

Lovforslag nr. L 92. Fremsat den 29. januar 1991 af justitsministeren (Engell)

Forslag

til

Lov om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven

(Aktindsigt i EF-sager)

§ 1

I lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen foretages følgende ændringer:

1. § 10, nr. 3, ophæves.

Nr. 4-6 bliver herefter nr. 3-5.

2. I § 11, stk. 1, ændres »§ 10, nr. 1-5« til: »§ 10, nr. 1-4«.

§ 2

I forvaltningsloven, lov nr. 571 af 19. december 1985, foretages følgende ændring:

1. § 14, stk. 1, nr. 3, ophæves.

Nr. 4 bliver herefter nr. 3.

§ 3

Loven træder i kraft den 1. juli 1991.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Lovforslaget har til formål at opfylde pkt. 1 i folketingsbeslutning af 17. maj 1990 om offentlighed i EF-anliggender (B 3). I folketingsbeslutningen pålægges regeringen blandt andet at fremsætte et lovforslag, hvorefter de generelle undtagelser i lov om offentlighed i forvaltningen (§ 10, nr. 3) og i forvaltningsloven (§ 14, stk. 1, nr. 3) om aktindsigt i EF-sager, ophæves.

2. Forslaget til folketingsbeslutning er fremsat den 10. oktober 1989 af medlemmer af Socialistisk Folkeparti (Beslutningsforslag nr. B 3, Folketinget 1989-90). 1. behandlingen af forslaget er gengivet i Folketingstidende 1989/90, Folketingets Forhandlinger, sp. 2628 ff. Markedsudvalget afgav betænkning over forslaget den 27. april 1990. 2. behandlingen er gengivet a.st., sp. 9044 ff. Efter 2. behandlingen blev standset og forslaget henvist til fornyet udvalgsbehandling, afgav Markedsudvalget den 4. maj 1990 en tilføjelse til betænkningen. Fortsættelsen af 2. behandlingen er gengivet a.st., sp. 9716 ff.

Ved lovforslaget, der er udarbejdet i overensstemmelse med pkt. 1 i folketingsbeslutningen, ophæves de to enslydende bestemmelser i offentlighedslovens § 10, nr. 3, og forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 3. Efter disse bestemmelser har en myndighed ikke pligt til at give aktindsigt i »dokumenter, der udarbejdes i forbindelse med behandlingen af forslag til EF-vedtagelser eller som vedrører spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelsen af fællesskabsretlige regler«.

3. Under Markedsudvalgets behandling af beslutningsforslaget anmodede udvalget Justitsministeriet om et notat om de fortolkningsproblemer offentlighedslovens § 10, nr. 3, har givet anledning til, jf. spørgsmål nr. 6 af 5. januar 1990 (MKU B 3 – bilag 3). Justitsministeriet fremsendte i den anledning den 9. februar 1990 et notat om offentlighed i EF-anliggender til Markedsudvalget, jf. MKU B 3 – bilag 5. Justitsministeriets notat er optrykt som bilag til dette lovforslag.

Som det fremgår af notatet, omfatter den almindelige adgang til aktindsigt efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, også dokumenter om EF-spørgsmål, når dokumenterne findes i sager hos danske forvaltningsmyndigheder. Adgangen til aktindsigt er ikke undtagelsesfri. Justitsministeriets notat indeholder en gennemgang af de bestemmelser i offentlighedsloven, der særligt kan komme på tale, når det skal overvejes, om der er grundlag for at undtage bestemte dokumenter eller oplysninger om EF-spørgsmål fra aktindsigt.

Formålet med bestemmelserne i *offentlighedslovens § 10, nr. 3, og forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 3*, er at sikre rimelige arbejdsvilkår for det tværministerielle samarbejde, der blandt andet forbereder den danske holdning i forhandlinger om EF-vedtagelser. Bestemmelserne tilsigter, sammen med bestemmelserne i offentlighedslovens § 10, nr. 4, og forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2, om sekretariatsvirksomhed, at dække det behov, som mere generelt blev konstateret under offentlighedsloven af 1970 for at beskytte det samarbejde, som foregår mellem ministerierne som led i regeringens interne beslutningsproces. Behovet udsprang af, at udveksling af arbejdsdokumenter (notater, mødereferater og lignende) mellem forskellige myndigheder efter praksis medførte, at undtagelsesbestemmelsen for internt arbejdsmateriale ikke længere kunne finde anvendelse. Notater med ministeriernes interne og ofte helt foreløbige overvejelser om, hvordan en sag eller et spørgsmål kan behandles og løses, var derfor som udgangspunkt undergivet aktindsigt, når de blev videregivet til nogen uden for det ministerium, der havde udarbejdet papiret. Med hensyn til dokumenter om EF-forhold var behovet dog ikke stort, idet sådanne dokumenter og andre dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold allerede efter bestemmelsen i 1970-lovens § 5, nr. 6 generelt var undtaget fra aktindsigt.

Siden offentlighedsloven fra 1970 har der udviklet sig helt nye samarbejdsformer mellem ministerierne, som skal sikre, at sager med et indhold, som berører flere ministeriers forretningsområde, undergives en grundig, samlet behandling. Bestemmelserne i § 10,

nr. 3, og § 14, stk. 1, nr. 3, er et forsøg på inden for et klart afgrænset område (EF-samarbejdet) at tilpasse offentlighedslovens regler til disse nye samarbejdsformer.

Bestemmelserne skal også ses på baggrund af den tidligere mere generelle adgang til at undtage dokumenter om udenrigsforhold.

Offentlighedsudvalget foreslog adgangen til aktindsigt på dette område *udvidet* således, at den form for *dokumenter* ikke skulle kunne undtages generelt, men kun for så vidt angik de *oplysninger* i dokumenterne, hvor en undtagelse konkret kunne være nødvendig til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser.

Samtidig foreslog udvalget adgangen til aktindsigt i myndighedernes interne arbejdsdokumenter væsentligt *begrænset*. Udvalget fandt, at udviklingen i myndighedernes samarbejdsformer (herunder det tværministerielle samarbejde) begrundede, at myndighedernes interne arbejdsdokumenter (herunder notater) ikke burde miste deres interne karakter, blot fordi de blev videregivet til andre myndigheder som led i et internt præget samarbejde.

Den foreslåede udvidelse af adgangen til aktindsigt i dokumenter om udenrigspolitiske forhold og den foreslåede begrænsning af adgangen til aktindsigt i interne arbejdsdokumenter, som er videregivet fra et ministerium til et andet, ville samlet føre til, at der efter offentlighedsudvalgets forslag, som hidtil skulle være en generel adgang til at undtage dokumenter vedrørende udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold fra aktindsigt, når dokumenterne var udarbejdet som led i myndighedernes internt prægede samarbejde om behandlingen af forslag til EF-vedtagelser eller spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelsen af EF-regler.

Med henblik på at begrænse brugen af den af udvalget foreslåede mere generelt udformede regel om adgang til at undtage videregivne interne arbejdsdokumenter fra aktindsigt, blev de særlige regler i offentlighedslovens § 10, nr. 3 og 4, og forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2 og 3, indsat i de forslag til nye offentlighedsregler, som Justitsministeriet udarbejdede på grundlag af offentlighedsudvalgets lovudkast.

Det er på baggrund af det anførte derfor ikke rigtigt, når det i bemærkningerne til beslutningsforslaget (B 3) anføres, at offentlighedsudvalget ikke anså dokumenter, som udveksles mellem ministerierne i forbindelse med den danske EF-beslutningsproces som generelt undtaget fra aktindsigt, og at udvalget ikke fandt det nødvendigt at stille forslag herom. Det er, på baggrund af bestemmelsen i § 5, nr. 6, i offent-

lighedsloven fra 1970, heller ikke korrekt, når det i de nævnte bemærkninger anføres, at en ophævelse af offentlighedslovens § 10, nr. 3, og forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 3, vil føre retstilstanden tilbage, til den, som var gældende efter den gamle offentlighedslov.

4. En ophævelse af offentlighedslovens § 10, nr. 3, og forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 3, betyder, at dokumenter, der *udarbejdes* af forskellige danske myndigheder i forbindelse med behandlingen af forslag til EF-vedtagelser eller som vedrører spørgsmål om fortolkning eller opfyldelsen af fællesskabsretlige regler, vil være undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler i det omfang, dokumenterne videregives fra en myndighed til en anden. Det gælder, selv om der alene er tale om helt foreløbige forslag til eller overvejelser om, hvordan et spørgsmål kan løses. De notater, mødereferater og andre interne arbejdsdokumenter, der udveksles mellem ministerierne og mellem ministerierne og udvalg som led i det tværministerielle samarbejde, som i dag foregår f.eks. i forbindelse med EF-specialudvalgene som et led i et internt præget samarbejde, vil således ikke kunne undtages fra aktindsigt efter lovens § 7. Dokumenterne vil efter forslaget være undergivet aktindsigt, medmindre de helt eller delvist kan undtages fra aktindsigt efter andre af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, navnlig § 13, stk. 1, nr. 2.

Kun i det omfang, der er tale om dokumenter, som i øvrigt er omfattet af offentlighedslovens § 10 eller forvaltningslovens § 14, vil der være mulighed for generelt at undtage hele dokumentet. Det gælder navnlig dokumenter, der er udarbejdet til brug for møder mellem ministre, jf. offentlighedslovens § 10, nr. 1, eller brevveksling med sagkyndige til brug i retssager, jf. § 10, nr. 5.

Efter EØF-traktaten og de sædvaner, som i EF har udviklet sig med hensyn til tavshedspligt, er Danmark i vidt omfang forpligtet til ikke at videregive oplysninger om EF-forhold eller forholdene i de andre EF-lande. I det omfang Danmark og danske myndigheder således folkeretligt eller EF-retligt er forpligtet til ikke at videregive oplysninger til uvedkommende kan og skal myndighederne afslå en begæring om aktindsigt i oplysningerne eller dokumenterne, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2.

Vedrørende anvendelsen af *offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2*, henvises i øvrigt til pkt. III i bilaget.

5. Lovforslaget skønnes ikke at medføre større økonomiske konsekvenser for det offentlige.

Da myndighedernes interne beslutningsproces som led i det tværministerielle EF-samarbejde ikke længere vil være undtaget fra aktindsigt, må det dog

forventes, at arbejdsgangene i EF-specialudvalgene formaliseres, og at der som følge heraf skal bruges øgede ressourcer til forberedelsen af den danske holdning i EF-sager.

Behandlingen af begæringer om aktindsigt vil samtidig blive vanskeliggjort. En række af de interne no-

tater, som udveksles mellem de ministerier, der deltager i forberedelsen af EF-sager, skal, når der fremsættes en begæring om aktindsigt, gennemlæses med henblik på at undtage de oplysninger om EF-forhold, som Danmark EF-retligt er forpligtet til at holde fortrolige.

Justitsministeriet
Den 8. februar 1990

Notat om offentlighed i EF-anliggender

I. Offentlighedslovens udgangspunkt

Efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, jf. lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen, kan enhver, 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.

Adgangen til aktindsigt efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, gælder også for dokumenter i sager om EF-spørgsmål, der er indgået til eller oprettet af en dansk forvaltningsmyndighed. Adgangen til aktindsigt er imidlertid som nævnt ikke undtagelsesfri, og der vil derfor i det følgende blive redegjort nærmere for de særlige bestemmelser, der kan komme på tale ved undtagelse af dokumenter i sager om EF-spørgsmål fra aktindsigt, herunder navnlig offentlighedslovens § 10, nr. 3 og § 13, stk. 1, nr. 2.

II. Rækkevidden af offentlighedslovens § 10, nr. 3

1. Offentlighedslovens § 10, nr. 3 har følgende ordlyd:

»§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

...
3) Dokumenter, der udarbejdes i forbindelse med behandlingen af forslag til EF-vedtagelser, eller som vedrører spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelsen af fællesskabsretlige regler.

...«

I bemærkningerne til bestemmelsen, jf. Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 224, er der

bl.a. anført følgende om bestemmelsens baggrund:

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

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 forhandlingerne om EF-vedtagelser, kan gennemføres, foreslås det i nr. 3, at nærmere angivne dokumenter om EF-spørgsmål generelt undtages fra aktindsigt.«

Det fremgår heraf, at bestemmelsen navnlig tager sigte på at undtage dokumenter om EF-spørgsmål, der udveksles mellemtværministerielle organer, der er oprettet som led i EF-samarbejdet. Bestemmelsen indebærer, at de nævnte dokumenter om EF-anliggender generelt er undtaget fra retten til aktindsigt, jf. Kommenteret Offentlighedslov, side 136.

2. Offentlighedsudvalget havde i betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision i sit lovudkast foreslået følgende bestemmelse om interne arbejdsdokumenter, som udveksles mellem forskellige forvaltningsmyndigheder eller i øvrigt afgives til udenforstående:

»§ 9. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. ...

Stk. 2. ...

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

- 1) ...
- 2) ...
- 3) gennemførelsen af et internt præget samarbejde, der må anses for rimeligt begrundet i sagens karakter.«

Om baggrunden for denne bestemmelse er der i bemærkningerne til lovudkastet (betænkningen side 46) bl.a. anført følgende:

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

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

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

...

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

myndigheder og derfor organisatorisk udgør flere forskellige myndigheder.«

I tilknytning hertil er der i betænkningen, side 219 ff, bl.a. anført følgende:

»Efter gældende ret ligger det fast, at internt arbejdsmateriale, der som led i en administrativ sagsbehandling afgives til udenforstående, ... som udgangspunkt ikke længere vil kunne anses for omfattet af undtagelsesbestemmelsen i lovens § 5, nr. 3 (bestemmelsen om internt arbejdsmateriale nu § 7, nr. 1).

...

I tilfælde, hvor flere myndigheder deltager i behandlingen af en bestemt sag, er det således utvivlsomt, at en ønskelig forenkling af sagsforberedelsen i et vist omfang kunne opnås ved gensidig udveksling af internt arbejdsmateriale.

...

Som et særligt markant eksempel herpå kan nævnes koordineringen af deltagelsen i EF-samarbejdet, der finder sted dels i et ministerudvalg dels i et centralt embedsmandsudvalg (EF-udvalget) og ca. 20 specialudvalg, hvis kompetence er afgrænset til emner af betydning for 2 eller flere departementer, jf. nærmere Ole Due i N.A.T., 1973, side 1 ff og Auken m.fl. i N.A.T., 1974, side 239 ff. Sådanne organer må i relation til offentlighedsloven som oftest anses som selvstændige myndigheder – både indbyrdes og i forhold til de respektive ministerier. Dette forhold er som følge af bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 1, uden større praktisk betydning for så vidt angår ministerudvalg, hvorimod den begrænsede rækkevidde af undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 3, sammenholdt med § 5, nr. 4, [nu § 7, nr. 1 og 2], bevirker, at beslutningsprocessen i de tilsvarende embedsmandsudvalg ikke uden videre nyder samme beskyttelse. Det er ikke usandsynligt, at koordinationsbehovet i fremtiden i stigende grad vil blive søgt tilgodeset gennem en yderligere formalisering af samarbejdet myndighederne imellem.

...

Efter udvalgets opfattelse bør det ... også fortsat gælde som almindeligt udgangspunkt, at udveksling af internt arbejdsmateriale mellem forskellige myndigheder som led i en sags be-

handling bevirker, at materialet bliver undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler.

...

På den anden side tillægger udvalget det imidlertid også afgørende betydning, at fastlæggelsen af offentlighedsprincippet udrækker under rimelig hensyntagen til væsentlige administrative hensyn. Efter udvalgets opfattelse må der således i forbindelse hermed ikke mindst lægges vægt på, at adgangen til aktindsigt ikke kommer til at virke som en hindring for udviklingen af hensigtsmæssige administrative samarbejdsformer, herunder for opbygningen af den administrative struktur.

...

... der [er] i udvalget enighed om, at forvaltningsmyndighederne i et vist omfang må anerkendes at have et sagligt begrundet behov for som led i sagsbehandlingen i fortrolighed at kunne afgive og modtage internt arbejdsmateriale.

...

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

Undtagelsesadgangen bør også i dette tilfælde have til forudsætning, at afgivelsen af det interne arbejdsmateriale har været påkrævet efter en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. I et vist omfang må der imidlertid antages at være et rimeligt begrundet behov for på generelt grundlag at beskytte et internt præget samarbejde mellem flere forvaltningsmyndigheder. I det omfang et sagsrådes beskaffenhed i almindelighed nødvendiggør et sådant arbejde, kan vedkommende minister med hjemmel i udkastets § 3, stk. 1, bestemme, at interne arbejdsdokumenter, der udveksles mellem de pågæl-

dende myndigheder, ikke skal være undergivet adgangen til aktindsigt.«

Offentlighedsudvalgets lovudkast gav således i § 9, stk. 3, nr. 3, sammenholdt med § 3, stk. 1, hjemmel til generelt at undtage internt arbejdsmateriale, herunder dokumenter om EF-anliggender, der udveksles mellem forskellige myndigheder eller i øvrigt afgives til udenforstående som led i et internt præget samarbejde. Bestemmelsen indebar derfor, at arbejdsdokumenter om EF-spørgsmål, der uveksles i forbindelse med EF-samarbejdet i de tværministerielle organer eller i øvrigt afgives til en anden forvaltningsmyndighed med henblik på at opnå dennes umiddelbare reaktion på et udkast eller lignende, ikke var undergivet aktindsigt. Undtagelsesadgangen omfattede dog ikke afgivelse af arbejdsdokumenter i forbindelse med en sædvanlig høringsprocedure, hvor behandlingsformen antager en mere formel karakter.

Bestemmelsen i § 9, stk. 3, nr. 3, gik videre end udveksling af interne arbejdsdokumenter mellem forvaltningsmyndigheder. Bestemmelsen skulle således efter omstændighederne også være anvendelig på tilfælde, hvor interne arbejdsdokumenter overlades til en privat person eller institution, f.eks. i tilfælde, hvor en privat person anmodes om at afgive en sagkyndig erklæring.

I tilknytning hertil blev det i lovudkastets § 9, stk. 4, fastsat, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne arbejdsdokumenter, som en forvaltningsmyndighed under omstændigheder som nævnt i bl.a. § 9, stk. 3, nr. 3, modtager fra myndigheder eller institutioner m.v., der ikke er omfattet af loven.

I det omfang dokumenter om EF-anliggender blev afgivet til udenforstående, uden at betingelserne i § 9, stk. 3, nr. 3, var opfyldt, kunne disse dokumenter ikke efter offentlighedsudvalgets forslag undtages fra aktindsigt med den begrundelse, at der var tale om interne arbejdsdokumenter. Derimod kunne eventuelt andre af lovens undtagelsesbestemmelser finde anvendelse, jf. nedenfor under afsnit III og IV.

3. Justitsministeriets forslag til en ny offentlighedslov blev fremsat i tre folketingssamlin-

ger. Det forslag, der blev fremsat i folketingsåret 1983/84 og 1984/85 indeholdt i § 11, stk. 1, nr. 3, en bestemmelse svarende til § 9, stk. 3, nr. 3 i offentlighedsudvalgets udkast. I forslaget § 11, stk. 2, var der endvidere indsat en bestemmelse svarende til § 9, stk. 4, i offentlighedsudvalgets udkast. Forslaget indeholdt herudover en bestemmelse i § 12, nr. 3, som svarer til § 10, nr. 3, i den gældende offentlighedslov. Bestemmelserne havde følgende ordlyd:

»§ 11. Interne arbejdsdokumenter, der som led i en sags behandling udveksles mellem forskellige forvaltningsmyndigheder eller i øvrigt afgives til udenforstående, kan kun undtages fra aktindsigt efter § 9, hvis afgivelsen har været påkrævet af hensyn til

...

- 3) gennemførelsen af et internt præget samarbejde, der må anses for rimeligt begrundet i sagernes karakter.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne arbejdsdokumenter, som en forvaltningsmyndighed under omstændigheder som nævnt i stk. 1, nr. 1-3, modtager fra myndigheder eller institutioner m.v., der ikke er omfattet af loven.

§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

...

- 3) Dokumenter, der udarbejdes i forbindelse med behandlingen af forslag til EF-vedtagelser, eller som vedrører spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelsen af fællesskabsretlige regler.

...«

I bemærkningerne til forslaget § 11, stk. 1-2, er der bl.a. anført følgende:

»Endelig indeholder nr. 3 en tilsvarende undtagelsesadgang, såfremt udveksling af internt arbejds materiale har været påkrævet af hensyn til gennemførelsen af et internt præget samarbejde, der må anses for rimeligt begrundet i sagens karakter.

Adgangen til at gøre undtagelse efter nr. 3 gælder kun i forbindelse med afgivelse af arbejdsdokumenter, der sker som led i et »internt præget samarbejde«. Dette forudsætter, at sagsbehandlingsformen mellem de pågældende organer er af uformel karakter. Afgivelse af arbejdsdokumenter i forbindelse med en sæd-

vanlig høringsprocedure vil således ikke være omfattet af undtagelsesadgangen.

Som eksempel på bestemmelsens anvendelsesområde kan nævnes den blotte forevisning af interne arbejdsdokumenter – det kan være et udkast til en skrivelse eller en bekendtgørelse – for en anden myndighed, der finder sted for at orientere denne eller opnå dennes umiddelbare reaktion på udkastet. Bestemmelsen vil endvidere kunne finde anvendelse i tilfælde, hvor en sag foberedes af repræsentanter for forskellige myndigheder i forening, eventuelt ved nedsættelse af en uformel arbejdsgruppe, og hvor der som led i samarbejdet udveksles dokumenter af intern karakter, f.eks. notater om sagen udarbejdet af en af myndighederne, mødereferater, udkast til skrivelser osv.

Undtagelsesadgangen er således navnlig tænkt anvendt i tilfælde, hvor der opstår et mere lejlighedsvist og ikke formaliseret samarbejde mellem myndighederne, f.eks. fordi det som led i sagens behandling viser sig påkrævet at inddrage andre myndigheder eller udenforstående i beslutningsprocessen.

...

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

Der henvises i det hele til betænkningen side 224.

...

Behovet for i visse tilfælde, at kunne undtage interne arbejdsdokumenter, der som led i en sags behandling modtages af en forvaltningsmyndighed, er ikke begrænset til internt arbejds materiale, der modtages fra en anden forvaltningsmyndighed. Efter bestemmelsen i stk. 2 kan interne arbejdsdokumenter, der tilsendes forvaltningsmyndigheder af myndigheder, institutioner og private, der ikke er omfattet af loven, nægtes udleveret efter reglerne i stk. 1.

Bestemmelsen kan f.eks. tænkes at få betydning i forbindelse med myndighedens samar-

bejde med private konsulentfirmaer eller i forbindelse med gensidig udveksling af internt arbejdsmateriale mellem et ministerium og et folketingsudvalg. Der henvises i øvrigt herom til betænkningen side 224.«

Det fremgår heraf, at bestemmelserne var til tænkt samme anvendelsesområde som de tilsvarende bestemmelser i offentlighedsudvalgets udkast.

Uanset den brede formulering af bestemmelsen om, at visse dokumenter om EF-anliggender generelt var undtaget fra retten til aktindsigt, var det ikke tanken, at undtagelsesbestemmelsen skulle række videre end bestemmelsen i § 9, stk. 3, nr. 3, i offentlighedsudvalgets lovudkast. I overensstemmelse hermed er det i bemærkningerne til § 12, nr. 3 (der svarer til den gældende § 10, nr. 3), jf. Folketingstidende 1983/84, sp. 2948 f, anført følgende:

»Undtagelserne i nr. 3 og 4 er nye såvel i forhold til den gældende offentlighedslov som i forhold til betænkningens udkast.

Med henblik på at begrænse brugen af den mere generelt udformede undtagelsesregel i § 9, stk. 1, nr. 3, [i udvalgets lovudkast] mest muligt, har Justitsministeriet 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.«

Samme synspunkter om bestemmelsens rækkevidde gav justitsministeren udtryk for under forhandlingerne af et forslag til lov om offentlighed i forvaltningen, som blev fremsat for Folketinget af Leif Hermann (SF) m.fl., jf. Folketingstidende 1984-85, Folketingets Forhandlinger, sp. 2475.

Den meget generelle undtagelsesbestemmelse i forslagens § 11 udgik i forbindelse med gen-

fremsettelsen af lovforslaget om den nye offentlighedslov i folketingssamlingen 1985/86. Som baggrund for denne ændring anføres det i de almindelige bemærkningerne til lovforslaget, jf. Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 191, at det i Retsudvalget var den almindelige opfattelse, at bestemmelsen i § 11 i for vidt omfang i forhold til praksis med hensyn til bestemmelsen i den dagældende lovs § 5, nr. 3, afskar adgangen til aktindsigt i de interne arbejdsdokumenter, der har været videregivet til andre myndigheder eller i øvrigt til udenforstående.

Undtagelsesbestemmelsen vedrørende EF-dokumenter blev opretholdt som § 10, nr. 3, i lovforslaget, jf. ovenfor pkt. 1. Der er som nævnt ikke holdpunkter i forarbejderne til bestemmelsen for at antage, at den gældende offentlighedslovs § 10, nr. 3, har et videre anvendelsesområde end de tilsvarende bestemmelser i det lovforslag, som Justitsministeriet fremsatte i folketingssamlingen 1983/84 og 1984/85.

4. I en skrivelse af 15. september 1989 har Folketingets Ombudsmand taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt Trafikministeriet i henhold til offentlighedslovens § 10, nr. 3, kunne afslå en begæring om aktindsigt i en skrivelse, som en advokat havde sendt til trafikministeren, og som indgik som en del af EF-sagen om den faste storebæltsforbindelse. Herom anførte Ombudsmanden bl.a.:

»Oprindeligt var i betænkningen ikke foreslået en regel svarende til § 10, nr. 3, idet de pågældende dokumenter ansås for omfattet af en foreslået generel regel om undtagelse af dokumenter, der udveksles mellem flere forvaltningsmyndigheder som led i et »internt præget samarbejde«, jf. betænkningen, siderne 36, 46 og 220 ff. Den i betænkningen foreslåede generelle regel blev imidlertid ikke medtaget i det endelige lovforslag, der blev vedtaget af Folketinget, men som det fremgår af de ovennævnte bemærkninger til lovforslaget, skal bestemmelsen ses i sammenhæng med – og dermed fortolkes i overensstemmelse med – det oprindelige forslag.

Henvisningen i bemærkningerne til udviklingen i den administrative struktur – jf. betænkning 857/1978 om offentlighedslovens re-

vision side 221 – skal ses på baggrund af den dagældende retstilstand, hvorefter udveksling af arbejdsdokumente mellem forskellige myndigheder, også i EF-anliggender, medførte, at dokumenterne ikke længere kunne betragtes som interne, og derfor som udgangspunkt var undergivet aktindsigt.

Sigtet med den nye bestemmelse i § 10, nr. 3, er således at undgå denne konsekvens for så vidt angår myndighedernes samarbejde om EF-spørgsmål. Det vil sige, at dokumenterne fortsat skal betragtes som interne, selv om de er videregivet til anden myndighed.

Efter ordlyden omfatter undtagelsesbestemmelsen i § 10, nr. 3, alle »dokumenter . . . som vedrører spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelsen af fællesskabsretlige regler«.

Trods den generelle formulering er der efter min opfattelse ikke grundlag for at forstå undtagelsesbestemmelsen således, at også dokumenter om EF-spørgsmål udfærdiget af *private* personer eller virksomheder, og sendt til offentlige myndigheder, er omfattet af undtagelsen fra aktindsigt.

Det beskyttelsesbehov, som motiverne peger på, omfatter alene brevveksling og anden dokumentudveksling mellem forskellige myndigheder, jf. herved også kommenteret offentlighedslov »Asbjørn Jensen«, side 131 f.

Tilsvarende angår den udvikling, der ifølge motiverne har skabt behovet, alene forholdet mellem myndigheder.

Den snævrere forståelse af bestemmelsens rækkevidde må også foretrækkes som den, der er bedst i overensstemmelse med offentlighedslovens grundprincip. Loven fastslår (§ 4, stk. 1), at hovedreglen er aktindsigt. Nægtelse af aktindsigt kræver udtrykkelig hjemmel. Det følger heraf, at lovens undtagelsesbestemmelser i almindelighed, hvis der er flere forståelsesmuligheder, må fortolkes indskrænkende.

En fortolkning af § 10, nr. 3, således at undtagelser fra aktindsigt også omfatter myndighedernes brevveksling med private i EF-spørgsmål, vil være overordentlig vidtgående. Undtagelserne i § 10, nr. 1–6, er af generel karakter på samme måde som undtagelsen for internt arbejdsmateriale i lovens § 7. Der kræves ikke, som ved anvendelsen af lovens øvrige undta-

gelsesbestemmelser (bortset fra § 12, stk. 1, nr. 1), en konkret påvisning af offentliggørelsens skadevirkninger. Dette, sammenholdt med EF-rettens tiltagende betydning på de forskellige forvaltningsområder, vil i realiteten gøre offentlighedsprincippet betydningsløst for væsentlige dele af den offentlige forvaltning, såfremt den vidtgående fortolkning anlægges.

Det forhold at dokumenter om EF-spørgsmål ikke omfattes af undtagelsen i § 10, nr. 3, indebærer ikke, at dokumenterne i alle tilfælde skal udleveres. Retten til aktindsigt kan begrænses, for så vidt det er nødvendigt til beskyttelse af de hensyn, som er nævnt i §§ 12 og 13.

Såvel almindelige juridiske fortolkningsprincipper som reale hensyn efter offentlighedsloven må således efter min mening føre til, at der ikke er hjemmel i offentlighedslovens § 10, nr. 3, til at afslå en begæring om aktindsigt i brevveksling om EF-spørgsmål mellem private og offentlige myndigheder.«

I en skrivelse af 18. september 1989 tog Folketingets Ombudsmand på ny stilling til rækkevidden af offentlighedslovens § 10, nr. 3. Sagen drejede sig om, hvorvidt Trafikministeriet og Udenrigsministeriet var berettiget til at afslå en begæring om aktindsigt i ministeriernes brevveksling indbyrdes og med andre ministerier i forbindelse med EF-sagen om den faste storebæltsforbindelse. Ombudsmanden anførte bl.a. følgende herom:

»Sagens hovedspørgsmål drejer sig om anvendelsesområdet for undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 3.

. . .

[Klageren] har gjort gældende, at denne bestemmelse har et begrænset anvendelsesområde for så vidt angår ministeriernes brevveksling om EF-spørgsmål. [Klagerens] synspunkt er, at offentlighedslovens hovedregel er, at brevveksling mellem ministerier er offentlig tilgængelig. Undtagelsen fra denne hovedregel må være udtrykkeligt hjemlet. En sådan udtrykkelig hjemmel findes i § 10, nr. 2, for brevveksling om lovgivning, men (set i forhold hertil) ikke for brevveksling om EF-spørgsmål. Om EF-spørgsmål findes alene den generelle bestemmelse i § 10, nr. 3, hvor undtagelsesområdet er bestemt af dokumentets indhold. Det må følge af hoved-

reglen og lovens system, at bestemmelsen må fortolkes indskrænkende, således at EF-dokumenter, der udveksles mellem ministerier, er undergivet aktindsigt som hovedregel.

Jeg er ikke enig i dette synspunkt.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 3, tilsigter at dække et behov, konstateret under den tidligere offentlighedslov (lov nr. 280 af 10. juni 1970), for at beskytte det samarbejde, som foregår mellem ministerierne om EF-spørgsmål. Jeg henviser til betænkning om offentlighedslovens revision nr. 857/1978, side 221.

Behovet udsprang af, at udveksling af arbejdsdokumenter mellem forskellige myndigheder, i EF-spørgsmål som i andre spørgsmål, medførte, at undtagelsesbestemmelsen for internt arbejdsmateriale (daværende § 5, nr. 3) ikke længere kunne finde anvendelse. Materialet var derfor som udgangspunkt undergivet aktindsigt.

...

Formålet med undtagelsesbestemmelsen i § 10, nr. 3, har således netop været at beskytte det samarbejde, herunder brevveksling, som foregår mellem forskellige ministerier om EF-spørgsmål.

Det kan på den baggrund ikke give mig anledning til kritik, at Trafikministeriet og Udenrigsministeriet har henvist til offentlighedslovens § 10, nr. 3, som begundelse for ikke at imødekomme [klagerens] begæring om aktindsigt i brevvekslingen mellem ministerierne.«

Det fremgår af de nævnte sager, at ombudsmanden ikke mener, at undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 3, omfatter dokumenter om EF-spørgsmål, der er udfærdiget af *private* personer, men at den omfatter brevveksling mellem forskellige ministerier om EF-spørgsmål.

Ombudsmanden har dog ikke haft anledning til at tage udtrykkeligt stilling til spørgsmålet om, hvorvidt dokumenter om EF-spørgsmål, der udveksles mellem en forvaltningsmyndighed og en privat person i et internt præget samarbejde – således som det er antaget i forarbejderne til § 9, stk. 3, nr. 3, i offentlighedsudvalgets udkast og i § 11, stk. 1, nr. 3, i Justitsministeriets oprindelige forslag til en ny offentlighedslov – efter omstændighederne kan undta-

ges fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 10, nr. 3.

5. Efter Justitsministeriets opfattelse bør der i vurderingen af rækkevidden af bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 3, lægges afgørende vægt på bestemmelsens forhistorie. Det følger heraf, at dokumenter om EF-anliggender, de er udarbejdet og udvekslet som led i et internt præget samarbejde, generelt kan undtages fra aktindsigt efter § 10, nr. 3.

Bestemmelsen omfatter en række forskellige tilfælde. Som eksempel kan nævnes, at dokumenter om EF-anliggender, der er udarbejdet af myndigheder, som deltager i et tværministerielt samarbejde, og som udveksles mellem myndighederne, kan undtages fra aktindsigt. Det samme gælder notater, notitser, referater og lignende dokumenter om EF-anliggender, der i øvrigt udveksles mellem ministerierne eller mellem et ministerium og en anden forvaltningsmyndighed, når udvekslingen er et led i et internt præget samarbejde.

Efter Justitsministeriets opfattelse må også brevveksling i forbindelse med behandlingen af spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelsen af fællesskabsretlige regler mellem forvaltningen og kammeradvokaten eller andre særligt sagkyndige, som bistår forvaltningen i sagsbehandlingen, kunne undtages efter bestemmelsen. I det omfang der er tale om en retssag, kan brevvekslingen undtages efter bestemmelsen i § 10, nr. 5. Som et andet eksempel på et internt præget samarbejde kan nævnes, at arbejdsmarkedets parter er medlemmer af 2 EF-specialudvalg og derfor modtager interne notater m.v., ligesom de skriftligt kan redegøre for deres synspunkter. Denne brevveksling kan derfor også undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 10, nr. 3.

Bestemmelsen i § 10, nr. 3, er som udgangspunkt ikke anvendelig, når dokumenter, der er udvekslet i et internt præget samarbejde, i øvrigt er afgivet til udenforstående, idet dokumenterne i dette tilfælde må antages at have mistet deres interne karakter.

Undtagelsesbestemmelsen er heller ikke anvendelig i tilfælde, hvor der udveksles dokumenter om EF-anliggender i forbindelse med

en sædvanlig høringsprocedure, som ikke indgår i et internt præget samarbejde som led i beslutningsprocessen, jf. betænkningen, side 46.

Selv om bestemmelsen i § 10, nr. 3, efter sin ordlyd har et meget bredt anvendelsesområde, må det på baggrund af bestemmelsens forarbejder endvidere anses for tvivlsomt, om den finder anvendelse på udveksling af dokumenter mellem danske forvaltningsmyndigheder og EF-organer, herunder EF-Kommissionen. Under alle omstændigheder vil disse dokumenter i vidt omfang være undtaget efter bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 2, jf. nedenfor under afsnit III.

6. Den omstændighed, at dokumenter om EF-anliggender er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 3, betyder ikke nødvendigvis, at alle oplysninger i dokumenterne kan undtages fra aktindsigt. Efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, er der således en pligt for forvaltningsmyndighederne til at uddrage oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder fra sagens interne arbejdsdokumenter (ekstraheringspligt). Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»§ 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. . . .«

Om ekstraheringspligtens rækkevidde anføres i Kommenteret Offentlighedslov, side 145, bl.a. følgende:

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

Ekstraheringspligten omfatter således også oplysninger, som myndigheden har tilført sagen fra sine interne arbejdsdokumenter i andre sager eller fra registre og lignende.

3. I modsætning til notatpligten i § 6 gælder ekstraheringspligten efter § 11 som udgangs-

punkt alle de sagstyper, der er omfattet af loven, dvs. også administrative sager, der indgår i faktisk forvaltningsvirksomhed.

4. 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 ekstraheringen kan derfor afhænge af, på hvilket tidspunkt begæring om aktindsigt fremsættes, jf. F.T. 1985/86, tillæg A, sp. 225.

5. Adgangen til at blive gjort bekendt med oplysninger, der i givet fald skal ekstraheres, er undergivet de begrænsninger, der følger af §§ 12-14.«

På linje hermed anførte Folketingets Ombudsmand følgende om ekstraheringspligtens rækkevidde i skrivelsen af 18. september 1989:

»Af lovens § 11, stk. 1, følger, at såfremt der i de dokumenter, der undtages fra aktindsigt i medfør af bl.a. § 10, nr. 3, findes »Oplysninger . . . om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet«, skal disse oplysninger meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler. Det vil sige, oplysningerne er undergivet aktindsigt, med mindre undtagelsesbestemmelserne i (bl.a.) § 13, stk. 1, nr. 2 og 5, finder anvendelse.

Som sagen foreligger for mig, finder jeg ikke anledning til at komme nærmere ind på spørgsmålet om, hvorvidt der efter anvendelse af undtagelsesbestemmelserne i § 10, nr. 1 og 3, resterer dokumentoplysninger af faktisk karakter, som skal udleveres i medfør af § 11, stk. 1, sammenholdt med § 13.

Jeg henviser herved bl.a. til aktindsigtsbegæringens udformning, og den måde den naturligt måtte forstås på (meningsuoverensstemmelser ministerierne imellem), samt til at der i givet

fald er tale om oplysninger, som i denne sammenhæng er af ganske underordnet betydning, og som det vil kræve et uforholdsmæssigt stort arbejde at udrede.

Det følger af det anførte, at jeg ikke finder at kunne kritisere, at ministerierne har undladt at tage nærmere stilling til spørgsmålet.«

Oplysningerne om en EF-sags faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet, der findes i notater, referater m.v., og som ikke i øvrigt fremgår af materiale i sagen, der er offentligt tilgængeligt, skal således gøre tilgængeligt for den, der begærer aktindsigt, medmindre der er grundlag til at undtage oplysningerne efter andre regler, herunder bestemmelserne i § 13. En samlet anvendelse af § 10, nr. 3, og § 13 kan således føre til, at dokumenterne i deres helhed undtages fra aktindsigt.

III. Rækkevidden af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2

1. oplysninger i dokumenter om EF-spørgsmål, som ikke er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 10, nr. 3, eller som skal ekstraheeres efter § 11, stk. 1, kan efter omstændighederne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, der har følgende ordlyd:

»§ 13. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

- 1) ...
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter og mellemfolkelige institutioner.
- 3) ...«

I bemærkningerne til bestemmelsen, jf. Følketings Tidende 1985/86, tillæg A, sp. 227 f, er der blandt andet anført følgende:

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

Bestemmelsen 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 udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold«. Der henvises til bemærkningerne nedenfor til nr. 2. . . .

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.«

2. En bestemmelse svarende til § 13, stk. 1, nr. 2, fandtes allerede i offentlighedskommissionens udkast til lov om offentlighed i forvaltningen, jf. betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen, side 58. Bestemmelsen i udkastets § 2, stk. 1, nr. 1, havde således følgende ordlyd:

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

1. Statens sikkerhed, landets forsvar samt forhold til fremmede magter og mellemfolkelige institutioner;

2. . . .«

I bemærkningerne til udkastets § 2, stk. 1, (betænkningen side 61) er det anført, at udtrykket »væsentlige hensyn« indebar, at en oplysning kun kunne nægtes, hvor der var nærlig-

gende fare for, at de nævnte interesser kunne lide skade af betydning. Med særlig henblik på § 2, stk. 1, nr. 1, anførte offentlighedskommissionen blandt andet følgende (betænkningen side 62):

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

Nr. 1. Dokumenter, som har betydning for statens sikkerhed, forholdet til fremmede magter og landets forsvar, vil i almindelighed ikke kunne udleveres. Antagelig vil de i givet udstrækning blive undtaget fra lovens § 1 ved kgl. anordning, jf. ovenfor.

Når der i bestemmelsen tales om landets forhold til mellemfolkelige institutioner, kan som eksempel nævnes: De forenede Nationer og til denne knyttede organisationer. Verdenssundhedsorganisationen, Den internationale Valutafond m.fl.«

3. Bestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 2, i den tidligere offentlighedslov havde følgende ordlyd:

»§ 2. . . .

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 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 og mellemfolkelige institutioner,
- 2) . . .«

I bemærkningerne til bestemmelsen, jf. Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 588, er der blandt andet anført følgende:

». . .

Efter stk. 2, kan en begæring om at få oplysninger afslås efter et konkret skøn i hvert enkelt tilfælde, hvis adgangen til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter findes at burde vige for visse nærmere opregnede væsentlige hensyn.

. . .

Dokumenter, som har betydning for statens sikkerhed, forholdet til fremmede magter og landets forsvar, vil i almindelighed ikke kunne udleveres. Også indgåede traktater, andre folkeretlige forpligtelser og folkeretlige kutyper

kan være til hinder for, at dokumenter udleveres efter § 1.«

I tilknytning til § 2, stk. 2, nr. 1, blev der i den tidligere offentlighedslov som § 5, nr. 6, indsat følgende bestemmelse:

»§ 5. Adgangen til at få oplysninger omfatter ikke

- 1) . . .
- 2) . . .
- 3) . . .
- 4) . . .
- 5) . . .
- 6) dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold.
- 7) . . .«

I bemærkningerne til bestemmelsen, jf. Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 592, er der anført følgende om bestemmelsens baggrund:

»Bestemmelsen i § 5, nr. 6, der er ny, hjemler undtagelse for dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold. De nævnte dokumenter ville i vidt omfang kunne undtages efter forslaget § 2, stk. 2, nr. 1, jf. stk. 4; men for at afskære tvivl i rets anvendelsen har man fundet det rigtigst at optage en udtrykkelig undtagelsesbestemmelse.«

Bestemmelsen i § 5, nr. 6, begrænsede således adgangen til aktindsigt med hensyn til visse dokumenttyper, uden at der i det enkelte tilfælde skulle foretages en konkret vurdering af, hvorvidt der var behov for at tilbageholde oplysninger af hensyn til landets forhold til udlandet.

4. Forholdet mellem den tidligere offentlighedslovs § 2, stk. 2, nr. 1, og § 5, nr. 6, er nærmere beskrevet i betænkning nr. 857/1978, hvor der (på side 255 ff) blandt andet er anført følgende:

». . . Anvendelsen af bestemmelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 1, og § 5, nr. 6, har så vidt vides ikke voldt problemer i praksis, og spørgsmålet om deres fortolkning har ikke mere principielt været forelagt Justitsministeriet og heller ikke Folketingets Ombudsmand efter de trykte beretninger at bedømme . . .

Der kan dog i den forbindelse være anledning til kort at redegøre for bestemmelsernes

indbyrdes forhold samt deres samspil med andre undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven, for så vidt angår dokumentoplysninger af udenrigspolitisk betydning.

Undtagelsesadgangen efter § 5, nr. 6, er absolut i den forstand, at dens anvendelse ikke er betinget af en konkret afvejning af betænkelighederne ved aktindsigt, men bestemmelsen omfatter til gengæld kun bestemte dokumenttyper («Dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold»). Det må kræves, at dokumenter for at kunne undtages med hjemmel i bestemmelsen efter deres indhold vedrører emner af den nævnte beskaffenhed, hvori mod det ikke vil være tilstrækkeligt, at et dokument, f.eks. om rent hjemlige økonomiske eller trafikmæssige spørgsmål, i en given situation vil være af udenrigspolitisk eller udenrigsøkonomisk interesse. Såfremt hemmeligholdelse er af væsentlig udenrigspolitisk betydning, vil undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 1, dog i reglen kunne bringes i anvendelse.

Behovet for at begrænse offentlighedsprincippet af hensyn til landet forhold udadtil vil i praksis ikke sjældent skyldes traktatmæssige forpligtelser, herunder i særlig grad tavshedspligtsforskrifter, der gælder for arbejdet i internationale organisationer. I et vist omfang vil regelkonflikter mellem sådanne forskrifter og offentlighedsloven kunne løses i medfør af bestemmelsen i denne lovs § 7, nemlig såfremt den folkeretlige tavshedsforskrift er »speciel« (det vil sige, at tavshedspligtens omfang er nærmere præciseret) og ved lov er tillagt gyldighed her i landet. I tilfælde, hvor tavshedspligten følger af en fællesskabsforordning, der er umiddelbar anvendelig, vil denne som følge af rangforholdet mellem fællesskabsretten og national ret under alle omstændigheder gå forud for offentlighedsloven . . . Alt efter dokumentets indhold vil tavshedsforpligtelser i forhold til internationale organisationer endvidere kunne opfyldes ved anvendelse af f.eks. offentlighedslovens § 2, stk. 1, og § 5, nr. 6.

Om nødvendigt vil tavshedspligten derudover kunne sikres overholdt ved anvendelse af undtagelsesadgangen efter lovens § 2, stk. 2, nr. 1. Når det i Justitsministeriets bemærkninger til offentlighedsforslaget om denne bestemmelse

uden forbehold fremhæves, at folkeretlige forpligtelser kan være til hinder for, at begæringer om aktindsigt imødekommes, bygger dette på almindelige synspunkter vedrørende forholdet mellem de folkeretlige forpligtelser, der påhviler den danske stat, og intern dansk ret. I dansk juridisk litteratur fremhæves det således ofte, at de retsanvendende myndigheder ved anvendelsen af gældende lovgivning må anlægge den fortolkning, der er bedst egnet til at bringe bestemmelsen i overensstemmelse med bestående traktatmæssige forpligtelser («fortolkningsreglen») . . .

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 1, må således antages at indeholde hjemmel for at undtage dokumenter fra offentlighedsordningen, i det omfang dette er påkrævet f.eks. for at opfylde en tavshedspligt, der påhviler danske myndigheder i forhold til EF, og dokumentet ikke er omfattet af en af offentlighedslovens øvrige undtagelsesbestemmelser . . .

Til illustration af, at også folkeretlige kytmer kan være til hinder for udlevering af dokumenter, kan henvises til udenrigsministerens besvarelse af folketingssspørgsmål nr. 552 af Ib Christensen, hvor det blandt andet anføres, at » . . . man også her i landet må respektere den praksis, at breve fra kommissionen ikke offentliggøres uden dennes indforståelse, jf. F.T. 1976/77, 2. samling, forhandlingerne, sp. 6868-6870. Der kan i øvrigt henvises til udtalelsen herom i ministeriet for offentlige arbejders skrivelse til udvalget.«

Det fremgår heraf, at bestemmelsen i § 5, nr. 6, i modsætning til bestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 1, var absolut i den forstand, at dokumenterne kunne undtages fra aktindsigt, uden at der skulle foretages en konkret afvejning af betænkelighederne ved aktindsigt. Bestemmelsen i § 5, nr. 6, var til gengæld begrænset til bestemte dokumenttyper, nemlig dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold.

Det er ikke nærmere præciseret i betænkningen, om »dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold« i § 5, nr. 6, også kunne anvendes til generelt at undtage dokumenter om EF-spørgsmål fra aktindsigt. Det er dog anført, at bestemmelsen i § 5, nr. 6, kun-

ne anvendes til at tilbageholde oplysninger fra at opfylde tavshedsforpligtelser i relation til internationale organisationer, herunder EF. Det må derfor antages, at bestemmelsen også omfattede dokumenter om EF-spørgsmål, forudsat at dokumenterne kunne karakteriseres som dokumenter om udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske forhold.

Det fremgår heller ikke af betænkningen, om undtagelsesadgangen efter § 5, nr. 6, var begrænset til dokumenter, som var udarbejdet af danske myndigheder, eller om den også kunne finde anvendelse på dokumenter om EF-spørgsmål, som var udarbejdet af udenlandske myndigheder, herunder EF-Kommissionen. Hverken efter ordlyden eller forarbejderne er der imidlertid grundlag for at antage, at bestemmelsen kun omfattede dokumenter, der var udarbejdet af danske myndigheder.

Det fremgår endvidere af betænkningen, at bestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 1, indeholdt hjemmel til at undtage dokumenter fra aktindsigt, hvis det var påkrævet for at opfylde en tavshedspligt, der påhvilede danske myndigheder i forhold til EF, og dokumenterne ikke kunne undtages fra aktindsigt efter andre af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, herunder bestemmelsen i § 5, nr. 6, og § 7 (svarende til den gældende offentlighedslovs § 14, jf. om denne bestemmelse nedenfor).

Undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 1, og § 5, nr. 6, kunne endvidere begrunde et afslag på aktindsigt under henvisning til folkeretlige kutyper.

5. Rækkevidden af den tidligere offentlighedslovs § 2, stk. 2, nr. 1, og § 5, nr. 6, har også været forelagt for Folketingets Ombudsmand.

I en sag fra 1980 (FOB 1980, side 654 ff) tog ombudsmanden stilling til en klage over Udenrigsministeriets afslag på en anmodning om aktindsigt i ministeriets sager om jagtfalke til visse arabiske lande. Om rækkevidden af § 5, nr. 6, anførte ombudsmanden blandt andet følgende:

»Udenrigsministeriet har i en intern meddelelse fra direktøren af 22. december 1970 uddybet, i hvilke tilfælde dokumenter på grund af deres indhold må anses som »dokumenter om

udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold«. I meddelelsen er der blandt andet anført følgende:

»...

Som hovedregel er formodningen for, at generel politisk og økonomisk indberetningsvirksomhed, hvad enten der er tale om depecher, departementale indberetninger, telededelelser, underhåndsbreve eller manu-forsendelser og al tilsvarende instruktions- og underretningsvirksomhed fra Udenrigsministeriet, er omfattet af denne undtagelse. Begrebet »udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold« kan omfatte også brevveksling om indrepolitiske, herunder videnskabelige, teknologiske og sociale forhold i andre lande, f.eks. i det omfang den indeholder en politisk vurdering ...«

...

Efter min opfattelse er der overensstemmelse mellem de synspunkter i Udenrigsministeriets meddelelse af 22. december 1970, som er gengivet ovenfor, og de synspunkter fra betænkningen om offentlighedslovens revision, som ligeledes er gengivet ovenfor. Jeg forstår Udenrigsministeriets meddelelse af 22. december 1970 således, at dokumenter, hvis indhold ikke i sig selv er udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske forhold, dog må anses for at være omfattet af undtagelsesbestemmelsen, for så vidt de indeholder undtagelsesbestemmelsen, for så vidt de indeholder politiske vurderinger af forhold i andre lande.

Med hensyn til de synspunkter fra Udenrigsministeriets udtalelse af 1. april 1981, som er gengivet lige ovenfor, kan jeg være enig med ministeriet i, at »de pågældende fremmede magters fortolkning og mulige reaktion« kan indgå som et moment i vurderingsgrundlaget ved en stillingtagen til, om et dokument må siges at have et udenrigspolitisk eller udenrigsøkonomisk indhold. Jeg finder imidlertid ikke, at dette moment alene er tilstrækkeligt til at begrunde en anvendelse af undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 6, hvis et dokument ikke i øvrigt efter sit indhold vedrører emner af udenrigspolitisk eller udenrigsøkonomisk karakter. Derimod vil hensynet til fremmede magters fortolkning og mulige reaktion i givet fald kunne be-

grunde en anvendelse af undtagelsesbestem-
melsen i § 2, stk. 2, nr. 1.

Det følger af det anførte, at en anvendelse af undtagelsesbestemmelserne i § 5, nr. 6, forudsætter en vurdering af indholdet af det enkelte dokument i sagen, hvorimod der ikke kan blive tale om på grundlag af bestemmelsen af undtage en sag som helhed fra adgangen til aktindsigt (medmindre en vurdering af hvert enkelt dokument ville føre til, at bestemmelsen er anvendelig).«

I samme sag tog ombudsmanden stilling til rækkevidden af den tidligere offentlighedslovs § 2, stk. 2, nr. 1. Han anførte blandt andet følgende herom:

»For så vidt angår anvendelsen af undtagelsesbestemmelserne i § 2, stk. 2, nr. 1, anførte jeg i min skrivelse af 2. marts 1981 til Udenrigsministeriet, at denne forudsætter

»at en afvejning må føre til, at adgangen til aktindsigt findes at burde vige for *væsentlige hensyn* til de interesser, der er angivet i de enkelte numre i bestemmelsen; som anført af Niels Eilschou Holm: Offentlighedsloven (1971), side 44, indebærer dette, at aktindsigt kun kan afslås, hvor der er en *nærliggende fare* for, at de nævnte interesser vil lide skade af *betydning*. Den nævnte konkrete interesseafvejning skal foretages for hvert dokument for sig; jeg henviser i øvrigt også i den forbindelse til offentlighedslovens § 2, stk. 3, (svarende til den gældende offentlighedslovs § 13, stk. 2, jf. herom nedenfor).«

Jeg må forstå Udenrigsministeriets supplerende udtalelse af 1. april 1981 ... således, at ministeriet ved anvendelsen af undtagelsesadgangen efter § 2, stk. 2, nr. 1, i det foreliggende tilfælde navnlig har lagt vægt på den reaktion fra arabiske lande, som en (hel eller delvis) imødekommelse af anmodningen om aktindsigt muligt kunne afstedkomme. Ministeriet har ud fra dette ment at burde undtage samtlige dokumenter i sagen, uanset at visse dokumenter isoleret bedømt ikke har et indhold, som berører forholdet til udlandet m.v. Ministeriet har i denne forbindelse henvist til det, som er anført af Niels Eilschou Holm: Offentlighedsloven med kommentarer (1971), side 44 nederst

(»indrømmelse af delvis aktindsigt indirekte ville medføre en prisgivelse af de forhold, som bestemmelserne giver hjemmel til at hemmeligholde«).

Efter min opfattelse kan en sådan mere generelt præget anvendelse af undtagelsesadgangen efter lovens § 2, stk. 2, (eventuelt i forbindelse med anvendelsen af bestemmelsen i § 5, nr. 6), vel efter omstændighederne være forsvarlig. Men jeg finder, at de synspunkter om anvendelsen af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 2, som jeg anførte i min skrivelse af 2. marts 1981 til Udenrigsministeriet, og de grundlæggende betragtninger, som offentlighedsordningen ifølge offentlighedsloven bygger på, må føre til, at en sådan mere generel anvendelse af disse undtagelsesbestemmelser (her nr. 1) må forudsætte, at der kan godtgøres en vægtig *konkret* begrundelse herfor. Efter min opfattelse er forholdet det, at jo mere der lægges op til at anvende § 2, stk. 2, generelt for sager som sådanne, jo stærkere krav bør stilles til den konkrete begrundelse.

Jeg er selvsagt ikke uenig med Udenrigsministeriet i, at risikoen for, at reaktioner fra udlandet får skadevirkninger for interesser af betydning, med rimelighed kan føre til, at aktindsigt helt eller delvis må nægtes – for så vidt der er den fornødne *konkrete* begrundelse for at antage, at sådanne skadevirkninger eller risiko herfor må anses for *nærliggende*.

Under drøftelserne på mødet den 14. maj 1981 har repræsentanterne for Udenrigsministeriet i den forbindelse henvist til, at det ofte ikke vil være praktisk muligt at opnå et mere detaljeret informationsgrundlag om fremmede magters eventuelle reaktioner eller mulige skadevirkninger i øvrigt på forholdet mellem Danmark og andre stater som følge af, at Udenrigsministeriet meddeler aktindsigt.

Jeg har forståelse herfor og finder heller ikke at kunne afvise, at dette forhold bør tages i betragtning ved vurderingen af, om betingelsen for at meddele afslag efter lovens § 2, stk. 2, nr. 1, er til stede.«

Selv om udgangspunktet var, at der også i sager, som var omfattet af § 2, stk. 2, nr. 1, skulle foretages en konkret vurdering af, hvorvidt et dokument kunne undtages fra aktindsigt, ude-

lukkende ombudsmanden således ikke, at bestemmelsen kunne anvendes til generelt at undtage visse sager fra aktindsigt, hvis der kunne godtgøres en tungtvejende konkret begrundelse herfor.

I en sag fra 1983 (FOB 1983, side 235 ff) tog ombudsmanden stilling til en klage over Udenrigsministeriets afslag på en begæring om aktindsigt i brevvekslingen mellem EF-Kommissionen og danske myndigheder i en traktatkrænkelssag. Udenrigsministeriet svarede blandt andet følgende på en række spørgsmål, som ombudsmanden stillede med henblik på en vurdering af rækkevidden af den tidligere offentlighedslovs § 2, stk. 2, nr. 1:

»... Kommissionen betragter den brevveksling, der finder sted mellem den og medlemsstaterne i en sag efter artikel 169 i EØF-traktaten, som fortrolig. Den giver derfor ikke udenforstående indsigt i disse akter. Kommissionen har dog over for Europaparlamentet erklæret sig rede til – i enkelte tilfælde og efter særlig anmodning – at redegøre skriftligt eller mundtligt for hovedindholdet i parternes standpunkter

...

... Den ovennævnte praksis følges også over for personer eller virksomheder, der har indgivet en klage. Disse underrettes kun i generelle vendinger om, hvorvidt og hvornår der er blevet indledt en traktatkrænkelssag mod en medlemsstat og på hvilket stadium denne sag befinder sig. Af principielle grunde gives der ikke personer eller virksomheder, der har indgivet en klage over et forhold, adgang til den brevveksling, der finder sted mellem kommissionen og medlemsstaterne ...

...

Ombudsmanden beder oplyst, om kommissionens praksis efter Udenrigsministeriets opfattelse har en sådan fasthed, at den kan karakteriseres som eller sidestilles med en folkeretlig kutyme.

Det er Udenrigsministeriets opfattelse, at kommissionens og medlemsstaternes praksis vedrørende ikke-offentliggørelse af indbyrdes korrespondance, herunde specielt den korrespondance som finder sted i medfør af bestemmelserne i EØF-traktatens art. 169 og 170, vil

kunne sidestilles med en folkeretlig kutyme. Så vidt Udenrigsministeriet bekendt, følges denne praksis fast, også af de øvrige medlemsstater. Det er Udenrigsministeriets opfattelse, at der lægges stor vægt på, at denne brevvekslings fortrolige karakter respekteres.

...

Ombudsmanden ønsker oplyst, om hensynet til nationale danske interesser efter Udenrigsministeriets opfattelse kan varetages gennem en anvendelse af bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 1, eller om dette i givet fald må ske ved anvendelse af andre af lovens undtagelsesbestemmelser.

Udenrigsministeriet finder, at det er en væsentlig dansk interesse, at traktatkrænkelssager i almindelighed kan forhandles mellem parterne, og at disse forhandlinger kan foregå på en sådan måde, at der indgås forlig, som også imødekommer nationale, danske interesser.

Det er Udenrigsministeriets opfattelse, at det ved den konkrete fortolkning og anvendelse af § 2, stk. 2, nr. 1, er berettiget at lægge vægt på kommissionens eller andre medlemsstaters opfattelse og mulige reaktioner – i den konkrete sag eller i tilsvarende sager – i tilfælde af offentliggørelse. Der henvises herved til ombudsmandens udtalelse af 29. maj 1981 (j. nr. 1980-804-38) [det vil sige den ovenfor omtalte sag].

Efter Udenrigsministeriets opfattelse vil det på denne baggrund være berettiget at undtage en skriftveksling under traktatens art. 169 som helhed. Dette gælder umiddelbart dokumenter hidrørende fra kommissionen eller andre medlemsstater og dokumenter hidrørende fra regeringen i det omfang, modpartens standpunkter gengives eller vil kunne udledes. Det samme gælder imidlertid også de øvrige dele af dokumenter hidrørende fra regeringen, idet det er Udenrigsministeriets opfattelse, at ensidig offentliggørelse af regeringens synspunkter må antages at være uacceptabel for modparten og derfor skadelig i den konkrete sag og tilsvarende sager for statens forhold til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner.

Det er endvidere Udenrigsministeriets opfattelse, at der i traktatkrænkelssproceduren ofte vil være en sådan sammenhæng mellem de

konkrete nationale interesser og hensynet til forholdet til kommissionen, eller efter omstændighederne en anden medlemsstat, at en selvstændig vurdering af eventuelle »uafhængige« nationale interesser næppe vil være mulig.

I øvrigt ville en delvis aktindsigt i sager af den foreliggende karakter efter omstændighederne kunne anses for omfattet af undtagelsen i § 2, stk. 2, nr. 1, navnlig i det omfang der herved ville ske en prisgivelse af det eller de forhold, som bestemmelserne giver hjemmel til at hemmeligholde.

...

Ombudsmanden ønsker endelig oplyst, om det efter Udenrigsministeriets opfattelse kan tillægges betydning, på hvilket tidspunkt af sagens behandling en begæring af aktindsigt fremkommer.

Udenrigsministeriet forstår spørgsmålet således, at det ønskes oplyst, om man ville have indtaget et andet standpunkt, såfremt sagen havde været afsluttet, efter indgåelse af forlig, efter den ene parts opgivelse af sagen eller efter endelig dom ved EF-domstolen.

Det kan oplyses, at Udenrigsministeriet ikke har modtaget begæringer af denne type. Det er imidlertid Udenrigsministeriets opfattelse, at man formodentlig ville indtage den samme holdning. Det ville herved formentlig blive taget i betragtning, at der løbende behandles et betydeligt antal sager af denne type, og at selve det forhold, at dokumenterne senere kunne blive offentliggjort, i sig selv må antages at kunne indvirke på dokumenternes udformning – til brug for forhandlingen og forberedelsen af en retssag – og dermed deres værdi under den procedure, hvorunder de udarbejdes.

Anvendelsen af undtagelserne i § 2, stk. 2, forudsætter en konkret afvejning af modstående hensyn, hvorfor Udenrigsministeriet for indeværende ville foretrække at reservere sin holdning til dette spørgsmål. Man har forstået, at kommissionen . . . har indtaget en tilsvarende holdning.«

Som det fremgår af Udenrigsministeriets svar, anser EF-Kommissionen den brevveksling, der finder sted mellem den og en medlemsstat i anledning af en traktatkrænkelses-

sag, for fortrolig, således at brevvekslingen ikke kommer udenforstående til kundskab.

Det fremgår endvidere af Udenrigsministeriets svar, at den praksis, hvorefter brevveksling med EF-Kommissionen, herunder navnlig i en traktatkrænkelsessag, ikke offentliggøres, kunne sidestilles med en folkeretlig kutyme. Brevvekslingen i en sag om traktatkrænkelse kunne herefter efter Udenrigsministeriets opfattelse undtages fra aktindsigt i sin helhed i medfør af den tidligere offentlighedslovs § 2, stk. 2, nr. 1. Et afslag på aktindsigt kunne formentlig også gives på et tidspunkt, hvor sagen var afsluttet.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at tilsidesætte Udenrigsministeriets vurdering i sagen. Han anførte blandt andet følgende herom:

»På denne baggrund og på grundlag af den nu foreliggende supplerende udtalelse af 4. juli 1983 fra Udenrigsministeriet og i den forbindelse den fra EF-Kommissionen indhentede redegørelse for kommissionens praksis kan det ikke give mig anledning til kritik, at Udenrigsministeriet har fundet i medfør af offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 1, at burde afslå (A's) anmodning om aktindsigt i brevvekslingen mellem De Europæiske Fællesskabers Kommission og de danske myndigheder, herunder kommissionens såkaldte åbningsskrivelse og den danske regerings svarsskrivelse herpå . . .«

6. I offentlighedsudvalgets udkast til offentlighedslov blev der indsat følgende bestemmelse som § 11, stk. 2, nr. 2:

»§ 11. . . .

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

- 1) . . . ,
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
- 3) . . .«

Bestemmelsen svarer til den gældende offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 2. I bemærkningerne til bestemmelsen (betænkning nr.

857/1978, side 47) er der - som i bemærkningerne til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2 - blandt andet anført følgende:

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

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

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

Det fremgår heraf, at bestemmelsen var en samarbejdning af den tidligere offentlighedslovs § 2, stk. 2, nr. 1, og § 5, nr. 6, og at fortolkningen af disse bestemmelser derfor havde betydning for fastlæggelsen af bestemmelsens rækkevidde.

Offentlighedsudvalget anførte blandt andet følgende som begrundelse for denne samarbejdning (betænkningen side 282 f).

»c. Hensynet til statens sikkerhed og forsvar samt landets forhold til udlandet.

Det angivne beskyttelseshensyn er i den gældende lov tilgodeset dels ved bestemmelsen i §

2, stk. 1, nr. 1, dels ved bestemmelsen i § 5, nr. 6. Efter den sidstnævnte bestemmelse kan adgangen til aktindsigt generelt begrænses i forhold til dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold, medens bestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 1, giver hjemmel til at nægte aktindsigt, hvis væsentlige hensyn til »statens sikkerhed, landets forsvar samt forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner« tilsiger det.

...

Det er efter udvalgets opfattelse en given sag, at disse beskyttelseshensyn må tilgodeses ved udformningen af undtagelsesbestemmelserne i en ny lov om offentlighed i forvaltningen ...

...

[Det er efter udvalgets opfattelse ikke hensigtsmæssigt], at adgangen til at undtage dokumenter af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser som nævnt er opdelt på to bestemmelser, hvis indbyrdes forhold kan give anledning til nogen tvivl, blandt andet fordi undtagelsesadgangen efter den ene bestemmelse (§ 5, nr. 6) alene er gjort afhængig af dokumentindholdet, medens der efter den anden bestemmelse (§ 2, stk. 2, nr. 1), stilles krav om, at væsentlige hensyn skal tale for at begrænse offentlighedsprincippet. Da undtagelsesbestemmelsen af systematiske grunde bør plaaceres i sammenhæng med andre undtagelsesbestemmelser begrundet i dokumentets indhold, foreslår udvalget den gældende lovs § 5, nr. 6, indarbejdet i den til lovens § 2, stk. 2, nr. 1, svarende bestemmelse. Den af udvalget foreslåede bestemmelse findes i udkastets § 11, stk. 2, nr. 2 ...

Efter denne bestemmelse vil aktindsigt kun kunne afslås, såfremt der er en konkret begrundelse derfor af en vis styrke. Udvalget har ikke ment, at der bør være adgang til at undtage dokumenter eller oplysninger i dokumenter vedrørende udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske forhold også i tilfælde, hvor der ikke er noget konkret behov for hemmeligholdelse, sml. derimod den gældende bestemmelse i lovens § 5, nr. 6.

...«

Det fremgår heraf, at adgangen til aktindsigt i sager om udenrigspolitiske og udenrigsøko-

Bilag til f. t. l. vedr. offentlighed i forvaltningen m.m.

nomiske forhold efter offentlighedsudvalgets opfattelse principielt burde udvides, således at der fremover skulle foretages en konkret vurdering af, hvorvidt der var et behov for i det foreliggende tilfælde at undtage sådanne dokumenter fra aktindsigt. I det omfang dokumenter om EF-spørgsmål var omfattet af § 5, nr. 6, ville den principielle udvidelse af adgangen til aktindsigt i sager om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold derfor også få betydning for muligheden for aktindsigt i disse dokumenter. For så vidt angår brevveksling i et internt præget samarbejde, herunder samarbejde om EF-spørgsmål, indeholdt offentlighedsudvalgets lovudkast imidlertid som nævnt under afsnit II en særlig bestemmelse i § 9, stk. 3, nr. 3, som undtog en sådan brevveksling fra aktindsigt.

7. Efter offentlighedslovens § 13, stk. 2, skal der gives delvis aktindsigt, hvis de hensyn, der er nævnt i § 13, stk. 1, nr. 1-6, kun gør sig gældende for en del af et dokument. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»§ 13. . . .

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.«

Bestemmelsen svarer til den tidligere offentlighedslovs § 2, stk. 3. Der er hverken i bemærkningerne hertil, jf. Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 590, eller til den tilsvarende bestemmelse i offentlighedskommissionens lovudkast, jf. betænkning nr. 325/1963, side 64, anført noget om, i hvilket omfang delvis aktindsigt kan nægtes under henvisning til landets forhold til fremmede magter og mellemfolkelige institutioner.

Folketingets Ombudsmand har i en sag fra 1974, jf. FOB 1974, side 328 ff, taget stilling til rækkevidden af den tidligere offentlighedslovs § 2, stk. 3. Det fremgår af sagen, at afslag på delvis aktindsigt efter ombudsmandens opfattelse kan gives i de tilfælde, hvor den delvise aktindsigt medfører en prisgivelse af de forhold, der er hjemmel til at tilbageholde, og herudover i

tilfælde, hvor den delvise aktindsigt indebærer en klart vildledende information.

Særligt med hensyn til Danmarks forhold til udlandet har ombudsmanden som nævnt i pkt. 5 antaget, at dokumenter af betydning for landets forhold til udlandet – uanset pligten til at give delvis aktindsigt – generelt kan undtages fra aktindsigt, hvis der er en tungtvejende konkret begrundelse herfor. Bestemmelsen i den tidligere offentlighedslovs § 2, stk. 3, har således ikke været til hinder for, at brevveksling mellem EF-Kommissionen og et medlemsland i en traktatkrænkelssag blev undtaget fra aktindsigt i sin helhed.

8. Under hensyn til baggrunden for offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, er det Justitsministeriets opfattelse, at der i vurderingen af rækkevidden af denne bestemmelse, bør lægges vægt på den fortolkning, som den tidligere offentlighedslovs § 2, stk. 2, nr. 1 og § 5, nr. 6, har været undergivet.

I modsætning til den tidligere offentlighedslovs § 5, nr. 6, forudsætter § 13, stk. 1, nr. 2, i princippet en konkret vurdering af, om undtagelse fra aktindsigt er begrundet i hensynet til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner.

Efter § 13, stk. 2, skal der endvidere i almindelighed gives delvis aktindsigt, medmindre hensynet til landets forhold til udlandet, herunder EF, taler for, at alle dokumenterne undtages fra aktindsigt. Der skal dog ikke gives delvis aktindsigt, hvis der vil ske en prisgivelse af de forhold, der er hjemmel til at hemmeligholde, eller hvis den delvise aktindsigt indebærer en klart vildledende information. § 13, stk. 2, er heller ikke til hinder for, at der efter § 13, stk. 1, nr. 2, gives et generelt afslag på aktindsigt, forudsat at der er en konkret begrundelse herfor.

§ 13, stk. 1, nr. 2, omfatter en række tilfælde i relation til EF. Brevveksling, herunder udveksling af processkrifter, mellem EF-Kommissionen og Danmark i en sag om traktatkrænkelssag kan således undtages fra aktindsigt i sin helhed, uden at der i den forbindelse skal foretages en konkret vurdering af, om der skal gives delvis

aktindsigt efter § 13, stk. 2. Det gælder ikke blot så længe sagen verserer, men også i almindelighed når sagen er afsluttet. Brevveksling mellem EF-Kommissionen og Danmark i andre sager kan ligeledes undtages fra aktindsigt i sin helhed, idet denne brevveksling ifølge en folkeretlig kutyme ikke må offentliggøres uden parternes indforståelse.

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 2, omfatter i øvrigt alle dokumenter fra EF's organer, som de nationale myndigheder er pålagt tavshedspligt om. I det omfang en tavshedspligtsforskrift, der er fastsat i en umiddelbart anvendelig fællesskabsregel (f.eks. en forordning) er til hinder for dokumentoffentlighed, følger det under alle omstændigheder af rangforholdet mellem fællesskabsretten og national ret, at fællesskabsreglen går forud for offentlighedsloven, jf. Kommenteret Offentlighedslov, side 164, med henvisninger.

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 2, kan herudover ud fra en konkret vurdering begrunde et afslag på aktindsigt i andre oplysninger om EF-spørgsmål, forudsat at hemmeligholdelse er af betydning for landets forhold til udlandet, herunder EF. Vurderingen af, om oplysningerne kan undtages fra aktindsigt, skal som udgangspunkt foretages for hvert dokument for sig, men hele sagen kan som nævnt efter omstændighederne undtages fra aktindsigt, hvor der er en konkret begrundelse herfor.

IV. Andre undtagelsesbestemmelser

Ud over bestemmelserne i offentlighedslovens § 10, nr. 3, og § 13, stk. 1, nr. 2, er der mulighed for at undtage dokumenter i sager om EF-spørgsmål fra aktindsigt efter andre af offentlighedslovens bestemmelser, hvis betingelserne herfor er opfyldt.

Der er i den forbindelse navnlig grund til at pege på bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, hvorefter sager om lovgivning, herunder bevillingslove, kun er omfattet af loven, for så vidt lovforslag er fremsat for Folketinget. Denne bestemmelse, der giver mulighed for en tidsbegrænset undtagelse fra retten til aktindsigt, kan navnlig komme på tale i tilfælde, hvor et EF-direktiv skal inkorporeres i dansk ret, og hvor inkorporeringen forudsætter en lovændring. Bestemmelsen kan dog også anvendes, hvis inkorporeringen af et EF-direktiv både omfatter overvejelser om lovgivning og administrative forskrifter, jf. Kommenteret Offentlighedslov, side 62.

En anden bestemmelse, som der er grund til at fremhæve, er offentlighedslovens § 10, nr. 1, hvorefter blandt andet dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for møder mellem ministre, er undtaget fra aktindsigt. Ifølge fast praksis, jf. Udenrigsministeriets notits af 12. april 1985 om behandling og ekspedition af traktatkrænkelssager mod Danmark, skal enhver traktatkrænkelssag – uanset omfang og betydning – forelægges regeringens fællesmarkedsudvalg. De dokumenter, som de tværministerielle udvalg, herunder EF-specialudvalgene, udarbejder til brug for drøftelser i regeringens fællesmarkedsudvalg, kan således undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 10, nr. 1.

Der er endelig grund til at pege på offentlighedslovens § 14, der giver mulighed for at begrænse adgangen til aktindsigt i de tilfælde, hvor der i en umiddelbar anvendelig fællesskabsregel eller i en anden EF-retsakt, der ved lov eller i henhold til lov er tillagt gyldighed her i landet, er fastsat en speciel tavshedspligtsforskrift, der rækker videre end de almindelige regler om tavshedspligt i straffeloven, forvaltningsloven og tjenestemandsløvgivningen, jf. a.st., side 182.