

Lovforslag nr. L 41. Fremsat den 31. oktober 1984 af Leif Hermann (SF), Agerschou (SF), Alice Faber (SF), Ruth Olsen (SF), Gert Petersen (SF) og Ebba Strange (SF)

Forslag

til

Lov om offentlighed i forvaltningen

Kapitel 1

Lovens almindelige anvendelsesområde

§ 1. Loven gælder for al virksomhed, der udøves af:

- 1) den offentlige forvaltning,
- 2) forsyningselskaber, produktionsselskaber og sammenslutninger heraf inden for el-, gas- og varmeforsyning samt telefonselskaber og
- 3) andre selskaber, institutioner, foreninger m.v., såfremt udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler eller de har fået tillagt beføjelser til at træffe afgørelse på statens eller en kommunes vegne.

Stk. 2. De selskaber, institutioner, foreninger m.v., der er omfattet af stk. 1, nr. 2 og 3, skal opfylde samme krav til opbevaring af dokumenter, som gælder for den offentlige forvaltning.

Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren undtage mindre private selskaber, institutioner, foreninger m.v. fra bestemmelsen i stk. 1, nr. 2 og 3, samt stk. 2.

Kapitel 2

Retten til aktindsigt

§ 2. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i kapitel 3, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i forvaltningen.

Stk. 2. Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke i det omfang, de hensyn, der er nævnt i § 10, nr. 3, og § 14, med afgørende vægt taler imod.

Stk. 3. Anmodning efter stk. 1 og 2 skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at få kendskab til.

§ 3. Retten til aktindsigt omfatter:

- 1) alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder genpart af de skrivelser, der er udgået fra myndigheden, når skrivelserne må antages at være kommet frem til adressaten,
- 2) indførelse i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter,
- 3) journaler, registre og andre fortegnelser, hvor der gøres brug af EDB, og som er oprettet vedrørende forvaltningens sager, samt vedrørende indgået og udgået post, og
- 4) andre journaler, registre og fortegnelser, som er oprettet vedrørende forvaltningens sager, indgået og udgået post, medmindre det giver væsentlige vanskeligheder at udskille oplysninger, der er undtaget fra aktindsigt efter kapitel 3.

§ 4. Retten til aktindsigt begrænses ikke af regler om tavshedspligt.

Stk. 2. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, end den er pligtig

til efter denne lov, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt.

Ansættelses- og forfremmelsessager

§ 5. I sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste skal ansættelsesmyndigheden, når ansøgningsfristen er udløbet, efter begæring udlevere en fortegnelse over ansøgerne (ansøgerliste). Listen kan nægtes udleveret i det omfang, hemmeligholdelse 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 kopi 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 kopi af ansøgerlisten.

Stk. 4. Den, der ansøger eller har ansøgt om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, kan kun forlange at blive gjort bekendt med de dokumenter m.v., der vedrører den pågældendes egne forhold, samt med en fortegnelse over ansøgerne (ansøgerliste). Ansættelsesmyndigheden kan pålægge ansøgerne under ansvar efter borgerlig straffelovs § 152 ikke at røbe medansøgers identitet.

Notatpligt m.v.

§ 6. I sager, der behandles med henblik på at træffe en afgørelse, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne. Det gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Stk. 2. Reglen i stk. 1 gælder tilsvarende for oplysninger, der modtages ved hjælp af elektronisk databehandling og lignende.

Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om notatpligt for nærmere angivne

grupper af sager om udøvelse af anden forvaltningsvirksomhed.

Kapitel 3

Undtagelser fra retten til aktindsigt

Undtagelse af interne arbejdsdokumenter

§ 7. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses:

- 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug,
- 2) brevveksling inden for samme myndighed, eller
- 3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes afdelinger, udvalg eller andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes.

§ 8. Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelsen i § 7 interne arbejdsdokumenter, når

- 1) dokumenterne alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,
- 2) dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden har haft pligt til at notere efter bestemmelsen i § 6,
- 3) dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder,
- 4) dokumenterne er udstedt af vedkommende minister, kommunalbestyrelse eller udvalg, nedsat af kommunalbestyrelsen, og indeholder retningslinjer for underordnede organers behandling af grupper af sager, eller
- 5) der er tale om patientjournaler, klientjournaler eller lignende sammenfattende gengivelser af en sags omstændigheder til brug ved dens behandling.

§ 9. Interne arbejdsdokumenter, der afgives til folketingets ombudsmand eller vedkommende klagemyndighed med henblik på afgørelse af klager vedrørende adgang til aktindsigt, bliver ikke derved undergivet aktindsigt.

Undtagelse af andre dokumenter

F.t.l. om offentlighed i forvaltningen

§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

- 1) statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der er udarbejdet af et ministerium 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, og
- 4) materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.

Meddelelse af enkeltoplysninger

§ 11. Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1-4, om faktiske omstændigheder, skal uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler. Det samme gælder andre oplysninger, som myndigheden har noteret efter bestemmelsen i § 6, hvis notaterne er gjort i dokumenter, der er omfattet af § 7 eller § 10, nr. 1-4.

Undtagelse af enkeltoplysninger

§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om enkeltpersoners private og økonomiske forhold.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 begrænser ikke parters ret til aktindsigt i en forvaltningssag. Dog kan aktindsigt nægtes vedrørende oplysninger om anmeldere og andre private personer, der har udtalt sig om en sag, hvis interessen i at få kendskab til oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til disse personer.

§ 13. Retten til aktindsigt vedrørende oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder og om drifts- eller forretningsforhold kan begrænses i det omfang, interessen i at få kendskab til oplysningerne findes at burde vige for afgørende økonomiske interesser hos den person eller virksomhed, oplysningerne angår.

Stk. 2. Oplysninger om sammensætningen af levnedsmidler og affaldsstoffer kan ikke undtages fra aktindsigt.

Stk. 3. Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument,

skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Stk. 4. Bestemmelsen i stk. 1 begrænser ikke parters ret til aktindsigt i en forvaltningssag.

§ 14. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, interessen i at få kendskab til oplysningerne findes at burde vige for afgørende 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 samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om straffetretlig eller disciplinær forfølgning,
- 4) gennemførelse af offentlig kontrol,
- 5) gennemførelse af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
- 6) udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed eller
- 7) forligsmægling ved arbejdskonflikter.

Stk. 2. Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Kapitel 4

Udsættelse af sager og klagefrister ved anmodning om aktindsigt

§ 15. Fremsætter en part under sagens behandling begæring om aktindsigt 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. Bestemmelsen i stk. 1 gælder dog ikke, hvis udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse, eller hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse.

Stk. 3. Hvor adgangen til at påklage afgørelsen i en sag er tidsbegrænset og begæringen om aktindsigt fremsættes efter, at afgørelsen er meddelt parten, men inden klagefristens udløb, kan myndigheden bestemme, at klagefristen afbrydes. Klagefristen løber i så

fald videre fra det tidspunkt, hvor aktindsigt er meddelt parten eller er afslået, dog med mindst 14 dage. Underretning om, hvornår klagefristen herefter udløber, skal samtidig gives til andre klageberettigede, der har fået meddelelse om selve afgørelsen.

Kapitel 5

Behandlingen af begæringer om aktindsigt

§ 16. 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 aktindsigt kan påklages til forbrugeroombudsmanden.

§ 17. Vedkommende myndighed afgør snarest, om en begæring om aktindsigt kan imødekommes. Såfremt en begæring 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. 2. Afslås en begæring, skal myndigheden henvise til den bestemmelse, som begrundes afslaget.

Stk. 3. Den, der har krav på aktindsigt, kan gøre sig bekendt med dokumenterne ved gennemsyn på stedet eller få udleveret en kopi af disse. En begæring om udlevering af kopi kan dog afslås, hvis et dokument er af en sådan art, at kopiering vil medføre uforholdsmæssigt store vanskeligheder for myn-

digheden.

Stk. 4. Justitsministeren kan fastsætte regler om betaling for kopier. Betalingen må ikke overstige forvaltningens gennemsnitlige direkte omkostninger ved fremstillingen af kopier. Parters aktindsigt er dog uden betaling.

Kapitel 6

Ikrafttræden m.v.

§ 18. Loven træder i kraft den 1. april 1985.

Stk. 2. Lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen ophæves.

Stk. 3. Loven gælder ikke for dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse før den 1. januar 1971. Oplysninger om faktiske omstændigheder, der indeholdes i sådanne dokumenter, er dog omfattet af retten til aktindsigt efter reglerne i denne lov, hvis dokumenterne er indgået i en sag, der er eller har været under behandling af en forvaltningsmyndighed efter det nævnte tidspunkt.

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.

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

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

I 1956 nedsatte statsministeriet en kommission med den opgave at overveje og fremkomme med en indstilling om, hvorvidt, i hvilket omfang og på hvilken måde offentlighed ville kunne gennemføres i den offentlige forvaltning.

Denne kommission afgav i 1963 en betænkning om offentlighed i forvaltningen (aktindsigt), (betænkning nr. 325/1963), der indeholdt et udkast til offentlighedslov. Lovudkastet omfattede både regler om »almindelig offentlighed« og regler om partsoffentlighed. Betænkningen indeholdt tillige et udkast til lov om partsoffentlighed alene.

I 1964 gennemførtes loven om partsoffentlighed i forvaltningen. Denne lov ophævedes, da den nugældende lov om offentlighed i forvaltningen (lov nr. 280 af 10. juni 1970) trådte i kraft den 1. januar 1971. Offentlighedsloven indeholdt en bestemmelse om, at forslag til revision af loven skulle fremsættes i folketingsåret 1974-75. I 1973 nedsatte justitsministeriet et udvalg, som skulle overveje eventuelle ændringer af offentlighedsloven. Dette udvalg afsluttede først sit arbejde i 1978 med en betænkning om offentlighedslovens revision (betænkning nr. 857/1978), der indeholder et udkast til ny offentlighedslov. Revisionen af loven er derfor blevet udskudt flere gange. Justitsministeriet har sideløbende hermed udarbejdet et udkast til forvaltningslov indeholdende regler om bl. a. partsoffentlighed.

Dansk Retspolitisk Forening afholdt i februar 1982 et seminar om offentlighedslovens revision. På dette seminar dannedes en arbejdsgruppe med den opgave at gennemgå de foreliggende udkast til revision af offentlighedsloven, herunder kapitlet om partsoffentlighed i udkastet til forvaltningslov.

Justitsministeren fremsatte den 15. marts 1984 forslag til lov om offentlighed i forvaltningen og forslag til forvaltningslov (se Folketingstidende 1983-84 (2. samling), forhandlingerne sp. 2243 og 3315 og tillæg A sp. 2905 og 2977). Forslagene er genfremsat den 3. oktober 1984 (se Folketingstidende 1984-85, forhandlingerne sp. 66 og 315).

Forslagsstillernes forslag er inspireret af det redegørelsesarbejde, der er foregået i Dansk Retspolitisk Forenings arbejdsgruppe om offentlighed, og som er udsendt under titlen Offentlighedslovens Revision, AUC, februar 1983. Dette materiale er i forbindelse med udvalgsbehandlingen af de nævnte lovforslag i folketingsåret 1983-84 (2. samling) fremsendt til medlemmerne af folketingets retsudvalg. Forslagsstillerne er i det hele enige med Retspolitisk Forenings arbejdsgruppe om de tilgrundliggende principper for en offentlighedslov. Følgende afsnit er uddrag af den ovennævnte redegørelse. De kritiske bemærkninger om revisionsudvalgets arbejde retter sig derefter også mod regeringens lovforslag.

»Offentlighedsprincippet betydning

Indledning

Offentlighedsreglerne er centrale informationsretlige bestemmelser, der sammen med reglerne om mødeoffentlighed for kommunalbestyrelser og visse andre organer, projektoffentlighed ifølge love om den fysiske planlægning og ytringsfriheden, herunder ytringsfriheden for offentligt ansatte, bestemmer borgernes muligheder for information om den offentlige forvaltning.

Offentlighedsreglerne er nødvendige som supplement til de andre muligheder for information: reglerne om mødeoffentlighed sikrer f.eks. kun information om sager, der behandles på offentligt tilgængelige møder, men ikke om sager, der afgøres i de kommunale udvalg, ligesom møderne i de fleste statsorganer foregår bag lukkede døre.

Offentlighedsreglerne er ikke blot nødvendige som supplement, men er fundamentale for muligheden for – på det tidspunkt borgerne, organisationerne, pressen er interesserede – at få information om det, der foregår i den offentlige forvaltning.

Revisionsudvalget fremsætter i sin betænkning enkelte forslag, som vil udvide aktindsigtsadgangen i forhold til den gældende lov, men andre forslag vil betyde væsentlige indskrænkninger. I øvrigt drøfter udvalget mulige udbygninger af akt-

indsigtsadgangen, men forkaster dem, bl.a. under henvisning til erfaringerne med den hidtidige lov.

Til denne begrundelse (de hidtidige erfaringer) er der grund til at bemærke, at der ved den af udvalget foretagne høring kun er bygget på den ene »parts« erfaringer, nemlig myndighedernes. Derimod er der kun i ringe omfang gjort forsøg på at vurdere, om loven har levet op til sine hensigter. Når hensigten bl.a. er at kontrollere myndighedernes aktiviteter, er det klart utilfredsstillende, at kun disse myndigheder er afæsket en vurdering med hensyn til erfaringer med loven. En afbalanceret vurdering kunne f.eks. være opnået ved tillige at høre udvalgte organisationer, græsrodsbevægelser m.v., der hyppigt begærer aktindsigt.

På baggrund heraf vil vi i det følgende argumentere nærmere for offentlighedsprincippet. Argumentationen er til dels inspireret af de betragtninger, der blev fremført i betænkning nr. 325/1963, der i modsætning til den aktuelle betænkning (nr. 857/1978) indeholder en samlet fremstilling af betragtninger for og imod offentlighedsprincippet.

Offentlighed som led i folkestyret – en demokratisk rettighed

Den offentlige forvaltning er en samfundsfunktion, der angår alle samfundets medlemmer, og for at sikre en demokratisk proces er det derfor afgørende, at befolkningen kan få information.

Staten og kommunerne har fået flere og flere opgaver at varetage, og den samfundsmæssige betydning af de enkelte sektorer i den offentlige forvaltning er øget som følge heraf. Disse udviklingstendenser betyder, at det bliver mere og mere afgørende at få informationer ud til offentlig debat. Jo større og mere kompliceret den offentlige forvaltning er, jo mere afgørende bliver offentlighedsreglerne for demokratiet. Den svenske offentlighedsordning er således sikret i trykfrihedsforordningen, der har grundlovsstatus og betragtes som en fundamental demokratisk rettighed på linje med ytringsfriheden.

Uden offentlighedsregler, der sikrer befolkningen ret til oplysninger, vil den offentlige debat være afhængig af den styrede information, det vil sige den information, som ledelsen til enhver tid finder det er opportunt at offentliggøre, samt mere eller mindre ufuldstændige og tilfældige oplysninger, som tilførs den offentlige debat ad mere kryptiske kanaler.

I betænkning nr. 325/1963 lagde man stor vægt på at beskrive offentlighedsprincippets betydning

som »en udbygning af folkestyret«. Det siges heri: »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« (side 42).

Det anføres endvidere, at »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.«

Kontrolhensyn

En anden begrundelse for offentlighedsprincippet er, at borgerne skal have mulighed for at kontrollere, at alt går rigtigt til i den offentlige forvaltning.

Betænkning nr. 325/1963 påpeger, at borgerne »i stadig stigende grad er underkastet indgreb af forskellig art fra samfundets side.«

Bl.a. af den grund bør de have mulighed for at kunne kontrollere, at de sager, forvaltningen skal tage sig af, underkastes den fornødne grundige undersøgelse. »Det bliver herved muligt at påse, at de oplysninger og erklæringer, der indhentes, er holdbare, og at afgørelserne alene træffes ud fra saglige hensyn, herunder at ensartede sager behandles ens, og at afgørelserne ikke påvirkes af uvedkommende interesser, eller at der – f.eks. ved besættelse af offentlige stillinger – ikke sker favorisering eller anden vilkårlighed, eventuelt direkte embedsmisbrug« (side 43).

Endvidere påpeges, at ret til aktindsigt »giver den enkelte borger som interesseret part i forhold til forvaltningen mulighed for at få oplyst, om hans sag er behandlet på forsvarlig og rigtig måde, og giver ham derved støtte til at varetage sine interesser.«

Den personlige integritet

Det er afgørende for den personlige integritet, at parter har adgang til at kontrollere de oplysninger, der inddrages i en sag, der måske synes ubetydelig for den offentlige forvaltning, men kan være af stor betydning for den pågældende parts/families interesse og velfærd.

Den personlige integritet kan derimod skades ved almindelig offentlighed om personlige forhold. Dette hensyn er således på samme tid et argument for partsoffentlighed, men mod almindelig offentlighed. Hensynet til den personlige integritet fører til, at oplysninger om private personlige forhold undtages fra almindelig offentlighed, men oplysninger om, hvordan arbejdet udføres af personer i offentlige stillinger og hverv, bør ikke kunne undtages, medmindre der herved gives oplysninger om bagvedliggende personlige forhold, f.eks. sygdom, alkoholmisbrug og lignende.

Afvejning af modstående hensyn

Naturligvis må disse generelt formulerede, ideelle hensyn vige på nogle områder, hvor forvaltningens mulighed for at varetage sine opgaver nødvendiggør hemmeligholdelse. Men ved afgrænsningen af, hvad offentlighed og parter kan få indsigt i, bør man konstant have afvejningen for øje. På den ene side: er der tungtvejende grunde til hemmeligholdelse af netop denne dokumenttype af hensyn til beskyttelse af embedsmænd, implicerede borgere, den politiske beslutningsproces m.v.? På den anden side: hvor tungt vejer hensynet til offentlighedens kontrol mod det offentliges virksomhed og den berørte borgers ønske om at kende grundlaget for en truffen afgørelse?

Revisionsudvalget hæfter sig på mange punkter ved effektivitetsovervejelser – er dette eller hint offentlighedens ønske foreneligt med kravet om, at forvaltningen virker effektivt? Vi mener, at offentlighedsprincippet gennemførelse kun i meget få tilfælde er belastende for en effektiv administration. Når hensynet til en korrekt og hensynsfuld sagsbehandling inddrages i effektivitetsbegrebet, vil offentlighedens og parters adgang til aktindsigt tværtimod typisk være effektivitetsfremmende.

Det er vores opfattelse, . . . at revisionsudvalget ikke har lagt tilstrækkelig vægt på de hensyn, der taler for offentlighed. Det har ført til, at revisionsudvalget foreslår nogle lovændringer, som repræsenterer klare tilbageskridt i forhold til den nugældende retstilstand. Vi mener derimod, at der på nogle områder er grund til at gå videre i retning af at sikre offentligheden/parters adgang til aktindsigt.«

Afviigelser i forhold til justitsministerens lovforslag

Forslagsstillerne har i modsætning til justitsministeren bevaret ordningen fra den nugældende offentlighedslov, således at loven indeholder både regler om almindelig offentlighed og partsoffent-

lighed. Justitsministeren foreslår, at partsoffentlighedsreglerne placeres i forvaltningsloven, men det bevirker, at lovreglerne bliver mindre overskuelige, fordi parter også bliver nødt til at kigge i offentlighedsloven. De foreslåede partsoffentlighedsregler i forvaltningsloven omfatter kun afgørelsessager. I andre tilfælde gælder offentlighedsloven også for parter, ligesom den nye regel vedrørende »personlige forhold« er placeret i offentlighedsloven. Da reglerne om parters og almenhedens ret til aktindsigt til dels er sammenfaldende, mener forslagsstillerne, at det er nemmest og mest overskueligt at have dem i en enkelt lov, så meget mere som borgerne netop er ved at vænne sig til, at offentlighedsloven handler om aktindsigt.

Lovens anvendelsesområde: forslagsstillerne finder, at en række områder uden for den offentlige forvaltning har så stor samfundsmæssig betydning, at de må omfattes af offentlighedsloven. En række offentlige opgaver bliver varetaget af selskaber og lignende, der i juridisk forstand er private virksomheder, men der er de samme behov for offentlighed som ved formel offentlig forvaltning. I modsætning til justitsministerens forslag finder forslagsstillerne, at anvendelsesområdet skal fastlægges i loven og ikke overlades til ministerens bestemmelser.

Ved lovforslagets § 1, stk. 1, nr. 3, sikres, at f.eks. Kommunernes Landsforening, Amdsrådsforeningen, Kommunekemi, Kommunedata og arbejdsløshedskasserne bliver omfattet. Nr. 2 er nødvendig, fordi der her er tale om, at finansieringen hovedsagelig sker ved brugerbetaling. Nr. 2 er i øvrigt i overensstemmelse med et beslutningsforslag fremsat af det radikale venstre i folketingsåret 1983–84 (2. samling), (se Folketingstidende 1983–84 (2. samling), forhandlingerne sp. 3651 og 5698 samt tillæg A sp. 3849).

Endelig har forslagsstillerne lagt vægt på så vidt muligt at undgå de mange ministerbemyndigelser, der er karakteristiske for justitsministerens lovforslag. Det forekommer forslagsstillerne principielt vigtigt, at folketinget fastlægger vilkårene for offentlighedens kontrol med forvaltningen.

Sammenfattende bemærkes, at forslagsstillerne opfatter dette lovforslag som en klar udvidelse og konkretisering af offentlighedsprincippet i modsætning til justitsministerens lovforslag, der indebærer betydelige uklarheder og indskrænkninger i den demokratiske kontrol med forvaltningen. I de følgende bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser vil der nærmere blive redegjort herfor.

*Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser**Til § 1*

Forslagsstillerne finder ikke, at sager inden for strafferetsplejen generelt bør undtages fra offentlighedsloven. Generelle retningslinjer for politiets og anklagemyndighedens arbejde bør være offentligt tilgængelige. I konkrete efterforskningssager kan der være behov for at hemmeligholde oplysninger for den sigtede, men dette behov kan tilgodeses med undtagelsen i § 14, stk. 1, nr. 3, ligesom § 14, stk. 1, nr. 4, kan tænkes anvendt for at undgå offentliggørelse af påtænkte, konkrete politimæssige kontrolforanstaltninger. Omkring straffuldbydelse bør være samme ret til partsindsigt som i andre sager.

Forslagsstillerne finder ikke, det er nødvendigt at undtage lovgivningssager generelt indtil fremsættelse for folketinget. Både offentligheden og mindretal i folketinget kan have berettiget interesse i at få kendskab til skrinlagte lovgivningsinitiativer.

Til § 2

Hovedreglen om aktindsigt fremgår af § 2, stk. 1, der omfatter enhver, herunder parter. Nogle af undtagelserne i kapitel 3 omfatter ikke parter eller har begrænset betydning for parter. Stk. 2 er en særlig regel for oplysninger om personlige forhold. I justitsministerens lovforslag er der mange undtagelser fra retten til aktindsigt om personlige forhold, bl.a. internt arbejdsmateriale. Forslagsstillerne finder, at det er afgørende for den personlige integritet, at der som altovervejende hovedregel er en ubetinget adgang til at se, hvad der er registreret om den pågældende selv. Undtagelserne er derfor få og klart definerede. § 2, stk. 2, understreger bl.a., at patienter har adgang til at læse deres sygejournal, og at sociale klienter har ret til at læse deres journal på socialforvaltningen m.v.

Til § 3

For at retten til aktindsigt kan blive et effektivt middel til kontrol af forvaltningen, er det nødvendigt, at der er bedre søgemuligheder. Det nuværende system forudsætter, at man på forhånd har kendskab til en bestemt sag, som der så kan spørges om. Forslagsstillerne finder, at der som i Norge og Sverige bør være en almindelig adgang til at gennemse en forvaltnings journaler. Forslagene er formuleret sådan, at der skal være søgemuligheder i det omfang, der er etableret eller bliver etableret journaler m.v., der giver oversigt over forvaltningens

sager og sagsekspeditioner. Justitsministeren foreslår en adgang til at iværksætte forsøg med postlister. Sådanne forsøg er mulige, uanset om der vedtages en særlig lovbestemmelse, men forslagsstillerne finder, at erfaringerne fra Norge og Sverige kan anvendes, så der nu kan lovfæstes en udvidet adgang til informationsøgninger. Navnlig i betragtning af, at der ikke er dårlige erfaringer med disse landes ordninger, jfr. betænkning nr. 857/1978, side 132 ff. Retten til informationsøgning bør naturligvis også omfatte registre og systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af EDB. EDB-systemerne skal indrettes, så de er velegnede til at informere offentligheden. For så vidt angår EDB-registre med personoplysninger gælder loven om offentlige myndigheders registre. EDB-baserede journalsystemer m.v. kan indrettes således, at undtagelsesbestemmelserne i kapitel 3 teknisk set kan tilgodeses. Ved ikke-EDB-baserede journalsystemer kan journaladgang derimod give så store praktiske vanskeligheder, at der jfr. § 3, nr. 4, kan gøres undtagelser.

Til § 4

Tavshedspligtsreglerne skal ikke begrænse adgangen til aktindsigt. Efter justitsministerens lovforslag er den almindelige offentlighed begrænset af specielle regler om tavshedspligt. I mange love findes specielle regler om tavshedspligt, så det er faktisk uoverskueligt, hvad det betyder for retten til aktindsigt ifølge justitsministerens lovforslag (og gældende lov).

Til § 5

I sager om ansættelse og forfremmelse er forslaget stort set identisk med justitsministerens forslag til offentlighedslov § 7 og forslag til forvaltningslov § 8, stk. 2.

Til § 6

Forslaget svarer til justitsministerens lovforslag med tre ændringer.

Det er i stk. 1 foreslået, at notatpligten ikke alene skal omfatte sager, hvor der faktisk bliver truffet afgørelse, men alle afgørelsessager. I de indledende faser af en sags behandling er det undertiden uvist, om sagen vil munde ud i en afgørelse, eller om den på et senere stadium vil blive henlagt. Også i sådanne sager vil oplysninger, der indhentes undervejs, naturligvis blive noteret. Men det er i ministerens forslag uklart, om en person, der søger aktindsigt efter § 10, stk. 2, jfr. § 8, vil

kunne afvises med den begrundelse, at den pågældende sag er henlagt. Denne fortolkningsmåde bør klart udelukkes; aktindsigt kan også i sådanne tilfælde være af væsentlig betydning, f.eks. hos en tilsynsmyndighed, som efter undersøgelser beslutter at henlægge en sag.

Mens ministerens lovforslag alene vil foreskrive notatpligt for oplysninger vedrørende faktiske omstændigheder af væsentlig betydning, foreslås i nærværende forslag, at oplysninger skal noteres, blot de er væsentlige, men uanset om de kan betegnes som »faktiske«. I tilslutning til det principielle synspunkt i betænkning nr. 857/1978, side 163, finder forslagsstillerne det ønskeligt, at notatpligten også kommer til at gælde for modtagne oplysninger af vurderende karakter. Forslagsstillerne kan ikke tiltræde de effektivitetshensyn, som i betænkningen anføres for alligevel at fravige det principielle synspunkt; for det første er grænsen mellem faktiske og vurderende udsagn flydende; for det andet noteres i praksis uden tvivl i de fleste tilfælde også vurderende udsagn. Og særlig skal fremhæves, at ikke mindst vurderende udsagn vil være af interesse for den borger, som søger aktindsigt; retssikkerhedshensyn taler med megen vægt imod at forholde offentligheden viden om de drøftelser, som foregår myndighederne imellem, og som kan få afgørende betydning for de afgørelser, som træffes.

Ifølge lovforslaget skal kun væsentlige oplysninger noteres. Forslaget er herved i overensstemmelse med ministerens. Forslagsstillerne lægger dog vægt på at præcisere, at væsentlighedskriteriet er generelt: notat skal gøres, hvis den modtagne oplysning efter sin art er egnet til at indgå i sagens beslutningsgrundlag; den, der modtager oplysningen, kan altså ikke undlade at notere den, blot fordi han ved eller antager, at der ikke vil blive taget hensyn til den, når der træffes beslutning.

Stk. 2 foreslås ændret således, at notatpligten tillige skal gælde tilfælde, hvor en oplysning modtages ad elektronisk vej (EDB, ETB, elektronisk post og lignende). Denne kommunikationsform er allerede i dag så udbredt, at sammenhængen i læsningen af en del sager vil gå tabt uden indsigt i sådanne oplysninger. En ministerbemyndigelse, som foreslået i justitsministerens lovforslag, findes derfor utilstrækkelig.

Til § 7

Forslaget svarer til justitsministerens lovforslag med ændringer i nr. 2 og 3. I den hidtidige lovbestemmelse undtages fra aktindsigt bl.a. »brevveks-

ling inden for samme myndighed« (§ 5, nr. 4). Denne bestemmelse er i praksis blevet forstået sådan, at den kun undtager dokumentudveksling inden for, hvad der i snæver forstand kan betegnes som én myndighed. Dette anser forslagsstillerne for en rimelig afgrænsning.

I ministerens lovforslag er foretaget en omformulering, så brevveksling »mellem forskellige enheder inden for samme myndighed« undtages. Det er ikke indlysende, hvad nyformuleringen indebærer. Forslagets bemærkninger giver også kun et ringe fingerpeg; når det anføres, at der må lægges vægt på, om de pågældende myndigheder selv anser hemmeligholdelse for nødvendig, tyder det på en indsnævring af aktindsigtsadgangen.

Forslaget om fastholdelse af den hidtidige formulering er altså fremsat for at hindre en sådan indsnævring.

Helt uden angiven begrundelse står ministerens forslag om ændring vedrørende brevveksling mellem kommunale organer. Hidtil har alene brevveksling mellem administrative organer været undtaget. I praksis er derfor brevveksling mellem kommunens administration og visse af kommunens institutioner, f.eks. større skoler, sygehuse og lignende, blevet anset for offentlig. Ministerens forslag vil medføre en indsnævring af offentlighedslovens rækkevidde, når al brevveksling mellem organer og institutioner inden for samme kommune kan hemmeligholdes. Nærværende lovforslag vil opretholde den hidtidige ordning, der ikke ses at have givet anledning til problemer i praksis. Det forudsættes, at hidtidig praksis, hvor dokumentudveksling som led i sekretariatsvirksomhed for udvalg, nævn, kommissioner m.v. er anset for internt arbejdsmateriale, opretholdes.

Til § 8

Denne bestemmelse er, som den tilsvarende i justitsministerens lovforslag, en undtagelse fra undtagelsen i § 7.

Efter ministerens lovforslag vil kun dokumenter, »som foreligger i endelig form«, anses som omfattet af aktindsigt. Det er uklart, hvad der ligger i denne begrænsning. Og i hvert fald synes den uforholdsmæssig – enten dækkes et dokument af betingelserne i nr. 1–3, og så bør det være undergivet aktindsigt, eller også gør det det ikke, og så er der tale om et internt arbejdsdokument.

I nr. 3 har ministeren foreslået, at bevisdokumenter skal være undergivet aktindsigt, selv om de efter deres status i øvrigt ville være at betragte som interne. Nærværende lovforslag svarer dertil; dog

er ordene »af en myndighed« udeladt for at undgå den fortolkningsmulighed, at kun formelt vedtagne formuleringer skulle anses for undergivet aktindsigt.

Som nr. 4 er tilføjet en bestemmelse, som vil gøre visse generelle tjenestebefalinger tilgængelige for offentligheden. Der tænkes bl.a. på de såkaldte »skuffecirkulærer«, som f.eks. udstedes af et socialudvalg med bindende virkning for sagsbehandlernes. Sådanne cirkulærer anses i dag for hemmelige.

Det skal ikke anfægtes, at sådanne cirkulærer er nødvendige styringsredskaber i en stor forvaltning. Men det er ganske uacceptabelt, at reglerne holdes hemmelige for berørte parter og andre interesserede borgere. Uden viden om det retlige grundlag, hvorpå en afgørelse er truffet, er de berørte ude af stand til seriøst at vurdere mulighederne i en eventuel klagesag. Ligeledes sættes den demokratiske kontrolfunktion, som er et andet af lovens formål, ud af kraft.

Som nr. 5 foreslås indføjet en bestemmelse, der giver adgang til aktindsigt i sygejournaler, journaler i socialforvaltningen og tilsvarende akter, som tilsigter at give et samlet billede af en person som led i det offentlige service eller sagsbehandling vedrørende personen. Der bliver naturligvis kun tale om partsoffentlighed med hensyn til disse dokumenttyper, jfr. § 12. Der er her tale om sagsakter, der er af afgørende betydning for den enkeltes retlige og personlige situation, hvorfor det findes rigtigt at indføje en udtrykkelig bestemmelse, der gør op med dette problem.

Til § 9

Efter den hidtidige lov er interne arbejdsdokumenter blevet undergivet aktindsigt, hvis de er blevet afgivet til andre myndigheder. I praksis har det være diskuteret, om et ellers internt arbejdsdokument også undergives aktindsigt, når det afgives til en klagemyndighed eller til folketingets ombudsmand med henblik på behandling af en klage over nægtet aktindsigt i dokumentet.

En sådan udlevering skal naturligvis ikke medføre dokumentets offentliggørelse. Dette standpunkt er i justitsministerens lovforslag indarbejdet i § 11, stk. 1, nr. 2. Ved således at formulere undtagelsen generelt får den en ganske uoverskuelig rækkevidde. Derfor er synspunktet i nærværende forslag givet en specifik formulering.

§ 11 i justitsministerens lovforslag er udeladt i nærværende. Bestemmelsen betegner en meget betydelig indskrænkning af det hidtidige offentlig-

hedsprincip, idet den – i modsætning til nugældende lov – åbner mulighed for, at »internt arbejds materiale« kan bevare sin »interne« karakter, også efter at det er videregivet til en anden myndighed. Det kan således ske, hvis afgivelsen har været påkrævet af hensyn til (1) opfyldelsen af en lovhjælpet 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 sagernes karakter.

Undtagelse 1 i ministerens lovforslag er ifølge bemærkningerne især tænkt at skulle friholde lægejournaler fra aktindsigt i de tilfælde, hvor de afgives til andre myndigheder med henblik på sagsbehandling, f.eks. i invalidepensionssager eller sager om erstatning for arbejdsskader.

Forslagsstillerne finder principielt, at sådanne journaler bør være tilgængelige for parter, jfr. lovforslagets § 8, nr. 5. Dette gælder i særlig grad, hvor journalerne indgår i egentlig sagbehandling. Journalerne vil i sådanne tilfælde indgå som et væsentligt moment i fastlæggelse af borgernes rettigheder og forpligtelser. Det vil derfor stride mod væsentlige retssikkerhedshensyn at berøve borgerne kendskab til afgørelsernes grundlag.

Undtagelse 2 i ministerens lovforslag vil dække materiale, der videregives til en kontrol- eller klagemyndighed. Der er her tale om notater m.v., som gengiver førsteinstansens foreløbige overvejelser, referater, koncepter og indstillinger. Det fremmer efter forslagsstillernes opfattelse ikke en forsvarlig klagesagsbehandling, at klagemyndigheden udstyres med sådanne bidrag fra førsteinstansen. Og i hvert fald må det anses for ganske uantageligt, hvis vedkommende borger ikke samtidig får adgang til materialet og dermed til at udtale sig om det.

Undtagelse 3 er det mest hårdhændede indhug i offentlighedsprincippet. Bestemmelsen skal gøre det muligt i fortrolighed at udveksle materiale med udenforstående som påkrævet led i »et internt præget samarbejde, der må anses for rimeligt begrundet i sagernes karakter«.

Forslaget er så løst formuleret, at offentlighedsprincippet derved reelt ophæves for størstedelen af de dokumenters vedkommende, hvor det kan have betydning. Myndighederne vil, som før offentlighedsloven, uden nævneværdige begrænsninger kunne udveksle oplysning og dokumenter, uden at »nyfigne« parter og andre kan kigge dem i kortene.

Bestemmelsen svarer i sit indhold til bestemmelsen i justitsministerens lovforslags § 12, idet der er gjort begrænsninger, således at der skabes adgang til aktindsigt i forbindelse med forslag til EF-vedtagelser. Dette skal bl.a. ses i lyset af ønsket om en større offentlighed i forholdet mellem Danmark og EF. Videre er justitsministerens § 12, nr. 4, udeladt, idet det ikke findes påkrævet med en særlig bestemmelse af et sådant indhold.

Til § 11

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med notatpligten i § 6 og adskiller sig fra den tilsvarende bestemmelse i justitsministerens lovforslag på to punkter. Forslagsstillerne finder det upåkrævet, at forvaltningsmyndigheden skal foretage en vurdering af, hvorvidt en oplysning er af væsentlig betydning for sagsforholdet. Denne vurdering kan efter forslagsstillerens opfattelse kun med rimelighed foretages af den, der begærer aktindsigt. Videre kommer bestemmelsen, jfr. § 6, også til at omfatte ekstrahering af vurderinger, jfr. bemærkningerne til § 6.

Til § 12

Parters ret til aktindsigt i personsager bør være mere vidtgående end efter justitsministerens lovforslag. Forslagsstillerne mener, at der kun bør være begrænsninger, hvis der er afgørende hensyn til beskyttelse af andre privates identitet. Der bør for det første være en mulighed for at beskytte andre privatpersoner, der anmelder eller udtaler sig om en sag. Det kan f.eks. være en anmeldelse til miljømyndigheden fra en ansat på en virksomhed, eller det kan være en person, der udtaler sig til en socialforvaltning eller et hospital om vold eller krænkelser fra ægtefælle eller samlever. I sådanne situationer kan der være behov for at skjule identiteten. Men det må være undtagelsen; selv i sådanne tilfælde bør en part (eller i øvrigt den, hvis personlige forhold er omtalt) som hovedregel have ret til aktindsigt. Kun hvor der er afgørende hensyn til de pågældende personer, der opvejer hensynet til partens interesse i at vide, hvem der har givet oplysninger, kan aktindsigt afslås efter forslaget.

Til § 13

Efter justitsministerens lovforslag (og gældende lov) er der ikke ret til aktindsigt i oplysninger om virksomheders tekniske indretninger, hvis der er væsentlige økonomiske hensyn til virksomheden.

Forslagsstillerne mener, at denne undtagelse bør formuleres mere snævert, fordi virksomheders forhold i mange tilfælde har stor betydning for offentligheden. Oplysninger bør derfor kun undtages fra aktindsigt efter en konkret afvejning af offentlighedsinteressen mod virksomhedens interesse, og kun hvis der er afgørende hensyn til virksomhedens økonomiske interesser.

Nogle oplysninger har så fundamental betydning for levevilkårene, at der ubetinget må være offentlighed. Det gælder oplysninger om sammensætninger af levnedsmidler og om affaldsstoffer, der forurener luft, jord eller vand, ligesom parter i en arbejdsmiljøsag må have fuld indsigt i sammensætning af de stoffer, der indgår i produktionen.

Til § 14

Forslagsstillerne finder ikke, det er rimeligt at lave en generel undtagelsesmulighed vedrørende planlægning, således som det er tilfældet i justitsministerens lovforslags § 15, stk. 1, nr. 4. Det er tværtimod vigtigt, at planer kommer frem til offentlighedens kendskab, før der træffes beslutninger.

Forslagsstillerne ønsker ingen gummiparagraf som i justitsministerens lovforslag, hvor der nævnes »private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet«.

Til § 15

Bestemmelsen er identisk med bestemmelserne i justitsministerens forslag til forvaltningslov, §§ 9 og 16.

Til § 16

Bestemmelsen henlægger klager over nægtelse af aktindsigt til forbrugerombudsmanden, idet forslagsstillerne opfatter borgerne som forbrugere af den offentlige forvaltnings ydelser, uanset om der er tale om faktisk forvaltning eller afgørelsesforvaltning. Samtidig findes det principielt væsentligt, at der er den samme klageinstans i offentlighedssager, uanset hvilket forvaltningsområde, sagen hører under.

Til § 17

Bestemmelsens 1. stk. svarer til justitsministerens lovforslag. Reglerne om aktindsigtens form (stk. 3) foreslås ændret, så det principielt bliver borgeren, som vælger mellem gennemsyn på stedet

og udlevering af kopi. Stk. 2 er en nydannelse, som er inspireret af den norske offentlighedslov. Stk. 4 indebærer, at der i loven fastlægges et rimeligt loft for betalingen og sikres parter gratis aktindsigt.

Til §§ 18 og 19

Bestemmelserne i §§ 18 og 19 er identiske med justitsministerens forslag til lov om offentlighed i forvaltningen, §§ 19 og 20.