes at tage stilling til samtlige de situationer, hvori en sygehusjournal indgår som dokument i en sag, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning.

2. En bedømmelse af, hvorvidt og i bekræftende fald i hvilket omfang offentlighedsloven bør finde anvendelse i forhold til sygehusjournaler, nødvendiggør en nærmere afgrænsning af en sådan journals indhold og funktion. Arbejdsgruppen kan i så henseende henholde sig til følgende udtalelse af retslægerådet i skrivelse af 19. januar 1973 til sundhedsstyrelsen, (der er gengivet i den i *V.f.R. 1975* side 763ff. refererede dom):

»Indledningsvis skal retslægerådet anføre, at lægelovens bestemmelse om hospitalsjournaler (§ 13, stk. 2) lyder: »Sygehuse, klinikker og lignende er pligtige til at føre ordnede optegnelser over deres behandling af syge og over, hvad der er iagtta-

get vedrørende de pågældende sygdomstilfælde«.

Hospitalsjournalers obligatoriske minimum-*indhold* er hermed givet. I praksis indledes en hospitalsjournal med patientens sygehistorie (anamnese), som meddeles af den indlagte selv, i fald han er i stand dertil. I et stort antal tilfælde vil det være nødvendigt at supplere patientens oplysninger med oplysninger fra hans eller hendes pårørende. I visse tilfælde, eksempelvis for børns vedkommende, eller hvor det drejer sig om psykotiske patienter, må anamnesen baseres alene på sådanne pårørendeoplysninger. Udtalelserne fra de pårørende, der ikke mindst i de psykiatriske journaler udgør en væsentlig og uundværlig del af journalernes indhold, afgives af de pågældende i helt selvfølgelig tillid til lægens tavshedspligt, ofte under et explicit udtalt krav om, at det oplyste ikke bringes til patientens kundskab.

Journalens indhold omfatter herefter dels resultaterne af diverse laboratorieundersøgelser, røntgenundersøgelser m.v., dels de observationer, diagnostiske overvejelser og behandlingsordinationer, som de behandlende læger daglig nedfælder i journalen. Det drejer sig således i vidt omfang om notater om præliminære indtryk og overvejelser og om diskussioner, ofte på et foreløbigt og spinkelt grundlag, om mulige diagnoser, som under den fortsatte observation eventuelt må frafaldes. Af hensyn til den nødvendige kommunikation mellem de i behandlingen implicerede parter vil det være nødvendigt, at disse nedfælder såvel deres diagnostiske overvejelser som forslag til behandling i journalen; det følger heraf, at journalnotaterne hidrører fra personer af vidt forskellig faglig kompetence. Når dertil kommer, at journalnotaterne i udstrakt grad formuleres under anvendelse af en specifik lægelig terminologi - ikke sjældent af »lokalt« tilsnit og med henvisninger til diskussioner, der har fundet sted under afdelingskonferencerne - vil det forstås, at journalens indhold læst af ikke-læger rummer mulighed for misforståelser, fejlfortolkninger og fejlbedømmelser.

Med hensyn til hospitalsjournalens *funktion* gælder det i overensstemmelse med det ovenfor anførte om dens indhold, at den i første række repræsenterer det nødvendige interne kommunikationsmiddel metlem den pågældende hospitalsafdelings læger med det formål at danne grundlaget for den diagnostiske proces og institueringen af den adæquate behandling.

Ved patientens udskrivelse fra hospitalet er det almindelig sædvane at afslutte journalen med en såkaldt epikrise, en resumerende konklusion af undersøgelserne, den endelige diagnose og den givne behandling, men uden den foranstående journals interne præliminære overvejelser og diskussioner og uden de eventuelle fortrolige oplysninger fra pårørende. På adskillige, men muligvis ikke alle hospitaler afskrives epikrisen i det udskrivningsbrev, som fremsendes til orientering for patientens sædvanlige læge, og som foruden den endelige diagnose og behandling i noget vekslende omfang indeholder oplysninger om resultatet af undersøgelser på laboratorium, røntgenafdeling og eventuelle bistående specialafdelinger samt forslag om fortsat behandling, hvis en sådan er indiceret.«

Begrebet »sygehusjournal« anvendes i det følgende i overensstemmelse hermed.

C. Tilrettelæggelsen af arbejdsgruppens arbejde.

Da det på et forholdsvis tidligt stadium af arbejdsgruppens drøftelser blev klart, at de hensyn, der kan tale for og imod en adgang til aktindsigt, næppe kunne siges alene at gøre sig gældende i forhold til sygehusjournaler, fandt arbejdsgruppen det mest hensigtsmæssigt at tilrettelægge sit arbejde således, at man i første omgang indskrænkede sig til over for udvalget at redegøre for arbejdsgruppens overvejelser om problemstillingen uden samtidig at søge dem sammenfattet i et udkast til eventuelle særbestemmelser om adgang til aktindsigt i sygehusjournaler. I overensstemmelse hermed blev resultatet af udvalgets foreløbige overvejelser forelagt for udvalget i form af et notat med henblik på at kunne indgå i udvalgets generelle overvejelser om udformningen af offentlighedslovens almindelige undtagelsesbestemmelser, og

arbejdsgruppens arbejde blev herefter stillet i bero på afslutningen heraf.

Arbejdsgruppen er nu blevet orienteret om indholdet af udvalgets indstilling, for så vidt angår de bestemmelser i offentlighedsloven, der er af betydning i den foreliggende sammenhæng. Disse har derfor kunnet inddrages i arbejdsgruppens afsluttende overvejelser.

II. Gældende ret.

A. Offentlighedsloven.

1. Som kort antydet ovenfor under afsnit I kan en sygehusjournal indgå som dokument i forskellige typer af sager. Journalen kan - som det normalt vil være tilfældet - udelukkende være genstand for benyttelse i forbindelse med en lægelig behandling på et eller flere offentlige sygehuse, den kan indgå som dokument i en klagesag vedrørende en lægelig behandling, eller den kan - pligtmæssigt eller frivilligt - være udlånt til brug ved behandlingen af sager i andre administrative myndigheder, f. eks. inden for den sociale sektor. Herudover forekommer det i betydeligt omfang, at sygehusjournaler udlånes til brug i videnskabeligt eller lignende øjemed.

Problemerne omkring adgangen til at blive gjort bekendt med sådanne lægejournaler efter reglerne i offentlighedsloven opstår naturligvis kun i det omfang, journalen indgår som dokument i en sag, der er omfattet af loven. Det er derfor af interesse indledningsvis at klarlægge, hvorvidt og eventuelt i hvilken udstrækning loven undtager sagsområder af betydning for det foreliggende spørgsmål fra adgangen til aktindsigt

2. En *almindelig* angivelse af offentlighedslovens anvendelsesområde følger af bestemmelsen i lovens § 1, stk. 1, hvorefter adgangen til aktindsigt omfatter »dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning«. Udover den begrænsning, der følger af, at loven alene finder anvendelse i forhold til myndigheder og institutioner, der kan henregnes til »den offentlige forvaltning«, synes den nævnte bestemmelse ikke efter sin ordlyd at indebære nogen saglig begrænsning, der udelukker bestemte dele af forvaltningsvirksomheden fra lovens almindelige rækkevidde. Denne fortolkning af loven synes ligeledes at have støtte i bemærkningerne til offentlighedslovforslaget, F.T. 1969/70, tillæg A, sp. 585 f., der - i nøje tilslutning til bemærkningerne til den tilsvarende bestemmelse i kommissionsudkastet, offentlighedskommissionens betænkning side 60, jfr. også bemærkningerne til partsoffentlighedslovens § 1, F.T. 1963/64, tillæg A, sp. 1350 - bl. a. indeholder følgende udtalelse til belysning af spørgsmålet:

> »Udtrykket »den offentlige forvaltning« omfatter ikke blot den del af forvaltningsmyndighedernes virksomhed, der går ud på at udfærdige offentligretlige retsakter, men også anden offentlig virksomhed, såsom trafik, undervisning, byggeri, landbrug, indgåelse af kontraktsforhold og konsultativ virksomhed.«

På denne baggrund har det hidtil været justitsministeriets opfattelse, at loven giver adgang til aktindsigt med hensyn til dokumenter, der oprettes af eller indgår til en forvaltningsmyndighed uanset arten af dennes virksomhed, medmindre der for bestemte sagstyper er gjort særlig undtagelse, jfr. således justitsministeriets vejledning af 10. november 1970 om loven om offentlighed i forvaltningen pkt. 10 sammenholdt med pkt. 11 samt justitsministeriets tidligere nævnte notat om adgang til aktindsigt i hospitalsjournaler, der er gengivet i F.T. 1971/72, tillæg B, sp. 3733-3738. I den juridiske litteratur har det ligeledes været den overvejende opfattelse, at bestemmelsen i offentlighedslovens § I ikke indeholder nogen saglig begrænsning for så vidt angår bestemte dele af forvaltningsvirksomheden, jfr. navnlig *Eilschou Holm*, Offentlighedsloven med kommentarer (1971) side 32 f. og *Carl Aage Nørgaard*, Forvaltningsret, Sagsbehandling (1972) side 114–15, hvor det udtrykkeligt antages, at f. eks. sygehusbehandling omfattes af loven, men anderledes i relation til partsoffentlighedsloven *Erik Harder*, Kommunens Lov og Ret (1965) Bd. II side 28. Spørgsmålet om offentlighedslovens rækkevidde i forhold til offentlig sygehusbehandling har, så vidt vides, ikke været forelagt folketingets ombudsmand, men denne har f. eks. antaget, at loven er anvendelig på dokumenterne i en klagesag vedrørende et kommunalt børne- og ungdomsværns familievejledning, jfr. *F.O.B.* 1968 side 15. Om adgangen til aktindsigt i dokumenter vedrørende indsatte i fængselsvæsenets institutioner henvises til *F.O.B.* 1974 side 118 f.

Den nævnte opfattelse med hensyn til offentlighedslovens rækkevidde kan imidlertid ikke fastholdes fuldtud - og i hvert fald ikke i forhold til offentlig sygehusbehandling - efter den i U.f.R. 1975 side 763 ff. refererede højesteretsdom, der vedrørte følgende forhold:

> Forældrene til en mindreårig pige, der i februar 197! havde været indlagt på et børnehospital til behandling for leukæmi og senere overgik til behandling på Rigshospitalets børneafdeling, fremsatte i oktober 1971 begæring over for indenrigsministeriet om at blive gjort bekendt med det nøjagtige resultat af de af hospitalet anstillede undersøgelser af blod- og rygmarvsprøver og med det øvrige indhold af datterens journal. Efter at have indhentet en erklæring fra overlægen på Rigshospitalets børneafdeling meddelte indenrigsministeren i skrivelse af 2. marts 1972 forældrene, at der efter indenrigsministeriets opfattelse ikke i den pågældende lovgivning (offentlighedsloven) var hjemmel til at pålægge overlægen -

eller Rigshospitalet som sådant - at udlevere sygejournalerne, og at det samme også måtte gælde sygehusets optegnelser om prøveresultater m.v.

Forældrene anlagde herefter sag mod indenrigsministeriet, sundhedsstyrelsen og Rigshospitalets børneafdeling med principal påstand om, at de nævnte myndigheder blev tilpligtet i henhold til reglerne i offentlighedsloven at give sagsøgeren adgang til at gøre sig bekendt med og tage afskrifter af det hos Rigshospitalets børneafdeling beroende journalmateriale vedrørende datteren.

Under sagen blev det af de sagsøgte principalt gjort gældende, at forholdet mellem en læge og en patient ikke har karakter af »en sag« i offentlighedslovens forstand og derfor ikke er undergivet aktindsigt efter reglerne i denne lov. Det af de sagsøgte til støtte herfor anførte gengives i dommen på følgende måde:

»De sagsøgte har til støtte for deres påstand i første række anført, at § 10, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen ikke finder anvendelse i forholdet mellem denne sags parter. Den omtvistede journal er vel et »dokument«, men ordene i §'en om »en sag, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning«, kan efter en naturlig sproglig fortolkning ikke antages at tage sigte på det primære forhold mellem læge og patient, som der her er tale om, og sagsøgerne kan følgelig ikke betragtes som parter i en sag af den art, som omhandles i § 10. Situationen ville i forhold til den nævnte lovbestemmelse have været en anden, såfremt sagsøgerne havde rejst konkrete klager over den lægelige behandling af deres datter, og hospitalsjournalen var indgået som aktstykke i klagesagen, men dette er ikke tilfældet. De centrale bestemmelser i lovens § 11 om pligtmæssig udsættelse af »sagens afgørelse« i anledning af en parts ønske om at blive gjort bekendt med sagens dokumenter, og i § 12 om udsættelse for at parten kan få lejlighed til at afgive en udtalelse, kan efter deres indhold ikke antages at skulle have relation til forholdet patient-læge, og dette støtter den foran anlagte fortolkning af bestemmelsen i § 10, med hvilken §§ 11 og 12 har nær forbindelse. Heller ikke en formålsfortolkning af offentlighedsloven kan påberåbes til støtte for det synspunkt, at lovens § 10 skulle hjemle en adgang til aktindsigt med hensyn til hospitalsjournaler. Loven, hvis kapitel 1 taler om »offentlighed i forvaltningen«, og som i kapitel 2 indeholder særlige regler for parterne i en forvaltningssag, skal sikre offentligheden indseende med, hvad der sker inden for forvaltningen, og sikre den enkelte borger, der er part i en forvaltningssag, at han får indsigt i egen sag og adgang til at ytre sig over for vedkommende forvaltningsmyndighed. Varetagelsen af disse hensyn kræver imidlertid ikke, at sagsøgernes påstand må tages til følge, idet det direkte forhold mellem læge og patient ikke kan anses for reguleret ved lovens bestemmelser. Det er uomtvisteligt, at patienter i tiden forud for gennemførelsen af loven om partsoffentlighed i forvaltningen ikke havde ret til at gøre sig bekendt med indholdet af deres hospitalsjournaler. Det må have formodningen imod sig, at man ved denne lov og ved gennemførelsen af den nugældende lov om offentlighed i forvaltningen har ønsket at foretage drastiske ændringer i retstilstanden på dette punkt, uden at det skulle være kommet til udtryk i de meget omfattende forarbejder til lovene eller i bemærkningerne til disse. Noget sådant er imidlertid ikke sket.«

Ved Østre landsrets dom af 13. maj 1974 blev de sagsøgte frifundet, idet landsretten tiltrådte det af de sagsøgte anførte vedrørende offentlighedslovens anvendelsesområde. Det hedder herom i dommens præmisser:

»Hverken loven om offentlighed i forvaltningen eller lovens forarbejder giver noget sikkert bidrag til den nærmere afgrænsning af, hvad der skal henregnes til »den offentlige forvaltning«. Derimod indeholder loven bestemmelser og forskrifter, jfr. §§ 11 og 12, der ikke kan finde anvendelse på forholdet mellem hospital og patient.«

Herefter og af de sagsøgte anførte grunde finder retten, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, stk. 1, ikke kan finde anvendelse i forholdet mellem hospital og patient.«

Landsretsdommen er kommenteret i Ugeskrift for Læger 1974 side 1779-80 af advokat *Per Magid*, der førte sagen på de sagsøgtes vegne.

Ved Højesterets dom af 17. juni 1975 blev denne dom stadfæstet. 5 af de 7 deltagende dommere antog, at forholdet mellem en patient og den læge eller det sygehus, der behandler patienten, ikke har karakter af en »sag« i offentlighedslovens forstand. Disse dommere udtaler herom:

»Loven af 10. juni 1970 betegner sig som lov om offentlighed i forvaltningen, og lovens enkelte bestemmelser viser, at den har for øje tilfælde, hvor der foreligger en sag i gængs forstand, som behandles af den offentlige forvaltning. Hverken i lovens tekst eller dens forarbejder er omtalt, at den skulle finde anvendelse på patienters adgang til sygehusjournaler.

Det tiltrædes, at forholdet mellem en patient og den læge eller det sygehus, der behandler patienten, ikke efter en naturlig forståelse af lovens § 1, stk. 1, og § 10, stk. 1, kan anses som »en sag, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning«. De væsentlige og vanskelige problemer, som spørgsmålet om adgang til lægers og sygehuses jour-

naler frembyder, er da også egnede til regulering ved særlige bestemmelser.«

Mindretallet på 2 dommere udtalte derimod:

»Den omhandlede lov nævner ikke udtrykkeligt sygehuse eller sygehusjournaler, men indeholder heller ikke i øvrigt nogen nærmere eksemplifikation af, hvad der i lovens § 1, stk. 1, og § 10, stk. 1, sigtes til med udtrykket »sager under behandling i den offentlige forvaltning«. Der må gives de indstævnte medhold i, at denne sproglige formulering ikke umiddelbart leder tanken hen på sygehusbehandling af patienter. Lovens forarbejder viser imidlertid, at man under lovforberedelsen har haft for øje, at det kan være nødvendigt at nægte partsindsigt i dokumenter, dér indeholder oplysning om partens helbredstilstand. Herefter og under hensyn til lovens generelt vide sigte findes dens område ikke uden særlige holdepunkter i modsat retning at kunne anses begrænset således, at den principielt ikke omfatter den del af det offentliges virksomhed, der består i behandling af patienter på sygehuse.«

Mindretallet fandt derimod, at sygehusjournaler efter deres indhold og formål må være klart omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 3, om internt arbejdsmateriale, og at denne bestemmelse i det foreliggende tilfælde ikke var begrænset af reglen i § 4, ligesom journalens karakter af internt arbejdsmateriale ikke fortabes ved, at den følger patienten ved overførelse til behandling på et andet sygehus. De pågældende dommere var enige med flertallet i, at spørgsmålet om adgang til sygehusjournaler er egnet til regulering ved særlige bestemmelser.

Efter den gældende retstilstand som fastlagt ved højesteretsdommen af 17. juni 1975 må det herefter antages, at der i udtrykket »dokumenter i *sager«* i offentlighedslovens § 1, stk. I, er indeholdt en vis saglig begrænsning af lovens almindelige anvendelsesområde. Rækkevidden af denne begrænsning kan imidlertid ikke mindst på baggrund af den ovenfor side 422 gengivne motivudtalelse give anledning til betydelig tvivl. Om offentlighedslovens rækkevidde i forhold til de sagstyper, hvori sygehusjournaler typisk indgår som dokument, synes der med dette forbehold at kunne anlægges følgende almindelige synspunkter:

Ved højesteretsdommen er det fastslået, at der ikke efter offentlighedsloven er adgang til at blive gjort bekendt med en sygehusjournal, der udelukkende har været anvendt i forbindelse med *behandling på et offentligt sygehus.* Det følger af dommens præmisser, at den indskrænkende fortolkning af loven støttes på det forhold, at loven efter formuleringen af de enkelte bestemmelser alene antages at have »sager i gængs forstand« for øje. Med dette udtryk er der formentlig navnlig tænkt på sagstyper, hvor der i traditionel forstand skal træffes en retlig - typisk forvaltningsretlig - afgørelse (udstedelse af generelle eller konkrete retsakter) eller dog sagstyper, hvor der foretages en sagsbehandling efter samme mønster som i afgørelsessagerne.

Rækkevidden af dommen kan som følge af anvendelsen af dette udtryk give anledning til betydelig tvivl. Hvad angår selve forholdet mellem en patient og et offentligt sygehus kan højesteretsdommen næppe anføres til støtte for, at offentlighedsloven ikke finder anvendelse i tilfælde, hvor der træffes beslutning om tvangsmæssig behandling af en patient, hvadenten afgørelsen herom træffes af en lægelig instans eller ej, jfr. som eksempler sindssygelovens § 8 (nægtelse af udskrivning) og § 5 sammenholdt med § 14a i lov nr. 145 af 12. marts 1918 som senest ændret ved lov nr. 178 af 7. maj 1975 om foranstaltninger til tuberkulosens bekæmpelse (beslutning om indlæggelse på sygehus). Om adgangen til aktindsigt i disse tilfælde alene omfatter de dokumenter, der danner grundlag for beslutningen om at iværksætte eller - navnlig i form af udskrivningsnægtelse - at fortsætte en lægelig behandling, eller principielt også omfatter dokumenter i forbindelse med den (efterfølgende) løbende behandling, er et spørgsmål, der næppe med sikkerhed lader sig besvare på grundlag af dommens præmisser.

Der kan endvidere rejses spørgsmål om, hvorvidt den nævnte udtalelse i dommen indebærer, at også enhver form for offentlig klientbehandling eller faktisk forvaltningsvirksomhed i det hele taget (herunder det offentliges servicevirksomhed) falder uden for offentlighedslovens rækkevidde. Dette kan dog på baggrund af den ovenfor side 422 anførte motivudtalelse næppe antages og har heller ikke støtte i dommens præmisser i øvrigt, der synes ret konkret begrundet i den specielt lægelige behandlingssituation.

Dommen kan herefter alene med sikkerhed antages at have taget stilling til spørgsmålet om adgangen til at blive gjort bekendt med sygehusjournaler efter reglerne i offentlighedsloven, *for så vidt begæringen herom fremsættes over for et offentligt sygehus i forbindelse med en patientbehandling, der ikke er iværksat tvangsmæssigt, hvadenten denne er løbende eller afsluttet, og hvadenten behandlingen er foregået på et eller flere sygehuse.*

Det anførte indebærer for det første, at spørgsmålet om adgangen til aktindsigt med hensyn til sygehusjournaler må behandles efter lovens almindelige regler, såfremt journalen tillige er indgået som dokument i *en rent administrativ sag uden forbindelse med den lægelige behandling,* hvor der i traditionel forstand skal træffes en afgørelse, og begæringen om aktindsigt rettes mod denne sag. Dette vil f. eks. gælde i tilfælde, hvor begæringen fremsættes over for sociale myndigheder, der under behandlingen af en konkret sag har ladet en sygehusjournal indgå som en del af afgørelsesgrundlaget. Spørgsmålet om offentlighedslovens

nærmere rækkevidde i tilfælde af denne art behandles nedenfor side 426ff.

Et spørgsmål, hvis besvarelse kan forekomme mindre sikker, er, hvorvidt den ved højesteretsdommen fastlagte begrænsning af offentlighedslovens saglige anvendelsesområde heller ikke kan antages at finde anvendelse i tilfælde, hvor en sygehusjournal indgår som dokument i en *klagesag vedrørende en lægelig behandling.* At offentlighedslovens regler gælder i sådanne sager blev under behandlingen i landsretten af sagen mod indenrigsministeriet, sundhedsstyrelsen og rigshospitalet gjort* gældende af de sagsøgte myndigheder, jfr. herved det ovenfor side 423 gengivne referat af proceduren samt *Magid* i Ugeskrift for Læger 1974 side 1780. I disse tilfælde er journalen da også en del af afgørelsesgrundlaget i klagesagen og kan derfor hævdes ikke længere alene at være et dokument i forbindelse med selve den lægelige behandling. En begæring om aktindsigt, der fremsættes over for klagemyndigheden, må i så fald bedømmes efter offentlighedslovens almindelige regler for alle klagesagens dokumenter. Herimod kunne man dog gøre gældende, at den ved dommen fastlagte begrænsning af lovens rækkevidde mister sin betydning ved denne fortolkning, idet en patient i så fald blot ved at klage over behandlingen principielt kan opnå adgang til aktindsigt - i hvert fald i det omfang, indhentelse af journalen er påkrævet af hensyn til bedømmelsen af klagen, jfr. herved det nedenfor side 427f anførte. Spørgsmålet kan næppe anses for afgjort ved dommen.

Det kan dernæst give anledning til betydelig tvivl, hvorledes retstilstanden må bedømmes i tilfælde, hvor en sygehusjournal indgår som dokument i forbindelse med anden form for institutionsbehandling, f. eks. inden for social- eller kriminalforsorgen, eller »klientbehandling« i videre forstand, f. eks. familievejledning. Besvarelsen af dette spørgsmål afhænger af, i hvilken udstrækning højesteretsdommen af 17. juni 1975 må antages at indebære, at også andre former for »behandlingssager« falder uden for offentlighedslovens almindelige anvendelsesområde efter en fortolkning af sagsbegrebet i lovens § 1, stk. 1. Ved bedømmelsen heraf må det som tidligere fremhævet tages i betragtning, *at* højesteret direkte kun har taget stilling til, hvorvidt loven finder anvendelse på forholdene mellem en patient og det behandlende sygehus (eller den behandlende læge), *at* dommen synes ret konkret begrundet i specielt den lægelige behandlingssituation, og *at* lovens anvendelsesområde efter den ovenfor side 422 gengivne motivudtalelse utvivlsomt ikke er begrænset til sager om udfærdigelse af offentligretlige retsakter.

Da spørgsmålet om lovens rækkevidde over for »behandlingssager« i almindelighed herefter som nævnt må give anledning til betydelig tvivl, og da der så vidt vides ikke i praksis har været vanskeligheder med hensyn til udlevering af sygehusjournaler i sådanne sager, synes en nærmere stillingtagen til det nævnte fortolkningsspørgsmål ikke påkrævet.

Spørgsmålet om rækkevidden af højesteretsdommen har endvidere i praksis givet anledning til overvejelser med hensyn til retslægerådets afgivelse af lægevidenskabelige og farmaceutiske skøn til brug i retssager, hvor der er rejst krav om erstatning som følge af påståede fejl i forbindelse med en patientbehandling. Justitsministeriet har over for retslægerådet udtalt (L.A. 1977-543-120), at ministeriet måtte være mest tilbøjelig til at mene, at dommen ikke kan anføres til støtte for den antagelse, at loven skulle være uanvendelig i rådets sager af denne art.

At en sygehusjournal har været udlånt til brug for videnskabelig forskning, kan efter højesteretsdommen af 17. juni 1975 ikke i sig selv antages at medføre, at journalen i forhold til vedkommende sygehus er undergivet de almindelige regler om aktindsigt i offentlighedsloven.

3. Begrænsninger af offentlighedslovens rækkevidde inden for *specielle områder* følger herudover navnlig af bestemmelsen i § 6, stk. 1, hvorefter adgangen til at få oplysninger ikke omfatter sager inden for strafferetsplejen (eller ansættelses- og forfremmelsessager). For så vidt angår sager inden for strafferetsplejen gælder dette også i forhold til den, der er *part* i sagen. Sygehusjournaler, der indgår som dokument i sager af denne art, vil derfor ikke af denne grund blive undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler.

Det anførte gælder også i tilfælde, hvor sygehusjournaler rekvireres af sundhedsstyrelsen eller retslægerådet til brug for afgivelse af erklæringer i sådanne sager, jfr. således *L.A. 1977-543-120.*

4. Såfremt en sygehusjournal herefter indgår som dokument i en sag, der er omfattet af reglerne i loven om offentlighed i forvaltningen, opstår spørgsmålet, hvorvidt journalen helt eller delvis vil kunne undtages fra adgangen til aktindsigt med hjemmel i en af lovens undtagelsesbestemmelser. Grundlaget herfor vil navnlig kunne tænkes at følge dels af journalens beskaffenhed som dokument (offentlighedslovens § 5, nr. 3), dels af de oplysninger, en lægejournal typisk vil indeholde (offentlighedslovens § 2 og § 10). Bestemmelsen i lovens § 2 vil dog indebære, at spørgsmålet om aktindsigt i udlånte sygehusjournaler kun får praktisk betydning i forhold til den pågældende sags parter, jfr. det nedenfor side 428f anførte.

I det følgende vil rækkevidden af disse undtagelsesbestemmelser i forhold til sygehusjournaler blive undersøgt.

5.a. Efter offentlighedslovens § 5, nr. 3, omfatter adgangen til aktindsigt ikke »en myndigheds interne arbejdsmateriale, såsom referater, koncepter, udkast, forslag og planer«. Om begrundelsen for adgangen til at undtage en myndigheds interne arbejdsdokumenter kan navnlig henvises til følgen-

de udtalelse i offentlighedskommissionens betænkning side 51:

> »Det er kommissionens opfattelse, at afgørende administrative hensyn taler for, at sådanne interne arbejdsdokumenter må undtages fra offentligheden. Det findes nødvendigt, at tjenestemændene har adgang til på fri og formløs måde at foretage deres overvejelser over sagerne og udføre det forberedende arbejde, eventuelt under drøftelser med kolleger, uden at arbejde under presset af en offentliggørelse af de i referaterne nedfældede betragtninger, som måske vil skifte i værdi, efterhånden som sagen skrider frem. Det er da også almindeligt anerkendt, at sådanne arbejdsdokumenter bør undtages fra offentligheden. Den svenske trykkefrihedsforordnings § 4 undtager således sådanne dokumenter, dog at de bliver offentlige, såfremt de efter sagens afgørelse forbliver ved sagens akter. Også efter finsk ret holdes sådanne dokumenter uden for offentligheden, jfr. den finske lovs § 5.«

Det må anses for utvivlsomt, at den nævnte undtagelsesbestemmelse principielt også omfatter de journaler, som hospitaler og sygehuse efter lægelovens § 13, stk. 2, 1. pkt., er pligtige at føre over »deres behandling af syge og over, hvad der er iagttaget vedrørende de pågældende sygdomstilfælde«. Om journalens funktion som internt arbejdsdokument henvises til retslægerådets udtalelse af 19. januar 1973, der er gengivet ovenfor side 420f.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 3, antages imidlertid ikke at give hjemmel til under alle omstændigheder at undtage de af bestemmelsen omfattede dokumenter fra adgangen til aktindsigt. Det er således den almindelige opfattelse, at interne arbejdsdokumenter kun med sikkerhed er omfattet af bestemmelsen, så længe dokumenterne forbliver i den udfærdigende myndigheds besiddelse. I det omfang, en myndighed i forbindelse med behandlingen af en verserende sag modtager en anden myndigheds interne arbejdsmateriale eller uddrag heraf, eventuelt i afskrift eller fotokopi, vil det modtagne materiale således ikke med hjemmel i § 5, nr. 3, kunne unddrages adgangen til aktindsigt i den verserende sag. Der henvises til *justitsministeriets notat af 26. april 1971* (gengivet i F.T. 1971/72, tillæg B, sp. 3733-38), *F.O.B. 1973* side 281 ff. (vedrørende udkast til mødereferat) og *1974* side 373 (en myndigheds referatark) samt fra den juridiske litteratur *Eilschou Holm, kommentaren* side 74–75 sammenholdt med side 55 ff. med yderligere henvisninger. Samme opfattelse blev endvidere *til støtte for den principale påstand* gjort gældende i landsretten af de sagsøgte myndigheder under den tidligere nævnte retssag vedrørende adgangen til sygehusjournaler, jfr. *U.f.R. 1975* side 763 (766) og *Magid* i Ugeskrift for Læger 1974 side 1779-80.

I forhold til sygehusjournaler indebærer det anførte, at journalen utvivlsomt ville have karakter af internt arbejdsmateriale og derfor under alle omstændigheder kunne unddrages adgangen til aktindsigt med hjemmel i offentlighedslovens § 5, nr. 3, *i tilfælde, hvor den udelukkende har været benyttet af det sygehus, der har oprettet den.* Dette har imidlertid efter højesteretsdommen af 17. juni 1975 ingen selvstændig betydning, idet den lægelige behandlingssituation overhovedet ikke anses som »en sag« i offentlighedslovens forstand, der er undergivet reglerne i denne lov. Som følge heraf har det heller ikke større interesse efter den gældende retstilstand at søge rækkevidden af de særlige undtagelsesbestemmelser i offentlighedslovens § 5, nr. 4, (»brevveksling inden for samme myndighed«) præciseret i forhold til dette forvaltningsområde. Det er efter højesteretsdommen utvivlsomt, at en sygehusjournal er unddraget adgangen til aktindsigt, selv om den udveksles mellem institutioner, der efter den nævnte bestemmelse ikke kunne anses for »samme myndighed« under forudsætning af, at udvekslingen alene sker med henblik på at danne grundlag for den (fortsatte) lægelige behandling af den pågældende patient.

b. Den almindeligt antagne begrænsning i rækkevidden af undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 3, har derimod i andre tilfælde praktisk betydning i forhold til sygehusjournaler, idet journalerne som anført ovenfor side 425 i et vist omfang kan indgå som dokument i andre sagstyper, der *er* omfattet af loven, og i forhold til hvilken journalen må antages ikke at have karakter af internt arbejdsmateriale.

Grundlaget for, at en sygehusjournal på denne måde kan indgå som dokument i andre sagstyper end den rent lægelige behandlingssituation, hvortil den er udarbejdet som internt arbejdsdokument, er til dels lovbestemt. I en række lovbestemmelser, navnlig inden for socialforsorgsområdet, er det således fastsat, at sygehuse er forpligtet til at bidrage til sagsbehandlingen ved efter begæring at udlevere sygehusjournaler eller udskrifter heraf, jfr. f. eks. § 8, stk. 1, i lov nr. 605 af 20. december 1972 om den sociale ankestyrelse, § 18, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 371 af 8. juli 1974 om invalidepension, § 17, stk. 1, i lov nr. 333 af 19. juni 1974 om social bistand, samt *Johs. Nehm og Nils Rosdahl,* Lægeloven med kommentarer (1973) side 97, hvor yderligere eksempler anføres. Retningslinier for udnyttelsen af beføjelsen i bistandslovens § 17, stk. 1, findes i socialministeriets cirkulære nr. 140 af 15. august 1975 pkt. 28.2°, hvor det bl. a. hedder:

> »Om journaloplysninger bemærkes, at der kun vil være basis for at indhente oplysninger om sygehusophold, der har betydning ved vurderingen af en ansøgers aktuelle helbredstilstand og arbejdsevne. Imidlertid vil de originale sygehusjournaler med arbejdsnotater om patientens tilstand under hospitalsopholdet m.v. ikke i almindelighed udgøre noget egnet materiale til brug for de sociale myndig-

heders sagsbehandling. Sådanne journaler bør derfor kun undtagelsesvis rekvireres og kun, når de skal benyttes af den lægelige medarbejder ved social- og sundhedsforvaltning. Nødvendige oplysninger om sygehusophold i øvrigt bør tilvejebringes ved, at der indhentes journaludskrifter.«

En tilsvarende opfattelse har socialministeriet givet udtryk for i cirkulære nr. 31 af 27. februar 1976 om ændring af folke-, invalide- og enkepensionslovene med henblik på udlægning af invalideforsikringsrettens og førtidspensionsudvalgets afgørelser (pkt. 3).

Såfremt det i overensstemmelse med det ovenfor side 425 anførte lægges til grund, at klagesager er omfattet af offentlighedslovens almindelige regler, er endvidere bestemmelsen i lægelovens § 17 af betydning. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»Læger er undergivet tilsyn af sundhedsstyrelsen, der påser, at de i deres gerning holder sig lovgivningen efterrettelig. Sundhedsstyrelsen er berettiget til at afkræve dem de for tilsynets gennemførelse fornødne oplysninger.«

Dette tilsyn antages ifølge lang administrativ praksis at indebære, at sundhedsstyrelsen er berettiget til at kræve patientjournaler udleveret, jfr. således *Nehm og Rosdahl,* a.st. side 116. Beføjelsen kan udnyttes, hvadenten tilsynet udøves som følge af en indgivet klage over en lægelig behandling eller på andet grundlag. Som tidligere anført (side 425) kunne man rejse det spørgsmål, om ikke betydningen af den ved højesteretsdommen af 17. juni 1975 fastlagte begrænsning af offentlighedslovens saglige anvendelsesområde herved formindskes, idet den patient, der ønsker at blive gjort bekendt med sin journal, blot ved at indgive en formel klage over behandlingen til sundhedsstyrelsen kan opnå, at sygehusjournalen indgår som et dokument i klagesagen og dermed principielt bliver omfattet af offentlighedsloven, sml. herved *Magid,* a.st. side 1780. Heroverfor kan det imidlertid anføres, at den nævnte bestemmelse i lægeloven alene berettiger, men ikke forpligter sundhedsstyrelsen til som led i tilsynet altid at indhente patientjournaler. De fornødne oplysninger kan efter omstændighederne i stedet indhentes i form af en skriftlig eller mundtlig udtalelse, jfr. *Nehm og Rosdahl,* a.st. side 116.

Det kan i denne forbindelse nævnes, at indenrigsministeriet efter henstilling fra folketingets ombudsmand ved skrivelse af 8. maj 1974 har nedsat et udvalg med den opgave at udarbejde forslag om, hvorledes behandlingen af patienters klager over læger og andre medicinalpersoners behandling bør tilrettelægges, og herunder overveje en forenkling af klageordningen og en klargørelse af denne gennem mere præcise regler om funktionsdelingen mellem de organer, der kommer i betragtning, og om sagsbehandlingsmåden, jfr. *F.O.B. 1973* side 156.

Herudover er det i et vist omfang forekommet, at offentlige (såvel som private) sygehuse uden lovbestemt pligt har udleveret lægejournaler til brug for offentlige myndigheders sagsbehandling. Denne praksis må vistnok til dels ses i lyset af bestemmelsen i lægelovens § 8, stk. 3, hvorefter sygehuse og lignende institutioner (såvel som praktiserende læger) er forpligtet til, »på begæring af en offentlig myndighed i det efter øjemedet fornødne omfang at afgive attest til offentligt brug om de lægelige iagttagelser, som han er i stand til at meddele oplysning om, vedrørende en af ham undersøgt eller behandlet person, der søger eller oppebærer pension, understøttelse eller anden offentlig hjælp, herunder hjælp i henhold til forsikrings- og forsørgelseslovene«. Denne oplysningspligt er formentlig efter omstændighederne blevet opfyldt ved udlevering af patientjournalen til den pågældende offentlige myndighed (forudsat at denne var i besiddelse af den fornødne lægelige sagkundskab til bedømmelsen heraf). Desuden synes det at have været ganske fast praksis, at sygehusvæsenet har stillet journalmateriale til rådighed for lægelige instanser, som f. eks. retslægerådet og sundhedsstyrelsen, i forbindelse med deres sagsbehandling, jfr. oplysningen herom i F.T. 1971/72, tillæg B, sp. 3728 f. Retslægerådet har dog i skrivelse af 15. december 1972 over for justitsministeriet tilkendegivet, at rådet som følge af muligheden for adgang til aktindsigt i udlånt journalmateriale fremtidig vil undlade at indhente lægejournaler, og justitsministeriet har i skrivelse af 7. februar 1975 tiltrådt, at rådet ikke er forpligtet hertil, idet det principielt påhviler spørgeren at tilvejebringe grundlaget for rådets udtalelser. Justitsministeriet fandt det dog hensigtsmæssigt, at retslægerådet - hvis det i det konkrete tilfælde ønskes - rekvirerer journalerne direkte fra vedkommende sygehus, når der foreligger dokumentation for, at retten har truffet bestemmelse om, at journalen skal fremlægges efter reglerne i retsplejelovens kapitel 28, eller for at samtykke dertil foreligger fra alle vedkommende, herunder sygehus og patient. Opmærksomheden bør dog i så fald henledes på muligheden for adgang til partsoffentlighed.

Lægeforeningen har endvidere i en skrivelse af 14. august 1975 til indenrigsministeriet oplyst, at foreningens responsumudvalg i vidt omfang har benyttet journaler til brug for sin virksomhed, men at udlån i en række tilfælde er afvist under henvisning til muligheden for partsoffentlighed. Dette har medført, at udvalget ikke har set sig i stand til at vurdere den forelagte sag. Udvalgets opgave er bl. a. på forespørgsel fra læger, advokater, offentlige myndigheder, sygehusbestyrelser, forsikringsselskaber m. fl. særlig i tilfælde, hvor retssag påtænkes anlagt eller er under forberedelse, at afgive responsa om lægelige spørgsmål.

c. I den foreliggende administrative praksis har det ikke været tillagt nogen betydning for rækkevidden af undtagelsesbestemmelsen i offentligheds-

lovens § 5, nr. 3, om offentlige sygehuses journaler er indgået som dokumenter i en offentlig myndigheds sag som følge af en lovbestemt udleveringspligt eller på frivilligt grundlag. Fra justitsministeriets praksis kan nævnes:

L.A.I970-54002-17. Udtalt, at journaludskrifter fra hospitaler og sygehuse, der rekvireres af invalideforsikringsretten til brug for rettens behandling af en verserende sag med hjemmel i invalidepensionslovens § 18, stk. 1, efter justitsministeriets opfattelse ikke kan undtages efter den til offentlighedslovens § 5, nr. 3, svarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 6, nr. 1, hvis begæring om aktindsigt fremsættes over for invalideforsikringsretten.

L.A. 1971-54002-40: Udtalt, at det efter justitsministeriets opfattelse må antages, at sygehusjournaler, der er fremsendt til sundhedsstyrelsen eller indenrigsministeriet til brug for behandlingen af en erstatningssag, ikke med hjemmel i offentlighedslovens § 5, nr. 3, kan unddrages adgangen til aktindsigt i sundhedsstyrelsens, henholdsvis indenrigsministeriets sag.

Den pågældende sag gav herudover anledning til et principielt spørgsmål om rækkevidden af undtagelsesadgangen efter offentlighedslovens § 10, stk. 1, 2. pkt. (jfr. nedenfor side 4290 og danner baggrund for justitsministeriets notat af 26. april 1971, der er optrykt i F.T. 1971/72, tillæg B, sp. 3733-38 og omtalt ovenfor side 419 og side 426.

Det kan i denne forbindelse endvidere nævnes, at socialstyrelsen i cirkulæreskrivelse af 27. juli 1972 vedrørende visse aktstykker, der i socialstyrelsen er undergivet aktindsigt, har udtalt bl. a. følgende:

> »… vil socialstyrelsen, hvor begæring om aktindsigt i medfør af § 10, stk. 1, rettes til styrelsen, give dertil berettigede parter adgang til aktindsigt også for så vidt angår aktstykker, der er fremsendt af eller rekvireret fra andre myndigheder, herunder referater, indstillinger, koncepter m.m. samt lægelige oplysninger af enhver art, der er udarbejdet eller indhentet af de nævnte andre myndigheder.
>
> Det tilføjes, at socialstyrelsen - som hidtil - vil undlade helt eller delvis at give parten adgang til sådanne dokumenter, hvor hensynet til parten selv undtagelsesvis vil kunne tilsige, at han ikke gøres bekendt med visse dokumenter, f. eks. når disse indeholder oplysninger om, at han lider af alvorlige sygdomme, jfr. bestemmelsen i § 10, stk. 1, 2. punktum.«

Cirkulæreskrivelsen er optaget i Danske Kommuner 1972/73 hæfte 11 side 30. En tilsyneladende afvigende opfattelse med hensyn til rækkevidden af undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 3, er dog kommet til udtryk i dissensen til højesteretsdommen af 17. juni 1975, hvor 2 dommere udtaler:

> »Efter den anledning, som parternes procedure giver, bemærkes i øvrigt, at den omstændighed, at en journal følger en patient ved overførelse til behandling på et andet sygehus, i almindelighed ikke kan berøve journalen dens karakter af internt arbejdsmateriale.«

Udtalelsen, der ikke er nærmere begrundet, men har sin baggrund i den ikke gengivne procedure for højesteret, synes dog specielt formuleret med hensyn til den lægelige behandlingssituation. Ikke mindst på denne baggrund må udtalelsens principielle rækkevidde give anledning til betydelig tvivl, navnlig fordi det med det angivne forbehold (»i almindelighed«) er vanskeligt at fastlægge forholdet til undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 4 (»brevveksling inden for samme myndighed«), der er omtalt ovenfor. Efter at højesterets flertal helt har undtaget »behandlingssager« fra lovens anvendelsesområde, har spørgsmålet dog ikke i den foreliggende forbindelse større interesse.

Det bemærkes endelig, at det ikke er blevet anset for påkrævet nærmere at redegøre for forholdet mellem undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 3, og bestemmelsen i samme lovs § 4 vedrørende adgangen til at blive gjort bekendt med den faktiske del af afgørelsesgrundlaget i en sag. Rækkevidden af den sidstnævnte bestemmelse i forhold til sygehusjournaler har ikke større interesse efter højesteretsdommen af 17. juni 1975, der som nævnt i det hele undtager sager om patientbehandling på offentlige sygehuse fra lovens anvendelsesområde.

6. Spørgsmålet om adgangen til at blive gjort bekendt med sygehusjournaler i det omfang, de indgår som dokumenter i sager, der er omfattet af loven, må herefter afgøres efter offentlighedslovens øvrige regler. I forhold til *offentligheden* har spørgsmålet næppe nogen praktisk betydning, idet sygehusjournaler stort set altid vil kunne undtages efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 1 (»enkeltpersoners personlige forhold«) og efter omstændighederne tillige med hjemmel i lovens § 7, hvorefter adgangen til aktindsigt viger for ved lov fastsatte, specielle tavshedspligtforskrifter, jfr. f. eks. herved den ovenfor side 427 nævnte bestemmelse i lægelovens § 8, stk. 3, sidste pkt. (»De i henhold til denne bestemmelse modtagne oplysninger er at betragte som tjenestehemmeligheder«).

For så vidt angår *en parts* adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne i sin egen sag, må spørgsmålet besvares på grundlag af bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, stk. 1, der har følgende ordlyd:

> »Ansøgere, klagere og andre parter i en sag, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter

uanset bestemmelserne i § 2. Dette gælder dog ikke, hvis partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige eller private interesser. Gør sådanne hensyn sig kun gældende for en del af et dokument, skal parten gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.«

Spørgsmålet om udstrækningen af partsbegrebet vil formentlig i reglen ikke give anledning til større tvivl i de sager, hvori sygehusjournaler typisk vil kunne indgå som dokument. I praksis har det dog givet anledning til overvejelser, hvem der i offentlighedslovens forstand er klageberettiget med hensyn til en lægelig behandling og dermed part i klagesagen. I *L.A.1973-543-15* udtalte justitsministeriet, at det måtte nære betænkelighed ved at antage, at nære pårørende, der har indgivet klage til sundhedsstyrelsen over behandlingen af en senere afdød patient, ikke skulle kunne forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter efter reglerne om partsoffentlighed. Justitsministeriet lagde herved vægt på, at der efter lovgivningen på forskellige områder tilkommer en persons nærmeste adgang til at handle med retsvirkning i personlige forhold, der vedrører den pågældende, f. eks. § 2, stk. 2 og 3, samt § 9, stk. 1, i sindssygeloven, § 2, nr. 1 og 3, i ligbrændingsloven, (sml. nu § 5 og § 8, stk. 3, i lov nr. 346 af 26. juni 1975 om begravelse og ligbrænding), §§ 3 og 4 i transplantationsloven og retsplejelovens § 719, stk. 2. Justitsministeriet fandt endvidere denne opfattelse bedst stemmende med retspraksis og administrativ praksis efter loven af 1866 om erklæringers meddelelse til ansøgere og klagere, jfr. *U.f.R. 1916* side 169 og oversigten i offentlighedskommissionens betænkning side 207 (sag nr. P.858/1940). Justitsministeriet udtalte endelig, at det ved afgrænsningen af, hvilke pårørende der må antages at have stilling som part i klagesager vedrørende den lægelige behandling af senere afdøde patienter, ville være tilbøjelig til på dette område at lægge mindre vægt på det formelle slægtskabsforhold og mere på, hvilken faktisk tilknytning der har været mellem den afdøde patient og klageren.

Om fortolkningen af bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, stk. 1, har justitsministeriet i det tidligere nævnte notat af 26. april 1971 udtalt følgende:

»I bemærkningerne til den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 2 udtales det til belysning af rækkevidden af denne bestemmelse bl.a. (F.T. 1963/64, tillæg A, sp. 1352):

»Ved anvendelsen af § 2 vil den angivelse af modhensyn, der indeholdes i § 2 i kommissionens udkast til lov om offentlighed i forvaltningen (betænkningen s. 58 og 61-64), kunne have en vis vejledende betydning. Eksempelvis vil det således efter omstændighederne kunne være nødvendigt at nægte partsoffentlighed af hensyn til statens sikkerhed eller dens forhold til fremmede stater eller mellemfolkelige institutioner, eller af hensyn til andre personers rimelige krav på hemmeligholdelse af oplysninger om deres private, herunder økonomiske forhold. Undertiden kan en hemmeligholdelse af visse oplysninger være påkrævet på visse stadier af en sags behandling for at hindre, at forvaltningens nødvendige undersøgelse af sagen eller en forsvarlig gennemførelse af en påtænkt administrativ foranstaltning modvirkes. Hvor staten og kommunerne udøver forretningsmæssig eller anden økonomisk virksomhed, medfører hensyn til det offentliges økonomi og navnlig dets stilling som part i kontraktsforhold, at der må gives sådan virksomhed en vis beskyttelse mod offentlighed. Undtagelsesvis vil hensynet til parten selv kunne tilsige, at han ikke gøres bekendt med visse dokumenter, f. eks. når disse indeholder oplysninger om, at han lider af alvorlige sygdomme.«

Udtalelser på linie hermed, om end med et noget andet ordvalg, findes i offentlighedskommissionens betænkning (Nr. 325/1963) s. 74, hvortil såvel folketingsudvalget som den daværende justitsminister sluttede sig under lovforslagets behandling i folketinget, jfr. F.T. 1963/64, tillæg B, sp. 661-663. Det er klart forudsat i forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, stk. 1, at denne bestemmelse må fortolkes i overensstemmelse hermed, jfr. F.T. 1969/70, tillæg B, sp.2138f.

Det fremgår af det anførte, at offentlighedslovens § 10, stk. 1, må antages at indeholde tilstrækkelig hjemmel til efter omstændighederne at nægte en part adgang til at gennemse en hospitalsjournal, der vedrører behandlingen af den pågældende selv.

Hensynet til modstående offentlige eller private interesser må imidlertid for at kunne begrunde indskrænkning i en parts adgang til aktindsigt være af en sådan styrke, at de i det konkrete tilfælde bedømmes som »afgørende« modhensyn. Og med anvendelsen af udtrykket »afgørende hensyn« er det tilkendegivet, at oplysning kun kan nægtes, hvor der er nærliggende fare for, at privates eller det offentliges interesser vil lide skade af væsentlig betydning, hvis begæringen imødekommes, jfr. F.T. 1969/70, tillæg B, sp. 2138, jfr. F.T. 1963-64, tillæg B, sp. 662 og offentlighedskommissionens betænkning s. 74.

Indskrænkningen i en parts adgang til at blive gjort bekendt med dokumenterne i sin egen sag kan efter den nævnte bestemmelse endvidere kun ske på grundlag af en konkret afvejning af de modstående interesser, jfr. F.T. 1963–64, tillæg A, sp. 1352 F.T. 1969/70, tillæg A, sp. 597 og tillæg B, sp. 2138f. Det må endvidere anses for forudsat i bestemmelsen i § 10, stk. 1, 3. pkt., at afvejningen må foretages for hvert enkelt dokument for sig. Der er således ingen hjemmel til generelt at undtage visse typer af dokumenter fra parters adgang til

aktindsigt, jfr. også forudsætningen herom i lovens § 2, stk. 4, sammenholdt med § 10, stk. 1, 1. pkt., og F.T. 1969/70, tillæg A, sp. 597.

Bestemmelsen om lægers tavshedspligt i lægelovens § 9 kan ikke tillægges betydning i denne forbindelse, jfr. offentlighedslovens § 10, stk. 3.

Sammenfattende kan justitsministeriet herefter udtale, at det i de tilfælde, der nævnes ovenfor under pkt. 3, kun vil være foreneligt med bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, stk. 1, 2. og 3. pkt., at undtage hospitalsjournaler fra en parts adgang til aktindsigt, for så vidt sådan undtagelse efter en konkret vurdering skønnes påkrævet. Dette svarer til, hvad justitsministeriet tidligere har udtalt med hensyn til adgangen til at gøre undtagelse fra lægeerklæringer efter den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 2, jfr. *Eilschou Holm:* Offentlighedsloven s. 140f.«

Fortolkningen af bestemmelsen i § 10, stk. 1, hvorefter indskrænkninger i adgangen til partsoffentlighed forudsætter en *konkret* afvejning af de modstående interesser, blev lagt til grund af indenrigsministeriet i den sag, der havde givet anledning til, at spørgsmålet blev rejst, jfr. herved F.T. 1971/72, tillæg B, sp. 3729 f.

Af interesse i denne forbindelse er den ovenfor side 421 nævnte sag *L.A.1977-543-120*, hvor Vestre landsret havde anmodet retslægerådet om at besvare en række nærmere angivne spørgsmål, og herved udtrykkeligt forudsat, at rådet til brug for sin vurdering gjorde sig bekendt med sygehusjournalerne. Landsretten havde samtidig besluttet, at en anmodning fra sagsøgeren i den verserende retssag om fremlæggelse af journalerne i retten efter retsplejelovens regler om edition ikke kunne imødekommes. Justitsministeriet fandt under disse omstændigheder, at en konkret vurdering efter offentlighedslovens § 10, stk. 1, måtte føre til, at væsentlige offentlige interesser talte imod indrømmelse af partsoffentlighed i journalmaterialet med en sådan vægt, at en eventuel begæring fra sagsøgeren om at blive gjort bekendt med de sygehusjournaler, som retslægerådet i overensstemmelse med rettens anmodning havde indfordret til brug for afgivelsen af det rekvirerede fagkyndige skøn, ville kunne afslås med hjemmel i den nævnte bestemmelse.

Afgørelsen af, i hvilket omfang en sygehusjournal kan undtages fra en parts adgang til aktindsigt efter lovens § 10, stk. 1, 2. og 3. pkt., træffes efter lovens § 8, stk. 1, af »den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag«, dvs. normalt den myndighed, der har rekvireret journalen. I tvivlstilfælde vil der formentlig i reglen blive indhentet en udtalelse fra en lægelig instans, eventuelt fra det hospital, der har fremsendt journalen. Det bør dog understreges, at en lægelig udtalelse ikke uden videre fritager den pågældende myndighed for selv at tage stilling til udleveringsspørgsmålet, ligesom det efter omstændighederne kan være påkrævet at indhente yderligere erklæringer til bedømmelse heraf, f. eks. fra retslægerådet, jfr. herved justitsministeriets notat af 26. april 1971 og *F.O.B. 1975*, side 103 ff. Ombudsmanden har endvidere i en utrykt skrivelse af 27. juli 1977 til lønnings- og pensionsdepartementet, hvoraf udvalget har fået tilsendt en kopi, udtalt, at en af departementet fulgt praksis gående ud på, at spørgsmål om udlevering af lægeerklæringer i departementets sager overlades de erklæringsgivende læger til afgørelse, ikke er forenelig med offentlighedslovens § 8, stk. 1, idet disse læger ikke kan henregnes under »den myndighed, der har afgørelsen af den pågældende sag«.

Dette spørgsmål, der ikke specielt har relation til sygehusjournaler, men også vedrører andre former for lægelige dokumenter, er ikke omfattet af arbejdsgruppens kommissorium, men vil blive behandlet i forbindelse med udvalgets almindelige overvejelser om rækkevidden af bestemmelsen i offentlighedslovens § 8, stk. 1.

B. Andre bestemmelser.

1. De almindelige regler om edition i retsplejeloven kan efter omstændighederne få betydning for adgangen til at blive gjort bekendt med sygehusjournaler. Reglerne findes for så vidt angår borgerlige sager i retsplejelovens §§ 298-300 og for så vidt angår straffesager i lovens § 748.

Efter ordlyden af de nævnte bestemmelser er editionspligten ikke undergivet samme begrænsninger, som følger af offentlighedslovens § 2 og § 5, herunder bestemmelsen i § 5, nr. 3, om internt arbejdsmateriale. Editionspligten begrænses derimod af vidnebestemmelserne i retsplejelovens §§ 169-172, idet det ikke kan pålægges nogen at fremlægge (forevise eller udlevere) dokumenter, hvis der derved ville fremkomme oplysning om forhold, som den pågældende ville være udelukket fra eller fritaget for at afgive forklaring om som vidne. Efter retsplejelovens § 170 er læger principielt omfattet af vidneudelukkelsesadgangen, men kan af retten pålægges at afgive vidneforklaring, når forklaringen anses for at være af afgørende betydning for sagens udfald, og sagens beskaffenhed og dens betydning for vedkommende part eller samfundet findes at berettige til, at forklaring afkræves.

Under tilsvarende betingelser vil retten efter omstændighederne kunne træffe bestemmelse om, at en sygehusjournal skal fremlægges i retten. Denne adgang anvendes dog i praksis kun undtagelsesvis, og kun når det må antages, at journalen indeholder oplysninger, som ikke kan fremskaffes på anden måde, f. eks. gennem vidneforklaring, jfr. herved f. eks. den i U.f.R. 1966 side 878 gengivne landsretsdom.

Der henvises nærmere til *Kommenteret Retsplejelov* (2. udg. 1964) I s. 298 ff. og II s. 769 f., Betænkning nr. 316/1962 om vidner s. 88 ff., *Hurwitz*, Den danske Strafferetspleje (3. udg. 1959) s. 485 ff., *Hurwitz* og *Gomard*, Tvistemål (4. udg. 1965) s.

258 ff., *Bernhard Gomard,* Civilprocessen (1977) s. 354 ff, *Ellinor Jakobsen,* Lægers civilretlige ansvar for undersøgelser og behandling af patienter (1958) s. 97 f., *Tidemand-Petersson,* Lægeansvar (1960) s. 53 ff., *Johs. Nehm og Nils Rosdahl,* Lægeloven (1973) s. 82 ff., *Hans Wulff,* U.f.R. 1953 B s. 136f. og Ugeskrift for Læger 1953 s. 1280ff., *Illum,* U.f.R. 1953 B s. 138ff. samt til *Jørgen Mathiasen* i Juridisk Grundbog (3. udg. 1975) I s. 246f.

2. Efter retsplejelovens § 41 kan endvidere parterne og andre, som deri har retlig interesse, hos dommeren (justitssekretæren) forlange udskrift af retsbogen (bortset fra stemmeafgivningsbogen) samt af de øvrige hos retten beroende, til en sag hørende, fremlagte dokumenter. I straffesager kan andre end parterne dog først forlange sådan udskrift, når sagen er endt.

I det omfang, en sygehusjournal har været fremlagt under en retssag, vil der efter disse regler kunne opnås en udskrift af journalen. Bestemmelsen skal ikke nærmere omtales i denne forbindelse. Med hensyn til fortolkningen og anvendelsen af § 41 henvises i øvrigt til *Kommenteret Retsplejelov (2.* udg. 1964) I s. 63 ff.

III. Fremmed ret.

A. Norge.

1. Spørgsmålet om adgangen til at blive gjort bekendt med sygehusjournaler synes ikke i Norge at have givet anledning til store vanskeligheder i praksis som følge af aktindsigtsreglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven. En beskrivelse af den gældende retstilstand findes i betænkningen NOU 1976:1, s. 62ff. der er afgivet af det norske læge- og tandlægeudvalg. Dette udvalg har dog alene overvejet spørgsmålet om patienters adgang til at blive gjort bekendt med journaler, røntgenbilleder m.v. *specielt i forbindelse med den lægelige behandling,* hvadenten denne foregår på offentlige eller private sygehuse eller hos privatpraktiserende læger.

I det følgende vil adgangen til at blive gjort bekendt med sygehusjournaler efter norsk ret blive søgt nærmere beskrevet også for så vidt angår andre sagstyper, hvori sådanne dokumenter indgår, end sager vedrørende lægelig behandling. Det bør dog indledningsvis fremhæves, at retstilstanden ikke på alle punkter synes afklaret og i visse henseender kan give anledning til tvivl.*

2. Det rejste spørgsmål har i Norge som i Danmark kun praktisk betydning i forhold til den, der er *part* i en sag, hvori en sygehusjournal indgår som dokument, typisk den pågældende patient selv. Dette skyldes, at offentlighedens adgang til aktindsigt med hensyn til sådanne dokumenter formentlig altid vil være udelukket som følge af bestemmelsen i offentlighedslovens § 6, nr. 3, hvorefter »dokumenter som angår eller berører den enkeltes personlige forhold av enhver art« er undtaget fra offentlighed, jfr. herved også § 5, nr. 3, om dokumenter, der er undergivet tavshedspligt. Fremstillingen begrænses derfor i det følgende til spørgsmålet om, *hvorvidt og i bekræftende fald i hvilket omfang parter (patienter) kan forlange aktindsigt med hensyn til sygehusjournaler.*

Som det nærmere er anført i den nævnte udvalgsbetænkning (side 62 f.), synes det nu fastslået i norsk retspraksis og administrativ praksis, at en patient ikke uden videre kan forlange at blive gjort bekendt med sin lægejournal (f. eks. ud fra kontraktretlige synspunkter), men at der må kunne påvises en særlig hjemmel for udleveringskravet. Adgangen til aktindsigt i sygehusjournaler kan herefter navnlig tænkes at søge sit retsgrundlag i reglerne om partsoffentlighed i forvaltningsloven, eventuelt i offentlighedsloven samt i de almindelige processuelle regler om editionspligt i retssager.

3. De særlige regler om parters adgang til at blive gjort bekendt med sagsdokumenter findes i den norske forvaltningslovs §§ 18-20, som affattet ved lov nr. 40 af 27. maj 1977. Disse bestemmelser må imidlertid sammenholdes med de almindelige regler i lovens §§ 2 og 3, der angiver lovens anvendelsesområde. Af betydning i den foreliggende forbindelse er således navnlig bestemmelsen i § 3, stk. 1, hvorefter bl. a. bestemmelserne i kapitel IV (herunder §§ 18-20) alene finder anvendelse i »saker som gjelder enkeltvedtak«. Udtrykket »enkeltvedtak« er efter den nævnte lovændring defineret i lovens § 2, stk. 1, litra b, som »et vedtak [afgørelse] som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer«. Sammenfattende kan anvendelsesområdet for partsoffentlighedsreglerne i forvaltningslovens §§ 18-20 herefter siges at være begrænset til sager, hvor der i traditionel forstand sker »offentlig myndighedsudøvelse«, jfr. herved *Frihagen,* Forvaltningsloven (1967) side 40 ff. med henvisninger til forarbejderne og *samme,* i Forvaltningsrett, Del 2 (3. udg. 1975) side 86 ff. samt ot. prp. nr. 3 (1976–77), der ligger til grund for ændringen af den norske forvaltningslov. Dette antages modsætningsvis at indebære, at dokumenter, der indgår til eller oprettes af offentlige myndigheder i *forbindelse med servicevirksomhed* - i hvert fald som udgangspunkt - ikke er undergivet aktindsigt efter reglerne i denne lov, jfr. i overensstemmelse hermed justisdepartementets vejledning om forvaltningsloven (1970) side 5, hvor det bl. a. hedder:

Den norske højesterets dom i *Norsk Retstidende* 1977 side 1035 forelå først på et sådant tidspunkt, at den ikke kunne inddrages i arbejdsgruppens overvejelser. Ved dommen antoges det, at en patient, der havde været behandlet på et offentligt sygehus, i kraft af almindelige retsgrundsætninger havde krav på at blive gjort bekendt med sin sygejournal, dog med tilsvarende begrænsninger, som nævnt i forvaltningslovens § 19.

»... regnes heller ikke som enkeltvedtak avgjørelser som er ledd i den servicevirksomhet som drives av f. eks. sykehus, forskningsinstitusjoner, fagkonsulenter og forskjellige rådgivende organer.«

Samme opfattelse er kommet til udtryk i den nævnte ot.prp. side 56. Forvaltningsloven giver således ikke den, der er part i en sag vedrørende en lægelig behandling på et offentligt sygehus, adgang til at blive gjort bekendt med sygehusjournalen og eventuelle andre dokumenter i en sådan sag, jfr. herved skrivelser af henholdsvis 4. marts 1971 og 27. september 1973 fra Helsedirektoratet og 29. juni 1973 fra justisdepartementet (gengivet i uddrag i NOU 1976:1 side 64 henholdsvis side 63).

Dette gælder dog formentlig ikke i tilfælde, hvor den lægelige behandling er iværksat tvangsmæssigt, f. eks. tvangsindlæggelse på psykiatrisk sygehus. Den nærmere rækkevidde heraf synes dog ikke at være helt afklaret i norsk ret.

Det anførte indeholder dernæst heller ingen stillingtagen til, hvorledes retstilstanden er, såfremt journalen af vedkommende sygehus er udlånt til brug ved behandlingen af en sag, hvor der i forvaltningslovens forstand skal træffes »enkeltvedtak«. Dette spørgsmål har så vidt ses ikke været genstand for overvejelser i den juridiske litteratur, herunder heller ikke i den nævnte betænkning fra det norske læge- og tandlægeudvalg. I det omfang, sygehusjournaler måtte indgå som dokumenter i sager af den pågældende art, synes adgangen til aktindsigt dog navnlig at måtte bero på rækkevidden af bestemmelserne i forvaltningslovens § 18, stk. 1-3, der har følgende ordlyd:

»En part har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter for så vidt ikke annet følger av regiene i denne paragraf eller § 19. Dette gjelder også etter at det er truffet vedtak i saken.

En part har ikke krav på å gjøre seg kjent med dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidd for sin interne saksforberedelse. Han har heller ikke krav på å gjøre seg kjent med dokument for den interne saksforberedelse som er utarbeidd

a) av et underordnet organ,

b) av særlige rådgivere eller sakkyndige,

c) av et departement til bruk i et annet departement.

Bestemmelsen i foregående punktum gjelder også dokument om å innhente dokument som nevnt under bokstavene a, b eller c.

Selv om dokumentet er unntatt etter regiene i annet 1edd, har parten rett til å gjøre seg kjent med de deler av det som inneholder faktiske opplysninger eller sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum. Dette gjelder likevel ikke faktiske opplysningene uten betydning for avgjørelsen og heller ikke når opplysningene eller bearbejdelsen finnes i et annet dokument som parten har adgang til.«

Efter denne bestemmelse afskæres adgangen til aktindsigt således ikke alene i forhold til en myndigheds eget interne arbejdsmateriale, men også med hensyn til dokumenter, der til brug for den pågældende myndigheds interne sagsforberedelse udarbejdes af underordnede organer, særlige rådgivere eller sagkyndige eller af et departement til brug for et andet departement. Denne udvidede beskyttelse for myndighedernes interne beslutningsproces til også i et vist omfang at omfatte dokumenter indhentet fra udenforstående har dog næppe større betydning specielt for sygehusjournaler, der jo ikke kan siges at være udarbejdet for den interne sagsforberedelse hos den myndighed, hvortil den afgives. Derimod er der næppe tvivl om, at navnlig litra b) i § 18, stk. 2, vil kunne få betydning for lægelige erklæringer i almindelighed, jfr. herved ot.prp. nr. 3 (1976–77) side 78, hvor det bl. a. anføres, at denne undtagelsesadgang vil kunne omfatte brevveksling med medicinske sagkyndige. Af langt større betydning er således det forhold, at journalen - der i sig selv må karakteriseres som internt arbejdsmateriale - ikke synes at miste sin interne karakter på grund af afgivelsen til den pågældende myndighed. Det hedder således mere almindeligt herom i den nævnte ot. prp. side 76:

»Iblant oversender et forvaltningsorgan selv et internt arbeidsdokument til et annet organ, f. eks. som grunnlag for en uttalelse det bes om, eller som nærmere begrunnelse for en uttalelse som gis. Her må det legges vekt på hva som var hensikten med dokumentet da det ble utarbeidet. Var det meningen allerede under utarbeidelsen at det interne dokument skulle oversendes, må dokumentet åpenbart falle utenfor rammen av unntaket i første punktum. Et særtilfelle, som trolig er hyppig i praksis, er hvor førsteinstansen oversender sine interne arbejdsdokumenter til klageinstansen sammen med klagen. Dette medfører ikke at dokumenter som var interne i underinstansen blir tilgjengelige i klageinstansen, se Ot. prp. nr. 38 (1964–65) s. 108 og merknadene til § 33.«

At parten ikke kan kræve sygehusjournalen som sådan udleveret, idet den uanset afgivelsen kan undtages som internt arbejdsdokument, er dog ikke ensbetydende med, at han helt er afskåret fra at forlange oplysninger om dens indhold.

Det følger således af bestemmelsen i forvaltningslovens § 18, stk. 3, at parten i det omfang, interne arbejdsdokumenter og udtalelser m.v. er unddraget adgangen til aktindsigt, dog har krav på at blive gjort bekendt med de *faktiske oplysninger*, herunder sammendrag eller anden bearbejdelse af faktum, der indeholdes i sådanne dokumenter, eventuelt ved ekstrahering fra dokumentet, jfr. nærmere om begrebet »faktiske opplysninger«, *Frihagen*, Forvaltningsloven (1967) side 137f. og

samme i Forvaltningsrett Del 2 (3. udg. 1975) side 140 samt den nævnte ot. prp. nr. 3 (1976-77) side 79 f. Denne begrænsning af undtagelsesbestemmelsen er formentlig af ikke uvæsentlig betydning for sygehusjournaler, i det omfang de måtte indgå som dokumenter i sager om »enkeltvedtak«, sml. herved *Frihagen,* Forvaltningsrett, Del 2, side 140f. hvor det anføres, at »erklæring om at en trygdet lider av en sykdom må... være en faktisk opplysning, selvom det skulle kreve en vanskelig og skjønnspreget bedømmelse av en rekke uklare symptomer«.

Det må dog fremhæves, at adgangen til at blive gjort bekendt med faktiske oplysninger ligesom adgangen til aktindsigt i øvrigt er undergivet de almindelige begrænsninger, der følger af undtagelsesbestemmelserne i forvaltningslovens § 19, navnlig § 19, stk. 1 c (»noe som det av hensyn til hans helse eller hans forhold til personer som står ham nær, må anses utilrådelig at han får kjennskap til«) og § 19, stk. 2 a (»opplysninger som gjelder ... en annen persons helseforhold ...«). Efter § 19, stk. 1 c, skal dokumenter, som parten efter denne bestemmelse ikke har adgang til at blive gjort bekendt med, dog efter anmodning forevises for en repræsentant for parten, når ikke særlige grunde taler herimod. Der gælder i så fald en særlig begrænsning i adgangen til at videregive de i dokumentet indeholdte oplysninger, jfr. forvaltningslovens § 13 b, stk. 2. Om fortolkningen af de nævnte bestemmelser i § 19 henvises navnlig til *Frihagen,* Forvaltningsrett, Del 2, side 152 f. og side 155 samt ot. prp. nr. 3 (1976-77) side 80ff.

4. Som nævnt ovenfor under pkt. 3 kan en patient ikke med hjemmel i reglerne i forvaltningslovens §§ 18-20 forlange at blive gjort bekendt med sin hospitalsjournal i forbindelse med behandlingen på et offentligt sygehus, idet de nævnte bestemmelser om partsoffentlighed kun kommer til anvendelse i sager vedrørende »enkeltvedtak«. En tilsvarende begrænsning af anvendelsesområdet gælder derimod ikke efter löven om offentlighed i forvaltningen, der finder anvendelse på »all forvaltningsvirksomhet, hvor et offentlig organ handler på vegne av stat eller kommune, bortsett fra forretningsvirksomhet«, jfr. lovens § 1. Det er fast antaget, at denne formulering indebærer, at loven også giver adgang til aktindsigt med hensyn til dokumenter, der alene indgår i sager vedrørende det offentliges servicevirksomhed, jfr. herved *Frihagen,* Offentlighetsloven (2. udg. 1974) side 48 ff. og NOU 1976:1 side 63f., og sml. *Audvar Os* i Lov og Rett 1971 side 195 og *Frihagen,* i Lov og Rett 1972 side 12, der begge antager, at offentlige sygehuse som »offentlige organer« er omfattet af loven.

Man kan på denne baggrund rejse spørgsmål om, hvorvidt en patient herefter i medfør af den almindelige adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven kan forlange at blive gjort bekendt med sin sygehusjournal, i hvert fald i tilfælde, hvor journalen alene indeholder oplysninger vedrørende hans egne forhold. I så henseende bemærkes, at undtagelsesbestemmelsen i § 6, nr. 3, kun synes at give mulighed for at afslå begæringen i det omfang, de i forvaltningslovens § 19, stk. 1, litra c, nævnte hensyn gøres gældende, sml. herved *Frihagen,* Offentlighetsloven (2. udg. 1974) side 361, hvor det med henvisning til administrativ praksis antages, at sammenhængen mellem forvaltningslovens § 19, stk. 1, litra c, og offentlighedslovens § 6, nr. 3, må føre til denne indskrænkende fortolkning af den sidstnævnte bestemmelse, samt i overensstemmelse hermed et notat af september 1973 fra en arbejdsgruppe under justitsministeriet om tavshedspligt i den offentlige forvaltning m.v., der er optrykt som bilag til ot. prp. nr. 3 (1976-77) side 127-174 (side 166 med note 1).

Som anført i NOU 1976:1 side 63 f. må lægejournaler dog formentlig bedømmes som »interne arbejdsdokumenter«, der er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 1, hvorefter adgangen til aktindsigt ikke omfatter:

> »1. Forslag, utkast, betenkninger, og andre liknende arbejdsdokumenter, utredninger eller rapporter som det offentlige organ selv utarbeider eller uten lovbestemt plikt innhenter til bruk for sin interne behandling av en sak.«

Bestemmelsen adskiller sig således på en række punkter fra forvaltningslovens § 18, stk. 2 og stk. 3 (gengivet ovenfor side 432), som affattet ved lovændringen i 1977, navnlig derved, at det afgørende for, om dokumenter indhentet fra udenforstående kan undtages, ikke er karakteren af det udenforstående organ, men grundlaget for dokumentets indhentelse (»lovbestemt plikt«) samt dokumentets beskaffenhed (det skal i sig selv have karakter af internt arbejdsdokument), jfr. om bestemmelsen *Frihagen,* a.st. side 171-224. Det må endvidere bemærkes, at den norske offentlighedslov ikke indeholder en bestemmelse svarende til forvaltningslovens § 18, stk. 3, (og den danske offentlighedslovs § 4) om adgangen til at blive gjort bekendt med den faktiske del af afgørelsesgrundlaget.

Det forhold, at en sygehusjournal udveksles mellem hospitaler som led i en lægelig behandling, kan næppe antages at bevirke, at undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 1, ikke længere finder anvendelse, jfr. herved *Frihagen,* a.st. side 175-176, hvor det bl. a. anføres, at et internt arbejdsdokument ikke uden videre mister sin interne karakter ved at blive udlånt eller i kopi oversendt til udenforstående. I forhold til det sygehus, der modtager journalen, beror afgivelsen da heller ikke på nogen lovbestemt pligt.

Der kan i denne forbindelse endelig være anledning til at pege på, at det i norsk ret muligvis ikke kan anses for helt afklaret, om en sygehusjournal (i det omfang, den alene benyttes i forbindelse med lægelig behandling) overhovedet er et dokument i offentlighedslovens forstand, idet det har været gjort gældende, at den tilhører vedkom-

mende overlæge som privat ejendom, jfr. NOU 1976:1 side 64.

5. Adgangen til at blive gjort bekendt med sygehusjournaler vil efter omstændighederne kunne støttes på reglerne i den norske retsplejelovgivning om fremlæggelse af dokumenter i en retssag (editionsreglen), jfr. herved straffeprocesslovens § 216 og tvistemålslovens §§ 250–260. Fremlæggelsespligten er ikke alene betinget af, at journalen godtgøres at have betydning som bevis i retssagen, men yderligere af, at dokumentet ikke indeholder oplysninger, der er omfattet af vidneudelukkelses- og vidnefritagelsesregler. Efter tvistemålslovens § 205 og straffeprocesslovens § 178 må retten således ikke uden samtykke af den, som har krav på hemmeligholdelse, tage imod vidneforklaring af læger om noget, som er betroet dem i deres kald, medmindre de efter lov er pligtige at åbenbare det. I straffesager bortfalder forbudet dog tillige, »når vitnesbyrdet trengs for å forebygge, at nogen uskyldig bliver straffet.«

Om rækkevidden af den nævnte bestemmelse i forhold til sagsdokumenter i den offentlige forvaltning henvises til *Frihagen*, Villfarelse og Ugyldighet i Forvaltningsretten (1966) side 463-479.

Spørgsmålet om editionspligt specielt med hensyn til sygehusjournaler er behandlet af *O. Trampe Kindt* i Norsk Rettstidende 1957 side 129 ff.

B. Sverige.

1.a. De almindelige regler om adgangen til at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af offentlige myndigheder, findes i kap. 2 i Tryckfrihetsförordningen af 5. april 1949, der er ændret flere gange, senest i 1976 med virkning fra 1. januar 1978. Fremstillingen i det følgende bygger på de nye regler. Efter kapitlets § 1 sammenholdt med § 2 er enhver svensk statsborger - med de begrænsninger der følger af sekretesslagen - berettiget til aktindsigt med hensyn til »allmänna handlingar«, dvs. dokumenter, der befinder sig hos offentlige myndigheder, hvadenten de er indkommet til myndigheden eller oprettet af denne. Det følger af § 3, at dokumentbegrebet skal forstås i forholdsvis vid betydning.

Adgangen til aktindsigt omfatter som nævnt principielt både de til en myndighed *indkomne* og de af myndigheden selv *oprettede* dokumenter (herunder kopier af udgåede skrivelser). En vis begrænsning af aktindsigtens omfang følger dog for så vidt angår dokumenter af den sidstnævnte type af bestemmelserne om, hvornår dokumenter skal anses for oprettede (§§ 7 og 8) samt om internt arbejdsmateriale (§ 9), der har følgende ordlyd:

> »7 §. Handling anses upprättad hos myndighet, när den har expedierats. Handling som ej har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen ej hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.
>
> I stället för vad som föreskrives i första stycket gäller att handling anses upprättad,
>
> 1. diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som föres fortlöpande, när handlingen har färdigställs för anteckning eller införing.
>
> 2. dom och annat beslut, som enligt vad därom är föreskrivet skall avkunnas eller expedieras, samt protokoll och annan handling i vad den hänför sig till sådant beslut, när beslutet har avkunnats eller expedierats.
>
> 3. annat myndighets protokoll och därmed jämförliga anteckningar, när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts, dock ej protokoll hos riksdagens eller allmänt kyrkomötes utskott, riksdagens eller kommuns revisorer eller statliga kommittéer eller hos kommunal myndighet i ärende som denna endast bereder till avgörande.
>
> 8 §. Har organ som ingår i eller är knutet till ett verk eller liknande myndighetsorganisation överlämnat handling till annat organ inom samma myndighetsorganisation eller främställt handling för sådant överlämnande, skall handlingen ej anses som därigenom inkommen eller upprättad i annat fall än då organen uppträda som självständiga i förhållande i varandra.
>
> 9 §. Hos myndighet tillkommen minnesanteckning som ej har expedierats skall ej heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten, om den icke tages om hand för arkivering. Med minnesanteckning förstås promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärandes föredragning eller beredning, doch ej till den del den har tillfört ärendet sakuppgift.
>
> Utkast eller koncept till myndighets beslut eller skrivelse och annan dermed jämställd handling som ej har expedierats anses ej som allmän handling, såvida den icke tages om hand för arkivering.«

Bestemmelsen i § 9 vedrører alene arbejdsdokumenter af intern karakter, såsom notater og referater (»promemorier«) samt udkast og forslag til afgørelser, men derimod ikke notater om faktiske oplysninger, der ikke i øvrigt fremgår af afgørelsesgrundlaget. Hvis sådanne arbejdsdokumenter efter sagens afgørelse forbliver blandt akterne eller på anden måde arkiveres af myndigheden, vil de dog blive undergivet de almindelige regler om offentlighed. Hvad særlig angår bestemmelsen i § 7 bemærkes, at udtrykket »expedierats« ikke antages at omfatte enhver udveksling af internt arbejdsmateriale mellem forskellige myndigheder, jfr. *JO 1973* side 326ff. og *JO 1974* side 412ff.

De nævnte bestemmelser i tryckfrihetsförordningen, der ikke reelt adskiller sig fra de hidtil gældende, indebærer herefter, at dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for den interne beslutningsproces, i reglen vil være unddraget adgangen til aktindsigt, sålænge den pågældende sag verserer. Om bestemmelsernes rækkevidde i almindelighed henvises navnlig til *Lars Welamson,* Läkarsekretessen (1962) side lO2ff., *Elsin,* Allmänna Handlingars Offentlighet och Sekretess (1965) side 17 ff., *R. Malmgren m.fl.,* Sveriges Grundlagar (10. udg. 1969) side 234 ff., *Carl Norslröm* og *Tor Sverne,* Social Sekretess (1974) side 18 ff. og *Wennergren,* Handläggning (6. oplag 1976) side 57 f.

b. Om rækkevidden af de under a nævnte almindelige bestemmelser i tryckfrihetsförordningen *specielt i forhold til sygehusjournaler* bemærkes:

Det retlige grundlag for førelsen af sygehusjournaler findes i Sverige til dels i medicinallovgivningen og i henhold hertil udstedte administrative forskrifter. Udover hvad der følger af disse forskrifter, er der imidlertid en mangeårig tradition for - på frivilligt grundlag - at føre såkaldte »specialjournaler«, der indeholder en formløs, men mere udførlig beskrivelse og vurdering af sygdomsbilledet, jfr. herved *Welamson,* a.st. side 104f. Medens det altid har været anset for utvivlsomt, at den førstnævnte type af sygehusjournaler er »allmänna handlingar« i tryckfrihetsförordningens forstand, var spørgsmålet om specialjournalernes retlige karakter tidligere genstand for tvivl. Ved en regeringsretsafgørelse i 1951 blev imidlertid også disse journaler anset for »allmänna handlingar«, der er undergivet aktindsigt alene med de begrænsninger, der følger af sekretesslagen, jfr. *RÅ 1951* ref. nr. 29.

Under remissbehandlingen forud for grundlovsrevisionen i 1976 blev der af flere myndigheder og organisationer rejst spørgsmål om, hvorvidt sygehusjournaler fortsat bør anses for »allmänna handlingar«. Navnlig fra lægeforeningernes side blev der fremsat ønske om en ændring af retstilstanden. I regeringsbemærkningerne til grundlovsforslaget anføres imidlertid heroverfor, at sygehusjournaler er og bør være »allmänna handlingar«, og at de ikke kan anses for »minnesanteckningar« i grundlovsbestemmelsens forstand. De behov for hemmeligholdelse af sådanne dokumenter, der måtte være, bør efter regeringens opfattelse tilgodeses gennem udformning af sekretessbestemmelser. Kun herigennem kan det i øvrigt opnås, at de bliver omfattet af en egentlig tavshedspligt. Der henvises i det hele til prop. 1975-76:160 side 154-157.

Hvad angår spørgsmålet om, fra hvilket tidspunkt journalen får karakter af »allmän handling«, synes det at følge af bestemmelsen i § 7, stk. 2, nr. 1, at *selve oprettelsen* (»när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing«) er afgørende. Det har dog i den juridiske litteratur været overvejet, om de såkaldte specialjournaler, der føres individuelt for de enkelte patienter og ikke indgår i den for sygehuset fælles hovedjournal, er omfattet af udtrykket »journal« i den nævnte bestemmelse, jfr. *Welamson,* a.st. side 106 f., der besvarer spørgsmålet bekræftende. Spørgsmålet synes ikke at have foreligget i praksis.

Andre lægelige dokumenter, der udarbejdes af offentlige sygehuse, bliver efter bestemmelsen i § 7 undergivet offentlighed, når de »expedierats« eller, hvis dette ikke sker, når sagen er færdigbehandlet. Om rækkevidden af bestemmelsen specielt i forhold til røntgenbilleder, der ligeledes anses for »allmänna handlingar«, henvises til *JO 1973* side 332 ff.

2.a. Uanset at sygehusjournaler som anført under pkt. 1 har karakter af »allmänna handlingar«, indebærer navnlig bestemmelsen i sekretesslagens § 14 ret vidtgående begrænsninger i adgangen til aktindsigt med hensyn til sådanne dokumenter. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

> *»14 §.* Handlingar vilka av läkare eller hos socialstyrelsen eller på läkares eller styrelsens föranstaltande upprättats till utredning i mål eller ärende hos domstol eller i ärende som avses i giftermålsbalken; handlingar i ärenden rörande kriminologisk undersökning för forskningsändamål; handlingar vilka upprättats vid psykologisk undersökning som utförts för forskningsändamål eller i samband med inskrivning av värnpliktiga eller yrkesvägledning, arbetsvärd eller omskolning eller i ärende om anställning eller upphörande av anställning hos myndighet eller i ärende om uttargning av anställd hos myndighet till viss utbildning eller tjänstgöring; handlingar i ärende hos statens arbetsklinik eller kommunalt arbetsvårdsinstitut rörande prövning av handikappade eller från arbetssynspunkt svårbedömda personers förutsättningar för arbete eller rörande arbetsträning av sådana personer; läkarutlåtanden i ärenden om statslig personalpensionering; handlingar i ärenden enligt lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall; handlingar i ärenden rörande hälsovård, sjukvård, socialhjälp, understöd vid barnsbörd, samhällets barnavård och ungdomsskydd eller eljest barnavårdsnämnds verksamhet, sådan familjerådgivning som drives av kommun, landstingskommun, församling eller kyrklig samfällighet, rätt för enskilda att inköpa alkoholhaltiga drycker, behandling av alkoholister eller eljest nykterhetsnämnds verksamhet, allmän försäkring eller yrkesskadeförsäkring eller eljest riksförsäkringsverkets, försäkringsrådets eller allmän försäkringskassas verksamhet, studiestöd under sjukdom, tillsyn å understödsföreningar, hjälpverksamhet vid arbetslöshet; så ock handlingar i ärenden rörande kontroll å utlänningar, som här i riket vistas eller hit söka tillträde, må, i vad de angå enskilds personliga förhållanden, icke utan hans samtycke till

annan utlämnas tidigare än sjuttio år efter handlingens datum. Även utan sådant samtycke skall dock handling som nu sagts utlämnas, om, med hänsyn till det ändamål för vilket utlämnande åstundas och omständigheterna i övrigt, trygghet kan anses vara för handen, att det ej kommer att missbrukas till skada eller förklenande för den vilkens personliga förhållanden i handlingen avses eller för hans nära anhöriga. Vid utlämnande böra erforderliga förbehåll göras.

Angår handling, som i första stycket avses, någons intagning, vård eller behandling å anstalt eller inrättning eller någons vård eller behanding av läkare annorstädes än å anstalt, och finnes grundad anledning antaga att genom handlingens utlämnande ändamålet med vården eller behandlingen skulle motverkas eller någons personliga säkerhet sättas i fara, må utlämnande vägras, ändock att enligt bestämmelserna i första stycket utlämnande bort ske. Likaledes må utbekommande av handling, utvisande vem som gjort anmälan i ärende rörende samhällets barnavård eller ungdomsskydd eller rörande behandling av alkoholister eller vem som eljest lämnat upplysningar i sådant ärende, vägras, om grundad anledning finnes att antaga att den, om vilken anmälan gjorts eller upplysningarna lämnats, skulle missbruka kännedom i berörda hänseende till skada för annan person.

Vad i denna paragraf stadgas har icke avseende å myndighets beslut som särskilt utfärdats eller i protokoll upptagits, där fråga ej är om barnavårdsnämnds, nykterhetsnämnds, riksförsäkringsverkets eller allmän försäkringskassas beslut, centrala studiestödsnämndens beslut rörande studiestöd under sjukdom eller om beslut i ärende som rör tillämpningen av lagen om fastställande av könstillhörighet i vissa fall, smittskyddslagen (1968:231) såvitt den angår veneriska sjukdomar, abortlagen (1974:595), steriliseringslagen (1975:580), lagen (1944:133) om kastrering eller transplantationslagen (1975:190), såvitt angår tillstånd enlagt 4 § nämnda lag.

Uppgifter och anteckningar, vilka tillhöra de i kommunerna förda socialregistren, må ej utlämnas i vidare mån än som följer av lagen om socialregister.«

Det følger af denne bestemmelse, at lægelige dokumenter herunder sygehusjournaler, der indgår i en af de i bestemmelsen opregnede sagstyper, og som indeholder oplysninger om enkeltpersoners personlige forhold, ikke uden samtykke fra den pågældende må udleveres tidligere end 70 år efter dokumentets udfærdigelse. Opregningen er meget omfattende og dækker ikke alene sagstyper vedrørende klientbehandling, herunder hospitalsbehandling, men f. eks. også ansættelses- og pensionssager, børneforsorgssager, og sager vedrørende socialе forsikringer og socialhjælp. Dette må dog til dels ses på baggrund af, at den svenske sekretesslag ikke kender en generel undtagelsesbestemmelse for personlige oplysninger svarende til den danske offentlighedslovs § 2, stk. 1, nr. 1.

Lægelige udtalelser m.v., der afgives til brug ved behandlingen af andre end de i bestemmelsen nævnte sagstyper - f. eks. sager om inddragelse af førerbevis og sager om våbentilladelse, jfr. hhv. *JO 1972* side 314 og *JO 1971* side 361 - er undergivet aktindsigt efter de almindelige regler (medmindre andre bestemmelser i sekretesslagen måtte finde anvendelse, jfr. herved *RRK for 1975, R2: 19:* (dokumenter i sag om erstatning for sygehusbehandling er ej omfattet af § 14, men muligvis af sekretesslagens § 6). Det er i så henseende uden betydning, at den lægelige udtalelse bygger på oplysninger fra dokumenter, der i sig selv er sekretessbelagte efter sekretesslagens § 14, f. eks. sygehusjournaler. Sådanne dokumenter mister derimod ikke sekretessbeskyttelsen, fordi de udlånes til andre myndigheder, jfr. herved ***Norström*** og *Sverne,* a.st. side 34ff. og 119ff. Som følge af denne sondring kan omfanget af sekretessbeskyttelsen efter omstændighederne komme til at bero på tilfældigheder: En lægelig udtalelse i en sag om førerbevisinddragelse vil således ikke være omfattet af undtagelsesbestemmelsen i sekretesslagens § 14 uanset, at den måske indeholder en hel eller delvis gengivelse af personlige oplysninger fra en sygehusjournal. Hvis udtalelsen derimod blot henviser til journalen, og denne derefter rekvireres af den myndighed, der behandler sagen om førerbevisinddragelse, vil journalen fortsat være unddraget adgangen til aktindsigt. Til illustration af det anførte kan henvises til bemærkningerne i *JO 1968* side 147 (udtalelse om betænkningen SOU 1966:60 »Offentlighet och Sekretess«).

Den nævnte bestemmelse i sekretesslagen foreskriver alene hemmeligholdelse for så vidt angår oplysninger om »enskilds personliga förhållanden« og forudsætter herved, at oplysninger i lægelige dokumenter af anden karakter principielt er undergivet aktindsigt. Da udtrykket fortolkes relativt vidt, har dette næppe nogen praktisk betydning, jfr. herved *Welamsom,* a.st. side 110f., *Norström* og *Sverne,* a.st. side 34f. og side 38 og *Elsin,* a.st. side 52.

b. Undtagelsesbestemmelsen i sekretesslagens § 14 er på flere punkter undergivet væsentlige begrænsninger. Herom bemærkes:

1°. For det første bortfalder pligten til hemmeligholdelse, *hvis den, de personlige oplysninger vedrører, giver samtykke til aktindsigt.* Bestemmelsen indeholder ingen begrænsninger med hensyn til, hvem samtykke kan gives til, og udelukker navnlig ikke, at den pågældende selv kan forlange aktindsigt med hensyn til de ham vedrørende dokumenter. / *svensk ret gælder der således en almindelig adgang for en patient til at blive gjort bekendt med sin sygejournal (forudsat at begæring ikke må afslås*

af de nedenfor under 3° nævnte grunde). Dette gælder dog ikke eventuelle personlige oplysninger i journalen vedrørende andre personer, medmindre de pågældende har samtykket heri, eller aktindsigt kan meddeles efter det under 2° nævnte kriterium. Om hvilke krav der må stilles navnlig med hensyn til konkretisering af et samtykke henvises til *JO 1975* side 327 ff.

2°. Uafhængigt af samtykke fra den, oplysningerne vedrører, bortfalder sekretessen dernæst *i tilfælde, hvor der som følge af formålet med aktindsigten og omstændighederne i øvrigt, kan antages at være tilstrækkelig sikkerhed for, at udlevering af dokumenter ikke vil blive misbrugt til skade for den pågældende eller hans nære slægtninge.* Om rækkevidden af denne begrænsning i undtagelsesadgangen henvises nærmere til *Welamson,* a.st. side 113 ff- og *Norström* og *Sverne,* a.st. side 39 ff. Som baggrund for forståelsen af bestemmelsen må det holdes for øje, at bestemmelserne i den svenske sekretesslag, i det omfang de ikke indeholder hjemmel for det modsatte, pålægger offentlige myndigheder pligt til hemmeligholdelse. Det bemærkes dog samtidig, at sekretesslagen ikke gælder i forholdet mellem offentlige myndigheder indbyrdes. Dette er dog ikke ensbetydende med, at der er fri adgang til udveksling af lægejournaler mellem offentlige myndigheder, jfr. den ovenfor nævnte sag *J.O. 1975* side 327 ff., hvor ombudsmanden om udlån af journaler mellem lægelige instanser bl.a. udtalte (side 331):

> »Det är härmed klart att en sjukjournal på en sjukhusklinik endast under vissa förutsättningar kan utlämnas till en annan sjukhusklinik eller till annan läkare i allmän tjänst. Inte minst när det gäller sjukjournaler på en psykiatrisk klinik torde hänsynen till det sekretesskyddade intresset motivera att stor försiktighet iakttas i fråga om sådant utlämnande i synnerhet då fremställningen kommer från läkare inom den somatiska vården. Jeg vill begagna tillfället att understryka angelägenheten av att varje ärende om lån mellan läkare av sjukjournaler prövas noga från synpunkter av det sekretess skyddade intresset och att sjukjournaler inte utlånas mellan läkare utan sådan individuell prövning.«

Den nævnte bestemmelse i sekretesslagens § 14 (»misbrugskriteriet«) synes i praksis navnlig at finde anvendelse ved udlån til videnskabeligt brug, samt i tilfælde, hvor en sygehusjournal (eller et andet lægeligt dokument) ønskes udleveret af en patients nære pårørende til brug i f. eks. arvesager, sager om forældremyndighed eller adoptionssager, jfr. som eksempler, hvor aktindsigt er blevet meddelt, *RÅ 1963* ref. 51 (udlånt til psykiatrisk sagkyndig, der af en afdød patients ægtefælle var anmodet om at afgive en udtalelse til brug ved retssag om omstødelse af testamente), *RÅ 1966* S 155 (udlånt til afdød patients brode[r] til brug i arvesag) *RÅ 1969* S 317 (udlånt til psykiatrisk overlæge, der optrådte som sagkyndig rådgiver for part i retssag i forbindelse med dødsboskifte), *RÅ 1970* S 218 og *RÅ 1972* S 39 (udlånt til fædre til brug i sager om overførelse af forældremyndighed over mindreårige børn) og *RÅ 1970* S 287 (udlånt til executor i dødsbo).

Det bemærkes i denne forbindelse, at hverken retlig handleevne for andre (f. eks. værgemål eller formynderskab) eller nært slægtskab - når bortses fra forholdet mellem forældremyndighedsindehaveren og et mindreårigt barn - i sig selv kan træde i stedet for samtykke fra den, de personlige oplysninger i journalen vedrører. Hvis samtykke ikke foreligger, må begæring om at blive gjort bekendt med lægelige oplysninger som anført bedømmes efter »misbrugskriteriet«, selv om oplysningerne vedrører ansøgerens nære pårørende eller en under hans værgemål stående person. Begæringer om aktindsigt i sådanne tilfælde synes i øvrigt normalt at blive afslået, såfremt den pågældende patient lever og selv er i stand til at varetage sine interesser, sml. herved de ovenfor nævnte eksempler, *Norström* og *Sverne,* a.st. side 39ff. samt *RÅ 1957* \ 95 (fader nægtet aktindsigt med hensyn til tvangsindlæggelsesdokumenter vedrørende myndig søn) og *RÅ 1969* S 16 (patients broder nægtet aktindsigt med hensyn til sygehusjournal).

Såfremt den, der begærer aktindsigt, har stilling som *part* i en administrativ sag, hvori journalen indgår som dokument, må begæringen til dels bedømmes efter andre regler, jfr. herom nedenfor under pkt. 3.

3°. Hvad enten adgangen til at blive gjort bekendt med en sygehusjournal støttes på samtykkereglen eller på det under pkt. 2° nævnte »misbrugskriterium«, gælder der begrænsninger heri.

a°. Efter sekretesslagens § 14, stk. 2, kan således bl. a. dokumenter i forbindelse med en *lægelig behandling* (i vid forstand) nægtes udleveret, såfremt der er begrundet formodning om, at aktindsigten vil modvirke formålet med behandlingen eller true nogens personlige sikkerhed. Reglen gælder ikke alene sygehusjournaler, men lægelige udtalelser af enhver art vedrørende patientbehandling.

Afslag på aktindsigt på grundlag af *den lægelige indikationen* synes i praksis ikke mindst at have haft betydning i forhold til psykiatriske lægejournaler. Spørgsmålet har således bl. a. været forelagt regeringsretten i en række tilfælde, hvor psykiatriske patienter efter udskrivningen har ønsket at blive gjort bekendt med deres journal. Regeringsretten foretager en udtømmende prøvelse af, hvorvidt betingelserne for et afslag er opfyldt, jfr. herved til illustration *RÅ 1960* I 155, *RÅ 1967* S 68 og S 367, *RÅ 1972* S 61 samt *RRK for 1973* R 2:40, hvor de lægelige skøn med hensyn til forsvarligheden af udlevering blev underkendt, og nedenfor side 440f. Det bemærkes herved, at afslag kun kan meddeles, hvis der er en *begrundet* formodning om skadevirkning. Hvorvidt der som følge af partsoffentlighedsreglerne i sekretesslagens § 39 (og for-

valtningslovens § 14) kan blive tale om en videregående adgang til aktindsigt, behandles nedenfor under pkt. 3.

Som anført ovenfor under 1° kan den, de personlige oplysninger i sygehusjournalen vedrører (typisk patienten selv), give samtykke til, at i princippet hvem som helst - eventuelt på hans vegne - får adgang til at gennemse dokumentet. Det er fast antaget i praksis, at afslag på aktindsigt over for en *repræsentant* ikke uden videre kan meddeles, fordi journalen af lægelige grunde ikke ville kunne udleveres til patienten selv, jfr. herved f. eks. *RÅ 1963* S 278 (udleveret til patientens advokat på vilkår), *RÅ 1965* S 62 (dele af journalen udleveret til patientens ægtefælle), *RÅ 1967* S 268 (udleveret til værge for umyndiggjort sindssyg på vilkår) samt *JO 1972* side 312 ff. (vedrørende udlevering til advokat), hvor det bl. a. anføres:

> »Både enligt nu gällande lagstiftning och sedan förvaltningslagen trätt i kraft måste förutsättningen för ett utlämnande till ombud av ett material, som inte kan delges huvudmannen, vara dels att ombudet är tillräckligt kunnig och omdömesgill för att kunna avgöra vad som bör föras vidare till huvudmannen, dels att ombudet själv med hänsyn till sitt förtroendeförhållande till huvudmannen finner sig kunna taga del av materialet med begränsning i möjligheterne att låta huvudmannen få veta detaljerna av vad som granskats. Vid bedömningen av den första förutsättningen bör en viktig men icke avgörande faktor vara, om ombudet är ledamot av advokatsamfundet.«

En videregående aktindsigt for repræsentanten vil normalt blive gjort betinget af, at dokumentet eller de heri indeholdte oplysninger ikke videregives til patienten. Overtrædelse heraf vil efter omstændighederne kunne straffes, jfr. sekretesslagens §41.

Kriteriet »trussel mod nogens personlige sikkerhed« antages kun at sigte til situationer, hvor udleveringen af journalen kan indebære fare for voldshandlinger eller lignende integritetskrænkelser, f. eks. mod den behandlende læge eller pårørende, der har givet oplysninger til journalen, jfr. således *Welamson,* a.st. side 112f. og *Norström* og *Sverne,* a.st. side 50.

b.°. En særlig adgang til hemmeligholdelse af hensyn til *anmeldere og andre, der meddeler oplysninger,* følger af sekretesslagens § 14, stk. 2, hvorefter den, anmeldelsen eller oplysningerne vedrører, kan nægtes aktindsigt, hvis der er begrundet formodning om, at han vil misbruge oplysningerne til skade for anden person. Hemmeligholdelse med hjemmel i denne bestemmelse kan imidlertid alene ske i børne- og ungdomsforsorgssager samt i sager vedrørende alkoholistbehandling, og bestemmelsen har derfor næppe større interesse i den foreliggende sammenhæng. Om rækkevidden af bestemmelsen henvises i øvrigt til *Norström* og *Sverne,* a.st. side 55 ff.

3.a. Efter bestemmelsen i sekretesslagens § 39, stk. 1, begrænser bestemmelserne i sekretesslagen ikke ansøgeres, klageres og andre parters ret til »i mål och ärenden hos domstol eller annan myndighet utbekomma dom, beslut och andra handlingar«. Adgangen til partsoffentlighed er dog ikke absolut, men undergivet følgende begrænsning:

> »Finnes av hänsyn till allmänna eller enskilda intressen vara av synnerlig vikt att innehållet i annan handling än dom eller beslut icke uppenbaras, må dock med stöd av stadgande i denne lag utlämnande av sådan handling till parten vägras; vid utlämnande skola erforderlige förbehåll göras.«

Da aktindsigt efter denne bestemmelse kun kan nægtes af hensyn til offentlige eller private interesser »av synnerlig vikt«, kan det være af interesse at undersøge, i hvilket omfang spørgsmål om udlevering af sygehusjournaler må bedømmes efter partsoffentlighedsreglerne, og hvilken betydning dette i givet fald har for omfanget af aktindsigten.

b. Bestemmelsen i sekretesslagens § 39 forudsætter principielt, at parten på andet grundlag har »ret« til aktindsigt. Det har imidlertid igennem en lang årrække været antaget at følge af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, at parter selv uden udtrykkelig lovhjemmel har krav på aktindsigt, jfr. herved *Trygve Hellners,* Förvaltningslagen med kommentarer (1975) side 153 f. og *Rune Lavin* i *Förvaltningsrättslig Tidsskrift* 1975 side 1f. En udtrykkelig bestemmelse herom findes nu i forvaltningslovens § 14, der har følgende ordlyd:

> *»14 §.* Sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som tillförts ärendet med de begränsningar som följer av 39 § andra stycket lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar eller av denna paragraf.
>
> Myndighet får vägra att lämna annat material än allmän handling under samma förutsätningar som enligt nyssnämnda lagrum gäller beträffande allmän handling. Lämnas sådant material ut, skall myndigheten om det behövs göra förbehåll om hur det får användas.
>
> Har myndigheten vägrat att lämna ut handling eller annat som tillförts ärendet, skall myndigheten på annat sätt upplysa parten om innehållet i materialet, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som föranlett vägran att lämna ut materialet. Myndigheten skall vid behov förordna att den som erhåller sådan upplysning ej får obehörigen yppa vad han fått veta.«

En tilsvarende bestemmelse findes i forvaltningsproceslpvens § 43.

Rækkevidden af disse bestemmelser er både videre og snævrere end sekretesslagens § 39:

Medens bestemmelserne i tryckfrihetsförordningen og sekretesslagen kun omfatter dokumenter, der har karakter af »allmänna handlingar« (jfr. herom ovenfor side 430 f.), har parten efter forvaltningsloven (og forvaltningsprocesloven) som udgangspunkt krav på at se »det som tillförts ärendet«. Dette udtryk indebærer, at dokumenter - der i relation til tryckfrihetsförordningen har karakter af internt arbejdsmateriale - efter omstændighederne kan være undergivet partsoffentlighed efter forvaltningsloven, navnlig såfremt de indeholder faktiske oplysninger af betydning for sagens afgørelse, jfr. herved *Hellners,* a.st. side 159ff., *Bertil Wennergren,* Handläggning (6. oplæg 1976) side 57 f., *Norström* og *Sverne,* a.st. side 80 f. og *Norström* i *Förvaltningsrättslig Tidsskrift* 1975 side 33 ff. Forskellen er næppe af betydning i forhold til egentlige sygehusjournaler, herunder »specialjournaler«, der som tidligere nævnt anses for »allmänna handlingar«.

Forvaltningslovens § 14, stk. 3, pålægger dernæst myndighederne i tilfælde, hvor aktindsigt må afslås, at oplyse parten om afgørelsesgrundlaget i det omfang, det er påkrævet af hensyn til varetagelsen af hans interesser og kan ske uden alvorlig skade for de hensyn, der har ført til afslaget på aktindsigt. Denne bestemmelse har ikke noget modstykke i sekretesslagen, men lovfæster en tidligere - vistnok almindeligt - fulgt praksis.

Forvaltningslovens almindelige anvendelsesområde er derimod snævrere end tryckfrihetsförordningens og sekretesslagens. Således følger det af bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, at bestemmelserne i lovens §§ 14–20 alene gælder for sager om myndighedsudøvelse (»utövning av befogenhet att för enskiid bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande«). De vanskeligheder for specielt lægesager, som sondringen mellem myndighedsudøvelse og anden form for offentlig virksomhed kunne indebære, er søgt løst i lovens § 3, stk. 2, nr. 1, hvor det fastslås, at bestemmelserne i §§ 14–20 ikke finder anvendelse »i ärende i första instans när ärendet avser sjukvård och myndighetens beslut ej kan överklagas genom besvär...«. Om rækkevidden af § 3 i forvaltningsloven henvises nærmere til *Hellners,* a.st. side 48 ff.

c. Hvad angår partsoffentlighedsreglernes betydning for adgangen til aktindsigt med hensyn til sygehusjournaler synes det mest hensigtsmæssigt at sondre mellem tilfælde, hvor journalen alene benyttes som grundlag for en lægelig behandling, og tilfælde, hvor den indgår som dokument i en administrativ sag, herunderi lægelige klagesager.

1 °. *Sager vedrørende lægelig behandling.*

Lægelig patientbehandling på offentlige sygehuse har i almindelighed ikke karakter af »myndighedsudøvelse« og er derfor ikke undergivet partsoffentlighedsreglen i forvaltningslovens § 14. Som følge af bestemmelsen i lovens § 3, stk. 2, nr. 1, må dette gælde, uanset om behandlingen er tvangsmæssig, jfr. således *Hellners,* a.st. side 58 (bortset fra tilfælde, hvor der måtte være hjemmel for administrativ rekurs til en statsmyndighed, jfr. herved § 3, stk. 2, nr. 1, smh. med § 2, nr. 2). Det kan derimod give anledning til tvivl, om behandlingssager er omfattet af udtrykket »mål och ärenden« i sekretesslagens § 39 og undergivet partsoffentlighed efter reglerne i denne lov, uanset at forvaltningsloven ikke finder anvendelse.

Regeringsretten har så vidt vides ikke taget udtrykkelig stilling til dette fortolkningsspørgsmål, men det synes klart forudsat i rettens praksis, at forholdet mellem et offentligt sygehus og en patient ikke i almindelighed skal bedømmes efter partsoffentlighedsreglerne i sekretesslagens § 39. Dette følger bl. a. af en lang række afgørelser, hvor spørgsmål om udlevering af sygehusjournaler til patienter alene er bedømt efter sekretesslagens § 14, stk. 2, jfr. herved navnlig *RÅ 1970* S 126, hvor afslaget af sygehusdirektionen var meddelt under henvisning til sekretesslagens § 39, stk. 2, og § 14, stk. 2, medens regeringsretten alene henviste til den sidstnævnte bestemmelse. Der kan endvidere henvises til regeringsrettens afgørelse af 6. september 1973, hvor det blev antaget, at behandlingsjournalen for en indsat i en fængselsinstitution ikke var et dokument i en sag, der var undergivet partsoffentlighed, jfr. *RRK for 1973* R 2:43 og i overensstemmelse hermed den principielle afgørelse i *RRK for 1975* R 2:21.

I tilfælde, hvor en patient er *tvangsindlagt på et offentligt sygehus,* er det dog i flere tilfælde antaget, at begæringer fra den pågældende om at blive gjort bekendt med sygehusjournalen skal bedømmes efter sekretesslagens § 39, stk. 2, jfr. herved navnlig *RRK for 1973* R 2:24 samt *JO 1973* side 345. I disse tilfælde anses patienten som part i en sag om indlæggelse på sygehuset eller udskrivning fra den tvangsmæssige behandling.

Der henvises i det hele til *Lavin,* a.st. side 6 ff.

At en begæring om aktindsigt med hensyn til en sygehusjournal skal bedømmes efter sekretesslagens § 39 indebærer, at afslag kun kan meddeles, når det er af »særlig betydning« for offentlige eller private interesser. Dette betyder dog i praksis næppe nogen skærpelse i forhold til undtagelsesadgangen efter lovens § 14, stk. 2, idet det i alt væsentligt turde være de samme hensyn, der vil blive tillagt betydning ved afgørelsen, sml. herved *RRK for 1973* R 2:24, *Lavin,* a.st. side 10–11, samt *prop. 1947:260* side 31.

2°. *Administrative sager m.v.*

Indgår en lægejournal som *dokument i en administrativ sag,* f. eks. om ydelse af socialhjælp eller om inddragelse af mindreårige børn under offentlig forsorg, kan den, beslutningen vedrører, utvivlsomt forlange dokumentet udleveret efter partsoffentlighedsreglerne. Det er i så fald uden betydning, at journalen eventuelt måtte vedrøre en anden person eller dog indeholde oplysninger om andre personer, jfr. således *Norström* og *Sverne,*

a.st. side 87. Begæringen om aktindsigt kan derfor kun afslås, såfremt betingelserne i sekretesslagens § 39, stk. 2, er opfyldt. Til illustration af det anførte kan henvises til *RRK for 1974* R 2:29, hvor en virksomhed blev anset som part i en arbejderbeskyttelsessag, men aktindsigt i sygehusjournaler vedrørende virksomhedens arbejdere nægtet under henvisning til § 39, stk. 2, i sekretesslagen.

På tilsvarende måde må lægejournaler, der indgår som *dokumenter i en klagesag* vedrørende en lægelig behandling, antages at være undergivet aktindsigt efter partsoffentlighedsreglerne i sekretesslagen.

Hertil kommer, at der i de nævnte tilfælde normalt tillige vil være tale om myndighedsudøvelse, således at partsoffentlighedsreglerne i *forvaltningsloven* finder anvendelse. Dette har navnlig selvstændig betydning, såfremt udlevering af sygehusjournalen må afslås af de i sekretesslagens § 39, stk. 2, nævnte grunde, idet parten efter forvaltningslovens § 14, stk. 3, i så fald skal informeres om journalindholdet i det omfang, det er nødvendigt til varetagelse af hans interesser og kan ske uden alvorlig skade for sekretesshensynene, jfr. *K.M. ts proprosition 1971: 30, Del 2* side 431, der specielt nævner lægejournaler i sager om førerretsinddragelse som tilfælde, hvor bestemmelsen kan få praktisk betydning.

Det bemærkes i denne forbindelse, at myndighederne efter forvaltningslovens § 15 (og forvaltningsproceslovens § 18) endvidere i et vist omfang har pligt til *af egen drift* at underrette en part om afgørelsesgrundlaget, jfr. om bestemmelsen i forvaltningsloven, *Hellners*, a.st. side 168-188.

4. a. Efter tryckfrihetsförordningens 2. kap. § 14 (efter de hidtil gældende regler § 9) skal afgørelse med hensyn til udlevering af »allmänna handlingar« træffes af den myndighed, der har dokumentet i sin besiddelse. Hvad særlig angår sygehusjournaler, der alene har dannet grundlag for en lægelig behandling, er fremgangsmåden nærmere den, at den læge, der har behandlet patienten, i første omgang må tage stilling til udleveringsspørgsmålet. Såfremt lægen finder, at begæringen om aktindsigt ikke bør imødekommes, skal han - såfremt den pågældende anmoder herom - forelægge sagen for vedkommende sygehusdirektion (dvs. »myndigheden«) til afgørelse, jfr. herved *JO 1970* side 315ff. Direktionen skal tage realitetsstilling til begæringen også i tilfælde, hvor lægens vægring ved at udlevere journalen alene bygger på en vurdering af patientens helbredstilstand, jfr. *JO 1973* side 343 f., hvor det herom anføres:

> ». … ärende om utlämnande av allmän handling … skulle av direktionen handläggas och prövas på sätt sägs i 2. kap. 9 § första stycket tryckfrihetsförordningen. Några andra bedömningsgrunder än de i 14 § sekretesslagen angivna kunde det ej komma i fråga att tillämpa. En annan sak är att det kan synas föga meningsfullt att ett organ vars huvuduppgiften ligger på det organisatoriska och administrativa planet skall överpröva en läkares bedömning av om det finns grundad anledning anta att ändamålet med en patients vård skulle motverkas eller någons personliga säkerhet sättas i fara, om patienten tillåts ta del av journalen beträffande honom. Det måste enligt sakens natur ställa sig mycket svårt för en direktions ledamöter att bilda sig någon självständig uppfattning i denna väsentligen medicinska bedömningsfråga. I praktiken torde en direktions handläggning därför naturligen begränsa sig till en prövning av att inte uppenbart felaktig tillämpning förekommit från läkarens sida, t. ex. att läkaren som tyvärr fortfarande förekommer utgått från att journal aldrig kan utlämnas till en patient, eller att läkaren gjort sig skyldig till någon uppenbar felbedömning, exempelvis i fråga om att ändamålet med vården skulle motverkas genom journalens utlämnande. I princip förväntas direktionen emellertid pröva frågan på samma sätt som regeringsrätten gör då talan fullföljs dit.«

Til illustration af de af ombudsmanden nævnte vanskeligheder kan yderligere henvises til *RÅ 1972* 3 208 og 209, hvor to kommunale myndigheder i egenskab af sygehusbestyrelse med 5 stemmer mod 4 nægtede udlevering af sygehusjournaler under henvisning til erklæringer fra psykiatriske overlæger. Afgørelserne blev i begge tilfælde omgjort af regeringsretten.

Den nævnte bestemmelse i tryckfrihetsförordningen indebærer, at spørgsmål om udlevering af sygehusjournaler, der er indgået som dokumenter *i en administrativ sag*, må afgøres af den myndighed, der behandler sagen. I tvivlstilfælde vil der efter omstændighederne blive indhentet en udtalelse fra vedkommende sygehus, jfr. dog herved tryckfrihetsförordningens kap. 2, § 12, hvorefter udlevering skal ske »genast eller så snart det är möjligt«.

Afslag på udlevering af dokumenter kan påklages efter reglerne i tryckfrihetsförordningens kap. 2 § 15. Afslag vil i sidste instans kunne indbringes for regeringsretten (for så vidt angår afslag meddelt af de almindelige domstole dog for højesteret).

b. Adgangen til aktindsigt i sygehusjournaler synes i Sverige at blive udnyttet i et ikke helt ubetydeligt omfang. Egentligt statistisk materiale herom foreligger så vidt vides ikke, men i perioden 1962-1972 har alene regeringsretten behandlet ca. 40 sager vedrørende aktindsigt i sygehusjournaler (andre lægelige dokumenter, f. eks. erklæringer, udskrivningsbreve m.v., er ikke medregnet heri). En væsentlig del af disse sager - formentlig omkring 2/3 - har vedrørt psykiatriske lægejournaler.

En gennemgang af sagerne efterlader klart det indtryk, at regeringsretten foretager en udtømmende efterprøvelse af grundlaget for afslaget på udlevering, herunder også af et eventuelt lægeligt skøn.

Det er således bemærkelsesværdigt, at retten i mellem en tredjedel og halvdelen af tilfældene har omgjort afslag på udlevering og herunder i ca. en fjerdedel af tilfældene har tilsidesat en lægelig vurdering af, hvorvidt aktindsigt som følge af patientens helbredstilstand burde nægtes. I enkelte tilfælde har retten forud for afgørelsen indhentet yderligere sagkyndige erklæringer, typisk fra socialstyrelsen, jfr. f. eks. *RÅ 1969* S 442 og *RÅ 1971* S 193.

c. Den relativt vidtgående adgang for en patient til at blive gjort bekendt med sin sygejournal synes hidtil hverken at have påvirket journalskrivningen i væsentlig grad eller at have ført til omgåeiser, f. eks. i form af »hemmelige« journaler (dobbeltjournalførelse) eller privat journalføring. Der henvises nærmere til den svenske lægeforenings udtalelse af 2. maj 1972, der er optrykt som bilag i F.T. 1971/72, tillæg B, sp. 3743–46. Som anført i lægeforeningens udtalelse har lægerne dog næppe i større omfang haft opmærksomheden henledt på adgangen til aktindsigt også for så vidt angår lægejournaler, men i takt med, at dette forhold ændrer sig, synes der at kunne konstateres en voksende tendens til at indskrænke journalskrivningen.

Man har ikke nærmere kendskab til, om reglerne i Sverige har givet anledning til administrative vanskeligheder i nævneværdigt omfang. Ombudsmandsinstitutionen har dog i flere tilfælde undladt at kritisere sygehuse (og dettes enkelte læger) for fejl i forbindelse med behandlingen og afgørelsen af anmodninger om aktindsigt i sygehusjournaler under henvisning til reglernes komplicerede karakter, jfr. som eksempler *JO 1970* side 315ff. og *JO 1973* side 345 f.

5.a. Såvel den svenske offentlighedskommitté, der afgav betænkning i 1966 (SOU 1966:60-61), som offentlighets- og sekretesslagstiftningskornmittéen, der har afgivet betænkning i 1975 (SOU 1975:22), har overvejet mulighederne for en forenkling af de regler, som er af betydning for adgangen til aktindsigt i sygehusjournaler. Da det må forventes, at den svenske regering i givet fald fremsætter lovforslag med udgangspunkt i den sidstnævnte betænkning, findes det alene af interesse at give en kortfattet oversigt over de heri indeholdte forslag af betydning i den foreliggende forbindelse.

b. Bestemmelserne i den gældende sekretesslags § 14 regulerer adgangen til aktindsigt for et betydeligt antal sagstyper. I betænkningen foreslås det, at de enkelte hovedområder udskilles til særskilte sekretessbestemmelser. .1 komitéens lovudkast (»förslag til lag om allmänna handlingar«) er adgangen til at blive gjort bekendt med lægelige dokumenter, herunder sygehusjournaler, navnlig centreret omkring følgende bestemmelser:

1°. En almindelig bestemmelse (udkastets § 40), hvorefter dokumenter, der er oprettet i forbindelse med en lægelig behandling, skal hemmeligholdes, hvis udlevering ville røbe forhold, der er omfattet af tavshedspligt. Dokumenter i sager om bl. a. lægelig behandling skal *herudover* hemmeligholdes, såfremt de indeholder oplysninger om nogens personlige forhold, hvis videregivelse kan være til skade for ham eller hans nærtstående.

2°. En særlig bestemmelse vedrørende beskyttelse af anmeldere og meddelere af oplysninger (udkastets § 41). Kriteriet for beskyttelse skal være, om den pågældende eller nogen ham nærtstående udsættes for vold eller anden alvorlig skade, og bestemmelsen skal bl. a. finde anvendelse på oplysninger, der er meddelt i forbindelse med tvangsmæssige indgreb mod syge og psykisk abnorme personer.

3°. En bestemmelse, hvorefter dokumenter vedrørende bl. a. lægebehandling skal holdes hemmelige, såfremt der er begrundet formodning om, at dokumentets udlevering ville modvirke formålet med behandlingen eller bringe nogens personlige sikkerhed i fare (udkastets § 42).

Til de enkelte bestemmelser bemærkes:

ad 1°. Bestemmelsen tilsigter at regulere adgangen til aktindsigt i lægelige dokumenter *for andre end patienten selv*. Den indeholder dels en absolut hemmeligholdelse, der bygger på den til enhver tid gældende tavshedspligt for medicinalpersoner, dels en undtagelsesadgang for så vidt angår personlige oplysninger, der bygger på et konkret skadekriterium. I forhold til sekretesslagens § 14 er der tale om en klar udvidelse af sekretessbeskyttelsen, idet oplysninger omfattet af en tavshedspligtsforskrift skal være unddraget aktindsigt, hvorimod der efter de gældende regler i alle tilfælde skal foretages en vurdering af formålet med aktindsigten på grundiag af videregivelsens betydning for patienten. Et modstykke til bestemmelsen i den gældende lovs § 14, stk. 1, om udlevering af dokumenter uden partens samtykke findes i udkastets § 56, jfr. herved bemærkningerne side 286 ff. Det bemærkes, at lovudkastet indeholder særlige bestemmelser om betydningen af samtykke og om udvekslingen af dokumenter mellem offentlige myndigheder (§§ 52 og 59–60), og at der i § 72 bl. a. er hjemmel for regeringen til at tillade udlår. til videnskabeligt brug.

Bestemmelsen er omtalt i betænkningen side 254–263.

ad 2°. Bestemmelsen svarer i det væsentlige til sekretesslagens § 14, stk. 2, sidste pkt., men med den ændring, at beskyttelsen foreslås udstrakt til også at omfatte behandlingen af syge og psykisk abnorme. Der kan imidlertid være anledning til at nævne, at kommittéen har givet udtryk for principielle betænkeligheder ved meddelerbeskyttelse overhovedet og derfor - i lighed med gældende ret - foreslår den begrænset til konkrete faresituationer (vold og tilsvarende skade).

Der henvises til betænkningen side 263-266.

ad 3°. Den foreslåede bestemmelse indebærer ingen væsentlig realitetsændring i forhold til gældende ret. Kommittéen understreger, at undtagelsesadgangen - som hidtil - bør anvendes restriktivt og peger på, at oplysninger, som en part ikke er bekendt med, for en principiel forvaltningsretlig betragtning ikke kan indgå som en del af afgørelsesgrundlaget i en administrativ sag. Der henvises til betænkningen side 266-268.

c. Komitéens lovudkast indeholder en bestemmelse vedrørende *partsoffentlighed* (§ 61), der i alt væsentligt svarer til bestemmelsen i sekretesslagens § 39. I bemærkningerne er det dog specielt fremhævet, at partsbegrebet skal forstås i videre forstand end efter gældende ret, idet kommittéen - i modsætning til regeringsretten - finder, at sygehuspatienter (og indsatte i kriminalforsorgens institutioner) bør have partsstatus i relation til deres (lægelige eller forsorgsmæssige) behandling, jfr. betænkningen side 292-93.

IV. Arbejdsgruppens overvejelser.

1. Spørgsmålet om, i hvilket omfang en læge på eget initiativ eller efter begæring bør orientere en patient om hans helbredstilstand og om sin bedømmelse af udsigterne til helbredelse, er ikke i almindelighed undergivet retlig regulering, men beror helt på den enkelte læges skøn. I det omfang, sygehusjournaler og andre lægelige dokumenter indgår som en del af grundlaget for behandlingen af sager i den offentlige forvaltning, medfører lovgivningens almindelige regler om partsoffentlighed i forvaltningen dog for så vidt et brud med dette princip, som disse bestemmelser under visse omstændigheder antages at hjemle en patient et *egentligt retskrav* på gennem adgang til aktindsigt i sådanne dokumenter at blive gjort bekendt med oplysninger om de nævnte forhold, dvs. uanset om den behandlende læge selv ville have skønnet det hensigtsmæssigt at informere patienten herom.

Der har i de senere år fra forskellig side været rejst spørgsmål om, hvorvidt man bør opretholde den nævnte tradition for manglende retlig regulering af lægers almindelige oplysnings- og orienteringspligt i forhold til patienter. Disse overvejelser er imidlertid foregået uafhængigt af loven om partsoffentlighed i forvaltningen, senere loven om offentlighed i forvaltningen, og danner heller ikke baggrunden for nedsættelsen af arbejdsgruppen.

Der kan derfor være anledning til indledningsvis at fastslå, at det falder uden for såvel udvalgets som arbejdsgruppens kommissorium at tage stilling til det grundlæggende, i betydeligt omfang lægeetisk prægede, spørgsmål om oplysnings- og orienterings-»pligt« i forholdet mellem læge/sygehus og patient. Udvalgets og arbejdsgruppens opgave er begrænset til at foretage en vurdering af, hvorvidt den bestående adgang efter offentlighedsloven, navnlig for en sags parter, til at blive gjort bekendt med dokumenter, der indeholder lægelige oplysninger, bør opretholdes. Arbejdsgruppens opgave er yderligere begrænset til at foretage en sådan vurdering specielt for så vidt angår spørgsmålet om adgang til *aktindsigt i sygehusjournaler (og uddrag heraf),* idet den gældende ordning med hensyn til adgang til aktindsigt i andre typer af dokumenter, der indeholder lægelige oplysninger, ikke synes at have givet anledning til særlige vanske-Ligheder og derfor vil indgå i udvalgets almindelige overvejelser om rækkevidden af offentlighedsreglerne.

2. Som der nærmere er redegjort for under fremstillingen af gældende ret i rapportens afsnit ll,dækker spørgsmålet om adgangen til efter offentlighedsloven at blive gjort bekendt med sygehusjournaler over en flerhed af problemstillinger, som i den foreliggende sammenhæng hver for sig må gøres til genstand for en mere indgående vurdering.

Arbejdsgruppen har - som ved beskrivelsen af gældende ret i afsnit II - fundet det mest hensigtsmæssigt at tage udgangspunkt for sine overvejelser i det forhold, at sygehusjournaler kan indgå som dokumenter i forskellige sagstyper. Der kan i så henseende navnlig være anledning til at sondre mellem tilfælde, hvor sygehusjournaler indgår som en del af grundlaget for 1°) en lægelig behandling af en patient på offentlige sygehuse, 2°) behandling af klager over sygehusbehandling og 3°) behandling af administrative sager i øvrigt, herunder andre typer af klientbehandlingssager.

Begrundelsen for en sådan funktionel opdeling af problemstillingen omkring adgang til aktindsigt i sygehusjournaler må navnlig søges i det forhold, at de un-

derliggende retshensyn i hver af de nævnte tilfældegrupper ikke på forhånd synes at være sammenfaldende i et sådant omfang, at der er grundlag for at formode, at løsningsmulighederne i de nævnte typetilfælde vil være de samme.

Arbejdsgruppen har anset det for sin opgave for hver af de nævnte sagstyper at vurdere, hvorvidt der bør være adgang til aktindsigt i sygehusjournaler samt eventuelt i benægtende fald at overveje, hvorledes eventuelle undtagelsesbestemmelser mest hensigtsmæssigt kan udformes.

Der kan i sidstnævnte henseende være anledning til at fremhæve, at udformningen af den danske offentlighedslovgivning - i modsætning til det svenske system - bygger på det synspunkt, at de problemer, der for specielle typer af dokumenters vedkommende måtte være forbundet med offentlighedsadgangen, må foretrækkes løst ved udformningen af almindelige undtagelsesbestemmelser fremfor at søge særbestemmelser opstillet. Denne opfattelse er navnlig begrundet i lovtekniske hensyn, idet en detailleret regulering af enkelte dokumenttypers forhold til offentlighedsprincippet vil gøre loven mindre overskuelig. Det synspunkt, at gennemførelse af særbestemmelser om sygehusjournaler så vidt muligt bør undgås, har også fundet udtryk i forarbejderne til loven om den sociale ankestyrelse, jfr. ovenfor side 419f.

Dette overvejende lovteknisk begrundede udgangspunkt vil efter det for arbejdsgruppen oplyste også fortsat blive lagt til grund af udvalget ved den almindelige afgrænsning af offentlighedsprincippet i forhold til de forskellige undtagelsesbehov og bør derfor efter arbejdsgruppens opfattelse også være retningsgivende for udformningen af eventuelle undtagelsesbestemmelser af hensyn til sygehusjournaler. Synspunktet er naturligvis uden selvstændig betydning for spørgsmålet om, hvorvidt og i givet fald i hvilke tilfælde adgangen til aktindsigt bør begrænses.

På denne baggrund anså arbejdsgruppen det - som nævnt ovenfor i afsnit I C om tilrettelæggelsen af arbejdsgruppens arbejde - ikke for hensigtsmæssigt at tage stilling til behovet for eventuelle særbestemmelser for sygehusjournaler, forinden udvalget havde haft lejlighed til at afslutte sine overvejelser om udformningen af de generelle undtagelsesbestemmelser, som udvalget vil foreslå gennemført i forbindelse med offentlighedslovens revision.

Som der nærmere vil blive redegjort for i det følgende, vil de af udvalget udarbejdede forslag til en undtagelsesbestemmelse for internt arbejdsmateriale samt udvalgets forslag til ændret affattelse af bestemmelsen i den gældende lovs § 4 om myndighedernes notat- og ekstraheringspligt, for så vidt angår faktiske oplysninger, efter arbejdsgruppens opfattelse gøre det upåkrævet at foreslå særbestemmelser for sygehusjournaler indsat i loven.

3. a. Principielt kan anmodninger om at blive gjort bekendt med sygehusjournaler tænkes fremsat både i henhold til de almindelige regler i offentlighedslovens kapitel I og i henhold til de særlige regler for en sags parter i lovens kapitel II. Som anført ovenfor side 428f har spørgsmålet - navnlig som følge af bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 1 - imidlertid ingen praktisk betydning i forhold til andre end parter.

Da den gældende retstilstand således i tilstrækkeligt omfang giver mulighed for at undtage sygehusjournaler fra *offentlighedens* adgang til aktindsigt, jfr. herved også lovens § 2, stk. 4, har arbejdsgruppen ikke anset det for påkrævet at overveje nogen præcisering af loven i denne henseende. Arbejdsgruppen har derfor koncentreret sine overvejelser om *de særlige problemer i forbindelse med parters adgang* til at blive gjort bekendt med sygehusjournaler.

b. En nærmere beskrivelse af partsbegrebets rækkevidde i det omfang, det er af interesse i den foreliggende sammenhæng, findes i fremstillingen af gældende ret (afsnit II) side 429. Det fremgår af det dér anførte, at det også i forhold til de sager, hvori sygehusjournaler typisk vil kunne indgå som dokumenter, er lovens almindelige partsbegreb, der finder anvendelse. En særafgrænsning af partsbegrebet i forhold til de nævnte sagstyper ville da også give anledning til principielle betænkeligheder og i øvrigt

næppe frembyde nogen tilfredsstillende løsning på problemerne omkring adgangen til aktindsigt i sygehusjournaler. Spørgsmålet er derfor ikke taget op af arbejdsgruppen, idet vurderingen af behovet for ændringer eller præciseringer af *partsbegrebets almindelige udstrækning* i givet fald bør gøres til genstand for overvejelser i selve udvalget.

I den foreliggende forbindelse skal arbejdsgruppen alene fremhæve, at partsbegrebet i offentlighedsloven ikke udelukkende dækker over spørgsmålet om *patienters* adgang til at blive gjort bekendt med deres sygehusjournaler. Navnlig i tilfælde, hvor et sådant dokument udlånes til brug i administrative sager, eventuelt lægelige klagesager, vil partsstatus efter offentlighedsloven kunne tilkomme andre end de personer, sygehusjournalen direkte vedrører.

c. Såvel i norsk som i svensk ret følger det af offentlighedsreglerne, at en *repræsentant for en part* efter omstændighederne kan have en videregående adgang til aktindsigt end parten selv, men i så fald på vilkår, at der ikke sker videregivelse af oplysninger til denne, jfr. nærmere ovenfor side 433 og side 438. Dette synes navnlig i Sverige at have praktisk betydning i forhold til sygehusjournaler.

Efter den danske offentlighedslov må partsrepresentanters adgang til aktindsigt bedømmes efter samme regler som dem, der gælder for parten selv. Det bemærkes herved, at loven ikke indeholder hjemmel til i givet fald at stille vilkår, der forbyder videregivelse af oplysninger fra partsrepræsentanten til parten selv.

Hvorvidt der i forbindelse med offentlighedslovens revision bør indføres regler, der muliggør en videregående praktisering af partsoffentlighedsreglerne i forhold til en parts repræsentant, har arbejdsgruppen heller ikke fundet anledning til at overveje, allerede fordi sådanne regler i givet fald måtte udformes generelt.

4. Som anført i rapportens afsnit I er baggrunden for arbejdsgruppens nedsættelse betænkeligheder ved den bestående adgang til aktindsigt i sygehusjournaler, som har været fremført fra lægelig side. Betænkelighederne, der er af principiel karakter og derfor gør sig gældende, uanset hvilke sagstyper journalerne måtte indgå i, synes i hovedsagen at kunne sammenfattes på følgende måde:

Sygehusjournalerne er internt arbejdsmateriale, der ikke er udarbejdet med henblik på videregivelse til andre end de på sygehusene ansatte eller dog efter omstændighederne andre lægeligt sagkyndige. Journalerne er da som udgangspunkt også omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 3, ligesom andet internt arbejdsmateriale, men denne bestemmelse kan efter den praksis, der har udviklet sig, ikke anvendes i tilfælde, hvor materialet videregives til udenforstående. Dette har stor praktisk betydning specielt for sygehusjournaler, dels fordi der i en række tilfælde eksisterer en lovbestemt udleveringspligt, dels fordi der - blandt andet til gavn for patientbehandlingen i almindelighed - er tradition for en ret fri udveksling af journaler ikke alene mellem sygehuse indbyrdes, men også mellem sygehusene og andre offentlige myndigheder med lægeligt sagkyndig ekspertise, som f. eks. retslægerådet og sundhedsstyrelsen. Denne videregivelse af sygehusjournaler finder således sted i mange andre tilfælde end dem, der kan anses som et led i den rent lægelige patientbehandling, og spørgsmålet om adgang til journalerne er derfor ikke i alle situationer dækket af højesteretsdommen af 17. juni 1975.

Det må for en principiel lægelig vurdering give anledning til væsentlige betænkeligheder, hvis andre end medicinalpersoner - og herunder navnlig også de pågældende patienter selv - som almindelig regel får adgang til aktindsigt i sygehusjournaler, idet de pågældende i reglen vil mangle den fornødne baggrund for at forstå journalerne på en meningsfuld måde. Dette skyldes ikke blot, at sygehusjournaler til dels føres under anvendelse af en specifik lægeterminologi og derfor kan være vanskeligt tilgængelige for andre end læger, men også - og navnlig - at de pågældende vil savne de fornødne forudsætninger for at vurdere karakteren af de oplysninger, der typisk vil forekomme i en sådan journal. Journalerne vil således ofte indeholde notater om foreløbige overvejel-

ser, ofte på et spinkelt grundlag, om mulige diagnoser og behandlingsmuligheder, som under den fortsatte observation og undersøgelse frafaldes. I det omfang, journalerne desuagtet kan forlanges udleveret af patienterne eller deres pårørende, må det befrygtes, at arten og omfanget af journalskrivningen vil blive ændret navnlig derved, at de mere foreløbige overvejelser og vurderinger undlades noteret, hvilket vil være til ubodeligt skade for den uformelle kollegiale meningsudveksling, der kun vanskeligt kan gennemføres på anden måde, og derfor også til skade for patientbehandlingen. Ikke mindst for så vidt angår psykiatriske lægejournaler kan adgangen til aktindsigt bevirke, at det ikke længere vil være muligt at opnå uforbeholdne udtalelser fra patientens pårørende, idet lægerne i sådanne tilfælde ikke sjældent stilles over for udtrykkelige diskretionskrav. Endvidere må det forudses - således som det til dels allerede er sket - at den hidtidige udveksling af dokumenter mellem lægelige instanser ikke vil kunne fortsætte, og at afgivelsen af sagkyndige udtalelser, f. eks. fra retslægerådet, derfor vil ske på et ringere grundlag end hidtil.

De anførte betænkeligheder tager specielt sigte på *sygehusjournalerne som sådanne* og gør sig kun i mindre grad gældende i forhold til *journaludskrifter,* der i hovedsagen alene indeholder uddrag af de faktiske oplysninger i journalen, og andre lægelige dokumenter, f. eks. *udskrivningsbreve,* der netop er formuleret med henblik på muligheden for videregivelse til andre.

Undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 10, stk. 1, 2. pkt., løser ikke efter en lægelig vurdering de nævnte principielle problemer på en tilfredsstillende måde. Efter bestemmelsen kan en parts begæring om aktindsigt afslås, såfremt hans interesse i at kunne benytte kendskab, til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige eller private interesser. Denne undtagelsesadgang forudsætter således *en konkret vurdering i det enkelte tilfælde* og giver derfor ikke mulighed for at imødekomme de betænkeligheder *af mere generel karakter,* der som nævnt fra lægelig side anses for forbundet med adgangen til aktindsigt i sygehusjournaler. Hertil kommer, at konkret begrundede afslag ud fra et lægeligt synspunkt efter omstændighederne kan medføre samme skadevirkninger som adgangen til aktindsigt i sig selv. Dette gælder ikke mindst i tilfælde, hvor aktindsigt må nægtes af behandlingsmæssige grunde, idet et afslag - der ikke bygger på, at sygehusjournaler generelt er undtaget fra offentlighed - vil kunne have skadelig indflydelse på tillidsforholdet mellem patienten og de behandlende læger og derved ligeledes påvirke behandlingsmulighederne i negativ retning. Et konkret begrundet afslag vil endvidere hos visse patienter skabe urealistiske forestillinger om sygdomsbilledet eller omvendt netop medføre den vished om at lide af en uhelbredelig sygdom, som afslaget tilsigtede at undgå. På denne baggrund er det fra lægelig side gjort gældende, at der i forbindelse med den kommende lovrevision bør tilvejebringes hjemmel for generelt at afslå begæringer om at blive gjort bekendt med sygehusjournaler i henhold til loven om offentlighed i forvaltningen.

5. Arbejdsgruppen har anset det for sin opgave at vurdere de under pkt. 4 nævnte betænkeligheder fra lægelig side mod aktindsigt i sygehusjournaler over for de almindelige retssikkerhedshensyn, der ligger til grund for reglerne om partsoffentlighed i offentlighedslovens kapitel II.

Som nævnt ovenfor under pkt. 2 bør denne afvejning foretages særskilt for hver af de tre hovedtyper af sager, hvori sygehusjournaler typisk kan indgå som dokumenter. Arbejdsgruppen skal om vurderingen af de under pkt. 4 nævnte betænkeligheder i relation til de enkelte tilfældegrupper herved bemærke følgende:

a. Den lægelige behandling på offentlige sygehuse.

Højesteretdommen af 17. juni 1975 har fastslået, at forholdet mellem en patient og den læge eller det sygehus, der behandler patienten, ikke kan anses for omfattet af sagsbegrebet i offentlighedslovens § 1, stk. 1, og § 10, stk. 1. Som følge heraf er der ikke efter den gælden-

de retstilstand adgang til efter offentlighedsloven at blive gjort bekendt med sygehusjournaler, der alene har tjent som grundlag for en patientbehandling, hvadenten denne har fundet sted på ét eller flere offentlige sygehuse.

Der har i arbejdsgruppen været enighed om, at denne retstilstand reelt bør opretholdes i forbindelse med revisionen af offentlighedsloven. Dette kan imidlertid i lovteknisk henseende gennemføres på forskellige måder.

En mulighed ville naturligvis være at bevare den ved højesteretsdommen fastlagte indskrænkede fortolkning af lovens sagsbegreb, hvorefter retsforholdet mellem en patient og det behandlende sygehus ikke er omfattet af loven. Herved unddrages ikke blot sygehusjournaler, men ethvert dokument, der oprettes eller fremkommer i forbindelse med en patients behandling på et offentligt sygehus, generelt fra adgangen til aktindsigt. En sådan løsning af det foreliggende aktindsigtsspørgsmål kan imidlertid ikke på længere sigt anses for tilfredsstillende, allerede fordi en sådan begrænsning af lovens anvendelsesområde på grundlag af et ikke nærmere defineret sagsbegreb giver anledning til vanskelige afgrænsningsproblemer ikke alene i forhold til behandlingssektoren i øvrigt, men også i forhold til andre former for faktisk forvaltningsvirksomhed. Heller ikke fra et rent lægeligt synspunkt kan en opretholdelse af den ved højesteretsdommen fastlagte fortolkning af lovens almindelige saglige rækkevidde anses for tilfredsstillende, idet det som anført ovenfor side 424 næppe på grundlag af dommen kan antages, at lægebehandling, der sker tvangsmæssigt eller i forbindelse med en tvangsmæssig anbringelse, falder uden for loven. Ligeledes er rækkevidden af højesteretsdommen i forhold til lægelige klagesager uklar, jfr. ovenfor side 425. Det bør i denne forbindelse bemærkes, at højesteretsflertallet i et obiter dictum - og med tilslutning af mindretallet - har givet udtryk for, at »de væsentlige og vanskelige problemer, som spørgsmålet om adgang til lægers og sygehuses journaler frembyder... da også [er] egnede til regulering ved særlige bestemmelser«.

De nævnte afgrænsningsproblemer ville formentlig i det væsentlige kunne undgås ved indføjelse i loven af en udtrykkelig undtagelsesbestemmelse for sygehusbehandling, men rent bortset fra at, det kan være vanskeligt at afgrænse rækkevidden af en sådan undtagelsesbestemmelse, synes den heller ikke at frembyde nogen tilfredsstillende løsning på de særlige problemer omkring aktindsigt i sygehusjournaler.

En sådan undtagelsesbestemmelse ville nemlig ikke alene omfatte sygehusjournaler, men samtlige dokumenter, der oprettes eller fremkommer i forbindelse med sygehusbehandlingen, f. eks. også udskrivningsbreve og dokumenter af administrativ karakter vedrørende sygehusopholdet (indlæggelsestidspunkt, anbringelse, forplejning, betaling osv.). De betænkeligheder, der fra lægelig side er fremført mod reglerne om partsoffentlighed, vedrører som nævnt under pkt. 4 specifikt *sygehusjournalerne* og udgør derfor ikke noget argument for at undtage andre lægelige dokumenter eller dokumenter vedrørende lægelig behandling overhovedet fra adgangen til aktindsigt. For en principiel retspolitisk betragtning må det endvidere anses for uheldigt, at et så betydningsfuldt område inden for den offentlige behandlingssektor som sygehusbehandlingen helt undtages fra (parters) adgang til aktindsigt efter reglerne i offentlighedsloven.

En løsning som den skitserede på de særlige problemer vedrørende sygehusjournaler er da efter arbejdsgruppens opfattelse heller ikke påkrævet.

Et mere hensigtsmæssigt udgangspunkt synes at kunne tages i det forhold, at sygehusjournaler har karakter af internt arbejdsmateriale og derfor principielt er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 3. Hvad der i relation til lægebehandlingen bevirker, at denne bestemmelse ikke frembyder en fuldt tilfredsstillende løsning, skyldes først og fremmest, at der som led i patientbehandlingen foregår en ret omfattende udveksling af journaler mellem offentlige sygehuse indbyrdes eller eventuelt til andre lægelige instanser, og at den nævnte undtagelsesbestemmelse sammenholdt med undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 4, (»brevveksling inden

for samme myndighed«) i hvert fald ikke finder anvendelse i tilfælde, hvor udvekslingen af internt arbejdsmateriale sker mellem organer af forskellig retssubjektivitet, (her f. eks. mellem forskellige amters sygehuse indbyrdes eller mellem et amtssygehus og Rigshospitalet).

Det må forekomme mindre hensigtsmæssigt, at patienter eller efter omstændighederne deres nære pårørende blot som følge af det forhold, at sygehusbehandlingen - måske med års mellemrum - er foregået på flere sygehuse, skulle kunne opnå en adgang til aktindsigt i sygehusjournaler, som de ikke i øvrigt - hverken efter offentlighedsloven eller andre regler - ville være berettiget **til.** Som følge af det anførte må det erkendes, at den almindeligt antagne fortolkning af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 3, kan hævdes at stille sig hindrende i vejen for en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af patientbehandlingen inden for sygehussektoren. Denne retstilstand er der efter arbejdsgruppens opfattelse ikke tilstrækkelig begrundelse for at opretholde i forhold til sygehusjournaler, der udveksles mellem forskellige sygehuse indbyrdes eller afgives til andre lægelige instanser som led i en lægelig behandling af en patient. En ændring af offentlighedsloven på dette punkt vil således navnlig ikke med føje kunne karakteriseres som et væsentligt indgreb i patienternes retsstilling i forhold til det offentlige sygehusvæsen: Dels er lægebehandling efter gældende ret overhovedet ikke omfattet af loven, dels vil for en realistisk betragtning den aktindsigt, der i givet fald kunne støttes på den nævnte undtagelsesbestemmelses begrænsede rækkevidde, ifølge sagens natur være af en tilfældig og fragmentarisk karakter.

Arbejdsgruppen finder dog i denne forbindelse yderligere at burde henlede opmærksomheden på, at mulighederne for at gennemføre en løsning af de særlige problemer for lægejournaler ikke alene afhænger af rækkevidden af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 3, men også af bestemmelsen i lovens § 4 om adgangen til at blive gjort bekendt med faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse. En udvidelse af lovens nuværende anvendelsesområde til også at omfatte sager om lægelig behandling vil nemlig indebære, at oplysninger af den nævnte karakter, der findes i sygehusjournaler, vil blive undergivet notat- og ekstraheringspligten efter bestemmelsen. Efter arbejdsgruppens opfattelse kan det imidlertid efter omstændighederne være forbundet med ganske de samme betænkeligheder at give adgang til aktindsigt med hensyn til de i en sygehusjournal indeholdte faktiske oplysninger af væsentlig betydning for patientbehandlingen som med hensyn til lægejournalen som sådan.

Udvalget, der er gjort bekendt med arbejdsgruppens synspunkter, har herefter meddelt arbejdsgruppen, at den nævnte begrænsning i rækkevidden af undtagelsesbestemmelsen for internt arbejdsmateriale har givet anledning til vanskeligheder i praksis ikke blot i forhold til patientbehandlingen på offentlige eller private sygehuse m.v., men også for en række andre sagstyper, hvor udveksling af interne arbejdsdokumenter mellem forskellige myndigheder er påkrævet af hensyn til sagsbehandlingen. Udvalget foreslår på denne baggrund indført en almindelig adgang til at kunne undtage interne arbejdsdokumenter uanset deres afgivelse til udenforstående, såfremt afgivelsen - efter et skøn i det konkrete tilfælde - har været påkrævet af hensyn til » . .. gennemførelsen af et internt præget samarbejde, der må anses for rimeligt begrundet i sagens karakter« (udvalgets lovudkast § 9, stk. 3, nr. 3). Udvalget foreslår endvidere indsat en bemyndigelse i loven for vedkommende minister til efter forhandling med justitsministeren generelt at bestemme, at interne arbejdsdokumenter, der udveksles mellem nærmere angivne forvaltningsmyndigheder, ikke skal være undergivet adgangen til aktindsigt i det omfang, sagsområdets beskaffenhed i almindelighed nødvendiggør et internt præget samarbejde, og dokumentudvekslingen er sket som led heri (lovudkastets § 3, stk. 1). Efter udvalgets opfattelse bør undtagelsesadgangen ikke være begrænset til arbejdsdokumenter, der afgives af en offentlig myndighed til udenforstående, men bør også omfatte sådanne dokumenter, som en forvaltningsmyndighed

modtager fra myndigheder og institutioner m.v., der ikke er omfattet af loven (udkastets § 9, stk. 4). Udvalget har endvidere over for arbejdsgruppen oplyst, at det i bemærkningerne til bestemmelsen i lovudkastets § 9 vil blive udtrykkeligt fremhævet, at journalmateriale, der som led i patientbehandlingen udveksles mellem forskellige sygehuse og andre lægelige instanser, uanset afgivelsen vil kunne undtages fra adgangen til aktindsigt med hjemmel i § 9, stk. 3, nr. 3, samt at sygehusjournaler, der fra private sygehuse eller privatpraktiserende læger afgives til offentlige sygehuse, på tilsvarende måde vil kunne undtages efter § 9, stk. 4. Udvalget vil samtidig i bemærkningerne til bestemmelsen i § 3, stk. 1, tilkendegive, at det er hensigten, at denne bemyndigelse skal benyttes, til *generelt* at sikre, at sygehusjournaler, der i det angivne øjemed afgives til udenforstående, bevarer karakteren af interne arbejdsdokumenter.

Udvalget har endvidere gjort arbejdsgruppen bekendt med sine overvejelser med hensyn til udformningen af de til den gældende lovs § 4 svarende bestemmelser om myndighedernes pligt til at notere og ekstrahere oplysninger af faktisk karakter. Efter udvalgets opfattelse giver det ikke mindst i forhold til sager om patient- og anden klientbehandling inden for social- og sundhedssektoren anledning til betydelig tvivl, hvorvidt og i bekræftende fald i hvilket omfang notat- og ekstraheringspligten bør gælde for sådanne sagstyper. Udvalget er i så henseende enigt med arbejdsgruppen i, at det efter omstændighederne kan være forbundet med samme principielle betænkeligheder at give adgang til oplysninger af faktisk karakter i f. eks. sager om lægebehandling som med hensyn til lægejournaler som sådan. Af hensyn til de vanskeligheder, som efter udvalgets opfattelse vil være forbundet med på forhånd at søge den nævnte bestemmelses anvendelsesområde indskrænket i forhold til lovens almindelige rækkevidde i saglig henseende, finder udvalget dog ikke umiddelbart anledning til at foreslå den gældende lovs § 4 ændret i så henseende. Udvalget vil derimod foreslå bestemmelsen udbygget med en adgang for vedkommende minister til efter forhandling med justitsministeren at bestemme, at såvel pligten til at gøre notat om faktiske oplysninger som pligten til fra det interne afgørelsesgrundlag at ekstrahere sådanne oplysninger ikke skal gælde sager om udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed (jfr. lovudkastets § 8, stk. 2, og § 9, stk. 2). Det vil i bemærkningerne til disse bestemmelser blive fremhævet, at det er hensigten, at de bl. a. skal finde anvendelse i sager om patientbehandling på offentlige sygehuse.

På baggrund af det anførte skal arbejdsgruppen give udtryk for, at den herefter ikke finder det betænkeligt at foreslå loven udvidet til principielt at gælde for sager om lægelig behandling under forudsætning af, at de af udvalget foreslåede bestemmelser om internt arbejdsmateriale og adgangen til at blive gjort bekendt med faktiske oplysninger samtidig gennemføres.

Arbejdsgruppen finder, at disse bestemmelser - enten direkte eller i kraft af de foreslåede bemyndigelsesklausuler - gør det muligt på alle væsentlige punkter at eliminere betænkelighederne ved en sådan udvidelse, der reelt alene er begrundet i det særlige behov for at undtage sygehusjournaler og deri indeholdte oplysninger fra adgangen til aktindsigt, ligesom de gør det upåkrævet at overveje eventuelle særbestemmelser for sådanne dokumenter.

b. Klagesager i forbindelse med offentlig sygehusbehandling.

Som anført i rapporten side 425 kan det efter højesteretsdommen af 17. juni 1975 give anledning til nogen tvivl, om lægelige klagesager efter gældende ret overhovedet er omfattet af loven om offentlighed i forvaltningen. Til støtte for en bekræftende besvarelse kan det gøres gældende, at sådanne sager, uanset at de vedrører bedømmelsen af en patientbehandling, dog er af administrativ karakter og derfor må være undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler. Dette indebærer, at spørgsmålet om udlevering af sygehusjournaler, der er indgået i en klagesag, skal bedømmes efter lovens § 10, stk. 1, 2. pkt. Herimod kunne det dog anføres, at en patient ikke blot ved at indgive en klage over den lægelige

behandling bør kunne tiltvinge sig en adgang til aktindsigt i dokumenter vedrørende denne, som han ikke i øvrigt har krav på. Dette kunne tale for - efter gældende ret - at opfatte klagesager som et integrerende led i retsforholdet mellem patienter og de behandlende sygehuse og derfor omfattet af den ved højesteretsdommen af 17. juni 1975 fastlagte begrænsning af offentlighedslovens saglige anvendelsesområde.

I forbindelse med den kommende lovrevision har dette spørgsmål imidlertid mindre interesse, såfremt de ovenfor under pkt. a fremførte synspunkter lægges til grund. Det må i så fald forekomme helt utvivlsomt, at det heller ikke i den foreliggende sammenhæng vil være hensigtsmæssigt at foreslå problemerne omkring adgangen til aktindsigt i sygehusjournaler løst ved en begrænsning af offentlighedslovens saglige anvendelsesområde. Ti] støtte herfor kan yderligere anføres, at væsentlige retssikkerhedsmæssige hensyn må tilsige, at den, der er part i en klagesag - også af den heromhand-1ede karakter - ikke generelt fratages den retsbeskyttelse, der følger af reglerne i offentlighedslovens kapitel II. Udgangspunktet bør derfor efter arbejdsgruppens opfattelse være, at der skal findes en løsning, der så vidt muligt på en gang tilgodeser både de retssikkerhedsmæssige hensyn og de lægelige betænkeligheder ved aktindsigt i sygehusjournaler, der også gør sig gældende i klagesager.

En samlet afvejning af de modstående hensyn synes at føre til en løsning efter følgende retningslinier:

I det omfang, sygehusjournaler indhentes rutinemæssigt uden forhåndsvurdering af journalens betydning for klagesagens afgørelse, herunder navnlig i tilfælde, hvor journalen blot fremsendes til klagemyndigheden som svar på en anmodning om en udtalelse, forekommer det ikke rimeligt begrundet *generelt* at udelukke partsoffentlighed med hensyn til journalen. Denne træder da reelt i stedet for en udtalelse fra vedkommende sygehus eller eventuelt en journaludskrift, hvor de lægelige betænkeligheder ved aktindsigt som tidligere anført gør sig gældende i væsentlig mindre grad. At fremsendelse af selve journalen kan være praktisk af ekspeditionsmæssige grunde synes ikke i sig selv at være tilstrækkelig begrundelse for i alle tilfælde at afskære klageren fra at blive gjort bekendt med den del af afgørelsesgrundlaget, der udgøres af journalen.

Hvis det derimod under klagesagens behandling viser sig nødvendigt at indhente sygejournalen for overhovedet på en forsvarlig måde at kunne tage stilling til klagen, må det erkendes, at betænkelighederne ved aktindsigt er betydelige. Det bemærkes herved, at sygehusene, som anført ovenfor side 427, må antages at være forpligtede til at stille journalerne til rådighed for de lægelige klageinstanser. I disse tilfælde vil den indgivne klage så at sige fremprovokere en adgang til at blive gjort bekendt med journalen, som ikke i øvrigt består. Såfremt dette er det eneste eller væsentligste formål med klagen, taler naturligvis intet hensyn til klageren for at bevare denne adgang. Men også i øvrigt synes hensynet til at sikre et forsvarligt afgørelsesgrundlag i klagesager - hvad der naturligvis ikke mindst er i klagerens egen interesse - sammenholdt med de lægelige betænkeligheder ved aktindsigt i sygehusjournaler at være et vægtigt argument for at afskære adgangen hertil. De retssikkerhedsmæssige hensyn tilsiger dog med betydelig vægt, at adgangen til efter offentlighedslovens § 4 at blive gjort bekendt med den faktiske del af afgørelsesgrundlaget bevares.

Det rejste spørgsmål om ophævelse af adgangen til at forlange aktindsigt i en myndigheds interne arbejdsmateriale, som det i forbindelse med en klagesag har været nødvendigt at afgive til en anden myndighed, synes imidlertid ikke at være aktuelt alene for lægeklager. Tilsvarende problemer kan således tænkes at opstå også i forbindelse med afgørelsen af andre former for klagesager, jfr. herved ***Eilschou Holm,*** Offentlighedsloven med kommentarer (1971) side 75 f. samt *F.O.B. 1975* side 318ff. om fremsendelse af internt arbejdsmateriale til folketingets ombudsmand. Arbejdsgruppen har derfor også i denne henseende fundet det rigtigst underhånden at gøre udvalget bekendt med sine overvejelser, forinden der tages stilling til behovet for

eventuelt at udarbejde eventuelle særbestemmelser for lægelige klagesager.

Udvalget har herefter over for arbejdsgruppen erklæret sig enigt i, at det generelt set må give anledning til betænkeligheder, at der ikke efter den gældende offentlighedslov er hjemmel til i fortrolighed at afgive interne arbejdsdokumenter, der er nødvendig, for en anden myndigheds udøvelse af en offentlig kontrolvirksomhed eller behandling af klagesager. Efter udvalgets opfattelse vil det være påkrævet at søge dette problem løst i forbindelse med lovrevisionen ved fastsættelse af en almindelig bestemmelse herom i loven. I udvalgets lovudkasts § 9, stk. 3, nr. 2, er det således udtrykkeligt bestemt, at adgangen til at undtage interne arbejdsdokumenter ikke bortfalder som følge af afgivelse til udenforstående, såfremt afgivelsen har været påkrævet af hensyn til udøvelsen af offentlig kontrolvirksomhed, herunder behandlingen af klagesager. Bestemmelsen forudsætter, at afgivelsen efter et konkret skøn i det enkelte tilfælde har været påkrævet af hensyn til kontrolvirksomhedens gennemførelse resp. klagesagens forsvarlige behandling, men det er i så fald uden betydning, om den pågældende myndighed har haft pligt til at udlevere det interne arbejdsmateriale. Efter udvalgets lovudkasts § 9 stk. 2, vil der dog være adgang til efter de almindelige regler at blive gjort bekendt med de i arbejdsdokumenterne indeholdte oplysninger af faktisk karakter, der er af væsentlig betydning for udøvelsen af kontrolvirksomheden eller behandlingen af klagesagen og den særlige hjemmel efter udkastets § 8, stk. 2, sammenholdt med § 9, stk, 2, til at begrænse notat- og ekstraheringspligten finder ikke anvendelse, idet der ikke i disse tilfælde er tale om udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed.

Efter arbejdsgruppens opfattelse vil gennemførelsen af udvalgets forslag i rimelig udstrækning imødekomme behovet for i fortrolighed at kunne indhente lægejournaler til brug for klager over lægelig behandling, og arbejdsgruppen finder det derfor upåkrævet at stille forslag om særbestemmelser herom.

c. Administrative sager i øvrigt.

Som der nærmere er redegjort for ovenfor side 425 sammenholdt med side 426ff og side 428ff synes der ikke i disse tilfælde at herske større tvivl om retstilstanden: Sygehusjournaler vil i det omfang, de indgår som dokumenter i sagstyper, der er omfattet af offentlighedsloven (dvs. navnlig bortset fra sager inden for strafferetsplejen), være undergivet partsoffentlighed med de begrænsninger, der følger af offentlighedslovens § 10, stk. 1, 2. pkt. - efter omstændighederne tillige af bestemmelserne i lovens § 5, nr. 3-5. En anden ting er, at der som følge af usikkerheden om offentlighedslovens rækkevidde inden for behandlingssektoren kan være tvivl om, hvorvidt sygehusjournaler, der benyttes i forbindelse med anden klientbehandling, f. eks. inden for kriminalforsorgen, overhovedet indgår som dokumenter i sager i offentlighedslovens forstand.

Som ved de lægelige klagesager (jfr. ovenfor under b.) må der også i de her foreliggende tilfælde foretages en afvejning af på den ene side de almindelige retssikkerhedshensyn, der ligger til grund for partsoffentlighedsreglerne, og på den anden side de særlige lægelige betænkeligheder ved partsindsigt i sygehusjournaler. Det nærmere grundlag for, at lægejournalen indgår som dokument i den administrative sag, synes ligeledes her at burde indgå som et element i vurderingen.

Der er i arbejdsgruppen enighed om, at det af retssikkerhedsmæssige grunde vil være forbundet med væsentlige betænkeligheder at fratage en part adgangen til helt eller delvis at blive gjort bekendt med afgørelsesgrundlaget i administrative sager, f. eks. om meddelelse af sociale ydelser eller fastlæggelse af familieretlige relationer (adoption, forældremyndighed, samkvemsret osv.), *i videre omfang, end afgørende hensyn til offentlige eller private interesser i det konkrete tilfælde tilsiger.* Uanset at lægejournaler som følge af de ovenfor under pkt. 4 beskrevne omstændigheder kan hævdes ikke at være udfærdiget med henblik på udlevering til andre end læger, og uanset at manglende generel hjemmel til at nægte journalerne udleveret i enkelte tilfælde kan frembyde særlige vanskelig-

heder, bør den bestående retstilstand på denne baggrund efter arbejdsgruppens opfattelse som udgangspunkt opretholdes således, at adgangen til aktindsigt også fremtidig må bedømmes på grundlag af bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, stk. 1.

De betænkeligheder, som man fra lægelig side må nære mod aktindsigt i sygehusjournaler, og hvis ikke ubetydelige vægt samtlige arbejdsgruppens medlemmer erkender, må derimod bevirke, at de situationer, hvor disse dokumenter afgives til brug for en administrativ sagsbehandling, søges begrænset mest muligt.

I tilfælde, hvor der ikke består nogen lovmæssig pligt til at udlevere sygehusjournaler, beror det udelukkende på vedkommende sygehus, om journalen skal afgives. Det må i sådanne situationer stort set altid være muligt i stedet at imødekomme administrative myndigheders anmodning om oplysninger ved at afgive en egentlig lægeerklæring eller dog ved at fremsende journaludskrifter, der kan redigeres med henblik på muligheden for partsoffentlighed.

Såfremt offentlige sygehuse i henhold til lovgivningen er forpligtet til på begæring at stille sygehusjournaler til rådighed for administrative myndigheders sagsbehandling, er de skitserede alternative løsninger naturligvis ikke uden videre farbare. Der synes imidlertid at være anledning til at undergive behovet for opretholdelse af sådanne bestemmelser en nøjere efterprøvelse. I et ikke ubetydeligt omfang må det således efter alt at dømme antages, at det af hensyn til afgørelsen af de pågældende administrative sager vil være tilstrækkeligt at indhente journaludskrifter, hvis viderebringelse til parten i givet fald ikke vil være forbundet med samme betænkeligheder som en udlevering af selve journalen. Der kan være anledning til at understrege, at socialministeriet ved cirkulære nr. 140 af 15. august 1975 og cirkulære nr. 31 af 27. februar 1976 i relation til den sociale bistandslovs § 17 allerede har taget initiativ til at indskrænke anvendelsen af selve journalerne til fordel for journaludskrifter, jfr. ovenfor side 427.

Det må imidlertid erkendes, at en lovbestemt pligt til at udlevere sygehusjournaler til administrative myndigheder i visse tilfælde dækker over den realitet, at en forsvarlig sagsbehandling ikke kan foretages uden selve journalen. Dette vil f. eks. være tilfældet i forbindelse med visse ulykkesforsikringssager eller sager om vaccinationsskadeerstatninger, hvor den komplicerede bedømmelse af årsagssammenhængen mellem skaden og de erstatningsudløsende faktorer nødvendigvis må bygge på sygejournalen i sin helhed.

I disse - formentlig ikke særlig talrige - tilfælde må det give anledning til overvejelser, om det retssikkerhedsmæssigt begrundede udgangspunkt bør opretholdes over for de principielle lægelige betænkeligheder ved aktindsigt, når henses til det forhold, at journalens afgivelse er ubetinget påkrævet af hensyn til sagsbehandlingen. Den problemstilling, der her foreligger, må erkendes at have betydelig lighed med problemerne i de lægelige klagesager, hvor indhentelse af journaler er påkrævet af hensyn til klagesagens afgørelse.

Vægtige grunde må derfor efter arbejdsgruppens opfattelse erkendes at tale for en ophævelse af adgangen til aktindsigt i sygehusjournaler i de tilfælde, hvor grundlaget for deres egenskab af dokumenter i en administrativ sag skyldes en lovbestemt udleveringspligt, der er begrundet i, at journalens tilstedeværelse normalt må anses for nødvendig af hensyn til afgørelsen af den administrative sag. Der bør dog i så fald, som ved klagesagerne, ikke gøres nogen begrænsning i partens adgang efter offentlighedslovens § 4 til at blive gjort bekendt med den faktiske del af afgørelsesgrundlaget (medmindre afgørende konkrete hensyn taler herimod).

Under hensyn til sammenhængen med løsningen af de tilsvarende problemer i klagesager samt til, at arbejdsgruppen ikke har kunnet udelukke, at der på enkelte andre områder måtte bestå en lignende lovbestemt pligt til at udlevere internt arbejdsmateriale, har arbejdsgruppen fundet det rigtigst at gøre udvalget bekendt med sine overvejelser uden på forhånd at udarbejde forslag til affattelse af eventuelle særbestemmelser for lægejournaler, der udveksles i henhold til en lovbestemt pligt.

Udvalget har herefter over for arbejdsgruppen givet udtryk for, at det rejste problem hidtil kun synes at have foreligget i forhold til sygehusjournaler, men at udvalget af de af arbejdsgruppen anførte grunde kan tiltræde, at der på generelt grundlag tilvejebringes hjemmel for, at interne arbejdsdokumenter, der afgives til udenforstående som led i opfyldelsen af en lovhjemlet udleveringspligt, bevarer deres interne karakter. Udvalgets udkast til affattelsen af undtagelsesadgangen for interne arbejdsdokumenter indeholder en udtrykkelig bestemmelse herom (udkastets § 9, stk. 3, nr. 1). Udvalget er ligesom arbejdsgruppen af den opfattelse, at adgangen til at blive gjort bekendt med de i journalmaterialet indeholdte oplysninger af faktisk karakter, der er af væsentlig betydning for sagen, ikke på tilsvarende måde bør ophæves eller begrænses.

Denne bestemmelse imødekommer efter arbejdsgruppens opfattelse fuldt ud de betænkeligheder, som den gældende retstilstand giver anledning til som følge af den lovhjemlede pligt til i visse tilfælde at udlevere sygehusjournaler.

Arbejdsgruppen skal i denne forbindelse bemærke, at det falder uden for dens kommissorium at tage stilling til, hvorvidt offentlighedsloven bør finde anvendelse i forhold til andre sagstyper inden for den offentlige behandlingssektor end den lægelige patientbehandling. Der kan dog være anledning til at påpege, at i det omfang, dette findes at burde være tilfældet, bør spørgsmålet om at blive gjort bekendt med sygehusjournaler efter arbejdsgruppens opfattelse i givet fald løses efter de ovenfor nævnte synspunkter.

6. Det er ovenfor side 425 omtalt, at udlån af sygehusjournaler til brug for videnskabelig forskning ikke efter gældende ret kan antages at medføre, at journalerne undergives de almindelige regler om aktindsigt i offentlighedsloven. Denne vurdering bygger imidlertid på den ved højesteretsdommen af 17. juni 1975 fastlagte begrænsning af lovens saglige anvendelsesområde, der efter de under pkt. 5 a. anførte synspunkter ikke bør opretholdes ved lovrevisionen.

Når henses til den betydelige forskningsmæssige interesse, der er forbundet med udlånsordningen, sammenholdt med det forhold, at udlånet ikke i forhold til patienten med rimelighed kan begrunde en adgang til aktindsigt, som ikke i øvrigt består, finder arbejdsgruppen det utvivlsomt, at den gældende retstilstand på dette punkt bør opretholdes.

Da spørgsmålet er af generel karakter, har arbejdsgruppen dog ikke anset det for påkrævet at tage stilling til, hvorvidt og eventuelt på hvilken måde det måtte være nødvendigt at optage en udtrykkelig bestemmelse herom i offentlighedsloven.

BILAG
TIL
BETÆNKNINGEN

Lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen.

Kapitel 1
Offentlighed i forvaltningen

§ 1. Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning.

Stk. 2. Begæringen skal angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

§ 2. Adgangen til at få oplysninger omfatter ikke dokumenter, der indeholder

1) oplysning om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold,
2) oplysning om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Stk. 2. Bestemmelsen i § 1 er endvidere uanvendelig, hvis adgangen til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter findes at burde vige for væsentlige hensyn til

1) statens sikkerhed, landets forsvar samt forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
2) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
3) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed,
4) beskyttelse af andre interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Stk. 3. Omfattes kun en del af et dokument af bestemmelserne i stk. 1 og 2 skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold

Stk. 4. Vedkommende minister kan bestemme, at sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelserne i stk. 1 og 2 i almindelighed vil medføre, at begæring efter § 1 må afslås, skal være undtaget fra bestemmelsen i § 1.

§ 3. Adgangen til at få oplysninger omfatter med de i §§ 2 og 5 nævnte undtagelser

1) alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, herunder genpart af de fra myndigheden udgåede skrivelser, når disse må antages at være kommet frem til adressaten,
2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

§ 4. Såfremt der mundtligt meddeles en myndighed faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse, skal der gøres notat herom på en sådan måde, at oplysningerne kan meddeles i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lov.

§ 5. Adgangen til at få oplysninger omfatter ikke

1) statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder,
2) brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove,
3) en myndigheds interne arbejdsmateriale, såsom referater, koncepter, udkast, forslag og planer,
4) brevveksling inden for samme myndighed,
5) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes afdelinger, udvalg eller andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes,
6) dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold,

7) myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres,
8) materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik.

§ 6. Adgangen til at få oplysninger omfatter ikke sager inden for strafferetsplejen eller sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste.

Stk. 2. For så vidt angår sager om lovgivning, herunder bevillingslove, skal en begæring efter § 1 først imødekommes, når lovforslag er fremsat for folketinget.

§ 7. Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af lovgivningens bestemmelser om tavhedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Dette gælder dbg ikke, for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, tjenestemandslovgivningen og kommunale tjenestemandsvedtægter.

§ 8. Spørgsmål om meddelelse af oplysninger afgøres af den myndighed, som i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag, medmindre andet fastsættes af vedkommende minister.

Stk. 2. Vedkommende myndighed afgør under fornødent hensyn til sagens ekspedition, om en begæring efter § 1 kan imødekommes straks eller senere, og om den, der har fremsat begæringen, skal gøres bekendt med dokumenterne ved, at der gives ham adgang til at gennemse dem på stedet, eller ved, at der gives ham en afskrift eller fotokopi af dem.

Stk. 3. Justitsministeren kan fastsætte regler om betaling for afskrifter og fotokopier.

§ 9. Vedkommende minister kan bestemme, at oplysninger om nærmere angivne dokumenter kan meddeles efter et vist åremål uanset bestemmelserne i dette kapitel.

Kapitel 2

Særlige regler for parterne i en forvaltningssag

§ 10. Ansøgere, klagere og andre parter i en sag, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter uanset bestemmelserne i § 2. Dette gælder dog ikke, hvis partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige eller private interesser. Gør sådanne hensyn sig kun gældende for en del af et dokument, skal parten gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Stk. 2. Den, der ansøger eller har ansøgt om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, kan uanset bestemmelsen i § 6, stk. 1, forlange at blive gjort bekendt med de dokumenter m. v., der vedrører hans forhold.

Stk. 3. Bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, begrænser ikke pligten til at meddele oplysninger til en sags parter.

Stk. 4. Såfremt det har betydning for en parts mulighed for at varetage sine interesser, at der gives ham en afskrift eller fotokopi af sagens dokumenter, skal hans begæring herom imødekommes.

§ 11. Såfremt en part under sagens behandling fremsætter begæring om at blive gjort bekendt med sagens dokumenter, og denne begæring efter loven skal imødekommes, udsættes sagens afgørelse, indtil der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne.

Stk. 2. Dette gælder dog ikke, hvis udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for forvaltningens afgørelse, eller hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, i øvrigt findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse.

§ 12. Den, der er part i en sag, som er til behandling i den offentlige forvaltning, kan på ethvert tidspunkt af behandlingen forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil han har afgivet en udtalelse om sagen.

Stk. 2. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Stk. 3. Bestemmelsen i § 11, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.

Kapitel 3

Ikrafttræden m.v.

§ 13. Loven træder i kraft den 1. januar 1971.

Stk. 2. Loven kommer ikke til anvendelse på dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse før lovens ikrafttræden.

Stk. 3. Lov nr. 141 af 13. maj 1964 om partsoffentlighed i forvaltningen ophæves. Den kommer dog fortsat til anvendelse på de i stk. 2 nævnte dokumenter.

Stk. 4. Bestemmelser i andre love om adgangen til at blive bekendt med dokumenter hos den offentlige forvaltning og om parters adgang til at afgive udtalelser til forvaltningen, inden en sag afgøres, opretholdes. Dette gælder dog ikke bestemmelser, der i snævrere omfang end denne lov giver parter adgang til at blive bekendt med dokumenter eller afgive udtalelser, medmindre de er trådt i kraft den 1. oktober 1964 eller senere.

Stk. 5. Forslag om revision af loven fremsættes for folketinget i folketingsåret 1978-79.

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

Justitsministeriets vejledning af 10. november 1970 om lov om offentlighed i forvaltningen.

1. Ved lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen er der gennemført en almindelig adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning. Foruden regler om offentlighedens adgang til aktindsigt indeholder loven regler, der giver den, der er part i en forvaltningssag, adgang ikke blot til aktindsigt i noget videre omfang, men også til at forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil han har afgivet en udtalelse om sagen.

Loven, der er optrykt som bilag 1 til vejledningen, træder i kraft den 1. januar 1971.

Om overgangsbestemmelser, se nedenfor under III.

2. Loven afløser lov nr. 141 af 13. maj 1964 om partsoffentlighed i forvaltningen, jfr. lovens § 13, stk. 3, men partsoffentlighedsloven skal fortsat anvendes på dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse i tiden mellem den 1. oktober 1964 og den 31. december 1970. Endvidere er de hidtil gældende regler i partsoffentlighedsloven med enkelte afvigelser indarbejdet i den nye lov, se nærmere nedenfor under pkt. 33-34, ligesom bestemmelserne i den nye lov i det hele er opstillet og udformet i nøje tilknytning til bestemmelserne i partsoffentlighedsloven. De bidrag til fortolkningen af partsoffentlighedslovens enkelte bestemmelser, der findes i administrativ og judiciel praksis samt i den juridiske litteratur, vil derfor fortsat have betydning for fortolkningen af de tilsvarende bestemmelser i offentlighedsloven.

3. Loven er udarbejdet på grundlag af det udkast til lov om offentlighed i forvaltningen, der indeholdtes i Betænkning om offentlighed i forvaltningen (nr. 325/1963).

Det fremsatte lovforslag med kommentarer til de enkelte bestemmelser findes i Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 577 ff.; særtryk vil, så længe oplaget rækker, kunne rekvireres ved skriftlig henvendelse til justitsministeriets lovafdeling, Slotsholmsgade 10, 1216 Københavns K. I forbindelse med folketingets behandling af lovforslaget stillede folketingsudvalget justitsministeren en række spørgsmål om forskellige punkter i lovforslaget. Justitsministerens besvarelser af disse spørgsmål, der indeholder adskillige bidrag til lovens fortolkning, er optrykt som bilag til folketingsudvalgets betænkning, Folketingstidende 1969-70, tillæg B, sp. 2063 ff.

4. Justitsministeriet vil gennem annoncering i dagspressen i forbindelse med lovens ikrafttræden søge at udbrede kendskabet til lovens gennemførelse og specielt til de rettigheder, loven sikrer parterne i en forvaltningssag.

Der må imidlertid lægges vægt på, at også de enkelte forvaltningsmyndigheder til stadighed har opmærksomheden henvendt på det ønskelige i, at såvel parter i sager, der behandles af forvaltningen, som andre, herunder pressen, i fornødent omfang orienteres og vejledes om lovens indhold.

I. Offentlighed i forvaltningen

5. Lovens kapitel 1 indeholder de almindelige regler om adgang til aktindsigt. Bestemmelserne i dette kapitel gælder for enhver, der forlanger at blive gjort bekendt med en sags dokumenter, herunder også for parterne i den pågældende sag. Bestemmelserne i lovens kapitel 2 giver imidlertid på flere punkter

parterne i en sag en videregående adgang til aktindsigt end den, der følger af reglerne i kapitel 1, se nærmere nedenfor under pkt. 32.

6. Loven regulerer alene spørgsmålet om, i hvilket omfang forvaltningen er forpligtet til at give aktindsigt. Vedkommende myndighed er derfor ikke afskåret fra efter eget skøn at give adgang til aktindsigt i videre omfang end fastsat i loven; det må dog fremhæves, at medens bestemmelser om tavshedspligt for den, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, som omtalt nedenfor under pkt. 22, i almindelighed ikke er til hinder for, at der indrømmes aktindsigt efter lovens regler, vil aktindsigt i videre omfang kun kunne gives i det omfang, det ikke strider mod tavshedspligten.

Almindelige regler om adgang til aktindsigt efter et vist åremål uanset bestemmelserne i kapitel 1 vil kunne fastsættes af vedkommende minister i henhold til lovens § 9.

7. De enkelte forvaltningsmyndigheder har hidtil i praksis i vidt omfang på forespørgsel givet såvel parterne i de enkelte sager som andre, navnlig pressen, mundtlig, herunder telefonisk orientering om sager, der er eller har været under behandling hos den pågældende myndighed.

Loven pålægger principielt ikke forvaltningen at udvide denne informationsvirksomhed, idet loven alene vedrører forvaltningens pligt til at give oplysning om løbende eller afsluttede sager i form af aktindsigt. Loven indebærer imidlertid, at det i almindelighed vil være ubetænkeligt på begæring telefonisk at give oplysning om forhold, der fremgår af dokumenter, der er undergivet aktindsigt efter reglerne i lovens kapitel 1. Ved fremtidige henvendelser, navnlig fra pressen, om telefonisk orientering om, hvad der er passeret i bestemte sager, bør man derfor have opmærksomheden henvendt på denne mulighed for en smidig administration af offentlighedsordningen.

Spørgsmålet om, hvilke medarbejdere der har til opgave at besvare telefoniske henvendelser fra pressen, beror som hidtil på den enkelte myndigheds interne kompetencefordeling.

Hvilke myndigheder?

8. Efter bestemmelsen i § 1 gælder loven for »den offentlige forvaltning«.

Loven omfatter alle forvaltningsmyndigheder, uanset om de tilhører den statslige eller den kommunale forvaltning, og uanset om der er tale om almindelige forvaltningsmyndigheder, særlige nævn eller råd - f. eks. taksationskommissioner, landvæsensretter og ankenævn - eller særlige forvaltningsenheder - f. eks. selvejende kirker eller forsorgscentre. Loven omfatter også myndigheder, hvis virksomhed udelukkende er af rådgivende karakter, samt midlertidige udvalg og komissioner.

9. Loven omfatter på den anden side ikke folketinget, folketingets ombudsmand og visse andre myndigheder med tilknytning til folketinget.

Uden for loven falder endvidere domstolene, også for så vidt angår de sager uden for den egentlige retspleje, der er henlagt til domstolene, jfr. navnlig retsplejeloven § 14.

koncessionerede selskaber og selskaber, hvori det offentlige er aktionær, interessent eller lignende, falder også uden for loven. Det samme gælder de kommunale fællesskaber, der er organiseret i selskabsform. Institutioner, der modtager tilskud fra det offentlige, vil ikke af den grund være omfattet af loven.

Brevveksling mellem på den ene side en forvaltningsmyndighed og på den anden side en af de myndigheder, selskaber eller institutioner, der ikke omfattes af loven, vil være undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler, hvis begæring herom fremsættes over for den pågældende forvaltningsmyndighed.

Hvilke sager?

10. Loven omfatter som udgangspunkt alle sager, der er eller har været under behandling hos de ovenfor under pkt. 8 nævnte myndigheder. Adgangen til aktindsigt omfatter således ikke blot dokumenter i sager, hvori myndighederne skal træffe konkrete afgørelser i forhold til borgerne, men også dokumenter i sa-

ger om udarbejdelse af lovforslag (se dog § 5, nr. 2, og § 6, stk. 2) eller af administrative forskrifter og i sager om anden offentlig virksomhed, f. eks. trafik, undervisning og byggeri.

Adgangen til aktindsigt omfatter som regel både løbende og afgjorte sager, jfr. dog § 6, stk. 2.

11. Efter § 6, stk. 1, omfatter adgangen til aktindsigt ikke sager inden for strafferetsplejen eller sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste; den, der har ansøgt om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste har dog selv krav på aktindsigt efter de nærmere regler i § 10, stk. 2. Efter § 14 gælder loven endvidere ikke sager om færøske anliggender.

Yderligere sagsområder vil kunne undtages administrativt med hjemmel i lovens § 2, stk. 4, se om denne bestemmelse nedenfor under pkt. 20.

Hvem kan forlange aktindsigt?

12. Adgang til aktindsigt tilkommer efter lovens § 1, »enhver«.

Det er uden betydning, om den, der fremsætter begæringen, er dansk statsborger, eller om den pågældende har bopæl her i landet.

Den, der er part i en sag, har i visse tilfælde en videregående adgang til aktindsigt end offentligheden, se nærmere nedenfor under pkt 32.

Begæringens form og indhold.

13. Efter § 1, stk. 2, skal begæringen angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. Bestemmelsen må ses i sammenhæng med lovens § 3, nr. 2, hvorefter adgangen til aktindsigt bl. a. omfatter indførelser i myndighedens journaler, registre og andre fortegnelser, men kun vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Det må herefter principielt kræves, at den, der ønsker aktindsigt, har kendskab til sagens eksistens før henvendelsen til vedkommende myndigheded. Der er således ikke pligt for forvaltningen til at imødekomme begæringer om at få lejlighed til at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode.

I øvrigt vil det ikke kunne præciseres, hvor specificeret angivelsen af sagen i det enkelte tilfælde skal være. Det, der må kræves, er, at begæringen indeholder de oplysninger, der efter indretningen af den pågældende myndigheds journaler, registre m. v. er nødvendige for, at man kan finde frem til sagen. Angivelse af sagens jornalnummer er hverken nødvendig eller ubetinget tilstrækkelig.

Det påhviler vedkommende forvaltningsmyndighed at vejlede publikum om, hvilke oplysninger der i det enkelte tilfælde må tilvejebringes for at opfylde disse krav. Endvidere må det fremhæves, at der, som nævnt oven for under pkt. 6, i almindelighed ikke vil være noget til hinder for, at vedkommende myndighed, når omstændighederne i øvrigt taler derfor, ser bort fra kravet om, at begæringen skal angive en bestemt sag.

14. Der kan ikke stilles særlige formkrav til begæringen. Begæringen kan således fremsættes mundtligt såvel som skriftligt. Derimod vil det efter omstændighederne kunne forlanges, at den, der anmoder om aktindsigt efter de særlige regler i lovens kapitel 2 for parterne i en forvaltningssag, legitimerer sig.

15. Begæringen fremsættes over for den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag, jfr. lovens § 8, stk. 1, og se herom nærmere nedenfor under pkt. 27. Skriftlige begæringer, der fejlagtigt er fremsendt til en anden myndighed, bør denne straks videresende til den kompetente myndighed, jfr. herved statsministeriets cirkulære nr. 245 af 23. november 1923 under pkt. 1.

Hvilke dokumenter?

Hovedreglen.

16. Efter lovens § 3 omfatter adgangen til aktindsigt alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, herunder genpart af de fra myndigheden udgåede skrivelser, når disse må antages at være kommet frem til adressaten. Om indførelser i journaler, registre m. v. vedrørende den pågældende sag, se ovenfor under pkt. 13.

17. Undertiden indhenter forvaltningen mundtlige oplysninger som grundlag for sine afgørelser. Denne fremgangsmåde betyder ofte en hurtigere og bedre sagsbehandling, og dens anvendelse bør ikke søges begrænset. På den anden side er det vigtigt, at adgangen for offentligheden eller parterne i en forvaltningssag til at få oplysninger ikke udelukkes ved anvendelse af denne fremgangsmåde.

I overensstemmelse hermed fastsætter § 4, at faktiske oplysninger, der er af væsentlig betydning for en sags afgørelse, og som mundtligt, herunder telefonisk, meddeles en myndighed, skal noteres på en sådan måde, at oplysningerne kan meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler.

Det er ikke en nødvendig konsekvens af denne bestemmelse, at oplysningerne straks ved modtagelsen nedskrives i et særligt dokument. Der vil som hidtil kunne gøres notat om oplysningerne i den pågældende forvaltningsmyndigheds interne arbejdsmateriale, navnlig på referat- eller konceptark. I så fald må der blot, hvis der senere fremsættes en begæring efter § 1, udfærdiges en ekstrakt, der gengiver de faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse, som er modtaget på denne måde.

I anledning af gennemførelsen af den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 5 er der i en række styrelser fremstillet særlige ark, hvis farve adskiller sig fra de sædvanligt anvendte referatarks. I forbindelse hermed er det endvidere ved interne kontorcirkulærer foreskrevet, at oplysninger som nævnt i § 5 altid skal noteres på disse ark i stedet for på referatark. Denne fremgangsmåde må i almindelighed anses for hensigtsmæssig også med henblik på offentlighedslovens § 4, idet den foruden at spare tid og arbejde med i påkommende tilfælde at gennemgå det interne arbejdsmateriale for at undersøge, om det indeholder oplysninger, der skal ekstraheres, giver en betydelig sikkerhed mod fejlekspeditioner.

Undtagelserne.

18. Bestemmelserne i lovens §§ 3 og 4, der angiver hovedreglen om aktindsigtens omfang, begrænses af bestemmelserne i § 2, § 5 og § 7. bestemmelserne i §§ 2 og 7 er uden betydning for parters adgang til aktindsigt, jfr. § 10, stk. 1 og 3.

19. Efter § 2, stk. 1, nr. 1, omfatter adgangen til aktindsigt ikke dokumenter, der indeholder oplysning om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold. Dokumenter af det indhold, der nævnes i § 2, stk. 1, nr. 2, er ikke på samme måde uden videre unddraget aktindsigt, men kun, hvis det skønnes at være at væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Bestemmelserne i § 2, stk. 2, giver adgang til at afslå en begæring om aktindsigt i det omfang, det findes påkrævet af hensyn til beskyttelsen af de i bestemmelsen angivne interesser, eller hvor forholdets særlige karakter i øvrigt kræver hemmeligholdelse.

Blandt de hensyn, der vil kunne begrunde afslag på en begæring om aktindsigt, fremhæves særligt hensynet til statens sikkerhed, landets forsvar samt forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner, hensynet til gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen, samt hensynet til det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

I tilfælde, hvor der kan være begrundet tvivl om, hvorvidt en begæring om aktindsigt bør afslås efter en af disse bestemmelser, vil det kunne være rimeligt, at der, før afgørelsen træffes, indhentes en udtalelse fra den, hvis interesse kan være til hinder for, at begæringen imødekommes. Dette vil f. eks. kunne komme på tale, før der meddeles afslag efter bestemmeen i § 2, stk. 1, nr. 2.

20. På specielle forvaltningsområder vil der kunne forekomme grupper af sager eller dokumenter, der efter bestemmelserne i § 2, stk. 1 eller stk. 2, som oftest må undtages fra aktindsigt. For at lette lovens anvendelse i praksis giver bestemmelsen i § 2, stk. 4, adgang til administrativt at fastsætte, at sådanne sags-

områder eller arter af dokumenter generelt skal være undtaget fra loven.

Beføjelsen tilkommer vedkommende minister. Det er dog forudsat, at spørgsmålet om udfærdigelse af bekendtgørelser i henhold til § 2, stk. 4, gøres til genstand for forudgående forhandling med justitsministeriet, således at der herigennem kan ske en koordinering af undtagelsesbestemmelserne på de forskellige forvaltningsområder.

Det er forudsat i bemærkningerne til lovforslaget, at denne hjemmel til administrativt at gøre undtagelse fra offentlighedsloven kun udnyttes i det omfang, praktiske hensyn taler derfor. Der vil derfor ikke umiddelbart i forbindelse med lovens ikrafttræden blive udfærdiget bekendtgørelser i henhold til § 2, stk. 4. Det må imidlertid forventes, at spørgsmålet tages op til fornyet overvejelse nogen tid efter lovens ikrafttræden, når der foreligger et tilstrækkeligt erfaringsmateriale.

21. Bestemmelsen i § 5 angiver visse typer af dokumenter, der generelt er unddraget aktindsigt. Der er navnlig tale om forskellige slags internt arbejdsmateriale, se dog § 5, nr. 6.

Yderligere typer af dokumenter vil kunne undtages administrativt efter § 2, stk. 4, se om denne bestemmelse ovenfor under pkt. 20.

22. Bestemmelserne i § 7 regulerer forholdet mellem på den ene side lovens regler om offentlighedens adgang til aktindsigt og på den anden side lovgivningens bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Efter § 7, 2. pkt., kan adgangen til aktindsigt ikke begrænses under henvisning til, at de dokumenter m. v., der er omfattet af en begæring om aktindsigt, indeholder oplysning om forhold, der er undergivet den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, tjenestemandslovgivningen og de kommunale tjenestemandsvedtægter. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at der hermed navnlig sigtes til reglerne i straffelovens § 152 og § 263, stk. 2, og til tjenestemandsloven § 10, stk. 2, og de tilsvarende bestemmelser i kommunale tjenestemandsvedtægter.

Disse bestemmelser vil være uden selvstændig betydning for vedkommende myndigheds afgørelse af, i hvilket omfang en begæring om aktindsigt skal imødekommes. Den almindelige tavhedspligt efter de nævnte bestemmelser vil dog fortsat være til hinder for, at den enkelte medarbejder på eget initiativ meddeler oplysninger om indholdet af dokumenter eller i øvrigt røber tjenestehemmeligheder, som enten ikke fremgår af noget dokument, eller som indeholdes i dokumenter, der ikke er undergivet aktindsigt.

Derimod vil de bestemmelser i særlovgivningen, der ud fra særlige hensyn har fastsat tavshedspligt med hensyn til visse nærmere angivne forhold, efter § 7, 1. pkt., begrænse offentlighedens adgang til aktindsigt. En oversigt over de ved lovens gennemførelse gældende specielle tavshedspligtsforskrifter, som efter denne bestemmelse må antages at afskære offentlighedens adgang til aktindsigt, er optaget i Folketingstidende 1969-70, tillæg B, sp. 2131-2135.

Tidspunktet for aktindsigtens gennemførelse.

23. Efter § 8, stk. 2, afgør vedkommende myndighed under fornødent hensyn til sagens ekspedition, om en begæring om aktindsigt kan imødekommes straks eller senere.

Personer, som ønsker at gennemse dokumenterne i en sag, bør så vidt muligt straks ved henvendelsen have adgang til et sådant gennemsyn. I almindelighed vil adgangen til aktindsigt dog kunne udsættes, indtil de indkomne dokumenter er journaliseret og fordelt til de medarbejdere, der skal behandle sagen.

Hvis en begæring om aktindsigt fremsættes på et tidspunkt, hvor sagens akter ikke er i den pågældende myndigheds besiddelse - f. eks. fordi de er forelagt en anden myndighed til udtalelse - vil begæringen undertiden kunne imødekommes ved, at den pågældende myndighed anmoder den myndighed, hos hvem dokumenterne befinder sig, om at drage omsorg for aktindsigtens gennemførelse. I tilfælde, hvor det kan være tvivlsomt, i hvilket omfang begæringen

kan imødekommes, vil en afgørelse af aktindsigtsspørgsmålet som regel forudsætte, at akterne returneres til den kompetente myndighed. Det må i sådanne tilfælde bero på et konkret skøn, om sagens igangværende ekspedition bør afbrydes af hensyn til begæringen om aktindsigt. Også i øvrigt vil det være tilladeligt at udsætte aktindsigtens gennemførelse, når den pågældende sag er under ekspedition og af hastende karakter, og ekspeditionen ikke uden særlig vanskelig vil kunne afbrydes.

Udsættelse af aktindsigtens gennemførelse vil også kunne være begrundet i, at der foreligger en sådan tvivl om, hvorvidt begæringen kan imødekommes, at der må foretages en nærmere undersøgelse, eventuelt høring af den hvis interesser kan være til hinder for, at begæringen imødekommes, eller forelæggelse for anden myndighed.

Endvidere vil også hensynet til en forsvarlig og hurtig behandling af andre sager, der i øvrigt er under ekspedition hos den pågældende forvaltningsmyndighed, kunne medføre, at en begæring om aktindsigt ikke kan imødekommes straks ved fremsætteisen.

Hvis der er fremsat begæring om aktindsigt af en part i den pågældende sag, må sagens afgørelse i almindelighed udsættes, indtil der er givet den pågældende adgang til at gøre sig bekendt med sagens dokumenter, jfr. lovens § 11.

Gennemsyn eller afskrift.

24. Efter § 8, stk. 2, er det overladt til vedkommende myndighed at afgøre, om den, der fremsætter begæring om aktindsigt, skal gøres bekendt med dokumenterne ved, at der gives ham adgang til at gennemse dem på stedet, eller ved, at der gives ham en afskrift eller fotokopi af dem. Det er dog forudsat, at begæringer om at få afskrift af en sags dokumenter i almindelighed imødekommes, medmindre særlige forhold, herunder antallet af dokumenter, taler derimod.

For parter i en forvaltningssag gælder efter lovens § 10, stk. 4, en særregel, idet en sags parter har krav på efter begæring at få udleveret afskrift eller fotokopi af sagens dokumenter, såfremt det har betydning for den pågældendes mulighed for at varetage sine interesser.

25. Af hensyn til personer, der bor langt fra centrale myndigheders ekspeditionskontorer, og som derfor vil kunne have vanskeligt ved at udnytte adgangen til at gennemse en sags dokumenter på stedet, vil det være hensigtsmæssigt at åbne mulighed for, at begæringer om aktindsigt kan imødekommes ved, at dokumenterne fremsendes til gennemsyn på en lokal myndigheds kontor. Hvor en sådan fremgangsmåde benyttes, vil anmodning om afskrift eller fotokopi af dokumenterne kunne fremsættes over for den lokale myndighed, således at denne enten fremsender anmodningen herom til den centrale myndighed samtidig med dokumenternes tilbagesendelse, jfr. herved ovenfor under pkt. 15, eller eventuelt selv udleverer de ønskede kopier.

Under administrationen af partsoffentlighedsloven har man på visse forvaltningsområder fulgt den praksis, at aktindsigten, hvis parten er repræsenteret af en advokat, gennemføres på den måde, at advokaten får tilsendt akterne til gennemsyn, således at der fastsættes en kort frist for akternes tilbagesendelse.

26. Om betaling for afskrifter og fotokopier gælder reglerne i justitsministeriets bekendtgørelse nr. 453 af 10. november 1970, der er optaget som bilag 2 til vejledningen.

Bestemmelserne i § 48, stk. 3, nr. 2, i lov nr. 206 af 21. maj 1969 om retsafgifter finder ikke anvendelse på afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til offentlighedsloven, og som efter den nævnte bekendtgørelse skal udleveres uden betaling.

Afgørelse af spørgsmål om aktindsigt.

27. Efter lovens § 8, stk. 1, afgøres spørgsmålet om meddelelse af oplysninger af den myndighed, som i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag, medmindre andet fastsættes af vedkommende minister. I tvivlstilfælde, hvor en anden myndigheds interesser kan være til hinder for, at en begæring om aktindsigt imødekommes, vil det i almindelighed være naturligt at indhente en udtalelse fra denne myndighed, før der træffes afgørelse om aktindsigtsspørgsmålet.

Spørgsmålet om, på hvilket trin inden for en myndighed en afgørelse om aktindsigt skal træffes, må bero på den interne kompetencefordeling, der i praksis følges inden for den enkelte myndighed. I praksis vil spørgsmål om meddelelse af aktindsigt formentlig i almindelighed kunne afgøres af den person, der i øvrigt forestår behandlingen af den pågældende sag.

Klagemuligheder.

28. Kan afgørelsen i den sag, hvis dokumenter den pågældende har anmodet om at blive gjort bekendt med, påklages til overordnet forvaltningsmyndighed, vil også den underordnede myndigheds afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kunne påklages til denne myndighed.

Vedkommende minister kan dog efter lovens § 8, stk. 1, fastsætte særlige regler om, i hvilket omfang og til hvilken myndighed sådanne afgørelser kan påklages. Det forudsættes, at spørgsmålet om udfærdigelse af sådanne regler forinden gøres til genstand for forhandling med justitsministeriet.

29. Uanset om afgørelser om aktindsigt kan påklages til vedkommende minister, vil de enkelte ministerier i overensstemmelse med almindelige regler kunne fremkomme med uforbindende udtalelser om lovens anvendelse.

Endvidere er justitsministeriet indstillet på i lighed med, hvad der har været praksis i forbindelse med partsoffentlighedsloven, at afgive vejledende udtalelser om offentlighedslovens fortolkning over for andre forvaltningsmyndigheder. Sager herom bør forelægges gennem vedkommende ministerium.

30. En forvaltningsmyndigheds afgørelse om aktindsigt vil endvidere kunne indbringes for domstolene eller for folketingets ombudsmand i overensstemmelse med de almindelige regler, der gælder herom.

II. Særlige regler for parterne i en sag.

31. Partsoffentlighedslovens bestemmelser sikrede en part i en forvaltningssag ret ikke blot til aktindsigt, men også til at forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil han har afgivet en udtalelse om sagen.

Som nævnt ovenfor under pkt. 5 gælder bestemmelserne i offentlighedslovens kapitel 1 også for dem, der er parter i den pågældende sag. Disse bestemmelser angår imidlertid alene spørgsmålet om adgang til aktindsigt, og denne adgang er på visse punkter mindre vidtgående end efter de hidtil gældende regler i partsoffentlighedsloven.

I offentlighedslovens kapitel 2 er derfor optaget de af partsoffentlighedslovens regler, der ikke allerede indeholdes i kapitel 1. De hidtil gældende regler om parters adgang til aktindsigt i deres egen sag og til at fremkomme med en udtalelse om sagen er således opretholdt med enkelte afvigelser, der fremhæves nedenfor.

Adgang til aktindsigt.

32. Særreglerne om parters adgang til aktindsigt indeholdes i lovens §§ 10 og 11. Disse bestemmelser indeholder følgende afvigelser fra reglerne i lovens kapitel 1:

a. Efter § 10, stk. 1, har parterne i en forvaltningssag adgang til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter uanset bestemmelserne i § 2; en begæring om aktindsigt vil dog kunne afslås, hvis partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige eller private interesser. Dette svarer til, hvad der gjaldt efter partsoffentlighedslovens § 2, stk. 1.
b. Efter § 10, stk. 2, kan den, der ansøger eller har ansøgt om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, uanset bestemmelsen i § 6, stk. 1, forlange at blive gjort bekendt med de dokumenter m. v., der vedrører hans forhold. Denne bestemmelse går videre, end hvad der gjaldt efter partsoffentlighedsloven, jfr. denne lovs § 11.

c. Efter § 10, stk. 3, begrænser bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, ikke i noget tilfælde pligten til at meddele oplysninger til en sags parter, se derimod lovens § 7. Dette svarer til, hvad der gjaldt efter partsoffentlighedslovens § 3.
d. Efter § 10, stk. 4, har en part krav på aktindsigt i form af afskrift eller fotokopi, såfremt det har betydning for hans mulighed for at varetage sine interesser, Dette svarer **til,** hvad der gjaldt efter partsoffentlighedslovens § 7, stk. 2.
e. Efter § 11 skal afgørelsen af en sag udsættes, hvis en part i den pågældende sag har fremsat begæring om aktindsigt, indtil der er givet ham adgang til at gøre sig bekendt med sagens dokumenter. Dette svarer til, hvad der gjaldt efter partsoffentlighedslovens § 8.

33. De særregler, der er nævnt ovenfor under pkt. 32, sammenholdt med bestemmelserne i lovens kapitel 1, indebærer, at de hidtil gældende regler i partsoffentlighedsloven om parters adgang til at blive gjort bekendt med dokumenterne i deres egen sag, må anses for opretholdt med den udvidelse der følger af bestemmelsen i § 10, stk. 2, se herom ovenfor under pkt. 32, litra b.

Det kan dog nævnes, at bestemmelsen i lovens § 5, der også gør indskrænkning i parters adgang til aktindsigt, er noget mere omfattende end den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 6, idet denne kun indeholdt bestemmelser svarende til offentlighedslovens § 5, nr. 3, 4, 5 og 7. Den heri liggende udvidelse af undtagelserne fra partsoffentlighedsprincippet vil dog efter de nye undtagelsers karakter næppe være af nævneværdig betydning i praksis. Det samme gælder bestemmelsen i § 6, stk. 2.

Partsoffentlighedsloven § 12, stk. 4, 2. pkt., opretholdt bestemmelserne i § 3 i lov nr. 175 af 18. maj 1937 om indfødsrets meddelelse og § 20 i lov om udlændinges adgang til landet, jfr. lovbekendtgørelse nr. 20 af 7. februar 1961. Offentlighedslovens § 13, stk. 4, 2. pkt., indebærer, at disse bestemmelser ikke kan anses for opretholdt i forhold til parterne i sådanne sager. Bestemmelsen i § 20 i loven om udlændinges adgang til landet er i øvrigt nu ophævet ved lov nr. 203 af 27. maj 1970.

Adgang til at fremkomme med udtalelser om sagen.

34. Bestemmelserne i lovens § 12 om partens adgang til at forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil han har afgivet en udtalelse om sagen, svarer til, hvad der gjaldt efter partsoffentlighedslovens § 10. Efter formuleringen af lovens § 6, stk. 1, er denne adgang imidlertid udvidet til også at gælde i sager inden for strafferetsplejen og sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste.

35. I praksis er det ret ofte forekommet, at en part på et tidligt stadium af sagens behandling, undertiden i selve ansøgningen, under henvisning til partsoffentlighedslovens § 10 har fremsat krav om, at sagen ikke afgøres, før han har haft lejlighed til at gøre sig bekendt med de dokumenter, der tilvejebringes i forbindelse med sagens behandling, og til at fremsætte sine bemærkninger hertil. Efter justitsministeriets opfattelse indebærer bestemmelsen i § 12, stk. 1, at sådanne begæringer må imødekommes med det forbehold, der følger af bestemmelserne i § 12, stk. 3, jfr. § 11, stk. 2; myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelse af den nævnte udtalelse, jfr. § 12, stk. 2.

III. Overgangsbestemmelser.

36. Efter § 13, stk. 2, kommer loven ikke til anvendelse på dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse før lovens ikrafttræden. Som nævnt ovenfor under pkt. 6 er loven dog i almindelighed ikke til hinder for, at vedkommende myndighed efter eget skøn giver adgang til aktindsigt, også for så vidt angør sådanne dokumenter.

Om parters adgang til aktindsigt gælder for så vidt angår dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse i tiden mellem den 1. oktober 1964 og den 31. december 1970, reglerne i lov

om partsoffentlighed i forvaltningen, jfr. offentlighedslovens § 13, stk. 3, 2. pkt., sammenholdt med partsoffentlighedslovens § 12, stk. 2. For så vidt angår ældre dokumenter gælder reglerne i lov af 2. februar 1866 om erklæringers meddelse til ansøgere og klagere.

37. Efter lovens § 13, stk. 4, opretholdes hidtil gældende bestemmelser i andre love om offentlighedens adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter hos den offentlige forvaltning. Dette gælder, uanset om disse bestemmelser hjemler en snævrere eller en videregående adgang til aktindsigt end offentlighedslovens almindelige regler.

Specielle bestemmelser i andre love om parters adgang til aktindsigt og til at fremkomme med udtalelser om sagen er som altovervejende hovedregel kun opretholdt, for så vidt de hjemler en videregående ret for parterne end offentlighedslovens almindelige regler, jfr. nærmere offentlighedslovens § 13, stk. 4, 2. pkt. Se i øvrigt herved ovenfor under pkt. 33, sidste afsnit.

Finansministeriets bekendtgørelse nr. 159 af 25. marts 1974 om indkøbsaftalers undtagelse fra aktindsigt i medfør af lov om offentlighed i forvaltningen.

I henhold til § 2, stk. 4, i lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen fastsættes:

Bestemmelsen i § 1 i lov om offentlighed i forvaltningen, hvorefter enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning, kommer ikke til anvendelse på dokumenter, der vedrører indkøbsaftaler, der er eller agtes indgået af statslige myndigheder.

Arbejdsministeriets bekendtgørelse nr. 73 af 4. marts 1977 om undtagelse fra aktindsigt i medfør af lov om offentlighed i forvaltningen af oplysninger afgivet i henhold til lovgivningen om varsling i forbindelse med afskedigelser af større omfang samt af oplysninger afgivet som led i arbejdsmarkedsundersøgelser.

I henhold til § 2, stk. 4, i lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen fastsættes:

Bestemmelsen i § 1 i lov om offentlighed i forvaltningen, hvorefter enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning, kommer ikke til anvendelse på dokumenter i sager om varsling i forbindelse med afskedigelser af større omfang i henhold til reglerne herom i lov nr. 38 af 26. januar 1977 om ændring af lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring m.v.

Bestemmelsen kommer heller ikke til anvendelse på dokumenter, der som led i arbejdsmarkedsundersøgelser tilgår arbejdsmarkedsnævn og arbejdsformidlingskontorer eller disses overordnede organer, såfremt dokumenterne indeholder oplysninger om en virksomheds drifts- eller forretningsforhold, herunder oplysninger vedrørende påtænkte personaleindskrænkninger eller -udvidelser, som ligger uden for den ovenfor omtalte varslrngslovgivning.

Finansministeriets bekendtgørelse nr. 398 af 23. juli 1974 om påklage af lignings- og vurderingsmyndighedernes afgørelser i henhold til offentlighedsloven.

I medfør af § 8, stk. 1, i lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen fastsættes:

§ 1. Afgørelser i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen, der træffes af ligningsrådet, et amtsskatteråd, et skatteråd eller et skyldråd, påklages til finansministeren, uanset at afgørelsen er truffet i forbindelse med en sag, der kan indbringes for landsskatteretten i henhold til lov om oprettelse af en landsskatteret og om tilsynet med skatteligningen m.v.

§ 2. Bekendtgørelsen har virkning for klager, der indgives efter den 1. august 1974.

Socialministeriets bekendtgørelse nr. 176 af 29. april 1977 om kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt i udbygningsplanlægningen i henhold til offentlighedsloven.

I medfør af § 8, stk. 1, i lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen fastsættes:

§ 1. Afgørelse i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen om adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter i sager om udarbejdelse af udbygningsplaner som nævnt i lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender, jfr. lovbekendtgørelse nr. 392 af 22. juli 1975, kan træffes såvel af kommunalbestyrelsen som af amtsrådet eller socialministeren, for så vidt angår de dokumenter, der danner eller har dannet grundlag for de pågældende myndigheders behandling af sagen.

Stk. 2. En kommunalbestyrelses eller et amtsråds afslag på en begæring om aktindsigt kan påklages til socialstyrelsen.

§ 2. Bekendtgørelsen har virkning for aktindsigtsanmodninger, der indgives efter 1. april 1977.

Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 453 af 10. november 1970 om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen.

I henhold til § 8, stk. 3, i lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen fastsættes:

§ 1. Som betaling for afskrifter og fotokopier af dokumenter, der udleveres efter begæring i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen, opkræver vedkommende myndighed 10 kr. for første påbegyndte side og 5 kr. for hver påbegyndt følgende side, jfr. dog § 2.

§ 2. Der opkræves ikke betaling, for det første eksemplar af en afskrift eller fotokopi af et dokument, der udleveres til en part i den pågældende sag. Det samme gælder, hvor vedkommende myndighed i henhold til lovens § 8, stk. 2, har truffet bestemmelse om, at en begæring om aktindsigt ikke kan imødekommes ved, at der gives den pågældende adgang til at gennemse dokumenterne på stedet, men kun ved, at der gives ham en afskrift eller fotokopi af dem.

Lov om offentlighet i forvaltningen av 19. juni 1970 nr. 69.

§ 1. Denne lov gjelder for all forvaltningsvirksomhet hvor et offentlig organ handler på vegne av stat eller kommune, bortsett fra forretningsvirksomhet.

§ 2. Forvaltningens saksdokumenter er offentlige for så vidt det ikke er gjort unntak i eller i medhold av lov.

Enhver kan hos vedkommende offentlige organ kreve å få gjøre seg kjent med innholdet av et offentlig saksdokument i en bestemt sak.'

§ 3. Forvaltningens saksdokumenter er dokumenter som er utferdiget av et offentlig organ, og dokumenter som er kommet inn til eller lagt fram for et slikt organ.

Et dokument regnes som utferdiget når det er avsendt, eller om dette ikke skjer, når saken er ferdigbehandlet av det offentlige organ.

§ 4. Vedkommende offentlige organ kan bestemme at det i en bestemt sak først skal gjelde offentlighet fra et senere tidspunkt i saksforberedelsen enn hva som følger av § 3, såfremt de da foreliggende dokumenter antas å gi et åpenbart misvisende bilde av saken og offentlighet kan skade samfunnsmessige eller private interesser.

Kongen kan forøvrig gi forskrifter om at det for visse arter saker eller dokumenter eller i bestemte forvaltningsgrener skal gjelde offentlighet fra et senere tidspunkt enn hva som følger av § 3.

§ 5. Unntatt fra offentlighet er:

1. Forslag, utkast, betenkninger og andre liknende arbeidsdokumenter, utredninger eller rapporter som det offentlige organ selv utarbeider eller uten lovbestemt plikt innhenter til bruk for sin interne behandling av en sak.

2. Statsrådets protokoller.

3. Dokumenter undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov.

§ 6. Unntatt fra offentlighet er videre:

1. Dokumenter som inneholder opplysning om noe som er av betydning for rikets sikkerhet, forholdet til fremmede makter, internasjonale organisasjoner eller landets forsvar.

2. Dokumenter hvor unntak er påkrevet

a) av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av statens eller kommunenes økonomi-, lønns- og personalforvaltning,

b) fordi offentlighet ville motvirke offentlige kontroll- og reguleringstiltak eller andre nødvendige pålegg eller forbud, eller medføre fare for at de ikke kan gjennomføres.

3. Dokumenter som angår eller berører den enkeltes personlige forhold av enhver art, med mindre vedkommende samtykker i at slike dokumenter gjøres kjent.

4. Dokumenter som inneholder opplysninger om tekniske innretninger og framgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.

5. Dokumenter i saker angående ansettelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste. Unntaket gjelder ikke søkerliste.

6. Anmeldelser, rapporter og andre dokumenter i anledning av overtredelse av gjeldende lovgivning.

7. Besvarelser til eksamener og lignende prøver, samt innleverte utkast til konkurranser o. 1.

8. Dokumenter utarbeidet i forbindelse med de årlige statsbudsjetter og langtidsbudsjetter.

Når et saksdokument er unntatt fra offentlighet, kan hele saken unntas fra

offentlighet dersom de øvrige saksdokumenter ville gi et åpenbart misvisende bilde av saken og offentlighet kan skade samfunnsmessige eller private interesser.

§ 7. Kongen kan treffe avgjørelse om at dokument som går inn under § 6, skal være offentlig når det på grunn av den forløpne tid eller av andre årsaker er åpenbart at de hensyn som har begrunnet unntak fra offentlighet, ikke lenger er til stede.

Er sakens dokumenter innlevert til offentlig arkiv, treffes avgjørelsen av dettes sjef.

§ 8. Det offentlige organ bestemmer ut fra hensynet til en forsvarlig saksbehandling hvordan dokument skal gjøres kjent for den som har begjært det, og skal så langt råd er, på anmodning gi avskrift eller utskrift av dokument. Forvaltningslovens § 20 tredje 1edd gjelder tilsvarende.

§ 9. Avslår det offentlige organ en begjæring satt fram i medhold av § 2 annet ledd, ska! det vise til den bestemmelse som er grunnlag for avslaget.

Avslaget kan av den som har satt fram begjæringen, påklages til det organ som er nærmest overordnet det offentlige organ som har truffet vedtaket. Er avslaget truffet av kommunalt organ opprettet i medhold av !ov av 12. november 1954 om styret i herreds- og bykommunene eller av 16. juni 1961 om fylkeskommuner, avgjøres klagen av fylkesmannen.

Kongen kan gi bestemmelser om hvilke myndigheder som på de forskjellige sakområder skal kunne treffe avgjørelser etter denne paragraf.

For øvrig gjelder regiene i forvaltningsloven kap. VI om klage så langt de passer.

§ 10. Gjelder begjæring etter § 2 annet 1edd innholdet av dokument som etter § 6 nr. 3 ikke er offentlig uten samtykke av den som dokumentet angår, skal begæringen forelegges vedkommende til uttalelse med en passende frist. Svarer han ikke, regnes dette som nektelse av samtykke.

§ 11. Kongen kan gi nærmere forskrifter om gjennomføring av loven, herunder regler om hvilke sakområder eller dokumenter som i henhold til bestemmelsene i §§ 5 og 6 skal være unntatt fra offentlighet og om hva som i tvilstilfelle skal regnes for forvaltningsvirksomhet, offentlig organ og forretningsvirksomhet i forhold til denne lov.

På områder hvor det overveiende antall dokumenter vil være unntatt fra offentlighet etter regiene i §§ 5 0g 6, kan Kongen gi forskrifter om at alle dokumenter av vedkommende art, i vedkommende slag saker eller i vedkommende forvaltningsgren skal være unntatt fra offentlighet.

§ 12. Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Han kan bestemme at loven skal tre i kraft etter hvert på nærmere angitte forvaltningsområder.

§ 13. Loven får ikke anvendelse på dokumenter som er opprettet eller utferdiget av eller som er innkommet til eller lagt fram for et offentlig organ før lovens ikrafttredelse.

Tryckfrihetsförordningen.

(Kundgjord genom KK 1949 nr 105; senast omtryckt i SFS 1976 nr 955.).

(Här intagna delar av förordningen återges i nu gällande lydelse utan angivande av data för ändringar som skett före år 1976.).

2 KAP. Om allmänna handlingars offentlighet.

(Kap. har denna lydelse enl. Lag 1976 nr 954, som trätt i kraft 1 jan. 1978. Ang. övergångsbestämmelse se SFS.).

1 §. Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt at taga del av allmänna handlingar.

2 §. Rätten att taga del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden,
7. intresset att bevara djur- eller växtart.

Begränsning av rätten att taga del av allmänna handlingar skall angivas noga i bestämmelse i en särskild lag eller, om så i visst fall befinnes lämpligare, i annan lag vartill den. särskilda lagen hänvisar. Efter bemyndigande i sådan bestämmelse får dock regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet.

Utan hinder av andra stycket får i bestämmelse som där avses riksdagen eller regeringen tilläggas befogenhet att efter omständigheterna medgiva att viss handling lämnas ut.

3 §. Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Upptagning som avses i första stycket anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Detta gäller dock ej upptagning som ingår i personregister, om myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilt beslut, som grundar sig på lag, saknar befogenhet att göra överföringen. Med personregister förstås register, förteckning eller andra anteckningar som innehålla uppgift som avser enskild person och som kan hänföras till denne.

4 §. Brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och ej är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning.

5 §. Med myndighet likställas i detta kapitel riksdagen, allmänt kyrkomöte och beslutande kommunal församling.

6 §. Handling anses inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare til handa. I fråga om upptagning som avses i 3 § första stycket gäller i stället att den anses inkommen till myndighet när annan har gjort den

tilgänglig för myndigheten på sätt som angives i 3 § andra stycket.

Tävlingsskrift, anbud eller annan sådan handling som enligt tillkännagivande skal avlämnas i förseglat omslag anses ej inkommen före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet.

Åtgärd som någon vidtager endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring av handling, som myndighet har tillhandahållit, skal ej anses leda till att handling är inkommen til den myndigheten.

7 §. Handling anses upprättad hos myndighet, när den har expedierats. Handling som ej har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen ej hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

I stället för vad som föreskrives i första stycket gäller att handling anses upprättad,

1. diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som föres fortlöpande, när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing,

2. dom och annat beslut, som enligt vad därom är föreskrivet skall avkunnas eller expedieras, samt protokoll och annan handling i vad den hänför sig till sådant beslutet, när beslutet har avkunnats eller expedierats,

3. annat myndighets protokoll och därmed jämförliga anteckningar, när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts, dock ej protokoll hos riksdagens eller allmänt kyrkomötes utskott, riksdagens eller kommuns revisorer eller statliga kommittéer eller hos kommunal myndighet i ärende som denna endast bereder till avgörande.

8 §. Har organ som ingår i eller är knutet till ett verk eller liknande myndighetsorganisation överlämnat handling till annat organ inom samma myndighetsorganisation eller framställt handling för sådant överlämnande, skall handlingen ej anses som därigenom inkommen eller upprättad i annat fall än då organen uppträda som självständiga i förhållande i varandra.

9 §. Hos myndighet tillkommen minnesanteckning som ej har expedierats skall ej heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten, om den icke tages om hand för arkivering. Med minnesanteckning förstås promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendes föredragning eller beredning, dock ej till den del den har tillfört ärendet sakuppgift.

Utkast eller koncept till myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling som ej har expedierats anses ej som allmän handling, såvida den icke tages om hand för arkivering.

10 §. Handling som förvaras hos myndighet endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning anses ej som allmän handling hos den myndigheten.

11 §. Som allmän handling anses ej

1. brev, telegram eller annan sådan handling som har inlämnats till eller upprättats hos myndighet endast för befordran av meddelande,

2. meddelande eller annan handling som har inlämnats till eller upprättats hos myndighet endast för offentliggörande i periodisk skrift som utgives genom myndigheten,

3. tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling som ingår i bibliotek eller som från enskild har tillförts allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som eljest ha överlämnats till myndighet uteslutande för ändamål som nu angivits,

4. upptagning av innehållet i handling som avses i 3, om upptagningen förvaras hos myndighet där den ursprungliga handlingen ej skulle vara att anse som allmän.

12 §. Allmän handling som får lämnas ut skall på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift till-

handahållas den, som önskar taga del därav, så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Handling får även skrivas av, avbildas eller tagas i anspråk för ljudöverföring. Kan handling ej tillhandahållas utan att sådan del därav som icke får lämnas ut röjes, skall den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.

Myndighet är icke skyldig att tillhandahålla handling på stället, om betydande hinder möter. I fråga om upptagning som avses i 3 § första stycket föreligger ej heller sådan skyldighet, om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan taga del av upptagningen hos närbelägen myndighet.

13 §. Den som önskar taga del av allmän handling har även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. Myndighet är dock ej skyldig att lämna ut upptagning för automatisk databehandling i annan form än utskrift. Ej heller föreligger skyldighet att framställa kopia av karta, ritning, bild eller annan i 3 § första stycket avsedd upptagning än som nyss har angivits, om svårighet möter och handlingen kan tillhandahållas på stället.

14 §. Begäran att få taga del av allmän handling göres hos myndighet som förvarar handlingen.

Begäran prövas av myndighet som angives i första stycket. Om särskilda skäl föranleda det, får dock i bestämmelse som avses i 2 § andra stycket föreskrivas att prövningen ved tillämpningen av bestämmelsen skall ankomma på annan myndighet. I fråga om handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet kan även genom förordning föreskrivas att endast viss myndighet får pröva frågan om utlämnande. I de nu nämnda fallen skall begäran om utlämnande genast hänskjutas till behörig myndighet.

15 §. Om annan än riksdagen eller regeringen avslår begäran att få taga del av handling eller lämnar ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller eljest förfoga över den, får sökanden föra talan mot beslutet. Talan mot beslut av statsråd skal föras hos regeringen och talan mot beslut av annan myndighet hos domstol.

I den i 2 § omnämnda lagen skall närmare angivas hur talan mot beslut som avses i första stycket skall föras. Sådan talan skall alltid prövas skyndsamt.

Angående rätt att föra talan mot beslut av myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.

16 §. Anteckning om hinder att lämna ut allmän handling får göras endast på handling som omfattas av bestämmelse som avses i 2 § andra stycket. Härvid skall tillämplig bestämmelse angivas.

Udvalgets høringsskrivelse og de modtagne besvarelser.

Udvalgets høringsskrivelse af 10. juni 1975.

Den 27. februar 1973 nedsatte justitsministeriet et udvalg med den opgave at overveje eventuelle ændringer af offentlighedslovens bestemmelser om offentlighedens og parters adgang til aktindsigt. Justitsministeriet forudsatte herved, at bl. a. følgende spørgsmål blev gjort til genstand for overvejelse i udvalget:

1) Spørgsmålet om en videreførelse af offentlighedsordningen efter svensk mønster (lovens § 1, stk. 2, smh. med § 3, nr. 2).

2) Eventuel revision af bestemmelsen i § 5, nr. 5, der indeholder den særligt udformede beskrivelse af undtagelsen for internt arbejdsmateriale inden for kommunalforvaltningen.

3) Spørgsmålet om, hvorvidt der bør tilvejebringes hjemmel for adgang til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen uden for det område, der er reguleret ved retsplejeloven (lovens § 6, stk. 1).

4) Problemerne i forbindelse med adgang til aktindsigt i sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste (lovens § 6, stk. 1).

5) Spørgsmålet om ophævelse af bestemmelsen i § 7 om specielle tavshedspligtsforskrifters betydning.

6) Problemerne i forbindelse med adgang til aktindsigt i hospitalsjournaler m. v.

Med udgangspunkt i nogle konkrete sager, som har været indbragt for folketingets ombudsmand, har justitsministeriet senere anmodet udvalget om at inddrage visse yderliger spørgsmål i sine overvejelser.

Udvalget er bemyndiget til at tilkalde særligt sagkyndige eller andre til at deltage i drøftelser i udvalget, eventuelt således, at der nedsættes arbejdsgrupper til behandling af specielle spørgsmål. Udvalget har i overensstemmelse hermed nedsat fire arbejdsgrupper til overvejelse af de ovenfor under pkt. 2), 3), 4) og 6) omtalte spørgsmål.

Til brug for udvalgets overvejelser skal man anmode .... om at fremkomme med en udtalelse om ministeriets erfaringer med hensyn til anvendelsen i praksis af lovens bestemmelser, herunder også af de særlige regler i lovens kapitel 2 for parterne i en forvaltningssag.

Man skal således anmode om at blive gjort bekendt med ministeriets almindelige indtryk af lovens praktiske betydning, herunder også for den informationsvirksomhed, der ikke direkte reguleres af loven, jfr. herved justitsministeriets vejledning nr. 279 af 10. november 1970 under pkt. 6 og 7. For så vidt ministeriet allerede måtte være i besiddelse af statistiske oplysninger om lovens anvendelse i praksis inden for ministeriets sagsområde, skal man anmode om at få disse oplysninger stillet til rådighed.

Man skal endvidere anmode om at blive gjort bekendt med, om administrationen af loven har givet anledning til praktiske vanskeligheder, omlægning af administrative rutiner eller lignende, samt med eventuelle generelle retningslinier eller instrukser og principielle afgørelser i henhold til loven, bortset fra sager, der har været forelagt for justitsministeriet til udtalelse, eller som har givet anledning til trykte retsafgørelser eller ombudsmandsudtalelser.

Udvalget vil endelig sætte pris på at modtage sådanne forslag til ændring eller supplering af de gældende bestemmelser i loven, som ministeriets hidtidige erfaringer måtte give anledning til.

Arbejdsministeriets skrivelse af 5. september 1975:

» ... skal man oplyse følgende:

I departementet har man i de forløbne år kun i nogle ganske få tilfælde modtaget henvendelse om at blive gjort bekendt med en sags dokumenter, hvilket gælder både for så vidt angår parter og for så vidt angår den almindelige offentlighed. Man har imidlertid praktiseret en udstrakt informationsvirksomhed som nævnt i justitsministeriets vejledning af 10. november 1970, pkt. 6 og 7, hvilket man også gjorde før offentlighedslovens ikrafttræden, ligesom man i tiden forud for partsoffentlighedsloven normalt efterkom en parts begæring om adgang til at blive gjort bekendt med en sags dokumenter.

Offentlighedsloven har således ikke haft større praktisk betydning for departementets vedkommende.

Man skal dog henlede opmærksomheden på de undertiden vanskelige arbejdsforhold, loven kan føre med sig med dens snævre definition af internt arbejdsmateriale inden for statsadministrationen, jfr. § 5, nr. 2–4, i modsætning til den kommunale administration, jfr. § 5, nr. 5, som betyder, at det tætte samarbejde med arbejdsdirektoratet og direktoratet for arbejdstilsynet sagligt og politisk hæmmes. Som eksempel kan nævnes, at ministeriet efter offentlighedsloven ikke længere kan få fuldt referat fra landsarbejdsnævnet, fordi referatet derved bliver tilgængeligt for offentligheden. Man kan også nævne, at udveksling mellem departement og styrelser af foreløbige synspunkter og udkast foregår mindre frit end ønskeligt, fordi man må regne med, at offentlighedsprincippet kan anvendes.

Arbejdsdepartementets vejledning af 8. februar 1971 for behandling af henvendelser i medfør af offentlighedsloven vedlægges.

For så vidt angår arbejdsdirektoratet, direktoratet for arbejdstilsynet og sekretariatet for arbejdsmarkedsuddannelserne gælder stort set det samme som for departementet.

Specielt vedrørende arbejdsdirektoratet skal oplyses følgende:

Arbejdsministeriet har den 14. maj 1971 truffet en principiel afgørelse, hvorefter en arbejdssøgende ved et formidlingskontor er omfattet af udtrykket i partsoffentlighedslovens § 1, nu offentlighedslovens § 10, »... ansøgere, klagere og andre parter i en sag, der behandles i ... den offentlige forvaltning.«

Man skal endvidere anføre, at den i arbejdsløshedslovens § 22 fastsatte bestemmelse om, at et arbejdsformidlingskontor ikke må give uvedkommende adgang til at gøre sig bekendt med de for kontoret foreliggende oplysninger om tilmeldte arbejdssøgende, har fundet anvendelse i en sag, i hvilken man beskyttede en arbejdssøgendes adresse, men i øvrigt meddelte aktindsigt.

Med hensyn til spørgsmålet om omlægning af en hidtil fulgt fremgangsmåde skal man oplyse, at direktoratet ved arbejdet med udkast til nyt personalereglement for arbejdsformidlingen med baggrund i en begæring om aktindsigt fra en ansøger til en stilling som erhvervsvejleder - hvilke stillinger besættes af direktoratet efter indstilling fra vedkommende formidlingskontor - har foreslået indsat bestemmelse i reglementet om, at en ansøger til en stilling, der besættes af direktoratet efter indstilling fra vedkommende formidlingskontor, samtidig med som hidtil at modtage meddelelse om, at indstilling er afgivet til direktoratet, yderligere skal have underretning om, hvorvidt han er blandt de indstillede.

Der er ikke i anledning af udvalgets høring rettet forespørgsel til de enkelte arbejdsformidlingskontorer, men det er arbejdsdirektoratets indtryk, at formeile begæringer om aktindsigt kun er forekommet i meget få tilfælde.

Arbejdsdirektoratets interne kontormeddelelse nr. 158/1971, AF-cirkulærer nr. 33/71, 183/71 og 210/71 samt AK-cirkulære nr. 67/71, der alle vedrører offentlighedsloven, vedlægges.

Specielt vedrørende direktoratet for arbejdstilsynet skal oplyses følgende:

Henvendelser fra forsikringsselskaber, der ønsker kopier af indberetninger om arbejdsulykker fra tilsynskredsene til direktoratet, forekommer skønsmæssigt i

100–150 tilfælde årligt. Advokater for virksomheder eller tilskadekomne ved arbejdsulykker samt de tilskadekomne selv og deres fagforeninger henvender sig oftest til tilsynskredsene; om antallet af henvendelser kan intet konkret oplyses. Tilsynskredsenes subjektive indtryk er dog, at henvendelserne er ret talrige.

De problemer, arbejdstilsynet har haft i forbindelse med offentlighedsloven, har væsentligst været koncentreret omkring sager under strafferetsplejen. Særlig 2 forhold gør sig gældende:

For det første anses arbejdstilsynets sager først som omfattet af lovens § 6, stk. 1, når direktoratet indstiller tiltale til anklagemyndigheden, men inden dette sker, er sagerne normalt blevet fuldt oplyst af tilsynskredsene, og af disse sendt til direktoratet. I tiden, mens de behandles her, er sagens akter således undergivet hovedreglen i lovens § 1, og da sagerne som nævnt overvejende kun har aktuel interesse, vil henvendelser om aktindsigt væsentligst forekomme på dette stadium.

For det andet er det ved en principiel sag (justitsministeriets sag, 6. kt. j.nr. 1972-2042-299) resolveret, at undtagelsesbestemmelsen i § 6, stk. 1, ikke er anvendelig, for så vidt angår akter, der bedømmes som værende uden betydning for straffesagen, og som derfor ikke sendes til anklagemyndigheden i forbindelse med tiltaleindstillingen.

Det er imidlertid stort set aldrig på grund af manglende relevans for straffesagen, at sagsakter ikke medsendes, men fordi sagsfremstillingen i dem må suppleres eller ændres væsentligt, eller fordi de samme oplysninger indeholdes bedre fremstillet i andre akter.

På denne baggrund har direktoratet været i nogen fortolkningstvivl, der dog som regel er blevet løst i det enkelte tilfælde ved en drøftelse med den pågældende politimester, der er adressat for tiltaleindstillingen.

Det er i øvrigt direktoratets erfaring, at fuldstændig oplysning i sådanne sager tjener alle interesser bedst, og man har ikke modtaget klager fra parterne i straffesager over, at aktindsigt var givet i for vidt omfang.

Efter direktoratet for arbejdstilsynets erfaring kunne § 6, stk. 1, således uden skade ændres, så der i et vist omfang bliver adgang til aktindsigt i straffesager.

Såvel direktoratet som ministeriet er imidlertid betænkelige ved overvejelserne om ophævelse af offentlighedslovens § 7 om specielle tavshedspligtforskrifter som f. eks. § 53, stk. 3, i lov om almindelig arbejderbeskyttelse, jfr. folketingets ombudsmands skrivelse af 7. november 1974 til Politiken i sagen om støj på byggerier (justitsministeriets j.nr. LA 1974-543-50).

Retningslinier vedrørende arbejdstilsynets tavshedspligt i henhold til lov om almindelig arbejderbeskyttelse § 53, stk. 3, samt rundskrivelser nr. 41/1964, 38/1970 og 7/1974, der alle har forbindelse med offentlighedsloven, vedlægges.«

Boligministeriets skrivelse af 21. august 1975:

» ... meddele følgende:

Indenfor boligministeriets område har offentlighedsloven fortrinvis været benyttet i sager om støtte til opførelse af almennyttigt boligbyggeri, om sanering og boligtilsyn, om bygningslovgivning og materialegodkendelser samt i enkelte sager om boligsikring og indenfor lejelovgivningen.

Administrationen af loven, herunder også de særlige regler i lovens kap. 2 for parterne i en forvaltningssag, har ikke givet anledning til praktiske vanskeligheder, omlægning af administrative rutiner og lignende. Boligministeriets 7. kontor, hvorunder bygningslovgivningen og materialegodkendelser hører, har dog som følge af offentlighedsloven måttet forlade den hidtil fulgte praksis ved høringer af statens kommitterede i byplansager, hvor man oversendte samtlige akter i en sag og korresponderede på sagens referatark.

Man kan endvidere oplyse, at ministeriets 7. kontor ved kontakt med kommuner er blevet bekendt med, at det i kommunernes tekniske forvaltninger har voldt vanskeligheder at afgøre, i hvilket omfang kommunerne er forpligtet til at

udlevere tegninger af huse m. v. til andre end sagens parter.

Vedrørende boligministeriets sager om støtte til almennyttigt boligbyggeri har det været overvejet at søge udstedt en undtagelsesbekendtgørelse i medfør af offentlighedslovens § 2, stk. 4, for at undgå aktindsigt fra byggefirmaer i konkurrenternes pristilbud m. v. (justitsministeriets j.nr. LA 1973-543-28). Disse overvejelser er resulteret i, at man ikke for tiden vil søge udstedt en undtagelsesbekendtgørelse bl. a. på baggrund af den administrative omlægning af støttesagsbehandlingen, som følger af den nye lov om boligbyggeri, som trådte i kraft den 1. april 1975 og som vil indebære, at akter kun i mindre omfang fremsendes til ministeriet.

Begæring om aktindsigt efter offentlighedsloven blev tidligere fremsat i et vist omfang i saneringssager, men efter vedtagelsen af de specielle offentlighedsbestemmelser i saneringsloven i 1973 (lovens § 9 a) har offentlighedsloven på dette område fået mindre betydning.

Boligministeriet har ikke udarbejdet statistik over lovens anvendelseshyppighed, men efter ministeriets vurdering fremsættes de fleste begæringer om aktindsigt af klagere eller ansøgere, medens henvendelser om aktindsigt fra personer, som ikke er parter i en sag, er sjældnere.

Boligministeriet giver hyppigt på forepørgsel fra såvel parterne i en sag, som fra pressen eller andre telefonisk orienteringer om sager, der er eller har været under behandling. Denne fremgangsmåde har efter ministeriets opfattelse ikke givet anledning til problemer, men har ofte haft en smidigere sagsbehandling som resultat.«

Finansministeriets skrivelse af 22. august 1975:

»... skal man meddele, at loven i praksis har vist sig at have yderst ringe betydning indenfor budgetdepartementets sagsområde. Siden lovens ikrafttræden har der således kun været ca. 10 henvendelser om aktindsigt i.h.t. offentlighedsloven.

Med hensyn til den informationsvirksomhed, der ikke direkte reguleres af loven, er det departementets opfattelse, at offentlighedsloven ikke har haft væsentlig indflydelse på omfanget heraf. Administrationen af loven er i øvrigt forløbet gnidningsfrit.

Vedlagte interne vejledning for departementet vedrørende offentlighed i forvaltningen blev udarbejdet i forbindelse med lovens ikrafttræden.«

Administrationsdepartementets skrivelse af 7. august 1975:

» ... skal man meddele, at loven kun i ganske få tilfælde formelt er blevet påberåbt overfor departementet. Ved adskillige lejligheder er der dog givet især pressemedarbejdere orientering om departementets virksomhed og om enkelte sager, uden at loven har været påberåbt, og uden at dokumenter er begæret udleveret til gennemsyn eller i kopi.

Loven har kun givet anledning til den ændring i departementets forretningsgang, at det i departementets interne regler er fastsat, hvilke oplysninger den enkelte sagsbehandler kan meddele pressen, og hvilke forespørgsler der skal henvises til vedkommende chef eller udvalgsformand.

I 1973 konstateredes det, at oplysninger om indholdet af statens indkøbsaftaler i flere tilfælde var kommet til uvedkommendes, f. eks. andre leverandørers, kundskab, formentlig ved, at medarbejdere i de styrelser og institutioner, der er tilsluttet de statslige indkøbsordninger, ikke havde overholdt deres tavshedspligt med hensyn til aftalernes indhold.

Da dette havde medført og fremover ville kunne medføre en økonomisk forringelse af det offentliges forretningsvirksomhed, blev samtlige ministerier og styrelser m.v. ved cirkulæreskrivelse nr.

60 af 25. marts 1974 anmodet om at indskærpe medarbejderne deres tavshedspligt med hensyn til indkøbsaftaler. Efter forhandling med justitsministeriet blev det samtidig i bekendtgørelse nr. 159 af samme dato fastsat, at bestemmelsen i § 1 i lov om offentlighed i forvaltningen ikke kommer til anvendelse på dokumenter, der vedrører indkøbsaftaler, der er eller agtes indgået af statslige myndigheder. Et eksemplar af cirkulæreskrivelsen og bekendtgørelsen vedlægges.

Administrationsdepartemenet skal henstille til udvalget at overveje hensigtsmæssigheden af, at den i bekendtgørelsen indeholdte bestemmelse optages i offentlighedsloven.«

Lønnings- og pensionsdepartementets skrivelse af 24. maj 1976:

» ... skal lønnings- og pensionsdepartementet indledningsvis bemærke, at der siden offentlighedslovens ikrafttræden er registreret 29 sager vedrørende offentlighedsloven. Af disse kan 9 henføres til lovens kap. 1, hvoraf 8 er helt eller delvis imødekommet og 1 henvist til et andet ministerium. 18 sager har kunnet henføres til lovens kap. 2. Af disse er 10 sager helt eller delvis imødekommet, 1 er henvist til et andet ministerium, og i 7 er aktindsigt afslået. 6 af disse 7 sager, hvori aktindsigt er afslået, vedrører partsoffentlighed i lægeerklæringer. De resterende 2 sager har angået begge kapitler i loven, og i disse sager er aktindsigt afslået.

Det er lønnings- og pensionsdepartementets opfattelse, at et sagsantal på 29 i løbet af de godt 5 år, hvori loven har været gældende, er forholdsvis beskedent, men det må antages, at telefonisk stillede spørgsmål i henhold til offentlighedsloven ikke har været registreret i fuldt omfang.

Det bemærkes dernæst, at lønnings- og pensionsdepartementet går ud fra, at en bestemmelse svarende til den nuværende offentlighedslovs § 2, stk. 4, vil indgå i en eventuel ændret offentlighedslov.

Lønnings- og pensionsdepartementet skal endvidere bemærke, at loven ikke har givet anledning til betydeligere praktiske vanskeligheder ud over problemer i forbindelse med partsoffentlighed i lægelige akter, om hvilke man særskilt skal bemærke følgende:

Inden for departementets område forekommer lægelige akter (lægeerklæringer, journaludskrifter, udskrivningskort m. v.) i forbindelse med spørgsmål om ansættelse og afskedigelse af tjenestemænd, jfr. tjenestemandslovens §§ 4 og 31, stk. 3, tjenestemandspensionslovens § 32 samt cirkulære af 8. december 1975 om helbredsbedømmelser ved tjenestemandsansættelser i staten, folkeskolen og folkekirken og cirkulære nr. 47 af 15. marts 1973 om afsked af tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken på grund af helbredsbetinget utjenstdygtighed eller alder. Endvidere forekommer lægelige akter i forbindelse med spørgsmål om nedsættelse af tjenestetiden for tjenestemænd i medfør af cirkulære nr. 163 af 5. juli 1973 om statstjenestemænds forhold i forbindelse med sygdom. Endelig finder lægelige akter anvendelse for så vidt angår personale, der er omfattet af lov nr. 82 af 12. marts 1970 om pensionering af civilt personel m. v. i forsvaret, personale, der er medlem af en statsgaranteret pensionsordning, og personale omfattet af cirkulære af 26. januar 1972 om ændrede regler om ydelse af understøttelse til ikke-pensionssikret personale i statens tjeneste.

Lønnings- og pensionsdepartementet følger med hensyn til spørgsmålet om partsoffentlighed i lægelige akter den praksis at henvise den pågældende part i sagen til den læge, der har udstedt den omhandlede lægeerklæring m. v., og hos denne søge adgang til aktindsigt.

Denne praksis har som baggrund et hensyn til den pågældende part i sagen, idet de lægelige akter kan indeholde oplysning om alvorlige sygdomme. Det må derfor tilkomme den læge, der har udstedt lægeerklæringen m. v., at træffe beslutning om eventuel udlevering. Endvidere har denne praksis til formål at søge tilsikret, at den enkelte læge kan afgive så udtømmende en lægelig vurde-

ring som muligt uden risiko for, at der herfra træffes bestemmelse om udlevering af oplysningerne til vedkommende patient.

Den fulgte praksis har virket hensigtsmæssigt og har ikke givet anledning til kritik, selv om den måske ikke findes at være i fuld overensstemmelse med det forhold, at spørgsmål om aktindsigt som udgangspunkt afgøres af den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag, og at indskrænkning i en parts adgang til at blive gjort bekendt med dokumenterne i sin egen sag alene kan ske på grundlag af en konkret afvejning af de modstående interesser for hvert dokument for sig.

Lønnings- og pensionsdepartementet finder det af de nævnte grunde af meget væsentlig betydning, at den hidtil fulgte praksis med hensyn til spørgsmålet om partsoffentlighed i lægelige akter fortsat bringes i anvendelse. På denne baggrund skal departementet anmode om, at det - såfremt denne praksis findes ikke at være i overensstemmelse med offentlighedsloven - overvejes at søge offentlighedsloven ændret, således at der kan skabes lovhjemmel for en opretholdelse af den omhandlede praksis med hensyn til spørgsmålet om partsoffentlighed i lægelige akter.«

Fiskeriministeriets skrivelse af 8. juli 1975:

» ... skal man meddele, at lovens bestemmelser i almindelighed ikke har skabt problemer inden for fiskeriministeriets ressort, og at man i øvrigt kun i beskedent omfang har modtaget begæring om aktindsigt.

Dette gælder således spørgsmålet om udlevering af lister over autorisationsnumrene for de virksomheder, der er autoriseret i henhold til § 14 i lov nr. 167 af 12. maj 1965 om kvalitetskontrol med fisk og fiskevarer, som ændret ved lov nr. 139 af 24. april 1975, hvor fiskeriministeriet indtager den holdning, at disse numre ikke bør gøres til genstand for offentliggørelse eller på anden måde bringes til kundskab for andre end indehaveren af den pågældende virksomhed. Dette synspunkt hviler på den antagelse, at en almindelig adgang til autorisationsnumrene vil kunne give uvedkommende kendskab til kontrakts- og forretningsforhold inden for fiskeindustrien, hvis hemmeligholdelse må tillægges en væsentlig økonomisk betydning. Man har derved lagt afgørende vægt på den af fiskeindustrien anførte økonomiske og konkurrencemæssige interesse i, at de autoriserede virksomheders autorisationsnumre betragtes som fortrolige.

Anmodninger om udlevering af de omhandlede fortegnelser er derfor blevet afvist af fiskeriministeriet med henvisning til bestemmelsen i § 2, stk. 1, nr. 2, i loven om offentlighed i forvaltningen, idet der er tale om forretningsforhold af væsentlig økonomisk betydning for de virksomheder, oplysningerne angår.

Offentlighedsloven er endvidere kommet til anvendelse ved fiskeriministeriets behandling af en begæring fra en advokat om fremlæggelse under en retssag af uddrag af referatet af et møde i fiskeriministeriets kvalitetsudvalg, hvilket udvalg har til opgave at bistå fiskeriministeren i alle spørgsmål vedrørende kvalitetskontrollen med fisk og fiskevarer.

Fiskeriministeriet betragter principielt sådanne referater som fortrolige, således at de ikke — heller ikke i uddrag — bør fremlægges i en offentlig retssag, og man mener endvidere, at dette også gælder i henhold til loven om offentlighed i forvaltingen, idet referaterne efter fiskeriministeriets opfattelse må henføres under ordene »en myndigheds interne arbejdsmateriale, såsom referater - -« i undtagelsesbestemmelsen i lovens § 5, nr. 3, såfremt referaterne ikke allerede omfattes af undtagelsesbestemmelserne i § 2, stk. 2, nr. 2 eller 4, i loven.

Man modsatte sig herefter fra fiskeriministeriets side den begærede fremlæggelse af uddrag af det pågældende mødereferat, idet man samtidig gjorde opmærksom på, at der i kvalitetsudvalgets instruks er pålagt udvalgsmedlemmerne tavshedspligt med hensyn til de forhandlinger, der finder sted i udvalget, og til hvad de i øvrigt erfarer i deres egenskab som medlemmer af kvalitetsudvalget.

Det kan yderligere oplyses, at Foreningen af fiskeauktionsmestre i Danmark over for fiskeriministeriet har rejst spørgsmålet om det berettigede i fiskeriministeriets udlån til et folketingsmedlem af en fiskeauktions årsregnskab.

Man meddelte foreningen, at fiskeriministeriet principielt er af den opfattelse, at fiskeauktioners kvartals- og årsregnskaber i første række modtages til ministeriets og revisionsdepartementets kontrolgennemgang, og at regnskaberne må antages at have en sådan karakter, at de i almindelighed ikke bør gøres til genstand for aktindsigt i henhold til offentlighedsloven, jfr. dennes § 2, stk. 1, nr. 1, hvorefter adgangen til aktindsigt efter loven ikke omfatter dokumenter, der indeholder oplysning om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold.

Fiskeriministeriet henledte dog samtidig foreningens opmærksomhed på, at det af justitsministeriets vejledning af 10. november 1970 om loven fremgår, at denne alene regulerer spørgsmålet om, i hvilket omfang forvaltningen har pligt til at give aktindsigt, og at vedkommende myndighed efter eget skøn kan indrømme videre aktindsigt end efter denne lov i det omfang, det ikke strider mod lovgivningens almindelige bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

I den forbindelse oplyste man, at fiskeriministeriet ved behandlingen af den fremsatte anmodning fra det pågældende folketingsmedlem om aktindsigt var af den mening, at folketingsmedlemmet, der tillige var medlem af folketingets finansudvalg, varetog en sådan almen interesse, at man fandt det rimeligt efter omstændighederne at imødekomme anmodningen, så meget mere som folketingsmanden havde givet tilsagn om at betragte regnskabet som fortroligt.

Det bemærkes, at fiskeriministeriet ikke på baggrund af sine hidtidige erfaringer finder tilstrækkelig anledning til at fremkomme med forslag til ændring eller supplering af bestemmelserne i lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen.«

Forsvarsministeriets skrivelse af 25. september 1975:

» . . . Man skal i den anledning meddele, at den hidtidige anvendelse af offentlighedsloven har været tilfredsstillende inden for forsvarsministeriets område.

Administrationen af loven har ikke givet anledning til praktiske vanskeligheder, og der er ikke i forsvaret udarbejdet statistisk materiale om lovens administration.

Det skal endelig bemærkes, at forsvarsministeriet ikke har bidrag til supplering eller ændring af loven.«

Handelsministeriets skrivelse af 1. oktober 1975:

» … skal man udtale følgende:

Der forligger ikke for handelsministeriets område en fuldstændig statistik over henvendelser om aktindsigt.

Ifølge de foreliggende oplysninger har antallet af henvendelser dog været så ringe, at de administrative vanskeligheder har været af begrænset omfang.

Loven har ikke givet anledning til omlægning af administrative rutiner, men handelsministeriets departement, aktieselskabsregisteret, direktoratet for statens skibstilsyn og Danmarks erhvervsfond har i forbindelse med lovens ikrafttræden udsendt interne instrukser indeholdende vejledning om ekspedition af henvendelser om aktindsigt.

Vedrørende handelsministeriets informationsvirksomhed henvises til justitsministeriets betænkning nr. 469/1967 om statens informationsvirksomhed side 12 og 14. Udøvelsen af denne generelle informationsvirksomhed sker uden sammenhæng med offentlighedslovens regler om aktindsigt.

Handelsministeriets hidtidige praksis med hensyn til meddelelse af oplysninger om enkeltsager på anden måde end gennem aktindsigt er ikke undergået ændringer som følge af offentlighedsloven.

Medens handelsministeriet ikke har forslag om ændring af bestemmelserne i den gældende offentlighedslov, giver udvalgets skrivelse af 10. juni 1975 ministeriet anledning til følgende bemærkninger om udvalgets overvejelse af spørgsmålet om ophævelse af bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 om specielle tavshedspligtsforskrifters betydning:

Som det allerede fremgår af ministeriets skrivelse af 7. december 1960 til offentlighedskommissionen, finder ministeriet det nødvendigt, at bestemmelserne om tavshedspligt i særlovgivning, der henhører under handelsministeriet, vedblivende danner undtagelser fra adgangen til aktindsigt.

Under ministeriets område findes særlige tavshedsbestemmelser i love om tilsyn med monopoler, pengeinstitutter og forsikringsvirksomheder. Bestemmelserne har sammenhæng med virksomhedernes pligt til at give oplysninger, der er en forudsætning for det offentliges tilsyn i henhold til lovgivningen.

Ligeledes er tavshedsbestemmelserne i patentloven og lov om hemmelige patenter nødvendige for gennemførelsen af den beskyttelse, der tilsigtes med disse love.

En liberalisering af reglerne om aktindsigt bør efter handelsministeriets mening ikke ske gennem en ophævelse af offentlighedslovens § 7, men gennem fornyede overvejelser af nødvendigheden af tavshedsbestemmelser i særlovgivningen. For handelsministeriets vedkommende har disse overvejelser ført til, at ministeriet fortsat må tillægge de ovennævnte bestemmelser afgørende betydning. Handelsministeriet kan derfor ikke gå ind for en ophævelse af disse bestemmelser eller af offentlighedslovens § 7.

I forbindelse med offentlighedslovens ikrafttræden rejste handelsministeriet spørgsmål om udfærdigelse af undtagelsesbestemmelser i medfør af lovens § 2, stk. 4, for visse sagsområder, især vedrørende erhvervsstøtte. I den forløbne tid har erfaringerne bekræftet, at der er stærkt behov for sådanne undtagelsesbestemmelser. Dette gælder sager om garantier og kautioner, der ydes i henhold til lov om Danmarks erhvervsfond, sager om forskellige former for erhvervsstøtte i henhold til lovgivning, der administreres af direktoratet for egnsudvikling, og sager om støtte til fremme af teknisk og industriel udvikling af danske erhvervsvirksomheder, der administreres af et særligt fond i henhold til lov nr. 104 af 20. marts 1970.

Under administrationen af disse sager, der består af dokumenter indeholdende oplysninger om tekniske, økonomiske og forretningsmæssige forhold, har der i de berørte erhvervskredse vist sig en afgørende interesse for spørgsmålet om, hvorvidt der på forhånd kan tilsiges potentielle ansøgere diskretion vedrørende henvendelser om støtte.

Handelsministeriet finder derfor generelle undtagelsesbestemmelser nødvendige, for at hensigten bag denne støttelovgivning kan opnås i fuldt omfang.

Med tilsvarende begrundelse finder handelsministeriet undtagelsesbestemmelser efter offentlighedslovens § 2, stk. 4, påkrævede for så vidt angår statens husholdningsråds sager om afprøvning af produkter og statens tekniske prøvenævns sager om autorisation af virksomheder og laboratorier i henhold til lov nr. 144 af 21. marts 1973.«

Indenrigsministeriets skrivelse af 3. november 1975:

» ... skal man meddele, at loven hverken for så vidt angår indenrigsministeriets departement eller indenrigsministeriets institutioner har haft større betydning, idet antallet af henvendelser i medfør af loven har været af ret beskeden størrelse. Loven har derfor ikke givet administrative vanskeligheder, der har medført behov for omlægning af administrative rutiner eller fastsættelse af særlige retningslinier for udlevering af materiale m. v. i henhold til loven. I forbindelse med lovens ikrafttræden er der dog i indenrigsministeriets departement

udsendt vedlagte interne cirkulære. Indenrigsministeriet har derfor ikke grundlag for at fremkomme med egentlige forslag til ændring eller supplering af de gældende bestemmelser i loven.

For så vidt angår de enkelte administrationsområder inden for indenrigsministeriets samlede forretningsområde skal følgende bemærkes:

Kommunalvæsenet.

Udover et begrænset antal begæringer om aktindsigt i sager, der har været under behandling i indenrigsministeriets kommunalafdeling, og som ikke har givet anledning til administrative problemer, modtager ministeriet løbende en del telefoniske forespørgsler, navnlig fra pressen, om sager, der er under behandling i ministeriet. I sådanne tilfælde orienterer de pågældende kontorer om de faktiske oplysninger i sagerne, medmindre disse efter sagens natur kræver hemmeligholdelse, og efter omstændighederne tillige om de retsregler, efter hvilke sagerne kan forventes afgjort.

Herudover afgives der skriftlige og telefoniske udtalelser af vejledende karakter over for amtsråd, kommunalbestyrelser og privatpersoner om offentlighedslovens anvendelse i konkrete tilfælde i de amtskommunale og kommunale forvaltninger, idet dog udtalelser af mere principiel karakter ofte forinden afgivelsen drøftes med justitsministeriet, der i alle tilfælde modtager underretning om indholdet af sådanne udtalelser.

En enkelt sag af mere principiel karakter inden for det kommunale område skal nævnes i denne forbindelse. Det kommunale fællesskab I/S Institutionsvask afslog under henvisning til offentlighedslovens § 2, stk. 2, pkt 3, at udlevere sine driftsregnskaber til Erhvervsvaskeriernes Brancheforening (ERVA), der herefter ved henvendelse til indenrigsministeriet søgte at få den ønskede aktindsigt i den i ministeriet beroende sag.

Indenrigsministeriet skal i denne forbindelse bemærke, at man anser det for uheldigt, at interesserede efter afslag hos en myndighed kan anmode om aktindsigt vedrørende samme dokumenter hos andre myndigheder, som af forskellige årsager har fået disse tilsendt, og som hver især og eventuelt med forskelligt resultat afgør spørgsmålet om udlevering eller ej.

En høring af den primært interesserede myndighed vil naturligvis medvirke til at gøre de forskellige myndigheders afgørelser ensartede, men spørgsmål af den omhandlede karakter, bør efter indenrigsministeriets opfattelse kun kunne afgøres et sted, i det omhandlede tilfælde hos I/S Institutionsvask selv.

Sundhedsvæsenet.

Bortset fra sager vedrørende indsigt i lægejournaler har indenrigsministeriet og sundhedsstyrelsen kun modtaget et begrænset antal anmodninger om aktindsigt. Disse henvendelser har ikke givet anledning til specielle problemer. Til orientering vedlægges kopier af nogle af de sager, der er afgjort i indenrigsministeriets 4. sundhedskontor, og hvoraf to, der vedrører anvendelsen af lovens § 6, stk. 2 og § 10, stk. 2, muligvis er af principiel interesse.

For så vidt angår spørgsmålet om aktindsigt i lægejournaler bemærkes, at der er truffet flere efter indenrigsministeriets opfattelse principielle afgørelser, der dog alle har været forelagt justitsministeriet eller folketingets ombudsmand og for en enkelts vedkommende er afgjort ved en retsafgørelse. Der henvises i denne forbindelse til højesteretsdom af 17. juni 1975 - I 126/1974 i den såkaldte Janne Grau-sag.

Sundhedsstyrelsen har oplyst, at styrelsen har bemærket sig udtalelsen i den nævnte højesteretsdom om ønskværdigheden af regulering af spørgsmålet om lægejournalers udlevering ved særlige bestemmelser, og at styrelsen derfor har udbedt sig en udtalelse over spørgsmålet fra retslægerådet og Den almindelige danske Lægeforening. Når disse udtalelser foreligger, vil man vende tilbage til spørgsmålet.

Øvrige områder.

For så vidt angår *udskrivningsvæsenet* og *civilforsvaret* bemærkes, at der inden for disse områder kun har været et begrænset antal henvendelser i medfør af offentlighedsloven, og at disse henvendelser ikke har givet anledning til nogen administrative vanskeligheder. Specielt

vedrørende civilforsvarsstyrelsen skal man yderligere oplyse, at styrelsen ikke har følt sig afskåret fra at gå ud over blandt andet de i lovens § 13, stk. 2, indeholdte begrænsninger, jfr. herved pkt. 6 og pkt 36 i justitsministeriets vejledning nr. 279 af 10. november 1970. Med hensyn til denne vejlednings pkt. 7 kan nævnes, at der allerede før offentlighedslovens ikrafttræden inden for civilforsvaret gennemførtes en udstrakt informationsvirksomhed, specielt over for befalingsmandsorganisationerne og de menige talsmænd, og denne virksomhed har styrelsen ikke fundet anledning til at udvide.

For så vidt angår *valgområdet* kan det oplyses, at spørgsmålet om anvendelse af offentlighedsloven kun har været aktuel med hensyn til valglister, der som bekendt er fremlagt til almindeligt eftersyn i tidsrummet 1.-8. februar. Uden for dette tidsrum imødekommes anmodninger om partsoffentlighed. Derudover fremkommer der anmodninger om tilladelse til kopiering eller afskrift af valglisterne i kommercielt øjemed eller til brug for hvervekampagner. Forelægger kommunerne sådanne anmodninger for indenrigsministeriet, udtaler man, at afslag bør gives i medfør af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 4. Det bemærkes, at indenrigsministeriet ikke er bekendt med antallet af henvendelser til kommunerne af denne art.

Det skal endelig i denne forbindelse bemærkes, at indenrigsministeriet er orienteret om, at det såkaldte brugerudvalg under Kommunedata, Ålborgcentralen, over for sekretariatet for personregistrering har fremsat ønske om generelle retningslinier for kommunernes udlevering af valglister til private.

På *indfødsretsområdet* har der kun i ganske få tilfælde været fremsat anmodning om aktindsigt og da altid i medfør af bestemmelserne om partsoffentlighed. Sådanne anmodninger er i alle tilfælde blevet imødekommet. Det skal herved bemærkes, at offentlighedsloven har medført, at man i sager vedrørende naturalisation er ophørt med at lade optage fortrolige afhøringer til politirapport af personer, der har kendskab til ansøgeren, men nu kun lader foretage afhøringer, f. eks. på arbejdspladser, efter at ansøgeren har erklæret sig indforstået hermed. Denne ordning har ikke medført, at der ikke kan tilvejebringes de til sagens afgørelse fornødne oplysninger.

Endelig skal man vedrørende *personregistreringsområdet* meddele, at det er almindeligt antaget, at samtlige oplysninger i CPR og folkeregistrene i medfør af offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 1, er undtaget fra lovens bestemmelser om meddelelse af oplysninger til private. Offentlighedsloven har således ikke haft nogen indflydelse på behandlingen af sager om folkeregister- og CPR-oplysninger. Det skal hertil føjes, at sekretariatet for personregistrering i anledning af lovens ikrafttræden har udsendt en CPR-meddelelse til folkeregistrene om lovens ikrafttræden og betydning i relation til folkeregisteroplysninger. En kopi af meddelelsen vedlægges. Det kan endelig oplyses, at hverken indenrigsministeriets departement eller indenrigsministeriets institutioner er i besiddelse af statistisk materiale om henvendelser i medfør af offentlighedslovgivningen.«

Indenrigsministeriets skrivelse af 16. marts 1976:

»**I** fortsættelse af skrivelse herfra af 3. november 1975 vedrørende indenrigsministeriets erfaringer med hensyn til anvendelse af offentlighedslovens bestemmelser i praksis følger hermed to af sundhedsstyrelsen fra henholdsvis retslægerådet og Den almindelige danske Lægeforening indhentede udtalelser vedrørende spørgsmålet om aktindsigt i lægejournaler.«

Den alm. danske Lægeforenings skrivelse af 18. august 1975:

»Tilbagesendes Sundhedsstyrelsen, idet Den alm. danske Lægeforening for sit vedkommende skal oplyse, at man siden offentlighedslovens ikrafttræden har modtaget adskillige forespørgsler især fra hospitalslæger om lovens betydning for patienters ret til at få kendskab til indholdet af deres sygejournal særligt i tilfælde, hvor denne indeholder sådanne oplysninger, at det fra et lægeligt synspunkt er uheldigt, om disse kommer til patientens kundskab på mere tilfældig måde.

Spørgsmålene har ofte drejet sig om, hvorvidt det forhold, at en sygehusjournal blev sendt med patienten til behandling fra et sygehus til et andet, berøvede journalen dens karakter af internt arbejdsmateriale og derved gav patienten en uønsket, forøget ret til at gøre sig bekendt med indholdet.

Der har desværre været en tendens til af hensyn til offentlighedsloven at nægte et sådant udlån af journal, hvilket højesteretsdommen den 17. juni d.å. i Janne Grau sagen dog nu skulle ændre.

Lægeforeningen er fortsat af den opfattelse, at de lægelige journaler er et absolut nødvendigt led i patientbehandlingen, men at de ligesom f. eks. ministerielle referater må betragtes som et arbejdsdokument, der i almindelighed ikke er egnet til videregivelse til patienter eller andre ikke-sagkyndige i den foreliggende form.

Læst af fagfolk kan de derimod være et særdeles egnet instrument til forståelse af de diagnostiske overvejelser, der i deres endelige konklusion har ført til den iværksatte behandling og til forståelse af dennes forløb samt til de prognostiske konklusioner af behandling.

Lægeforeningen har derfor altid haft fuld forståelse for, at Sundhedsstyrelsen i forbindelse med sit tilsyn med læger og retslægerådet i forbindelse med sin sagkyndige rådgivning har gjort vidtstrakt brug af lægelige journaler til bedømmelse af den aktuelle sag.

Det må derfor i princippet beklages, at justitsministeriets fortolkning af offentlighedslovens § 5, 3 »en myndigheds interne arbejdsmateriale« har ført til, at navnlig retslægerådet afstår fra at basere sine udtalelser på lægejournaler, idet retslægerådet ligesom lægeforeningen finder det en uønsket konsekvens, at patienter herigennem kan opnå principiel aktindsigt.

Det kan i denne forbindelse oplyses, at lægeforeningen igennem en årrække i sin organisation har haft et stående udvalg kaldet Responsumudvalget. Dette udvalgs opgave er bl. a. på forespørgsel fra læger, advokater, offentlige myndigheder, sygehusbestyrelser, forsikringsselskaber m. fl. særlig i tilfælde, hvor retssag påtænkes anlagt eller er under forberedelse, at afgive responsa om lægelige spørgsmål, derunder om de af en læge anvendte metoder og om, hvorvidt der foreligger lægelige kunstfejl eller i øvrigt er grundlag for et erstatningskrav mod en læge samt i lignende forhold, hvor der er brug for sagkyndigt lægeligt skøn.

Udvalget benyttes en del og har således alene i det sidste år modtaget 21 sådanne forespørgsler, hvoraf flere fra amter, der stod for at afgøre ansøgninger om fri proces til anlæggelse af retssag mod sygehus eller læger.

Responsumudvalget har altid til brug for sin bedømmelse udbedt sig og modtaget journaler fra den pågældende sygehusafdeling. I de seneste måneder har udvalget i flere tilfælde fået principiel afvisning på sin anmodning om sådant lån med henvisning til, at udlånet i medfør af offentlighedsloven ville medføre, at journalen alene af den grund derved ville miste sin karakter af internt arbejdsmateriale.

Udvalget har i disse tilfælde måtte oplyse spørgere, at man ikke så sig i stand til at vurdere sagen, og lægeforeningen finder, at hvis denne indstilling finder almindelig udbredelse, vil det væsentligste grundlag for Responsumudvalgets mulighed for at udføre sine opgaver forsvinde.

Det er lægeforeningens indtryk, at Responsumudvalget gennem årene har ydet en stor indsats efter sit formål, og at udvalget - hvis det må indstille sin virksomhed - vil efterlade et betydeligt savn hos dets traditionelle spørgere.

Lægeforeningen skal endeligt fremhæve det specielle problem, der har forelig-

get med hensyn til nære pårørendes adgang til at gøre sig bekendt med en afdøds journal (.... indenrigsministeriets 5. kt. j.nr. 50052-6/1973, justitsministeriets L.A. 1973-543-15).

Lægeforeningen må fortsat nære betænkelighed ved, at en pårørende til en afdød patient kan betragtes som part i offentlighedslovens forstand med den virkning, at afdødes beskyttelse gennem den lægelige tavshedspligt ophører, jfr. i øvrigt højesteretskendelse af 15. februar 1950. Man er bekendt med, at pårørende på denne måde har fået oplysninger om en sygdom hos afdøde - erhvervet i dennes unge år - som afdøde selv fortiede i levende live.

Lægeforeningen skal endeligt beklage, at revisionen af loven er udskudt til 1976-77 jfr. i øvrigt dommen i Janne Grau sagen.«

Retslægerådets skrivelse af 15. januar 1976:

» .. skal retslægerådet udtale:

Efter rådets opfattelse bør det fortsat være således, at offentligheden ikke kan forlange aktindsigt i hospitalsjournaler med deres indhold af oplysninger om patienters personlige forhold.

Rådet er tillige af den opfattelse, at heller ikke patienter bør kunne forlange aktindsigt i »deres« sygejournaler eller i dele af disse, idet en sådan indsigt i mange tilfælde må antages at være til skade for dem.

Rådet skal følgelig foreslå, at der i offentlighedsloven indføjes en bestemmelse om, at adgangen til at få oplysninger ikke omfatter hospitalsjournaler.

Rådet skal sluttelig oplyse, at det tidligere, når det skønnedes formålstjenligt ved sagsbehandlingen, har anmodet om udlån af hospitalsjournaler. Sådanne anmodninger blev næsten altid imødekommet. I en overgangsperiode mødte rådet dog stigende modstand fra forskellige hospitalsafdelinger, ikke mindst fra psykiatriske hospitaler, hvor journaler i særlig grad kan indeholde meget intime oplysninger, ofte meddelt af pårørende i tillid til og under påberåbelse af lægens tavshedspligt, idet det var statueret, at en journal, der havde været udlånt til rådet ikke mere kunne anses for et internt arbejdsmateriale. Rådet er herefter ophørt med at fremsætte anmodninger om udlån af journaler, idet man har henvist sagens parter til selv at tilvejebringe de fornødne oplysninger.

I sagens behandling har professorerne Brøchner-Mortensen og Gormsen samt overlæge Fremming deltaget.«

Kirkeministeriets skrivelse af. 12. september 1975:

» ... skal man efter stedfunden brevveksling med biskopperne og stiftsøvrighederne meddele, at anvendelsen af loven i praksis ikke har stillet myndigheder under kirkeministeriets sagsområde eller ministeriet over for vanskeligheder bortset fra de tilfælde, hvor enkeltsager af ministeriet har været forelagt justitsministeriet.

Begæring om aktindsigt under påberåbelse af loven har kun været fremsat i meget begrænset udstrækning. Det må dog i denne forbindelse tages i betragtning, at oplysning om indholdet af aktstykker nu som før lovens tilblivelse meddeles i vid udstrækning, f. eks. på telefonisk forespørgsel, uden at offentlighedsloven formelt er påberåbt. I ganske enkelte tilfælde har arkivproblemer hos menighedsråd voldt praktiske vanskeligheder, men kopi af det pågældende aktstykke har kunnet tilvejebringes ved tilsynsmyndighedens hjælp.

Det var at forudse, at muligheden for, at offentlige myndigheders erklæringer kunne blive offentlig tilgængelige, f. eks. gennem dagspressen, kunne virke som et pres på de erklærende instanser. Kirkeministeriet har erfaring for, at frygten for denne mulighed i nogle tilfælde har haft indflydelse på erklæringers indhold og svækket deres værdi.

Ministeriet er ikke i besiddelse af statistiske oplysninger vedrørende lovens anvendelse. Loven har ikke givet anledning til omlægning af administrative rutiner. Der blev af ministeriet ved lovens gennemførelse på grundlag af den af justitsministeriet udsendte vejledning meddelt forvaltningsmyndigheder under ministeriet en kortfattet information om loven og dens anvendelse, idet man tilføjede, at tvivlsspørgsmål kunne forelægges ministeriet.

Siden har der ikke foreligget anledning til udfærdigelse af generelle forskrifter, jfr. det ovenfor anførte om det beskedne antal tilfælde, i hvilke loven har været påberåbt.

Med hensyn til lovens virkemåde skal det bemærkes, at det principielle udgangspunkt, at tidspunktet for adgangen til aktindsigt indtræder, når et aktstykke er fremkommet til adressaten, og journalisering og aktering har fundet sted, har fremkaldt reaktioner i et tilfælde, hvor en af parterne i en klagesag blev bekendt med modpartens replik gennem pressen, endnu inden parten modtog sagen til fornyet udtalelse. Hvor det i sådanne tilfælde skønnes, at de almindelige betingelser for at udskyde adgangen til aktindsigt ikke er til stede, kan pressens adgang til aktindsigt på et så tidligt tidspunkt fremkalde en unødig irritation, som senere kan vanskeliggøre sagsbehandlingen.

Endelig undlader man ikke at bemærke, at ministeriet fremdeles fastholder det synspunkt, der er givet udtryk for i kirkeministeriets skrivelse af 12. november 1968 til justitsministeriet (ad j.nr. L.-A. 1968-54-1), at sager om besættelse af præstestillinger bør undtages fra lovens almindelige regler om offentlighed på grund af de ganske særlige omstændigheder, der er forbundet med ansættelsesproceduren. Det bør her erindres, at der for menighedsrådene ved indstilling om besættelse af præstestillinger gør sig også andre hensyn gældende end hensynet til almindelige objektivt konstaterbare egnethedsoplysninger i form af eksamensresultater m. m. Dette synspunkt gælder også den offentlighed, som alene omfatter offentliggørelse af en fortegnelse over ansøgernes navne og data.«

Landbrugsministeriets skrivelse af 25. september 1975:

» . . . skal man meddele følgende:

Der har bortset fra administrationen af et enkelt sagsområde (vedrørende bier) kun i forholdsvis få tilfælde været fremsat krav om aktindsigt overfor landbrugsministeriet. Disse henvendelser har ikke givet anledning til praktiske vanskeligheder eller til omlægning af administrative rutiner eller lignende.

Som følge af det stærkt begrænsede omfang, hvori loven har været praktiseret i landbrugsministeriet, foreligger der ikke nogen statistiske oplysninger om lovens praktiske anvendelse.

Som en almindelig informationsvirksomhed meddeles der i et vist omfang oplysninger vedrørende løbende sager under henvisning til offentlighedslovens bestemmelser.

Det er landbrugsministeriets indtryk, at loven ikke har betydet en sådan almindelig udvidelse af offentligheden omkring administrationen - herunder i form af almindelig informationsvirksomhed - som man kunne have forventet.

Under indtryk af de meget begrænsede erfaringer, landbrugsministeriet har gjort, finder man ikke at kunne fremsætte forslag om ændring eller supplering af lovens bestemmelser.«

Miljøministeriets skrivelse af 14. oktober 1975:

» … skal man oplyse, at såvel ministeriet, som de enkelte institutioner med tilknytning til ministeriet hidtil i praksis, i vidt omfang har givet parter i de enkelte sager og andre, herunder pressen, mundtlig og skriftlig orientering om sa-

ger, der er eller har været under behandling i ministeriet. Det er på baggrund af denne informationspolitik vanskeligt at vurdere offentlighedslovens praktiske betydning, men efter de indhentede oplysninger har der kun i begrænset omfang været fremsat anmodninger om aktindsigt.

Administrationen af loven har også som følge heraf ikke givet anledning til praktiske vanskeligheder, omlægning af administrative rutiner m. v., jfr. dog vedlagte skrivelse af 5. august 1975 fra miljøstyrelsen.

Vedrørende spørgsmålet om ændring eller supplering af de gældende bestemmelser i loven, skal man henvise til den nævnte skrivelse fra miljøstyrelsen samt vedlagte skrivelse af 18. juli 1975 fra miljøankenævnet, idet man skal anmode udvalget om at overveje de i disse skrivelser rejste spørgsmål. Det tilføjes, at ministeriet gerne vil have lejlighed til at deltage i en drøftelse med udvalget til uddybning af de rejste problemer.«

Miljøankenævnets skrivelse af 18. juli 1975:

»... skal jeg oplyse, at Miljøankenævnet ikke i sin hidtidige praksis har indhøstet erfaringer, som kan belyse de rejste spørgsmål.

Jeg finder imidlertid anledning til at henlede opmærksomheden på de særlige forhold, som gør sig gældende for Miljøankenævnet og lignende kollegiale institutioner, hvor sagernes behandling finder sted under medvirken af beskikkede, sagkyndige medlemmer, jfr. herved miljøbeskyttelseslovens § 77. Denne form for sagsbehandling indebærer, at der foregår en brevveksling mellem Miljøankenævnets faste medarbejdere og de beskikkede medlemmer, i forbindelse med hvilken der fremsendes internt arbejdsmateriale i form af notater og udkast til afgørelser i de til nævnet indbragte sager. Det er af afgørende betydning, at sådant arbejdsmateriale ikke omfattes af den almindelige adgang for offentligheden til at gøre sig bekendt med indholdet (offentlighedslovens kapitel 1) og ejheller af den særlige adgang i så henseende, som er tillagt parterne i en forvaltningssag (kapitel 2).

Som det fremgår af § 5 i offentlighedsloven, omfatter adgangen til at få oplysninger bl. a. ikke myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres. Muligvis burde denne bestemmelse udvides til også at omfatte brevveksling med sagkyndige inden for Miljøankenævnet og lignende institutioner.

Indtil der måtte blive skabt klarhed vedrørende dette spørgsmål, vil jeg mene, at man fra Miljøankenævnets side i påkommende tilfælde må afvise at give de omhandlede oplysninger med henvisning **til,** at de omfattes af offentlighedslovens § 5, nr. 3, der undtager en myndigheds interne arbejdsmateriale, såsom referater, koncepter, udkast, forslag og planer, og § 5, nr. 4, der undtager brevveksling inden for samme myndighed.

Den særlige tavshedspligt, som gælder for nævnets medlemmer og personale efter miljøbeskyttelseslovens § 85 sammenholdt med offentlighedslovens § 7 samt sidstnævnte lovs § 2, stk. 2, nr. 4, forudses i visse sager at sætte snævre grænser for, hvad der kan meddeles eller gives indsigt i, indtil nævnet som kollegium har truffet afgørelse i sagen.«

. **Miljøstyrelsens skrivelse af 5. august 1975:**

»... skal man meddele, at administrationen af offentlighedsloven efter miljøstyrelsens erfaring, navnlig ved behandlingen af sager vedr. anke over afgørelser efter de nu ophævede sundhedsvedtægter, i almindelighed ikke har medført vanskeligheder, der har været større end forudset ved vedtagelsen af offentlighedsloven.

På grundlag af de allerede indhøstede erfaringer vedr. aktindsigt i sager efter miljølovgivningen, der trådte i kraft den 1. oktober 1974, må miljøstyrelsen forudse en række såvel praktiske som principielle vanskeligheder ved imødekommelse af begæringer om aktindsigt.

I denne forbindelse skal man henlede opmærksomheden på, at behandlingen af sager i henhold til miljølovgivningen forudsætter indsamling af betydeligt flere oplysninger end tilfældet var tidligere med tilsvarende stigning i antallet af sagsakter. Dette vil navnlig gøre sig gældende for så vidt angår sager vedr. godkendelse af forurenende virksomheder efter lovens kap. 5, jfr. herved bestemmelsen i § 9 i miljøministeriets bekendtgørelse nr. 176 af 29. marts 1974 om godkendelse af særligt forurenende virksomheder m. v. samt cirkulære nr. 108 af 15. maj 1974 om godkendelsesordningen.

Hertil kommer, at der i akterne forekommer en lang række oplysninger om produktionsforhold m. v., som den pågældende virksomhed kan have krav på hemmeligholdelse af i kraft af bestemmelserne om tavshedspligt eller undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven.

Man må derfor forudse en stigning i anvendt arbejdskraft til gennemgang af sådant materiale bl. a. med henblik på evt. ekstrahering af oplysninger, jfr. offentlighedslovens § 2, stk. 3, forinden man kan imødekomme begæring om aktindsigt.

Man finder endvidere anledning til at henvise til bestemmelsen i Mbl.'s § 65, stk. 2, hvorefter der påhviler myndighederne en pligt til at underrette en efter omstændighederne meget betydelig kreds af privatpersoner om trufne afgørelser eventuelt ved offentlig annoncering. Denne personkreds er samtidig klageberettiget efter Mbl.'s § 74 og dermed parter i sagen, hvorfor begæringer om aktindsigt skal behandles efter de særlige bestemmelser i kap. 2 i offentlighedsloven.

Bestemmelserne i Mbl.'s § 65, stk. 2, og i § 68 om forhåndsvarsling må formodes at medføre, at der fremsættes betydeligt flere begæringer om aktindsigt end tidligere. Da begæringerne kan fremkomme successivt, f. eks. fra de omboende til en virksomhed under behandlingen af en ankesag vedr. denne virksomhed, vil begæringernes imødekommelse kunne indebære betydelige administrative vanskeligheder. Såfremt der i forbindelse med begæring om aktindsigt samtidig anmodes om udsættelse af sagens afgørelse, jfr. offentlighedslovens §§ 11 og 12, vil der kunne opstå yderligere uheldige konsekvenser i form af forsinkelser af sagens afslutning.

På det foreliggende grundlag finder miljøstyrelsen ikke anledning til at stille forslag om ændring af offentlighedslovens bestemmelser ved den kommende revision. Det bemærkes i denne forbindelse at sagen ikke af styrelsen har været forelagt de kommunale miljømyndigheder eller disses organisationer.

Med hensyn til offentlighedslovens administration i forhold til bestemmelserne om tavshedspligt henvises til bemærkningerne i kap. f.6 og 6.5 i miljøministeriets cirkulære nr. 108 af 15. maj 1974 om godkendelse af særligt forurenende virksomheder, jfr. i øvrigt vedlagte kopi af miljøstyrelsens skrivelse af 28. april 1975 til justitsministeriet vedrørende konsekvenserne af den i Mbl.'s § 85 fastlagte tavshedspligt i relation til meddelelse af oplysninger om konkrete sager.

Miljøstyrelsen skal endvidere henlede opmærksomheden på visse fortolkningsproblemer i forbindelse med offentlighedslovens § 5, nr. 3 og 4, som indeholder bestemmelser om, at adgangen til at få oplysninger ikke omfatter »en myndigheds interne arbejdsmateriale, såsom referater, koncepter, udkast, forslag og planer« samt »brevveksling inden for samme myndighed«.

I kommentaren til offentlighedsloven har N. Eilschou Holm behandlet spørgsmålet om afgrænsningen af udtrykket »myndighed« og bl. a. omtalt justitsministeriets praksis i de senere år i sager, hvor man har foretaget vurderinger af et direktorats placering i forhold til et ministeriums departement. Udgangspunktet for ministeriets praksis synes at være, at en administrativ afdeling i almindelighed må karakteriseres generelt, enten som en selvstændig myndighed - med den virkning, at brevveksling mellem

direktoratet og departement ikke kan anses for omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 4 - eller som en del af en anden myndighed, hvorefter enhver brevveksling må anses som brevveksling inden for samme myndighed, og derfor undtaget fra offentlighed.

I kommentaren til § 5, nr. 3, er bemærket, om en myndigheds interne materiale, at bestemmelsen kun med sikkerhed er anvendelig for så vidt de omhandlede dokumenter forbliver i den udfærdigende myndigheds besiddelse.

På denne baggrund forekommer det tvivlsomt, i hvilket omfang den omfattende brevveksling af intern karakter, som finder sted mellem departement og styrelse, og som er en naturlig konsekvens af miljøministeriets struktur, kan anses for undtaget fra kravet om offentlighed.

Efter styrelsens opfattelse findes der brevveksling, som bør være undergivet offentlighed i lovens forstand. Dette hænger sammen med de beføjelser, som er tillagt miljøstyrelsen i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 45. Omvendt er det bl. a. med ministeriets strukturelle opbygning tilsigtet, at der i betydeligt omfang må ske brevveksling af intern karakter til brug bl. a. for ministerens behandling af visse sager, som helt klart må sammenlignes med den brevveksling, der sker inden for samme myndighed, og sådan brevveksling bør været undtaget offentlighed.

Man skal derfor henstille, at der over for det justitsministerielle udvalg redegøres for disse fortolkningsproblemer - som også berører de planlagte styrelser - med henblik på en klarificering af retstilstanden. Hvorvidt dette bør ske i lovform, forekommer det hensigtsmæssigt at overlade til udvalget.

Det tilføjes, at man herfra vil være villig til at deltage i en drøftelse med udvalget til uddybning af de her omtalte problemer.«

Ministeriet for kulturelle anliggenders skrivelse af 1. februar 1977:

» ... skal man herved oplyse følgende:

Kulturministeriets erfaringer med hensyn til anvendelsen i praksis af bestemmelserne i lovens kap. 1 om offentlighed i forvaltningen og kap. 2 om de særlige regler for parterne i en forvaltningssag har været forholdsvis positive. Selvom man ikke er i besiddelse af statistiske oplysninger om lovens anvendelse inden for kulturministeriets sagsområde, er det ministeriets indtryk, at loven ikke har været benyttet af borgerne i det omfang man forventede ved lovens ikrattræden. Oplysninger til pressen gives som hidtil i ret vid udstrækning, men pressen har normalt ikke ved sine henvendelser henvist til offentlighedsloven. I forbindelse med lovens ikrafttræden den 1. januar 1971 blev der herfra udsendt cirkulæreskrivelser til de ministerielle sagsbehandlere og til ministeriets institutioner, men der er ikke siden da af ministeriet udfærdiget generelle retningslinjer eller instrukser på området, og der er ej heller truffet principielle afgørelser udover de sager der har været forelagt justitsministeriet til mundtlig eller skriftlig udtalelse, som f. eks. sagen om pligt til at udlevere mødereferater og arbejdsmateriale fra Biblioteksskommissionen (L.A. 1976-543-111).

Det er ministeriets almindelige indtryk, at lovens anvendelse og fortolkning i praksis har givet anledning til en del problemer, og at det derfor formentlig ville være hensigtsmæssigt at overveje, om der eventuelt i vejledningen kunne foretages en klarere opstilling af undtagelsesbestemmelserne og en uddybning af disse på grundlag af de gjorte erfaringer.

Det tilføjes, at ministeriet for kulturelle anliggender i nær fremtid agter at tage initiativ til, at spørgsmålet om forholdet imellem offentlighedslovens og ophavsretsloven gøres til genstand for en særskilt forhandling mellem justitsministeriet og kulturministeriet.«

Ministeriet for offentlige arbejders skrivelse af 12. september 1975:

» ... skal man efter stedfunden brevveksling med de under ministeriets departement hørende institutioner udtale følgende:

Efter de erfaringer, som ministeriet og de omhandlede institutioner har indvundet i den tid, loven har været i kraft, er det ikke ministeriets indtryk, at loven har haft større direkte betydning, idet antallet af forespørgsler om egentlig aktindsigt har været ret beskedent. Ministeriet råder ikke over nogen statistik over de modtagne henvendelser.

Derimod er der et vist grundlag for at antage, at loven har haft nogen indirekte betydning ved at tilskynde de enkelte myndigheder og institutioner til at udøve en informationsvirksomhed overfor pressen og private uden for lovens rammer, jfr. herved pkt. 6 og 7 i justitsministeriets vejledning om lovens anvendelse.

Der er udarbejdet følgende almindelige instrukser, som vedlægges i fotokopi: Kontorcirkulære af 5. februar 1971 for ministeriets departement, kontorcirkulærer af 22. januar 1971 og 11. februar 1974 for vejdirektoratet samt instruks for statens luftfartsvæsen, optrykt i luftfartsvæsenets interne informationsblad i december 1970.

Visse generelle retningslinjer har udviklet sig ved lovens benyttelse.

Ministeriets departement har således i overensstemmelse med udenrigsministeriets praksis fastlagt en restriktiv holdning, for så vidt angår aktindsigt for private i EF-dokumenter, idet man kun udleverer kopi af fremsatte forslag til retsakter, vedtagne retsakter samt endelige rapporter. Derimod udleverer man i henhold til lovens § 2, stk. 2, pkt. 1, ikke de af Rådet og Kommissionen udarbejdede arbejdsdokumenter, idet disse af Rådet og Kommissionen betragtes som fortrolige, ligesom man ikke udleverer redegørelser afgivet af andre EF-medlemsstater, idet dette ville være et brud på folkeretlig courtoisie. Samme hensyn vil kunne begrunde nægtelse af aktindsigt for de af danske myndigheder udarbejdede mødereferater.

Indenfor statshavnsadministrationerne er det almindelig praksis ikke at offentliggøre noget vedrørende firmaers og enkeltpersoners ansøgninger til havneråd og havneadministration om leje af arealer, benyttelse af havnene m. v.

Statens luftfartsvæsen, luftfartsdirektoratet afviser generelt aktindsigt i havarisager, indtil en rapport med ministeriets bemyndigelse må offentliggøres. I sager vedrørende ansøgninger om flyvecertifikater afslås alle ansøgninger om almindelig offentlighed bortset fra, at der på forespørgsel gives oplysning om, hvorvidt en navngiven person har et gyldigt certifikat, samt arten af dette.

Denne praksis har ikke givet anledning til vanskeligheder. Derimod kan der i certifikatsager opstå visse problemer med hensyn til bestemmelserne om partsoffentlighed.

Efter de gældende regler for helbredsmæssig godkendelse til certifikat skal nægtelse af en sådan godkendelse kunne henføres til specificerede defekter, opregnet i en herom udstedt bekendtgørelse, og bl. a. på grund heraf har luftfartsdirektoratet overfor de lægelige instanser gjort det klart, at det attestmateriale og de erklæringer, som blev tilsendt direktoratet, i givet fald måtte forventes at blive udleveret til ansøgeren i henhold til offentlighedsloven. Dette har givet anledning til, at direktoratet i visse tilfælde har måttet bede om supplerende oplysninger.

I et konkret tilfælde har en ansøger, der havde fået meddelt afslag på helbredsmæssig godkendelse til A-certifikat, ønsket aktindsigt i de lægelige erklæringer, der lå til grund for det meddelte afslag. Man imødekom denne anmodning, for så vidt angår et par lægeerklæringer, men nægtede aktindsigt for så vidt angår et udskrivningsbrev fra det statshospital, hvor ansøgeren havde været indlagt. Ministeriet har fundet, at offentlighedslovens § 10, stk. 1, 2. pkt., afgiver hjemmel for afslaget, idet statshospitalet på forespørgsel havde oplyst, at det efter bedste lægelige skøn bestemt måtte fraråde, at ansøgeren blev gjort bekendt med det

omhandlede udskrivningsbrev. Nægtelsen er af den pågældende indbragt for ombudsmanden, og om det meddelte afslag i henhold til § 10, stk. 1, 2. pkt., kan opretholdes, beror nu på en udtalelse fra retslægerådet.

Under hensyn til, at udvalget har anmodet om eventuelle forslag til ændring eller supplering af loven, baseret på de indvundne erfaringer, giver det omhandlede tilfælde anledning til følgende bemærkning:

Forelæggelsen for statshospitalet i Glostrup skete i overensstemmelse med punkt 5 i et af justitsministeriet udarbejdet notat om adgang til aktindsigt i hospitalsjournaler og desuden på basis af en telefonisk drøftelse med justitsministeriet (justitsministeriets sag L.A. 1975-543-62). Man fandt det herefter naturligt at lægge statshospitalets skøn uprøvet til grund for nægtelsen af aktindsigt. Ombudsmanden har imidlertid ytret tvivl med hensyn til holdbarheden af ministeriets afgørelse.

Dette sagsforløb gør det efter ministeriets opfattelse ønskeligt, at det klart fastsættes, for hvilken lægelig instans de administrative myndigheder skal forelægge lægelige spørgsmål i forbindelse med begæringer om aktindsigt, ligesom det bør fastslås, at vedkommende administrative myndighed kan lægge den lægelige instans' skøn uprøvet til grund for sin afgørelse.

En sag har givet anledning til overvejelse om ministeriets kompetence som rekursmyndighed i henhold til offentlighedsloven, nemlig i forhold til en ekspropriationskommission og dennes formand, kommissarius ved statens ekspropriationer. Kommissionens uafhængighed var her et moment i overvejelserne. Om sagen henvises til den i fotokopi vedlagte skrivelse af 9. april 1975 til advokat H. Lund Nielsen. Sagen kan måske give anledning til ved en lovrevision at overveje en vis præcisering af reglerne for efterprøvelse af afgørelser efter offentlighedsloven.

Som det ses, vedrørte hovedspørgsmålet i den pågældende sag undtagelsen i lovens § 5, nr. 4: brevveksling inden for samme myndighed. Indholdet af denne undtagelse er efter nærværende ministeriums opfattelse ikke klar, og det forekommer tvivlsomt, om en undtagelse med det tilsigtede formål snarere skulle opbygges med udgangspunkt i sagernes art end - som loven gør - på basis af myndighedernes indbyrdes formelle stilling. Tilfældige realitetsforskelle synes uundgåelige. Det må - helt generelt - anses for uheldigt, hvis man afstår fra at fremskaffe erklæringer og materiale af forskellig art til belysning af en sag eller et bredere emne, fordi en senere offentliggørelse befrygtes at være uheldig.

Således finder man, at der er et behov for en undtagelse fra offentlighed for dokumenter (rapporter, redegørelser, indstillinger, erklæringer), som kan give anledning til at overveje, om visse foranstaltninger bør iværksættes, eventuelt for statens regning eller med dennes økonomiske medvirken. Det kan være nødvendigt, at et ministerium fra et af dets sagkyndige organer indhenter en orientering om et givet forhold, eller at et sådant organ af egen drift afgiver en indberetning til et ministerium. Selve den omstændighed, at en sådan rapport eller indberetning bringes til eksistens og bliver offentligt kendt, kan imidlertid affode et pres på regeringen for nu at tage et initiativ med store økonomiske forpligtelser for staten til følge. Dette vil atter kunne føre til forsigtighed med hensyn til at tilvejebringe eller foranledige tilvejebragt sådant materiale, hvilket generelt er uheldigt, når et behov for at afgive eller skaffe en orientering til veje faktisk eksisterer. Det må tages i betragtning, at sådant materiale kan have en rent foreløbig karakter og indeholde såvel tekniske som økonomiske skøn, behæftet med ganske betydelig usikkerhed, hvilket står den direkte modtager ganske klart, men efter offentliggørelse ubevidst eller - f. eks. i politisk øjemed - bevidst anvendes uden helt nødvendige reservationer. Eksemplet har nær forbindelse med lovens § 6, stk 2, ifølge hvilken bestemmelse dokumenter, der vedrører lovgivning, herunder bevillingslove, først undergives offentlighed, når lovforslag er fremsat. Det følger antagelig af betænkning nr. 325/1963 side 65, at dokumenter om enkeltbevillinger heller ikke er undergivet offentlighed, før forslag til finanslov eller tillægsbevillingslov er fremsat i folketinget. Selvom folketingets finansudvalg

har tiltrådt en udgifts afholdelse på forventet efterbevilling, vil offentligheden kunne forholdes dokumenterne i sagen, indtil fremsættelse af forslag til tillægsbevillingslov har fundet sted. Reglen i § 6, stk. 2, kan imidlertid ikke anvendes i relation til det materiale, som man har tænkt på i det foregående, da der netop ikke er udtalt noget om, hvorvidt en økonomisk indsats fra staten overhovedet kommer på tale.

Det bemærkes, at bestemmelserne i § 2, stk. 2, nr. 2 og nr. 3, ikke findes anvendelige i de tilfælde, som man sigter på.

Sluttelig vedlægges fotokopi af skrivelser af 28. juli 1975 og 12. august 1975 fra stadsingeniør-foreningen og amtsvejinspektørforeningen.«

Stadsingeniørforeningens skrivelse af 28. juli 1975:

» ... skal jeg hermed oplyse, at jeg på grund af tidnød ikke har haft lejlighed til at drøfte skrivelsen i foreningens bestyrelse.

Den hermed afgivne udtalelse har således alene mine egne erfaringer som grundlag.

Det er mit indtryk - også efter samtaler med forskellige kolleger - at den nugældende offentlighedslov giver anledning til forbløffende få ønsker om aktindsigt.

Efterhånden som lovgivning for veje, byplan, byggeri m. v. får indbygget væsentlige bestemmelser for offentlighedens medvirken og indsigt, vil sagsbehandlingen i kommunerne formentlig blive lagt sådan til rette, at de fleste væsentlige sager umiddelbart egner sig til forelæggelse for offentligheden, og personlig mener jeg derfor, at det vil være rimeligt at udvide offentlighedens mulighed for aktindsigt - gerne følgende svensk mønster.«

Amtsvejinspektørforeningen i Danmarks skrivelse af 12. august 1975:

» ... kan man på grundlag af drøftelse med 3 amtskommunale tekniske forvaltninger udtale som foreningens skøn, at lovens bestemmelser om ret til aktindsigt kun sjældent påberåbes ved henvendelse om oplysninger, og at administrationen ikke har medført praktiske vanskeligheder eller omlægning af rutiner eller lignende.

Til den gældende bestemmelse om, at referat af væsentlige telefonsamtaler skal indgå i sagsmaterialet, bemærkes dog, at fuldstændig efterleven indebærer en betydelig administrativ belastning, såfremt sædvanlige telefonnotater skal gives sådan form, at de er af værdi også for andre end den, der foretager noteringen.

Det kan muligvis hævdes, at loven med dertil udgivne kommentarer i en vis udstrækning fungerer som vejledning med hensyn til afgrænsning, form og art af de oplysninger, forvaltningerne udfra et almindeligt informationshensyn afgiver og ville have afgivet også uden lovens tilstedeværelse.

Med henvisning til de i justitsministeriets skrivelse omtalte emner for den påtænkte revision bemærkes, at man herfra må være betænkelig ved eventuel udvidelse af indsigten i internt arbejdsmateriale og til at omfatte sager om ansættelse.«

DSBs skrivelse af 28. august 1975:

»... skal man herved meddele, at DSB siden lovens ikrafttræden kun har modtaget 3 begæringer om aktindsigt efter lovens kapitel 1. Ingen af disse har været principielle eller voldt vanskeligheder.

I samme periode har vi modtaget 15-20 henvendelser om aktindsigt efter lovens kapitel 2 fra parter i sager. Af disse

henvendelser har 2 givet anledning til fortolkning af lovens § 5, nr. 3, og begge sager er behandlet af Folketingets Ombudsmand (j.nr. 1662/72 og 1368/73). De øvrige henvendelser har ikke medført særlig sagsbehandling eller overvejelser i øvrigt, som har kunnet give indtryk af lovens praktiske betydning.

Den informationsvirksomhed, der ikke direkte reguleres af loven, skønnes for DSB's vedkommende upåvirket af lovens tilblivelse, idet kontakter til pressen m.h.t. forhold, der kan falde ind under loven, ikke er ændret på baggrund af lovens bestemmelser.

Som det vil fremgå af foranstående, har loven kun haft beskeden betydning for DSB. Den har i øvrigt ikke givet anledning til særlige praktiske vanskeligheder, omlægning af administrative rutiner eller lignende.

Til udvalgets orientering vedlægges fotokopi af DSB's interne instukser m. v. om lovens administration, i alt 6 bilag.

DSB har ikke forslag til ændring af eller supplering af de gældende bestemmelser i loven.«

Generaldirektoratet for post- og telegrafvæsenets skrivelse af 19. september 1975:

» ... meddeles, at der i post- og telegrafvæsenet gennem årene 1971-1974 inkl. er noteret 25 tilfælde af anvendelse af lov om offentlighed i forvaltningen. Når antallet af anmodninger om aktindsigt er så forholdsvis begrænset, hænger det formentlig sammen med, at post- og telegrafvæsenets virksomhed kun i ringe grad indebærer afgørelse af forvaltningssager over for borgerne.

For hovedparten af de registrerede tilfælde gælder, at de ønskede oplysninger var blevet givet i henhold til post- og telegrafvæsenets almindelige praksis også uden den pågældende lov. Offentlighedsloven har således for post- og telegrafvæsenets vedkommende af naturlige grunde kun haft ringe praktisk betydning, og administrationen af ordningen har ikke givet anledning til praktiske vanskeligheder.

I forbindelse med lovens ikrafttræden blev udarbejdet 2 interne notater med generelle retningslinjer for administration af offentlighedslovens bestemmelser.

De 2 notater vedlægges til orientering.

I relation til spørgsmålet om at overveje ophævelse af bestemmelsen i lovens § 7 om specielle tavshedspligtsforskrifters betydning finder generaldirektoratet anledning til at bemærke, at spørgsmålet om de enkelte kunders benyttelse af post, telegraf og telefon formentlig fortsat bør være undtaget fra adgangen til aktindsigt, jfr. lov nr. 84 af 11. maj 1897 om telegrafer og telefoner § 17 samt postloven, lovbekendtgørelse nr. 312 af 14. august 1963 § 9, stk. a.

Idet der henvises til generaldirektoratets skrivelse af 22. maj 1975, l.T. nr. 4859, til justitsministeriet om aktindsigt vedrørende et bekendtgørelsesudkast, hvilken sag har været indbragt for Folketingets Ombudsmand, henstilles til overvejelse, hvorvidt der fra adgangen til aktindsigt bør undtages skriftligt materiale, som til brug ved en forhandling har været udleveret til en interesseorganisation i forbindelse med udarbejdelse af forslag til en ministeriel bekendtgørelse.

Endelig henvises til generaldirektoratets skrivelse af 18. juli 1975, I. nr. 6374, til justitsministeriet om aktindsigt i en sag om omklassificering af to tjenestemandsstillinger, hvori der er spørgsmål om i medfør af offentlighedslovens § 2, stk. 4, at søge fastsat bestemmelse om, at akter i sager om omklassificering af tjenestemandsstillinger generelt undtages fra aktindsigt.«

Skattedepartementets skrivelse af 29. oktober 1975:

» ... skal man meddele, at loven inden for skattedepartementets forvaltningsområde har givet anledning til færre sager end ventet ved lovens fremkomst og ikke har givet anledning til særlige fortolkningsvanskeligheder bortset fra de sager, der har været forelagt for justitsministeriet.

I rekurssager i almindelighed anvender departementet ofte - uden at der er fremsat begæring om aktindsigt - den fremgangsmåde at vedlægge svarskrivelsen fotokopier af de indhentede udtalelser og knytte sine bemærkninger dertil, eventuelt blot ved at henholde sig til dem.

Man vedlægger en oversigt over offentlighedssager inden for den statslige skatteforvaltning i årene 1973 og 1974.«

Departementet for told- og forbrugsafgifters skrivelse af 29. august 1975:

... »fremsender man vedlagt fotokopi af en af Direktoratet for Toldvæsenet udarbejdet redegørelse med bilag for lovens anvendelse inden for toldvæsenet.

Departementets kontorer blev orienteret om loven og dens anvendelse ved cirkulæreskrivelse af 21. december 1970, hvoraf 1 eksemplar vedlægges.

Der har i perioden siden lovens ikrafttræden været fremsat anmodning om aktindsigt over for departementet i ca. 20 tilfælde. Alle henvendelser er imødekommet, men man har i enkelte tilfæde kun udleveret ekstraktkopier, hvori oplysninger om økonomiske forhold og tekniske indretninger har været udeladt under henvisning til lovens § 2, stk. 1, nr. 1 og 2.

Loven har ikke givet anledning til praktiske vanskeligheder eller til omlægning af administrative rutiner m. v. i departementet. På grundlag af det lille antal henvendelser er det imidlertid vanskeligt at vurdere lovens praktiske betydning, men det må i denne forbindelse tages i betragtning, at departementet også inden lovens ikrafttræden har givet oplysninger i tilfælde, hvor spørgeren har haft en rimelig interesse i oplysninger, når der ikke samtidig har foreligget berettigede hensyn til offentlige eller private interesser, som har gjort det betænkeligt at udlevere de pågældende oplysninger.«

Direktoratet for Toldvæsenets skrivelse af 29. juli 1975:

» .. . skal direktoratet udtale følgende:

I forbindelse med ikrafttrædelsen af lov om offentlighed i forvaltningen blev justitsministeriets vejledning af 10. november 1970 udsendt til distriktstoldkamrene sammen med et i direktoratet udarbejdet notat af 16. december 1970, indeholdende en række kommentarer af særlig betydning for toldvæsenet. Et eksemplar af nævnte notat medsendes til orientering.

Med henblik på at opnå en ensartet praksis vedrørende behandlingen af skriftlige begæringer om aktindsigt blev det bestemt, at distriktstoldkamrene indtil videre skulle forelægge samtlige sager for direktoratet.

Det er direktoratets opfattelse, at denne ordning har fungeret hensigtsmæssigt, og man har ikke hidtil haft større problemer i forbindelse med administrationen af lovens bestemmelser.

Der er siden lovens ikrafttræden den 1. januar 1971 ekspederet 80 sager, hvoraf 23 har været partsoffentlighedssager. Den overvejende del af henvendelserne vedrører oplysninger i forbindelse med toldvæsenets registre, især momsregistret. Endvidere er der forekommet mange forespørgsler vedrørende straffesager, d.v.s. rapporter om overtrædelse af told- og afgiftslovgivningen. Foruden disse hovedgrupper kan anføres anmodninger om udlevering af regnskabsmateriale, ekspeditionspapirer, udpantningsbøger samt oplysninger af personlig eller økonomisk art, som toldvæsenet er i besid-

delse af i kraft af virksomhedskontrolarbejdet.

Af de modtagene 80 henvendelser er 45 imødekommet. Hovedparten af de sager, hvor der er meddelt afslag på anmodningen om aktindsigt, vedrører rapportsager (lovens § 6, stk. 1) samt sager, der omhandler oplysninger af personlig eller økonomisk karakter (lovens § 2, stk. 1, nr. 1).

I betragtning af toldvæsenets mangeartede og meget omfattende administrative arbejdsopgaver må antallet af skriftlige henvendelser efter direktoratets opfattelse anses som meget få. Dette hænger ganske afgjort sammen med, at toldvæsent i vidt omfang giver offentligheden og parterne i en konkret forvaltningssag mundtlig, herunder telefonisk, orientering om sager, der er eller har været til behandling.

Direktoratet har særdeles gode erfaringer med denne informationsvirksomhed, og man vil også i fremtiden i vid udstrækning anvende denne fremgangsmåde.

Man har ikke forslag til ændring eller supplering af de gælden bestemmelser i loven.«

Socialministeriets skrivelse af 20. maj 1977:

» ... skal man udtale følgende:

1) Ministeriets alm. indtryk af lovens praktiske betydning.

Der har kun været få henvendelser om aktindsigt på grundlag af lovens regler om *almindelig offentlighed.* Det hænger formentlig sammen med, at en meget betydelig del af sagerne på det sociale område er undtaget almindelig offentlighed i medfør af lovens § 2, stk. 1, nr. 1.

Heller ikke reglerne om *parters adgang til aktindsigt* har været benyttet i større omfang. Det må dog erindres, at borgernes kontakt med de sociale myndigheder primært sker ved henvendelse til kommunale og amtskommunale organer. Efter bistandslovens ikrafttræden gælder dette i endnu højere grad end tidligere.

En indirekte virkning af loven med dens minimumskrav til åbenhed omkring forvaltningens arbejde skønnes at være den større grad af almindelig meddelsomhed over for omverdenen, der har været konstateret igennem de senere år. Det er indtrykket, at uformelle ønsker om oplysning om sagerne nu efterkommes i det omfang, tavshedspligten ikke er til hinder derfor.

Samtidig har den holdning til forvaltningens arbejde, som offentlighedsloven selv er et udtryk for, medført en *intensivering af det almindelige informationsarbejde* på det sociale område.

Kun for et enkelt område, partsoffentlighed i mødrehjælpens sager om adoption, findes *statistiske oplysninger* om aktindsigt. Det fremgår heraf, at der i 1970-71 i et antal sager ved mødrehjælpen i København var ca. 2 pct. anmodninger om aktindsigt og, at der i samme periode vedrørende adoptionssager fra andre mødrehjælpsinstitutioner var mindre end 1/2 pct. af ansøgerne, der anmodede om aktindsigt. I 1974–75 var de tilsvarende tal ca. 3 pct. for begge institutionsområder.

2) Administrationen af loven samt eventuelle generelle retningslinier eller instrukser i henhold til loven.

Inden for visse sagskategorier anvendes sygehusjournaler. Det gælder bl. a. i ulykkesforsikringssager og i visse ankesager, hvor henholdsvis sikringsstyrelsen og den sociale ankestyrelse lægger afgørende vægt på at kunne rekvirere disse oplysninger. Efter at pensionstilkendelsen nu foretages af regionale nævn på grundlag af sagsforberedelse i de primærkommunale socialudvalg, har nævnene fået en tilsvarende beføjelse.

Da det imidlertid antages, at sygehusjournaler er undergivet partsoffentlighed, når de anvendes uden for vedkommende sygehus, har dette ført til en vis tilbageholdenhed med hensyn til indhentning af journaloplysningerne.

I anledning af udvalgets ønske om at blive gjort bekendt med eventuelle gene-

relle retningslinier eller instrukser i henhold til offentlighedsloven skal man henvise til nedenstående materiale, der vedlægges:

1. Socialministeriets instruks af december 1970.
2. Socialministeriets kontormeddelelse af 16. juli 1974 om blanket til fortegnelse over udleverede akter.
3. Socialministeriets cirkulære af 15. august 1975 om bistandslovens almindelige bestemmelser - der henvises til punkt 28, nr. 2.
4. Socialministeriets cirkulære af 27. februar 1976 om ændring af folke-, invalide- og enkepensionslovene med henblik på udlægning af invalideforsikringsrettens og førtidspensionsudvalgets afgørelser - der henvises især til punkt 1, 3 og 4.
5. Kontormeddelelse af 23. december 1970 fra det daværende direktorat for ulykkesforsikringen (nu sikringsstyrelsen).
6. Kontormeddelelse af 7. juni 1972 fra ovennævnte direktorat angående rekvirering af sygehusjournaler.
7. Invalideforsikringsrettens cirkulationsmeddelelse af oktober 1964 om partsoffentlighed.
8. Invalideforsikringsrettens cirkulationsmeddelelse af 30. december 1970 om offentlighedsloven.
9. Invalideforsikringsrettens cirkulationsmeddelelse af 17. marts 1975 om de sagsakter, der omfattes af offentlighedsloven.
10. Socialstyrelsens skrivelse af 29. december 1970 til alle forsorgscentre og Personalehøjskolen om lov om offentlighed i forvaltningen.
11. Socialstyrelsens meddelelse af april 1971 vedrørende forskellige praktiske spørgsmål i forbindelse med tilrettelæggelsen af administrationen af lov om offentlighed i forvaltningen.
12. Socialstyrelsens cirkulæreskrivelse af 27. juli 1972 om visse aktstykker, der i styrelsen er undergivet partsoffentlighed.

3) Forslag til ændring eller supplering af lovens bestemmelser på baggrund af de indhøstede erfaringer.

Uanset at sigtet med den forestående revision af loven i første række er en udvidelse af offentlighedsprincippet, en udvidelse som socialministeriet i øvrigt ikke skal udtale sig imod, er nedenstående forslag om ændringer og præciseringer imidlertid møntet på begrænsninger i offentligheden:

1) De seneste års ændring af centraladministrationens organisation i retning af, at departementerne i stigende grad fungerer som sekretariater for ministrene, mens den daglige administration foregår i styrelser og direktorater, har været markant på socialministeriets område.

I relation til offentlighedsloven har denne udvikling imidlertid medført, at brevveksling og udveksling af internt arbejdsmateriale mellem de enkelte enheder, der tidligere i betydeligt omfang var omfattet af undtagelsesbestemmelserne i lovens *§ 5, nr. 3 og 4,* nu er genstand for offentlighed, da det nævnte samarbejde foregår mellem departement og styrelser.

Socialministeriet skal på denne baggrund foreslå, at den nævnte undtagelsesbestemmelse udvides således, at udveksling af arbejdsdokumenter i form af referater, udkast til notater og lignende mellem departementer og styrelser og styrelserne indbyrdes unddrages adgangen til aktindsigt.

2) Som nævnt ovenfor har der været konstateret en vis tilbageholdenhed med hensyn til indhentning af sygehusjournaler til brug for behandlingen af sociale sager på grund af reglerne om partsoffentlighed.

Socialministeriets synspunkt, der her også er brugerens, er dette, at adgangen til at indhente sygehusjournaler bør bevares af hensyn til sagernes forsvarlige behandling. Med henblik på at sikre, at jornaloplysninger faktisk indhentes i de tilfælde, hvor det er påkrævet, skal man foreslå, at det overvejes, hvorvidt der ved revisionen af loven bør optages en bestemmelse, hvorefter en parts adgang til at få oplysninger ikke omfatter akter, der er udlånt fra en anden institution, og som denne institution kunne nægte at give oplysning om.

3) Endelig skal man nævne at der fra flere sider er udtrykt ønske om, at der

foretages en præcisering af begrebet »part«.«

Statsministeriets skrivelse af 3. september 1975:

» . .. vedrørende offentlighedslovens anvendelse i praksis skal man meddele, at statsministeriet kun i meget begrænset omfang har modtaget forespørgsler om aktindsigt i henhold til loven.

Offentlighedsloven har ikke givet anledning til praktiske vanskeligheder, og der er ikke truffet principielle afgørelser i henhold til loven.«

Udenrigsministeriets skrivelse af 26. august 1975:

» ... kan udenrigsministeriet for sit vedkommende meddele:

1. Der har efter lovens ikrafttræden været en vis, men ikke bemærkelsesværdig stor stigning i antallet af henvendelser om aktindsigt. Ministeriet har bestræbt sig på, i det omfang det skønnedes muligt og forsvarligt, at give adgang til aktindsigt i videre omfang end fastsat i loven. Man har dog undertiden måttet henholde sig nøje til lovens undtagelsesregler. Som helhed er det udenrigsministeriets opfattelse, at loven har virket godt i praksis.

Om den informationsvirksomhed, der ikke direkte reguleres af loven, fremhævedes det i den orientering, som samtlige kontorer i udenrigsministeriet i sin tid modtog om offentlighedsprincippets gennemførelse i udenrigstjenesten (den nedenfor under punkt 3 nævnte Meddelelse fra Direktøren af 22. december 1970):

»Den almindelige formidling af oplysninger til offentligheden, der udføres af kontorerne, er et naturligt og betydningsfuldt led i varetagelsen af udenrigstjenestens arbejdsopgaver. Som det vil fremgå af nedenstående bemærkninger, er en væsentlig del af udenrigsministeriets sagområder efter deres natur unddraget fra offentlighedslovens bestemmelser i den forstand, at der ikke kan stilles krav om aktindsigt. Dette medfører selvsagt ingen ændring med hensyn til den formidling af oplysninger, som udenrigsministeriet hidtil har foretaget over for enkeltpersoner eller andre, herunder pressen«.

En tilsvarende passus finde i udenrigsministeriets cirkulæreskrivelse af 27. november 1970 til samtlige udsendte repræsentationer.

Det er ministeriets almindelige indtryk, at den retstilstand, som offentlighedsloven etablerede, også har haft en ansporende virkning på den informationsvirksomhed, der ikke direkte reguleres af loven.

2. Administrationen af loven har ikke voldt praktiske vanskeligheder i udenrigstjenesten. Anmodninger om aktindsigt afgøres i hjemmetjenesten af vedkommende kontorchef, i udetjenesten af vedkommende repræsentationschef. Tvivlstilfælde skal af kontorerne forelægges ministeriets retsafdeling til udtalelse. Specielt med henblik på at sikre en ensartet praksis er alle repræsentationer blevet instrueret om at forelægge anmodninger, der giver anledning til blot nogen tvivl, for ministeriet til afgørelse.

3. I anledning af offentlighedslovens ikrafttræden den 1. januar 1971 udsendtes i udenrigstjenesten følgende generelle retningslinier:

a) Cirkulæreskrivelse af 27. november 1970 til samtlige udsendte repræsentationer

b) Cirkulæreskrivelse af 15. december 1970 til de honorære (konsulære) repræsentationer

c) Meddelelse fra Direktøren af 22. december 1970 til samtlige kontorer i udenrigsministeriet

d) Meddelelse fra Direktøren af 22. december 1970 til samtlige medarbejdere i udenrigsministeriet.

Et eksemplar af hver af de nævnte vejledninger oversendtes til justitsministeriets lovafdeling med skrivelse herfra af 23. december 1970.

4. Spørgsmålet om, hvorvidt brevveksling mellem udenrigsministeriet og de danske repræsentationer i udlandet eller mellem disse sidste indbyrdes er omfattet af bestemmelsen i lovens § 5, nr. 4 om brevveksling inden for samme myndighed, har ved enkelte lejligheder givet anledning til tvivl. Ministeriet har ved fortolkningen af udtrykket henholdt sig til de i førnævnte cirkulæreskrivelse af 27. november 1970, pkt. II.5.A.c. og i Meddelelse fra Direktøren af 22. december 1970, pkt. II.5.A.e. anlagte synspunkter.

5. Spørgsmålet om, i hvilket omfang udenrigsministeriet bør imødekomme anmodninger om aktindsigt i videnskabeligt øjemed, har i nogle tilfælde været genstand for overvejelser af .mere principiel karakter. For så vidt angår dokumenter, der er udfærdiget af eller kommet i udenrigstjenestens besiddelse efter offentlighedslovens ikrafttræden, den 1. januar 1971, har overvejelserne bl. a. koncentreret sig om fortolkningen af lovens § 1, stk. 2, jfr. herved den af dr. jur. N. Eilschou Holm kommenterede udgave af offentlighedsloven, pag. 36, om den nærmere præcisering af, hvor specificeret angivelsen af en sag skal være i en anmodning om aktindsigt. Hertil kommer imidlertid, at forskellige myndigheder, der modtager anmodninger om aktindsigt fra samme forsker, kan følge forskellig praksis med hensyn til imødekommelse af disse anmodninger, bl. a. afhængigt af vedkommende myndigheders fortolkning af lovens bestemmelser om indskrænkninger i adgangen til aktindsigt. Efter udenrigsministeriets opfattelse burde en mere ensartet praksis tilstræbes, også for så vidt angår akter, der er udfærdiget af eller kommet i en myndigheds besiddelse før offentlighedslovens ikrafttræden, f. eks. ved at lade rigsarkivaren modtage, formidle og besvare anmodninger om aktindsigt i videnskabeligt øjemed.«

Udenrigsministeriets skrivelse af 9. september 1975:

» ... kan følgende anføres:

Fortolkningen af lovens bestemmelser og anvendelse i øvrigt har ikke hidtil givet anledning til praktiske problemer, bl. a. fordi en stor del af departementets skriftlige materiale som følge af lovens §§ 2 og 5 er generelt undtaget fra offentlighedsprincippet. Ved bedømmelsen af de konkrete forespørgsler som er tilgået departementet, har spørgsmålet derfor snarere været, om man i det konkrete tilfælde skulle give aktindsigt ud over lovens anvendelsesområde.

Det kan herudover bemærkes, at den almindelige interesse for informationer om EF-forhold i de senere år har vist en stigende tendens. Om denne stigning skyldes offentlighedslovens ikrafttrædelse eller den almindelige udvikling i EF er vanskeligt at bedømme allerede, fordi man ikke har udarbejdet noget statistisk materiale til en sådan undersøgelse.«

Undervisningsministeriets skrivelse af 29. oktober 1975:

» ... kan følgende meddeles:

Ministeriet er ikke i besiddelse af statistiske oplysninger om lovens anvendelse, men det er det almindelige indtryk, at loven har nogen omend ikke overvældende praktisk betydning for den informationsvirksomhed, der ikke direkte reguleres af loven.

Administrationen af offentlighedsloven ses ikke at have givet anledning til væsentlige praktiske vanskeligheder. Det bemærkes i denne forbindelse, at der i forbindelse med lovens indførelse blev udpeget særlige personer blandt journal-

førere og sagsbehandlere i ministeriets kontorer til at varetage personlige henvendelser i forbindelse med loven. Ministeriet har ikke udarbejdet generelle retningslinier i henhold til loven, hvorimod ministeriets (gamle) 3. afdeling har udfærdiget en instruks af 3. april 1974, som vedlægges til orientering.

Det tilføjes, at offentlighedsloven generelt synes at have haft en ikke uvæsentlig virkning henimod en mere positiv holdning i ministeriet over for princippet om åbenhed i forvaltning.

Man vedlægger kopier af de indkomne besvarelser vedrørende loven fra ministeriets forskellige enheder. For så vidt angår forslag til ændringer eller supplering af de gældende bestemmelser i loven henvises hertil, se specielt skrivelse af 3. juli 1975 fra direktoraternes tilskudsforvaltning, skrivelse af 8. august 1975 fra rektor for Københavns Universitet og skrivelse af 21. august 1975 fra forskningssekretariatet. Opmærksomheden henledes endvidere særligt på skrivelse af 26. august 1975 fra atomenergikommissionen.

Det tilføjes, at de få svar, der endnu ikke er indkommet som svar på ministeriets høring, vil blive eftersendt, når de foreligger.«

Atomenergikommissionens skrivelse af 26. august 1975:

»Under henvisning til undervisningsministeriets skrivelse af 25. juni 1975 - 1. afd. j.nr. 1975-0620-4 - hvormed fulgte kopi af skrivelse af 10. juni 1975 fra justitsministeriet vedrørende revison af lov om offentlighed i forvaltningen, skal atomenergikommissionen bemærke følgende til sidstnævnte skrivelses side 2:

Afsnit 3.

Det er vanskeligt for atomenergikommissionen, hvis virksomhed hidtil i hovedsagen ikke har vedrørt forvaltning i sædvanlig forstand, at danne sig et indtryk af lovens praktiske betydning, men det kan konstateres, at for de sidste to år er henvendelsernes antal om aktindstigt steget, formentlig som en naturlig følge af samfundsdebatten om atomkraft. Siden lovens ikrafttræden har atomenergikommissionen modtaget ca. en halv snes henvendelser om aktindsigt, hvoraf størsteparten inden for de sidste to år. Ingen af disse henvendelse har vedrørt lovens kapitel 2 om parterne i en forvaltningssag. Alle henvendelserne har medført, at den begærede aktindsigt toges til følge. Primært atomenergikommisionens ledelse, men også visse medarbejdere har i et betydeligt omfang deltaget i den informationsvirksomhed, der ikke direkte reguleres af loven, jfr. herved justitsministeriets vejledning nr. 270 under pkt. 6 og 7.

Afsnit 4.

Atomenergikommissionen har til intern brug udstedt vedlagte regler for behandling af dokumenter på Risø. Et tilsvarende regelsæt er udstedt for så vidt angår Tilsynet med nukleare Anlæg.

Afsnit 5.

På atomenergikommissionens forsøgsanlæg Risø er der truffet foranstaltninger til beskyttelse af forskellige installationer, inklusive reaktorerne, mod uautoriseret adgang samt overgreb. Ved eventuel opførelse af reaktorer her i landet vil atomenergikommissionen blive gjort bekendt med sådanne sikringsforanstaltninger. Atomenergikommissionen går ud fra, at sådanne sikringsforanstaltninger rettest vil kunne henføres under lovens § 2, stk. 2, nr. 4.

Atomenergikommissionen er som nuklear sikkerhedsmyndighed af hensyn til danske borgeres sikkerhed interesseret i at få så fyldige oplysninger og så tidligt som muligt om placering, opførelse og drift af nukleare anlæg i nabolandene og har truffet foranstaltninger til, at der med disse landes nukleare sikkerhedsmyndigheder træffes aftale om udveksling af oplysninger af betydning for de tilsvarende danske nukleare sikkerhedsmyndigheder. En del af disse oplysninger vil ikke blive udleveret til danske myndigheder, hvis de ikke underkastes fortrolighed af danske myndigheder,

selvom en del af disse oplysninger ikke vil kunne henføres under lovens undtagelsesbestemmelser bortset fra § 2, stk. 2, nr. 4. Atomenergikommissionen går derfor ud fra, at i disse tilfælde vil man kunne benytte sidstnævnte bestemmelse.«

Direktoraternes tilskudsforvaltnings skrivelse af 9. juni 1975:

»Tilskudsforvaltningen har hidtil kun været udsat for enkelte begæringer om aktindsigt i henhold til offentlighedsloven, som er blevet ekspederet ved afgivelse af telefoniske oplysninger. Men for nylig har en række dagblade i forbindelse med opståede stridigheder omkring den privatejede Gladsaxe Privatskole rettet henvendelse om aktindsigt også i skolens regnskaber, som er grundlag for udbetaling af forskud på statstilskud, som i perioden fra 1. august 1969-31. marts 1973 er udbetalt med mere end 4 mill. kr. til denne skole. Et enkelt af disse dagblade har på tilskudsforvaltningens kontor gennemgået sagsakterne. Forinden dette skete, måtte undertegnede gennemgå samtlige regnskaber, afregningsskrivelser og øvrige akter og udskille og tildække sådanne dele heraf, som måtte anses at være omfattet af lovens undtagelsesbestemmelser.

Denne fremgangsmåde var særdeles tidskrævende og samtidigt meget utilfredsstillende for den pågældende journalist.

Tilskudsforvaltningen forudser, at der fremtidigt vil komme flere henvendelser om aktindsigt, både fra enkeltpersoner og fra dagspressen i forbindelse med skoleaffærer.

En revision af loven bør efter tilskudsforvaltningens opfattelse udvide adgangen til aktindsigt, således at den tydeligt omfatter også enkeltpersoners regnskaber, som indsendes til myndighederne som grundlag for beregning af statstilskud, alene med den undtagelse, at lønberegningsmateriale og andre specifikationer, der indeholder personlige oplysninger om andre end tilskudsmodtageren, er utilgængelige for indsigt.

Det er en rimelig betragtning, at personer, der modtager massive tilskud af statsmidler på grundlag af indsendte regnskaber, må affinde sig med, at disse regnskaber underkastes bestemmelserne i offentlighedsloven. En sådan ordning vil endvidere betydeligt lette administrationen af ordningen i tilskudsforvaltningen.«

Forskningssekretariatets skrivelse af 21. august 1975:

» ... skal man meddele, at der ikke for forskningssekretariatet har været store praktiske vanskeligheder med administrationen efter loven.

Krav om aktindsigt i forbindelse med sagkyndige udtalelser, indhentet af forskningsrådene om ansøgeres forskerkvalifikationer, har medført tilbageholdenhed hos rådene med hensyn til benyttelsen af sådanne udtalelser i tilfælde, hvor de ikke er absolut nødvendige. Såfremt lovens muligheder for aktindsigt vil medføre en praksis, hvorefter udlevering af sådanne udtalelser bliver hyppigt tilbagevendende, ville dette antagelig på længere sigt medføre en forringelse af deres værdi, idet den sagkyndige bedømmer ville blive påvirket af muligheden for, at sådanne krav fremsættes, og følgelig udtale sig mindre åbent.

Lejlighedsvis er forskningssekretariatet blevet stillet overfor krav fra organisationers eller pressens side om løbende tilsendelse af materiale, der udsendes til møder i planlægningsrådet for forskningen og andre af forskningssekretariatet betjente organer. Dette krav har man hidtil ment at være berettiget til at afvise under henvisning til, at adgang til materialet kræver kendskab til de konkrete sager samt til, at de udsendte dagsordener må betragtes som forslag, der først konfirmeres ved hvert mødes begyndelse. Ønsket om at imødegå sådanne krav

er begrundet i samme hensyn, som i øvrigt ligger til grund for at undtage offentlig planlægningsvirksomhed fra aktindsigten. For forskningssekretariatet ville en vis klargørelse af de for dette problem relevante bestemmelser imidlertid være ønskelig.

Der er ikke i forskningssekretariatet ført statistik over lovens anvendelse.

Det er indtrykket, at antallet af anmodninger om aktindsigt - hvoraf kun de færreste har været fremsat med henvisning til offentlighedsloven - kun er steget i takt med den almindelige stigning i sagstallet.

Det bør nævnes, at rådene gennem årsberetninger og informationsfoldere søger at informere offentligheden og ansøgere om sin virksomhed, og det kan oplyses, at der fra sommeren 1974 er blevet knyttet en informationsmedarbejder til forskningssekretariatet som led i et tre-årigt forskningsrådsprojekt. Dette har allerede på nuværende tidspunkt medført en bedre orientering af offentligheden om f. eks. forskningsrådenes virksomhed, herunder deres behandling af ansøgninger.«

Københavns Universitets skrivelse af 8. august 1975:

» ... skal man efter indhentede udtalelser fra fakulteterne oplyse, at offentlighedsloven ikke synes at have givet anledning til problemer i sin nuværende udformning. Det bemærkes, at lov nr. 362 af 13. juni 1973 om styrelse af højere uddannelsesinstitutioner, bygger på princippet om offentlighed i forbindelse med de kollegiale organers virke, og man nærer på den baggrund ingen betænkelighed ved en udvidelse af offentlighedslovens område, idet man navnlig fra Københavns Universitets side kan fremhæve det ønskelige i en ændring af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 6, således at der også bliver offentlighed omkring sager vedrørende ansættelse og forfremmelse. Universitetets standpunkt er her navnlig begrundet i ønsket om offentlighed omkring de bedømmelser, der fremkommer fra de sagkyndige bedømmelsesudvalg, der nedsættes i forbindelse med ansættelse af videnskabelige medarbejdere. Sådanne bedømmelser er i sager vedrørende ansættelse af professorer allerede offentlige i henhold til anordning nr. 23 af 5. februar 1953 med senere ændringer.

Offentligheden omkring bedømmelsesudvalgenes redegørelser ser man således også gerne udstrakt til også at omfatte bedømmelser afgivet i forbindelse med ansættelser af adjunkter og lektorer.

Universitetet er derimod af den opfattelse, at det samme ønske om offentlighed ikke gør sig gældende med samme styrke ved ansættelse af teknisk-administrativt personale.«

Økonomiministeriets skrivelse af **6. november** 1975:

»... har givet anledning til følgende bemærkninger fra økonomministeriets side:

Bortset fra en enkelt henvendelse til *Det økonomiske Sekretariat* om aktindsigt i henhold til offentlighedsloven, der afvistes med henvisning til § 2, stk. 2, nr. 2, efter drøftelse med justitsministeriet, har hverken Det økonomiske Sekretariat eller *Det økonomiske Råd* haft nogen problemer i relation til offentlighedsloven. Loven har hverken givet anledning ti! henvendelser, omlægning af administrative rutiner eller udstedelse af generelle retningslinier eller instrukser og principielle afgørelser.

Revisonsdepartementerne har kun i ret få tilfælde (20–25 i alt siden lovens ikrafttræden) modtaget henvendelser med henvisning ti! offentlighedsloven, og sådanne henvendelser er i almindelighed besvaret med en henvisning til vedkommende styrelse i medfør af lovens § 8.

Man har ved et møde i statsregnskabsrådet i oktober 1972 orienteret statsrevisorerne om den fulgte praksis, der er i

overensstemmelse med de synspunkter, justitsministeriet har gjort gældende i et notat af 21. januar 1971 (L.A. 1971-54003-6 om adgang til aktindsigt i sager i revisionsdepartementerne).

Det kan oplyses, at revisionsdepartementerne siden lovens ikrafttræden har indført den praksis, at departementernes årlige beretninger tilstilles presse, radio og tv m. fl. umiddelbart i forbindelse med afgivelsen til statsrevisorerne.

For så vidt angår *Danmarks Statistik* kan oplyses, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 8, hvorefter adgangen til at få oplysninger ikke omfatter »materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelsen af offentlig statistik«, har givet Danmarks Statistik det nødvendige og tilstrækkelige grundlag for at varetage sine opgaver i overensstemmelse med de principper, der er forudsat fulgt ved vedtagelsen af loven om Danmarks Statistik.

Bestemmelserne i lov nr. 151 af 24. april 1975 om erhvervsregistret og henlæggelse til Danmarks Statistik af registerfunktioner, herunder videregivelse af identifikationsoplysninger m. v., rejser ikke specielle spørgsmål i forhold til offentlighedsloven, idet der ved udarbejdelsen af registerloven og fastlæggelsen af Danmarks Statistiks funktioner er taget hensyn til de diskretionsforpligtelser, der gør sig gældende for institutionen, jfr. lovbemærkningerne herom.

På baggrund heraf kan man konkludere, at lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen ikke i sin nuværende form har givet ministeriet anledning til omlægning af de administrative procedurer. Økonomministeriet har derfor ikke behov for ændringer i loven.«

Justitsministeriets udtalelse til folketingets retsudvalg om udveksling af oplysninger mellem offentlige myndigheder indbyrdes.

Spørgsmål 9: »ad § 20.

Ministerens kommentar til artiklen af cand. jur. Oluf Jørgensen (bilag 5) udbedes. Herunder kommentar

- til hovedkonklusionen: at »lovforslaget indeholder en svækkelse af retsgarantierne med hensyn til videregivelse af registrerede personoplysninger« (side 1),
- til diskussionen vedrørende almindelige og specielle tavshedsforskrifter (side 2-8),
- til konstateringen af, at lovforslaget vil »have den virkning, at skattemyndighederne, i modsætning til de sociale myndigheder, ikke må videregive oplysninger til andre myndigheder« (side 36).«

Svar:

1. Den artikel, som udvalget har udbedt sig kommentarer til, er senere offentliggjort i tidsskriftet Juristen og Økonomen 1977, side 289 ff.

I artiklen fremhæves det indledningsvis, at bestemmelsen i lovforslagets § 20 om videregivelse af registrerede oplysninger til andre offentlige myndigheder bygger på en forudsætning om, at lovgivningens almindelige regler om tavshedspligt for personer, der virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, er uden betydning, når det drejer sig om at videregive oplysninger til andre myndigheder. Denne forudsætning er efter forfatterens opfattelse ikke holdbar, og en væsentlig del af artiklen er optaget af en udførlig argumentation for dette standpunkt.

Den problemstilling, som forfatteren her har taget op, har ikke tidligere været undergivet nogen mere indgående behandling i den juridiske litteratur. Justitsministeriet har derfor fundet det påkrævet med en mere udførlig redegørelse om forholdet.

På grundlag heraf er det justitsministeriets opfattelse, at en forvaltningsmyndigheds udlevering - eventuelt i form af udlån af aktstykker - til en anden forvaltningsmyndighed af oplysninger, som må skønnes at have betydning for den anden myndigheds virksomhed, herunder for en afgørelse som den anden myndighed skal træffe, i hvert fald som hovedregel ikke vil kunne anses for stridende mod den almindelige tavshedspligt efter straffelovens § 152 og § 264 b (og tjenestemandslovens § 10, stk. 2).

Justitsministeriets argumentation for denne konklusion, der er anført nedenfor under pkt. 2-4, behandler en række af de synspunkter, som forfatteren har anført til støtte for sin afvigende opfattelse. I pkt 5 redegøres der nærmere for den sondring mellem almindelige og specielle tavshedspligtsforskrifter, der indeholdes i offentlighedslovens § 7, og de af forfatterens synspunkter, som udvalget særligt har fremhævet, er herefter kommenteret nedenfor under pkt. 6.

2. Lovgivningens almindelige regler om tavshedspligt for personer, der virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, indeholdes dels i borgerlig straffelov § 152 og § 264 b dels i tjenestemandslovens § 10, stk. 2.

Bestemmelsen i straffelovens § 152 har følgende ordlyd:

> »§ 152. Røber nogen, som virker i offentlig tjeneste elier hverv, hvad han i tjenestens eller hvervets medfør har erfaret som hemmelighed, eller hvad der ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller udnytter han uberettiget sådan kundskab, straffes han med ….

Stk. 2. Efter ovennævnte regler straffes også den, som efter at være fratrådt stillingen på nogen af de angivne måder forser sig med hensyn til tjenestehemmeligheder, som han i stillingen har erfaret.

Stk. 3....

. . .. «

Bestemmelsen indeholder ikke nogen selvstændig fastlæggelse af tavshedspligtens genstand. Et forholds karakter af en »hemmelighed« kan, som anført i bestemmelsen, være fastslået ved lov eller administrativ forskrift (bekendtgørelse, cirkulære, forretningsorden, pålæg i det enkelte tilfælde, f. eks. i form af fortroligt-stempling, o.s.v.), men beror i øvrigt på forholdets natur, d.v.s. på en konkret vurdering af oplysningens eller emnets beskaffenhed. Der henvises til *St. Hurwitz:* Kriminalret - Speciel Del (1955) side 65, *Vagn Greve m. fl.:* Straffeloven - Speciel Del (1975) side 92-94 og *Preben Espersen:* De kommunale Beslutninger I (1970) side 72 f.

Af samme karakter er bestemmelsen i tjenestemandslovens § 10, stk. 2, der har følgende ordlyd:

»*Stk. 2.* Tjenestemanden skal iagttage tavshed med hensyn til de forhold, som han i medfør af sin stilling bliver bekendt med, og hvis hemmeligholdelse ifølge sagens natur er påkrævet eller bliver ham foreskrevet. Tavshedspligten ophører ikke med hans udtræden af tjenesten.«

Bestemmelsen i straffelovens § 264 b har følgende ordlyd:

»§ 264 b. Med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder straffes personer, som virker elier har virket i offentlig tjeneste eller hverv, eller som i medfør af offentlig beskikkelse eller anerkendelse udøver eller har udøvet et erhverv, såvel som sådanne personers medhjælpere, når de røber privatlivet tilhørende hemmeligheder, der er kommet til deres kundskab ved udøvelsen af deres virksomhed, medmindre de har været forpligtet til at udtale sig eller har handlet i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv. Det samme gælder, hvis de uberettiget udnytter sådan kundskab.«

Denne bestemmelse indeholder vel en selvstændig beskrivelse af tavshedspligtens genstand; men det anvendte udtryk »privatlivet tilhørende hemmeligheder« indebærer som følge af dets karakter af en retlig standard, at den endelige stillingtagen til, om et forhold er omfattet af tavshedspligten, også efter denne bestemmelse i betydeligt omfang må bero på et konkret skøn.

3. For så vidt angår spørgsmålet om indholdet og rækkevidden i øvrigt af den almindelige tavshedspligt bemærkes følgende:

a. Såvel straffelovens § 152 som § 264 b beskriver det centrale element i gerningsindholdet som røbelse af hemmelighed erfaret i tjenestens eller hvervets medfør. Der er almindelig enighed om, at udtrykket »røber« i de nævnte bestemmelser må forstås som sigtende til det forhold, at der sker *videregivelse af oplysninger,* der er undergivet tavshedspligt, *til uvedkommende,* jfr. således *Oluf H. Krabbe:* Borgerlig Straffelov med Kommentarer II (4. udg. 1947) side 404, *St. Hurwitz,* a.st. side 65 og *Vagn Greve m. fl.,* a.st. side 92. Bestemmelsen indeholder imidlertid ikke nogen angivelse af, efter hvilke kriterier man skal afgrænse kredsen af »uvedkommende«.

b. Straffelovens § 264 b indeholder et udtrykkeligt forbehold om straffrihed, når gerningsmanden ». . . har været forpligtet til at udtale sig eller har handlet i berettiget varetagelse af åbenbar almen interesse eller eget eller andres tarv«. Det antages imidlertid, at et tilsvarende forbehold også gælder i relation til bestemmelsen i straffelovens § 152, jfr. *St. Hurwitz,* a.st. side 67 og *Vagn Greve m. fl.,* a.st. side 94.

4. Udgangspunktet for en stillingtagen til spørgsmålet om anvendeligheden af de almindelige tavshedspligtsforskrifter i forhold til tilfælde, hvor en myndighed videregiver oplysninger, der er af betydning for en anden myndigheds virksomhed, til denne anden myndighed, må være den tradition, der her i landet har udvikiet sig med hensyn til gennemførelsen af den administrative sagsforberedelse.

I forvaltningsmyndighedernes praksis tilvejebringes det faktiske afgørelses-

grundlag ofte ved, at de oplysninger, der fremlægges af en sags part(er), hvis det skønnes nødvendigt, søges suppleret, eventuelt bekræftet eller korrigeret, dels ved fremskaffelse af oplysninger, som den pågældende myndighed i forvejen måtte være i besiddelse af, dels ved oplysninger, som efter anmodning stilles til rådighed af andre myndigheder, eventuelt i form af udlån af akterne i tidligere sager, der kan tjene til belysning af de faktiske omstændigheder i det sagsforhold, der foreligger til aktuel afgørelse.

Det er således ganske fast antaget, at en forvaltningsmyndighed må anses ikke blot for berettiget, men i vidt omfang også for forpligtet til til brug for behandlingen af verserende sager at udnytte oplysninger, som myndigheden i forvejen er i besiddelse af typisk fra behandlingen af tidligere sager, jfr. herved *Jørgen Mathiassen*, Juridisk Grundbog I (3. udg. 1975) side 248, og *Carl Aage Nørgaard:* Forvaltningsret-Sagsbehandling (1972) side 85 f. Der gælder således som udgangspunkt ingen begrænsning i adgangen til at udveksle oplysninger eller akter vedrørende tidligere behandlede sager, der er af betydning for behandlingen af en verserende sag, i forholdet mellem forskellige enheder inden for samme myndighed. Til illustration henvises til F.O.B. 1966 side 43, jfr. F.-O.B. 1967 side 16, (om fængselsfunktionærers tavshedspligt vedrørende det under de indsattes gruppemøder passerede) og F.O.B. 1975 side 466 (refereret i Juristen og Økonomen 1977 side 295 f.).

I forvaltningspraksis er en sådan gensidig bistand med tilvejebringelsen af det fornødne faktiske afgørelsesgrundlag i verserende sager imidlertid ikke begrænset til forholdet mellem forskellige enheder inden for samme myndighed. Undertiden er det positivt forskrevet, at en forvaltningsmyndighed har pligt til at stille oplysninger til rådighed for en anden forvaltningsmyndighed til brug for denne anden myndigheds sagsbehandling, ligesom det formentlig følger af det administrative over-/underordnelsesforhoid, at den underordnede myndighed som udgangspunkt må anses for forpligtet til efter begæring at stille oplysninger, som myndigheden er i besiddelse af, og som er af betydning for den overordnede myndigheds sagsbehandling, til rådighed for denne, jfr. således *Carl Aage Nørgaard,* a.st. side 90 f. Også bortset fra sådanne tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed er eller må anses for forpligtet til at medvirke til en anden myndigheds sagsforberedelse, bistår de forskellige forvaltningsmyndigheder imidlertid indbyrdes hinanden med tilvejebringelsen af det fornødne faktiske afgørelsesgrundlag i et sådant omfang, at praksis må siges at bygge på en forudsætning om, at en forvaltningsmyndighed som udgangspunkt må anses for berettiget til at imødekomme begæringer om udlevering af oplysninger, som er af betydning for varetagelsen af den rekvirerende myndigheds funktioner.

Disse almindelige principper for den administrative sagsforberedelse, der har udviklet sig i praksis, sammenfattes i den forvaltningsretlige litteratur i en fremhævelse af, at der for forvaltningsmyndighedernes sagsbehandling gælder en *undersøgelsesmaksime:* »Det påhviler dem selv, eventuelt ved indbyrdes Samvirken, undtagelsesvis med Bistand fra Domstolene, jfr. Rpl. § 1018, at fremskaffe fornødne Oplysninger om de foreliggende Sager eller dog at foranledige, at private, navnlig Parterne, yder Medvirken til Sagens Oplysning. Det er endvidere Forvaltningsmyndighedernes Pligt at sørge for, at de fornødne Oplysninger skaffes ti! Veje paa den mest hensigtsmæssige og mindst tidsspildende Maade, . . .«. *Poul Andersen:* Dansk Forvaltningsret (5. udg. 1965) side 336; se også *Bent Christensen:* Nævn og Råd (1958) side 354 ff., *Jørgen Mathiassen,* Juridisk Grundbog I side 236 og *Carl Aage Nørgaard,* a.st. side 81 f.

Fortolkningen af lovgivningens almindelige regler om tavshedspligt for den, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, kan ikke ske uafhængigt af denne faste tradition. De almindelige principper for forvaltningens sagsbehandling, der sammenfattes under betegnelsen undersøgelsesmaksimen, må indgå i fortolkningen af, hvad der nærmere ligger i beskrivelsen af gerningsindholdet efter disse bestemelser som en »røbelse« - en videregivelse til uvedkommende - af oplysninger, der er undergivet tavshedspligt.

På baggrund af det anførte er det justitsministeriets opfattelse, at en anden forvaltningsmyndighed, for så vidt angår udveksling af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder indbyrdes, i almindelighed ikke kan anses som »uvedkommende«, når oplysningen indhentes som led i varetagelsen af den rekvirerende myndigheds funktioner.

Spørgsmålet har i de senere år været drøftet i nogle tidsskriftsartikler. I en afhandling om retlige problemer i forbindelse med adgang til datalagre, Juristen 1970, side 221 ff. har *Mogens Koktvedgaard* således bl. a. givet udtryk for den opfattelse, »… at en offentlig myndighed normalt har fri acces til de data, der indehaves af en anden offentlig myndighed«, jfr. herved også *Betænkning om Offentlige Registre* (nr. 767/1976) side 50. Der kan endvidere henvises til en afhandling om retssikkerhed og offentlig databenyttelse, N.a.T. 1972 side 141 ff., hvor *Ole Krarup* kritiserer den herskende opfattelse, men som samtidig synes at forudsætte, at de almindelige regler om tavshedspligt efter gældende ret i det mindste kun kan tillægges begrænset betydning for dette forhold.

Det forekommer, at der fastsættes særlige regler, der begrænser en forvaltningsmyndigheds adgang til at udlevere oplysninger til brug for andre forvaltningsmyndigheders sagsbehandling. Som et praktisk vigtigt eksempel herpå kan nævnes justitsministeriets cirkulære nr. 273 af 5. december 1962 om strafferegistre og kriminalstatistik m. v., med senere ændringer.

Også uden for tilfælde, hvor forholdet er særligt reguleret, må en forvaltningsmyndighed imidlertid anses for beføjet til at nægte at udlevere oplysninger, der er af betydning for en anden myndigheds behandling af en verserende sag. Dette gælder naturligvis ikke, for så vidt myndigheden som nævnt i det foregående er eller må anses for forpligtet til at stille oplysninger til rådighed for den rekvirerende myndighed; men også bortset herfra vil en forvaltningsmyndighed formentlig i praksis kun nægte at imødekomme en anden myndigheds anmodning om udlevering af oplysninger i det omfang, særlige hensyn taler derfor. Til illustration kan anføres følgende udtalelse fra *Bent Christensen:* Nævn og Råd side 392:

> »For svensk ret opstiller *Herlitz* den regel, at medvirken fra underordnede kan forlanges uden særlig hjemmel, mens sideordnede myndigheders medvirken i princippet kræver hjemmel, men at sådan hjemmel i al fald i et vist omfang foreligger allerede i R.F., § 47, om myndighedernes pligt til at »räcka varandra handen«. Denne svenske hovedregel kan rimeligvis overføres til dansk ret, men den har tvivlsom praktisk betydning. Som stemningen er, i al fald i centraladministrationen, vil bistand vistnok kun blive nægtet af hensyn til trediemand, eller fordi der lægges for stor byrde på den spurgte myndighed.«

Som eksempel på, at mere retligt prægede synspunkter med rette kan føre til nægtelse af at imødekomme en begæring om udlevering af oplysninger til brug for en anden myndigheds sagsbehandling, synes der af interesse i den foreliggende sammenhæng navnlig at kunne peges på

1) tilfælde, hvor det må tillægges væsentlig betydning for, at myndigheden kan opfylde sine funktioner på en tilfredsstillende måde, at der etableres et særligt fortrolighedsforhold mellem myndighedens personale og den personkreds, der betjenes, således som det f. eks. i vidt omfang gælder, for så vidt angår forskellige typer af patient- og klientbehandlingssituationer, og
2) tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed efter lovgivningen har særlige tvangsmidler til sin rådighed til gennemtvingelse af privates oplysningspligt over for myndigheden (f. eks. adgang til at foretage ransagning eller til at pålægge tvangsbøder), og hvor begæringen om medvirken til en anden myndigheds sagsbehandling fremsættes af en myndighed, der ikke har tilsvarende tvangsmidler til sin rådighed.

Men en forvaltningsmyndighed må også anses for beføjet til at afslå at stille oplysninger til rådighed for en anden myndighed ud fra en mere almindelig

rimelighedsvurdering af, om oplysninger om privates forhold, der er tilvejebragt i anden anledning, bør udnyttes i den nu foreliggende sammenhæng.

Tilbage står herefter spørgsmålet om, hvorvidt der i de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed, som netop anført, med føje kan nægte at udlevere oplysninger til brug for andre forvaltningsmyndigheder - hvor forvaltningsmyndigheden har, hvad man kunne karakterisere som en *»tavshedsret«* - tillige gælder en tavshedspligt.

I praksis vil en myndgheds udlevering af oplysninger til brug for en anden myndigheds sagsbehandling utvivlsomt ikke i alle de tilfælde, hvor udleveringen kunne give anledning til kritik ud fra de ovenfor nævnte retlige eller dog retligt prægede synspunkter, blive oplevet og karakteriseret som en overtrædelse af tavshedspligten. Til illustration kan henvises til F.O.B. 1974 side 161 (om udlevering af akterne vedrørende en politimæssig efterforskning mod en lærer til de lokale skolemyndigheder).

Efter justitsministeriets opfattelse må det imidlertid antages, at der inden for det område, der er dækket af myndighedernes tavshedsret, findes en kerne, hvor myndighederne er undergivet en egentlig tavshedspligt også i deres indbyrdes forhold. Et strafansvar for overtrædelse af straffelovens §§ 152 eller 264 b må dog formentlig forudsætte en handlemåde i så åbenbar modstrid med »god forvaltningsskik«, at den myndighed, til hvilken oplysningen er videregivet, klart må anses som »uvedkommende«.

De udtalelser i den forvaltningsretlige litteratur, hvor det alene mere almindeligt fremhæves, at tavshedspligten kan være til hinder for udlevering af oplysninger til en anden myndighed, jfr. således f. eks. *Carl Aage Nørgaard*, a.st. side 91 og *Tyge Haarløv:* Administrative Opdragelsessanktioner (1952) side 174 f. tilsigter næppe at give udtryk for en videregående opfattelse.

Det tilføjes, at retsplejelovens regler om vidnepligt (kap. 18) og om parters og trediemands forpligtelse til at fremlægge dokumenter (editionspligt - kap. 28) efter justitsministeriets opfattelse ikke kan tillægges nogen direkte betydning i den foreliggende sammenhæng. Reglerne om det offentliges vidne- og editionspligt synes mest nærliggende at måtte opfattes som en begrænsning af myndighedernes tavshedsret, og begrænsningen i vidne- og editionspligten kan derfor næppe tages til indtægt for, at der gælder en egentlig tavshedspligt. Hertil kommer, at de nævnte bestemmelser i retsplejeloven også gælder for behandlingen af rent civilretlige tvister, hvor udlevering af dokumenter fra en offentlig myndighed eller afgivelse af vidneforklaring fra en offentlig ansat om forhold, der er undergivet tavshedspligt, som følge af den for den borgerlige retspleje gældende forhandlingsmaksime synes at måtte sidestilles med udlevering af de pågældende oplysninger til private snarere end til anden offentlig myndighed.

Sammenfattende er det herefter justitsministeriets opfattelse, at en forvaltningsmyndigheds udlevering - eventuelt i form af udlån af aktstykker - til en anden forvaltningsmyndighed af oplysninger, som må skønnes at have betydning for den anden myndigheds virksomhed, herunder for en afgørelse som den anden myndighed skal træffe, i hvert fald som hovedregel ikke vil kunne anses for stridende mod den almindelige tavshedspligt efter straffelovens § 152 og § 264 b.

5. De almindelige bestemmelser om tavshedspligt, der er omtalt i det foregående, suppleres af et forholdsvis stort antal tavshedspligtsforskrifter i særlovgivningen. Begrundelsen for indsættelsen af sådanne forskrifter i særlovgivningen kan være forskellige. De kan være motiveret af et ønske om at skærpe straferammen eller om at pålægge også andre end den personkreds, der er omfattet af de nævnte bestemmelser, en lovbestemt tavshedpligt; men typisk er særlovgivningens bestemmelser om tavshedspligt begrundet i et ønske om at præcisere genstanden for tavshedspligten efter straffelovens § 152, der, som nævnt ovenfor under pkt. 2, ikke i sig selv indeholder en sådan præcisering. Særlovgivningens tavshedspligtsforskrifter af denne type tjener til udfyldning af straffelovens § 152 ved at indeholde en nærmere angivelse af, hvilke typer af oplys-

ninger der er undergivet tavshedspligt efter den nævnte bestemmelse.

Den her antydede sondring mellem lovgivningens almindelige og specielle bestemmelser om tavshedspligt er lagt til grund ved udformningen af § 7 i lov om offentlighed i forvaltningen. Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

»§ 7. Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af lovgivningens bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Dette gælder dog ikke, for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, tjenestemandslovgivningen og kommunale tjenestemandsvedtægter.«

Det fremgår af forarbejderne til denne bestemmelse, der med redaktionelle ændringer svarer til § 7 i det af offentlighedskommissionen udarbejdede lovudkast, at der med henvisningen i § 7, 2. pkt., navnlig sigtedes til straffelovens § 152 og § 264 b (tidligere straffelovens § 263, stk. 2) samt til tjenestemandsloven § 10, stk. 2, og tilsvarende regler i kommunale tjenestemandsvedtægter, se offentlighedskommissionens betænkning side 68 og F.T. 1969-70 tillæg A, sp. 593 f. og tillæg B, sp. 2128 f. Det må imidlertid antages, at bestemmelsen i § 7, 2. pkt., hvorefter visse regler om tavshedspligt må vige, når der fremsættes begæring .om aktindsigt efter offentlighedsloven, herudover omfatter bestemmelser i særlovgivningen, der alene foreskriver tavshedspligt efter tjenestemandslovens § 10, stk. 2, og/eller straffelovens § 152 *uden nogen nærmere angivelse af tavshedspligtens omfang,* jfr. således F.T. 1969-70 tillæg B, sp. 2129 f. og forudsætningen herom i offentlighedskommissionens betænkning side 211.

Bestemmelsen i § 7, 1. pkt., må herefter antages at omfatte bestemmelser i særlovgivningen, der ud fra særlige hensyn har fastsat tavshedspligt *med hensyn til visse nærmere angivne forhold.* Sådanne bestemmelser udelukker anvendelse af offentlighedsprincippet. Dette gælder, selvom bestemmelserne, for så vidt angår strafferammer, henviser til straffelovens § 152 eller § 264 b, jfr. F.T. 1969-70, tillæg B, sp. 2130.

I offentlighedskommissionens betænkning er som bilag 10 (side 211 f.) optaget en oversigt over specielle tavshedspligtsforskrifter, der ville udelukke adgangen til aktindsigt som følge af bestemmelsen i kommissionsudkastets § 7. I anledning af et spørgsmål fra folketingets udvalg vedrørende forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen anmodede justitsministeriet samtlige ministerier om at ajourføre og, om fornødent, supplere denne oversigt. På grundlag heraf udarbejdede justitsministeriet en ny oversigt over specielle tavshedspligtsforskrifter, der i medfør af den tilsvarende bestemmelse i lovforslaget måtte antages at afskære offentlighedens adgang til aktindsigt. Oversigten, der blev forelagt udvalget, er optaget som underbilag til folketingsudvalgets betænkning, se F.T. 1969-70, tillæg B, sp. 2131 ff.

Det må principielt bero på en konkret fortolkning, om særlovgivningens tavshedspligtsbestemmelser af denne type tillige kan antages at indeholde en skærpet regulering af adgangen til at udveksle oplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder indbyrdes i forhold til, hvad der må antages at gælde efter de almindelige bestemmelser i straffelovens § 152 og § 264 b. Dette spørgsmål er imidlertid uden betydning for den i offentlighedslovens § 7 indeholdte sondring mellem almindelige og specielle tavshedspligtsforskrifter. Afgørende i den forbindelse er alene, om forskriften indeholder en præcisering af tavshedspligtens genstand ved at indeholde en nærmere angivelse af, hvilke typer af oplysninger der er undergivet tavshedspligt.

6. Spørgsmålet om videregivelse af edb-registrerede oplysninger til andre offentlige myndigheder er reguleret i § 20 i forslaget til lov om offentlige myndigheders registre, der har følgende ordlyd:

»§ 20. Registrerede oplysninger kan videregives til offentlige myndigheder i det omfang, der er nævnt i kapitel 5, samt hvor de pågældende myndigheder i henhold til lov har adgang til at få oplysningerne.

Stk. 2. I øvrigt må videregivelse kun finde sted til en anden offentlig myndighed, såfremt oplysningerne har væsentlig betydning for vedkommende myndigheds virksomhed eller har væ-

sentlig betydning for en afgørelse, som myndigheden skal træffe, jfr. dog § 9, stk. 1, 2. pkt. Der må dog ikke videregives oplysninger, for hvilke der ved lov er fastsat særlige tavshedsforskrifter.

Stk. 3. Fra registre, der udelukkende er oparbejdet med henblik på at foretage statstiske uddrag eller som led i en videnskabelig undersøgelse, må der kun i særlige tilfælde videregives oplysninger, der kan henføres til bestemte personer.«

Bestemmelsen i lovforslagets § 20 er ikke umiddelbart anvendelig, idet bl. a. også spørgsmålet om, i hvilket omfang der kan ske udlevering af edb-registrerede oplysninger til andre offentlige myndigheder, skal tages op til særlig regulering i de individuelle forskrifter, der for hvert enkelt registers vedkommende skal være fastsat, forinden registeret tages i brug, jfr. således lovforslagets § 4, stk. 2, § 6, stk. 2, og § 7, stk. 1. Forinden sådanne forskrifter fastsættes, skal der indhentes en udtalelse fra registertilsynet. Bestemmelsen i § 20 har derfor alene den funktion at angive en yderste grænse for, hvor langt man i disse individuelle forskrifter kan gå i retning af at give hjemmel til videregivelse til andre offentlige myndigheder.

Af særlig interesse i den foreliggende sammenhæng er bestemmelsen i lovforslagets § 20, stk. 2.

Efter justitsministeriets opfattelse kan denne bestemmelse ikke for en praktisk vurdering antages at medføre nogen udvidet adgang til at træffe bestemmelse om videregivelse af edb-registrerede oplysninger til andre offentlige myndigheder i forhold til, hvad der må antages at gælde i dag, og til, hvad der efter lovforslagets gennemførelse må antages at gælde om udveksling mellem forvaltningsmyndigheder af andet end edb-registrerede oplysninger, jfr. herved ovenfor under pkt. 4. Bestemmelsen om, at der kun kan ske videregivelse af oplysninger, der »... har *væsentlig* betydning for vedkommende myndigheds virksomhed eller har *væsentlig* betydning for en afgørelse, som myndigheden skal træffe . . .« indebærer formentlig tværtimod en vis skærpelse.

Med det netop tagne forbehold svarer bestemmelsen efter justitsministeriets opfattelse i alt væsentligt til gældende ret. Det bemærkes i denne forbindelse, at det i bemærkningerne til lovforslaget er forudsat, jfr. herved også *Betænkning om Offentlige Registre* side 255, at der med henvisningen i bestemmelsens 2. pkt. til særlige lovbestemte tavshedsforskrifter alene sigtes til sådanne, der må antages at indeholde ikke blot en præcisering af tavshespligtens genstand, men tillige en regulering af spørgsmålet om adgangen til at videregive oplysningerne til en anden myndighed, sml. ovenfor under pkt. 5 om bestemmelsen i offentlighedslovens § 7. Det kunne overvejes at tydeliggøre dette ved at affatte lovforslagets § 20, stk. 2, 2. pkt. således:

»Der må dog ikke videregives oplysninger i strid med særlige tavshedsforskrifter, der er fastsat ved lov.«

Justitsministeriet har overvejet, om bestemmelsen i stedet burde udformes således, at den generelt stillede sig hindrende i vejen for at træffe bestemmelse om udlevering af oplysninger, der som følge af offentlighedslovens § 7 generelt er unddraget offentlighedens adgang ti! aktindsigt efter denne lov.

Erfaringerne fra praktiseringen af offentlighedsloven synes imidlertid at vise, at det i et vist omfang beror på tilfældigheder, hvorledes navnling ældre lovgivnings særbestemmelser om tavshedspligt er udformet, jfr. senest diskussionen om rækkevidden af bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 85. Hertil kommer, at indsættelsen henholdsvis udeladelsen af en speciel tavshedspligtsforskrift ikke uden videre kan tages som udtryk for en principiel stillingtagen til det større eller mindre beskyttelsesbehov for sagsoplysninger på det pågældende forvaltningsområde. Udeladelsen af en speciel tavshedspligtsforskrift kan således simpelthen skyldes, at sagsområdet er af en sådan karakter, at dette i sig selv må siges at gøre en udtrykkeligt præcisering af tavshedspligtens genstand overflødig. Dette var således baggrunden for, at den tidligere gældende specielle tavshedspligtsforskrift i børneforsorgsiovens § 114 ikke blev overført til den sociale bistandslov.

På denne baggrund har justitsministeriet fundet det rigtigst at blive stående ved den af udvalget foreslåede bestemmelse i § 20, stk. 2, 2. pkt, således at særlige beskyttelseshensyn på specielle forvaltningsområdet i stedet forudsættes varetaget gennem fastsættelsen af de individuelle forskrifter for det enkelte register. Disse forskrifter må derfor forventes ikke helt sjældent at fastlægge rammerne for videregivelse af edb-registrerede oplysninger til andre myndigheder væsentligt snævrere end angivet i lovforslagets § 20, især stk. 2.

Ministeriet for kulturelle anliggender
Den 5. december 1977.

Notat om forholdet mellem ophavsretsloven og offentlighedsloven

1. Indledning.

Efter offentlighedsloven har borgerne en almindelig adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter, som findes i den offentlige forvaltning. Begæringer om aktindsigt skal imødekommes ved, at der gives den pågældende lejlighed til at gennemse dokumenterne på stedet eller ved, at der udleveres en afskrift eller fotokopi af dem.

En del dokumentmateriale, som indgår i den offentlige forvaltning, er undergivet beskyttelse efter ophavsretsloven og fotografiloven.

Som praktiske eksempler kan nævnes manuskripter, kort, tegninger o. lign., som indsendes til offentlige myndigheder, eller selvstændige offentlige institutioner som f. eks. Danmarks Radio og Det danske Filminstitut, med henblik på antagelse til fremførelse, offentlig støtte eller godkendelse.

Den ophavsretlige beskyttelse indebærer i almindelighed, at dokumenterne ikke kan kopieres eller gøres tilgængelige for almenheden uden samtykke fra ophavsmanden.

Retten til kopiudlevering eller gennemsyn efter offentlighedsloven giver derfor - i det omfang, der er tale om ophavsretligt beskyttet materiale - anledning til tvivl i forhold til de ophavsretlige beskyttelsesbestemmelser.

Spørgsmålet er, om forvaltningen kan stille det beskyttede materiale til rådighed for offentligheden, uden at der er indhentet samtykke fra rettighedshaverne. I det følgende gennemgås de vigtigste lovbestemmelser på området.

2. Offentlighedsloven.

2.1. Hvad kan man kræve udleveret eller forevist?

Efter § 1 kan enhver forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning.

Efter § 3 omfatter adgangen til at få oplysninger som hovedregel:

1) alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, herunder genpart af de fra myndigheden udgåede skrivelser, når disse antages at være kommet frem til adressaten,
2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Aktindsigtens genstand betegnes som »dokumenter«. Under dette udtryk antages foruden *skriftstykker* også at falde andre aktstykker, såsom *fotografier, billeder, kort, rids* o. lign. Videre antages udtrykket »dokumenter« efter omstændighederne også at omfatte andre genstande, som indgår i grundlaget for en sags afgørelse, og arkiveres sammen med sagens akter, f. eks. prøver, modeller, lydbånd, film og lign.[1])

2.2 Tilfælde hvor forvaltningen kan nægte aktindsigt.

Offentlighedsloven indeholder i § 2 forskellige undtagelsesbestemmelser, der giver forvaltningen mulighed for at nægte aktindsigt. I den foreliggende sammenhæng skal nævnes:

1) Efter *§ 2, stk. 1, nr. 2* kan man nægte aktindsigt for dokumenter, der indeholder »oplysning om tekniske

[1]) Jvf. Eilschou Holm, iovkommentar, Juristforbundets Forlag 1971, side 51.

indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold, for så vidt det er af væsentlig betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.«

2) Efter *§ 2, stk. 2, nr. 4* gælder det samme for dokumenter, hvor adgangen til at få oplysninger »findes at burde vige for væsentlige hensyn til ... beskyttelse af andre interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.«

Formålet med bestemmelsen har efter bemærkningerne til lovforslaget været:[2])

»at indsætte en bestemmelse, hvorefter interesser, der enten ikke egner sig til selvstændig formulering, eller som man ved lovens formulering ikke har kunnet overskue, vil kunne begrunde undtagelse fra offentlighedsprincippet. Det forudsættes, at der kun bliver gjort brug af bestemmelsen i tilfælde, hvor hemmeligholdelse af hensyn til det offentliges eller enkeltpersoners interesser er klart påkrævet.«

3) Efter *§ 2, stk. 4* kan vedkommende minister bestemme, at sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke undtagelsesbestemmelserne i § 2 »i almindelighed vil medføre, at begæring efter § 1 må afslås, skal være undtaget fra bestemmelsen i § 1.«

For *parterne* i en forvaltningssag gælder det specielt, at de - uanset undtagelsesbestemmelserne i § 2 - kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter, med mindre »partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige eller private interesser,« jvf. § 10, stk. 1.

Endelig må det fremhæves, at det kun er offentlighedens krav på at få oplysninger, der begrænses ved undtagelsesbestemmelserne i § 2.

Forvaltningsmyndighederne er ikke afskåret fra efter eget skøn at give oplysning om forhold, som offentligheden ikke efter loven har krav på at få oplyst.

2.3 Hvem træffer afgørelse om aktindsigt?

Efter § 8, stk. 1, afgøres spørgsmålet om meddelelse af oplysninger af den myndighed, som i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag, med mindre andet fastsættes af vedkommende minister.

Loven indeholder ikke nogen bestemmelse om, at den, der måtte føle sine personlige eller økonomiske interesser krænket ved en udlevering, på forhånd skal give tilladelse hertil, ligesom der heller ikke er forskrevet nogen obligatorisk høringsprocedure.

En regel om fakultativ høring fandtes i *kommissionsudkastet*, men blev slettet i lovforslaget med den begrundelse, at en sådan regel måtte antages at gælde uden nogen udtrykkelig lovregel herom.

3. Ophavsretsloven og fotografiloven.

3.1 Hvad er genstand for ophavsretsbeskyttelse?

Efter OL §§ 1, 45, 46 og 49 samt FotoL § 1 omfatter den ophavsretlige beskyttelse:

a) Litterære og kunstneriske værker, herunder skønlitterære eller beskrivende fremstillinger, musikværker, sceneværker, filmværker, billedkunst, bygningskunst, brugskunst, kort, tegninger og andre i plastisk form udførte værker af beskrivende art. (§ 1).
b) Udøvende kunstneres fremførelse af litterære eller kunstneriske værker. (§ 45).
c) Grammofonplader og andre indretninger, på hvilke lyd er overført. (§ 46).
d) Lydradio- eller fjernsynsudsendelser. (§ 48).
e) Kataloger, tabeller o. lign. arbejder. (§ 49).
f) Fotografiske billeder. (FotoL § 1).

3.2 Beskyttelsens indhold.

3.2.1 Litterære og kunstneriske værker.

Efter OL § 2 har ophavsmanden en eneret til:

1) at fremstille eksemplarer af værket,
2) at gøre værket tilgængeligt for almenheden ved spredning af eksem-

[2]) Jvf. F.T. 1969-70. tillæg A, sp. 589.

piarer af værket eller offentlig visning.

Beskyttelsen gælder indtil 50 år efter ophavsmandens død.

3.2.2 Udøvende kunstnere.

Efter § 45, stk. 2 må optagelser på grammofonplade, lydbånd, film m. m. af en udøvende kunstners fremførelse af et litterært eller kunstnerisk værk ikke overspilles på plade, film, bånd el. lign. uden kunstnerens samtykke.

Beskyttelsen gælder i 25 år efter udgangen af det år, fremførelsen fandt sted.

3.2.3 Grammofonplader m.m.

Efter § 46 må grammofonplader og andre indretninger, på hvilke lyd er overført, ikke eftergøres uden fremstillerens samtykke. Udtrykket eftergørelse omfatter ikke alene en mekanisk kopiering, f. eks. ved afstøbning, men også det forhold, at optagelsen overspilles på bånd, tråd, film el. lign., jvf. § 46, stk. 1, 2. pkt.

Beskyttelsen mod kopiering af grammofonplader gælder i 25 år efter udgangen af det år, pladen blev indspillet.

3.2.4 Lydradio- og fjernsynsudsendelser.

Efter § 48, stk.2 må optagelser af radio- eller fjernsynsudsendelser eller affotograferinger af sidstnævnte ikke overføres til en anden indretning, der kan gengive dem uden samtykke fra det pågældende radio- eller fjernsynsforetagende.

Beskyttelsen gælder i 25 år efter udgangen af det år, da udsendelsen fandt sted.

3.2.5 Kataloger og tabeller o. lign.

Efter § 49 må kataloger og tabeller og lignende arbejder, der sammenstiller et større antal oplysninger, samt programmer, ikke eftergøres uden samtykke fra den, som har frembragt dem.

Arbejder af denne art opfylder sjældent betingelserne for at opnå beskyttelse som litterære værker efter lovens § 2. Under hensyn til den arbejdsindsats, der kan ligge bag de nævnte frembringelser, har man imidlertid ment, at der er behov for en kortvarig beskyttelse mod eftergørelse.

Beskyttelsen efter § 49 gælder i 10 år efter det år, da arbejdet blev udgivet.

3.2.6 Fotografier.

Efter fotografilovens § 1 har den, som fremstiller et fotografisk billede, en eneret til at fremstille eksemplarer af billedet gennem fotografi, tryk, tegning eller anden fremgangsmåde, samt eneret til at vise billedet offentligt.

Beskyttelsen gælder i 25 år efter udgangen af det år, da billedet blev fremstillet, jvf. § 15.

4. Forholdet mellem de to love.

Offentlighedsloven giver almenheden adgang til at gennemse dokumenter m. v., som behandles i forvaltningen, eller ret til at få udleveret en kopi.

4.1 Udleveres der en kopi af ophavsretligt beskyttet materiale, er forholdet omfattet af ophavsmandens eneret til eksemplarfremstilling efter OL § 2 og de beskyttelsesbestemmelser til fordel for udøvende kunstnere, grammofonpladeproducenter m. fl., som findes i OL §§ 45, 46, 48 og 49 samt fotografilovens § 1. Kopiudlevering efter offentlighedsloven vil derfor som hovedregel ikke kunne foretages uden samtykke fra de berørte rettighedshavere.

4.2 Gennemsynssituationen er vanskeligere at placere i ophavsretlig sammenhæng.

Først bemærkes, at gennemsynssituationen kun synes relevant, når det gælder skriftværker. Afspilning af lyd- og billedoptagelser, som måtte indgå i den offentlige sagsbehandling, vil for de fleste offentlige myndigheder støde på praktiske hindringer. Offentlige myndigheder råder sjældent over det nødvendige kopierings- eller afspilningsapparatur. I det omfang, offentlige myndigheder måtte foretage en kopiering (overspilning) af lyd- eller billedoptagelser, udvides kredsen af rettighedshavere, idet der efter OL §§ 45 og 46 vil skulle indhentes samtykke også fra udøvende kunstnere, grammofonpladeproducenter og radiofonier. Efter de gældende bestemmelser vil disse rettighedshavere kunne modsætte sig en overspilning af deres præstationer. Af-

spilning af optagelser vil derimod i almindelighed kunne foretages uden samtykke fra de udøvende kunstnere m. fl., jvf. § 45 sammenholdt med § 47 samt § 48, der kun giver de i kap. V nævnte rettighedshavere beskyttelse mod offentlig fremførelse, der sker i form af radio- eller fjernsynsudsendelse, eller foretages erhvervsmæssigt.

Isoleret bedømt har dokumentfremvisning efter offentlighedsloven en privat karakter, der kunne tale for at henføre forholdet under dispositioner inden for det private område, som ikke er undergivet ophavsretlig beskyttelse. Dette synspunkt er imidlertid ikke i overensstemmelse med gængs ophavsretlig teori, hvorefter den omstændighed, at alle og enhver har mulighed for at begære aktindsigt efter offentlighedsloven, antagelig må føre til, at gennemsynssituationen må betragtes som en offentlig visning eller fremførelse, som er omfattet af eneretten efter OL § 2.

4.3. Bestemmelser i ophavsretsloven, der giver mulighed for aktindsigt uden samtykke fra rettigh edsh a vem e.

Ophavsretsloven indeholder en række regler, der muliggør, at beskyttede værker kan anvendes uden samtykke fra rettighedshaverne. F. eks. kan nævnes retten til eksemplarfremstilling til privat brug i § 11 og citatretten i § 14.

De fleste af disse bestemmelser har imidlertid et specielt sigte, som medfører, at de ikke har interesse i sammenhæng med offentlighedslovens bestemmelser om aktindsigt. I den foreliggende sammenhæng skal der derfor kun knyttes nogle kommentarer til bestemmelserne i OL §§ 9 (om offentlige aktstykker), 11 (eksemplarfremstilling til privat brug) og 23 (spredning og offentlig visning af udgivne værker).

4.3.1. Offentlige aktstykker, OL § 9.

Efter § 9 er love, administrative forskrifter, retsafgørelser og andre offentlige aktstykker ikke genstand for ophavsret.

Bestemmelsen korresponderer vel med intentionerne bag offentlighedsloven. Det i § 9 nævnte dokumentmateriale kan uden ophavsretlige hindringer stilles til rådighed for offentligheden i overensstemmelse med bestemmelserne i offentlighedsloven.

Afgørende for, hvor langt § 9 giver ophavsretlig dækning for dokumentudlevering eller fremvisning efter offentlighedsloven er imidlertid, hvad man forstår ved udtrykket »andre offentlige aktstykker«.

I folketingsudvalgets betænkning til lovforslaget 1960-61, 2. samling, side 3, definerer man udtrykket »offentlige aktstykker« således:

> »Efter udvalgets opfattelse omfatter »offentlige aktstykker« i lovens forstand alle skriftlige udfærdigelser, der fremtræder som hidrørende fra offentlige myndigheder, og som er udfærdiget som led i disses lovgivende, dømmende eller administrative virksomhed.«

Efter denne definition falder alle aktstykker, der af private er indsendt til en offentlig myndighed, uden for § 9.

Hjemmelen for aktindsigt uden samtykke fra ophavsmanden må i sådanne tilfælde søges i bestemmelserne i §§ 11 (eksemplarfremstilling til privat brug) og 23 (spredning og offentlig visning af udgivne værker).

4.3.2 Eksemplarfremstilling til privat brug efter OL § 11 og spredning og offentlig visning efter OL § 23.

Efter OL § 11 er det tilladt at fremstille enkelte eksemplarer af offentliggjorte værker til privat brug, men de fremstillede eksemplarer må ikke udnyttes på anden måde.

Efter OL § 23 er det tilladt at sprede eller offentligt at fremvise udgivne eksemplarer af litterære eller musikalske værker.

1 det omfang, private dokumenter er offentliggjort eller udgivet, inden de indleveres til en offentlig myndighed, vil denne kunne imødekomme ønsker om aktindsigt eller gennemsyn med hjemmel i §§ 11 og 23 uden samtykke fra rettighedshaveren.

Efter ophavsretsloven § 8 anses et værk for offentliggjort, når værket lovligt (d.v.s. med samtykke eller med hjemmel i lovens undtagelsesbestemmelser) er gjort tilgængelig for almenheden. Et værk anses for udgivet, når eksempia-

rer af værket med ophavsmandens samtykke er bragt i handelen eller på anden måde er spredt blandt almenheden.

For dokumenter, som ikke før indsendelsen til en offentlig myndighed kan anses for offentliggjort eller udgivet i overensstemmelse med OL § 8, opstår spørgsmålet, om dokumentet kan anses for offentliggjort eller udgivet ved selve indsendelsen til den offentlige myndighed. Eventuelt kunne man hævde, at rettighedshaveren efter offentlighedslovens ikrafttræden måtte anses at have givet et stiltiende samtykke til en senere tilgængeliggørelse for almenheden i overensstemmelse med offentlighedslovens bestemmelser.

En sådan konstruktion forekommer dog søgt og synes kun at understrege behovet for, at der lovgivningsmæssigt tilvejebringes en harmonisering af de to regelsystemer.

5. Den svenske lovregulering.

I forbindelse med en mere omfattende nyregulering af spørgsmålet om ophavsret til »allmänna handlingar« blev der i Sverige i 1973 (SFS 1973: 363 og SFS 1973: 362) gennemført en ny bestemmelse i den svenske ophavsretslov om forholdet mellem den ophavsretlige beskyttelse og bestemmelserne i tryckfrihetsförordningens kap. 2.

Bestemmelsen, der findes i lovens § 24 a, lyder således:

> »Allmän handling skall utan hinder av upphovsrätt tillhandahållas i den ordning 2 kap tryckfrihetsförordningen stadgar.«

Tilsvarende bestemmelse blev gennemført i den svenske fotografilovs § 12, stk. 3.

I specialmotiveringen til bestemmelsen udtaler man i propositionen (Prop. 1973: 15, p. 165) følgende:

> »I denna paragraf föreskrivs at allmän handling utan hinder av upphovsrätt skall tillhandahållas i den ordning 2 kap. TF anger.
>
> Sättet för tillhandahållande av allmän handling regleras främst i 2 kap. 8 § TF. Enligt denna bestämmelse skall allmän handling, som inte skall hållas hemlig, på begäran genast eller så snart ske kan utan avgift tillhandahållas den som för läsning eller avskrivning på stället vill ta del därav. Han äger också mot fastställd avgift få avskrift av handlingen. Skyldighet att tillhandahålla handling på stället skall dock inte föreligga om betydande hinder därför möter.

Regeln i 24 a § äger tillämpning båda på allmänna handlingar som omfattas av 9 § och på sådana som omfattas av 24 §. Genom en hänvisning i 49 § URL har den också gjorts tillämplig på handling som innehåller katalog, tabell eller annat dylikt arbete. När det gäller tilllämpningen av 24 a § på handlingar i egentlig mening torde den inte kräva några kommentarer utöver vad som anförts i den allmänna motiveringen.

Som har anförts i den allmänna motiveringen är bestämmelsen tilllämplig också på inspelningar som är att anse som allmänna handlingar. Frågan uppkommer då på vilket sätt inspelningarna i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. TF skall tillhandahållas allmänheten. Problemet kan ha stor praktisk betydelse t. ex. när det gäller Svenskt visarkivs eller Dramatiska institutets inspelningar av t. ex. musikaliska eller dramatiska verk. De sätt på vilka en inspelning av sådana allmänna handlingar kan tillhandahållas enligt 2 kap. TF torde vara uppspelning på stället samt framställning och utlämnande av kopia. I fråga om uppspelning - som närmast torde vara att anse som offentligt framförande - innebär 24 a § bara en inskränkning i verkets upphavsmans ensamrätt att förfoga över verket. Offentligt framförande av en inspelning på annat sätt än genom radio- och televisionssänding är nämligen enligt URL inte underkastat den utövande konstnärens eller framställarens bestämmande. I fråga om kopiering av inspelningar har i princip den utövande konstnären, den som framställt inspelningen och - om inspelningen skett från en radio- eller televisionsutsänding - sändar företaget rätt att förbjuda kopiering. Sådan rätt tillkommer i princip också upphovsmannen till det inspelade verket. Genom att 24 a § görs tillämplig också på utövande konstnärer

m. fl. innehavare av s.k. närstående rättigheter, kommer bestämnmelserna om dessa konstnärers rättigheter inte att utgöra hinder mot att inspelningar kopieras för att tillhandahållas i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. TF.«

6. **Bernerkonventionen.**

Bernerkonventionen af 1971 indeholder i art. 2 (4) og art. 9 (2) bestemmelser, som er af betydning for mulighederne for at give særregler om forholdet mellem offentlighedsloven og ophavsretsloven.

Efter art. 2 (4) er det forbeholdt unionslandenes lovgivning at bestemme, hvilken bskyttelse der skal gives officielle tekster på lovgivningens, forvaltningens og retsanvendelsens område samt for officielle oversættelser af sådanne tekster.

Efter art. 9 (2) kan unionslandene tillade reproduktion af andre beskyttede værker under forudsætning af, at en sådan reproduktion ikke gør indgreb i ophavsmandens normale udnyttelse af værket og heller ikke urimeligt krænker ophavsmanden legitime interesser.

De nævnte konventionsbestemmelser må efter kulturministeriets opfattelse antages at give fornøden hjemmel for at gennemføre en lovbestemmelse, der ligger på linie med den svenske ophavsretslovs § 24 a.

Det forudsættes dog herved, at bestemmelserne i offentlighedsloven ikke giver mulighed for tilgang til optagelser, der er foretaget som led i Danmarks Radios udsendelsesvirksomhed, idet disse optagelser efter Bernerkonventionens art. 11 bis ikke uden aftale med ophavsmændene må anvendes til andet end udsendelses- og nærmere angivne arkiveringsformål.

7. **Afsluttende bemærkninger.**

På baggrund af det ovenfor anførte finder kulturministeriet, at det bør overvejes ved den førstkommende revision af ophavsretsloven eller offentlighedsloven at gennemføre en ny bestemmelse i ophavsretsloven, der i hovedsagen ligger på linie med bestemmelsen i den svenske lovs § 24 a og den tilsvarende bestemmelse i fotografiloven. Bestemmelsen bør samtidig ved henvisning i ophavsretslovens §§ 45, 46, 48, 49 og antagelig også § 47 gøres anvendelig også i forhold til udøvende kunstnere, grammofonpladeproducenter, radio- og fjernsynsforetagender og fremstillere af kataloger m.v.

Ved udformningen af den nye bestemmelse finder kulturministeriet, at der - som supplement til den svenske formulering - kan være et vist behov for, at det klart præciseres, at den videre anvendelse af beskyttet materiale, som udleveres efter offentlighedsloven, er undergivet de almindelige ophavsretlige regler. Det udleverede materiale kan anvendes til privat brug, citeres og refereres offentligt, men ikke anvendes på anden måde, f. eks, ved mangfoldiggørelse, udgivelse, offentlig visning o. lign.

Man skal samtidig - i overensstemmelse med det ovenfor under pkt. 5 anførte - henlede opmærksomheden på, at Bernerkonventionens art. 11 bis efter kulturministeriets opfattelse må antages at udelukke, at man i almindelighed med støtte i offentlighedsloven kan få udleveret kopier af optagelser, der af Danmarks Radio er foretaget som led i udsendelsesvirksomheden.

Kulturministeriet skal endelig pege på, at der i forbindelse med gennemførelse af den ovenfor nævnte nye bestemmelse i ophavsretsloven muligvis også vil være et behov for, at der administrativt gives visse forskrifter om, hvorledes forvaltningen skal forholde sig, når der med henvisning til offentlighedsloven fremsættes ønske om udlevering af ophavsretligt beskyttet materiale.

Journal den 18/9 - 19/9 (1975)

Jnr.	Avsender	Innhold	Dat.	Avkiv-betegnelse
2849	Sjøfartsdir.	Ad.Intern.Conv. on civil Liability for Oil Pollution Damage, (fra Imco)	18/8	Sjørett IMCO 1969-konv. om Ansv. for oljesk.
285o	Statistik sentral byrå.	Subj. The statements Yearbook.	16/9	Jnr.
2851 2697 2932	Den norske dommerforening.	Ad. Haag-konv. om anerkj. og fullbyrd. av avgjørelser om underholdsbidrag.	16/9	Haagkonv. og anerkj. og byrd.under
2852	Utenriksdeptet.	EF. Harmonisering av selskapsretten.	16/9	Fortrolig
2853	ds	Ad. Utvidelsen av Islands fiskerigrense til 2oo mil.	15/9	Folkerett
2854	ds	Complementary of The Warsaw Agreement for the unification of certain rules relative to Intern.Air Transport.	17/9	Luftrett Guadalajarakonv.
2855	Utenriksdeptet.	Subj.Intern. Carriage by Air. (Den polske amb.)		Luftrett Varsjava konvensjon.
2856	ds	do. Mexico.	17/9	Luftrett Guadalajarakonv.
2857 2694 2885	Lovavd. 1.5.	Notat. Planlagt proposisjon on ny lov dokumentavgift.	18/9	
2858 2797 3o54	Industrideptet.	Lovgivning omkring atomansvar.	18/9	
2859 2832 2959	Bildende Kunstneres styre.	Ad.Konv. om spredn. av programbærende sign. via satelitt.	17/9	
286o 1896 3537	Adm.avd.	Nye stilinger-Justisdepar.	16/9	Lovavd. Org. og adm.
2861 2779 2872	Planseksjonen	Opplysn. om aksjer og selskapsandeler som forvaltes av Justisdepartementet.	17/9	
2862	Svenska Amb.	Vedr. Aeroflot.	lo/9	Luftrett Alm.
2863 24o6 5o6-76	Oslo kommune	Fortrinnsrett for skatt m.v. i konkurs.	17/9	Prioritets
2864 278o 2964	Lovavd. T.D.	Undertegn.av Eur.rådskonv.om den rettsl.stilmg.for barn født utenfor ekteskap.	19/9	Eur.samarb. Barn født utenf.ekteskap

Kontor	Beh.	Ekspedisjon	Dato	Anm.
K.M.B.		The Secretary General Inter-Governmental Maritime Consultative Org.	23/9	
V.H.	S.S.	Statistisk sentralbyrå	23/9	
K.M.B.		T.e.	19/9	
Js.		T.e.	19/9	
K.M.B.		T.e.	19/9	
K.M.B.		T.e.	19/9	
K.M.B.		T.e.	19/9	
K.M.B.		T.e.	19/9	
R.H.	J.S.			Vises dept. råden 18/9 retur 19/9-75
D.S.				
V.H.	T.S.			
V.H.		T.e.	24/9	sirk. til juristene 19/9-75
J.S.				
K.M.B.		T.e.	19/9	
Y.D.				
T.D.	T.S.	Utenriksdeptet.	23/9	

Kommunernes journal- og arkivsystemer

1. Indledning.

Kommunalreformens ændringer af den kommunale inddeling havde bl. a. som mål opbygningen af administrative sekretariater i alle kommuner. Trods den udjævning af forskelle i kommunernes administration, som dermed fandt sted, er der dog stadig betydelige forskelle i den måde, hvorpå kommunerne har tilrettelagt deres jorunal- og arkivvæsen. En del af disse forskelle skyldes forhold i forbindelse med den kommunale administrations opbygning og størrelse, mens andre er historisk betinget.

Den kommunale styrelseslovgivning indeholder ingen regler om kommunernes journaler og fastslår om arkiverne blot, at det påhviler kommunalbestyrelsen at drage omsorg for, at kommunens arkivalier opbevares på betryggende måde. Bestemmelsen findes i styrelseslovens § 62, som endvidere åbner adgang for indenrigsministeren til at fastsætte regler om kassationer i de komunale arkiver, sådanne regler er fastsat i indenrigsministeriets cirkulære af 28. marts 1945, men et nyt cirkulære er under udarbejdelse.

De foreliggende oplysninger vedrørende kommunernes journal- og arkivsystemer stammer først og fremmest fra de undersøgelser, som er gennemført i forbindelse med Kommunernes Landsforenings arbejde med udarbejdelse af et nyt fælles journalsystem for de danske kommuner. I efteråret 1971 foretog landsforeningen således en spørgeskemaundersøgelse til samtlige af landets kommuner vedrørende indretningen af kommunernes journal- og arkivsystemer. Spørgeskemaet blev besvaret af 228 kommuner.

Undersøgelsen viste, at to systemer dominerer i kommunerne, nemlig det såkaldte »DK-system« og det såkaldte »Odder-system«. DK-systemet benyttes først og fremmest i de tidligere købstadskommuner, mens Oddersystemet i højere grad benyttes i de tidligere sognekommuner. De to nævnte systemer er klassifikationssystemer, som benyttes i forbindelse med den systematiske indplacering af journalkort og arkivalier.

Den enkelte spørgeskemaundersøgelse indeholder også visse oplysninger om selve journalorganisationen. Derimod findes der ikke systematiske undersøgelser om de rutiner, som kommunerne benytter sig af. Kommunernes Landsforening har i publikationen »Kommuneinformation 2, vejledning i journalisering og arkivering« samt i vejledningen i Kommunernes Landsforenings journalplaner angivet visse retningslinier for tilrettelæggelse af journaliseringsrutinerrie. Det vides dog fra landsforeningens konsulentvirksomhed og fra de kurser, som afholdes om disse emner, at der er meget betydelige forskelle i tilrettelæggelsen af journaliseringsrutinerne. De følgende beskrivelser af kommunernes journalvæsen må derfor tages med visse forbehold.

2. Klassifikationssystemerne.

Efter at Kolding og Randers som de første kommuner i Danmark i 1936 gik over til journalisering og arkivering efter det internationale decimalklassifikationssystem (UDK) sluttede en række købstæder i slutningen af trediverne sig til systemet, enten i enkelte afdelinger eller indenfor hele den kommunale administration. Købstadsforeningen oprettede i 1940 en konsulentvirksomhed og et kommunalt DK-udvalg, der sammen med konsulenten forestod udgivelsen af de kommunale DK-udgaver, som ydede vejledning til enkelte kommuner.

Den sidst reviderede udgave af DK-planen blev udsendt i 1962. At journalplanen siden kun i stærkt begrænset omfang er blevet a'jourført skyldes først og fremmest den meget store arbejdsbyrde, der som følge af kommunesammenlæg-

ningsproblematikken kom til at hvile på købstandsforeningens sekretariat.

DK-systemet er et internationalt decimalklassifikationssystem - primært beregnet til anvendelse i biblioteker - og inddeler den samlede menneskelige viden i grupper af ti. Systemet åbner endvidere mulighed for at danne sammensatte begreber ved hjælp af forskellige tegn og tilhængstal. Systemet fører til arkivering efter et sådkalt Dossiersystem, det vil sige at samtlige skrivelser vedrørende et bestemt sagsområde (DK-nummer) samles i et fælles aktomslag eller mappe.

I de tidligere sognekommuner betød gennemførelsen af socialreformen, i 1933, at sognekommunerne fik behov for mere omfattende arkivsystemer. På initiativ af kæmneren i Odder udarbejdedes derfor et system, som blev særlig tilpasset de landkommunale forhold. Systemet består af 7 hovedgrupper, som opdeles i et varierende antal grupper og undergrupper. Indtil kommunesammenlægningerne i 1970 blev systemet a'jourført af et redaktionsudvalg under kommunesekretærforeningen.

Systemet a'jourføres nu af et redaktionsudvalg nedsat på foranledning af det firma, som har forestået trykning og forhandlingen af systemet. Kommunaldirektørforeningen og Kommunernes Landsforening er repræsenterede i dette redaktionsudvalg.

Landsforeningens spørgeskemaundersøgelse i efteråret 1971 viste, at DK-systemet blev benyttet af borgmesterkontoret (kommunekontoret, byrådssekretariatet) i 54 af de 228 besvarende kommuner, hvilket svarer til knap 25 pct. Odder-systemet benyttedes derimod af 155 af de 228 kommuner, hvilket svarer til 68 pct. 17 kommuner - det vil sige knap 10 pct. - svarede, at de benyttede andre systemer, men 2 kommuner svarede at de intet journalsystem havde.

Kommunernes Landsforening nedsatte straks efter sammenlægningerne i 1970 et udvalg, som skulle beskæftige sig med det kommunale journalvæsen. Udvalget har efter forskellige undersøgelser fået bestyrelsens tilslutning til at udarbejde, et nyt klassifikationssystem, som særlig kan imødekomme den kommunale administrations behov for en enkel og fleksibel journalnøgle. Dette system afprøves for øjeblikket i 10 kommuner, og vil tidligst blive frigivet til almindelig anvendelse i kommunerne i efteråret 1974.

3. Journal- og arkivorganisation samt journaliseringsrutiner.

Den kommunale styrelseslov pålægger i § 31, borgmesteren at varetage den daglige ledelse af kommunens administration og at fordele sagerne til de stående udvalg. Styrelseslovens § 31 pålægger endvidere borgmesteren at drage omsorg for udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger samt at drage omsorg for, at sager, der kræver beslutning af kommunalbestyrelsen, forelægges denne med eventuelle erklæringer. Borgmesteren har hermed fået en overordentlig central placering i forbindelse med postens fordeling til udvalg og afdelinger.

Det væsentligste problem i forbindelse med journal- og arkivorganisation er spørgsmålet om centrale eller decentrale journaler og arkiver. Ved centrale arkiver og journaler forstås i denne forbindelse journaler, som er fælles for hele kommunen, mens der omvendt ved decentrale journaler forstås det forhold, at hver afdeling eler hver institution har sin egen journal og sit eget arkiv.

Landsforeningens spørgeskemaundersøgelse viste at ca. 1/3 af kommunerne foretog journaliseringen centralt, fælles for alle kommunens afdelinger, mens 2/3 foretog decentral journalisering. Undersøgelsen viste også, at trods den udprægede tendens til decentral journalisering og arkivering benyttede knap 2/3 af kommunerne det samme journalsystem i samtlige forvaltningsgrene. I 82 kommuner benyttede man imidlertid systemer, som afveg fra det journalsystem, der benyttedes på borgmesterkontoret. Det var særlig teknisk forvaltning og socialforvaltningen, der benyttede sig af specielle systemer, for teknisk forvaltnings vedkommende hyppigt et system, udarbejdet af stadsingeniørforeningen.

Det er langt fra al post, som kommunerne modtager, der gøres til genstand for journalisering. Alt materiale, der registreres andetsteds eller på anden måde inden for institutionen, journaliseres normalt ikke. Materiale, som straks an-

ses for uden interesse, journaliseres heller ikke.

Endvidere omfatter journaliseringen ikke samtlige de sager, der forekommer i forvaltningen. Omfanget af journaliseringen varierer på dette område, idet man dog normalt altid undlader at journalisere selvangivelser og personsager i socialforvaltningen, samt i en række kommuner også byggesager.

Også med hensyn til omfanget af selve journaliseringsrutinen er der betydelige forskelle mellem kommunerne. Enkelte kommuner klarer sig uden journalisering, det vil sige blot ved en hensigtsmæssig arkivering. Andre kommuner foretager en kronologisk registrering af indkommen post, men flertallet af kommunerne foretager en egentlig systematisk registrering. Skønsmæssigt anslået, forekommer det relativt sjældent, at der foretages en kronologisk registrering sideløbende med den systematiske registrering.

Der er i øvrigt så store forskelle i den detaljerede tilrettelæggelse af journaliseringsrutinerne i kommunerne, at det næppe vil være muligt at give en blot nogenlunde fyldestgørende beskrivelse.

4. Sammenfatning.

Som omtalt indledningsvis består der store forskelle mellem kommunerne i tilrettelæggelsen af journal- og arkivvæsen. Forskellene i anvendelse af klassifikationssystemer er først og fremmest historisk betinget, men forskellene i journalorganisation og i tilrettelæggelsen af journaliseringsrutinerne må betragtes som udtryk for forskellige behov i de forskellige kommuner. Trods kommunalreformen arbejder kommunerne stadig under meget forskellige betingelser. Det gælder med hensyn til normering pr. indbygger, med hensyn til omfanget af kommunens forvaltningsområde og med hensyn til de bygningsmæssige forhold, der arbejdes under.

Den 19. juli 1973.
Jørgen Nue Møller.

Kommunernes Landsforening
Den 20. august 1976

Postgang i Birkerød kommune

Efter aftale fik offentlighedsudvalgets sekretær, fuldmægtig Peer Lorenzen, direktør E. Krarup og sekretær Anne Baastrup en orientering om postgangen i Birkerød kommune af kommunaldirektør Tornøe og ekspeditionssekretær Tove Fredsted, tirsdag den 3. august 1976, kl. 8.30.

Situationen i Birkerød var noget præget af, at man længe havde været utilfreds med den nuværende journalisering i DK-systemet, men havde udskudt en omlægning i forventning om det nye KL-system. Som det fremgår af det følgende havde det især betydning for tilrettelæggelse af sagsstyring, erindring og kontrol. DK-systemet anvendes i borgmesterkontoret (økonomisk forvaltning og kulturel forvaltning) og teknisk forvaltning. Der var desuden egne journalsystemer i socialforvaltningen, skatteforvaltningen og skoleforvaltningen. Postgangen var i øvrigt præget af, at teknisk forvaltning lå 3–4 km fra rådhuset, og at skatteforvaltningen lå i en særlig bygning 1/2 km fra rådhuset.

1. Om morgenen afhentes kommunens post fra posthuset, og der foretages en 1. sortering, således at post, der er adresseret til teknisk forvaltning, skatteforvaltningen eller socialforvaltningen, uåbnet sendes videre til disse afdelinger. Det samme gælder breve med personlig adressering. Derefter åbnes den øvrige post af to personer. Indkomne checks m. v. føres på en særlig liste og lægges i en særlig mappe. Posten fordeles i mapper til bogholderi, folkeregister, teknisk forvaltning, skatteforvaltning, socialforvaltning og byrådssekretariat (økonomiforvaltning og kulturel forvaltning). Alle breve forsynes med modtagestempel med dato. Posten til byrådssekretariatet forsynes med journalnumre og føres på en særlig liste (postliste eller postjournal) med en rubrik med en beskrivelse af sagen, en rubrik med journalnummer og en rubrik med sagsbehandlerens initialer og stempling af datoen for udlevering af sagen til sagsbehandleren. Postlisten sammen med de indkomne breve lægges i en særlig mappe vedrørende byrådssekretariatet. Postfordelingen og etablering af postlisten sker mellem kl. 8 og 9, og alle mapperne lægges derefter til kommunaldirektøren, der løber mapperne igennem. Dersom der i mapperne til de andre afdelinger ligger breve, som kommunaldirektøren mener borgmesteren bør være bekendt med, tager han disse breve over i byrådssekratariatsmappen. Denne mappe lægges derefter til borgmesteren til gennemsyn. Når borgmesteren har set posten, fordeles sagerne til sagsmedarbejderne, og de breve til andre afdelinger, der måtte være udtaget af disses mapper, lægges tilbage i mapperne, der derefter går ud til afdelingerne. Antallet af sager på postlisten udgør normalt daglig 10-20.

På postlisten føres tillige også sager, der fordeles til andre afdelinger, men som man umiddelbart kan skønne senere skal til behandling i byrådet eller økonomiudvalget. Endvidere føres på postlisten skrivelser fra andre afdelinger eller fagudvalg til forelæggelse i økonomiudvalget eller byrådet.

2. Postlisten anvendes af sekretariatslederen som huskeliste til udarbejdelse af økonomiudvalgsdagsordenen (1 gang om ugen) og byrådsdagsordener. Sekretariatslederen foretager, når hun ser

postlisten, en markering af de sager, der skal til **økonimiudvalg** eller byråd.

3. Der er således tale om et decentralt journal- og arkiv-system. Byrådssekretariatets journal registrerer f. eks. ikke de sager, der kommer til behandling i fagudvalgene, bortset fra det kulturelle udvalg, idet de forskellige forvaltninger er selvstændige sekretariater for fagudvalgene. Sagerne bliver først registreret i byrådssekretariatets journal, når de skal til behandling i økonomiudvalget eller byrådet.

Samme sag kan således have eksistens i flere af kommunens journalsystemer med forskellige aspekter. F. eks. vil en kommunal byggesag være placeret med hovedvægten i vedkommende fagudvalgs forvaltning, idet fagudvalgene samtidig er byggeudvalg inden for deres forvaltningsgrene. Herudover vil der være en sag i byrådssekretariatet vedrørende bevillingsspørgsmålene i forbindelse med byggesagen. Endvidere vil der normalt også være en sag i teknisk forvaltning med hensyn til tekniske spørgsmål i forbindelse med byggesagen.

4. Kopier af udgående skrivelser lægges på sagerne, men der tages tillige en ekstra kopi, der anbringes i en kopibog i datoorden. Dette gælder for byrådssekretariatet for sig og for teknisk forvaltning for sig. Tilsvarende ordninger eksisterer i de andre forvaltningsgrene. Der føres ikke nogen selvstændig fortegnelse over udgåede skrivelser, men udgåede skrivelser noteres på journalkortene og kan i øvrigt findes i kopibogen.

5. Der eksisterer som nævnt ikke noget organiseret styringssystem eller erindringssystem, ligesom der ikke føres kontrol med, at sagerne ekspederes. Dette har ikke hidtil givet anledning til ulemper, men man regner med ved indførelse af et nyt journalsystem at fastlægge rutiner også for disse ting. Når det ikke har givet anledning til ulemper, hænger det bl. a. sammen med, at man ved hjælp af postlisterne kan se, hvilken sagsmedarbejder der er ansvarlig for den enkelte indkomne skrivelse.

Oversigt over specielle tavshedsforskrifter for den offentlige forvaltning

(Uforandret genoptryk af F.T. 1969/70 tillæg B sp. 2131 ff.).

Bestemmelserne er ordnet i nogle hovedgrupper efter de interesser, som de nærmest må antages at tilgodese.

Bestemmelser, der alene foreskriver tavshedspligt efter tjenestemandslovens § 10, stk. 2 (eller § 3, stk. 3, i tjenestemandsloven af 1955) og/eller straffelovens § 152 uden nærmere at angive tavshedspligtens omfang, er udeladt.

A. Offentlige interesser.

1. Lov nr. 139 af 1937 om kontrol med tilvirkning af krigsmateriel m. m. § 6, stk. 2. Medlemmer at Statens våbenkontrol og de til dets bistand ansatte personer skal iagttage tavshed med hensyn til de forhold, som de i anledning af deres hverv bliver bekendt med.

2. Straffelovens § 109 fastsætter straf for »den, som røber eller videregiver meddelelse om statens hemmelige underhandlinger, rådslagninger eller beslutninger i sager, hvorpå statens sikkerhed eller rettigheder i forhold til fremmede stater beror, eller som angår betydelige samfundsøkonomiske interesser over for udlandet«, jfr. § 5 i lov nr. 143 af 29. april 1955 om gennemførelse af overenskomst om retsstillingen for NATO-styrker og af protokol om NATO's militære hovedkvarterer.

3. Militær straffelov, jfr. lovbekendtgørelse nr. 262 af 21. juli 1954, § 40 fastsætter straf for »den, som røber militær hemmelighed, hvis åbenbaring for fremmed magt kan skade landets forsvar«. (Samme lovs § 41 fastsætter straf for »den, der ... gengiver aktstykke eller beskriver eller afbilder andet, hvoraf sådan hemmelighed (som er omtalt i § 40) fremgår ...«.

4. Lov nr. 54 af 5. marts 1954 om det udenrigspolitiske nævn § 4. »I det omfang, som vedkommende minister eller nævnets formand bestemmer, er nævnets medlemmer og andre, der måtte være til stede under nævnets forhandlinger, forpligtede til at bevare tavsheden om, hvad de erfarer i nævnet.«

5. Lov om valg til folketinget, jfr. lovbekendtgørelse nr. 270 af 21. juni 1966, § 81, stk. 1; lov om kommunale valg, jfr. lovbekendtgørelse nr. 455 af 21. december 1965, § 54, stk. 1; lov om folketingsvalg i Grønland, jfr. lovbekendtgørelse nr. 105 af 3. april 1967, § 47, stk. 1.

Intet medlem af valgbestyrelsen eller nogen tilforordnet til denne må nogensinde give nogen anden underretning om, hvorvidt nogen vælger har været til stede, forlangt eller afleveret stemmeseddel, eller nogensinde meddele nogen anden, hvad han på stemmestedet måtte have erfaret med hensyn til, hvilken kandidat eller kandidatliste en vælger har givet sin stemme.

B. Private, erhvervsmæssige eller andre økonomiske interesser.

1. Lov nr. 213 af 7. juni 1952 om lån til elektricitetsværker, telefonselskaber, købstad-kommunale havne m. fl. § 8.

Enhver, der deltager i behandlingen af ansøgninger om den her omhandlede støtte, er forpligtet til at bevare fuldstændig tavshed udadtil om de forhold vedrørende ansøgningers virksomhed, der på denne måde er kommet til hans kundskab.

2. Lov nr. 102 af 31. marts 1955 om tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger § 21. Monopolrådets medlemmer og direktoratets tjenestemænd, medhjælpere og tilkaldte sagkyndige er forpligtet til over for alle uvedkommende at hemmeligholde, hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.

3. Lov om banker, jfr. lovbekendtgørelse nr. 169 af 15. juni 1956, § 18, stk. 3, og lov om sparekasser, jfr. lovbekendtgørelse nr. 8 af 15. januar 1960, § 21, stk. 3, jfr. herved lov nr. 79 af 13. marts 1963 om tilsyn med banker og sparekasser m. v. Direktøren for tilsynet med banker og sparekasser og det under ham ansatte personale er forpligtede til at hemmeligholde, hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.

4. Lov nr. 261 af 2. oktober 1956 om lærlingeforhold § 24, stk. 9. De faglige udvalgs medlemmer er pligtige til at bevare fuldstændig tavshed udadtil angående de forhold, hvorom de i medfør af deres hverv er kommet til kundskab.

5. Lov om mægling i arbejdsstridigheder, jfr. lovbekendtgørelse nr. 15 af 28. januar 1958, § 13. Forbud mod at udstede erklæringer eller føre vidner om, hvad der af parterne oplyses eller foreslås under de af en forligsmand eller en mæglingsmand ledede forhandlinger, medmindre dette vedtages af begge parter, og det drejer sig om bestanddele af forliget, eller mæglingsmandens erklæring afgives i henhold til lovens § 8, stk. 5.

6. Lov nr. 147 af 13. maj 1959 om forsikringsvirksomhed § 142, stk. 2. Forsikringsrådet, dets tjenestemænd og medhjælpere er forpligtet til at hemmeligholde, hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.

7. Lov om et levnedsmiddelinstitut m. m. nr. 182 af 5. juni 1959 § 6. Det ansatte personale, medlemmer af rådgivende udvalg m. fl. er forpligtet til over for alle uvedkommende at hemmeligholde, hvad de gennem deres arbejde bliver vidende om.

8. Lov nr. 119 af 3. maj 1961 om gifte og sundhedsfarlige stoffer § 19, stk. 3. En fremstiller eller importør kan forlange, at oplysninger, som er blevet afkrævet ham om en vares indhold, skal behandles fortroligt.

9. Lov om apotekervæsenet, jfr. lovbekendtgørelse nr. 248 af 2. juli 1962. Efter § 79, stk. 6, er specialitetsnævnets medlemmer og de til sundhedsstyrelsen knyttede konsulenter forpligtet til overfor alle uvedkommende at hemmeligholde, hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.

10. Lov om levnedsmidler, jfr. lovbekendtgørelse nr. 26 af 9. februar 1968, § 16, stk. 2. De tilsynsførende myndigheder er forpligtet til overfor alle uvedkommende at hemmeligholde, hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.

11. Lov om almindelig arbejderbeskyttelse §§ 50, stk. 2, 53, stk. 3, og 67, jfr. § 25 i lov om arbejdsbeskyttelse inden for handels- og kontorvirksomhed og § 24 i lov om arbejderbeskyttelse inden for landbrug, skovbrug og gartneri, jfr. lovbekendtgørelse nr. h. h. v. 297, 298 og 299 af 4. juli 1968. Anmeldelse fra en arbejder eller tillidsmand skal betragtes som strengt fortroligt. Arbejdstilsynet og maskinsynsmændene skal i øvrigt udvise tavshed om, hvad der med rimelig grund kan forlanges hemmeligholdt.

12. Vandløbsloven § 91a, stk. 2, jfr. lov nr. 147 af 9. april 1969 § 1, nr. 80. Tilsynspersonalet har tavshedspligt med hensyn til de oplysninger, de modtager.

13. Lov nr. 328 af 18. juni 1969 om tilbudspligt § 10. Kommunalbestyrelsens medlemmer og enhver, der deltager i administrationen af tilbudspligt efter denne lov, har tavshedspligt med hensyn til forhold, de i medfør af tilbudspligten bliver bekendt med.

C. Privatlivets fred.

1. Danske Lov 2-5-20. Om præsters tavshedspligt som sjælesørgere.

2. Lov nr. 84 af 11. maj 1897 om telegrafer og telefoner § 17. Det under statstelegrafen ansatte personale er forpligtet til for alle uvedkommende at hemmeligholde såvel de indleverede telegrammers indhold og tilstedeværelse som navnene på afsendere og modtagere af telegrammer. På samme måde er de forpligtet til at hemmeligholde telefonsamtaler såvel som navnene på de telefonerende.

3. Lov nr. 313 af 20. december 1915 om særlig stempelafgift ved overdragelse af offentlige værdipapirer § 16. Tilsynsmyndigheden er pligtig at hemmeligholde, hvad den gennem tilsynsvirksomheden er blevet vidende om.

4. Lov om udøvelse af lægegerning, jfr. lovbekendtgørelse nr. 236 af 9. august 1955 § 9. En læge er forpligtet til at iagttage tavshed om, hvad han under udøvelsen af sit kald erfarer eller får

formodning om angående privatlivet tilhørende hemmeligheder, medmindre han ifølge lovgivningen er forpligtet til at udtale sig, eller medmindre han handler i berettiget varetagelse af en almen interesse eller af eget eller andres tarv. Tilsvarende tavshedspligt er pålagt ved lov nr. 90 af 31. marts 1953 om udøvelse af jordemodergerning § 8, lov om apotekervæsenet, jfr. lovbekendtgørelse nr. 248 af 2. juli 1962, § 40, lov nr. 127 af 25. maj 1956 om sygeplejersker § 6, lov nr. 154 af 8. maj 1968 om terapiassistenter § 8 og lov om mødrehjælpsinstitutioner, lovbekendtgørelse nr. 227 af 24. august 1956 § 7, jfr. § 6 A.

5. Postloven, jfr. lovbekendtgørelse nr. 312 af 14. august 1963, § 9, stk. a. Det er forbudt enhver ved postvæsenet tjenstgørende at give uvedkommende nogen som helst underretning om andres benyttelse af posten eller lejlighed til selv at skaffe sig sådan underretning.

6. Lov nr. 193 af 4. juni 1964 om børne- og ungdomsforsorg § 114. Enhver, der deltager i administrationen af denne lov, har tavshedspligt med hensyn til, hvad han erfarer ved behandlingen af børne- og ungdomsværnssager.

7. Lovbekendtgørelse nr. 403 af 23. oktober 1967, lov om den offentlige sygeforsikring § 47, stk. 3. Bestyrelsesmedlemmer, funktionærer og andre, der i sygekasse varetager hverv i medfør af denne lov, er forpligtet til at hemmeligholde oplysninger om medlemmers helbredstilstand, invaliditet eller økonomiske forhold.

8. Lov om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring, jfr. lovbekendtgørelse nr. 172 af 28. april 1969, § 4, stk. 5. Arbejdsformidlingskontoret må ikke give uvedkommende adgang til at gøre sig bekendt med de for kontoret foreliggende oplysninger om tilmeldte ledige personer.

9. Kildeskatteloven, jfr. lovbekendtgørelse nr. 58 af 17. februar 1970, § 87, og statsskatteloven § 44. Skattemyndighederne skal iagttage ubetinget tavshed over for uvedkommende med hensyn til de oplysninger vedrørende de skattepligtiges eller de indeholdelsespligtiges økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet vedrørende forhold, som de under varetagelsen af deres funktioner efter denne lov kommer til kundskab om. Det samme gælder de hos skattemyndighederne ansatte eller af dem antagne medhjælpere samt i øvrigt enhver, der som følge af et i henhold til aftale med det offentlige påtaget arbejde kommer til kundskab om sådanne forhold. Er aftalen indgået med en virksomhed, omfatter tavshedspligten alle, der under deres arbejde i virksomheden får kendskab om sådanne forhold.