

Forslag

til

Lov om offentlighed i forvaltningen.

Fremsat den 2. november 1967 af *Ib Thyregod, Hilmar Bavnsgaard, Poul Hartling, Poul Møller, Niels Helveg Petersen, Else-Merete Ross, Poul Sørensen, Thestrup og Kristen Østergaard.*

§ 1. Enhver dansk statsborger er på begæring berettiget til i overensstemmelse med nedenstående bestemmelser at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er afgjort af eller til behandling i den offentlige forvaltning. Begæringen kan dog afslås, dersom det er åbenbart, at den pågældende ikke har nogen rimelig interesse i, at den efterkommes.

§ 2. Bestemmelsen i § 1 kommer ikke til anvendelse, hvis adgangen til at få oplysninger ville komme i strid med væsentlige hensyn til

1. statens sikkerhed, landets forsvar samt forhold til fremmed magt og mellemfolkelige institutioner;
2. forbrydelsers forebyggelse, opklaring og forfølgning, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning;
3. det offentliges og privates erhvervs-mæssige eller andre økonomiske interesser;
4. privatlivets fred og personlige anliggender i øvrigt;
5. sædeligheden;
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;
7. beskyttelse af andre interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Stk. 2. For sagsområder, hvor de i stk. 1 angivne hensyn i almindelighed vil udelukke meddelelse af oplysninger, kan det ved

kongelig anordning bestemmes, at § 1 ikke kommer til anvendelse, jfr. dog § 6, stk. 2.

Stk. 3. Kan oplysninger om indholdet af et dokument delvis meddeles uden tilside-sættelse af de i stk. 1 nævnte hensyn, er den pågældende berettiget til at få sådan delvis oplysning.

Stk. 4. Forinden afgørelse om meddelelse af oplysninger træffes, kan vedkommende myndighed indhente en udtalelse fra den, hvis interesse kan være til hinder for, at oplysningerne meddeles.

§ 3. Adgangen til at få oplysninger efter § 1 omfatter — med de i § 4 nævnte undtagelser — alle hos vedkommende myndighed beroende dokumenter, der vedrører den i begæringen nærmere angivne sag. Adgangen omfatter således modtagne skrivelser og andre skriftlige henvendelser med bilag, kopier af de fra myndigheden udgæede skrivelser m. v., som regel dog først når skrivelserne må antages at være kommet frem til vedkommende, samt indførsler vedrørende de pågældende sager i journaler, registre og andre fortegnelser.

Stk. 2. Afgives der mundtligt til brug for en sag faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse, skal disse optegnes i sagens dokumenter på en sådan måde, at oplysning herom kan meddeles.

§ 4. Adgangen til at få oplysninger efter § 1 omfatter ikke

- a) statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre, indstillinger til kongen samt brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove,
- b) brevveksling mellem forskellige afdelinger eller kontorer m. v. inden for samme myndighed,

- c) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes afdelinger, udvalg og andre administrative organer samt mellem sådanne afdelinger, udvalg og administrative organer indbyrdes,
- d) materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik,
- e) dokumenter i sager om administrativ ikendelse af bøder.

Stk. 2. Adgangen til at få oplysninger efter § 1 omfatter endvidere ikke internt arbejdsmateriale udarbejdet af forvaltningen til eget brug, såsom referater, koncepter, udkast, forslag og planer, ej heller offentlige myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.

§ 5. Vedkommende myndighed træffer under fornødent hensyn til sagens ekspedition bestemmelse om, hvorvidt dokumenter straks eller senere kan stilles til den pågældendes rådighed til gennemsyn på stedet, eller han, hvis særlige grunde taler derfor, bør henvises til at begære genpart af dokumenterne meddelt mod gebyr. Den pågældende kan altid begære genpart af dokumenterne meddelt.

Stk. 2. Der kan ved kongelig anordning gives forskrifter om, hvilke myndigheder der på de enkelte sagsområder skal kunne træffe afgørelse om, hvorvidt oplysninger kan meddeles i henhold til §§ 1-4 og 6.

§ 6. Enhver dansk eller udlænding, der til en forvaltningsmyndighed har indsendt andragende eller klage eller i øvrigt er part i en sag, der er til behandling eller afgjort, er i overensstemmelse med bestemmelserne i § 1, § 2, stk. 3 og 4, og §§ 3-5 berettiget til at få kendskab til sagens dokumenter, medmindre de i § 2, stk. 1, omhandlede hensyn er så afgørende, at de bør gå forud for partens interesse i at kunne benytte kendskab til dokumenterne til varetagelse af sit tarv under sagens behandling eller senere.

Stk. 2. Der kan ikke i henhold til § 2, stk. 2, gøres indskrænkning i en parts adgang til at få kendskab til sagens dokumenter.

Stk. 3. Såfremt en part over for den myndighed, der afgør sagen, fremsætter ønske om at afgive en udtalelse før sagens afgørelse, skal der gives ham adgang hertil, med-

mindre væsentlige hensyn, herunder hensynet til en modpart og sagens hurtige afslutning, taler derimod. Forvaltningsmyndigheden kan fastsætte en frist for afgivelse af udtalelsen.

§ 7. Den i straffeloven og tjenestemandsløven samt i tilsvarende kommunale tjenestemandsvedtægter foreskrevne almindelige tavshedspligt for tjenestemænd og andre, der handler i offentligt hverv, medfører ingen begrænsning i pligten til efter de i nærværende lov foreskrevne regler at stille oplysninger til rådighed. Den i andre love foreskrevne tavshedspligt begrænser adgangen til at få oplysninger i henhold til denne lov.

§ 8. Det kan ved kongelig anordning bestemmes, at oplysninger om nærmere angivne dokumenter kan meddeles efter et vist åremål uanset bestemmelserne i §§ 2-4.

§ 9. Bestemmelser om gebyr for genpart efter § 5, stk. 1, kan fastsættes af statsministeren.

§ 10. Denne lov træder i kraft den 00. 1967.

Stk. 2. Lovens bestemmelser kommer ikke til anvendelse på dokumenter, der er oprettet af en forvaltningsmyndighed eller kommet i dens besiddelse forinden lovens ikrafttræden.

Stk. 3. Lov nr. 141 af 13. maj 1964 om partsoffentlighed i forvaltningen ophæves, men kommer dog fortsat til anvendelse på dokumenter, der er oprettet af en forvaltningsmyndighed eller kommet i dennes besiddelse forinden denne lovs ikrafttræden. Endvidere kommer lov af 2. februar 1866 om erklærings meddelelse til ansøgere og klagere fortsat til anvendelse, for så vidt angår dokumenter, der er udfærdiget før den 1. oktober 1964, jfr. § 12, stk. 3, 2. punktum, i lov nr. 141 af 13. maj 1964 om partsoffentlighed i forvaltningen.

Stk. 4. Bestemmelser i andre love vedrørende adgang til at blive bekendt med dokumenter hos den offentlige forvaltning opretholdes.

Stk. 5. De i nærværende lov givne regler finder ikke anvendelse inden for strafferetsplejen.

Stk. 6. Loven kan ved kongelig anordning sættes i kraft på Færøerne med de ændringer, som måtte være nødvendige som følge af øernes særlige forhold. Indtil loven træder i kraft på Færøerne, er de hos rigsmyndig-

heder beroende sager om færøske anliggender, der i henhold til forannævnte bestemmelser ville være underkastet offentlighedsprincippet, undtaget herfra.

Bemærkninger til lovforslaget.

Almindelige bemærkninger.

Ved lov nr. 141 af 13. maj 1964 gennemførtes regler om partsoffentlighed i forvaltningen. (Folketingstidende 1963-64, sp. 3454, 3964, 4812 og 5033, tillæg A. sp. 1345, tillæg B, sp. 661 og 747, tillæg C. sp. 417). Efter forslagsstillernes opfattelse har loven om partsoffentlighed i forvaltningen i de forløbne år virket tilfredsstillende, hvorfor man finder, at der allerede nu bør tages skridt til gennemførelse af yderligere offentlighed i forvaltningen.

Lovforslaget svarer bortset fra et enkelt punkt i det hele til det udkast til lov om offentlighed i forvaltningen, som blev udarbejdet af den af statsministeriet den 25. februar 1956 nedsatte kommission (betænkning nr. 325/1963, side 58 ff.). Lovforslaget indeholder dog ikke udkastets bestemmelse om, at sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste undtages fra det almindelige offentlighedsprincip. Mindretallet henviser i denne forbindelse til den af mindretallet i den nævnte kommissionsbetænkning side 53 afgivne udtalelse, som man ganske kan tilslutte sig.

De nedenstående bemærkninger svarer til de af kommissionen udarbejdede bemærkninger til de enkelte bestemmelser, som forslagsstillerne kan tiltræde, og som man har fundet det rimeligt at medtage. Der er dog sket enkelte ajourføringer af lovbestemmelser. Det til § 6 nævnte spørgsmål om opretholdelse af lov nr. 141 af 13. maj 1964 om partsoffentlighed i forvaltningen sammen med en almindelig lov om offentlighed i forvaltningen vil forslagsstillerne være villige til at forhandle om. Man er imidlertid gået ud fra, at loven om partsoffentlighed skal ophæves, jfr. forslagets § 10.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser.

Til § 1.

Denne bestemmelse fastslår lovens hovedprincip, hvorefter enhver dansk statsborger efter begæring har ret til at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været til behandling i den offentlige forvaltning.

Udtrykket „den offentlige forvaltning“ tager ikke

sigte alene på statens og kommunernes almindelige forvaltningsvirksomhed, men også på forvaltningsvirksomhed, som er knyttet til særlige forvaltningsenheder, såsom købstadkommunale havne, selvejende kirker, overformyndieret, statsanstalten for livsforsikring, forsorgscentre m. v. Udtrykket omfatter ikke blot sådan virksomhed, som går ud på at træffe bindende beslutninger, men også anden offentlig virksomhed, såsom trafikvirksomhed, undervisning, byggevirksomhed og landbrug.

Loven finder således anvendelse på hele den forvaltningsmæssige virksomhed, dog at den ikke omfatter den del af forvaltningen, der er henlagt til de almindelige domstole. Loven gælder, uanset om virksomheden er af domstolslignende karakter, og hvad enten den udøves af almindelige forvaltningsmyndigheder eller af særlige nævn, udvalg eller lignende, f. eks. taksationskommissioner, landvæsenskommissioner, ankenævn m. v. Også midlertidige udvalgs og kommissioners virksomhed er omfattet af lovens bestemmelser, ligesom organer, hvis virksomhed udelukkende er af konsultativ karakter, f. eks. retslægerådet, vil være omfattet af loven.

Uden for lovens virksomhedsområde falder folketingets, herunder statsrevisionens, dokumenter, hvorimod revisionsdepartementerne og folketingets ombudsmand er omfattet af bestemmelserne.

Koncessionerede selskaber og selskaber, hvori det offentlige er aktionær eller interessent eller lignende, vil ikke, uanset arten af den virksomhed, de udøver, være omfattet af lovens bestemmelser. De kommunale fællesskaber, som er oprettet i selskabsform, f. eks. kraftværker, vil også være undtaget.

Den myndighed, over for hvilken begæring fremsættes, er kun forpligtet til at meddele oplysninger, hvis den er i besiddelse af det pågældende dokument eller en genpart af dokumentet. Af dokumenter, som er udfærdiget af den pågældende myndighed, kan afskrift altid begæres. Det er den myndighed, der har et dokument i hænde, som — eventuelt efter indhentet udtalelse fra den myndighed, som skal træffe afgørelse i den pågældende

sag — skal træffe bestemmelse om, hvorvidt en begæring skal efterkommes, jfr. dog § 5, stk. 2.

Begæringen skal vedrøre en eller flere bestemt angivne sager, jfr. § 3, 1. pkt., men det er ikke en betingelse, at den pågældende sag er afgjort. Det vil navnlig for parterne i en sag og for pressen være af betydning allerede under sagens behandling at have lejlighed til at få kendskab til sagens akter. Dette hensyn må have overvægt over for de betænkkeligheder, som gør sig gældende, og som navnlig går ud på, at forvaltningens sager, så længe de er under behandling, ofte ikke vil foreligge fuldt oplyst, hvilket kan medføre, at en diskussion i pressen af de pågældende sager kan komme til at hvile på et utilstrækkeligt grundlag.

Det har været overvejet, om lovens bestemmelser alene skulle omfatte danske statsborgere eller tillige udlændinge. Man har fundet det rigtigst at begrænse loven til alene at gælde for danske, dog således at en udlænding, der er part i en sag, i henhold til forslaget § 6 vil have krav på at få kendskab til dokumenterne i denne sag efter samme regler som danske statsborgere.

Man har ment at burde lade spørgsmålet om, hvorvidt statsborgere i de andre nordiske lande skulle have samme ret som danske statsborgere i henseende til lovens bestemmelser, bero på inter-nordiske overvejelser.

Man har indhentet en udtalelse fra udenrigsministeriets rådgiver i folkeret, professor, dr. jur. Max Sørensen, om, hvorvidt en begrænsning til danske statsborgere vil kunne medføre traktatmæssige vanskeligheder. Efter den afgivne udtalelse er den nævnte begrænsning ikke uforenelig med nogen traktatmæssig forpligtelse.

Det har været overvejet, om loven alene skulle omfatte offentlige myndigheder her i landet. Da det imidlertid ikke kan udelukkes, at danske statsborgere, som er bosat eller opholder sig i udlandet, herunder udsendte bladkorrespondenter, kan have rimelig interesse i at gøre sig bekendt med dokumenterne i sager, som beror hos danske repræsentationer i udlandet, er der ikke i lovforslaget optaget bestemmelse om en begrænsning som den anførte.

Det er ikke efter forslaget nogen betingelse for retten til oplysning om dokumenter, at den, der begærer sådan oplysning, har speciel interesse i den sag, begæringen vedrører. For at give forvaltningen mulighed for at udelukke notoriske kværanter fra at besvære myndighederne med at begære oplysninger om sager, i hvilke det er åbenbart, at de ikke har nogen rimelig interesse, har man i bestemmelsens slutning indsat et hertil sigtende forbehold.

Loven omfatter ikke dokumenter, som af private indleveres til opbevaring på offentlige biblioteker og arkiver.

Til § 2.

Efter den gældende ordning er forvaltningens dokumenter ikke offentligt tilgængelige. Dette gælder, selv om der ikke er tavshedspligt. Efter gennemførelsen af et offentlighedsprincip vil oplysning om et dokument kun kunne nægtes, såfremt der er lovhjemmel herfor.

Princippet om offentlighed i forvaltningen vil imidlertid ikke kunne gennemføres uden adskillige undtagelser. Man har valgt ikke i loven at fastlægge visse arter af sager, der skal undtages fra offentlighedsprincippet, men at angive de hensyn, der kan føre til undtagelse fra det almindelige princip, således at afgørelsen i det enkelte tilfælde vil bero på vægten af disse interesser.

Når det i § 2, stk. 1, er bestemt, at § 1 ikke kommer til anvendelse, hvor meddelelse af oplysninger ville være i strid med „væsentlige hensyn“ til de i bestemmelsen opregnede interesser, betyder dette, at oplysning kun kan nægtes, hvor der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning.

Det er offentlighedens krav på at få oplysning om dokumenter, der på denne måde er begrænset. Forvaltningsmyndigheden vil ikke være udelukket fra efter eget skøn at give oplysninger om forhold, som offentligheden ikke efter loven har egentligt krav på at få oplyst, dog som hidtil begrænset af en almindelig eller speciel tavshedspligt. Hensynet til tredjemand kan medføre, at oplysning ikke bør gives.

Den, der er part i den pågældende sag, har efter bestemmelsen i § 6 en videregående ret end andre til at få kendskab til en sags dokumenter.

Det har været overvejet, om der skulle foreskrives en pligt for forvaltningen til at underrette den, der måtte være særlig interesseret i, at en begæring ikke efterkommes, således at han kunne få lejlighed til at varetage sit tarv, inden udlevering finder sted. Man har dog under hensyn til de administrative vanskeligheder ved en sådan ordning undladt at stille et sådant forslag, men man har i § 2, stk. 4, ved en bestemmelse om, at vedkommende myndighed kan indhente en udtalelse fra den, hvis interesse kan blive krænket ved, at et dokument udleveres til gennemsyn, henledt opmærksomheden på, at det efter omstændighederne vil være betimeligt at indhente en sådan udtalelse.

På nogle forvaltningsområder vil der kunne opstilles grupper af dokumenter, inden for hvilke

nogle af de i § 2, stk. 1, nævnte hensyn oftest vil udelukke krav på oplysninger, f. eks. visse arter af diplomatiske rapporter, dokumenter om landets forsvarsberedskab, dokumenter om familieretlige og andre personlige forhold, dokumenter inden for politiets efterretningsafdeling, dokumenter i visse sager om sociale ydelser. For at lette lovens anvendelse i praksis har man i § 2, stk. 2, foreslået en bestemmelse, som indeholder hjemmel for, at det for sagsområder, hvor de i § 2, stk. 1, angivne hensyn i almindelighed vil udelukke meddelelse af oplysninger, ved kgl. anordning kan bestemmes, at § 1 ikke kommer til anvendelse. En sådan anordning kan angå både statens og kommunernes forvaltning.

Bestemmelser, der i henhold til foranstående kan fastsættes ved anordning, vil blive ret detaljerede og derfor uegnede til optagelse i loven. En anordning vil derhos lettere kunne ændres end tilsvarende bestemmelser optaget i loven. Sådanne ændringer kan blive ønskelige f. eks. som følge af, at der opstår nye sagsområder.

Med hensyn til de enkelte undtagelsesbestemmelser i § 2, stk. 1, bemærkes følgende:

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.

Nr. 2. 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 krænkelse, 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 henviser 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, e, i deres helhed undtaget fra bestemmelserne i § 1.

Lovforslaget indeholder ingen særlige begrænsninger i offentlighedsprincippet, for så vidt angår de hos forvaltningen beroende dokumenter hørende til en borgerlig retssag. Men krav på oplysning om sådanne dokumenter vil ofte være udelukket ved § 2, stk. 1, nr. 3 og 4, jfr. § 4, stk. 2 i slutningen.

Nr. 3-4. Hvor staten og kommunerne udøver forretningsmæssig eller anden økonomisk virksomhed, medfører hensyn til det offentliges økonomi og navnlig dets stilling som part i kontraktforhold, 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 personale-

forhold m. v., må offentlighedsprincippet undergives begrænsninger.

Beskyttelsen af privates interesse i, at oplysninger om deres økonomiske eller personlige forhold ikke unødigt prisdages under en offentlighedsordning, skulle være tilgodeset ved bestemmelserne i nr. 3 og 4.

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 meddele 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.

Nr. 5. Afgivelser fra offentlighedsprincippet af hensyn til sædeligheden kan være hjemlet allerede efter de i pkt. 2 og 4 indeholdte bestemmelser, men man har ment det rigtigt at give en selvstændig regel om, at hensyn til sædeligheden kan udelukke offentlighed, f. eks. hvor der i en sags dokumenter findes groft pornografiske fotografier eller breve.

Nr. 6. 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 dokumen-

ter, 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 reviderende 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 reviderende myndigheder.

Nr. 7. Under hensyn til, at man står uden erfaringer vedrørende en offentlighedsordning, har kommissionen anset det for tilrådeligt at indsætte en bestemmelse, hvorefter interessere, 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.

Ved § 2, stk. 3, har kommissionen for klarheds skyld villet fastslå, at hvis de i stk. 1 nævnte hensyn kun vedrører en del af et dokument, har offentligheden krav på at få oplysning om den øvrige del af dokumentet, såfremt en udskillelse er mulig.

Til § 3.

Ved bestemmelsen i § 3 fastslås det, at offentlighedsprincippet — bortset fra de i § 4 nævnte undtagelser — omfatter alle hos vedkommende myndighed hørende 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 uvise 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.

Når det foreslås, at kopier af udgåede skrivelser

F. t. l. om offentlighed i forvaltningen.

som regel først skal stilles til rådighed, når de pågældende skrivelser må antages at være kommet frem til vedkommende, beror det på et hensyn til adressaten. En stærk interesse i ufortøvet at få oplysning om et dokument og vanskeligheder ved at komme i forbindelse med adressaten vil dog kunne motivere, at skrivelser gøres tilgængelige, inden adressaten har modtaget dem.

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. forslaget § 6. Bestemmelsen vil modvirke, at forvaltningsmyndighederne skulle kunne indhente mundtlige oplysninger i stedet for skriftlige for ved at komme uden om offentlighedens indseende.

Til § 4.

Paragraf 4 opregner nogle grupper af dokumenter m. v., som uanset deres indhold undtages fra offentlighedsprincippet.

Under a) foreslås, at statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og indstillinger til kongen skal være undtaget fra offentlighedsprincippet. Denne bestemmelse vil omfatte indstillinger i nådesbevisningssager.

Medens brevveksling mellem de forskellige forvaltningsmyndigheder, herunder mellem ministerier, principielt bør være underkastet offentlighed, har man i § 4, stk. 1 b, foreslået, at brevveksling mellem forskellige afdelinger eller kontorer inden for samme myndighed ikke skal være omfattet af offentlighedsprincippet.

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, sognefogder, toldforvaltere, motorsagkyndige, udskrivningschefer, sessioner, amts- og kredslæger, havneråd i statshavnene, købstadkommunale havnebestyrelser, landvæseneskommissioner, skovridere og præster. Uden betydning for begrebet myndighed i den omhandlede henseende er det, om virksomheden udøves i et over- og underordningsforhold.

Hvor et direktorat inden for centraladministrationen træffer afgørelser på egne vegne og ikke

på vedkommende ministers vegne som f. eks. arbejdsdirektoratet (lovbek. nr. 238 af 27. juni 1962 § 34), direktoratet for ulykkesforsikringen (lovbek. nr. 259 af 18. august 1964 § 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 o. s. v. 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 om normering og klassificering af statstjenestemandstillinger § 2), direktoratet for statshospitalerne (lov om normering og klassificering af statstjenestemandstillinger § 2) i forhold til indenrigsministeriets departement og delvis de nævnte to generaldirektorater indbyrdes og i forhold til departementet i ministeriet for offentlige arbejder.

De mange nævn, udvalg, råd o. s. v., 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, medmindre 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. forslaget § 4, stk. 2, derimod ikke skrivelser til og fra en kommission.

Ifølge § 18, stk. 2, i den norske lov af 10. februar 1967 om behandlingsmåden i forvaltningssager, som er udarbejdet af den norske forvaltningskomité, er forslag, udkast, betænkninger og andre lignende arbejdsdokumenter, redegørelser eller rapporter, som forvaltningsorganet selv udarbejder eller uden lovbestemt pligt indhenter fra andre end parterne til brug for sin behandling af en sag, ikke offentlige. Af motiverne til denne bestemmelse fremgår det, at udtalelser, som et departement indhenter fra et andet departement, er indbefattet

under denne undtagelsesbestemmelse. Det siges, at meningsforskelle mellem departementerne ikke uden vedkommende departements samtykke bør gøres kendt for offentligheden.

Kommissionen mener ikke, at en tilsvarende bestemmelse bør optages i lovforslaget. Man tillægger det tværtimod 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. 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.

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.

Da hele den kommunale forvaltning er underlagt kommunalbestyrelsen, har man ment, at brevveksling, som i forhold til kommunalbestyrelsen må anses for intern, bør være undtaget fra offentlighedsprincippet. Det foreslås derfor i § 4, stk. 1 c, at brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes afdelinger, udvalg og administrative organer samt mellem sådanne afdelinger m. v. indbyrdes skal være undtaget fra offentlighedsprincippet. Det tilføjes, at kommissioner, udvalg og lignende, som har medlemmer uden for kommunalbestyrelsen, f. eks. bygningsråd og sund-

hedskommissioner, ikke er omfattet af undtagelsesbestemmelsen.

Når man under d) 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 de afgivne oplysninger betragtes som fortrolige.

Man har endvidere, som anført i bemærkningerne til § 2, stk. 1, nr. 2, fundet det rimeligt under e) at undtage dokumenter i sager om administrativ ikendelse af bøder fra offentlighedsprincippet i deres helhed.

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.

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.

Til § 5.

Denne bestemmelse fastslår, under hvilken form den enkelte har ret til at gøre sig bekendt med forvaltningens dokumenter. Efter bestemmelsen vil det, når en sag er under ekspedition og af hastende karakter, og når ekspeditionen ikke uden særlig vanskelighed vil kunne afbrydes,

være tilladeligt, at udlevering af dokumenterne til gennemsyn udsættes.

Personer, som ønsker at gennemse dokumenterne i en sag, bør så vidt muligt straks ved henvendelsen have adgang til et sådant gennemsyn.

I almindelighed bør det, som ovenfor anført i bemærkningerne til § 1, være den myndighed, som har de pågældende dokumenter i sin besiddelse, der afgør, hvorvidt en begæring om oplysning om dokumenter skal efterkommes. Det er ikke udelukket, at spørgsmålet om udlevering, forinden afgørelse træffes, kan forelægges for den myndighed, der skal afgøre sagen, idet denne myndighed kan være den eneste, der er i besiddelse af de nødvendige forudsætninger for at afgøre, hvorvidt der bør meddeles oplysninger.

På grundlag af indvundne erfaringer kan der eventuelt vise sig behov for mere detaljerede regler om, hvilke myndigheder der på de enkelte sagsområder skal kunne træffe afgørelse om, hvorvidt oplysninger kan meddeles. I stk. 2 er givet hjemmel for udstedelse af anordninger i denne henseende.

Til § 6.

Som tidligere omtalt bør retten til at kræve oplysninger om forvaltningens dokumenter være videregående i tilfælde, hvor den, der begærer oplysningerne, er part i sagen, end hvor begæringen fremsættes af en person, som ikke er part. Det fastsættes derfor i § 6, dels at retten også skal tilkomme udlændinge, der er parter i en sag, jfr. bemærkningerne ovenfor til § 1, dels at parter har ret til at få kendskab til dokumenter, medmindre de hensyn, som omtales i § 2, stk. 1, er så afgørende, at de bør gå forud for partens interesse i at kunne benytte kendskab til dokumenterne til varetagelse af sit tarv. Også hensynet til partens egne forhold vil kunne medføre undtagelser fra lovens almindelige princip. Således vil f. eks. dokumenter, der indeholder oplysninger om partens helbreds-tilstand, efter omstændighederne kunne tilbageholdes. Endvidere bestemmes det i stk. 2, at der ikke i henhold til kgl. anordning, udstedt i medfør af § 2, stk. 2, kan gøres indskrænkning i en parts adgang til at få kendskab til sagens dokumenter.

Det har været overvejet, om der ikke i lovforslaget bør indføres en bestemmelse om, at dokumenter, som ellers må hemmeligholdes, vil kunne udleveres til den, der har indsendt andragende eller klage eller i øvrigt er part i en sag, med forbehold om, at dokumentet ikke må offentliggøres og dets indhold ikke viderebringes til uvedkommende. For indførelse af en sådan regel taler, at man ellers kan være nødt til at hemmeligholde dokumenter, som det

vil være af betydning for parten at have kendskab til for varetagelse af sine interesser, for eksempel ved at kunne påberåbe sig dem som bevis i retssager eller i sager, som er til behandling for en administrativ myndighed.

Indførelse af en sådan ret til udlevering af ellers hemmelige dokumenter mod pligt til ikke at offentliggøre indholdet eller på anden måde viderebringe det til uvedkommende vil kræve, at tilside-sættelsen af det ved udleveringen givne pålæg om hemmeligholdelse belægges med straf.

Den svenske sekretesslov indeholder i § 30 hjemmel for i visse tilfælde ved udlevering af dokumenter at tage forbehold om, at indholdet ikke må offentliggøres eller meddeles til uvedkommende. Overtrædelse af et sådant forbehold kan straffes i medfør af § 41.

Kommissionen er klar over, at gennemførelse af straffesager af denne art vil kunne volde vanskeligheder, navnlig fordi pressen konsekvent vægrer sig ved at give oplysning om sine kilder. Kommissionen har derfor ikke i det udarbejdede lovforslag optaget nogen bestemmelse som den omhandlede.

Et af de formål, som man må lægge særlig vægt på, når der er tale om at udvide den enkelte borgers adgang til at blive bekendt med dokumenter i sager, der vedrører ham eller hende, er retten til at tage til genmæle, også inden forvaltningen træffer sin afgørelse.

Det er derfor i § 6, stk. 3, foreslået at give ansøgere, klagere og andre parter adgang til at udtale sig om det materiale, der vil danne grundlaget for afgørelsen. Man har dog ment at måtte gøre visse begrænsninger, navnlig af hensyn til sagens afslutning. Adgangen til at tage til genmæle skal ikke kunne benyttes til at trække sagerens behandling i langdrag. Det foreslås derfor i sidste pkt., at forvaltningen kan fastsætte en frist, inden hvilken partens udtalelse skal være fremkommet.

Det foreslås, at en parts begæring om adgang til at afgive en udtalelse skal fremsættes over for den myndighed, der afgør sagen.

Det kan være et spørgsmål, om det er hensigtsmæssigt at udforme reglerne om partsoffentlighed i nær tilknytning til reglerne om almindelig offentlighed. De to offentlighedsformer forfølger delvis forskellige formål, og adgangen til partsoffentlighed bør være videregående end den almindelige offentlighed. Uanset om man vil indføre almindelig offentlighed, vil der derfor være grund til at overveje, om partsoffentlighed bør ordnes ved en selvstændig lov.

Der vil, såfremt overvejelserne fører til at udskille reglerne om partsoffentlighed af det almin-

delige forslag til lov om offentlighed, ikke være noget til hinder for at udelade § 6, således at et særskilt lovforslag om partsoffentlighed gennemføres ved siden af et forslag om almindelig offentlighed.

Til § 7.

Straffelovens §§ 152 og 263, stk. 2, foreskriver straf for den, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, og som røber, „hvad han i tjenesten eller hvervets medfør har erfaret som hemmelighed, eller hvad der ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan“, eller som røber „privatlivet tilhørende hemmeligheder“, der er kommet til hans kundskab ved udøvelsen af hans virksomhed.

Ifølge tjenestemandens § 3, stk. 3, skal tjenestemanden „iagttage tavshed med hensyn til de forhold, som han i sin tjenestemandsstilling medfør bliver bekendt med, og hvis hemmeligholdelse ifølge sagens natur er påkrævet eller bliver ham foreskrevet af hans foresatte“. Tilsvarende bestemmelser findes i kommunale tjenestemandsvedtægter.

Bestemmelser om tavshedspligt findes ligeledes i en lang række speciallove, hvoraf nogle henviser til straffeloven eller tjenestemandens lov, medens andre giver særlige regler.

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.

Til § 8.

I mange tilfælde vil det være urimeligt i ubegrænset tid efter et dokumentets oprettelse at fastholde de i den foreslåede lov fastsatte begræns-

ninger 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.

Til § 9.

Det forudsættes, at det omhandlede gebyr i almindelighed ikke sættes højere end til et beløb svarende til forvaltningens omkostninger ved udfærdigelse af genparter.

Til § 10.

Det forudsættes, at ikrafttrædelsestidspunktet i stk. 1 fastsættes med en sådan frist fra lovens vedtagelse, at der levnes administrationen rimelig tid til at indrette sig på nyordningen og træffe de fornødne praktiske foranstaltninger med henblik på ordningens gennemførelse.

Begrundelsen for stk. 2 er, at dokumenter, som er udfærdiget ud fra forudsætningen om den nu bestående retstilstand med hensyn til offentlighed i forvaltningen, ikke bør undergives videregående offentlighed end hidtil.

Bestemmelsen i stk. 4 medfører, at hidtil gældende lovregler om adgang til at blive bekendt med dokumenter hos den offentlige forvaltning bevarer deres gyldighed, hvad enten de medfører en videre eller snævrere adgang til en forvaltningssags dokumenter end efter forslaget regler. De i forslaget § 2, stk. 1, nævnte undtagelseshensyn kan således f. eks. ikke påberåbes over for bestemmelser, der giver offentlig adgang til visse registre. Som bestemmelser, der giver en snævrere adgang til dokumenter end forslaget regler, kan nævnes § 3 i lov nr. 175 af 18. marts 1937 og § 20 i lov nr. 224 af 7. juni 1952, hvorefter ingen har krav på at blive gjort bekendt med erklæringer, der afgives henholdsvis om andragender om indfødsret og om andragender om indrejse- og arbejdstilladelse m. v.

Vedrørende bestemmelsen i forslaget § 5 henvises til bemærkningerne til § 2, stk. 1, nr. 2.

I henhold til den færøske hjemmestyreordning, jfr. lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes hjemmestyre, tilkommer det alene hjemmestyret — lagting og landsstyre — at afgøre, om offentlighedsprincippet skal indføres i det færøske hjemmestyres forvaltning, herunder i det færøske kommunestyre. Yderligere bestemmer hjemmestyrelovens § 7,

2. pkt., at rigslove, der vedrører lokale færøske forhold, skal forelægges hjemmestyret til betænkning, forinden de sættes i kraft på øerne. Da det må anses for mest praktisk, at der gælder samme regler om offentlighed i Færøsager, uanset om disse behandles af hjemmestyrets organer og de færøske kommuner eller hos rigets myndigheder i eller uden for Færøerne, foreslås det i stk. 6, at loven kan sættes i kraft på Færøerne ved kgl. anordning med de an-

dringer, som efter samråd med hjemmestyret må anses for nødvendige at fastsætte som følge af øernes særlige forhold, og at offentlighedsprincippet, indtil sådan kgl. anordning udstedes, ikke gælder for sager vedrørende færøske anliggender.

For Grønlands vedkommende findes der ikke at foreligge sådanne særlige hensyn, som nødvendiggør en særstilling, og forslaget forudsætter derfor, at loven umiddelbart skal gælde for Grønland.