

Lovforslag nr. L 5. Fremsat den 2. oktober 1985 af justitsministeren

## Forslag

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. Loven gælder endvidere for

- 1) selskaber, institutioner, foreninger m.v., der driver elforsyningsvirksomhed, hvortil der efter lov om elforsyning kræves bevilling,
- 2) selskaber, institutioner, foreninger m.v., der driver naturgasforsyningsvirksomhed, og
- 3) kollektive varmforsyningsanlæg, som er omfattet af varmforsyningsloven og har en kapacitet på mere end 10 MJ/s.

Stk. 3. 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. Det gælder dog kun, 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. Vedkommende minister kan herunder fastsætte nærmere regler om opbevaring m.v. af dokumenter.

§ 2. Loven gælder ikke for sager inden for strafferetsplejen. For sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste gælder kun bestemmelsen i § 6.

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 §§ 7-14 i almindelighed vil medføre, at begæring om aktindsigt kan 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 med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.

Stk. 2. Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-11 og § 14, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke i det omfang de hensyn, der er nævnt i § 13, eller hensynet til

den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod.

*Stk. 3.* Begæring efter stk. 1 og 2 skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

#### § 5. 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, og
- 2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

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

*Stk. 3.* Vedkommende minister kan fastsætte regler om offentlighedens adgang til at blive gjort bekendt med oplysninger i edb-registre m.v., der ikke er omfattet af loven om offentlige myndigheders registre. Der kan herunder fastsættes regler om betaling.

#### *Notatpligt m.v.*

§ 6. I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af 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.* Justitsministeren kan for nærmere angivne områder af forvaltningsvirksomhed fastsætte regler om opbevaring m.v. af meddelelser, der udfærdiges eller modtages ved hjælp af elektronisk databehandling.

*Stk. 3.* Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om notatpligt for nærmere angivne grupper af sager om udøvelse af anden forvaltningsvirksomhed end nævnt i stk. 1.

### 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 mellem forskellige enheder inden for samme myndighed, og
- 3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes.

§ 8. Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelsen i § 7 interne arbejdsdokumenter, som foreligger i endelig form, 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 af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, eller
- 4) dokumenterne indeholder generelle retningslinier for behandlingen af bestemte sagstyper.

§ 9. Den, om hvis helbredsforhold der er udarbejdet en sygehusjournal, har uanset bestemmelsen i § 7 ret til aktindsigt i journalen.

*Stk. 2.* Retten til aktindsigt kan dog begrænses i det omfang, partens interesse i aktindsigt findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private interesser.

#### *Undtagelse af andre dokumenter*

§ 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) Dokumenter, der udarbejdes i forbindelse med behandlingen af forslag til EF-vedtægter, eller som vedrører spørgsmål om

fortolkningen eller opfyldelsen af fællesskabsretlige regler.

- 4) Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.
- 5) Myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.
- 6) Materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.

#### *Meddelelse af faktiske oplysninger*

§ 11. Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1-5, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler.

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

#### *Undtagelse af oplysninger*

§ 12. 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. Omfattes kun en del af et dokument af bestemmelsen i stk. 1, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

§ 13. Retten til aktindsigt kan 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, straffuldbyrde 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 offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed, eller
- 6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

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.

#### *Forholdet til tavshedspligt*

§ 14. Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Det gælder ikke, for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, forvaltningsloven og tjenestemandsløvgivningen.

### Kapitel 4

#### *Behandlingen og afgørelsen af begæringer om aktindsigt*

§ 15. Fremsættes der begæring om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår 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.

§ 16. 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 kopi.

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

*Stk. 3.* Justitsministeren fastsætter regler om betaling for afskrifter og kopier.

## Kapitel 5

### *Ikrafttræden, forholdet til anden*

#### *lovgivning m.v.*

**§ 17.** Loven træder i kraft den 1. januar 1987.

*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 akt-

indsigt 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, og oplysningerne er eller har været af betydning for sagen. Bestemmelsen i § 8, nr. 4, gælder for dokumenter, der anvendes efter lovens ikrafttræden. Bestemmelsen i § 9 gælder for sygehusjournaler oprettet efter lovens ikrafttræden og for tilførsler til eksisterende journaler, der er foretaget efter lovens ikrafttræden.

*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.

**§ 18.** 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

1. Lovforslaget blev første gang fremsat den 15. marts 1984 (lovforslag L 131 i folketingsåret 1983/84 (anden samling) blad nr. 252). Justitsministerens fremsættelse af dette lovforslag er optrykt i Folketingstidende 1983/84, folketingets forhandlinger (anden samling) sp. 2243 ff. Førstebehandlingen af lovforslaget er gengivet i sp. 3315 ff. Lovforslaget blev genfremsat den 3. oktober 1984 (lovforslag L 14 i folketingsåret 1984/85, blad nr. 24). Justitsministerens fremsættelse af dette lovforslag er optrykt i Folketingstidende 1984/85, folketingets forhandlinger, sp. 66 ff. Førstebehandlingen af lovforslaget er gengivet i sp. 315 ff. Forslagene blev ikke færdigbehandlet inden folketingsårets udgang.

I forhold til de tidligere fremsatte lovforslag er der på baggrund af folketingets forhandlinger og retsudvalgets beretning af 1. august 1985 (blad nr. 962) i nærværende forslag foretaget følgende ændringer:

a. I § 1 er der efter stk. 1, som nyt stk. 2, indsat en bestemmelse, hvorefter offentlighedsloven ud over for den offentlige forvaltning endvidere skal gælde for større elforsynings-, naturgasforsynings- og fjernvarmeforsyningsvirksomheder.

Baggrunden for denne ændring er, at der såvel under folketingets behandling af det tidligere lovforslag som under folketingets behandling af et beslutningsforslag om at inddrage visse selskaber under offentlighedsloven (B 53, Folketingstidende 1983/84, anden samling, sp. 5698 ff) viste sig at være interesse for at inddrage de større energiforsyningsvirksomheder umiddelbart under offentlighedsloven.

b. I forbindelse med folketingets behandling af det tidligere lovforslag, blev der i retsudvalget fra flere sider rejst spørgsmål om berettigelsen af en forsøgsordning med postlister. Der blev bl.a. lagt vægt på, at de seneste erfaringer fra Norge og Sverige synes at vise, at pressens interesse i en systematisk gennemgang af indgående post er relativt beskeden, samt på, at en postlisteordning vil bety-

de et ikke ubetydeligt administrativt merarbejde. Det er endvidere af kommunernes landsforening oplyst, at pressen, efter de foreliggende oplysninger, heller ikke i Danmark synes at gøre brug af adgangen til at gennemse den indgående post i de kommuner, hvor der allerede i dag føres postlister. Forslaget i det tidligere lovforslags § 6 om en forsøgsordning med postlister er på den baggrund udeladt i det foreliggende lovforslag.

Under retsudvalgets behandling af det tidligere lovforslag blev der endvidere rejst tvivl om hensigtsmæssigheden og berettigelsen af bestemmelsen om ansøgerlister, som kan tænkes at afholde kvalificerede ansøgere fra at ansøge om ledige stillinger i det offentlige. På den baggrund er bestemmelsen i det tidligere lovforslags § 7 om ansøgerlister udgået i nærværende lovforslag.

Foretages denne ændring med hensyn til ansøgerlister, bør det tillige overvejes, om den særlige adgang til at få oplysninger om medansøgere, som ansøgere til tjenestemandstillinger har efter tjenestemandlovens § 5, skal ændres ved en eventuelt kommende ændring af tjenestemandloven.

c. Efter § 8 i det tidligere lovforslag skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske 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. Efter bestemmelsen i nærværende lovforslags § 6 skal de pågældende oplysninger noteres ned i alle tilfælde, hvor de kan have betydning for sagens afgørelse.

Baggrunden for den foreslåede ændring er, at der under retsudvalgets behandling af lovforslaget blev rejst spørgsmål om, hvorvidt pligten til at gøre notat bør være så snæver, at den alene omfatter faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Det blev i den forbindelse anført, at enhver oplysning om faktiske omstændigheder af betydning for sagens afgørelse, der modtages mundtligt, bør fremgå af sagens akter, da den senere kan vise sig at være af større betydning for sagens afgørelse end først antaget.

d. I § 8 i det foreliggende lovforslag (tidligere § 10) er der som nyt nr. 4 indsat en bestemmelse, som indebærer, at retten til aktindsigt, uanset bestemmelsen i § 7 om interne arbejdsdokumenter, omfatter dokumenter, der indeholder generelle retningslinier for behandlingen af bestemte sagstyper. Grunden til ændringen er, at der under folketingets behandling af det tidligere lovforslag fra flere sider blev fremført ønske om, at der gives adgang til aktindsigt i interne arbejdsdokumenter, som indeholder generelle retningslinier for behandlingen af bestemte grupper af sager – de såkaldte »skuffecirkulærer«.

e. I stedet for § 11 i det tidligere lovforslag er der nu – som § 9 – indsat en ny bestemmelse om adgang til aktindsigt i sygehusjournaler. Baggrunden for denne ændring er, at der under førstebehandlingen af det tidligere lovforslag viste sig at være betydelig interesse for, at der i forbindelse med en ændring af offentlighedsloven gives adgang til aktindsigt i sygehusjournaler. Der henvises herom nærmere til de almindelige bemærkninger nedenfor under pkt. 5. Det var samtidig i retsudvalget den almindelige opfattelse, at bestemmelsen i § 11 i for vidt omfang i forhold til praksis med hensyn til bestemmelsen i den gældende lovs § 5, nr. 3, afskar adgang til aktindsigt i interne arbejdsdokumenter, der har været videregivet til andre myndigheder eller i øvrigt til udenforstående. Bestemmelsen i det tidligere lovforslags § 11 er derfor ikke medtaget i det nu foreliggende lovforslag. Den tidligere praksis på dette område foreslås i stedet videreført. Der henvises til betænkningen om offentlighedslovens revision side 183 ff.

f. Som følge af de foreslåede nye bestemmelser om adgang til aktindsigt i de såkaldte »skuffecirkulærer« og i sygehusjournaler er der i § 17 indsat nogle overgangsbestemmelser, hvorefter bestemmelsen i § 8, nr. 4, om »skuffecirkulærer« kun gælder for dokumenter, der anvendes efter lovens ikrafttræden og bestemmelsen i § 9 om sygehusjournaler kun gælder for sygehusjournaler oprettet efter lovens ikrafttræden og for tilførsler til eksisterende sygehusjournaler, der er foretaget efter lovens ikrafttræden. Baggrunden for disse overgangsregler, der svarer til tidligere overgangsbestemmelser, er, at ældre dokumenter af denne karakter ofte vil være affattet på en måde, som er præget af, at dokumenterne hidtil kun har været beregnet til internt brug. Der vil således ofte være tale om, at der i dokumenterne anvendes en række tekniske betegnelser og forkortelser, lige som der også i øvrigt kan være tale om, at dokumenterne

er affattet ud fra en forudsætning om, at læseren er bekendt med det pågældende område.

Indskrænkningen i adgangen til aktindsigt, foreslås dog begrænset således, at ældre generelle retningslinier for sagsbehandlingen, der anvendes efter lovens ikrafttræden, er undergivet aktindsigt efter de almindelige regler. Det samme gælder for nye tilførsler til eksisterende sygehusjournaler.

2. I 1963 afgav en af statsministeriet nedsat kommission *Betænkning om offentlighed i forvaltningen* (nr. 325/1963). Betænkningen indeholdt såvel et udkast til lov om partsoffentlighed som et udkast til lov om offentlighed i forvaltningen. Et forslag til lov om partsoffentlighed blev gennemført som lov nr. 141 af 13. maj 1964.

Til opfyldelse af revisionsklausulen i partsoffentlighedslovens § 12, stk. 5, fremsatte den daværende regering i efteråret 1969 et 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. Forslagets behandling i folketinget findes i folketingstidende, 1969/70, folketingets forhandlinger sp. 128, 598, 689 og 7237, tillæg A, sp. 577, tillæg B, sp. 2053 og tillæg C, sp. 791. I loven var indsat en revisionsklausul, hvorefter forslag til revision af offentlighedsloven skulle fremsættes for folketinget i folketingsåret 1974/75. Den nævnte revisionsfrist er ved senere love blevet udskudt, senest ved lov nr. 205 af 2. maj 1983, til folketingsåret 1984/85, jfr. herved folketingstidende 1982/83, folketingets forhandlinger sp. 1240, 10123 og 10440, tillæg A, sp. 879, tillæg B, sp. 1259 og tillæg C, sp. 357.

3. Justitsministeriet nedsatte den 27. februar 1973 et udvalg, offentlighedsudvalget, der fik til opgave at overveje eventuelle ændringer af offentlighedslovens bestemmelser om offentlighedens og parters adgang til aktindsigt.

Offentlighedsudvalget afgav i 1978 *Betænkning om offentlighedslovens revision* (nr. 857/1978). Betænkningen indeholder lovudkast med bemærkninger.

Offentlighedsudvalget har i betænkningen bl.a. på grundlag af en omfattende gennemgang af de erfaringer, der er opnået i forbindelse med anvendelsen af den gældende offentlighedslov og de tilsvarende love i de øvrige nordiske lande, overvejet, hvorledes der kan ske en modernisering og videreudvikling af de gældende regler.

Offentlighedsudvalget foreslår foruden en række ændringer, der i det væsentlige er af systematisk

## F.t.l. om offentlighed i forvaltningen

og sproglig karakter, følgende mere væsentlige ændringer i forhold til retstilstanden efter den gældende lov:

a. Anvendelsesområdet for den gældende offentlighedslov er »sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning«. I en dom fra 1975 fastslog højesteret, at offentlighedslovens sagsbegreb ikke omfatter forholdet 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.«

Med udgangspunkt i denne sag har udvalget overvejet, om den gældende lov bør begrænses til kun at gælde sager, hvori der skal træffes en retlig bindende afgørelse (afgørelsessager). Det fremhæves, at det nok må erkendes, at anvendelsen af offentligheds- og partsøffentlighedsprincippet bl.a. som følge af den tradition for en mere uformel og dermed mindre skriftlig sagsbehandlingsform, der er typisk for behandlingen af sager, hvori der ikke skal træffes nogen egentlig retlig 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 har dog ikke fundet, 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 har navnlig lagt vægt på, at de reale grunde, der har ført til gennemførelsen først af loven om partsøffentlighed 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 som udgangspunkt bør omfattes af offentlighedsprincippet. Udvalget foreslår derfor, at loven skal gælde for »al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning«. Udvalget har endvidere overvejet, om der for visse sagstyper inden for faktisk forvaltningsvirksomhed, herunder sygehusjournaler, bør gælde specielle undtagelsesbestemmelser. Der henvises til betænkningen side 16 ff.

b. På grundlag af en gennemgang af den praksis, der har udviklet sig med hensyn til, hvilke myndigheder og institutioner m.v. der falder uden for den gældende lovs anvendelsesområde, har udvalget fundet, at afgrænsningen af lovens anvendelsesområde ud fra en generel vurdering har virket tilfredsstillende. Udvalget har dog fundet, at lovens rækkevidde bør kunne udvides i forhold til visse selskaber og institutioner, der er organiseret

på privatretligt grundlag. Udvalget foreslår derfor, 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 eller som følge af omfanget af offentlig udgiftsdækning.

c. Efter den gældende lov skal en begæring om aktindsigt angive den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. Udvalget finder ikke, at dette krav kan ophæves. Udvalget foreslår imidlertid, at der med henblik på at gennemføre et mere effektivt virkende offentlighedsprincip, der muliggør en systematisk, løbende informationsøgning – særligt for pressen – skabes hjemmel til administrativt at fastsætte regler, hvorefter nærmere angivne forvaltningsmyndigheder daglig skal udfærdige fortegnelser over de dokumenter, der den pågældende dag er indgået til myndigheden (postlister).

Disse lister skal være undergivet offentlighed. Udvalget har i den forbindelse givet udtryk for, at man foreløbig forestiller sig postlisteordningen indført som en forsøgsordning hos nogle få udvalgte statslige myndigheder, der er af særlig interesse for pressen.

d. Efter den gældende offentlighedslov er der ikke adgang til aktindsigt for offentligheden i sager om ansættelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste.

For at imødekomme den kritik, der har været af, at den gældende lov i det hele undtager sager om ansættelse og forfremmelse, foreslår udvalget, at der gives en vis adgang til aktindsigt i disse sager. Den foreslåede ordning indebærer, at offentligheden i almindelighed vil få adgang til at gøre sig bekendt med, hvem der har indgivet ansøgning om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste på grundlag af en fortegnelse over ansøgerne med deres vigtigste objektive data. Der henvises til betænkningen side 107 ff.

e. Efter den gældende lov omfatter adgangen til at få oplysninger ikke en myndigheds interne arbejdsmateriale, såsom referater, koncepter, udkast, forslag og planer samt brevveksling inden for samme myndighed. Om baggrunden for denne indskrænkning i retten til aktindsigt, der også gælder i den svenske og norske offentlighedslovgivning, er det på side 51 i *offentlighedskommissionens betænkning* fra 1963 anført, at tjenestemænd bør have adgang til »... på en formløs måde at foretage deres overvejelser over sagerne og udføre det forberedende arbejde, eventuelt under drøftelse med

kollegaer, 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«.

Offentlighedsudvalget anfører herom side 24, at det må 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 peger på, 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 har fundet det af væsentlig betydning at fastholde den gældende lovs hovedprincip om, at brevveksling mellem forskellige forvaltningsmyndigheder bør være undergivet aktindsigt. Udvalget anfører i betænkningen side 25 f, at det fortsat bør gælde som et almindeligt udgangspunkt, at også 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 erkender udvalget, at en helt konsekvent fastholden af udgangspunktet, der i øvrigt savner sidestykke i den norske og den svenske offentlighedslovgivning, ville føre til urimelige resultater.

Udvalget foreslår i den forbindelse, at interne arbejdsdokumenter bør kunne afgives til udenforstående uden derved at blive undergivet adgangen til aktindsigt i tilfælde, hvor afgivelsen har været påkrævet af hensyn til opfyldelsen af en lovhjemlet udleveringspligt, udøvelsen af offentlig kontrolvirksomhed, herunder ved behandlingen af klagesager, eller afgivelsen har været påkrævet af hensyn til gennemførelsen af et internt præget samarbejde med andre myndigheder m.v., der må anses for rimeligt begrundet i sagens karakter. Der henvises til betænkningens side 213 ff.

f. Med udgangspunkt i en konkret sag om aktindsigt i »bagmandsrapporten«, der er omtalt i Folketingets ombudsmands beretning for 1974 side 328 ff., har udvalget foreslået, at der gives 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. Forslaget indebærer blandt andet, at der principielt kommer til at gælde samme regel om egen acces til personoplysninger, der er registreret i manuelle registre, som den, der efter § 13 i loven om offentlige myndigheders registre gælder for edb-registre.

g. Den gældende lov om offentlighed i forvaltningen indeholder ingen særregler om behandlingen af fremsatte begæring 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.

Udvalget har fremhævet, 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.

Udvalget foreslår derfor, at der 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.

h. Efter den gældende lov begrænses pligten til at meddele aktindsigt af lovgivningens specielle tavshedspligtsforskrifter. Udvalget finder ikke, at sådanne specielle tavshedspligtsbestemmelser i den eksisterende lovgivning i alle tilfælde er udtryk for en individuel vurdering af behovet for at sikre de pågældende typer oplysninger mod videregiveelse til uvedkommende. Behovet for beskyttelse af sagsoplysninger på de pågældende forvaltningsområder bør derfor efter udvalgets opfattelse gøres til genstand for en fornyet overvejelse i relation til adgangen til at give aktindsigt. Udvalget foreslår derfor, at sådanne bestemmelser ikke i sig selv skal kunne begrænse pligten til at give aktindsigt efter loven. Indeholder de pågældende tavshedspligtsbestemmelser begrænsninger i adgangen til at videregive oplysninger, som bør opretholdes på det pågældende forvaltningsområde, bør sådanne bestemmelser efter udvalgets opfattelse gentages som specielle undtagelsesbestemmelser fra offentlighedsloven i administrative forskrifter, der fastsættes med hjemmel i denne lov.

i. Udvalget har endvidere overvejet forskellige spørgsmål i forbindelse med behandlingen af klager over afgørelser om aktindsigt.

Udvalget har herunder overvejet, om der for at sikre en hurtigere og mere rationel og ensartet behandling af sådanne klagesager bør oprettes et særligt ankenævn til endeligt at afgøre aktindsigtsspørgsmål både i forhold til den statslige og den kommunale forvaltning. Udvalget finder ikke, at den hidtidige administration af loven kan begrunde oprettelsen af et særligt ankenævn, men fremhæver i den forbindelse betydningen af, at der sikres nem og hurtig adgang til at få oplysning om principielle afgørelser og udtalelser om lovens fortolkning, og udvalget giver udtryk for det ønskelige i, at der tages skridt til en løbende offentliggørelse af de vigtigste af sådanne afgørelser og udtalelser.

j. Udvalgets udkast til offentlighedslov indeholder i modsætning til den gældende offentlighedslov ikke særlige regler om parters adgang til aktindsigt, idet udvalget har forudsat, at reglerne herom vil blive optaget i en alminelig forvaltningslov.

Bestemmelser om parters aktindsigt er indsat i kapitel 4 i forslaget til forvaltningslov, der er fremsat samtidig med nærværende lovforslag.

4. Justitsministeriet kan i det væsentlige tiltræde de hovedsynspunkter, som offentlighedsudvalget har lagt til grund ved udarbejdelsen af det lovdokument, som indeholdes i betænkningen. Udkastet er derfor med nogle ændringer af overvejende sproglig og lovteknisk karakter lagt til grund for udarbejdelsen af nærværende lovforslag. I bemærkningerne til de enkelte bestemmelser er der nærmere redegjort for de enkelte fravigelser, der er foretaget. Som nævnt ovenfor under pkt. 1 er der dog i det nu foreliggende lovforslag i modsætning til det tidligere lovforslag ikke medtaget bestemmelser om post- og ansøgerlister, ligesom det foreslås, at offentlighedsloven umiddelbart skal gælde for større energiforsyningsvirksomheder.

Den gældende lov er optrykt som bilag 1 til lovforslaget. Som bilag 2 er optaget bestemmelserne i lovforslaget sammenstillet med den gældende lov.

5. Særlig for så vidt angår patient- og klientbehandling, har offentlighedsudvalget ikke fundet, at der var behov for generelt at undtage sager herom fra adgangen til aktindsigt. Udvalget har dog fundet, at de særlige forhold, der gør sig gældende for sygehusjournaler bør medføre, at disse dokumenter

generelt undtages fra de almindelige regler om aktindsigt og ekstraheringspligt, også selv om journalerne har været udvekslet mellem forskellige sygehuse eller været afgivet til udenforstående i patientbehandlingssøjemed.

I forbindelse med folketingets behandling af det tidligere lovforslag har Den Almindelige Danske Lægeforening rettet henvendelse til folketingets retsudvalg. Lægeforeningen har over for retsudvalget navnlig givet udtryk for den opfattelse, at der ud fra et hensyn til borgernes retssikkerhed og til en styrkelse af tillidsforholdet mellem patient og læge bør ske en liberalisering af de gældende regler om patienters journalindsigt. Lægeforeningen finder imidlertid, at de særlige forhold ved sygehusjournaler bør føre til, at en regulering af spørgsmålet om aktindsigt bør ske i særlovgivningen, f.eks. i lov om udøvelse af lægegerningen.

Under 1. behandlingen af det tidligere lovforslag blev der af en række ordførere udtrykt interesse for, at der i offentlighedsloven indsættes en udtrykkelig bestemmelse om adgang til aktindsigt i sygehusjournaler. I retsudvalgets beretning (folketingsåret 1984/85, blad nr. 962) har retsudvalget tilsluttet sig ønsket herom. Det er retsudvalgets opfattelse, at det i videst muligt omfang bør sikres, at aktindsigten gennemføres på en måde, der er så hensynsfuld som muligt over for patienten, ligesom det må sikres, at en læge kan hjælpe patienterne til at forstå indholdet af de normalt vanskeligt tilgængelige akter, der findes i sygehusjournalerne.

På den baggrund har justitsministeriet i det nu foreliggende lovforslags § 9 foreslået indsat en udtrykkelig bestemmelse om adgang til aktindsigt i sygehusjournaler. Lovforslaget vil indebære, at den, om hvis helbredsforhold der er udarbejdet en sygehusjournal, har ret til aktindsigt i journalen uanset bestemmelserne i lovforslagets § 7 om interne arbejdsdokumenter.

Da oplysningerne i en sygehusjournal i enkelte tilfælde kan være af en sådan karakter, at en videregivelse af oplysningerne i form af aktindsigt i sygehusjournalen vil kunne være til alvorlig skade for patienten, er det dog samtidig foreslået, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, den pågældendes interesse i aktindsigt findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv. Også afgørende hensyn til andre private interesser kan begrunde, at oplysninger i sygehusjournalen undtages fra den almindelige adgang til aktindsigt. Det er derfor foreslået, at der også i disse situationer kan ske en begrænsning i adgangen til aktindsigt.

En sygehusjournal vil på grund af dens særlige funktion og udformning, herunder anvendelsen af en række lægefaglige udtryk, kunne være meget vanskelig at forstå, og adgangen til aktindsigt vil derfor kunne rumme en risiko for, at der opstår misforståelser, fejlfortolkninger og fejlbedømmelser, såfremt patienten på egen hånd gør sig bekendt med journalen. For at afbøde dette vil det være naturligt, at der gives patienten mulighed for i fornødent omfang at få hjælp og vejledning ved gennemgang af journalen, eventuelt ved at en læge tilbyder at gennemgå journalen med den pågældende. En vejledning af denne karakter vil delvist være omfattet af den vejlednings- og informationspligt med hensyn til patientens sygdom og behandlingsmuligheder, som allerede i dag følger af lægelovgivningens regler, jfr. sundhedsstyrelsens cirkulære om information og samtykke af 21. oktober 1982. I tilfælde, hvor selve det forhold, at patienten får kendskab til, at der tilbageholdes oplysninger, vil være til skade for den pågældende, kan dette efter de foreslåede regler holdes hemmeligt. Det vil f.eks. i praksis kunne ske ved, at en læge gennemgår journalen med patienten. En sådan gennemgang af journalen kan foretages såvel af vedkommende sygehuslæge som – såfremt sygehuslægen er indforstået hermed – af patientens egen læge. Gennemgangen vil efter omstændighederne kunne suppleres af en delvis adgang til aktindsigt.

Indenrigsministeriet har over for justitsministeriet oplyst, at man vil være indstillet på at udarbejde en vejledning eller et cirkulære om adgang til aktindsigt i sygehusjournaler, eventuelt i forbindelse med en ændring af det oven for nævnte cirkulære.

6. Offentlighedsudvalget peger i betænkningen side 112 ff på, at den stigende brug af tekniske hjælpemidler i forbindelse med administrativ sagsbehandling – herunder navnlig elektronisk databehandling – gør det naturligt at overveje fastsættelsen af særlige regler om adgangen til at blive gjort bekendt med sådanne oplysninger (registeraces) i det omfang, der ikke allerede med særlig hjemmel er fastsat regler herom. Udvalget anfører, at der i lov nr. 294 af 8. juni 1978 om offentlige myndigheders registre er fastsat sådanne særlige regler, for så vidt angår edb-registre, der indeholder personoplysninger.

På baggrund af de særlige vanskeligheder, som de foreslåede generelle regler om aktindsigt vil medføre, hvis de umiddelbart skulle anvendes på sådanne edb-systemer, finder udvalget, at alle edb-registre m.v. bør undtages fra lovens område.

Justitsministeriet kan i princippet tiltræde udvalgets vurdering.

Justitsministeriet finder imidlertid, at det er vigtigt, at den forventede øgede brug af sådanne tekniske hjælpemidler i forbindelse med løsningen af administrative opgaver ikke bør medføre en udhuling af offentlighedsprincippet i den offentlige forvaltning.

Det foreslås derfor, at der i offentlighedsloven indsættes hjemmel til, at der kan fastsættes nærmere regler om offentlighedens adgang til at blive gjort bekendt med oplysninger i edb-registre m.v., der ikke er omfattet af loven om offentlige myndigheders registre. Der henvises til bemærkningerne til forslaget § 5, stk. 3.

Anvendelse af forskellige former for edb-udstyr vil endvidere i stigende omfang gøre det muligt, at offentlige myndigheder vil kunne sende og modtage meddelelser fra andre offentlige myndigheder eller private ved hjælp af databehandlingsudstyr, således at en sådan kommunikation træder i stedet for sædvanlig brevveksling. For at sikre, at offentlighedsloven i nødvendig omfang kan finde anvendelse på sådanne »elektroniske forsendelser«, foreslås det endvidere i lovforslagets § 6, stk. 2, at justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om opbevaring af meddelelser, der udfærdiges eller modtages ved hjælp af elektronisk databehandling. Der kan henvises til bemærkningerne til denne bestemmelse.

7. De foreslåede ændringer af loven om offentlighed i forvaltningen vil bl.a. indebære en vis udvidelse af de forvaltningsområder, der undergives aktindsigt. På baggrund af erfaringerne med omfanget af anvendelsen af de hidtidige regler kan det imidlertid næppe antages, at gennemførelsen af lovforslaget vil medføre økonomiske konsekvenser af betydning for den offentlige forvaltning. Bestemmelsen i § 9 om aktindsigt i sygehusjournaler vil dog kunne medføre et vist begrænset merarbejde for sygehuspersonalet navnlig i forbindelse med den vejledning, der forudsættes givet i forbindelse med gennemførelsen af aktindsigten. Erfaringerne fra Norge og Sverige viser imidlertid at omfanget af anmodninger om aktindsigt må antages at blive beskedent, ligesom sygehuslægerne allerede i dag efter reglerne i lægelovgivningen er forpligtet til i et vist omfang af egen drift at informere patienten om dennes sygdom, herunder om undersøgelser og behandlinger.

8. Offentlighedsudvalgets lovudkast i betænkningen om offentlighedslovens revision har været

har været forelagt samtlige ministerier, rigsrevisoren, Danmarks Statistik, Foreningen af politimestre i Danmark, politidirektøren, rigspolitichefen, rigsadvokaten, direktoratet for kriminalforsorgen, Advokatrådet, Landsorganisationen i Danmark, Forbrugerrådet, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen i Danmark, Københavns kommune, Frederiksberg kommune, Hovedstadsrådet, Fællesrådet for danske tjenestemand- og funktionærorganisationer, Akademikernes Centralorganisation, Den Almindelige Danske Lægeforening, Retslægerådet, Statstjenestemændenes Centralorganisation I, Statstjenestemændenes Centralorganisation II, Danmarks Lærerforening, Dansk Journalistforbund og Danske Dagblades Forening.

### *Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

#### *Til kapitel 1*

I kapitel 1 foretages den nærmere afgrænsning af lovens anvendelsesområde. I § 1, stk. 1 og 2, og § 2 angives, hvilke myndigheder m.v. og hvilken virksomhed, der udøves af disse myndigheder m.v., der omfattes af loven.

Bestemmelsen i § 1, stk. 3, indeholder hjemmel til at inddrage nærmere angivne selskaber og institutioner m.v. under lovens anvendelsesområde. Bestemmelsen i § 3 indeholder hjemmel til at undtage nærmere angivne myndigheder og sagsområder fra lovens anvendelsesområde.

Bestemmelserne svarer i det væsentlige til kapitel 1 i betænkningens lovudkast.

#### *Til § 1*

Efter *stk. 1* omfatter loven som udgangspunkt hele den *offentlige forvaltning*. Denne afgrænsning svarer til, hvad der er fastsat i den gældende lov, og hvad der som udgangspunkt er fastsat som anvendelsesområde for loven om offentlige myndigheders registre.

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. Som eksempler herpå kan nævnes statsrevisionen (derimod ikke rigsrevisionen, der er omfattet af loven) og folketingets ombudsmand. Loven gælder heller ikke for udenlandske myndigheder og internationale organisationer. Udenfor falder endvidere som hovedregel også institutioner, foreninger og selskaber, der er organiseret på privatretligt retsgrundlag. Det gælder, uanset om den virksomhed, der udøves, ganske kan sidestilles

med den, der sædvanligvis udøves af forvaltningsmyndigheder.

Ved fastlæggelsen af, hvilke myndigheder og institutioner der skal henregnes til »den offentlige forvaltning«, skal der lægges vægt på en bedømmelse af institutionernes organisatoriske placering, og kun i tilfælde, hvor denne kan give anledning til tvivl, tillige på, hvilke funktioner institutionen udøver. Således kan institutioner, der er oprettet på privatretligt grundlag, som f.eks. selvejende institutioner og foreninger, kun henregnes til »den offentlige forvaltning« og dermed være omfattet umiddelbart af loven, såfremt de udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og derved er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol. Institutioner, der er organiseret i selskabsform, f.eks. aktieselskaber og interessentskaber, falder uden for loven, medmindre de indtages i medfør af forslagets § 1, stk. 2 eller 3.

Koncessionerede selskaber og selskaber, hvori det offentlige er aktionær eller interessent eller lignende, vil således ikke, uanset arten af den virksomhed de udøver, være omfattet af lovens bestemmelser, jfr. dog nedenfor om bestemmelserne i § 1, stk. 2 og 3.

Det har navnlig på baggrund af forarbejderne til den gældende lov givet anledning til tvivl, hvorvidt kommunale fællesskaber, der betegner sig interessentskaber, andelsselskaber og lignende privatretlige betegnelser, kan anses for omfattet af begrebet »den offentlige forvaltning«. Det antages, at den kommunale styrelseslov finder anvendelse på sådanne fællesskaber, og det samme gælder andre forvaltningsretlige regler, som f.eks. reglerne om tavshedspligt. På den baggrund og som følge af, at disse fællesskaber løser kommunale opgaver på de deltagende kommuners vegne, må også sådanne fællesskaber anses for en del af den offentlige forvaltning og dermed umiddelbart være omfattet af loven. Kommunale fællesskaber, som skal godkendes efter § 60 i den kommunale styrelseslov, vil således umiddelbart være omfattet af loven.

Efter bistandsloven kan kommuner og amtskommuner opfylde deres forpligtelser med hensyn til forskellige former for institutionspladser ved bl.a. selv at oprette og drive sådanne institutioner eller ved at indgå overenskomst herom med private selvejende institutioner. Som følge heraf findes der i dag et stort antal selvejende institutioner, der udfører opgaver efter bistandsloven. Denne virksomhed er reguleret af socialministeriets til dels vejledende regler og regler, der på forskellige områder fastsættes af de kommunale sociale myndig-

heder. De selvejende institutioners vedtægter er normalt godkendt af de pågældende kommuner, der i henhold til de indgåede overenskomster normalt har en betydelig indflydelse på institutionernes drift. Amtsråd og kommunalbestyrelser fører endvidere tilsyn med de pågældende institutioner. Justitsministeriet har i nogle tilfælde fået forelagt spørgsmålet om, hvorvidt institutioner, der har indgået overenskomst i overensstemmelse med de standardoverenskomster, som socialministeriet har udarbejdet, er omfattet af loven. Ud fra en samlet vurdering, og på grundlag af de principper, der er anført ovenfor, om hvornår selvejende institutioner er en del af den offentlige forvaltning, har justitsministeriet i de pågældende tilfælde fundet, at institutionerne var undergivet en så intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol, at de måtte henregnes til den offentlige forvaltning.

Med hensyn til den nærmere afgrænsning af, hvilke myndigheder, institutioner m.v. der må henregnes til den offentlige forvaltning, henvises i øvrigt til beskrivelsen af gældende ret i betænkningen side 86 ff.

Det følger endvidere af bestemmelsen i stk. 1, at loven gælder for *al virksomhed*, der udøves af den offentlige forvaltning. Om baggrunden for denne formulering af anvendelsesområdet henvises til pkt. 3 a i de almindelige bemærkninger. Loven omfatter således som udgangspunkt ikke alene sager om udstedelse af generelle eller konkrete retsakter (afgørelsessager), men enhver form for virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning (faktisk forvaltningsvirksomhed). Under den »faktiske forvaltningsvirksomhed« hører således f.eks. store dele af den offentlige sociale og sundhedsmæssige sektor, undervisningssektoren, transportsektoren, registervirksomhed, udarbejdelse af statistik og forskningsundersøgelser, radio- og TV-spredning m.v.

Det følger af bestemmelsen i lovforslagets § 4, at aktindsigten alene omfatter dokumenter m.v., der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i *administrativ sagsbehandling*. Udenfor falder således som udgangspunkt andet »papirmateriale« som f.eks. undervisningsmateriale, brochurer, kort o.lign., selv om det produceres eller anvendes af offentlige myndigheder under udøvelsen af den faktiske forvaltningsvirksomhed.

Efter det tidligere fremsatte lovforslag ville privatretligt organiserede selskaber, der driver el-, gas- eller varmforsyningsvirksomhed, ikke umiddelbart være omfattet af loven, og der ville normalt heller ikke ved bekendtgørelse kunne træffes

bestemmelse om, at de skulle være omfattet af loven.

Under folketingets behandling af lovforslaget i folketingssamlingen 1984/85 viste der sig imidlertid at være almindelig interesse for umiddelbart at inddrage de større virksomheder inden for de nævnte områder under offentlighedsloven.

I det foreliggende lovforslag er der derfor – som *stk. 2* – medtaget en bestemmelse, hvorefter loven ud over for den offentlige forvaltning endvidere umiddelbart skal gælde for større elforsynings-, naturgasforsynings- og fjernvarmforsyningsvirksomheder.

Efter bestemmelsen i *stk. 2, nr. 1*, er de større elforsyningsvirksomheder, som efter elforsyningsloven skal have bevilling, umiddelbart omfattet af offentlighedsloven. Elforsyningsvirksomheder, som alene distribuerer elektricitet skal ikke have bevilling efter elforsyningsloven og vil således heller ikke være omfattet af offentlighedsloven. Den 1. marts 1984 var der udstedt bevilling efter elforsyningsloven til følgende elforsyningsvirksomheder:

Elsam I/S,  
Elkraft AmbA,  
I/S Nordkraft,  
I/S Nordjyllands Elektricitetsforsyning (Nefo),  
I/S Midkraft,  
I/S Den Sydøstjyske Fællescentral,  
Skærbæk-værket,  
I/S Fynsværket,  
Elektricitetværket Isefjordsværket I/S,  
I/S Vestkraft,  
Københavns Belysningsvæsen,  
Sydøstsjællands Elektricitetsaktieselskab (Seas),  
Andelsselskabet Østkraft,  
Randers Kommunale Værker,  
Sønderjyllands Højspændingsværk AmbA og  
Kraftværk EV3 I/S.

Naturgas distribueres i dag efter en eneretsbevilling i henhold til lov om naturgasforsyning af Dansk Naturgas A/S, der fordeler gassen via 5 regionale gasselskaber, som er kommunale fællesskaber. Disse kommunale driftsfællesskaber er allerede omfattet af § 1, stk. 1, i lovforslaget. Bestemmelsen i *stk. 2, nr. 2*, har derfor i dag alene betydning for Dansk Naturgas A/S. Efter lov om naturgasforsyning er der imidlertid åbnet mulighed for, at de fem regionale naturgasselskaber kan videredistribuerer naturgassen gennem mindre lokale selskaber. Såfremt disse lokale selskaber er kommunalt ejede, vil de umiddelbart være omfattet af offentlighedsloven efter § 1, stk. 1. Såfremt der måtte blive etableret lokale naturgasselskaber på

privatretligt grundlag, vil disse blive omfattet af offentlighedsloven efter bestemmelsen i stk. 2, nr. 2.

Blokvarmecentraler med en kapacitet på mere end 1 MJ/s (megajoule pr. sekund) og alle former for fjernvarmeforsyningsanlæg er i dag omfattet af varmeforsyningsloven. En kapacitet på 1 MJ/s svarer til den kapacitet, der er påkrævet for at forsyne ca. 100 husstande. Da mindre kollektive varmeforsyningsanlæg ikke kan antages at have det fornødne administrative apparat til at imødekomme de krav, som en almindelig offentlighedsordning vil indebære, er det i *stk. 2, nr. 3*, foreslået, at kun kollektive varmeforsyningsanlæg med en kapacitet på mere end 10 MJ/s umiddelbart er omfattet af loven. Dette svarer til, at loven omfatter anlæg med en kapacitet, der er tilstrækkelig til at forsyne ca. 1.000 husstande eller flere.

Klage over afslag på en begæring om aktindsigt kan for hovedparten af de i *stk. 2* nævnte selskabs, institutioners og foreningers vedkommende ikke indbringes for en overordnet instans eller for en administrativ myndighed, hvorfor spørgsmål om aktindsigt i disse tilfælde i almindelighed må indbringes for domstolene.

Institutioner, der er oprettet på privatretligt grundlag, som f.eks. selvejende institutioner, foreninger o.lign., vil som anført i bemærkningerne til § 1, *stk. 1*, kun kunne henregnes til »den offentlige forvaltning« og dermed umiddelbart være omfattet af loven, hvis de udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og i sammenhæng hermed er undergivet intensiv regulering, tilsyn og kontrol. I betænkningen side 92 f anføres det, at denne afgrænsning i almindelighed synes rimelig, men udvalget finder, at der i visse tilfælde kan være behov for i videre omfang at lade private institutioners forvaltningsvirksomhed være undergivet offentlighed. Der peges i den forbindelse på 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 og virksomheder, eller hvor udgifterne til en institutions drift i det væsentlige dækkes af offentlige midler.

Offentlighedsudvalget finder det ikke muligt generelt at lade loven gælde for sådanne institutioner, men peger på, at afgrænsningen bør ske ved en konkret bedømmelse af den enkelte institution eller typer af institutioner.

Efter bestemmelsen i *stk. 3* kan vedkommende minister bestemme, at loven skal gælde for nærme-

re angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v. i tilfælde, hvor dette ikke umiddelbart følger af *stk. 1* eller *2*. Efter bestemmelsen kan dette ske, i det omfang det pågældende selskab m.v. ved lov eller i henhold til lov har fået beføjelse til at træffe afgørelser på statens eller en kommunes vegne, eller såfremt udgifterne ved selskabets virksomhed overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler. Beføjelsen efter *stk. 3* gælder over for privatretligt organiserede enheder uanset organisationsformen, jfr. udtrykket »selskaber, institutioner, foreninger m.v.«. Det er 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. Overførelsen af midler vil normalt bestå i direkte tilskud, men bestemmelsen omfatter også tilfælde, hvor en institutions udgifter dækkes i form af medlemsbidrag og lignende eller af egentlige betalinger fra offentlige myndigheder for modydelser. Det er ikke fundet muligt at lade nogen bestemt procentsats af de offentlige midler i forhold til de samlede udgifter være afgørende. 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, i alt fald ikke under 60–70 pct. heraf. Bestemmelsen vedrører alene betaling af driften og kan derfor ikke bringes til anvendelse som følge af f.eks. størrelsen af det offentliges aktiebesiddelse i et selskab.

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 2. pkt.* 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 virk-

somheder. Sådant 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. 3 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, eventuelt 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.

Det foreslås i 3. pkt., at der kan fastsættes regler, der sikrer, at reglerne om aktindsigt rent faktisk kan gennemføres over for den pågældende institution m.v. Det kan f.eks. være nærmere regler om journalssystem og opbevaring af dokumenter.

Klage over afslag på en begæring om aktindsigt kan for hovedparten af de i stk. 3 nævnte selskabs, institutioners og foreningers vedkommende som anført oven for i bemærkningerne til stk. 2 ikke indbringes for en overordnet instans, hvorfor spørgsmål om aktindsigt må indbringes for domstolene.

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.

Bestemmelsen i stk. 1, der undtager sager inden for strafferetsplejen og 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 denne undtagelse fra offentlighedsprincippet henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningen side 95 ff. Da der efter reglerne i § 10 i forslaget til forvaltningslov er en vis mulighed for at få adgang til aktindsigt i sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, er det i nærværende lovforslag præciseret, at bestemmelsen i § 6 om notatpligt dog gælder for denne type sager.

Bestemmelsen i stk. 2, der hjemler en tidsbegrænset undtagelse fra adgangen til aktindsigt, svarer i princippet til den gældende lovs § 6, stk. 2. I bestemmelsen er det præciseret, at dokumenter i

sager om lovgivning kun undergives aktindsigt, såfremt lovforslag faktisk fremsættes for folketinget. Med hensyn til den nærmere rækkevidde af bestemmelsen i øvrigt kan henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningen side 100.

### Til § 3

Bestemmelsen indeholder en bemyndigelse for vedkommende minister til ved bekendtgørelse af fravige lovens almindelige regler, når nærmere angivne betingelser er opfyldt. Bestemmelsen er en videreførelse af den gældende lovs § 2, stk. 4, og § 9.

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 giver dog udtrykkelig adgang til efter omstændighederne at undtage bestemte forvaltningsmyndigheder fra offentlighedsloven, men det antages, at der også efter gældende lov kan undtages hele organer fra loven, uanset at § 2, stk. 4, ifølge ordlyden kun tager sigte på »sagsområder eller arter af dokumenter«, jfr. betænkningen side 267. Forslaget indeholder således ingen realitetsændring i forhold til gældende ret.

Om adgangen til at tidsbegrænse sådanne generelle undtagelsesbestemmelser henvises til bemærkningerne til stk. 2.

Mens bestemmelsen i den gældende lovs § 2, stk. 4, udelukkende henviser til § 2, stk. 1 og 2, (svarende til lovforslagets §§ 12 og 13), går lovforslaget i overensstemmelse med offentlighedsudvalgets lovudkast noget videre ved at henviser til alle bestemmelser i forslaget, der hjemler undtagelser fra retten til aktindsigt. Denne udvidelse må ses på baggrund af udformningen af de nye bestemmelser i §§ 7–9 om undtagelse for en myndigheds interne arbejdsmateriale.

Bestemmelsen kan navnlig tænkes anvendt i visse tilfælde, hvor det offentlige udøver forretningsvirksomhed eller samvirker med private om udøvelse af forretningsvirksomhed.

Bestemmelsen i den gældende lov er hidtil kun anvendt i nogle få tilfælde. Offentlighedsudvalget antager i betænkningen side 40, at dette navnlig må skyldes den beskedne brug, der hidtil synes at være gjort af loven.

For at sikre en vis ensartethed med hensyn til, i hvilke tilfælde områder undtages fra loven, er det i bestemmelsen angivet, at vedkommende minister,

førend afgørelse træffes, skal drøfte spørgsmålet med justitsministeren.

Bestemmelsen i *stk. 2*, der i princippet svarer til den gældende lovs § 9, giver vedkommende minister adgang til efter et vist åremål at inddrage sager omfattet af lovens undtagelsesregler under offentlighedsprincippet.

Bestemmelsen er af systematiske grunde placeret i lovens første kapitel i tilknytning til lovforslagets § 3, stk. 1, hvorved det markeres, at det i forbindelse med udstedelse af undtagelsesbekendtgørelser efter *stk. 1* ofte vil være nærliggende at overveje en tidsmæssig begrænsning heraf.

Forslaget til offentlighedslov tager i lighed med den gældende lov kun stilling til, i hvilket omfang myndighederne er *forpligtet* til at imødekomme begæringer om aktindsigt. Lovforslagets regler afskærer således ikke myndighederne fra efter eget skøn at videregive oplysninger i videre omfang, herunder på anden måde eller i en anden form, end loven forpligter til, såkaldt »meroffentlighed«. Det er 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 lovens undtagelsesbestemmelser, men mere frit overvejer, om hemmeligholdelse overhovedet er påkrævet i det konkrete tilfælde, f.eks. på grund af tavshedspligtsbestemmelser, eller fordi offentlige eller private interesser i øvrigt taler for hemmeligholdelse. Formuleringen af den gældende lovs § 9 kan imidlertid efterlade det indtryk, at adgangen til »meroffentlighed« alene beror på vedkommende ministers bestemmelse. Den ændrede formulering af bestemmelsen i lovforslagets § 3, stk. 2, har til formål klarere at angive, 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 lovforslagets § 17, stk. 3, dvs. dokumenter fra tiden før den 1. januar 1971.

Bekendtgørelser efter § 3, stk. 2, vil 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 supplere de almindelige regler om tilgængeligheden af offentlige myndigheders arkivalier.

#### Til kapitel 2

Dette kapitel indeholder lovens hovedregel om dokumentoffentlighed og angiver, hvilke dokumenter retten til aktindsigt omfatter. Bestemmelserne svarer med enkelte sproglige og systematiske ændringer til kapitel 2 i betænkningssudkastet.

#### Til § 4

Bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt.*, svarer i princippet til den gældende lovs § 1, stk. 1. Som følge af den ændrede formulering vedrørende lovens anvendelsesområde, jfr. lovforslagets § 1, stk. 1, hvorefter loven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, er *stk. 1, 1. pkt.*, sprogligt ændret fra at omfatte: »dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning«, til: »dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagbehandling i forbindelse med dens virksomhed«. Det er præciseret i lovteksten, at adgangen til aktindsigt som hidtil kun omfatter dokumenter, der undergives eller har været undergivet en administrativ sagsbehandling.

Udenfor falder således dokumenter, der blot modtages til *opbevaring* (f.eks. i rigsarkiv), eller alene undergives *rent teknisk* eller lignende bearbejdning (stempling, legalisering o.lign.). Tilsvarende gælder dokumenter, der er sendt til en myndighed ved en åbenbar *fejltagelse*, når disse ikke indgår som element i myndighedens afgørelsesgrundlag.

Udenfor falder endvidere andet »papirmateriale« som f.eks. undervisningsmateriale, kort, bøger, brochurer, selv om det produceres eller anvendes af offentlige myndigheder. Indgår et sådant materiale derimod f.eks. i en klagesag over den pågældende myndighed, vil det normalt på dette grundlag blive omfattet af retten til aktindsigt i den pågældende klagesag.

Om dokumentbegrebets nærmere afgrænsning henvises til bemærkningerne til §§ 5 og 6 samt til udvalgets overvejelser side 160 ff i betænkningen.

Adgangen til aktindsigt tilkommer efter loven *enhver*. Det er uden betydning, om den, der fremsætter begæringen, er dansk statsborger, eller om den pågældende har bopæl her i landet. Det er ligeledes uden betydning, om det er en fysisk eller juridisk person, der anmoder om aktindsigt.

Reglerne i den gældende offentlighedslov afskærer ikke myndighederne fra efter eget skøn at give oplysninger i videre omfang, herunder på anden måde eller i en anden form, end loven forpligter til. Da spørgsmålet i praksis synes af have givet enkelte myndigheder anledning til tvivl, foreslås det, at princippet om »meroffentlighed« udtrykkeligt anføres i loven. Adgangen til at give sådanne oplysninger begrænses dog af reglerne om tavshedspligt m.v.

Bestemmelsen i *stk. 2* er ny i forhold til den gældende lov og svarer med enkelte sproglige ændringer til § 11, *stk. 4*, i betækningsudkastet. Efter bestemmelsen har den, hvis personlige forhold er omtalt i en sag, uden at den pågældende har stilling som part i sagen, en ret til videregående adgang til aktindsigt (egenaccess) med hensyn til sådanne oplysninger, end der normalt gælder. Ved anvendelsen af ordet »personlige« er det tilsigtet at give udtryk for, at der skal være adgang til at få aktindsigt med hensyn til alle oplysninger, der direkte vedrører den pågældende.

En lignende almindelig bestemmelse om egenaccess med hensyn til personoplysninger er indeholdt i § 13, *stk. 1*, i lov om offentlige myndigheders registre. Denne regel vedrører imidlertid kun oplysninger, der findes i edb-registre, men ikke oplysninger, der ellers forefindes hos offentlige myndigheder. Retten til egenaccess efter registerloven er begrænset i det omfang, afgørende hensyn til offentlige eller private interesser taler herfor.

Bestemmelsen i *stk. 2* om egenaccess vil bl.a. sikre, at der principielt gælder samme regler for manuelt betjente registre som for edb-registre. Bestemmelsen supplerer de regler om partsoffentlighed, der foreslås i forvaltningslovforslagets kapitel 4. Som følge af bestemmelsen i *stk. 2*, har personer, der ikke kan anses som egentlige parter i en sag, eller hvor der er tvivl herom, ret til at blive gjort bekendt med oplysninger, der vedrører dem. Retten til egenaccess er dog begrænset af de undtagelser, der er nævnt i lovens §§ 7-11 og § 14, og i det omfang de hensyn, der er nævnt i § 13, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod.

Bestemmelsen i *stk. 3* svarer til den gældende lovs § 1, *stk. 2*. Det er præciseret, at en begæring om aktindsigt skal indeholde en angivelse enten af

den sag eller af de dokumenter, den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

Bestemmelsen medfører, at den, der ønsker aktindsigt, må have kendskab til sagens eller dokumentets eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed. Dette betyder imidlertid ikke, at myndigheden er berettiget til at afslå en begæring om aktindsigt alene under henvisning til en manglende angivelse af sagstilhørsforholdet, hvis myndigheden er i stand til på andet grundlag at identificere den sag eller det eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i. Der henvises til beskrivelsen af bestemmelsens anvendelse i praksis i betækningsgen side 118 ff og offentlighedsudvalgets overvejelser på side 129 ff.

Kravet om angivelse af sagen eller dokumenter i denne betyder bl.a., at der ikke kan forlanges 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.

Bestemmelsen giver heller ikke adgang til at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode.

#### Til § 5

Bestemmelsen indeholder en nærmere beskrivelse af, hvad aktindsigten omfatter.

Bestemmelserne i *stk. 1* er i det væsentlige enslydende med den gældende lovs § 3.

Dokumentbegrebet i offentlighedsloven er i praksis blevet fortolket vidt. Det omfatter således foruden egentlige skriftstykker også andre aktstykker (f.eks. tegninger, kort og fotografier) samt som udgangspunkt andet materiale, der fungerer som surrogat for skrift- og aktstykker, når de indgår i grundlaget for en sags behandling og opbevares sammen med sagens akter. Således kan også lyd-bånd, film og videooptagelser og lignende være omfattet af begrebet.

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 er at forhindre en begrænsning af lovens anvendelsesområde som følge af den tekniske udvikling. Materiale, der ikke i sig selv har karakter af skrift- eller aktstykker, er derfor kun omfattet af loven i det omfang, det indgår i grundlaget for en sags afgørelse og opbevares sammen med

sagens akter. 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 bøger, film, radio- og TV-programmer osv. – er materialet ikke omfattet af offentlighedsloven.

Der henvises endvidere til betænkningen side 138 ff og udvalgets overvejelser side 157 ff.

Efter bestemmelsen i *stk. 1, nr. 1*, omfatter retten til aktindsigt alle dokumenter, der vedrører sagen.

Omfattet er bl.a. dokumenter i sager fra en anden myndigheds sager, der er udlånt til brug ved sagens afgørelse. Er dokumentet efterfølgende udsendt af sagen, er myndigheden forpligtet til at sørge for, at også sådanne dokumenter stilles til rådighed.

Skrivelser og dokumenter, der er sendt til myndigheden ved en fejltagelse, og som derfor returneres, indgår ikke i en sag.

Tilbagekalder en privatperson f.eks. en ansøgning og anmoder om, at ansøgningen og eventuelt medsendte bilag returneres, må dette normalt kunne imødekommes, medmindre sagens karakter eller indholdet af dokumenterne gør, at myndigheden har behov for at være i besiddelse af de pågældende oplysninger.

Retten til aktindsigt i et manuelt register omfatter adgang til at se den del af registret, f.eks. det kartotekskort, som den pågældende efter lovforslagets § 4, stk. 3, har fremsat begæring om. Retten omfatter ikke en adgang til at gennemse eller få udskrift af hele registret.

Retten til aktindsigt gælder, uanset på hvilken måde myndigheden opbevarer dokumenterne. Opbevares den pågældende skrivelse ikke i papirform, men f.eks. alene på mikrofilm eller på et edb-datalager, må myndigheden gøre skrivelsen teknisk tilgængelig for den, der har begæret aktindsigten, f.eks. i form af en udskrift eller ved at den pågældende får adgang til et skærm billede i forbindelse med aktindsigt på stedet.

Det er i den forbindelse uden betydning, at meddelelsen aldrig har foreligget som et dokument i sædvanlig forstand, men alene er blevet udfærdiget og modtaget på et elektronisk dataanlæg, når blot meddelelsen rent faktisk opbevares på en måde, så myndigheden har rådighed over den. Er det datalager, hvori skrivelser opbevares, omfattet af loven om offentlige myndigheders registre, vil denne lov ikke være til hinder for, at oplysningerne

videregives, når det er nødvendigt med henblik på at opfylde pligten til at give aktindsigt.

Bestemmelsen i *stk. 1, nr. 2*, giver som hidtil adgang til aktindsigt i indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter. Reglen er begrundet i ønsket om at sikre såvel offentligheden som en sags parter kontrolmulighed med hensyn til aktindsigtens gennemførelse. Sådanne journalregistre m.v. betjenes i de fleste tilfælde stadig manuelt. Den tekniske udvikling har imidlertid medført, at journalindførelser m.v. kan ske ved hjælp af elektronisk databehandling. Adgangen til aktindsigt på dette område er derfor opretholdt for edb-styrede journaliseringssystemer uanset den almindelige undtagelsesbestemmelse i *stk. 2*. Der henvises til bemærkningerne nedenfor vedrørende denne bestemmelse.

Bestemmelsen om, at indførelsen i journaler m.v. skal vedrøre en bestemt sag, indebærer, at begæringer om at få generelle udskrifter af en myndigheds journal m.v. kan afslås med hjemmel i denne bestemmelse, sammenholdt herved bemærkningerne til § 4, stk. 3.

Efter *stk. 2* omfatter retten til aktindsigt ikke indførelser i registre m.v., hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, jfr. dog ovenfor under *stk. 1, nr. 2*. Bestemmelsen er ny og skal ses i sammenhæng med gennemførelsen af lov nr. 294 af 8. juni 1978 om offentlige myndigheders registre. Denne lov omfatter alle edb-registre, der føres for den offentlige forvaltning, og som indeholder personoplysninger. Registerloven indeholder såvel regler om de registrerede personers adgang til at få oplysninger om sig selv som regler om adgangen til at videregive de registrerede oplysninger til private.

I det omfang, en udskrift fra et sådant register indgår i en sag i forvaltningen eller på anden måde underkastes administrativ sagsbehandling, er udskriften omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt. Udskrifter, der uddrages alene med henblik på at kontrollere, om de registrerede oplysninger er korrekt inddaterede (fejlsøgning), kan ikke karakteriseres som oprettet som led i administrativ sagsbehandling.

Hvis oplysninger i et edb-register anvendes i en sag og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, er myndigheden forpligtet til at gøre notat om indholdet på en sådan måde, at oplysningerne kan genfindes, jfr. lovforslagets § 6 og bemærkningerne hertil.

Inddateringen af oplysninger i et edb-register vil ofte ske på grundlag af materiale, der samtidig

har en anden administrativ funktion, f.eks. tjener som ansøgningskema. Materiale af denne karakter er underkastet administrativ sagsbehandling og vil derfor være omfattet af offentlighedslovens regler. Materiale, der alene er udarbejdet med henblik på, at oplysninger kan inddateres i registret, og som i øvrigt ikke underkastes nogen administrativ sagsbehandling, som f.eks. hulkort, må anses for en del af edb-registersystemet og er dermed ikke omfattet af offentlighedslovens regler. Det gælder, selv om materialet opbevares af myndigheden f.eks. til brug ved senere kontrol af registrerede oplysninger.

Det følger af formuleringen af stk. 2, at undtagelsesbestemmelsen kun gælder oplysninger i registret, hvorimod sager om oprettelse af registre, indkøb eller udarbejdelse af programmer m.v. vil være omfattet af de almindelige regler i offentlighedsloven.

Retten til aktindsigt omfatter efter stk. 1, nr. 2, journalindførelser m.v. De hensyn, der ligger til grund herfor, er uafhængige af på hvilken måde journalen føres. Offentlighedslovens regler omfatter derfor også journaler m.v., der føres ved hjælp af elektronisk databehandling, jfr. sidste pkt. i stk. 2. I det omfang sådanne registre indeholder personoplysninger, vil de tillige være omfattet af registerloven.

Bestemmelsen i *stk. 3* er ny. Som anført i pkt. 6 i de almindelige bemærkninger må det sikres, at den øgede anvendelse af elektronisk databehandling i forbindelse med løsning af administrative opgaver ikke medfører en udhuling af offentlighedsprincippet. Det er ikke muligt i en lov at fastsætte generelle regler om gennemførelse af aktindsigt i sådanne registersystemer, der må forventes at omfatte mange forskellige typer af oplysninger og blive anvendt til meget forskellige formål. Det foreslås derfor, at vedkommende minister kan fastsætte nærmere regler om offentlighedens adgang til at få oplysninger fra sådanne edb-baser. Vedkommende minister får endvidere hjemmel til at fastsætte betaling for denne brug.

#### Til § 6

Bestemmelsen indeholder regler om pligt for myndighederne til at gøre notat om oplysninger af betydning for sagens afgørelse (notatpligt).

Offentlighedsudvalget foreslår i betænkningen side 166, at notatpligten udvides til at gælde for samtlige sagstyper, der omfattes af loven, dog således at der indføres hjemmel til administrativt at undtage nærmere angivne grupper af sager om

faktisk forvaltningsvirksomhed. Udvalget anfører som begrundelse herfor, 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 afgrænsning af pligten til de egentlige afgørelsessager vil kunne vise sig at være for restriktiv.

Udvalgets forslag ville indebære, at det var nødvendigt i en række bekendtgørelser at foretage en udtømmende opregning af de former for faktisk forvaltningsvirksomhed, der skulle undtages fra notatpligten.

Efter justitsministeriets opfattelse gør de hensyn, der begrunder en notatpligt i afgørelsessager, navnlig hensynet til parten eller parternes mulighed for kontradiktion, sig typisk ikke gældende inden for den faktiske forvaltningsvirksomhed.

En pligt til at notere faktiske oplysninger bør normalt ikke i første række fastsættes alene med henblik på adgangen til aktindsigt på et bestemt faktisk forvaltningsområde. Det bør først og fremmest være hensynet til at løse den pågældende forvaltningsopgave bedst muligt, der afgør, i hvilket omfang oplysninger skal noteres med henblik på administrativ sagsbehandling. Hertil kommer, at beskrivelsen i offentlighedsudvalgets lovudkast af, hvilke oplysninger pligten omfatter, næppe i alle tilfælde er egnet til at vejlede om, hvordan pligten skal opfyldes. Endelig vil en udtømmende opregning af hvilke former for faktisk forvaltningsvirksomhed – herunder fremtidige former for virksomhed – der ikke skulle være omfattet af den generelle notatpligt som foreslået af offentlighedsudvalget, næppe være mulig at foretage med nogen rimelig sikkerhed i en bekendtgørelse.

Justitsministeriet foreslår derfor, at notatpligten som udgangspunkt kun skal gælde for afgørelsessager.

Der kan dog som fremhævet af offentlighedsudvalget tænkes at være faktisk forvaltningsvirksomhed, hvor notatpligt af hensyn til offentlighedens aktindsigt kan være velbegrundet. Det er derfor i *stk. 3* bestemt, at vedkommende minister efter konkret vurdering af det enkelte sagsområde kan træffe beslutning om, at notatpligten også skal gælde dette område. I de administrative forskrifter kan indholdet af notatpligten afpasses efter det pågældende forvaltningsområde.

Reglerne om notatpligten skal ses i sammenhæng med forslaget § 11 om »ekstraheringspligt«, der som udgangspunkt gælder for al forvaltningsvirksomhed. Denne bestemmelse indebærer, at oplysninger, som nedskrives i henhold til andre

forskrifter (klientjournaler, uheldsrapporter, fraværsprotokoller, køresedler osv.) under udøvelsen af faktisk forvaltningsvirksomhed, er undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige bestemmelser.

Bestemmelsen i *stk. 1* svarer til den gældende lovs § 4, idet notatpligtens rækkevidde dog er søgt præciseret på to punkter.

Efter den gældende lov omfatter notatpligten »faktiske oplysninger«. Efter forslaget omfatter notatpligten »oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder«. Ændringen betyder, at notatpligtens udstrækning ikke i første række er afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men i højere grad beror på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Afgørende for, om en oplysning skal noteres ned, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Notatpligten vil således også kunne 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 vurderinger med hensyn til en sags afgørelse vil derimod ikke, lige så lidt som efter den gældende lov, være omfattet af notatpligten. Det samme gælder oplysninger, der isoleret set gengiver objektive kendsgerninger som f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.

Efter formuleringen af den gældende lovs § 4 omfatter notatpligten kun oplysninger, »der mundtligt meddeles en myndighed«. Bestemmelsen er imidlertid blevet fortolket udvidende i praksis, bl.a. fordi partens interesse i at blive gjort bekendt med en oplysning er den samme, uanset hvordan myndigheden er kommet i besiddelse af den. Også af hensyn til myndighedernes egen interne sagsbehandling og til en eventuel senere klagebehandling er det af betydning at have et sikkert kendskab til, hvilke oplysninger myndigheden er eller har været i besiddelse af. Det er derfor nu udtrykkeligt fastsat, at notatpligten gælder alle oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der ikke allerede fremgår af sagens dokumenter, uanset på hvilken måde oplysningerne er tilgået sagen. Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der udveksles mundtligt inden for samme myndighed, f.eks. mellem tjenestemænd, nævnsmedlemmer eller kommunalbestyrelsesmedlemmer indbyrdes. Også oplysninger, der hidrører fra an-

dre af myndighedens sager eller fra registre, skal noteres på sagen, eventuelt i form af en henvisning.

Bestemmelsen i *stk. 1* finder også anvendelse i sager, hvor der kun er én part, således som det typisk er tilfældet i ansøgnings- og klagesager. Der skal derfor også gøres notat om oplysninger, der mundtligt meddeles af den pågældende selv.

Efter lovforslagets § 8, nr. 2, vil dokumenter, der alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden efter § 6 har haft pligt til at notere, ikke kunne undtages som internt arbejdsmateriale.

Der henvises i øvrigt til betænkningen side 161 ff.

Som anført under pkt. 6 i de almindelige bemærkninger medfører den tekniske udvikling, at offentlige myndigheder vil kunne få teknisk mulighed for at sende og modtage meddelelser til og fra andre offentlige myndigheder eller til og fra private ved hjælp af elektronisk databehandling, således at denne form for kommunikation træder i stedet for sædvanlig brevveksling. Vedrører sådanne meddelelser en bestemt administrativ sag hos myndigheden og opbevares kopier af en sådan korrespondance eventuelt således, at meddelelserne opbevares i et elektronisk datalager, følger det af de almindelige regler om aktindsigt, at myndigheden skal sørge for, at meddelelsen indgår i sagen.

Der findes imidlertid ingen regler, der mere præcist pålægger en myndighed at opbevare en sådan meddelelse, som sendes eller modtages ved hjælp af elektronisk databehandling.

For at sikre, at princippet om offentlighed i forvaltningen også i praksis kan gennemføres, når denne nye teknik tages i anvendelse, foreslås det i *stk. 2*, at justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om opbevaring af meddelelser, der udfærdiges eller modtages ved hjælp af elektronisk databehandling.

### Til kapitel 3

Bestemmelserne i kapitel 3, der indeholder nærmere regler om undtagelserne fra retten til aktindsigt, træder i stedet for §§ 2, 5 og 7 i den gældende offentlighedslov. Bestemmelserne svarer i det væsentlige til kapitel 3 i betænkningssudkastet bortset fra den særlige regel i § 14 om forholdet til tavshedspligten.

Bestemmelsen, der med enkelte sproglige ændringer svarer til den gældende lovs § 5, nr. 3-5, tilsigter at beskytte myndighedernes interne beslutningsproces. Retten til aktindsigt omfatter efter denne bestemmelse som udgangspunkt ikke dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag.

Denne adgang til at undtage interne arbejdsdokumenter fra retten til aktindsigt gælder i almindelighed dog kun, så længe materialet er i den pågældende myndigheds besiddelse og således udelukkende danner grundlag for myndighedens egne interne overvejelser, jfr. betænkningen om offentlighedslovens revision (857/1978), side 183 ff.

Bestemmelsen angiver tillige, hvornår et dokument anses for internt. Det er dog ikke muligt udtømmende at opregne, hvilke dokumenttyper begrebet »internt arbejdsmateriale« dækker over. I tvivlstilfælde vil et afgørende moment ofte være, om dokumentet i det væsentlige alene indeholder eller i øvrigt afspejler en forvaltningsmyndigheds egne interne overvejelser med hensyn til en sags fortsatte behandling eller afgørelse.

Ifølge bestemmelsen i nr. 1 anses dokumenter for det første for interne, i det omfang de udarbejdes af en myndighed til eget brug. Som eksempel på sådanne dokumenter 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 retsfor skrifter og planer, (4) referater af møder eller andre drøftelser med udenforstående, der alene udarbejdes til myndighedens eget brug, og (5) »visdomsbøger«, praksisoversigter og lignende.

Som interne dokumenter anses ifølge nr. 2 også brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed. Det er uden betydning, om brevvekslingen foregår ved udveksling af formelle skrivelser eller mere uformelt ved påtegninger, »mavebælter« eller lignende, hvilket ganske svarer til den tilsvarende undtagelsesbestemmelse i den gældende lovs § 5, nr. 4. Bestemmelsen 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 heraf beror på en konkret vurdering af det underliggende retsgrundlag. Herved må den organisatoriske opbygning af de pågæl-

dende administrative enheder tages i betragtning (f.eks. hvilken grad af selvstændighed, den enkelte enhed indtager, om der træffes afgørelse på egne vegne, rekursadgangen, instruktionsbeføjelsen m.v.). Endvidere må der lægges vægt på, om varetagelsen af de enkelte enheders indbyrdes funktioner må antages at forudsætte, at udveksling af dokumenter enhederne imellem betragtes som internt.

Endelig er det præciseret i bestemmelsen i nr. 3, at brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller brevveksling mellem disse organer indbyrdes også omfattes af undtagelsesbestemmelsen om interne arbejdsdokumenter. Som følge af den almindelige kommunalretlige grundsætning om kommunalforvaltningens enhed må det antages, at anvendelsesområdet for bestemmelsen i nr. 3 formentlig i det hele er dækket af reglen i nr. 2. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at udeladelsen af bestemmelsen, der er enslydende med gældende lovs § 5, nr. 5, kunne give anledning til fortolkningstvivl. Justitsministeriet har derfor efter henstilling fra de kommunale organisationer m.fl. – i modsætning til offentlighedsudvalget – fundet fortsat at burde medtage den særlige bestemmelse om kommunale afdelinger m.v.

Den almindelige bestemmelse om, at interne arbejdsdokumenter er undtaget fra retten til aktindsigt, begrænses af reglerne i forslaget §§ 8, 9 og 11, jfr. nærmere nedenfor. I øvrigt henvises til side 213 ff i betænkningen.

#### Til § 8

Bestemmelsen, der ikke findes i den gældende lov, begrænser den hidtidige adgang til at undtage dokumenter som interne ved at opregne nogle typer af dokumenter, som ikke er omfattet af undtagelsesadgangen om internt arbejdsmateriale i § 7. Dokumenterne er derfor – med de undtagelser, der i øvrigt måtte gælde efter §§ 12, 13 og 14 – omfattet af retten til aktindsigt, uanset at dokumentet er udarbejdet som led i den interne behandling af sagen. De angivne dokumenttyper indeholder ikke og afspejler heller ikke på anden måde den pågældende myndigheds interne overvejelser om sagens afgørelse eller fortsatte behandling. Hverken hensynet til myndighedens interne beslutningsproces eller væsentlige administrative hensyn kan derfor med rimelighed anføres til støtte for at undtage disse dokumenter fra retten til aktindsigt. Det foreslås derfor, at de i fremtiden skal være omfattet af pligten til at give aktindsigt.

Bestemmelsen i *nr. 1* omfatter dokumenter, der alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse.

Det forudsættes herved, at dokumentet ikke tillige indeholder oplysning om myndighedens overvejelser vedrørende beslutningen eller i øvrigt er af foreløbig karakter, som f.eks. koncepter, der først udarbejdes, efter at vedkommende – typisk kollegiale – myndighed har truffet sin afgørelse. F.eks. vil en beslutningsprotokol – i modsætning til voterings- og forhandlingsprotokoller – være omfattet af bestemmelsen i *nr. 1*. Såfremt beslutningen alene består i tiltrædelser af en indstilling, vil 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. Denne bestemmelse betegner næppe nogen ændring i forhold til gældende ret.

Dokumenter, der alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden efter § 6 har haft pligt til at notere, kan heller ikke undtages fra retten til aktindsigt, jfr. *nr. 2*. Efter den gældende retstilstand vil sådanne dokumenter i almindelighed være omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, *nr. 3*, men den, der begærer aktindsigt, vil i medfør af den gældende lovs § 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, medmindre en af undtagelsesreglerne i lovforslagets §§ 12, 13 og 14 finder anvendelse.

Ifølge bestemmelsen i *nr. 3* skal også selvstændige dokumenter, der udarbejdes af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, og som ikke tillige indeholder en vurderende stillingtagen, undergives lovens almindelige regler om aktindsigt. Denne bestemmelse er en naturlig videreudvikling af den ret til at blive gjort bekendt med oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der følger af bestemmelsen i lovforslagets § 6, sammenholdt med reglen om ekstraheringspligt i lovforslagets § 11. Bestemmelsen går videre end, hvad der følger af *nr. 2*, idet det ikke kræves, at dokumentet alene indeholder oplysninger som nævnt i lovforslagets § 6.

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 klarhed med hensyn til konkrete faktiske forhold, så som afhøringsrapporter, analy-

serapporter, besigtigelses- og inspektionsrapporter. Er der i et konkret tilfælde tvivl, om et dokument er omfattet af § 8, må afgørelsen træffes på grundlag af en samlet vurdering af dokumentets indhold og funktion, og det afgørende er navnlig, om dokumentet primært er udarbejdet i bevismæssigt øjemed, eller om det udarbejdes alene for at danne grundlag for interne overvejelser.

Efter bestemmelsen i *nr. 4* omfatter retten til aktindsigt uanset bestemmelsen i § 7 også dokumenter, som indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper. Det gælder naturligvis også, såfremt retningslinjerne omfatter behandlingen af samtlige sager inden for den pågældende forvaltningsmyndighed. Om baggrunden for bestemmelsen henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 1 d.

Anses et dokument for internt, vil der dog som hidtil efter gældende ret være adgang til at blive gjort bekendt med indholdet af faktiske oplysninger efter bestemmelsen i § 11 om ekstraheringspligt.

For alle 4 typer af dokumenter gælder det, at de kun undergives aktindsigt, såfremt de er udarbejdet som selvstændige dokumenter, og først når dokumentet er endeligt udarbejdet. Der henvises i øvrigt til udvalgets overvejelser på side 216 ff i betænkningen.

#### Til § 9

Bestemmelsen i *stk. 1* indebærer, at den, der er eller har været patient på et offentligt sygehus, har ret til at få aktindsigt i den journal, der udarbejdes om den pågældendes helbredsforhold.

Da oplysningerne i en sygehusjournal i nogle tilfælde kan være af en sådan alvorlig karakter, at de ikke bør videregives, er det i *stk. 2* bestemt, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, den pågældendes interesse i aktindsigt findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv.

Bestemmelsen i *stk. 2* forudsætter, at der i hvert enkelt tilfælde, hvor det må overvejes at begrænse adgangen til aktindsigt i sygehusjournalen, foretages en konkret afvejning af på den ene side patientens interesse i at få de pågældende oplysninger og på den anden side afgørende hensyn til patienten selv, navnlig om den pågældende må antages at kunne tage alvorlig skade ved at blive gjort bekendt med oplysningerne. Bestemmelsen kan navnlig tænkes anvendt i forbindelse med behandlingen af patienter med psykiske problemer, hvor der kan være behov for at afslå adgang til aktind-

sigt i journalen f.eks. på grund af afgørende hensyn til den pågældendes fremtidige behandling. Der kan i den forbindelse være grund til at nævne, at bestemmelsen i stk. 2 også giver mulighed for midlertidigt at afslå en begæring om aktindsigt, f.eks. så længe en behandling forløber. Ved afvejningen efter stk. 2 bør man også være opmærksom på den ængstelse og usikkerhed, der kan opstå hos en patient, når det findes nødvendigt at begrænse aktindsigten.

Også afgørende hensyn til andre private interesser kan efter stk. 2 begrunde, at oplysninger i sygehusjournalen undtages fra den almindelige adgang til aktindsigt efter stk. 1. Der er herved navnlig tænkt på de situationer, hvor pårørende har givet oplysninger til sygehusjournalen om patienten uden dennes vidende, og hvor det alvorligt vil kunne skade forholdet mellem patienten og de pårørende, hvis det kom frem, at de havde givet oplysninger til journalen, eller det kom frem, hvilke oplysninger de havde givet.

Den afvejning af hensyn, der er forudsat i stk. 2, skal jfr. § 15, stk. 1, foretages af den ansvarlige læge. Afgørelsen kan påklages til sundhedsstyrelsen. Klage over den rent administrative behandling af en begæring om aktindsigt kan indbringes for indenrigsministeriet.

Bestemmelserne i § 9 er som nævnt ovenfor med hensyn til sygehusjournaler en særlig undtagelse fra princippet i § 7 om, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne arbejdsdokumenter. Da spørgsmålet om aktindsigt i sygehusjournaler således er søgt udtømmende reguleret i § 9, finder bestemmelsen i § 11 om ekstraheringspligt ikke anvendelse på denne form for interne arbejdsdokumenter.

Om baggrunden for bestemmelsen i § 9 og om lægernes vejledningspligt henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 5.

### Til § 10

Bestemmelsen angiver nogle undtagelser fra retten til aktindsigt for visse typer af dokumenter begrundet i den funktion, som dokumentet varetager.

Bestemmelserne i *nr. 1 og 2*, der tilsigter at beskytte den politiske beslutningsproces, er enslydende med den gældende offentlighedslovs § 5, nr. 1 og 2. Der kan derfor med hensyn til rækkevidden af disse bestemmelser henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningen side 226 ff.

Et ministeriums brevveksling om lovgivning med andre myndigheder end ministerier er ikke

omfattet af undtagelsesreglen i *nr. 2*. En tidsbegrænset undtagelsesadgang i adgangen til aktindsigt i disse sager er imidlertid indeholdt i lovforslagets § 2, stk. 2.

Undtagelserne i *nr. 3 og 4* er nye såvel i forhold til den gældende offentlighedslov som i forhold til betænkningssudkastet.

Justitsministeriet har fundet at burde udskille nogle af de særlige tilfælde, hvor offentlighedsudvalget har peget på, at udviklingen i den administrative struktur har medført uheldige konsekvenser. Som anført i betænkningen side 221 har arbejdet med at koordinere den danske deltagelse i EF-samarbejdet bl.a. medført, at der er oprettet en række tværministerielle organer, hvis kompetence er begrænset til emner af betydning for 2 eller flere departementer. For at sikre, at dette samarbejde, der bl.a. forbereder den danske holdning i forhandlinger om EF-vedtagelser, kan gennemføres, foreslås det i *nr. 3*, at nærmere angivne dokumenter om EF-spørgsmål generelt undtages fra aktindsigt.

Reglen i *nr. 4* tager sigte på tilfælde, hvor én forvaltningsmyndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden forvaltningsmyndighed. Som eksempel herpå kan nævnes den kommunale skatteforvaltnings forberedelse af sager for ligningskommissionen. 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.

Bestemmelsen i *nr. 5* svarer til den gældende offentlighedslovs § 5, nr. 7. Der kan derfor med hensyn til rækkevidden af denne bestemmelse henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningen side 238 ff. og til udvalgets overvejelser side 245 ff.

*Nr. 6* svarer delvis til den gældende offentlighedslovs § 5, nr. 8, men er suppleret således, at også materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af videnskabelige undersøgelser, undtages fra retten til aktindsigt. Herved får offentligt ansatte videnskabsmænd i lighed med private mulighed for at tilsikre private og andre offentlige institutioner diskretion ved indsamling af materiale til brug for undersøgelser.

Undtagelsesbestemmelsen omfatter kun selve grundmaterialet, ikke resultatet af den statistiske

## F.t.l. om offentlighed i forvaltningen

eller videnskabelige bearbejdning heraf. I tilfælde, hvor en undersøgelse bygger på oplysning fra offentlige myndigheder, vil der imidlertid være adgang til ved henvendelse til vedkommende offentlige myndighed at blive gjort bekendt med oplysninger efter offentlighedslovens almindelige regler.

Oplysninger i dokumenter om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal dog uanset bestemmelserne i nr. 1-5 meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler, jfr. § 11, stk. 1.

## Til § 11

Bestemmelsen, der er ny, lovfæster den såkaldte »ekstraheringspligt«, der i et vist omfang er blevet indfortolket i den gældende lovs § 4.

Ekstraheringspligten efter *stk. 1* omfatter enhver konkret oplysning om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet, der ikke fremgår af de dokumenter, der er undergivet aktindsigt efter de almindelige regler.

Ekstraheringspligten omfatter ikke blot oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, som myndigheden har været forpligtet til at gøre notat om efter lovforslagets § 6, men også oplysninger, som myndigheden har tilført sagen fra sine interne arbejdsdokumenter i andre sager eller fra registre og lignende.

I modsætning til notatpligten i lovforslagets § 6 gælder ekstraheringspligten som udgangspunkt alle de sagstyper, der er omfattet af loven, d.v.s. også administrative sager, der indgår i faktisk forvaltningsvirksomhed. Ikke enhver oplysning, der er nedskrevet, er omfattet af ekstraheringspligten, idet den kun gælder for oplysninger af væsentlig betydning for sagsforholdet. Det forhold, at en oplysning på et tidspunkt nedfældes i et dokument, der indgår i sagen, må i nogle tilfælde tages som udtryk for, at oplysningen i hvert fald på dette tidspunkt ikke blev anset for betydningsløs. Imidlertid kan det senere vise sig, at oplysninger, der oprindeligt blev anset for at være af betydning, og som derfor blev noteret på sagens akter, på et senere stadium i sagsbehandlingen er betydningsløse. Omfanget af ekstraheringspligten kan derfor afhænge af, på hvilket tidspunkt begæring om aktindsigt fremsættes.

Adgangen til at blive gjort bekendt med oplysninger, der i givet fald skal ekstraheres, er undergivet den begrænsning, der følger af lovforslagets §§ 12-14.

Ekstraheringspligten omfatter ikke oplysninger i materiale, der tilvejebringes som grundlag for ud-

arbejdelse 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, at undtagelsesadgangen for sådant materiale efter § 10, nr. 6, ville blive meningsløs.

Efter *stk. 2* kan vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at pligten efter *stk. 1* ikke skal gælde nærmere angivne grupper af sager om udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed. Der kan være områder inden for den faktiske forvaltningsvirksomhed, hvor det er uhensigtsmæssigt at fastholde et krav om ekstraheringspligt. Bestemmelsen giver derfor mulighed for administrativt at undtage sådanne sagsområder fra ekstraheringspligten. Der henvises herom til de synspunkter, der er anført i bemærkningerne til lovforslagets § 6.

Udvalgets overvejelser om ekstraheringspligten er gengivet i betænkningen side 167 f., og beskrivelsen af gældende ret findes på side 146 f.

## Til § 12

Bestemmelserne i *stk. 1* svarer i det væsentlige til den gældende offentlighedslovs § 2, stk. 1. Undtagelserne er begrundet i hensynet til privatlivets fred og private erhvervsinteresser m.v.

Efter *nr. 1* omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold. Udtrykket »private« er foretrukket fremfor udtrykket »personlige«, der anvendes i den tilsvarende bestemmelse i den gældende lov. Denne ændring har til formål at fastslå, 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 »følsomme«, d.v.s. er af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab. Den ændrede formulering indebærer en vis indskrænkning af undtagelsesbestemmelsens 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 i det konkrete tilfælde må anses for påkrævet. På den anden side kan det dog forekomme, at den, hvis forhold en oplysning angår, særligt har tilkendegivet, at den pågældende for sit vedkommende anser oplysningen for at tilhøre

privatlivets fred. Dette vil efter omstændighederne kunne begrunde, at oplysningen undtages med hjemmel i bestemmelsen. Dette gælder f.eks. hemmeligholdte telefonnumre og beskyttede adresser i folkeregistrene.

Der henvises i øvrigt til beskrivelsen af gældende ret i betænkningen side 252 ff. og til udvalgets overvejelser side 279 ff.

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«.

Den gældende retstilstand forudsættes således videreført, og kravet om, at hemmeligholdelse skal være af væsentlig økonomisk betydning, opretholdes. Den foreslåede ændring har til formål at tydeliggøre, at undtagelsesbestemmelsen også giver adgang til efter omstændighederne at nægte aktindsigt f.eks. til beskyttelse af ophavsretlige rettigheder. Der henvises i øvrigt til beskrivelsen af gældende ret i betænkningen side 254 f. og til udvalgets overvejelser side 281 f.

Efter bestemmelsen i *stk. 2* skal der gives aktindsigt i den del af et dokument indhold, der ikke kan undtages efter *stk. 1*. Bestemmelsen svarer til § 2, stk. 3, i den gældende lov. Om gældende ret henvises til side 265 f. i betænkningen.

I overensstemmelse med forståelsen af den gældende offentlighedslov vil bestemmelsen tillige indeholde en pligt til i tilfælde, hvor en begæring om aktindsigt ikke fuldt ud kan imødekommes, at gøre den pågældende bekendt med, at et eller flere dokumenter er tilbageholdt i henhold til *stk. 1*. Dette gælder dog ikke, såfremt hemmeligholdelsen af selve eksistensen af dokumentet anses for påkrævet, idet der i så fald typisk vil være hjemmel til i det hele at afslå begæringen om aktindsigt.

### Til § 13

Lovforslagets § 13, der svarer til betænkningssudkastets § 11, stk. 2, indeholder nogle undtagelser fra retten til aktindsigt begrundet i navnlig hensynet til offentlige interesser.

Bestemmelserne i *stk. 1* svarer i det væsentlige til den gældende offentlighedslovs § 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 retten til aktindsigt over for de modhensyn, der opregnes i bestemmelsen.

Endvidere foreslås sidste del i den gældende offentlighedslovs § 2, stk. 2, nr. 1, der giver mulighed for at undtage dokumenter fra adgangen til aktindsigt af hensyn til »forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner«, udskilt til en selvstændig bestemmelse og samarbejdet med den bestemmelse i den gældende offentlighedslovs § 5, nr. 6, der undtager »dokumenter om udenrigs-politiske og udenrigsøkonomiske forhold«. Der henvises til bemærkningerne nedenfor til *nr. 2*. Endelig foreslås der indsat en ny bestemmelse om undtagelse af hensyn til gennemførelse af straffetrig eller disciplinær forfølgning, se nedenfor under *nr. 3*.

Bestemmelsen i *nr. 1* svarer med en enkelt reaktionel ændring til den gældende offentlighedslovs § 2, stk. 2, nr. 1, første og andet led.

Bestemmelsen i *nr. 2* er som anført en samarbejdning af den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 1, sidste led, og § 5, nr. 6. Medtagelsen af bestemmelsen i § 5, nr. 6, medfører en vis begrænsning i adgangen til at undtage sådanne dokumenter fra aktindsigt i forhold til den gældende lov, idet anvendelsen af undtagelsesbestemmelsen efter lovforslaget forudsætter, at nægtelse af aktindsigt efter en konkret vurdering kan anses for nødvendig. Ændringen skønnes dog at være uden praktisk betydning.

Bestemmelsen i *nr. 3* er ny og er udformet på grundlag af et forslag fra den af offentlighedsudvalget nedsatte arbejdsgruppe vedrørende spørgsmålet om adgang til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen.

Sager inden for strafferetsplejen vil normalt være undtaget fra adgangen til aktindsigt, jfr. lovforslagets § 2, stk. 1. Dette gælder dog ikke, hvis en straffesags akter f.eks. udlånes til brug ved behandlingen af en sag uden for strafferetsplejen. En begrænsning i adgangen til aktindsigt vil imidlertid også i sådanne tilfælde kunne være nødvendig for ikke i det konkrete tilfælde at modvirke retshåndhævelsen.

Hemmeligholdelse for at sikre 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 en straffe- eller disciplinærsag. 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 også i andre 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 lovforslagets § 12, 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 offentlighedslovs § 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 den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 4.

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 offentlighedslovs § 2, stk. 2, nr. 2.

Om udvalgets overvejelser om denne undtagelse henvises til betænkningen side 283 f.

Bestemmelsen i nr. 5 er enslydende med den gældende offentlighedslovs § 2, stk. 2, nr. 3, og forudsætter således den hidtidige retstilstand opretholdt. Bestemmelsen tænkes navnlig anvendt i forhold til det offentliges kontraktindgåelser og i forhold til det offentliges forhandlinger om løn- og personaleforhold. Herudover forudsættes det, at det som hidtil vil være muligt at begrænse offentlighedens krav på aktindsigt i det omfang, det er nødvendigt for, at offentlige institutioner kan fungere under samme betingelser som private erhvervsdrivendes virksomheder eller indgå i et erhvervsmæssigt samvirke med sådanne virksomheder.

Bestemmelsen i nr. 6 er enslydende med den gældende offentlighedslovs § 2, stk. 2, nr. 4. Bestemmelsen forudsættes som hidtil kun anvendt i begrænset omfang, hvor der er et klart behov derfor. Indsættelsen af en udtrykkelig undtagelse i nr. 3, jfr. herom ovenfor, er således udtryk for et ønske om at begrænse denne generalklausuls anvendelse.

Der henvises i øvrigt til beskrivelsen i betænkningen side 255 ff af gældende ret med hensyn til bestemmelserne i nr. 1, 2, 4, 5 og 6.

Om baggrunden for nr. 3 henvises til rapporten fra arbejdsgruppen vedrørende spørgsmålet om

adgang til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen. Arbejdsgruppens overvejelser er gengivet i betænkningen side 412 ff.

Bestemmelsen i stk. 2 svarer til lovforslagets § 12, stk. 2. Der henvises til bemærkningerne til denne bestemmelse.

#### Til § 14

I overensstemmelse med princippet i den gældende offentlighedslovs § 7 fastslås det i denne bestemmelse, at pligten til at meddele oplysninger efter offentlighedsloven er begrænset i det omfang, de pågældende dokumenter indeholder oplysninger, der er undergivet tavshedspligt efter særlige bestemmelser om tavshedspligt, der er fastsat ved lov eller hjemmel i lov. Pligten til at give aktindsigt begrænses som hidtil ikke af de almindelige regler om tavshedspligt i straffeloven og tjenestemandsløvgivningen, herunder de kommunale tjenestemandsvedtægter, eller de regler i den øvrige lovgivning, der alene gentager eller henviser til straffelovens regler, uden at der derved foretages en præcisering eller ændring af tavshedspligtens omfang. Det samme gælder bestemmelserne om tavshedspligt i det samtidigt hermed fremsatte forslag til forvaltningslov. Bestemmelser, der f.eks. alene har til formål at præcisere eller udvide kredsens af de personer, der skal være omfattet af tavshedspligten, vil således ikke begrænse pligten til at give aktindsigt.

Omfattet af begrebet »særlige bestemmelser fastsat ved lov« er tavshedspligtsforskrifter, der findes i umiddelbart anvendelige fællesskabsregler, navnlig forordninger, og 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.

Den gældende formulering i § 7 om »lovgivningens bestemmelser om tavshedspligt« har i praksis givet anledning til tvivl om, hvorvidt bestemmelser om tavshedspligt, der er fastsat administrativt, kan begrænse pligten til at give aktindsigt. Der henvises til betænkningen side 290 ff. Det er derfor i forslaget præciseret, at særlige bestemmelser om tavshedspligt, der er fastsat med hjemmel i lov, kan begrænse pligten til at give aktindsigt. Det følger heraf, at bestemmelsen om tavshedspligt skal være fastsat med hjemmel i en lovbestemmelse, der udtrykkelig i lovteksten eller forarbejderne hertil afgiver hjemmel for administrativ fastsættelse af tavshedspligt, der med hensyn til tavsheds-

pligtens omfang går videre end straffelovens almindelige regler.

Det er alene egentlige tavshedspligtsbestemmelser, der kan medføre indskrænkninger i pligten til at give aktindsigt efter § 14. Bestemmelser i lovgivningen, f.eks. om at møder skal holdes for lukkede døre, eller at offentlig gengivelse af, hvad der er passeret under et møde, ikke er tilladt, kan ikke anses for særlige tavshedspligtsbestemmelser efter § 14.

Straffelovens og forvaltningslovforslagets almindelige bestemmelser om tavshedspligt vil efter bestemmelsen ikke have betydning med hensyn til pligten til at give aktindsigt. Disse bestemmelser er dog fortsat afgørende for, i hvilket omfang en myndighed er berettiget til at give aktindsigt i videre omfang, end hvad der er pligt til efter offentlighedslovens regler (meroffentlighed), jfr. således også formuleringen af bestemmelsen om »meroffentlighed« i § 4, stk. 1, 2. pkt.

Offentlighedsudvalget har i betænkningen side 297 ff foreslået, at lovgivningens specielle tavshedspligtsbestemmelser generelt ikke længere tillægges betydning med hensyn til spørgsmålet om aktindsigt efter offentlighedsloven, men således at eventuelle indskrænkninger i aktindsigten fastsættes ved særskilt bekendtgørelse med hjemmel i offentlighedsloven.

På baggrund af tavshedspligtsudvalgets betænkning (nr. 998/1984) og straffelovrådets udtalelse af 13. maj 1985 om straffelovens regler om krænkelse af tavshedspligt, er der samtidig med dette lovforslag fremsat forslag til ændring af straffelovens almindelige bestemmelser om tavshedspligt.

Lovforslaget om ændring af straffelovens bestemmelser om tavshedspligt kan føre til, at en række tavshedsforskrifter i særlovgivningen ophæves – eventuelt i forbindelse med andre ændringer i den pågældende lovgivning.

Justitsministeriet finder derfor ikke, at der for tiden er grundlag for at ændre princippet i den gældende offentlighedslovs § 7, hvorefter pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov. Justitsministeriet har således ikke fundet at burde følge offentlighedsudvalgets forslag, hvis hensigtsmæssighed i lovtæknisk henseende efter justitsministeriets opfattelse i øvrigt kan give anledning til tvivl.

#### Til kapitel 4

I dette kapitel reguleres spørgsmålet om, hvilken myndighed der skal træffe afgørelse i sager

om aktindsigt, samt spørgsmålet om aktindsigtens form. Kapitlet indeholder herudover regler om behandlingen af de fremsatte begæringer. Bestemmelserne svarer til kapitel 4 i betænkningssudkastet. Der henvises til betænkningen side 306 ff, herunder til udvalgets overvejelser side 326 ff.

#### Til § 15

Bestemmelsen i *stk. 1* fastlægger, hvilken myndighed der har kompetence til at træffe afgørelse i 1. instans i sager om aktindsigt.

Hovedreglen i 1. pkt. svarer til kompetenceordningen efter den gældende offentlighedslovs § 8, stk. 1. Bestemmelsen synes ikke at have givet anledning til problemer i praksis, og der kan med hensyn til anvendelsen af bestemmelsen henvises til fremstillingen af gældende ret i betænkningen side 306 ff. 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 ikke er indgået i en sag, hvori der træffes en afgørelse, og dokumenter, der fremkommer i forbindelse med udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed.

Begæringer om aktindsigt i sager om lovgivning skal i overensstemmelse med bestemmelsen i 1. pkt. afgøres af det ministerium, under hvis område sagen hører.

I *stk. 2*, der er ny, præciseres det, at afgørelser om aktindsigt kan påklages særskilt til den myndighed, der er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, aktindsigten vedrører.

Bestemmelsen lovfæster den praksis, som på baggrund af forarbejderne til offentlighedsloven har været fulgt ved behandlingen af klager over afgørelser i sager om aktindsigt. Der kan herom henvises til betænkningens gennemgang af praksis side 310 ff.

Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan for hovedparten af de i § 1, stk. 2 og 3, nævnte selskabers, institutioners og foreningers vedkommende ikke påklages til en overordnet instans eller indbringes for en administrativ myndighed. Afgørelserne vil derimod kunne indbringes for domstolene.

Bestemmelsen i *stk. 3* svarer til den gældende offentlighedslovs § 8, stk. 1, sidste led. Det følger af bestemmelsen, at der kan fastsættes regler om, at klage over afgørelser om aktindsigt ikke skal følge den almindelige administrative rekurs på det pågældende område. Det er endvidere forudsat, at der – i det omfang der er særlig behov herfor – vil

kunne fastsættes bestemmelser om administrativ rekurs af afgørelser om aktindsigt til en myndighed, uanset at afgørelsen af selve den sag, som begæringen vedrører, ikke kan påklages til samme myndighed eller slet ikke kan påklages.

Bemyndigelsesadgangen efter den gældende lovs § 8, stk. 1, sidste led, har hidtil kun været anvendt i 2 tilfælde.

#### Til § 16

Efter bestemmelsen i *stk. 1* skal sager om aktindsigt afgøres »snarest«. Denne ændring i forhold til formuleringen af den tilsvarende bestemmelse i den gældende offentlighedslovs § 8, stk. 2, tilsigter at fremhæve, at sager om aktindsigt skal behandles med særlig hurtighed. Også den gældende offentlighedslov bygger på en forudsætning herom, der bl.a. har afspejlet sig i folketingets ombudsmands praksis. Der kan derfor i det hele henvises til redegørelsen for gældende ret i betænkningen side 314 ff. Dette led i bestemmelsen må i øvrigt ses i sammenhæng med lovforslagets § 16, stk. 2.

Andet led i bestemmelsen vedrørende aktindsigtens form er enslydende med den gældende lovs § 8, stk. 2, og der kan derfor med hensyn til indholdet heraf henvises til redegørelsen for gældende ret i betænkningen side 318 ff. Det forudsættes således, at begæringer om at få afskrift eller fotokopi kun afslås, når der er en særlig begrundelse herfor, f.eks. dokumenternes karakter, antallet af dokumenter, eller deres form.

Bestemmelsen i *stk. 2*, der er ny, er begrundet i et ønske om at sikre, at behandlingstiden for begæringer om aktindsigt ikke uden rimelig anledning trækker ud. Der er ikke indsat en absolut frist for sagsbehandlingens varighed i aktindsigtssager, men bestemmelsen om, at den begærende skal have en begrundet underretning i tilfælde, hvor aktindsigt ikke kan imødekommes inden for 10 dage, samt oplysning om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge, må i sig selv forventes at bidrage til, at behandlingstiden ikke unødigt trækker ud.

Bestemmelsen i *stk. 3* svarer til den gældende offentlighedslovs § 8, stk. 3. Offentlighedsudvalget foreslår i betænkningen side 334, at en betalingsordning bør opretholdes også efter lovens revision. Udvalget lægger 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 dokument sider bliver illusorisk. Udvalget skitserer på den baggrund nogle regler om betaling, som udval-

get anbefaler lægges til grund. Justitsministeriet er indstillet på i det væsentlige at udarbejde regler om betaling, der svarer hertil.

Særlig for så vidt angår kopier i forbindelse med egenaces efter forslagets § 4, stk. 2, er det justitsministeriets hensigt af fastsætte regler i lighed med dem, der gælder for parter i en sag og registrerede personers egenaces i edb-registre, således at der ikke opkræves betaling for den første afskrift eller kopi.

#### Til kapitel 5

Kapitlet indeholder bestemmelser om lovens ikrafttræden og forholdet til anden lovgivning m.v.

#### Til § 17

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. januar 1987 samtidig med forvaltningsloven. Herved får de ansatte i den offentlige forvaltning en rimelig tid til at sætte sig ind i de nye regler og den vejledning, som justitsministeriet vil udarbejde herom.

Bestemmelsen i *stk. 3* svarer i princippet til den gældende offentlighedslovs § 13, stk. 2. Dog fastslås det i 2. pkt., at også dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse før den 1. januar 1971, i et vist omfang er undergivet ekstraheringspligt. Med hensyn til de nye regler om aktindsigt i de såkaldte »skuffecirkulærer« og i sygehusjournaler er det bestemt, at adgangen til aktindsigt i »skuffecirkulærer« kun gælder såfremt dokumentet anvendes efter lovens ikrafttræden, og at adgangen til aktindsigt i sygehusjournaler kun gælder for sygehusjournaler oprettet efter lovens ikrafttræden og for tilførsler til eksisterende journaler efter lovens ikrafttræden.

Med bestemmelsen i *stk. 4* tilsigtes det at løse regelkrydsningsproblemer, som kan opstå i forhold til bestemmelser om aktindsigt i andre love, og bestemmelsen svarer i princippet til den gældende lovs § 13, stk. 4. Der kan derfor med hensyn til rækkevidden af denne bestemmelse henvises til fremstillingen af gældende ret i betænkningen side 98 ff. Om forholdet til loven om offentlige myndigheders registre henvises til lovforslagets § 5, stk. 2, samt til bemærkningerne hertil.

#### Til § 18

Efter bestemmelsen gælder loven ikke for sager om færøske og grønlandske anliggender.

Efter lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes hjemmestyre og lov nr. 577 af 29. november 1978 om Grønlands hjemmestyre hører spørgsmålet om gennemførelse af regler, hvorved det pålægges de to hjemmestyrers myndigheder at give offentligheden adgang til at gøre sig bekendt med sagsdokumenter m.v., under hjemmestyrernes afgørelse.

Ifølge bestemmelserne i 2. og 3. pkt. kan loven ved kgl. anordning sættes i kraft, for så vidt angår færøske og grønlandske sager, der er eller har været under behandling af rigsmyndighederne, herunder såvel lokale som centrale myndigheder.

Bestemmelsen bygger på det synspunkt, at det må tillægges væsentlig betydning, at der i videst muligt omfang kommer til at gælde de samme regler om aktindsigt i sager om særanliggender og i sager om fællesanliggender, og at disse regler gæl-

der, uanset om sagerne behandles af rigsmyndighederne eller af hjemmestyrets myndigheder. Der bør derfor ved fastsættelsen af reglerne i de nævnte kgl. anordninger tilstræbes en koordinering med de regler, der måtte blive fastsat af de to hjemmestyrer for offentlighedens adgang til aktindsigt.

Uanset at den gældende offentlighedslov (lov nr. 280 af 10. juni 1970) ophæves, jfr. lovforslagets § 17, stk. 2, gælder den dog fortsat for Grønland, både for hjemmestyrets myndigheder og for rigsmyndighederne, jfr. § 14 i den gældende offentlighedslov, sammenholdt med § 18 i det foreliggende lovforslag. Det grønlandske hjemmestyre vil med hjemmel i hjemmestyreloven kunne ophæve loven om offentlighed i forvaltningen, for så vidt angår sager, der behandles eller er afgjort af hjemmestyrets egne myndigheder, og eventuelt fastsætte andre regler herom.

## Bilag 1

Nr. 280. 10. juni 1970.

## Lov om offentlighed i forvaltningen.

VI FREDERIK DEN NIENDE, af Guds Nåde Konge til Danmark, de Venders og Goters, Hertug til Slesvig, Holsten, Stormarn, Lauenborg og Oldenburg, gør vitterligt:

Folketinget har vedtaget og Vi ved Vort samtykke stadfæstet følgende lov:

### 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 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 udgæede 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 tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Dette gælder dog ikke, for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, tjenestemandslvgivningen og kommunale tjenestemandsvedtægter.

§ 8. Spørgsmål om meddelelse af oplysninger afgøres af den myndighed, som i øvrigt har afgørelsen af en 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 forvaltnings-sag.*

§ 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 parter

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 1974-75.

§ 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.

*Givet på Fredensborg slot, den 10. juni 1970.*

Under Vor Kongelige Hånd og Segl.

FREDERIK R:

/Knud Thestrup

## Bilag 2

*I dette bilag er (med mindre skrift)  
indsat den gældende formulering af de bestemmelser,  
der berøres af lovforslaget*

## Kapitel 1

*Lovens almindelige anvendelsesområde*

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

*Stk. 2.* Loven gælder endvidere for

- 1) selskaber, institutioner, foreninger m.v., der driver elforsyningsvirksomhed, hvortil der efter lov om elforsyning kræves bevilling,
- 2) selskaber, institutioner, foreninger m.v., der driver naturgasforsyningsvirksomhed, og
- 3) fjernvarmeforsyningsanlæg eller blokvarmecentraler, som er omfattet af varmeforsyningslovens regler om varmeplanlægning og har en kapacitet på mere end 25 MJ/s.

*Stk. 3.* 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. Det gælder dog kun, 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. Vedkommende minister kan herunder fastsætte nærmere regler om opbevaring m.v. af dokumenter.

§ 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.* ...

§ 2. Loven gælder ikke for sager inden for strafferetsplejen. For sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste gælder kun bestemmelsen i § 6.

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

§ 6. Adgangen til at få oplysninger omfatter ikke sager inden for strafferetsplejen eller sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige 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.

§ 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelserne i §§ 7-14 i almindelighed vil medføre, at begæring om aktindsigt kan 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.

§ 2.

*Stk. 2.* ...

*Stk. 3.* ...

*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.

§ 9. Vedkommende minister kan bestemme, at oplysninger om nærmere angivne do-

kumenter kan meddeles efter et vist åremål uanset bestemmelserne i dette kapitel.

## Kapitel 2

### Retten til aktindsigt

§ 4. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.

Stk. 2. Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-11 og § 14, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke i det omfang de hensyn, der er nævnt i § 13, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod.

Stk. 3. Begæring efter stk. 1 og 2 skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

§ 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.

### § 5. 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, og
- 2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

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

Stk. 3. Vedkommende minister kan fastsætte regler om offentlighedens adgang til at blive gjort bekendt med oplysninger i edb-re-

gistre m.v., der ikke er omfattet af loven om offentlige myndigheders registre. Der kan herunder fastsættes regler om betaling.

§ 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.

### Notatpligt m.v.

§ 6. I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af 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. Justitsministeren kan for nærmere angivne områder af forvaltningsvirksomhed fastsætte regler om opbevaring m.v. af meddelelser, der udfærdiges eller modtages ved hjælp af elektronisk databehandling.

Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om notatpligt for nærmere angivne grupper af sager om udøvelse af anden forvaltningsvirksomhed end nævnt i stk. 1.

§ 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.

## 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 mellem forskellige enheder inden for samme myndighed, og
- 3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes.

§ 8. Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelsen i § 7 interne arbejdsdokumenter, som foreligger i endelig form, 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 af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, eller
- 4) dokumenterne indeholder generelle retningslinier for behandlingen af bestemte sagstyper.

§ 9. Den, om hvis helbredsforhold der er udarbejdet en sygehusjournal, har uanset bestemmelsen i § 7 ret til aktindsigt i journalen.

Stk. 2. Retten til aktindsigt kan dog begrænses i det omfang, partens interesse i aktindsigt findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private interesser.

#### § 5.

- 1) ...
- 2) ...
- 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 i indbyrdes,
- 6) ...
- 7) ...
- 8) ...

#### Undtagelse af andre dokumenter

§ 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) Dokumenter, der udarbejdes i forbindelse med behandlingen af forslag til EF-vedtægter, eller som vedrører spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelsen af fællesskabsretlige regler.
- 4) Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.
- 5) Myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.
- 6) Materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.

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.

§ 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) ...
- 4) ...
- 5) ...
- 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.

#### Meddelelse af faktiske oplysninger

§ 11. Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1-5, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at pligten efter stk. 1 ikke skal

gælde nærmere angivne grupper af sager om udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed.

### *Undtagelse af oplysninger*

§ 12. 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.* Omfattes kun en del af et dokument af bestemmelsen i stk. 1, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

§ 13. Retten til aktindsigt kan 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, straffuldbydelse 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, eller
- 6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

*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.

§ 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 for-

retningsforhold, 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. 2.* 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. ...*

### *Forholdet til tavshedspligt*

§ 14. Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Det gælder ikke for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, forvaltningsloven og tjenestemandsløvgivningen.

§ 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, tjenestemandsløvgivningen og kommunale tjenestemandsløvgivninger.

## Kapitel 4

### *Behandlingen og afgørelsen af begæringer om aktindsigt*

§ 15. Fremsættes der begæring om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår 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.

**§ 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.* ...

**§ 16.** 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 kopi.

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

*Stk. 3.* Justitsministeren fastsætter regler om betaling for afskrifter og kopier.

**§ 8.** ...

*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.