



Dato: 11. november 2013
Kontor: Forvaltningsretskontoret
Sagsbeh: Esben Haugland
Sagsnr.: 2013-760-0214
Dok.: 871244

UDKAST

Vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen

Indholdsfortegnelse

Forord

| | |
|--|----|
| 1. Indledning | 4 |
| 2. Lovens formål | 8 |
| 3. Lovens anvendelsesområde..... | 9 |
| 3.1. Den offentlige forvaltning..... | 9 |
| 3.2. Institutioner, foreninger og forsyningsvirksomheder mv..... | 10 |
| 3.3. Offentligt ejede selskaber..... | 11 |
| 3.4. Øvrige selskaber, institutioner og foreninger mv. | 12 |
| 3.5. Opgaver, som påhviler det offentlige..... | 13 |
| 4. Retten til aktindsigt mv..... | 16 |
| 4.1. Hovedreglen om retten til aktindsigt..... | 16 |
| 4.2. Egenaces | 21 |
| 4.3. Identifikationskravet | 22 |
| 4.4. Indsigt i databaser..... | 26 |
| 4.5. Ret til sammenstilling af oplysninger i databaser (dataudtræk) .. | 27 |
| 4.6. Ret til indsigt i databeskrivelsen..... | 29 |
| 5. Sager undtaget fra aktindsigt..... | 32 |
| 5.1. Sager inden for strafferetsplejen..... | 32 |
| 5.2. Sager om lovgivning..... | 34 |
| 5.3. Sager om ansættelse eller forfremmelse og personalesager..... | 35 |
| 5.4. Sager om førelse af en kalender | 39 |
| 6. Undtagelse af dokumenter fra aktindsigt..... | 41 |
| 6.1. Undtagelse af interne dokumenter | 41 |

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

| | |
|--|-----|
| 6.2. Undtagelse af ministerbetjeningsdokumenter | 45 |
| 6.3. Undtagelse af dokumenter og oplysninger udvekslet mellem KL, Danske Regioner og disses medlemmer | 53 |
| 6.4. Visse interne dokumenter er undergivet aktindsigt | 55 |
| 6.5. Undtagelse af andre dokumenter | 57 |
| 7. Ekstrahering | 62 |
| 7.1. Faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger | 62 |
| 7.2. Interne faglige vurderinger | 67 |
| 8. Undtagelse af oplysninger fra aktindsigt mv. | 74 |
| 8.1. Undtagelse af oplysninger om enkeltpersoner private forhold og personers og virksomheders drifts- eller forretningsforhold mv. ... | 74 |
| 8.2. Undtagelse af oplysninger af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar | 76 |
| 8.3. Undtagelse af oplysninger af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv. | 76 |
| 8.4. Undtagelse af visse andre oplysninger | 78 |
| 8.5. Meddelelse af aktindsigt i en del af et dokument | 82 |
| 8.6. Forholdet til tavshedspligt | 83 |
| 9. Meroffentlighed | 85 |
| 10. Behandlingen af anmodninger om aktindsigt mv. | 91 |
| 11. Gennemførelse af aktindsigten mv. | 96 |
| 11.1. Gennemførelse af aktindsigten mv. | 96 |
| 11.2. Underretningspligt | 97 |
| 12. Klage over afgørelser om aktindsigt mv. | 98 |
| 12.1. Klage over afgørelser om aktindsigt mv. | 98 |
| 12.2. Klagevejledning i forhold til aktindsigtsafgørelser truffet af kommuner, regioner eller kommunale fællesskaber | 101 |
| 13. Klage over sagsbehandlingstiden | 102 |
| 14. Notatpligt | 104 |
| 15. Journalisering | 107 |
| 16. Postlister | 113 |
| 17. Aktiv information | 114 |
| 18. Offentlighedsportal | 117 |
| Bilag | 118 |

Forord

Den 1. januar 2014 får Danmark en ny offentlighedslov. Et bredt flertal bestående af mere end to tredjedele af mandaterne i Folketinget står bag loven, der på en lang række punkter udbygger den hidtidige offentlighedslovs grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol.

Med den nye lov moderniseres og udvides offentlighedens adgang til aktindsigt – bl.a. i lyset af den øgede brug af IT.

Det skal understreges, at de nye regler om aktindsigt i det politiske maskinrum (lovens § 24 og § 27, nr. 2) ikke er et ”carte blanche” til at kunne nægte aktindsigt. De nye undtagelsesregler herom skal fortolkes og anvendes restriktivt. Det har partierne bag loven også fremhævet i den aftale, der blev indgået om loven i efteråret 2012.

Denne vejledning er først og fremmest ment som et opslagsværk til dem, som skal anvende loven i praksis. Vejledningen indeholder en samlet fremstilling af loven, som gennemgås og uddybes i den relevante rækkefølge. Vejledningen er baseret på forarbejderne til loven, det vil sige Offentlighedskommissionens betænkning (nr. 1510 fra 2009), de relevante lovforslag (L 90 af 8. december 2010 og L 144 af 7. februar 2013) og Folketingets behandling heraf.

I sagens natur er det ikke muligt at medtage praktiske erfaringer med loven (i form af afgjorte sager), da vejledningen udstedes samtidig med, at loven træder i kraft. Men for at illustrere lovens rækkevidde indeholder vejledningen nogle eksempler på betydningen af en række af lovens nye bestemmelser.

Den nye lov er på mange områder en videreførelse af den hidtidige lov, og f.eks. hidtidig litteratur og praksis fra bl.a. Folketingets Ombudsmand om loven vil derfor i flere sammenhænge fortsat være relevant i forhold til konstaterede problemstillinger.

For at styrke åbenheden om, hvordan loven anvendes i praksis, oprettes hjemmesiden Offentlighedsportal.dk. Her vil relevant lovgivning og praksis løbende blive offentliggjort.

Morten Bødskov

1. Indledning

1.1. Den 1. januar 2014 træder en ny offentlighedslov (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen) i kraft. Loven afløser lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen.

Baggrund

Den nye offentlighedslov bygger på et omfattende lovforberedende arbejde i den Offentlighedskommission, som blev nedsat den 16. maj 2002. Offentlighedskommissionen afgav i november 2009 betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven.

Det lovforslag, som ligger til grund for den nye offentlighedslov (L 144), blev fremsat for Folketinget den 7. februar 2013 og vedtaget den 4. juni 2013.

Parallelt med fremsættelsen af L 144 blev der fremsat to lovforslag (L 145 og L 146), som indebar forskellige konsekvensmæssige ændringer i henholdsvis forvaltningsloven og retsplejeloven og i forskellige bestemmelser om aktindsigt i andre love. Disse to lovforslag blev vedtaget som lov nr. 638 og 639 af 12. juni 2013, og lovene træder – ligesom den nye offentlighedslov – i kraft den 1. januar 2014.

1.2. Den nye offentlighedslov indebærer på en lang række punkter ændringer af den gældende retstilstand. Som væsentlige nye elementer (i forhold til den hidtidige offentlighedslov) kan nævnes følgende:

Væsentligste ændringer i forhold til offentlighedsloven fra 1985

I den nye offentlighedslov er anvendelsesområdet udvidet til at omfatte KL og Danske Regioner og til som udgangspunkt også at omfatte selskaber, hvor det offentlige ejer mere end 75 pct. af ejerandelene, samt selskaber, institutioner mv., i det omfang de træffer afgørelser på vegne af staten, en region eller en kommune.

Endvidere ophæves kravet om, at ansøgeren skal kende eksistensen af en sag på forhånd, før der kan opnås aktindsigt i sagen (det såkaldte subjektive identifikationskrav). Dette krav erstattes med et krav om, at temaet for aktindsigtsanmodningen skal angives af den, som fremsætter anmodningen. I tilknytning hertil er der indført en adgang for en myndighed mv. til at undlade at behandle en anmodning om aktindsigt – selv om det nye identifikationskrav er opfyldt – hvis det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Denne adgang vil dog kun sjældent kunne anvendes i forhold til aktindsigtsanmodninger fra massemedier eller forskere tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut.

Der er desuden indført en ret til at få foretaget en sammenstilling af oplysninger i en forvaltningsmyndigheds databaser (dataudtræk) og en ret til at få indsigt i den databeskrivelse, der knytter sig til en database.

Endvidere er der dels lovfæstet en pligt for myndighederne til af egen drift at overveje meroffentlighed, dels indført en udvidelse af meroffentlighedsprincippet til også at omfatte sager undtaget fra aktindsigt.

Der er også som noget nyt indført regler i offentlighedsloven, der regulerer forvaltningsmyndigheders pligt til at foretage journalisering, ligesom der etableres et forsøg med en postlisteordning samt en pligt for visse forvaltningsmyndigheder til på deres hjemmeside på internettet løbende at give information om vedkommende myndigheds virksomhed.

Der er herudover indført en ret til indsigt i bødeforelæg, der er vedtaget af en juridisk person, og i den øverste ledelseskontrakt (direktørkontrakter) for så vidt angår oplysninger om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed mv.

Der er tillige indført en ret til indsigt i oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, som indgår i et fremsat lovforslag mv. Denne ret gælder dog ikke i forhold til interne faglige vurderinger i dokumenter, der er udarbejdet til brug for bl.a. ministerrådgivning.

Der er ud over de nævnte udvidelser af retten til aktindsigt også indført visse begrænsninger heri. Således er bl.a. alle sager om førelse af en kalender undtaget fra retten til aktindsigt. Det samme gælder interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Sådanne dokumenter vil således også efter udvekslingen være at anse for interne dokumenter. Tilsvarende gælder interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem KL, Danske Regioner samt disses medlemmer i forbindelse med f.eks. økonomiske eller politiske forhandlinger med staten. Endvidere er der indført adgang til at undtage dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

Endelig er der sket en række ændringer af offentlighedslovens regler om kompetence, klageadgang og sagsbehandling mv.

1.3. Som tidligere nævnt træder den nye offentlighedslov i kraft den 1. januar 2014, jf. § 42, stk. 1. Samtidig ophæves den tidligere offentlighedslov, jf. § 42, stk. 3.

Lovens ikrafttrædelse

Efter § 42, stk. 2, skal begæringer om aktindsigt, som er indgivet før den 1. januar 2014, afgøres efter denne (nye) lov. Dette indebærer bl.a., at sager, dokumenter og oplysninger, som der er anmodet om aktindsigt i (før den 1. januar 2014), alene kan undtages fra aktindsigt, hvis dette følger af §§ 19-33 eller § 35, jf. nedenfor. Det betyder bl.a. også, at spørgsmålet om mer-offentlighed skal bedømmes efter den nye offentlighedslovs regler.

Såfremt en afgørelse om aktindsigt er truffet inden den 1. januar 2014, men først påklages efter den 1. januar 2014, skal klagen afgøres efter de (på det tidspunkt) tidligere gældende regler. Tilsvarende gælder i de tilfælde, hvor en klage indgives inden den 1. januar 2014, men endnu ikke er færdigbehandlet den 1. januar 2014. Klageren vil i dette tilfælde ved at fremsætte en ny anmodning efter den 1. januar 2014 kunne få sin ret til aktindsigt bedømt efter de nye regler.

1.4. Loven indeholder en række særlige overgangsbestemmelser, der regulerer, hvornår enkelte af lovens bestemmelser skal anvendes fra.

Særlige overgangsregler

I § 42, stk. 6, 1. pkt., er det fastsat, at de nye regler i § 3, stk. 1, nr. 3, § 4, stk. 1, og § 5, stk. 1, om aktindsigt hos KL, Danske Regioner samt hos visse selskaber mv. kun gælder for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af de af bestemmelserne omfattede foreninger og selskaber mv. efter 1. januar 2014.

Efter § 42, stk. 6, 2. pkt., gælder adgangen til aktindsigt hos de energiforsyningsvirksomheder, naturgasforsyningsvirksomheder og kollektive varmemforsyningsanlæg, der er omfattet af § 3, stk. 2, ikke for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af de omfattede virksomheder mv. før den 1. januar 1987, hvor den tidligere offentlighedslov trådte i kraft. Dette svarer til ikrafttrædelsesbestemmelsen i den hidtidige offentlighedslov.

I § 42, stk. 7, er det fastsat, at pligten for en forvaltningsmyndighed til efter § 6 at sikre sig, at vedkommende myndighed løbende får oplysninger fra en virksomhed om udførelsen af overladte opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige, jf. pkt. 3.5 nedenfor, kun gælder for opgaver, der overlades efter den 1. januar 2014.

Efter § 42, stk. 8, gælder § 15 om journalisering, jf. pkt. 15 nedenfor, kun for dokumenter, der er indgået til, afsendt fra eller oprettet af en forvaltningsmyndighed efter den 1. januar 2014.

§ 42, stk. 9, fastsætter, at § 21, stk. 4, om ret til aktindsigt i oplysninger i den øverste ledelseskontrakt om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed mv., jf. pkt. 5.3.7 nedenfor, samt § 29 om ret til aktindsigt i oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag mv., jf. pkt. 7.2 nedenfor, ikke gælder for henholdsvis ledelseskontrakter og dokumenter, der er udfærdiget før den 1. januar 2014.

1.5. § 42, stk. 10, tilsigter at løse regelkrydsningsproblemer, der kan opstå i forhold til bestemmelser om aktindsigt i andre love eller bekendtgørelser. Bestemmelsen svarer til den tidligere offentlighedslovs § 17, stk. 4. Det er dog tilføjet, at ikke blot bestemmelser om adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter hos den offentlige forvaltning fastsat i lov, men også bestemmelser fastsat med hjemmel i lov, opretholdes, uanset om de giver ret til aktindsigt i snævrere omfang end den nye offentlighedslov.

Forholdet til anden lovgivning

Bestemmelsen indebærer, at i det omfang ældre love eller bekendtgørelser indeholder bestemmelser om offentlighedens adgang til aktindsigt – dvs. love eller bekendtgørelser om adgang til aktindsigt for offentligheden, der er trådt i kraft før den 1. januar 1971 (hvor den første offentlighedslov trådte i kraft) – bliver disse opretholdt, uanset at adgangen til aktindsigt herved måtte blive begrænset i forhold til offentlighedslovens regler. Offentlighedslovens regler om aktindsigt bliver dog alene uanvendelige som følge af særbestemmelser i ældre love eller bekendtgørelser, hvis det har været tanken udtømmende at regulere adgangen til aktindsigt for det pågældende retsområde.

Bekendtgørelser udstedt med hjemmel i den tidligere offentlighedslovs § 1, stk. 3, hvorefter der kan fastsættes regler om, at loven skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger mv., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning, bortfalder.

2. Lovens formål

- Lovens grundlæggende formål er åbenhed i forvaltningen mv.
- Loven varetager også andre hensyn end åbenhed

2.1. Offentlighedslovens formål er angivet i § 1.

I bestemmelsen fremhæves det indledningsvis, at loven har til formål at sikre åbenhed hos myndigheder mv., og hermed bliver lovens grundsynspunkt – offentlighedsprincippet – betonet.

Loven har til formål at understøtte såvel informations- som ytringsfriheden. Herved understreges den sammenhæng, der er mellem retten til at modtage ytringer (informationsfrihed) og retten til at ytre sig (ytringsfriheden). Det er desuden understreget, at loven har til formål at understøtte borgernes deltagelse i demokratiet, og at loven skal understøtte offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning. Loven har også til formål at understøtte mediernes formidling af informationer til offentligheden og at understøtte offentlighedens tillid til den offentlige forvaltning.

2.2. Fremhævelsen i § 1, stk. 1, af lovens grundsynspunkt om åbenhed indebærer ikke, at lovens øvrige bestemmelser alene skal fortolkes ud fra et princip om åbenhed. Tvivl om fortolkningen af lovens bestemmelser, herunder undtagelsesbestemmelserne, fører således ikke uden videre til, at der med henvisning til grundsynspunktet skal meddeles aktindsigt. Dette betyder, at de hensyn, som undtagelsesbestemmelserne bygger på – og som enten direkte eller forudsætningsvis følger af loven – også skal tillægges betydning i fortolkningssituationen.

2.3. § 1, stk. 2, fastsætter, at myndigheder mv., der er omfattet af loven, skal sørge for, at det i stk. 1 nævnte hensyn til åbenhed i videst muligt omfang varetages ved valg, etablering og udvikling af nye it-løsninger. Herved sigtes der til, at myndighederne ved etableringen og udviklingen af nye digitale værktøjer bør holde sig for øje, at de indrettes på en sådan måde, at de er fremmende for offentlighedsprincippet virkeliggørelse, herunder således, at aktindsigt i givet fald kan meddeles ved e-mail.

Det indebærer også, at en myndighed ved etablering og udvikling af (nye) databaser bør søge at tage hensyn til, at den enkelte database indrettes på en sådan måde, at det er muligt ved få og enkle kommandoer at få foretaget et dataudtræk i overensstemmelse med § 11, jf. pkt. 4.4 nedenfor.

Grundsynspunktet er offentlighedsprincippet

Andre hensyn indgår også

Krav til indretning af IT-systemer

3. Lovens anvendelsesområde

- Loven omfatter alle danske forvaltningsmyndigheder
- Loven gælder for alle dele af forvaltningsmyndighedernes virksomhed
- Lovens regler om notatpligt og aktindsigt finder anvendelse på en lang række selskaber og institutioner mv.
- Lovens anvendelsesområde kan på visse områder ændres ved bekendtgørelse

Vejledningen indeholder i bilag 1 en skematisk oversigt over lovens anvendelsesområde.

3.1. Den offentlige forvaltning

3.1.1. Efter § 2 finder loven anvendelse på al virksomhed, der udøves af myndigheder inden for den offentlige forvaltning.

Alle forvaltningsmyndigheder er omfattede

Den offentlige forvaltning omfatter alle statslige forvaltningsmyndigheder, herunder nævn, råd og udvalg samt særlige forvaltningsmyndigheder som Nationalbanken og Danmarks Radio. Omfattet er også alle kommunale og regionale myndigheder, herunder kommunale og regionale udvalg, kommunale fællesskaber samt lokale myndigheder med selvstændig kompetence som børn- og ungeudvalg og huslejenævn.

Bestemmelsen omfatter ikke alle offentlige myndigheder, men alene myndigheder inden for den offentlige forvaltning (forvaltningsmyndigheder). Bestemmelsen omfatter således ikke domstolene og gælder dermed hverken for de almindelige domstole (Højesteret, landsretterne, byretterne og Sø- og Handelsretten) eller for de specielle domstole, som f.eks. Arbejdsretten, boligretterne og Tjenestemand retten.

Loven gælder endvidere ikke for Folketinget eller organer tilknyttet Folketinget, f.eks. Folketingets Ombudsmand, Rigsrevisionen eller Statsrevisorerne, ligesom den ikke gælder for udenlandske myndigheder eller internationale organisationer, selv om myndighederne eller organisationerne har f.eks. kontor i Danmark.

3.1.2. Loven omfatter som udgangspunkt både sager om udstedelse af generelle eller konkrete retsakter (afgørelsessager) og enhver anden form for virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, herunder såkaldt faktisk forvaltningsvirksomhed, f.eks. rådgivning og vejledning, patientbehandling mv.

Al forvaltningsvirksomhed er omfattet

Loven finder dog alene anvendelse på den virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning. Loven finder således ikke anvendelse på den virksomhed, som en person, der er ansat eller på anden måde er en del af en forvaltningsmyndighed, udøver, hvis det ikke sker som led i den pågældendes varetagelse af sine opgaver i forvaltningsmyndigheden.

3.2. Institutioner, foreninger og forsyningsvirksomheder mv.

3.2.1. Efter § 3, stk. 1, finder loven også anvendelse på al virksomhed, der udøves af de selvejende institutioner og foreninger mv., der er nævnt i bestemmelsens nr. 1-3. Det er dog kun lovens aktindsigtsregler og reglerne om notatpligt, der gælder for de pågældende institutioner mv. Det indebærer, at bl.a. retten til at få foretaget en sammenstilling af oplysninger i de pågældende institutioners databaser (dataudtræk), jf. § 11, samt retten til indsigt i databeskrivelsen, jf. § 12, ikke gælder.

Visse institutioner mv. er omfattede

§ 3, stk. 1, nr. 1, omfatter selvejende institutioner, foreninger og fonde mv., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov. Omfattet af bestemmelsen er bl.a. visse gymnasieskoler, Landsbyggefonden, Byggeskadefonden, Feriefonden, ATP og Lønmodtagernes Dyrtidsfond. De nævnte institutioner mv. vil dog ikke være omfattet af offentlighedsloven, hvis det fremgår af det retsgrundlag, der ligger til grund for oprettelsen, at institutionen ikke skal være en del af den offentlige forvaltning. Det kan eksempelvis fremgå af forarbejderne til den lov, hvormed institutionen er oprettet, at institutionen ikke skal henregnes til den offentlige forvaltning.

§ 3, stk. 1, nr. 2, omfatter selvejende institutioner, foreninger, fonde mv., der er oprettet på privatretligt grundlag, men som henregnes til den offentlige forvaltning, idet 1) de udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og 2) er undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol. Omfattet af bestemmelsen er bl.a. sociale institutioner med driftsoverenskomst. Det er med bestemmelsen forudsat, at den praksis, der har udviklet sig i forbindelse med anvendelsen af den hidtidige offentlighedslov, forvaltningsloven og loven om Folketingets Ombudsmand med hensyn til, hvornår de pågældende institutioner mv. kan henregnes til den offentlige forvaltning, videreføres.

Efter § 3, stk. 1, nr. 3, finder lovens regler om aktindsigt og notatpligt også anvendelse på KL og Danske Regioner.

3.2.2. Efter § 3, stk. 2, er visse nærmere angivne virksomheder omfattet af lovens regler om aktindsigt samt notatpligt. Det gælder således visse ener-

Visse forsyningsvirksomheder er omfattede

giforsyningsvirksomheder (nr. 1), naturgasforsyningsvirksomheder (nr. 2) og kollektive varmforsyningsanlæg (nr. 3). I det omfang en virksomhed af den nævnte karakter er omfattet af loven, indebærer det, at loven gælder for al virksomhed, som den pågældende virksomhed udøver.

3.3. Offentligt ejede selskaber

3.3.1. Efter § 4 finder loven anvendelse på selskaber, der i kraft af det offentlige ejerskab er undergivet en betydelig grad af offentlig styring og kontrol, men dog således, at det alene er lovens aktindsigtsregler og reglerne om notatpligt, der gælder for de pågældende selskaber.

Offentligt ejede selskaber er omfattede

Omfattet er al virksomhed, der udøves af selskaber, hvis mere end 75 pct. af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder, jf. § 4, stk. 1, 1. pkt. Det er i den forbindelse afgørende, om ejerandelen på 75 pct. er til stede på tidspunktet for modtagelsen af anmodningen om aktindsigt.

Ved selskaber forstås juridiske personer med en formue adskilt fra det offentlige formue, der driver forretningsmæssig virksomhed. Dermed omfattes bl.a. aktieselskaber og anpartsselskaber omfattet af selskabsloven. Endvidere omfattes selskaber, der er omfattet af lov om visse erhvervsdrivende virksomheder, der gælder for enkeltmandsvirksomheder, interessentskaber, kommanditselskaber, andelsselskaber (andelsforeninger) samt andre selskaber og foreninger med begrænset ansvar, som ikke er omfattet af selskabsloven eller lov om erhvervsdrivende fonde.

Loven finder anvendelse på sådanne selskaber, uanset om der er tale om direkte eller indirekte ejerskab af mere end 75 pct. af ejerandelene. Ved indirekte ejerskab forstås ejerskab gennem en eller flere andre juridiske personer. F.eks. vil et selskab, hvori ejerandelene er fordelt med 25 pct. på fire selskaber, som staten alle ejer 100 pct. af, være omfattet af bestemmelsen. Derimod vil et selskab, der er 76 pct. ejet af et andet selskab, som det offentlige ejer 76 pct. af, ikke være omfattet af bestemmelsen, da den offentlige ejerandel i et sådant tilfælde vil udgøre 58 pct. Selskaber, som KL eller Danske Regioner ejer med mere end 75 pct., er også omfattede af loven.

Loven finder anvendelse på hele selskabet og ikke alene for den virksomhed, der kan betegnes som forvaltningsvirksomhed.

Loven finder ikke anvendelse på børsnoterede selskaber eller disses datterselskaber, jf. § 4, stk. 1, 2. pkt. Ved børsnoterede selskaber forstås selska-

ber, der har aktier optaget til handel på et reguleret marked i et EU- eller EØS-land.

3.3.2. Ifølge § 4, stk. 2, kan vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at loven ikke skal finde anvendelse på nærmere angivne selskaber, som ellers er omfattet af loven efter § 4, stk. 1. I det omfang der er tale om kommunalt eller regionalt ejede selskaber, skal de nævnte regler endvidere fastsættes efter forhandling med KL og Danske Regioner.

Undtagne
selskaber

Der er i medfør af denne bestemmelse udstedt følgende bekendtgørelser:

[Vil blive opdateret inden udstedelse af vejledningen]

3.4. Øvrige selskaber, institutioner og foreninger mv.

3.4.1. Efter § 5, stk. 1, er selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger mv. omfattet af lovens regler om aktindsigt samt notatpligt, i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelse på statens, en regions eller en kommunes vegne.

Privat afgørelses-
virksomhed er
omfattet

Bestemmelsen omfatter en bred vifte af selskaber mv., som træffer afgørelse på statens, en regions eller en kommunes vegne.

Eksempel: Foreningen Mellempfolkeligt Samvirke er omfattet af loven for så vidt angår de afgørelser om egnethed efter § 2 i lov om værnepligtens opfyldelse ved bistandsarbejde i udviklingslandene, som Mellempfolkeligt Samvirke træffer.

Private aktører, som af en kommune i medfør af sygedagpengelovens § 19, stk. 1, 1. pkt., overlades opgaver efter loven til at træffe afgørelse, vil også være omfattet af loven

Den omstændighed, at private institutioner mv., som udfører virksomhed, der ligeledes udføres af offentlige myndigheder, som led i denne virksomhed f.eks. efter udtrykkelig lovbestemmelse træffer afgørelse i forhold til borgerne, indebærer ikke, at der træffes afgørelse på det offentliges vegne, medmindre andet konkret kan udledes af den pågældende lov eller dens forarbejder.

I det omfang § 5 finder anvendelse, indebærer det (i modsætning til, hvad der følger af §§ 2-4) ikke, at hele institutionen mv. er omfattet af loven. Det er således alene den del af institutionens virksomhed, der vedrører afgørelsesvirksomhed, som der kan fås aktindsigt i.

3.4.2. Efter § 5, stk. 2, kan vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren bestemme, at loven ikke skal finde anvendelse for afgørelsesvirksomhed hos de pågældende institutioner mv. omfattet af stk. 1.

Undtagelse ved bekendtgørelse

3.4.3. § 5, stk. 3, giver hjemmel til, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om, at loven skal finde anvendelse på nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger mv., såfremt udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige, regionale eller kommunale midler.

Udvidelse ved bekendtgørelse

Bestemmelsen er en videreførelse af § 1, stk. 3, i den hidtidige offentlighedslov. Praksis efter denne bestemmelse vil derfor fortsat være relevant.

I regler, der udstedes efter bestemmelsen, kan det fastsættes, at loven alene skal finde delvist anvendelse på det pågældende selskab mv., f.eks. således at alene lovens regler om aktindsigt gælder for selskabet mv. Det vil desuden kunne fastsættes, at adgangen til aktindsigt ikke gælder i forhold til dokumenter, der er indgået til eller oprettet af de pågældende selskaber mv., inden offentlighedsloven blev bragt i anvendelse for selskaberne mv.

3.5. Opgaver, som påhviler det offentlige

3.5.1. Efter § 6 har en forvaltningsmyndighed, der har overladt opgaver til en virksomhed mv., som efter lovgivningen påhviler det offentlige, pligt til at sikre sig, at den pågældende virksomhed løbende giver oplysninger til myndigheden om udførelsen af opgaverne. Bestemmelsen fastsætter desuden, at de pågældende oplysninger hos vedkommende forvaltningsmyndighed vil være omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler.

Virksomheder, der udfører opgaver for det offentlige

Det er forudsat, at det offentlige i forbindelse med overladelsen af opgaverne indgår en aftale eller lignende med den pågældende virksomhed mv., hvorefter virksomheden forpligtes til at give oplysninger til myndigheden om udførelsen af opgaverne.

Med udtrykket ”opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige” sigtes der til de tilfælde, hvor udførelsen af opgaven efter lovgivningen er pålagt eller henlagt til det offentlige.

Eksempel: Det følger af integrationslovens § 4, stk. 1, at kommunalbestyrelsen bl.a. har ansvaret for integrationsprogrammer for flygtninge og familiesammenførte udlændinge. Det følger imidlertid af integrationslovens § 5, at kommunalbestyrelsen kan overlade

udførelsen af bestemte opgaver som led i gennemførelse af integrationsprogrammer til en eller flere organisationer eller foreninger mv., herunder Dansk Flygtningehjælp, uddannelsesinstitutioner, private virksomheder og andre kommunalbestyrelser.

3.5.2. Pligten efter § 5 gælder også tilfælde, hvor en opgave, der efter lovgivningen påhviler det offentlige, i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige principper om delegation er overladt til en privat virksomhed mv., uden at muligheden herfor er omtalt i vedkommende lovgivning.

Pligten gælder derimod ikke i de tilfælde, hvor det fremgår direkte af loven, at en bestemt opgave skal udføres af en privat virksomhed mv. I sådanne tilfælde er der således ikke tale om en opgave, der påhviler det offentlige.

Det forhold, at der skal være tale om overladelse af opgaver, der efter lovgivningen påhviler det offentlige, indebærer desuden, at overladelse af opgaver, der vedrører myndighedens interne eller administrative forhold, ikke vil være omfattet af § 6. Således vil bestemmelsen ikke finde anvendelse i de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed f.eks. udliciterer rengøring af myndighedens kontorer, serviceringen af myndighedens computersystemer og lignende.

Selv om der er tale om overladelse af opgaver, der efter lovgivningen påhviler det offentlige, vil bestemmelsen ikke finde anvendelse i de tilfælde, hvor det måtte følge af lovgivningen på det pågældende område, at der vil være adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven hos den private virksomhed mv.

3.5.3. Det er ikke fastsat, hvor tit myndigheden skal sikre, at virksomheden mv. giver de nævnte oplysninger. § 6 fastsætter alene, at myndigheden skal sikre, at den pågældende virksomhed løbende giver oplysninger om udførelsen af opgaverne. Det er dog forudsat, at myndigheden i almindelighed skal sikre sig, at den én gang om året modtager de nævnte oplysninger. Om der er grund til, at myndigheden sikrer sig oplysninger i videre udstrækning end det anførte – f.eks. én gang hvert halve år – må bl.a. afhænge af den nærmere karakter af de overladte opgaver, herunder om der er tale om opgaver, der er af væsentlig betydning for offentligheden.

Der er overladt myndigheden en bred margin med hensyn til vurderingen af, hvilke oplysninger der skal indhentes, og det er således ikke en forudsætning, at der indhentes en længere (detaljeret) redegørelse om udførelsen

Krav til opfølgning

af de overladte opgaver. På den anden side er det dog forudsat, at de oplysninger, der indhentes, i almindelighed har et sådant omfang, at de giver et overblik over, hvorledes virksomheden mv. udfører de overladte opgaver, herunder om virksomheden lever op til de mere specifikke forpligtelser over for f.eks. borgerne, der måtte følge af lovgivningen på det pågældende område.

Vedkommende forvaltningsmyndighed har i øvrigt alene en pligt til at sikre sig, at de pågældende oplysninger indhentes, men myndigheden er derimod ikke ansvarlig for oplysningernes rigtighed. Hvis en myndighed imidlertid bliver opmærksom på eller får mistanke om, at oplysningerne er urigtige, vil det dog bl.a. kunne få betydning for den pågældende virksomheds adgang til at fortsætte med at udføre den pågældende opgave.

4. Retten til aktindsigt mv.

- Enhver har ret til aktindsigt
- Retten omfatter alle eksisterende dokumenter, som relaterer sig til myndighedens mv. virksomhed
- Materialet skal kunne identificeres ud fra aktindsigtsanmodningen
- Der er ret til indsigt i oplysninger om egne forhold (egenaces)
- Retten til indsigt gælder også dataudtræk og databeskrivelser

4.1. Hovedreglen om retten til aktindsigt

4.1.1. Efter § 7 tilkommer retten til aktindsigt enhver. Adgangen til aktindsigt tilkommer således juridiske personer (selskaber, organisationer mv.) og fysiske personer uden hensyntagen til statsborgerskab, bopæl, alder mv.

Retten til aktindsigt tilkommer enhver

For så vidt angår børn under 15 år vil spørgsmålet om, hvorvidt barnet kan benytte offentlighedsloven, afhænge af, om barnet har den fornødne modenhed til at forstå, hvad aktindsigt i de pågældende dokumenter indebærer. Det vil i langt de fleste tilfælde være helt ubetænkeligt at give aktindsigt til et barn, der er mellem 12 og 15 år, da det i almindelighed må antages at kunne forstå, hvad aktindsigten indebærer. Kun i helt særlige tilfælde bør unge mellem 15 og 18 år nægtes adgang til at benytte offentlighedsloven med henvisning til den pågældendes alder.

For så vidt angår mindreårige bemærkes, at hvis den, der har forældremyndigheden – inden begæringen er efterkommet – henvender sig til myndigheden og modsætter sig, at den mindreårige får adgang til at gøre sig bekendt med sagens dokumenter, vil myndigheden dog normalt være afskåret fra at meddele barnet eller den unge aktindsigt.

Det kan ikke kræves, at den, der anmoder om aktindsigt, godtgør at have en særlig retlig interesse i sagen. Det kan derfor ikke i almindelighed kræves, at ansøgeren identificerer sig med navn, adresse mv.

Eksempel: En anmodning om aktindsigt i en bestemt sag hos en myndighed er alene underskrevet ved fornavn, men der er angivet en e-mailadresse, som de pågældende akter bedes sendt til. Myndigheden vil skulle behandle anmodningen på det foreliggende grundlag. Men anmodes der om aktindsigt i materialet som egenaces (se pkt. 4.2 nedenfor), kan myndigheden kræve dokumentation for, at vedkommende er den, som vedkommende udgiver sig for.

4.1.2. § 7, stk. 1, fastslår, at retten til aktindsigt omfatter dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed mv. som led i en administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. Retten til aktindsigt omfatter således alle dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed mv. Det gælder dog ikke dokumenter, der (typisk på grund af deres indhold) er myndighedens løbende administrative virksomhed helt uvedkommende.

Det forhold, at der modtages en anmodning om aktindsigt i en sag, vil ikke i sig selv udløse en pligt for myndigheden mv. til at søge at rekonstruere dokumenter, som på tidspunktet for anmodningen ikke længere findes på sagen. Der vil f.eks. ikke som følge af, at der er modtaget en anmodning om aktindsigt, gælde en pligt for myndigheden til at forsøge at genskabe slettede e-mails. Hvis myndigheden får en formodning om, at den har været i besiddelse af dokumenter omfattet af anmodningen, som er bortkommet eller f.eks. i strid med arkivlovens regler viser sig at være slettet eller tilintetgjort, vil der imidlertid være pligt til at udfolde rimelige bestræbelser på at rekonstruere dokumenterne. En myndighed må imidlertid i almindelighed kunne lægge til grund, at dokumenter, som tidligere er slettet eller tilintetgjort, er kasseret i overensstemmelse med arkivlovgivningens regler, således at det kun er relevant at søge et dokument rekonstrueret, når der er konkrete holdepunkter for at antage, at det omhandlede dokument ikke burde have været kasseret.

I de tilfælde, hvor der herefter består en pligt til at søge et eller flere dokumenter rekonstrueret, kan de slettede dokumenter forsøges rekonstrueret f.eks. ved hjælp af it-backupfiler eller eventuelt ved at rette henvendelse til tidligere eller nuværende medarbejdere med henblik på at undersøge, om de pågældende måtte være i besiddelse af det pågældende materiale. Der vil dog alene være pligt for myndigheden til at rette henvendelse til en tidligere medarbejder i den forbindelse, hvis der er en konkret formodning om, at vedkommende tidligere medarbejder er i besiddelse af relevante dokumenter, som ikke er i myndighedens besiddelse.

§ 7, stk. 1, fastsætter ikke et egentligt tidspunkt for, hvornår retten til aktindsigt indtræder, men fastslår blot, at retten til aktindsigt omfatter dokumenter, når de er indgået til eller oprettet af en myndighed mv. Det indebærer, at retten indtræder i forbindelse med, at den pågældende myndighed har modtaget eller oprettet dokumentet. Det er således uden betydning, om dokumentet er foreløbigt, foreligger i udkastform, om det er journaliseret, eller om dokumentet er lagt på den pågældende sag. Det er ligeledes uden

betydning, hvordan dokumentet er modtaget, herunder om det er sket pr. almindelig post eller e-mail.

Det er dog en betingelse for retten til aktindsigt, at dokumentet på tidspunktet for fremsættelsen af anmodningen om aktindsigt er enten indgået til eller oprettet af myndigheden mv. Myndighederne er derfor ikke forpligtet til at imødekomme anmodninger om at få tilsendt fremtidige dokumenter i en bestemt sag (løbende aktindsigt), ligesom der ikke gælder en pligt for myndighederne til at tilvejebringe eller udarbejde dokumenter, der ikke allerede foreligger i sagen (se dog pkt. 4.5 nedenfor om myndigheders pligt til at foretage en sammenstilling af allerede foreliggende oplysninger i myndighedens databaser og således tilvejebringe et nyt dokument).

4.1.3. Heller ikke generelt materiale, der som f.eks. lov- og domssamlinger, faglitteratur mv. er tilgængeligt for myndighedens ansatte på f.eks. et bibliotek eller intranet med henblik på at blive brugt, når det har relevans for myndighedens virksomhed, herunder i forbindelse med konkret sagsbehandling, kan anses for indgået til eller oprettet af den pågældende myndighed i bestemmelsens forstand. Dette gælder også, selv om der måtte være lagt kopier af sådant materiale på en konkret sag. Om aktindsigt i dokumenter, der indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper, eller dokumenter, der indeholder en systemiseret gengivelse af praksis på bestemte sagsområder, se pkt. 6.4.5 og 6.4.6 nedenfor.

Visse institutioner mv. er omfattede

Dokumenter, som en offentligt ansat har modtaget, afsendt eller oprettet i anden egenskab end ansat ved den pågældende myndighed mv. – f.eks. som medlem af en tværministeriel arbejdsgruppe, der i sig selv udgør en selvstændig myndighed (se pkt. 6.2.3 nedenfor) – kan ikke i almindelighed anses for indgået til eller oprettet af den pågældende myndighed.

Et dokument, som en myndighed mv. alene har adgang til gennem en ekstern database, kan hverken betragtes som indgået til eller oprettet af den pågældende myndighed, medmindre dokumentet foreligger i form af en udskrift på sagen eller på anden måde er tilgået sagen (se også pkt. 4.4.1 nedenfor).

4.1.4. § 7, stk. 2, indeholder en nærmere beskrivelse af, hvad aktindsigten omfatter.

Dokumentbegrebet

Efter bestemmelsens nr. 1 omfatter retten til aktindsigt alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag. Dokumentbegrebet er ikke defineret

nærmere i loven, men omfatter både egentlige skriftlige dokumenter og fotografier, billeder, kort, rids mv. Desuden er materiale, der træder i stedet for skriftlige dokumenter mv., f.eks. lydbånd, film, videooptagelser, efter omstændighederne omfattet af dokumentbegrebet.

Lovens dokumentbegreb er teknologineutralt. Materiale, der lagres på nye informationsbærere eller i nye former, er derfor omfattet af dokumentbegrebet, i det omfang det pågældende materiale kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter og aktstykker. Det afgørende for, om noget bestemt materiale er omfattet af lovens dokumentbegreb, er således, om det pågældende materiale kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter, og om det har været undergivet administrativ sagsbehandling i den pågældende myndighed mv.

Det indebærer, at formløse noteringer, som en offentligt ansat nedfælder på f.eks. gule ”post-it”-etiketter og lignende løse lapper – f.eks. under en sags behandling, under en telefonsamtale eller under et møde – ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Endvidere kan sms-beskeder og e-mails have en sådan ”formløs” karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Om det er tilfældet vil bero på en konkret vurdering af indholdet og karakteren af den enkelte sms-besked eller e-mail sammenholdt med indholdet og karakteren af den sag, som sms-beskeden eller e-mailen vedrører.

Det kan i den forbindelse f.eks. nævnes, at sms-beskeder og e-mails, som vedrører en sag i den pågældende myndighed, vil være omfattet af lovens dokumentbegreb, hvis den enkelte sms-besked eller e-mail indeholder oplysninger om faglige vurderinger eller oplysninger om en sags faktiske grundlag.

Hvis der i forhold til den enkelte sms-besked eller e-mail gælder en notatpligt, vil sms-beskeden eller e-mailen også være omfattet af dokumentbegrebet. Der henvises i den forbindelse til pkt. 14.2 nedenfor.

Det samme gælder, hvis en borger meddeles en afgørelse i form af en e-mail. Tilsvarende gælder, hvis en afgørelse – helt undtagelsesvist – meddeles i form af en sms-besked. Navnlig for så vidt angår sms-beskeder bemærkes det, at sms-beskeder i praksis efter deres karakter som oftest vil være så formløse, at de i almindelighed ikke vil være at anse som dokumenter omfattet af loven.

Som eksempler på e-mails, der f.eks. er udvekslet mellem forskellige myndigheder, og som i almindelighed vil have en sådan formløs karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb, kan nævnes e-mails med følgende ordlyd:

- *"Du bedes ringe til mig vedrørende det fremsendte udkast til notat om gødningsafgifter."*
- *"Jeg vil høre, om nogen i Skatteministeriet har kendskab til sagen om den redegørelse fra Foreningen af Registrerede Revisorer om skattesvig, der har været omtalt i pressen i den senere tid."*
- *"Vil bliver nødt til at rykke mødet i morgen om handlingsplanen til næste uge, da vi er ved at behandle en anden sag, der haster mere. Jeg ringer til dig med et forslag til et nyt mødetidspunkt."*

Som eksempler på e-mails, som ikke vil have en sådan formløs karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb, kan nævnes e-mails med følgende ordlyd:

- *"Justitsministeriet skal hermed anmode Skatteministeriet om at fremkomme med eventuelle bemærkninger til vedlagte udkast til afgørelse om aktindsigt."*
- *"Det udkast til notat i sagen om overbelåning, som Erhvervs- og Vækstministeriet har fremsendt, giver Justitsministeriet anledning til følgende bemærkninger: Justitsministeriet kan tiltræde, at (...). Ministeriet er imidlertid uenig i, at (...)."*
- *"Til brug for statsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 1 fra Folketingets Retsudvalg, skal Justitsministeriet hermed oplyse, at (...)."*

4.1.5. § 7, stk. 2, nr. 2, giver adgang til aktindsigt i indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter (aktlisten). Det gælder uanset, om journalen mv. føres manuelt eller elektronisk.

Aktlister

Bestemmelsen indebærer, at den pågældende myndighed mv. på eget initiativ – og samtidig med sagens øvrige dokumenter – skal meddele aktindsigt i journalindførslen (aktlisten). Den aktindsigtssøgende har således et selvstændigt krav på aktindsigt i journalindførslen, og afslag herpå kan alene meddeles, hvis den pågældende indførsel indeholder oplysninger, der i sig selv er omfattet af de bestemmelser i loven, der undtager oplysninger fra retten til aktindsigt, jf. §§ 30-35, eller hvis oplysningerne er omfattet af særlovgivningens undtagelsesbestemmelser. Der gælder dog ikke en ret til

aktindsigt i journalindførslen, hvis aktindsigtsanmodningen angår en sag, f.eks. en straffesag, der som sådan er undtaget fra loven.

§ 7, stk. 2, nr. 2, giver ikke adgang til aktindsigt i hele journalen hos en myndighed mv. Det er således alene indførslen i journalen mv. vedrørende en bestemt sag, der er omfattet af bestemmelsen.

Der er ikke hjemmel til at afslå aktindsigt i myndighedens journalplan, hvorved forstås en oversigt over myndighedens sagsområde opdelt i sagsgrupper med et dertil knyttet nummereringssystem.

4.1.6. Efter § 7, stk. 3, gælder retten til aktindsigt i et dokument, der er afsendt af myndigheden mv. – af hensyn til, at modtageren bør have mulighed for kunne gøre sig bekendt med indholdet af dokumentet – først fra dagen efter, at det pågældende dokument er afsendt. Bestemmelsen gælder både i forhold til breve, der sendes med almindelig post, og i forhold til dokumenter, der f.eks. sendes pr. e-mail.

Først dagen efter
afsendelse

4.2. Egenaces

4.2.1. Lovens § 8 indebærer, at en person kan få indsigt i oplysninger vedrørende den pågældende selv i lige så vidt omfang som efter forvaltningslovens regler om aktindsigt, der alene gælder for den, som er part i en sag, hvor der er eller vil blive truffet en afgørelse. Bestemmelsens praktiske betydning er således bl.a. at give adgang til egenaces i oplysninger i dokumenter, der ikke indgår i afgørelsessager, men f.eks. i sager om faktisk forvaltningsvirksomhed.

Egenaces

Retten til egenaces er som udgangspunkt alene begrænset af de undtagelser, der er nævnt i §§ 19-29 og § 35, og således ikke af § 30, der i nr. 1 undtager oplysninger om enkeltpersoners private forhold fra retten til aktindsigt. Retten til egenaces gælder dog ikke, i det omfang de hensyn, der er nævnt i undtagelsesbestemmelserne i §§ 31-33, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod.

Adgangen til at undtage oplysninger omfattet af § 8 er således ganske snæver, og det er med bestemmelsen forudsat, at spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne kan undtages fra aktindsigt, afgøres ved en konkret afvejning i det enkelte tilfælde.

4.2.2. Det forhold, at retten til egenaces omfatter oplysninger vedrørende den pågældendes ”personlige forhold”, indebærer på den ene side, at retten til egenaces ikke omfatter oplysninger om andre personers forhold. På

Den pågældendes
personlige forhold

den anden side betyder det ikke, at retten kun omfatter oplysninger, hvor den pågældendes personlige forhold gøres til genstand for direkte omtale. Det er tilstrækkeligt, at der er tale om oplysninger vedrørende den pågældendes personlige forhold, og således kan f.eks. nærmere oplysninger om kontakten med en anden person efter omstændighederne være omfattet af udtrykket ”personlige forhold”.

4.3. Identifikationskravet

4.3.1. I § 9 er det fastsat, hvad en aktindsigtsanmodning skal indeholde, og hvornår behandlingen heraf kan afslås.

Krav til
ansøgningen

§ 9, stk. 1, stiller som betingelse for at få aktindsigt, at det i bestemmelsen angivne identifikationskrav er opfyldt. Derimod stilles der ikke noget krav om, at der gives en nærmere begrundelse for en anmodning om aktindsigt. Der gælder heller ikke noget formkrav til en sådan anmodning, der således kan fremsættes skriftligt (f.eks. pr. e-mail eller almindelig post) eller mundtligt (f.eks. telefonisk eller ved personligt fremmøde hos myndigheden).

§ 9, stk. 1, nr. 1, som omhandler det objektive identifikationskrav, stiller krav om, at en anmodning om aktindsigt skal indeholde de oplysninger, som er nødvendige for, at en myndighed mv. kan identificere den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i. Om dette krav er opfyldt, vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, men en myndighed vil dog, navnlig hvor anmodningen er fremsat af medierne, have særlig grund til at vejlede medierne med henblik på, at myndigheden bliver i stand til at identificere de sager eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i.

Det objektive
identifikationskrav

§ 9, stk. 1, nr. 2, stiller krav om, at en aktindsigtsanmodning skal angive det tema, sagen eller dokumentet vedrører. Dette krav vil være opfyldt, hvis det f.eks. anføres, at der ønskes aktindsigt i den pågældende myndigheds ”sager om udstedelse af jagttilladelser”. Den aktindsigtssøgende kan således få aktindsigt i sager af en bestemt art eller sager journaliseret i en bestemt periode, hvis betingelsen om angivelse af tema er opfyldt.

Kravet om
tematisering

Eksempelvis indebærer kravet om angivelse af et tema, at en anmodning om aktindsigt i ”brevveksling mellem en minister og en navngiven person i en afgrænset periode” i almindelighed ikke vil være tilstrækkelig. Det kan således yderligere kræves, at ansøgeren angiver, hvilket tema eller emne den brevveksling, der ønskes aktindsigt i, omhandler, f.eks. ”sager om spildevand”. Der vil dog kunne tænkes helt særlige tilfælde, hvor brevvekslingen i sig selv

vil kunne anses for et tema for ansøgningen. Dette vil eksempelvis være tilfældet, hvis formålet med en aktindsigtsbegæring er at belyse omfanget af kontakten mellem parterne. I sådanne tilfælde vil anmodningen efter omstændighederne kunne afslås med henvisning til, at behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug hos myndigheden (se pkt. 4.3.2 nedenfor).

En angivelse af en konkret sags journalnummer i en anmodning om aktindsigt vil være tilstrækkelig til, at myndigheden mv. ikke vil kunne afslå at behandle anmodningen, selv om kravet om angivelse af tema ud fra en principiel betragtning kan siges ikke at være opfyldt.

4.3.2. Efter § 9, stk. 2, nr. 1, kan en myndighed mv., uanset at betingelserne i stk. 1 er opfyldt, afslå at behandle en anmodning om aktindsigt efter § 7, i det omfang behandlingen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Uforholdsmæssigt
ressourceforbrug

Det centrale for vurderingen af, om behandlingen af en anmodning om aktindsigt vil nødvendiggøre et – i forhold til ansøgerens interesse i at få indsigt i det konkrete tilfælde – uforholdsmæssigt ressourceforbrug, vil være det forventede tidsforbrug i forbindelse med den pågældende myndigheds behandling af aktindsigtsanmodningen. Der må i den forbindelse lægges vægt på, hvor mange sager eller dokumenter anmodningen om aktindsigt vedrører, ligesom der må lægges vægt på, om aktindsigten på grund af dokumenternes og sagernes indhold vil være kompliceret at behandle. Adgangen til at afslå at behandle en anmodning om aktindsigt vil forudsætte, at det vurderes, at det samlede tidsforbrug for myndighederne i forbindelse med behandlingen af anmodningen – det vil sige såvel fremsøgningen af sagerne eller dokumenterne samt myndighedens (de involverede persons) vurdering af, om der kan meddeles aktindsigt heri – må forventes at overstige ca. 25 timer (svarende til mere end 3 fulde arbejdsdage).

Hvis det uforholdsmæssige ressourceforbrug skyldes, at forvaltningsmyndigheden har undladt f.eks. at journalisere sagens (sagernes) akter behørigt, kan bestemmelsen dog ikke af den grund bringes i anvendelse.

Kravet om angivelse af tema efter § 9, stk. 1, nr. 2, vil være opfyldt, hvis den pågældende har angivet et tema, f.eks. ”brevveksling, der vedrører smiley-ordningen”. I sådanne tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i et ”tværgående spørgsmål”, bør myndigheden mv. foretage en søgning i journalsystemet under anvendelse af de oplagte søgeord, ligesom den medarbejder, der behandler aktindsigtsanmodningen, baseret på sit kend-

skab til myndighedens sager bør foretage en umiddelbar overvejelse med hensyn til, hvilke sager og dokumenter der er omfattet af anmodningen. Myndigheden er således ikke forpligtet til på anden måde, f.eks. ved manuel gennemgang af myndighedens sager, at søge efter dokumenter, der er omfattet af anmodningen.

Kravet om, at det skal påvises, at behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, indebærer, at såfremt den, der har søgt om aktindsigt, godtgør en særlig interesse i sagerne eller dokumenterne, vil myndigheden mv. være forpligtet til i almindelighed – og således uanset sagens eller dokumenternes omfang – at behandle anmodningen. En myndighed vil i den forbindelse kun sjældent kunne undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, der er fremsat af et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut, da sådanne medier og forskere i almindelighed må antages at have en særlig interesse i aktindsigten.

Det vil i øvrigt bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde på baggrund af oplysningerne i den pågældende sag, om en person har en sådan særlig interesse i sagen eller dokumenterne, at den pågældende kan få behandlet sin anmodning om aktindsigt på trods af, at det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Som et eksempel på en interesse, der i almindelighed må anses for "særlig" i bestemmelsens forstand, kan nævnes interessen i at indsamle oplysninger til brug for en verserende retssag, som ansøgeren er involveret i. Et andet eksempel kan være et tilfælde, hvor den pågældende sag mv. vil kunne belyse forhold af særlig personlig betydning for ansøgeren, f.eks. om et adoptivbarns biologiske familie (og hvor ansøgeren ikke har ret til egenaces mv. i de pågældende oplysninger).

Hvor der er tale om en anmodning om aktindsigt, der vil være ressourcekrævende at behandle, herunder uforholdsmæssig ressourcekrævende, vil en myndighed mv. dog under alle omstændigheder og således også i forhold til bl.a. journalister kunne anmode den aktindsigtssøgende om at konkretisere, hvad det nærmere er, den pågældende interesserer sig for.

Meddelelse af afslag på aktindsigt med henvisning til ressourceforbruget bør således meget ofte ikke være den første reaktion på en anmodning om aktindsigt, men myndigheden mv. bør i første række indlede en dialog med den aktindsigtssøgende med henblik på at få afgrænset og konkretiseret

anmodningen, således at et eventuelt ressourceproblem ikke længere foreligger.

Der kan forekomme tilfælde, hvor flere anmodninger om aktindsigt til samme myndighed mv. ved vurderingen af ressourceforbruget i forbindelse med myndighedens behandling heraf skal betragtes som én anmodning om aktindsigt. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvor den pågældende myndighed tidligere har afslået at behandle en anmodning om aktindsigt med henvisning til, at behandlingen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, og hvor der efterfølgende – i stedet for én samlet anmodning – indgives særskilte anmodninger om aktindsigt, der samlet set reelt dækker de samme oplysninger som den anmodning om aktindsigt, myndigheden afslog at behandle.

Der kan også i øvrigt efter omstændighederne meddeles afslag på en anmodning om aktindsigt med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, hvor den samme ansøger anmoder om aktindsigt i den ene sag efter den anden hos en myndighed mv.

Adgangen til i sådanne tilfælde at meddele afslag på aktindsigt vil dog forudsætte, at den pågældende gennem en periode har anmodet om aktindsigt i et betragteligt antal sager hos den samme myndighed mv., og at det er åbenbart, at ansøgeren ikke har en sådan særlig interesse i de sager, der søges aktindsigt i, at myndigheden løbende bør være forpligtet til at anvende omfattende ressourcer på at behandle aktindsigtsanmodninger fra den pågældende. Det bemærkes, at det vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, om der i de omhandlede tilfælde kan meddeles afslag, og der gælder således f.eks. ikke en ret til at få behandlet mindst 10 aktindsigtsanmodninger inden for en periode på 6 måneder. Det forudsættes imidlertid, at en ansøger normalt – alt afhængig af omstændighederne – vil skulle have fremsat 10-15 anmodninger over for den samme myndighed inden for det seneste halve år for, at der af den omhandlede grund kan meddeles afslag.

4.3.3. Efter § 9, stk. 2, nr. 2, kan der endvidere meddeles afslag på en anmodning om aktindsigt, i det omfang anmodningen må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende. Bestemmelsen vil bl.a. kunne anvendes, hvor en anmodning om aktindsigt i en sag eller i dokumenter har til formål at skabe grundlag for retsstridige forhold eller har til formål at forfølge eller på lignende måde genere myndighedens ansatte eller privatpersoner (chikane).

Retsstridige formål

Ved vurderingen af, om det kan lægges til grund, at en aktindsigtsanmodning må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende, må der tages udgangspunkt i de konkrete omstændigheder ved anmodningen. Det kan i den forbindelse f.eks. indgå, om ansøgeren selv har givet udtryk for, at anmodningen fremsættes med det formål at genere eller forfølge en person mv., ligesom der kan lægges vægt på, om ansøgeren tidligere har benyttet oplysninger, som den pågældende har fået aktindsigt i, til at begå retsstridige forhold. Der kan endvidere lægges vægt på, om ansøgeren ved møder eller telefonisk har optrådt truende.

4.4. Indsigt i databaser

4.4.1. Retten til aktindsigt omfatter ikke databaser, herunder registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, jf. § 10, stk. 1. Dog er der adgang til aktindsigt i fortegnelser (aktlister) som nævnt i § 7, stk. 2, nr. 2, jf. også pkt. 4.1.4 ovenfor.

Retten til aktindsigt omfatter ikke databaser

En ”database” kan defineres som en datamængde, der er organiseret og struktureret på en sådan måde, at der fra den pågældende datamængde efter individuelle kriterier, som bestemmes af brugeren, kan fremkaldes bestemte data.

Det forhold, at databaser falder uden for retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, indebærer ikke, at adgang til aktindsigt i elektroniske dokumenter, der udelukkende opbevares i en database er afskåret, men derimod blot, at der ikke er adgang til at få et dataudtræk fra en database eller få udleveret databasen som sådan (rådata), jf. dog pkt. 4.5 nedenfor.

Eksempelvis omfatter retten til aktindsigt efter offentlighedsloven ikke de oplysninger, som findes i CPR-registret. Udskrives der oplysninger fra registret, som herefter f.eks. indgår i en afgørelsessag hos en forvaltningsmyndighed, vil der være adgang til aktindsigt i den pågældende udskrift efter offentlighedslovens almindelige regler.

Til trods for den manglende ret til aktindsigt i myndighedernes databaser, registre mv., bør myndighederne mv. dog i medfør af et princip svarende til § 14 om meroffentlighed i almindelighed imødekomme en anmodning om indsigt i en myndigheds database, hvis databasen kan udleveres med enkle tekniske hjælpemidler, som myndigheden råder over, og hvis modstående hensyn, herunder bl.a. hensynet til myndighedernes tavshedspligt og persondataloven, ikke er til hinder herfor. Ved vurderingen af, om en database skal udleveres efter det nævnte princip, kan der også tages hensyn

til, om den aktindsigtssøgende må antages at ville anvende databasen til et retsstridigt formål.

4.4.2. § 10, stk. 2, giver vedkommende minister adgang til at fastsætte regler om, at juridiske personer – i lighed med, hvad der efter persondataloven gælder for fysiske personer – kan få indsigt i oplysninger i myndighedernes databaser mv. om dem selv. Der er således med bestemmelsen mulighed for at fastsætte regler om egenaces for juridiske personer i myndighedernes databaser. Bestemmelsen, der viderefører de eksisterende bemyndigelsesbestemmelser, er ikke tænkt udnyttet i forbindelse med lovens ikrafttræden.

Juridiske personers
indsigtsret i
databaser

4.5. Ret til sammenstilling af oplysninger i databaser (dataudtræk)

4.5.1. Efter § 11, stk. 1, har offentligheden ret til under visse betingelser at kræve, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af oplysninger i myndighedens databaser, som myndigheden ikke allerede har foretaget. Der er således tale om, at myndigheden i et vist omfang forpligtes til at udarbejde dokumenter, der ikke allerede foreligger. Det følger af §§ 3-5, at denne forpligtelse til at foretage dataudtræk ikke gælder i forhold til de institutioner mv., som er omfattet af disse bestemmelser.

Databaser omfattet
af retten til
dataudtræk

Udtrykket ”myndighedens databaser” dækker – foruden de databaser som myndigheden selv har oprettet og fører – også forvaltningens databaser, hvor driften er udliciteret til en privat virksomhed.

Det er en betingelse, at der er tale om allerede foreliggende oplysninger i myndighedens databaser. Det kan således ikke kræves, at en myndighed tilvejebringer (nye) oplysninger med henblik på at foretage en efterfølgende sammenstilling af oplysningerne.

4.5.2. Hvis de oplysninger, der ønskes sammenstillet, er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i §§ 19-35, følger det af § 11, stk. 1, 2. pkt., at retten til dataudtræk kun gælder, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser (eller følger af bestemmelserne), kan tilgodeses gennem anonymisering eller lignende. Det gælder f.eks., hvis de oplysninger, der anmodes om at få sammenstillet, er omfattet af § 30, nr. 1, der undtager oplysninger om enkeltpersoners private forhold fra retten til aktindsigt. Det er i den forbindelse en betingelse, at sammenstillingen og anonymiseringen mv. for en samlet betragtning kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. om dette

Undtagelser til retten
til dataudtræk

udtryk nedenfor. Herudover er det en betingelse, at en eventuel anonymisering mv. er tilstrækkelig effektiv, jf. nedenfor.

Der vil kunne meddeles afslag på en anmodning om sammenstilling af oplysninger, hvis det må antages, at de sammenstillede oplysninger vil blive anvendt i et retsstridigt øjemed.

4.5.3. Det er som nævnt en betingelse, at dataudtrækket – og en eventuel anonymisering mv. – kan foretages ved få og enkle kommandoer. Denne betingelse tager sigte på at varetage hensynet til den ressourcemæssige belastning af den offentlige forvaltning, som en sammenstillingsret vil indebære, og betingelsen vil alene være opfyldt, hvis sammenstillingen og en eventuel anonymisering mv. kan foretages af myndigheden uden brug af væsentlige ressourcer. Ved vurderingen af, om sammenstillingen og en eventuel anonymisering mv. er for ressourcekrævende, skal der lægges vægt på, hvor lang tid sammenstillingen (og en eventuel anonymisering mv.) vil tage, herunder hvor kompliceret den er. Betingelsen om få og enkle kommandoer vil ikke være opfyldt, hvis sammenstillingen (og en eventuel anonymisering mv.) ikke kan foretages i løbet af kort tid.

Kun hvis få og enkle kommandoer

Betingelsen om få og enkle kommandoer vil under alle omstændigheder ikke være opfyldt, hvis den pågældende forvaltningsmyndighed selv skal foretage en nærmere vurdering af, hvilke oplysninger der skal sammenstilles med henblik på at imødekomme en anmodning om at foretage en sammenstilling. Det samme gælder, hvis den ønskede sammenstilling vil kræve indhentelse af særlig faglig ekspertise, som myndigheden ikke i forvejen råder over.

4.5.4. Retten til dataudtræk gælder efter § 11, stk. 1, 3. pkt., ikke, hvis oplysningerne allerede er offentliggjort i egnet form eller format, dvs. i en form eller i et format, der gør det muligt for den aktindsigtssøgende selv at foretage en sammenstilling af de offentliggjorte oplysninger, jf. også pkt. 11.1.3 nedenfor. I sådanne tilfælde må den pågældende selv gennemføre en eventuel (elektronisk) sammenstilling af oplysningerne og kan således ikke forlange, at forvaltningsmyndigheden foretager sammenstillingen.

Offentliggjorte oplysninger

4.5.5. Det følger af § 11, stk. 2, at retten til dataudtræk ikke gælder for så vidt angår oplysninger omfattet af persondatalovens § 10. Persondatalovens § 10, stk. 1, fastsætter, at personoplysninger som nævnt i persondatalovens § 7, stk. 1, eller § 8 (dvs. følsomme personoplysninger, f.eks. helbredsoplysninger og oplysninger om strafbare forhold eller sociale problemer) må behandles, hvis dette alene sker med henblik på at udføre stati-

Følsomme personoplysninger

stiske eller videnskabelige undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig betydning, og hvis behandlingen er nødvendig for udførelsen af undersøgelserne. Det er i persondatalovens § 10, stk. 2, fastsat, at sådanne oplysninger ikke senere må behandles i andet end statistisk eller videnskabeligt øjemed, og at det samme gælder behandling af andre oplysninger, som alene foretages i statistisk eller videnskabeligt øjemed, jf. persondatalovens § 6.

Med udtrykkene ”med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser” og ”i statistisk eller videnskabeligt øjemed” sigtes til en videnskabelig bearbejdning af oplysninger som led i en undersøgelse eller statistisk belysning – af begrænset varighed eller eventuelt løbende – af bestemte forhold. Kendetegnende er, at bearbejdningen af oplysningerne ikke har til formål at danne grundlag for konkrete retlige eller faktiske foranstaltninger over for de enkelte registrerede. Den senere brug af det anonymiserede resultat er i den forbindelse uden betydning. Hvis bearbejdningen tillige har til formål at danne grundlag for konkrete tiltag over for de enkelte registrerede, er der ikke tale om en behandling, som alene finder sted med henblik på forskning og statistik, og bestemmelsen i offentlighedslovens § 11, stk. 2, finder i så fald ikke anvendelse.

4.5.6. En forvaltningsmyndighed vil hos den, der har anmodet om sammenstillingen, kunne få dækket de faktiske omkostninger, der er forbundet med at foretage denne, herunder de omkostninger, der er forbundet med at kræve, at en privat virksomhed, der fører myndighedens databaser, foretager en sammenstilling. Der henvises i øvrigt til pkt. 11.1.4 nedenfor.

Krav om betaling

4.6. Ret til indsigt i databeskrivelsen

4.6.1. Lovens § 12 giver offentligheden ret til hos en forvaltningsmyndighed at få indsigt i de databeskrivelser, der indeholder information om de typer af oplysninger, som indgår i en database (oplysninger om, hvilke data databasen indeholder), hvilket grundlag oplysningerne i databasen bygger på (kriterier for indsamling og registrering af foreliggende oplysninger i databasen, kilder, tidspunkter for indsamling og frekvens for ajourføring) samt oplysninger om, hvilke formater en database anvender (f.eks. oplysninger om tilgængelige formater for dataudtræk, såsom tekstformat eller regnearksformat).

Databeskrivelser

Det følger af lovens §§ 3-5, at denne ret til indsigt i databeskrivelsen ikke gælder i forhold til de institutioner mv., som er omfattet af disse bestemmelser.

Retten til indsigt i databeskrivelsen skal sikre offentligheden kendskab til, hvordan den enkelte database grundlæggende er opbygget.

Det er forudsat, at en databeskrivelse i almindelighed vil have karakter af et ”enkelt” tekstdokument, der er udarbejdet af den pågældende forvaltningsmyndighed og indeholder en generel og kortfattet beskrivelse af, hvordan den pågældende database overordnet er opbygget. Databeskrivelsen vil således ikke nødvendigvis have karakter af en it-faglig manual vedrørende den pågældende database.

4.6.2. I forhold til adgangen til at få indsigt i, hvilket grundlag oplysningerne i en database bygger på, skal der sondres mellem den pågældende forvaltningsmyndigheds egne oplysninger og eksternt indhentede oplysninger. Med hensyn til den pågældende forvaltningsmyndigheds egne oplysninger bør grundlaget for sådanne oplysninger omfatte oplysninger om kriterier for indsamling og registrering af foreliggende oplysninger i databasen, kilder, tidspunkter for indsamling og frekvens for ajourføring. Med hensyn til eksternt indhentede oplysninger – dvs. oplysninger, der indgår i en database, men som leveres af en ekstern dataleverandør som f.eks. Danmarks Statistik – er det tilstrækkeligt at oplyse, at de pågældende oplysninger leveres af den pågældende dataleverandør.

Myndighedens oplysninger og indhentede oplysninger

4.6.3. Efter § 12, stk. 1, gælder retten til at få indsigt i databeskrivelsen, når databeskrivelsen allerede foreligger i et dokument hos den pågældende myndighed. Retten til indsigt i databeskrivelsen indebærer således ikke, at den pågældende forvaltningsmyndighed er forpligtet til at udarbejde et nyt dokument, der indeholder databeskrivelsen, hvis en sådan ikke allerede foreligger hos myndigheden, jf. dog stk. 2 og 3 (se pkt. 4.6.5 og 4.6.6 nedenfor).

Kun eksisterende databeskrivelser

Retten til aktindsigt gælder også, selv om beskrivelsen er indeholdt i et internt dokument.

Retten til indsigt gælder alene databeskrivelser vedrørende databaser, der anvendes i forbindelse med konkret sagsbehandling eller i forbindelse med offentliggjorte analyser, beregninger og lignende.

4.6.4. Retten til indsigt i databeskrivelsen kan begrænses, hvis de hensyn, der er nævnt i §§ 31-33, i det enkelte tilfælde gør sig gældende. Herved sigtes bl.a. til tilfælde, hvor det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, at der ikke er indsigt i databeskrivelsen.

Undtagelser til retten til databeskrivelser

Det er med § 12, stk. 1, forudsat, at en ret til indsigt i databeskrivelsen ikke indebærer en ret til at få udleveret såkaldte kildekoder, hvorved forstås den tekst i et programmeringssprog, som den, der har udviklet et program (software) til en computer, har skrevet.

4.6.5. § 12, stk. 3, fastsætter, at der i forhold til databaser, der af forvaltningsmyndighederne etableres eller udvikles efter den 1. januar 2014, og som anvendes i forbindelse med konkret sagsbehandling eller i forbindelse med udarbejdelse af offentliggjorte analyser, beregninger og lignende, gælder en pligt for forvaltningsmyndighederne til at sikre sig, at der udarbejdes en databeskrivelse, som svarer til den, der er nævnt i stk. 1.

Pligt til at udarbejde
databeskrivelser

Det følger af § 12, stk. 3, 2. pkt., at pligten til at udarbejde en databeskrivelse i forhold til de typer af databaser, som etableres eller udvikles efter den 1. januar 2014, ikke gælder, hvis udarbejdelsen af en databeskrivelse vil indebære et væsentligt ressourceforbrug.

I det omfang en forvaltningsmyndighed ikke får udarbejdet en databeskrivelse i forbindelse med etableringen eller udviklingen af databasen i et tilfælde, hvor det ikke ville have indebåret et væsentligt ressourceforbrug, er det med bestemmelsen forudsat, at myndigheden skal være forpligtet til enten selv eller af leverandøren at få udarbejdet en sådan beskrivelse, hvis der anmodes om indsigt i den. Det er samtidig forudsat, at forvaltningsmyndigheden – i lyset af, at myndigheden har tilsidesat den pligt, der følger af bestemmelsen – skal bære de omkostninger, der måtte være forbundet med at få udarbejdet databeskrivelsen.

Retten til indsigt i en databeskrivelse, der er udarbejdet efter § 12, stk. 3, vil kunne begrænses, hvis de hensyn, der er nævnt i §§ 31-33, i det enkelte tilfælde gør sig gældende, jf. stk. 1.

§ 12, stk. 2, giver mulighed for, at vedkommende minister, efter forhandling med finansministeren, kan pålægge ministerielle departementer og nærmere angivne underliggende styrelser og direktorater at udarbejde databeskrivelser i forhold til de databasetyper, der er nævnt i stk. 1. Tilsvarende kan økonomi- og indenrigsministeren træffe bestemmelse herom for så vidt angår den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne. Der vil være adgang til indsigt i disse databeskrivelser i samme omfang som efter stk. 1.

5. Sager undtaget fra aktindsigt

- Visse typer af sager er helt undtaget fra aktindsigt:
 - Sager inden for strafferetsplejen
 - Lovgivningssager
 - Sager om ansættelse eller forfremmelse
 - Personalesager
 - Sager om førelse af en kalender
- Undtagelsen af sager inden for strafferetsplejen gælder ikke bødeforelæg vedtaget af juridiske personer
- Undtagelsen af lovgivningssager er tidsbegrænset
- Undtagelsen af personalesager gælder ikke visse (tjenstlige) oplysninger

5.1. Sager inden for strafferetsplejen

5.1.1. Efter § 19, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke sager inden for strafferetsplejen.

Sager inden for strafferetsplejen er undtaget fra aktindsigt

Med begrebet ”sager inden for strafferetsplejen” forstås alle sager vedrørende gennemførelse af strafferetlige retsfølger, herunder også de sager, der efter særlig hjemmel behandles af andre forvaltningsmyndigheder end politi og anklagemyndighed.

Omfattet af bestemmelsen er eksempelvis sager vedrørende politiets efterforskning af lovovertrædelser og anklagemyndighedens udøvelse af funktioner i forbindelse med en straffesags behandling ved domstolene; sager i forbindelse med fuldbyrdelse af straffedomme, herunder sager om prøveløsladelse, udsættelse af strafafsoning, udgangstilladelse, ikendelse af disciplinærstraffe mv.; sager om udlevering af lovovertrædere; sager om anvendelse af disciplinærmidler inden for forsvaret og civilforsvaret; sager om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning, som behandles administrativt i henhold til retsplejelovens regler herom, samt sager om opløsning af foreninger.

Bestemmelsen omfatter ikke blot sager vedrørende enkeltpersoner, herunder enkeltmandsejede virksomheder, men også sager, der vedrører juridiske personer (selskaber mv.).

Bestemmelsen gælder både for sager hos politi og anklagemyndighed og for sager hos andre myndigheder, som kan afslutte straffesager (ved administrative bødeforelæg). Den gælder også for sager, som en myndighed

mv. overgiver til politiet til efterforskning (fra det tidspunkt, hvor der træffes beslutning om at indgive politianmeldelse). I tilfælde, hvor der af en myndighed indhentes en udtalelse hos en anden myndighed mv. til brug for behandlingen af straffesagen, er hørings sagen omfattet af bestemmelsen hos begge myndigheder mv.

Indgår der dokumenter fra sager inden for strafferetsplejen i andre sager i den offentlige forvaltning – f.eks. fordi dokumenterne (også) anvendes i en fortsat tilsynssag hos en myndighed – er dokumenterne undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler, herunder lovens øvrige undtagelser, når der fremsættes begæringer om aktindsigt i den pågældende administrative sag. Udtrykket ”i overensstemmelse med lovens almindelige regler” dækker over, at oplysningerne i dokumenterne efter en konkret vurdering vil kunne undtages efter lovens §§ 30-33. F.eks. vil det kunne tænkes, at oplysninger i et vedtaget bødeforelæg konkret vil kunne undtages efter § 33, nr. 1 (se pkt. 8.4.2 nedenfor).

5.1.2. Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af § 19, stk. 1, er, at samtlige sagens dokumenter og oplysninger er undtaget fra retten til aktindsigt. Dette gælder uanset, om der i sagen foreligger dokumenter, som hvis de havde foreligget i en anden sammenhæng, havde været undergivet aktindsigt.

Retsvirkning

5.1.3. § 19, stk. 2, indebærer en ret til i overensstemmelse med lovens almindelige regler at få aktindsigt i et bødeforelæg, der er vedtaget af en juridisk person.

Bødeforelæg vedtaget af juridiske personer

Bestemmelsen gælder kun i forhold til de administrative bødeforelæg vedtaget af juridiske personer, der er udstedt af almindelige forvaltningsmyndigheder, jf. bestemmelsens stk. 3, hvorefter bestemmelsen i stk. 2 ikke omfatter bødeforelæg hos politiet eller anklagemyndigheden.

Spørgsmålet om adgangen til aktindsigt i bødeforelæg hos politiet eller anklagemyndigheden er derimod reguleret af retsplejelovens § 41 g, hvorefter der er adgang til aktindsigt i bødeforelæg vedtaget af juridiske personer hos politi og anklagemyndighed i samme omfang som hos andre (sær)myndigheder.

Eksempel: Samtidig med vedtagelsen af et administrativt bødeforelæg skriver en virksomhed en e-mail til den pågældende tilsynsmyndighed om, hvad den nærmere begrundelse er for, at virksomheden har valgt at vedtage bødeforelægget. Retten til aktindsigt omfatter det vedtagne bødeforelæg, men ikke den forklarende e-mail fra virksomheden.

5.2. Sager om lovgivning

5.2.1. Efter § 20 omfatter retten til aktindsigt ikke sager om lovgivning, herunder bevillingslove, før lovforslag er fremsat for Folketinget.

Lovgivningssager er undtaget fra aktindsigt

Bestemmelsen finder alene anvendelse, hvis der foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, særlig i henseende til, hvilke emner der søges reguleret. En sag falder således uden for bestemmelsens anvendelsesområde, hvis det er ganske usikkert, om den pågældende sag vil munde ud i, at der udarbejdes et lovforslag. Det er dog ikke en betingelse, at et lovforslag kan forventes fremsat inden for nær fremtid.

Bestemmelsen omfatter sager om udarbejdelse af ny lovgivning, herunder ny bevillingslov, samt konkrete bevillingssager, der forelægges for Folketingets Finansudvalg. Derimod omfatter bestemmelsen ikke sager om fortolkning af allerede gældende lovgivning, sager om udarbejdelse af administrative forskrifter eller sager om vedtagelse af EU-retsakter (forordninger, direktiver mv.).

5.2.2. Undtagelsen fra adgangen til aktindsigt efter § 20 er tidsbegrænset.

Undtagelsen gælder, indtil lovforslag er fremsat

Efter det tidspunkt, hvor et lovforslag er fremsat, vil der således være adgang til aktindsigt i sagens dokumenter efter lovens almindelige regler. Særligt med hensyn til bevillingssager, der forelægges for Folketingets Finansudvalg, bemærkes, at sagen vil være omfattet af aktindsigtsreglerne, allerede når bevillingsansøgningen er forelagt for Finansudvalget, og ikke først fra tidspunktet for fremsættelsen af de bevillingslovforslag, hvori den pågældende bevillingssag indgår.

Det forhold, at der vil være adgang til aktindsigt i sagens dokumenter efter lovens almindelige regler, når et lovforslag er fremsat, indebærer, at f.eks. brevveksling mellem bl.a. ministerier om det fremsatte lovforslag fortsat vil kunne undtages fra aktindsigt efter § 24, stk. 1, nr. 1 og 2, jf. pkt. 6.2 nedenfor.

I tilfælde, hvor overvejelserne om et eventuelt lovgivningsinitiativ ikke giver anledning til fremsættelse af lovforslag, indebærer bestemmelsen en udelukkelse af adgangen til aktindsigt i den pågældende lovgivningssag.

5.2.3. Myndighederne er ikke afskåret fra – inden lovforslaget er fremsat for Folketinget – efter eget skøn at give meraktindsigt i oplysninger og dokumenter, der indgår i en lovgivningssag, efter § 14, stk. 2, om meroffent-

Meroffentlighed

lighed. Det vil i den forbindelse være naturligt, at en forvaltningsmyndighed (den, der er ansvarlig for det pågældende lovforslag) vælger at meddele meraktindsigt i et udkast til et lovforslag, når udkastet er sendt i høring og offentliggjort på Høringsportalen.

5.2.4. Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af § 20, er, at samtlige sagens dokumenter og oplysninger er undtaget fra aktindsigt efter loven. Dette gælder, uanset om de pågældende dokumenter er tilvejebragt i forbindelse med den pågældende sag eller ej. Er der f.eks. tale om et lovgivningsprojekt, der er henlagt til et lovforberedende udvalg, vil alt udvalgets materiale være undtaget fra aktindsigt efter bestemmelsen.

5.3. Sager om ansættelse eller forfremmelse og personalesager

5.3.1. Efter § 21, stk. 1, er sager om ansættelse og forfremmelse i det offentlige tjeneste undtaget fra retten til aktindsigt.

Ansættelsessager mv. er undtaget fra aktindsigt

Bestemmelsen omfatter alle former for ansættelser i den offentlige forvaltning, herunder tjenestemandsansættelser og overenskomstansættelser. Bestemmelsen omfatter også det offentlige udpegning af medlemmer til offentlige udvalg.

Derimod gælder § 21, stk. 1, ikke, hvis en forvaltningsmyndighed behandler en sag vedrørende ansættelse eller forfremmelse uden for den offentlige forvaltning. Bestemmelsen gælder heller ikke, hvis der ved ”ansættelsen” ikke etableres et tjenesteforhold mellem den ansatte og den pågældende forvaltningsmyndighed, f.eks. i forbindelse med det offentlige antagelse af advokater som offentlige forsvarere.

5.3.2. Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af § 21, stk. 1, er, at samtlige sagens dokumenter og oplysninger er undtaget fra aktindsigt efter loven.

Retsvirkning

Da ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste har karakter af afgørelser i forvaltningslovens forstand, vil § 13 om notatpligt finde anvendelse, og den, der har søgt om ansættelse eller forfremmelse, vil efter § 8 kunne få indsigt i notatet i forhold til oplysninger om den pågældende selv (egenaces).

5.3.3. Andre sager vedrørende enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige, herunder om suspension og afskedigelse, er som udgangspunkt også undtaget fra aktindsigt i medfør af § 21, stk. 2. Bestemmelsen vil typisk finde anvendelse på ”almindelige personalesager”, dvs. de sager, der normalt oprettes ved en medarbejders tiltræden, og hvor der løbende læg-

Personalesager er som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt

ges oplysninger om medarbejderens personaleforhold, herunder f.eks. oplysninger om grundløn, ferieoversigter, personalebedømmelser m.v. Herudover omfatter bestemmelsen bl.a. sager vedrørende suspension og afskedigelse samt klagesager vedrørende den ansattes adfærd. Bestemmelsen vil også finde anvendelse i forhold til personalesager hos andre end vedkommende ansættelsesmyndighed. Det gælder f.eks. det tilfælde, hvor der hos en anden myndighed end ansættelsesmyndigheden er oprettet en sag vedrørende afskedigelse af den pågældende medarbejder.

Uden for § 21, stk. 2, falder såkaldte generelle personalesager, f.eks. sager om udarbejdelse af en sygefraværspolitik.

5.3.4. I de tilfælde, hvor dokumenter fra konkrete personalesager (tillige) indgår i generelle personalesager eller i andre sager, vil der normalt – på baggrund af de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i stk. 2 – kunne gives afslag på aktindsigt i de nævnte dokumenter fra den konkrete sag efter § 33, nr. 5, jf. også pkt. 8.4.6 nedenfor.

Dokumenter fra personalesager i andre sager

5.3.5. En offentligt ansat kan få aktindsigt i sin egen personalesag efter lovens § 8 om egenaces. Endvidere gælder § 13 om notatpligt i sager omfattet af § 21, stk. 2, i det omfang der træffes en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det vil f.eks. være tilfældet i afskedigelses- og suspensions-sager.

Egenaces og notatpligt

5.3.6. Hvis en sag omfattes af § 21, stk. 2, indebærer det, at samtlige dokumenter og oplysninger i sagen – uanset det nærmere indhold – som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt.

Retsvirkning

5.3.7. Det nævnte udgangspunkt er dog for det første modificeret ved, at det i § 21, stk. 3, 1, pkt., er bestemt, at visse ”standardprægede” oplysninger – såsom den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver og lønmæssige forhold – er omfattet af loven. For det andet er det nævnte udgangspunkt modificeret ved, at det i stk. 3, 2. pkt., er bestemt, at oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover, for så vidt angår ansatte i chefstillinger, er omfattet af loven. Det gælder dog kun for et tidsrum af 2 år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet.

Visse standardoplysninger er undergivet aktindsigt

For så vidt angår ansatte i den almindelige statslige og kommunale forvaltning, omfatter begrebet ”chefstillinger” kontorchefgruppen og højere stillinger. I andre tilfælde skal afgrænsningen foretages ud fra en konkret bedømmelse, hvor der navnlig lægges vægt på ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki mv.

Det forhold, at de oplysningstyper, der er nævnt i § 21, stk. 3, er omfattet af loven, betyder på den ene side, at de ikke kan undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelsen i stk. 2, og på den anden side, at spørgsmålet om aktindsigt i oplysningerne skal afgøres efter lovens almindelige regler.

På en typisk personalesag ligger følgende oplysninger, der er omfattet af retten til aktindsigt: Den ansattes fulde navn, stillingsbetegnelse, oplysninger om afsluttede uddannelser og fra hvilken uddannelsesinstitution (opnåede karakterer er ikke omfattet), oplysninger om eventuelle afsluttede efteruddannelser og kurser, oplysninger om nuværende og tidligere tjenestesteder eller arbejdsopgaver samt oplysninger om lønmæssige forhold. Ikke kun angivelse af grundløn er omfattet af "lønmæssige forhold", men også oplysninger om f.eks. merarbejdsvederlag, kvalifikations- og funktions-tillæg, særlige tillæg, fratrædelsesgodtgørelser og pension mv. Alene lønnens størrelse og art er omfattet, men ikke oplysninger om de nærmere omstændigheder i forbindelse med f.eks. tildelingen af tillæg eller indgåelse af aftaler om fratrædelsesgodtgørelse. For så vidt angår eventuelt foretagne tjenesterejser er oplysninger om rejsens karakter, tid, sted og formål og rejseregnskaber undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler.

5.3.8. § 21, stk. 4, fastslår, at der i sager som nævnt i stk. 2 – ud over de oplysninger, der er nævnt i stk. 3 – i overensstemmelse med lovens almindelige regler skal meddeles indsigt i oplysninger i den øverste ledelseskontrakt om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed mv.

Aktindsigt i den øverste ledelseskontrakt

Udtrykket den øverste ledelseskontrakt omfatter den resultatlønkontrakt, der gælder for den øverste ansatte leder af en i formel (organisatorisk) forstand selvstændig myndighed, jf. dog nedenfor, og som indeholder oplysninger om den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer. Derimod omfatter udtrykket ikke andre lignende resultatlønkontrakter på lavere ledelsesniveauer inden for den enkelte myndighed.

Der vil i almindelighed – men ikke i alle tilfælde – være tale om en resultatlønkontrakt, der indgås mellem en selvstændig overordnet myndighed og den øverste ansatte leder af en selvstændig underordnet myndighed. Med hensyn til en selvstændig kollegial myndighed vil der som oftest være tale om en resultatlønkontrakt, der indgås mellem formanden for den pågældende myndighed eller lignende og den øverste ansatte leder af dennes sekretariat eller lignende. Endvidere vil der som oftest med hensyn til institutioner mv. omfattet af §§ 3 eller 4 (jf. § 21, stk. 6) være tale om en re-

sultatlønskontrakt, der indgås mellem institutionens bestyrelse eller lignende og den øverste ansatte direktør eller lignende.

Det er forudsat, at § 21, stk. 4, på statens område omfatter eventuelle resultatlønskontrakter vedrørende departementschefer, styrelsesdirektører og andre øverste ansatte ledere af en selvstændig myndighed. Det er endvidere forudsat, at den på det kommunale område – på baggrund af princippet om den kommunale enhedsforvaltning – alene omfatter eventuelle resultatlønskontrakter vedrørende en kommunes øverste ansatte ledelse, der med den aktuelle stillingsstruktur omfatter kommunaldirektøren og et antal direktører eller forvaltningschefer (dvs. kommunens øverste direktion). Endvidere er det forudsat, at bestemmelsen på det regionale område – på baggrund af princippet om den regionale enhedsforvaltning – alene omfatter eventuelle resultatlønskontrakter vedrørende en regions øverste ansatte ledelse, der med den aktuelle stillingsstruktur omfatter regionsdirektøren og et antal koncerndirektører (dvs. regionens øverste direktion).

Imidlertid omfatter § 21, stk. 4, på det kommunale og regionale område ligeledes eventuelle resultatlønskontrakter vedrørende øverste ansatte ledere af en selvstændig myndighed uden for den kommunale eller regionale enhedsforvaltning under kommunalbestyrelsen eller regionsrådet. Som et eksempel på sådanne myndigheder kan nævnes kommunale fællesskaber, jf. kommunistyrelseslovens § 60. Hertil kommer, at det er forudsat, at bestemmelsen med hensyn til offentligt ejede selskaber, der er omfattet af § 4 (jf. § 21, stk. 6), gælder for eventuelle resultatlønskontrakter vedrørende den øverste ansatte direktør eller lignende for såvel selvstændige moderselskaber som eventuelle selvstændige datterselskaber.

§ 21, stk. 4, giver alene ret til indsigt i den øverste ledelseskontrakt, i det omfang den pågældende kontrakt indeholder oplysninger om den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer. Bestemmelsen giver således alene ret til indsigt i de dele af kontraktens oplysninger, der afspejler den pågældende myndigheds overordnede målsætninger og den indbyrdes vægtning heraf ved fastsættelse af resultatlønnen (lønsparametre). Som et eksempel kan nævnes oplysninger om den pågældende myndigheds målsætninger med hensyn til den fortsatte udvikling af myndighedens sagsområder og den indbyrdes vægtning heraf ved fastsættelse af resultatlønnen.

Derimod giver § 21, stk. 4, ikke ret til indsigt i de dele af kontraktens oplysninger, der afspejler lederens eventuelle personlige målsætninger eller lignende. Som et eksempel kan nævnes oplysninger om lederens eventuelle målsætninger med hensyn til personlig udvikling og synlighed.

Mens bestemmelsen giver ret til indsigt i den øverste ledelseskontrakt, i det omfang den pågældende kontrakt indeholder oplysninger om den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer, giver bestemmelsen ikke ret til indsigt i eventuelle andre dokumenter, der afspejler lederens opfyldelse af kontraktens overordnede målsætninger eller lignende.

At der skal meddeles indsigt i de pågældende oplysninger i overensstemmelse med lovens almindelige regler betyder bl.a., at indsigt i de pågældende oplysninger efter omstændighederne vil kunne nægtes efter lovens undtagelsesbestemmelser. Som et eksempel kan nævnes, at indsigt i oplysninger om målsætninger vedrørende organisatoriske omstruktureringer eller lignende efter omstændighederne vil kunne nægtes efter § 33, nr. 2.

En myndighed skal overveje, om der efter § 14 om meroffentlighed efter omstændighederne kan gives aktindsigt i videre omfang. Der bør i sådanne tilfælde gives aktindsigt i videre omfang, hvis der foreligger et rimeligt offentlighedshensyn, og hvis modstående hensyn – herunder bl.a. til lederen og til andre ansatte – ikke er til hinder herfor. Som et eksempel kan nævnes det tilfælde, hvor der i kontrakter med ledere af større (kommunale) institutioner mv., der ikke er omfattet af stk. 4, fremgår oplysninger, der på væsentlig og selvstændig måde belyser den ansvarlige myndigheds overordnede prioriteringer.

5.3.9. Det er i § 21, stk. 5, fastsat, at justitsministeren kan bestemme, at loven i sager, der er omfattet af stk. 2 (andre personalesager end ansættelses- og forfremmelsessager) tillige skal gælde for andre oplysninger, end dem, der er nævnt i stk. 3 og 4.

Udvidelse ved bekendtgørelse

5.3.10. Efter § 21, stk. 6, omfatter stk. 1-4 også sager om ansættelse eller forfremmelse samt konkrete personalesager i de institutioner mv., der er omfattet af §§ 3 og 4. Derimod er de institutioner mv., der er omfattet af § 5 ikke omfattet, da denne bestemmelse ikke indebærer, at hele institutionens virksomhed er omfattet af loven, men alene den del af institutionens virksomhed, hvor der træffes afgørelse på statens, en kommunes eller en regions vegne (afgørelsesvirksomhed), jf. pkt. 3.4 ovenfor.

Ansatte hos institutioner mv.

5.4. Sager om førelse af en kalender

5.4.1. Efter § 22 omfatter retten til aktindsigt ikke sager om førelse af en kalender. Bestemmelsen omfatter alle kalendere, der føres i de myndigheder og institutioner mv., der er omfattet af lovens anvendelsesområde, jf. §§ 2-5. Det vil bl.a. sige, at retten til aktindsigt ikke omfatter ministerka-

Kalendere er undtaget fra aktindsigt

lendere eller kalendere, der føres for regionsrådsformænd, borgmestere, magistratsmedlemmer og udvalgsformænd med delt administrativ ledelse, ligesom der heller ikke vil være ret til aktindsigt i ansattes kalendere.

Ved en ”kalender” forstås en oversigt over den pågældende persons aktiviteter (møder, rejser og andre arrangementer). Det er uden betydning, om kalenderen føres elektronisk eller manuelt (papirbaseret). Det er også uden betydning, hvorvidt der er tale om et samlet dokument, der indeholder oplysninger om den pågældende persons aktiviteter, eller om flere dokumenter, der samlet udgør kalenderen.

Det skal bemærkes, at det forhold, at sager om førelse af en kalender er undtaget fra aktindsigt, ikke ændrer ved, at der efter lovens almindelige regler er adgang til aktindsigt i oplysninger om tjenesterejser og i bilag mv. for konkrete udgifter, der afholdes som led i varetagelsen af offentlige hverv, herunder møder.

5.4.2. Meroffentlighedsprincippet i § 14 gælder ikke for sager om førelse af en kalender. Der skal således ikke tages stilling hertil i forbindelse med afgørelser om aktindsigt i kalendere.

5.4.3. Det er forudsat, at kommuner og regioner af egen drift på deres respektive hjemmesider på internettet offentliggør visse oplysninger om borgmestres og regionsformænds udgifter og aktiviteter. Det er dog overladt til den enkelte kommune og region at fastsætte de nærmere retningslinjer herom.

Meroffentlighedsprincippet gælder ikke

Åbenhed om borgmestere og regionsformænd

6. Undtagelse af dokumenter fra aktindsigt

- Interne dokumenter er som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt
- Interne dokumenter (og oplysninger) mister normalt deres interne karakter, når de afgives til udenforstående
- Visse interne dokumenter (og oplysninger) mister ikke deres interne karakter, selv om de udveksles med andre:
 - Ministerbetjeningsdokumenter
 - Kommunale og regionale rådgivningsdokumenter
- Visse interne dokumenter i endelig form er undergivet aktindsigt, f.eks. praksisoversigter
- Andre fortrolige dokumenter er undtaget fra aktindsigt, f.eks. dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning mv.
- Ekstrahering skal altid overvejes ved dokumenter, som er undtaget fra aktindsigt (bortset fra statistisk materiale mv.)

6.1. Undtagelse af interne dokumenter

6.1.1. Efter § 23, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter.

Interne dokumenter

Bestemmelsens nr. 1 indebærer – i sammenhæng med stk. 2 – at ethvert dokument, der udarbejdes af en myndighed, og som ikke afgives til udenforstående, har karakter af et internt dokument. Det er således ikke en betingelse for at undtage et dokument efter nr. 1, at dokumentet indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter, eller at det tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces.

I det omfang et internt dokument ikke indeholder foreløbige overvejelser eller tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces, kan der være en særlig grund for myndigheden til at overveje, om det pågældende dokument kan udleveres i medfør af meroffentlighedsprincippet i § 14, stk. 1, jf. pkt. 9 nedenfor.

6.1.2. Hvis der på et dokument, som en myndighed har modtaget fra eller afgivet til udenforstående (og som derfor ikke betragtes som internt), af myndigheden er påført en f.eks. håndskreven påtegning med overvejelser om dokumentets videre behandling i myndigheden eller lignende, vil der skulle foretages en særskilt vurdering af, om den pågældende påtegning er intern. Alene i de tilfælde, hvor dokumentet er afgivet til udenforstående i en form, hvor den pågældende påtegning fremgår, vil bestemmelsen i § 23,

Interne påtegninger

stk. 2, kunne føre til, at påtegningen har mistet sin interne karakter, jf. pkt. 6.1.7 og 6.1.8 nedenfor.

6.1.3. § 23, stk. 1, nr. 1, indebærer som nævnt, at ethvert dokument, der ikke afgives til udenforstående, betragtes som et internt dokument. Et dokument, der udveksles mellem forskellige enheder inden for samme myndighed ("intern" afgivelse), betragtes som et internt dokument, idet der ikke er tale om afgivelse til udenforstående.

Inden for samme myndighed

Ved afgørelsen af, om forskellige enheder skal anses som en del af samme myndighed eller som selvstændige myndigheder, skal der navnlig tages udgangspunkt i en organisatorisk præget vurdering af forholdet mellem de pågældende enheder. Der kan i den forbindelse bl.a. lægges vægt på, om den pågældende administrative enheds opgaver er klart afgrænsede fra andre administrative enheders, om enheden varetager omfattende og selvstændige opgaver, om enheden er undergivet andre enheders instruktionsbeføjelse, om der er rekursadgang til en anden enhed, om enheden træffer afgørelse på egne vegne, og hvilken grad af selvstændighed, enheden indtager.

I den sammenhæng bemærkes, at det i overensstemmelse med grundsætningen om den kommunale og regionale enhedsforvaltning gælder, at brevveksling mellem en kommunalbestyrelse (regionsråd) og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes betragtes som intern, dvs. der er tale om brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed ("intern" afgivelse).

En administrativ enhed må i almindelighed karakteriseres som enten en selvstændig myndighed eller en del af en anden myndighed. En administrativ enhed kan således ikke i visse sammenhænge være en selvstændig myndighed og i andre sammenhænge en del af en anden myndighed, medmindre der særligt i lovgivningen er klare holdepunkter herfor.

6.1.4. § 23, stk. 1, nr. 2, fastsætter, at (interne) dokumenter, der efter § 24, stk. 1, udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, skal betragtes som interne dokumenter. Der henvises til pkt. 6.2 nedenfor.

Ministerbetjeningsdokumenter

6.1.5. § 23, stk. 1, nr. 3, fastsætter, at (interne) dokumenter, der efter § 25 udveksles i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske

Kommunale og regionale forhandlingsdokumenter

initiativer, skal betragtes som interne dokumenter. Der henvises til pkt. 6.3 nedenfor.

6.1.6. Interne dokumenter omfattet af § 23, stk. 1, kan være undergivet aktindsigt efter § 26, som indebærer, at der gælder en ret til aktindsigt i nogle forskellige typer af selvstændige dokumenter, der foreligger i endelig form. Der henvises til pkt. 6.4 nedenfor.

Undtagelser

Økonomi- og indenrigsministeren kan – efter forhandling med KL og Danske Regioner – fastsætte regler om, i hvilket omfang interne dokumenter i kommunernes og regionernes besiddelse, skal være omfattet af retten til aktindsigt, når de foreligger i endelig form, jf. § 23, stk. 3. Der er i medfør af denne bestemmelse udstedt bekendtgørelse nr. [X] af [dato] om [...].

[Vil blive opdateret inden udstedelse af vejledningen]

Betydningen heraf er, at sådanne endelige dokumenter er omfattet af lovens almindelige regler om aktindsigt. Det indebærer, at dokumenterne efter omstændighederne vil kunne undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i §§ 30-33.

Interne dokumenter, som er undtaget fra retten til aktindsigt, er omfattet af den såkaldte ekstraheringspligt, som er fastsat i § 28, stk. 1, og § 29, stk. 1. Det indebærer, at der efter omstændighederne er ret til indsigt i oplysninger i et internt dokument om en sags faktiske grundlag samt oplysninger om henholdsvis eksterne og interne faglige vurderinger. Der henvises til pkt. 7 nedenfor.

6.1.7. Efter § 23, stk. 2, mister interne dokumenter, der afgives til udenforstående, som hovedregel deres interne karakter.

Afgivelse til udenforstående

Med udtrykket ”afgives” sigtes til, at det pågældende dokument, uanset på hvilken måde det sker, er gjort fysisk tilgængeligt for en udenforstående, dvs. at dokumentet er gjort tilgængeligt på en sådan måde, at den udenforstående kan komme i egentlig fysisk besiddelse af dokumentet. Der vil være tale om afgivelse i lovens forstand, hvis dokumentet f.eks. udleveres til den udenforstående på et møde, hvis det sendes til den udenforstående, herunder som almindelig post, e-mail eller med telefax, eller hvis dokumentet lægges på myndighedens hjemmeside på internettet, således at det er muligt for udenforstående at udskrive, downloade eller kopiere det pågældende dokument.

Der vil også være tale om ”afgivelse” i lovens forstand, hvis myndigheden har gjort det muligt for udenforstående at gøre sig bekendt med dokumentet på en måde og i et omfang, der ganske må ligestilles med, at dokumentet er gjort fysisk tilgængeligt for udenforstående. Et dokument vil således være afgivet, hvis embedsfolk på et møde udlåner det pågældende dokument til de øvrige mødedeltagere, der – efter at have læst dokumentet – afleverer det igen ved mødets afslutning. Dokumentet vil derimod ikke skulle anses for afgivet, hvis embedsfolkene blot læser op fra dokumentet eller i øvrigt gør de pågældende mødedeltagere bekendt med dokumentets indhold. Tilsvarende vil et såkaldt beredskabsdokument med talepunkter, som en minister helt eller delvist anvender under et samråd, ikke skulle anses for afgivet.

Hvis et internt dokument er kommet til en udenforståendes kendskab på grund af en fejl eller ved et retsstridigt forhold, vil dokumentet ikke være afgivet, da vedkommende myndighed mv. i sådanne tilfælde ikke kan anses for at have givet afkald på den beskyttelse af dokumentet, der følger af stk. 1.

Ved ”udenforstående” forstås en privat fysisk eller juridisk person eller en myndighed, der ikke er en del af den myndighed mv., som har udarbejdet dokumentet. En udveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed vil således ikke fratage dokumentet dets interne karakter, jf. stk. 1, mens det vil være tilfældet, hvis der er tale om en anden selvstændig myndighed mv. (se dog pkt. 6.1.4 og 6.1.5 ovenfor).

6.1.8. Sidste led i § 23, stk. 2, fastsætter, at et dokument, der er afgivet til udenforstående, ikke mister sin interne karakter, hvis afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde.

Afgivelse af retlige grunde mv.

Som eksempler på en afgivelse, der vil være omfattet af sidste led i stk. 2 – og hvor afgivelsen derfor ikke indebærer, at dokumentet mister sin interne karakter – kan nævnes følgende:

- *Afgivelse til Folketingets Ombudsmand til brug for dennes undersøgelse af en sag*
- *Afgivelse til en overordnet myndighed i forbindelse med behandlingen af en klagesag, hvad enten klagen vedrører den underordnede myndigheds afslag på aktindsigt eller den materielle afgørelse i sagen*
- *afgivelsen tjener et teknisk formål, f.eks. et bekendtgørelsesudkast, der sendes til trykning hos et privat firma, eller et udkast til en tale eller lignende, som sendes til en translatør*

- *Afgivelse til brug for en sagkyndig til vurdering af, om retssag bør føres*
- *Afgivelse, hvor det ved særlovgivning er fastsat, at afgivelsen ikke medfører, at interne dokumenter mister deres interne karakter, f.eks. rigsrevisorlovens § 12, stk. 2*

I tilfælde, hvor afgivelse eksempelvis sker med henblik på en anden myndigheds udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed, vil den afgivende myndighed – f.eks. en styrelse – kunne meddele afslag på en anmodning om aktindsigt efter § 23, stk. 1, der undtager interne dokumenter fra retten til aktindsigt, mens den modtagende tilsyns- eller kontrolmyndighed – f.eks. et departement – efter en konkret vurdering vil kunne meddele afslag på aktindsigt efter § 33, nr. 5 (se pkt. 9.4.6 nedenfor). Den konkrete vurdering vil skulle foretages således, at den modtagende myndighed i det enkelte tilfælde undersøger, hvorvidt det pågældende dokument hos den afgivende myndighed fortsat må betragtes som et internt dokument, og i det omfang dette er tilfældet, vil der efter § 33, nr. 5, heller ikke være adgang til aktindsigt i dokumentet hos den modtagende myndighed. Spørgsmålet om aktindsigt i det pågældende dokument bør således ikke være afhængig af, til hvilken myndighed aktindsigtsanmodningen indgives.

Et internt dokument mister ikke sin interne karakter, hvis den myndighed mv., der har udarbejdet dokumentet, anvender det i en anden intern sammenhæng, f.eks. i forbindelse med afgørelsen af en anden sag. Hvis den modtagende myndighed mv. derimod anvender det i en anden sammenhæng end til brug for behandlingen af tilsyns- eller klagesagen, vil dokumentet ikke længere i almindelighed kunne undtages efter § 33, nr. 5.

6.2. Undtagelse af ministerbetjeningsdokumenter

6.2.1. Efter § 24, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier i forbindelse med ministerbetjening.

Ministerbetjeningsdokumenter

Det afgørende for, om et dokument eller en oplysning, der udveksles mellem f.eks. to ministerier i bestemmelsens forstand sker i forbindelse med ministerbetjening, er, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Det vil uden videre kunne lægges til grund, at ministeren har brug for rådgivning og bistand, såfremt udvekslingen af dokumenter mellem to forskellige myndigheder sker i et tilfælde, hvor ministeren selv eller ministersekretariatet på ministerens vegne har bedt embedsværket f.eks. undersøge eller overveje et spørgsmål. I mange tilfælde vil der imidlertid ikke foreligge en konkret ”bestilling” fra ministeren, og ved vurderingen af, om der er konkret grund til at antage, at der vil opstå et behov for at yde ministeren bistand mv., må der i stedet for lægges vægt på, om ministeren i den konkrete sammenhæng erfaringsmæssigt får brug for embedsværkets bistand, eller om det i øvrigt ud fra sagens mere eller mindre politiske karakter må forventes, at ministeren får brug herfor.

Hvis myndigheden ikke i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt med den fornødne sikkerhed – på baggrund af de oplysninger, som myndigheden har eller kan tilvejebringe – kan lægge til grund, at det pågældende dokument i sin tid blev udvekslet i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at ministeren havde eller måtte forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag, vil dokumentet ikke kunne undtages fra retten til aktindsigt med henvisning til § 24, stk. 1.

§ 24, stk. 1, skal fortolkes og anvendes restriktivt. Som det fremgår nedenfor, var dette et væsentligt element i den politiske aftale om loven.

I tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om hensynet til den interne og politiske beslutningsproces taler for, at de pågældende dokumenter eller oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt. Bestemmelsen finder således anvendelse, hvor udvekslingen sker i forbindelse med det, der kan betegnes ”den politiske” ministerbetjening.

I alle tilfælde, hvor bestemmelsen finder anvendelse, vil det efter bestemmelsen i § 14 skulle overvejes, om der bør meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet (se pkt. 9 nedenfor).

Opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen, er bl.a. embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf, embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i en forespørgselsdebat eller et samråd i Folketinget, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et telefonisk eller ”fysisk” møde med andre mini-

stre, embedsværkets udarbejdelse af lovforslag og besvarelse af folketings-spørgsmål samt embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværksættelse af politiske initiativer som politikoplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger.

Der henvises nærmere til vejledningens bilag 2, som indeholder eksempler på dokumenter, som vil kunne undtages efter § 24, stk. 1.

Det bemærkes, at der i overensstemmelse med den politiske aftale af 3. oktober 2012 mellem regeringen, V og K om en ny offentlighedslov i lovforslaget (L 144), som blev fremsat den 7. februar 2013, blev foretaget en præcisering af bestemmelsen i § 24, stk. 1, i forhold til Offentligheds-kommissionens lovudkast og det forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90), som blev fremsat for Folketinget den 8. december 2010. Formålet hermed var at præcisere, at dokumenter og oplysninger alene kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, hvor der er *konkret grund* til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Formålet var endvidere at præcisere, at dokumenter og oplysninger alene kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, hvis der er *konkret grund* til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand *på det tidspunkt*, hvor de pågældende dokumenter eller oplysninger udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier. Det anførte indebar bl.a., at ordet ”ministerbetjening” udgik af lovteksten i L 144. Med disse ændringer var det hensigten at tydeliggøre, at bestemmelsen skal fortolkes og anvendes restriktivt.

Eksempel: Rigspolitiet indsender hvert kvartal en orienteringsskrivelse til Justitsministeriets departement med tal om forskellige forhold i politiet, herunder et dokument med oplysninger om biltyverier i grænseregionen. En sådan indberetning sendes til departementet den 1. april 2014.

Justitsministeren får – i overensstemmelse med almindelig praksis – forelagt indberetningen til orientering. Der foretages ikke yderligere i anledning af indberetningen.

Medierne begynder i løbet af juni 2014 at udvise interesse for omfanget af biltyverier i grænseregionen og skriver en række kritiske artikler om politiets indsats. I den forbindelse beder ministeren sine embedsmænd i departementet om at udarbejde en handlingsplan om bekæmpelse af biltyverier i regionen.

Den 1. juli 2014 anmoder en journalist om aktindsigt i departementets sag om udarbejdelse af handlingsplanen. I sagen findes bl.a. dokumentet af 1. april 2014 fra Rigspolitiet.

Det pågældende dokument fra Rigspolitiet vil ikke være omfattet af § 24, stk. 1, da det er udvekslet med departementet på et tidspunkt, hvor der ikke var konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

§ 24, stk. 1, beskytter alene udvekslingen af interne dokumenter og oplysninger. Det indebærer, at ”eksterne” dokumenter og oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, ikke vil være omfattet af bestemmelsen.

Eksempelvis kan dokumenter, som sendes til eller fra en kommune, KL, et privat konsulentfirma, et politisk parti eller en international organisation, ikke undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Dette gælder, selv om dokumenterne skal forelægges ministeren.

I praksis vil bestemmelsen fortrinsvist finde anvendelse i forhold til dokumenter og oplysninger, der udarbejdes til brug for ministerbetjening. Bestemmelsen omfatter imidlertid også interne dokumenter, som allerede var udarbejdet på et tidligere tidspunkt, og som sidenhen og i anden sammenhæng udveksles i forbindelse med ministerbetjening.

6.2.2. Retsvirkningen af, at et internt dokument eller en intern oplysning anses for omfattet af § 24, stk. 1, er, at dokumentet eller oplysningen ikke i forbindelse med afgivelsen til en anden forvaltningsmyndighed mister sin interne karakter. Dokumenter eller oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, kan således ikke anses for afgivet til udenforstående. Ved udførelsen af opgaver i forbindelse med ministerbetjening kan f.eks. et ministeriums departement og en underordnet styrelse i princippet anses som en (funktionel) enhed.

Betydningen af, at der er tale om et ministerbetjeningsdokument

Det forhold, at et dokument, der er omfattet af stk. 1, ikke bliver anvendt af den modtagende myndighed, indebærer ikke, at dokumentet af den grund falder uden for bestemmelsen. Afgørende er, at dokumentet er udvekslet i forbindelse med ministerbetjening.

”Ministerbetjeningsdokumentet” kan, hvis det videresendes eller anvendes i en anden sammenhæng end ministerbetjening af henholdsvis den udfærdigende og den modtagende myndighed, efter omstændighederne miste sin interne karakter:

I et tilfælde, hvor den udfærdigende (underordnede) myndighed efter at have afgivet et dokument i forbindelse med ministerbetjening (ministerbetjeningsdokument) anvender ministerbetjeningsdokumentet i en anden sammenhæng end ministerbetjening, f.eks. i forbindelse med behandlingen af en konkret afgørelsessag, vil det pågældende dokument dog ikke miste sin interne karakter. Hvis der i et tilfælde som det nævnte fremsættes en begæring om aktindsigt over for den udfærdigende (underordnede) myndighed i selve ”ministerbetjeningssagen”, skal spørgsmålet om aktindsigt i ministerbetjeningsdokumentet behandles efter § 24, stk. 1. Begæres der derimod aktindsigt i den konkrete afgørelsessag, der indeholder en kopi af ministerbetjeningsdokumentet, skal spørgsmålet om aktindsigt i det pågældende dokument behandles efter § 23, stk. 1, der undtager interne dokumenter fra retten til aktindsigt.

I det tilfælde, hvor et ministerbetjeningsdokument (eller uddrag heraf) af den udfærdigende (underordnede) myndighed bliver afgivet til udenforstående – f.eks. i forbindelse med behandlingen af en konkret afgørelsessag – vil det (eller uddraget) fortabe sin interne karakter i overensstemmelse med de almindelige regler herom, jf. pkt. 6.1.7 og 6.1.8 ovenfor. Det pågældende dokument vil herefter være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler. Hvis ministerbetjeningsdokumentet af den udfærdigende (underordnede) myndighed afgives i forbindelse med en anden sag om ministerbetjening, vil det derimod ikke fortabe sin interne karakter.

Hvis det modtagende departement anvender ministerbetjeningsdokumentet i en sammenhæng, der ikke vedrører ministerbetjening, herunder afgiver det til udenforstående, vil dokumentet miste sin interne karakter, og det vil være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler. Hvis det modtagende departement anvender ministerbetjeningsdokumentet i forbindelse med en anden sag om ministerbetjening, herunder afgiver dokumentet til et andet ministerium i en sådan sammenhæng, vil dokumentet derimod ikke fortabe sin interne karakter.

I vejledningens [bilag 3](#) findes en skematisk oversigt over de retlige konsekvenser af, at et ministerbetjeningsdokument videresendes eller videreanvendes af henholdsvis den myndighed, der har udfærdiget dokumentet, og den myndighed, der har modtaget det.

6.2.3. § 24, stk. 1, nr. 1, omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder.

Departementer og underordnede myndigheder

Udtrykket ”et ministeriums departement” omfatter foruden de enkelte ministerielle departementer også såkaldte tværministerielle embedsværksarbejdsgrupper, som udelukkende består af embedsfolk, og som i lyset af bl.a. ombudsmandens praksis betragtes som selvstændige myndigheder. De dokumenter, som en sådan arbejdsgruppe udveksler med ministerier – herunder også de ministerier, der ikke har udpeget medlemmer til arbejdsgruppen – vil således kunne være omfattet af bestemmelsens nr. 1.

De forskellige nævn, udvalg, råd mv., som er oprettet i henhold til lovgivningen – f.eks. Flygtningenævnet, Dansk Sprognævn og Forskningsrådet – er ikke omfattet af udtrykket ”et ministeriums departement”.

Ved udtrykket ”underordnede myndigheder” forstås de myndigheder, som hører under et ministeriums ressort, og hvor der består et sædvanligt over-/underordningsforhold mellem ministeriet og de pågældende myndigheder. Omfattet af dette udtryk er således direktorater og styrelser og lignende underordnede myndigheder, men derimod ikke de myndigheder, som står uden for det almindelige administrative myndighedshierarki, herunder bl.a. de ovenfor nævnte uafhængige råd og nævn.

Det vil i øvrigt i praksis som altovervejende hovedregel alene være de underordnede myndigheder, der er tæt på ministeren, og som beskæftiger sig med spørgsmål af politisk interesse, der vil udøve ministerbetjening i bestemmelsens forstand. Det vil således i almindelighed være ministerielle direktorater og styrelser, der udøver ministerbetjening. Derimod vil f.eks. beskæftigelsesregioner, politidirektører og lignende myndigheder formentlig kun meget sjældent udøve ministerbetjening i bestemmelsens forstand. For f.eks. politidirektører vil dette dog kunne forekomme, hvor f.eks. besvarelse af folketingsspørgsmål gør det nødvendigt at indhente en udtalelse fra en eller flere politidirektører.

6.2.4. § 24, stk. 1, nr. 2, vil kunne begrunde en undtagelse af dokumenter og oplysninger, der i forbindelse med ministerbetjening udveksles mellem ministeriers departementer, mellem et ministeriums departement og en myndighed underordnet et andet ministerium samt mellem myndigheder (f.eks. to styrelser), der er underordnet hvert sit ministerium.

Forskellige
ministerier

Det er forudsat, at udveksling af interne dokumenter og oplysninger mellem ministre efter omstændighederne kan være omfattet af § 24, stk. 1. Der sigtes hermed til situationer, hvor de samme dokumenter og oplysninger ville kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i stk. 1, nr. 2, hvis disse dokumenter og oplysninger var udvekslet mellem embedsmænd i

forskellige ministerier i forbindelse med ministerbetjening. I sådanne tilfælde vil en tilsvarende brevveksling mellem ministre ligeledes kunne undtages fra aktindsigt. Der kan som begrundelse også henvises til § 33, nr. 5 (se pkt. 9.4.6 nedenfor).

Det bemærkes i den forbindelse, at § 24, stk. 1, alene vedrører de opgaver, som en minister skal løse som regeringspolitiker. Dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem ministre, når én eller begge ikke handler som regeringspolitiker, kan ikke undtages efter bestemmelsen. Det betyder, at materiale, der udarbejdes eller anvendes i forbindelse med en ministers arbejde som partimedlem eller andet arbejde, der ikke er arbejde som regeringsmedlem, ikke er omfattet af bestemmelsen.

6.2.5. § 24, stk. 2, fastslår, at oplysninger om sagens faktiske grundlag mv. efter reglerne i §§ 28 og 29 er omfattet af lovens almindelige regler uanset stk. 1. Dette indebærer, at relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger samt – i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende – oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form vil skulle ekstraheres efter de almindelige regler herom, jf. §§ 28 og 29, selv om disse oplysninger findes i et dokument omfattet af § 24, stk. 1. Der henvises i den forbindelse til pkt. 7 nedenfor.

Ekstrahering

6.2.6. Efter § 24, stk. 3, nr. 1-3, gælder stk. 1 ikke i forhold til interne dokumenter og oplysninger, der udveksles i forbindelse med sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed (nr. 1), sager om indgåelse af kontraktforhold (nr. 2) samt i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver (nr. 3), selv om det må antages, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag mv.

Undtagelser til ministerbetjeningsreglen

Dette indebærer, at interne dokumenter og oplysninger, der udveksles i forbindelse med de nævnte sags- og opgavetyper, ikke kan undtages fra retten til aktindsigt med henvisning til, at dokumenterne eller oplysningerne er udvekslet i forbindelse med ministerbetjening. Dog kan disse interne dokumenter (også efter en afgivelse i forbindelse med de nævnte sags- og opgavetype) bevare deres interne karakter, hvis afgivelsen sker af retlige grunde mv., jf. 23, stk. 2 (f.eks. ved rekurs til eller tilsyns- og kontrolvirksomhed fra den overordnede myndighed). Der henvises i den forbindelse til pkt. 6.1.7 og 6.1.8 ovenfor.

Udtrykket ”sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed” er identisk med det afgørelsesbegreb, der anvendes i forvaltningslovens § 2, stk. 1, bortset fra, at udtrykket i det foreliggende tilfælde er afgrænset til at omfatte konkrete afgørelsessager. Denne afgrænsning beror på, at forvaltningslovens afgørelsesbegreb også omfatter udfærdigelse af generelle retsfor skrifter som f.eks. bekendtgørelser og visse planer, der efter deres indhold har retsvirkninger i forhold til borgerne. Den udveksling af dokumenter, der foretages i forbindelse med udfærdigelsen af sådanne generelle forskrifter, vil imidlertid i vidt omfang ske som led i ministerbetjening og bør derfor være omfattet af § 24, stk. 1. Afgørelsesbegrebet i § 24, stk. 3, nr. 1, er derfor – i modsætning til det afgørelsesbegreb, der anvendes i forvaltningsloven – afgrænset til alene at omfatte konkrete afgørelsessager.

De dokumenter og oplysninger, der udveksles i de tilfælde, hvor et ministeriums departement modtager bistand fra f.eks. en underordnet myndighed i forbindelse med, at det pågældende ministerium skal træffe afgørelse i en konkret afgørelsessag, kan således ikke – med henvisning til, at der er tale om ministerbetjening – undtages fra aktindsigt efter § 24, stk. 1. Hvis et ministerium f.eks. afgiver en udtalelse til brug for et andet ministeriums afgørelsessag, er udtalelsen ikke omfattet af stk. 1, da udvekslingen sker i forbindelse med en konkret afgørelsessag.

En myndigheds beslutninger i forbindelse med behandling af sager, der udelukkende vedrører myndighedens interne forhold, er ikke omfattet af afgørelsesbegrebet i § 24, stk. 3, nr. 1. Eksempelvis vil et ministeriums afgørelser i forbindelse med det pågældende ministeriums egne byggesager eller i forbindelse med udflytning af opgaver således ikke være omfattet af bestemmelsen i stk. 3, nr. 1. De dokumenter og oplysninger, der i den forbindelse måtte udveksles med en anden forvaltningsmyndighed, vil imidlertid i almindelighed heller ikke være omfattet af § 24, stk. 1, da udvekslingen kun rent undtagelsesvist kan antages at ske som led i ministerbetjening.

Udtrykket ”sager om indgåelse af kontraktforhold” er identisk med det, som anvendes i forvaltningslovens § 2, stk. 2, og omfatter sager om indgåelse af købeaftaler, entrepriseaftaler, lejeaftaler og lignende.

Omfattet af udtrykket ”udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver” er de tilfælde, hvor et ministerium indkalder en sag fra en underordnet myndighed til afgørelse eller efterprøvelse, ligesom udtrykket omfatter tilfælde, hvor et ministerium fungerer som rekursmyndighed i forhold til afgørelser truffet

fet af en underordnet myndighed. Udtrykket skal således forstås som det tilsvarende udtryk i den tidligere gældende bestemmelse i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 4, og omfattet af udtrykket vil derfor være traditionelt prægede juridiske kontrol- og tilsynsopgaver.

Udtrykket omfatter derimod ikke de tilfælde, hvor et ministerium anmoder en underordnet forvaltningsmyndighed (typisk en styrelse eller et direktorat) om en nærmere redegørelse om en sag, der f.eks. har været genstand for politisk bevågenhed (en ”politisk sag”). De dokumenter og oplysninger, der i forbindelse med en sådan ”politisk sag” udarbejdes og udveksles mellem ministeriet og den underordnede forvaltningsmyndighed, vil således kunne være omfattet af § 24, stk. 1, i det omfang denne udveksling sker som led i ministerbetjening. Dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem forskellige forvaltningsmyndigheder uden for de traditionelt prægede juridiske kontrol- og tilsynsopgaver, og som i øvrigt ikke udveksles i forbindelse med, at et ministeriums departement anmoder en underordnet myndighed om en redegørelse i en ”politisk sag”, vil i almindelighed ikke være omfattet af stk. 1, idet udvekslingen af dokumenter i sådanne tilfælde i praksis ikke vil ske i forbindelse med ministerbetjening.

Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor en underordnet forvaltningsmyndighed indsender dokumenter til et ministeriums departement som led i departementets økonomiske tilsyn med den underliggende forvaltningsmyndigheds ressourceforbrug.

6.3. Undtagelse af dokumenter og oplysninger udvekslet mellem KL, Danske Regioner og disses medlemmer

6.3.1. Efter § 25 omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem KL, Danske Regioner samt disses medlemmer i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger med staten eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale eller regionale initiativer.

Kommunale og regionale forhandlingsdokumenter

Ved udtrykket ”økonomiske forhandlinger med staten” sigtes bl.a. til de forhandlinger, som KL og Danske Regioner har med regeringen om de årlige rammer for udviklingen i kommunernes og regionernes økonomi. Herudover sigtes navnlig til det løbende budgetsamarbejde med staten, herunder til de kvartalsvise/halvårlige statusforhandlinger, som KL og Danske Regioner har med regeringen.

Ved udtrykket ”politiske forhandlinger med staten” sigtes til de drøftelser, som KL og Danske Regioner sammen med deres medlemmer har med regeringen om eventuelle forslag til lovændringer, handlingsplaner m.v.

I det omfang der er tale om økonomiske eller politiske forhandlinger med staten, vil de (interne) dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem KL og Danske Regioner samt disses medlemmer ”i forbindelse med” sådanne forhandlinger, kunne undtages fra aktindsigt. Det betyder, at såvel (interne) dokumenter, der udveksles, mens forhandlinger pågår, som (interne) dokumenter, der udveksles som led i forberedelsen af forhandlingerne, vil kunne undtages fra aktindsigt. Derimod vil (interne) dokumenter, der udveksles som led i opfølgningen på de økonomiske eller politiske forhandlinger ikke kunne undtages efter bestemmelsen. Det gælder f.eks. det tilfælde, hvor kommunerne som led i opfølgningen på en indgået politisk aftale med staten om, at de kommunale skatter samlet set ikke må stige mere end en vis procentsats det kommende år, udveksler (interne) dokumenter om, hvorledes kommunerne indbyrdes skal ”fordele” skattestigningen. Sådanne dokumenter vil dog efter en konkret vurdering kunne undtages efter bl.a. § 33, nr. 3, jf. pkt. 8.4.4 nedenfor.

Udtrykket ”drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer” indebærer for det første, at det alene er de (politiske) initiativer, som KL og Danske Regioner tager, der vil være omfattet af § 25. Initiativet skal som nævnt være ”fælles” for enten kommunerne eller regionerne. For det andet skal der være tale om et politisk initiativ i modsætning til initiativer af ”forvaltningsmæssig” karakter. Der skal således være tale om politiske initiativer som f.eks. handlingsplaner og lignende.

Inden for de anførte rammer vil f.eks. et initiativ til en investeringsplan eller et initiativ til en aftale om kræftpakker vedrørende behandling af patienter, der tages af KL og Danske Regioner, være omfattet af bestemmelsen. Bestemmelsen gælder i øvrigt, uanset på hvilket niveau i foreningen initiativet tages, og uanset om initiativet kun dækker nogle af regionerne eller kommunerne. Initiativer, der f.eks. tages af de under KL nedsatte kommunekontaktråd, vil således være omfattet, i det omfang de har karakter af politiske initiativer.

Også i denne sammenhæng vil dokumenter, der udveksles ”i forbindelse med” de nævnte drøftelser, kunne undtages fra aktindsigt. Det betyder, at såvel (interne) dokumenter, der udveksles, mens drøftelserne pågår, som (interne) dokumenter, der udveksles som led i forberedelsen af drøftelserne, vil kunne undtages fra aktindsigt.

6.3.2. § 25 indebærer, at de interne dokumenter og oplysninger, der i de nævnte sammenhænge – f.eks. i forbindelse med økonomiske forhandlinger med staten – udveksles mellem KL, Danske Regioner, kommunerne og regionerne, forbliver interne. Dette vil være tilfældet, uanset på hvilket niveau i foreningerne eller disses medlemmer dokumentet udveksles.

Retsvirkning

6.4. Visse interne dokumenter er undergivet aktindsigt

6.4.1. Efter § 26, nr. 1-5, er en række nærmere angivne dokumenttyper, som foreligger i endelig form, uanset bestemmelsen i § 23, stk. 1, omfattet af retten til aktindsigt.

Visse interne dokumenter i endelig form er undergivet aktindsigt

Det er en betingelse for bestemmelsens anvendelse, at dokumentet er udarbejdet som et selvstændigt dokument. Det indebærer f.eks., at oplysninger om en myndigheds endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse (nr. 1), der er indeholdt som en del af et ”almindeligt” internt dokument, ikke medfører, at det pågældende dokument af den grund bliver omfattet af bestemmelsen.

Betydningen af, at et internt dokument er omfattet af bestemmelsen, er på den ene side, at dokumentet er undergivet aktindsigt, uanset at det ikke er afgivet til udenforstående. På den anden side vil dokumentet kunne undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i §§ 30-33.

§ 26 gennembryder §§ 24 og 25, således at der i overensstemmelse med § 26 gælder en ret til aktindsigt i dokumenter, der er omfattet af §§ 24 eller 25.

6.4.2. § 26, nr. 1, omfatter interne dokumenter i endelig form, når dokumenterne alene gengiver indholdet af den endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse.

Dokumenter, der alene gengiver endelige beslutninger

Der tænkes herved på dokumenter, der først udarbejdes, efter at myndighedens beslutningsproces er afsluttet, og som tilsigter at tjene som bevis for eller på anden måde autoritativt at fastslå indholdet af en beslutning vedrørende en sags afgørelse (beslutningsdokumenter). Bestemmelsen omfatter således beslutningsprotokoller – i modsætning til voterings- og forhandlingsprotokoller – for kollegiale myndigheder. Er beslutningen optegnet som en tiltrædelse af en indstilling fra sekretariatet, gælder retten til aktindsigt også indstillingen i det omfang, det er nødvendigt for at få kendskab til beslutningens indhold og begrundelse.

6.4.3. § 26, nr. 2, omfatter interne dokumenter i endelig form, når dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som der har været pligt til at notere efter § 13.

Dokumenter, der alene gengiver noteringspligtige oplysninger

Bestemmelsen forudsætter, at de pågældende oplysninger er noteret i et særskilt dokument. Er oplysningerne derimod blot noteret i f.eks. et internt referatark eller i en behandlingsjournal, er oplysningerne ikke omfattet af bestemmelsen. I sådanne tilfælde kan den aktindsigtssøgende i stedet få aktindsigt i henhold til § 28, jf. pkt. 7.1 nedenfor.

6.4.4. § 26, nr. 3, omfatter interne dokumenter i endelig form, når dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder.

Besigtigelsesrapporter mv.

Bestemmelsen sigter til rapportmateriale – afhøringsrapporter, døgnrapporter, analyserapporter, besigtigelsesrapporter og inspektionsrapporter – der tilvejebringes for at skaffe klarhed med hensyn til sagens faktum. Den omfatter også skemaer og blanketter, som indeholder det faktiske resultat af en myndigheds udspørgen af en privat, f.eks. interviewskemaer i personalesager.

6.4.5. § 26, nr. 4, omfatter interne dokumenter i endelig form, når dokumenterne indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper (såkaldte ”skuffecirkulærer”).

Generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sager

Det er ikke afgørende for, om bestemmelsen finder anvendelse, om retningslinjerne foreligger som internt cirkulære, håndbog for medarbejderne eller på anden måde. Det er dog en forudsætning, at der er tale om bindende retningslinjer.

6.4.6. § 26, nr. 5, omfatter interne dokumenter i endelig form, når dokumenterne indeholder en systematiseret gengivelse af praksis på bestemte sagsområder (”praksisoversigt”).

Praksisoversigter

Bestemmelsen omfatter ikke – ligesom nr. § 26, nr. 4, heller ikke gør – såkaldte visdomsbøger, der er samlinger af en myndigheds tidligere afgørelser, udtalelser mv. til myndighedens eget brug. Der vil således ikke være adgang til aktindsigt i visdomsbøgerne som sådan, men der vil dog efter offentlighedslovens almindelige regler være adgang til aktindsigt i de sager, hvor de afgørelser, der er indeholdt i visdomsbogen, indgår.

Eksempel: En myndighed har i et selvstændigt dokument skrevet resuméer af alle afgørelser i en bestemt type sager. En sådan "praksisoversigt" vil være omfattet af § 26, nr. 5.

Har myndigheden derimod samlet kopier af de pågældende ansøgninger og afgørelser i et ringbind eller på en (elektronisk eller fysisk) sag, vil denne "vidsbog" ikke være omfattet af bestemmelsen.

6.5. Undtagelse af andre dokumenter

6.5.1. Efter § 27, nr. 1-5, kan en række nærmere angivne dokumenter undtages fra aktindsigt begrundet i den funktion, som dokumentet varetager.

Andre dokumenter undtaget fra aktindsigt

6.5.2. Efter § 27, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke statsrådsprotokoller.

Statsrådsprotokoller

Denne regel er begrundet i, at disse protokoller altid er blevet betragtet som hemmelige, således at regeringen kun med regentens samtykke kan meddele oplysninger om forhandlingerne i statsrådet.

6.5.3. Efter § 27, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

Folketingspolitiker-dokumenter

Bestemmelsen ligger i forlængelse af § 24, stk. 1, idet begge bestemmelser har til formål at beskytte den politiske beslutningsproces.

Udtrykket "sager om lovgivning" omfatter bl.a. drøftelser mellem en minister og de respektive regeringsordførere om, hvorvidt et lovgivningsinitiativ skal gennemføres. Udtrykket skal forstås i overensstemmelse med det tilsvarende udtryk i § 20, der undtager lovgivningssager fra retten til aktindsigt. Dette indebærer, at det som udgangspunkt for anvendelsen af denne del af bestemmelsen må kræves, at det pågældende lovgivningsprojekt er af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, særligt i henseende til hvilke emner der søges reguleret. Der henvises i den forbindelse til pkt. 5.2 ovenfor.

Dokumenter, der udarbejdes og udveksles i forbindelse med møder mellem en minister og folketingsmedlemmer, herunder medlemmer af oppositionspartierne, om lovforslag, vil også være omfattet af § 27, nr. 2.

Med udtrykket "anden tilsvarende politisk proces" sigtes til andre sager om politiske forhandlinger end sager om lovgivning. Dette omfatter sager,

der kan vise sig at ende med et lovgivningsinitiativ, men hvor der på tidspunktet for behandlingen af aktindsigtsbegæringen ikke kan siges at foreligge et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist indhold. Også sager om politiske forhandlinger, der kan udmønte sig i andre former for generelle politiske initiativer end lovgivning, er omfattet. Forudsætningen for, at denne del af bestemmelsen finder anvendelse, er – i lighed med anvendelsen af bestemmelsens led om ”sager om lovgivning” – at der foreligger et politisk ”projekt” af et bestemt, relativt præcist angivet indhold. Bestemmelsen kan således ikke anvendes til at undtage dokumenter fra aktindsigt, når det politiske initiativ, der udveksles dokumenter om, er af en mere løs karakter.

§ 27, nr. 2, finder ikke anvendelse i forbindelse med ministres drøftelser med folketingsmedlemmer af forhold, der kan betegnes som ”egentlige administrative anliggender”. Herved sigtes til anliggender, der ikke som sådan vedrører spørgsmålet om forberedelsen eller den videre udvikling af politiske initiativer eller lignende.

§ 27, nr. 2, kan heller ikke anvendes til at undtage dokumenter, der udveksles mellem ministre og Folketinget og dets udvalg, f.eks. i forhold til interne dokumenter, der af en minister fremsendes til et folketingsudvalg i forbindelse med behandlingen af et lovforslag.

Det er alene de dokumenter, der af en forvaltningsmyndighed udarbejdes med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, der er omfattet af bestemmelsen. Et (internt) dokument, der ikke er udarbejdet med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, men som udleveres eller i øvrigt indgår i sådanne sager, kan ikke undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Dokumentet kan dog efter omstændighederne undtages fra aktindsigt i medfør af § 33, nr. 5, jf. pkt. 8.4.6 nedenfor.

Hvis et dokument, der er udarbejdet til brug for de nævnte tilfælde, ikke bliver anvendt, indebærer det ikke, at dokumentet herefter falder uden for anvendelsesområdet for § 27, nr. 2. Afgørende er, om dokumentet er udarbejdet med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces. Bestemmelsen omfatter dog også den situation, hvor en embedsmand efter aftale med ministeren – som en praktisk foranstaltning – sender sådanne dokumenter til et folketingsmedlem.

Som eksempel på en situation, hvor § 27, nr. 2, ikke vil finde anvendelse, kan nævnes det tilfælde, hvor en minister afholder et møde med et folketingsmedlem med henblik på at orientere de pågældende om en forvaltningsafgørelse, der er eller vil blive truffet af ministeren på baggrund af den gældende lovgivning, f.eks. om udlevering af en bestemt person til strafforfølgning i udlandet eller en konkret sag om, hvorvidt en bestemt person kan få bevilget sociale ydelser.

Desuden kan nævnes den situation, at et folketingsmedlem henvender sig til en minister om forholdene i en myndighed, der er beliggende i det pågældende folketingsmedlems valgkreds (medmindre det sker som en del af forhandlingerne om et lovgivningsinitiativ eller andre politiske forhandlinger).

Der henvises i øvrigt til vejledningens bilag 4, som indeholder eksempler på dokumenter, som henholdsvis vil og ikke vil kunne undtages efter § 27, nr. 2.

6.5.4. Efter § 27, nr. 3, omfatter retten til aktindsigt ikke dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.

Sekretariatsopgaver

Bestemmelsen tager navnlig sigte på de relativt sjældne tilfælde, hvor det er bestemt eller forudsat i lovgivningen, at sekretariatsfunktionerne for en myndighed varetages af en anden myndighed, men også uden for de lovbestemte tilfælde kan der være tale om, at en myndighed som sådan udfører sekretariatsfunktionen for en anden myndighed, f.eks. 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 en og samme myndighed af den grund er opfyldt.

6.5.5. Efter § 27, nr. 4, omfatter retten til aktindsigt ikke brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.

Brevveksling om retssager

Bestemmelsen er ikke begrænset til brevveksling med juridisk sagkyndige. Også sagkyndige udtalelser om f.eks. tekniske, regnskabsmæssige og lægelige forhold vil kunne undtages fra aktindsigt. Det er dog en forudsætning, at der er tale om konkret rådgivning til brug for vedkommende retssag.

Udtalelser fra et andet ministerium vil normalt ikke kunne henføres under § 27, nr. 4. Dette gælder, selv om udtalelsen ligger inden for ministeriets ressort og drejer sig om juridiske tvivlsspørgsmål i forbindelse med en

retssag eller overvejelser om, hvorvidt en retssag bør føres. Dog er udtalelser til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres fra offentlige myndigheder, der er etableret som særligt sagkyndige organer som f.eks. Retslægerådet, omfattet af bestemmelsen. I et vist omfang gælder dette også andre offentlige myndigheder, der er i besiddelse af en særlig faglig ekspertise, der bevirker, at de over for andre myndigheder varetager samme rådgivningsvirksomhed som advokater, konsulentfirmaer og lignende, f.eks. udtalelser fra Justitsministeriets Lovafdeling til andre ministerier vedrørende juridiske tvivlsspørgsmål. Det samme gælder brevveksling med Finansministeriet (Moderniseringsstyrelsen) vedrørende personaleretlige spørgsmål.

Med udtrykket ”retssager” sigtes både til sager, der føres for de almindelige domstole, og voldgiftssager. Også retshandlinger i forbindelse med håndhævelsen eller fuldbyrdelsen af retskrav, såsom fagedforbud, er omfattet af bestemmelsen. Det er uden betydning, om der er tale om civile sager eller sager inden for strafferetsplejen. Det er dog en forudsætning for anvendelsen af § 27, nr. 4, at vedkommende myndighed mv. er eller kan blive part i retssagen eller er blevet eller må forventes at blive inddraget som biintervenient.

§ 27, nr. 4, vedrører ikke blot brevveksling med sagkyndige i forbindelse med verserende retssager, men også i forbindelse med overvejelser om, hvorvidt retssag bør føres, uanset at sandsynligheden for et sagsanlæg må betegnes som ringe. Det er herudover antaget, at også brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsspørgsmål, der ikke har en direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, men hvor dette må underforstås som en nærliggende mulighed i forbindelse med den pågældende sag, vil kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, f.eks. offentlige myndigheders brevveksling med Kammeradvokaten eller andre juridisk sagkyndige om en påtænkt foranstaltnings lovlighed.

Udtrykket ”brevveksling” indebærer, at ikke blot selve den sagkyndige udtalelse, men også f.eks. processkrifter og andre dokumenter, som udveksles, kan undtages fra aktindsigt. Det gælder, selv om dokumenterne har været fremlagt i retten eller i øvrigt er gjort tilgængelige for modparten i retssagen.

Endvidere har ansøgeren om aktindsigt ikke krav på at få oplyst, hvilke dokumenter i sagen der er stillet til den sagkyndiges rådighed til brug for dennes overvejelser.

Den omstændighed, at en retssag er afsluttet – eller myndighedens overvejelser er endt med, at der ikke skal føres sag – medfører ikke, at brevvekslingen bliver undergivet aktindsigt.

6.5.6. Efter § 27, nr. 5, omfatter retten til aktindsigt ikke materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.

Offentlig statistik
eller videnskabelige
undersøgelser

Det er alene det underliggende materiale, der har været benyttet ved udarbejdelsen af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser, som kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Derimod kan den bearbejdede statistik eller videnskabelige undersøgelse – der i reglen vil fremtræde i anonymiseret form – ikke undtages.

Det er i øvrigt uden betydning for bestemmelsens anvendelighed, om det pågældende (underliggende) materiale hidrører fra andre offentlige myndigheder (eventuelt myndigheden selv) eller fra private.

Det blotte forhold, at dokumenter og oplysninger bliver undergivet statistisk eller videnskabelig behandling, bringer ikke materialet ind under § 27, nr. 5. Bestemmelsen gælder alene for materiale, som indsamles til brug for statistik eller videnskabelige rapporter.

Eksempel: Til brug for en rapport om udviklingen i anvendelsen af de såkaldte ungdomssanktioner og effekten heraf sender Rigsadvokaten en række straffedomme til Justitsministeriets Forskningskontor. Justitsministeriet vil kunne undtage dommene fra aktindsigt efter § 27, nr. 5, hvorimod rapporten, som er baseret på dommene, ikke vil være omfattet af bestemmelsen.

6.5.7. I det omfang et dokument omfattet af § 27, nr. 1-4 (men ikke nr. 5), afgives til udenforstående eller anvendes i en anden sammenhæng (sag) end den, hvor det er udarbejdet eller modtaget, vil det ikke længere kunne undtages fra aktindsigt efter den pågældende undtagelsesbestemmelse, hvis det må have stået myndigheden klart, at den i forbindelse med afgivelsen eller videreanvendelsen har opgivet det beskyttelseshensyn, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen.

Beskyttelseshensyn
kan være prisgivet

7. Ekstrahering

- Ekstrahering betyder, at man meddeler aktindsigt i visse oplysninger i et dokument, som ellers er undtaget fra aktindsigt
- Ekstraheringspligten omfatter alle relevante oplysninger om en sags faktiske grundlag og såkaldte eksterne faglige vurderinger
- Ekstraheringspligten omfatter også interne faglige vurderinger i endelig form, hvis oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller andet offentliggjort politisk initiativ (dog ikke i såkaldte ministerrådgivningsdokumenter)
- Der gælder ikke ekstraheringspligt i visse tilfælde, bl.a. hvor oplysningerne fremgår af andre dokumenter, som udleveres
- De ekstraheringspligtige oplysninger kan (som alle andre oplysninger) undtages fra aktindsigt, hvis der i det konkrete tilfælde foreligger modstående private eller offentlige interesser som angivet i §§ 30-33

7.1. Faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger

7.1.1. Lovens § 28, stk. 1, fastsætter en pligt til at meddele aktindsigt i visse oplysninger, selv om dokumentet, som de pågældende oplysninger fremgår af, er undtaget fra aktindsigt ("ekstraheringspligt").

Relevante faktuelle oplysninger skal ekstraheres

Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter § 28, stk. 1, 1. pkt., er, om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Udtrykket oplysninger om en sags faktiske grundlag i stk. 1, 1. pkt., omfatter således "egentlige faktuelle oplysninger", som f.eks. oplysninger i et internt dokument om, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt eller en oplysning – der bygger på undersøgelser og analyser – om, at der på samme motorvejsstrækning tidligere passerede mellem 20.000 og 50.000 biler dagligt, samt andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen, herunder oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de "egentlige faktuelle oplysninger".

Faktuelle oplysninger

Ekstraheringspligten efter § 28, stk. 1, 1. pkt., omfatter ikke interne og eksterne faglige vurderinger samt politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter tilkendegivelser af standpunkter, argu-

menter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysninger, der isoleret set gengiver generelle objektive kendsgerninger, der ikke direkte vedrører sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.

Udtrykket ”er relevante for sagen” indebærer, at det ikke blot vil være de oplysninger om sagens faktiske grundlag, som en myndighed har lagt til grund for sin beslutning i en sag, som skal ekstraheres, men at også faktiske oplysninger, der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning, skal ekstraheres.

Relevante
oplysninger

Derimod skal irrelevante oplysninger om sagens faktiske grundlag ikke ekstraheres. Irrelevansen kan f.eks. skyldes, at oplysningerne er indgået i sagen ved en fejl (oprindelig irrelevans), eller at sagens udvikling indebærer, at oplysningerne er irrelevante, fordi de er blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger (efterfølgende irrelevans).

Kravet om, at oplysningen skal være relevant for sagen, indebærer i øvrigt, at oplysninger om sagens faktiske grundlag, der som sådan er relevante, men som fra en overordnet betragtning er af uvæsentlig betydning for sagen (de kan siges at være ligegyldige), ikke skal ekstraheres. Der gælder således en bagatelgrænse for de oplysninger, der skal ekstraheres.

Bedømmelsen af, om en oplysning om en sags faktiske grundlag er af relevans for sagen, afhænger af en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Den nævnte relevansvurdering skal foretages i forhold til det tidspunkt, hvor aktindsigten begæres, men som nævnt skal ikke blot oplysninger, som en myndighed har lagt til grund, men også oplysninger, der taler imod myndighedens beslutning, ekstraheres.

Det er en yderligere betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne er relevante ”for sagen”. Med dette udtryk sigtes til de forvaltningssager, som kan siges at vedrøre en myndigheds indholdsmæssige virksomhed, som f.eks. en sag om tildeling af førtidspension, en sag om tilsyn med et kommunalt plejehjem eller en sag om udarbejdelse af en ny personalepolitik for myndighedens ansatte. I modsætning hertil står den mere praktiske virksomhed, som udøves for at understøtte forvaltningens indholdsmæssige virksomhed, f.eks. førelsen af en oversigt over de udvalg mv., som er nedsat i et ministerium, eller en liste over, hvilke medarbejdere i myndigheden der har fået merarbejdsbetaling. I forhold til f.eks. den nævnte oversigt over nedsatte udvalg vil ”sagen” i stk. 1’s forstand derfor være sagen om udvalgets virksomhed og ikke ”det at føre en oversigt”.

7.1.2. Ekstraheringspligten gælder også i forhold til endelige beslutninger vedrørende en sags afgørelse, der er indeholdt i et internt dokument, som ikke er omfattet af § 26, nr. 1, hvorefter der gælder en ret til aktindsigt i et selvstændigt internt dokument, der alene gengiver indholdet af den endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse. Ekstraheringspligten vil således f.eks. gælde, når den endelige beslutning om en sags afgørelse er gengivet i et internt dokument, der også indeholder andre oplysninger end den endelige beslutning, og derfor ikke vil være omfattet af § 26, nr. 1. Ekstraheringspligten gælder alene i forhold til gengivelsen af endelige beslutninger om en sags afgørelse og således ikke i forhold til en gengivelse af beslutninger, der er foreløbige eller lignende.

Endelige
beslutninger skal
ekstraheres

Retten til aktindsigt i de nævnte beslutninger vedrørende en sags afgørelse, der er afsendt af myndigheden mv., gælder imidlertid først fra dagen efter afsendelsen af dokumentet, jf. § 7, stk. 3. Der henvises i den forbindelse til pkt. 4.1.5 ovenfor.

7.1.3. § 28, stk. 1, 2. pkt., fastsætter en pligt til at meddele aktindsigt efter lovens almindelige regler i ”eksterne faglige vurderinger”. Bestemmelsen tager navnlig sigte på eksterne faglige vurderinger, der er meddelt en myndighed mv. mundtligt, og som er indeholdt i de dokumenttyper, der er angivet i bestemmelsen (dvs. dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3).

Eksterne faglige
vurderinger skal
ekstraheres

Det er, som i relation til ekstrahering efter 1. pkt., en betingelse for, at eksterne faglige vurderinger skal meddeles efter lovens almindelige regler, at de pågældende vurderinger er relevante for sagen, jf. pkt. 7.1.1 ovenfor.

§ 28, stk. 1, 2. pkt., omfatter eksterne oplysninger (vurderinger), der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt oplysningen (vurderingen) bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag. Ekstraheringspligten vil således omfatte f.eks. en udefra indhentet sagkyndig erklæring, der indeholder en videnskabelig eller teknisk (dvs. faglig) vurdering af et forhold, som skal indgå i myndighedens afgørelse. Derimod vil andre typer af oplysninger (vurderinger) ikke være omfattet af ekstraheringspligten. Det gælder således bl.a. udenforståendes tilkendegivelser af vurderinger, standpunkter eller argumenter med hensyn til en sags afgørelse. Dette skyldes, at sådanne tilkendegivelser (udtalelser) ikke angår det bevismæssige grundlag for sagens afgørelse, men angår selve afgørelsen. Endvidere gælder ekstraheringspligten ikke for oplysninger vedrørende en sags retlige omstændigheder, selv om oplysningerne isoleret

set gengiver objektive kendsgerninger, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret, relevante rets- eller administrative afgørelser osv. Ekstraheringspligten vil derimod gælde en ekstern juridisk vurdering af konkret karakter, som bidrager til at skabe klarhed over sagens bevismæssige grundlag.

Ved en ”faglig vurdering” forstås en vurdering, der er foretaget af en person, institution eller myndighed, som på grund af sin faglige viden og indsigt har særlige forudsætninger for at udtale sig om et bestemt spørgsmål. En faglig vurdering vil således som nævnt efter omstændighederne være en udtalelse (sagkyndig erklæring) om f.eks. videnskabelige eller tekniske spørgsmål. Det følger af det, som er anført ovenfor om oplysninger om sagens retlige omstændigheder, at der som udgangspunkt ikke vil gælde en ekstraheringspligt for så vidt angår eksterne faglige vurderinger af juridisk karakter. Det kan dog som nævnt ikke udelukkes, at der efter omstændighederne vil kunne være pligt til at ekstrahere en ekstern juridisk vurdering af konkret karakter, som må siges at bidrage til at skabe klarhed over sagens bevismæssige grundlag. Der henvises i den forbindelse i øvrigt til pkt. 7.2 nedenfor.

Omfattet af udtrykket ”eksterne faglige vurderinger” er f.eks. udtalelser, der afgives af et privat konsulentfirma, som udfører opgaver for en forvaltningsmyndighed, og hvor udtalelsen – der har til formål at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder – eksempelvis er gengivet i et internt dokument. Endvidere vil en gengivelse i eksempelvis et internt dokument af erklæringer fra f.eks. speciallæger, landinspektører og arkitekter, der er engageret til at udføre bestemte opgaver for en forvaltningsmyndighed uden at blive knyttet til den ved et egentligt ansættelsesforhold, kunne anses for eksterne faglige vurderinger.

7.1.4. Det er ikke – som det er tilfældet i forhold til interne faglige vurderinger efter § 29, stk. 1, 1. pkt. (se pkt. 7.2 nedenfor) – en betingelse for at få meddelt aktindsigt i eksterne faglige vurderinger, at de foreligger i endelig form. Dette indebærer, at retten til aktindsigt efter § 28, stk. 1, 2. pkt., også omfatter foreløbige faglige eksterne vurderinger, der indgår i en sag, og som f.eks. er gengivet i et internt dokument.

Også foreløbige vurderinger skal ekstraheres

7.1.5. Til forskel fra ekstraheringspligten efter § 28, stk. 1, 1. pkt., omfatter ekstraheringspligten efter § 28, stk. 1, 2. pkt., ikke eksterne faglige vurderinger, der findes i dokumenter omfattet af § 27, nr. 4, der undtager myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres, fra retten til aktindsigt.

Eksterne faglige vurderinger i brevveksling om retssager skal ikke ekstraheres

7.1.6. Betydningen af, at en oplysning er omfattet af bestemmelserne i § 28, stk. 1, 1. og 2. pkt., er på den ene side, at oplysningerne er undergivet aktindsigt, uanset at de er indeholdt i et dokument, der som sådan er undtaget fra aktindsigt. På den anden side vil oplysningerne efter omstændighederne kunne undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i §§ 30-33, ligesom der ikke vil være ret til aktindsigt i oplysningerne, hvis de er omfattet af en særlig tavshedspligtsbestemmelse omfattet af § 35.

Retsvirkning

7.1.7. § 28, stk. 2, nr. 1, fastslår, at en myndighed mv. ikke skal foretage ekstrahering efter stk. 1, i det omfang det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Ikke ekstrahering, hvis uforholdsmæssigt ressourceforbrug

Bestemmelsen indebærer, at en myndighed mv. i særligt omfattende sager rent undtagelsesvis kan undlade at foretage en ekstrahering af sagens dokumenter efter § 28, stk. 1, med henvisning til myndighedens ressourceforbrug. Myndigheden vil i den forbindelse skulle redegøre for, at ekstraheringen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Adgangen til at undlade at foretage ekstrahering med henvisning til, at det vil udgøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, vil forudsætte, at vedkommende myndighed mv. vurderer, at det samlede tidsforbrug for myndigheden i forbindelse med gennemførelsen af ekstraheringen må forventes at overstige ca. 10 timer (svarende til mere end en fuld arbejdsdag). Reglen må antages at skulle forstås således, at dette gælder uanset, om ekstraheringspligten følger af § 28, stk. 1, eller § 29 (se pkt. 7.2 nedenfor).

Undladelsen af at foretage ekstrahering af sagens dokumenter med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug kan alene begrundes i sagens omfattende karakter. Hvis det forventede uforholdsmæssige ressourceforbrug skyldes, at myndigheden mv. har undladt f.eks. at journalisere sagens akter behørigt, kan § 28, stk. 2, nr. 1, ikke bringes i anvendelse.

Kravet om, at en myndighed mv. skal påvise, at ekstraheringen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, indebærer, at såfremt den, der har søgt om aktindsigt, godtgør en særlig interesse i sagen, vil myndigheden i almindelighed – og således uanset sagens omfang – være forpligtet til at foretage ekstrahering. En myndighed vil i den forbindelse kun sjældent kunne undlade at foretage ekstrahering, når begæringen om aktindsigt er fremsat af et massemedie eller en forsker, da sådanne medier og forskere i almindelighed må antages at have en særlig interesse i sagen.

Når det gælder adgangen for den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, til at blive gjort bekendt med oplysningerne herom efter § 8 (egenaces), er der ikke mulighed for at afslå behandlingen af en aktindsigtsanmodning med henvisning til, at behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

7.1.8. § 28, stk. 2, nr. 2, fastslår, at myndighederne mv. ikke er forpligtede til at foretage ekstrahering efter stk. 1, hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten.

Ikke ekstrahering af Oplysninger, der i øvrigt udleveres

7.1.9. Efter § 28, stk. 2, nr. 3, skal der ikke foretages ekstrahering, hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige. Herved tænkes der navnlig på, at de pågældende oplysninger er tilgængelige for offentligheden via internettet. I sådanne tilfælde kan den aktindsigtssøgende således henvises til, at oplysningerne kan findes på internettet, f.eks. myndighedens hjemmeside.

Ikke ekstrahering af offentliggjorte oplysninger

Der henvises i øvrigt til vejledningens [bilag 5](#), som indeholder eksempler på ekstraheringspligtige oplysninger.

7.2. Interne faglige vurderinger

7.2.1. Lovens § 29, stk. 1, indebærer en ret til indsigt i oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, hvis oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende.

Interne faglige vurderinger i endelig form i visse sager skal ekstraheres

Ved en ”faglig vurdering forstås” – i lighed med det tilsvarende udtryk i § 28, stk. 1, 2. pkt. – en vurdering, der er foretaget af en person, institution eller myndighed, som på grund af sin faglige viden og indsigt har særlige forudsætninger for at udtale sig om et bestemt spørgsmål. En faglig vurdering i bestemmelsens forstand omfatter således også den kollektive, embedsmæssige særlige indsigt, der oparbejdes (i myndigheden mv.) som følge af en kontinuerlig beskæftigelse med særlige områder.

Det er derfor ikke en betingelse for at betragte en vurdering – f.eks. en juridisk vurdering – som en faglig vurdering, at den er foretaget af en person, der har den pågældende uddannelse, f.eks. en juridisk uddannelse. Det afgørende er derimod, at den pågældende person på grund af sin eller myndighedens indsigt i det omhandlede spørgsmål har særlige forudsætninger for at udtale sig.

Derimod kan en vurdering, der bygger på den almindelige administrative indsigt, der er til stede i forvaltningsmyndighederne, ikke karakteriseres som en faglig vurdering i bestemmelsens forstand. Dette skyldes, at der i sådanne tilfælde ikke vil være tale om, at vurderingen bygger på en sådan særlig indsigt, at den adskiller sig fra den indsigt, der også vil være til stede hos andre forvaltningsmyndigheder. Som eksempel på sådanne vurderinger kan nævnes embedsfolks rådgivning om politiske og strategiske overvejelser. En sådan rådgivning er en del af embedsfolkenes almindelige kvalifikationer.

Omfattet af udtrykket ”faglige vurderinger” vil herefter være de ”rene” faglige vurderinger, f.eks. vurderinger af lægefaglig, økonomisk eller juridisk karakter. De pågældende vurderinger vil med andre ord vedrøre sagens umiddelbare indhold. Derimod vil interne politiske og strategiske vurderinger samt vurderinger af, hvilken løsning der anbefales på grundlag af en faglig vurdering, falde uden for udtrykket.

7.2.2. Udtrykket ”faglige vurderinger” omfatter ikke alene det faglige resultat som sådan – f.eks. at et lovforslag må forventes at indebære, at 5.000 arbejdsløse kommer i arbejde – men også de metoder og forudsætninger, der af en myndighed mv. er anvendt ved den faglige vurdering.

Også forudsætningerne for den interne faglige vurdering skal ekstraheres

Det vil i et vist omfang være vanskeligt at undgå, at interne faglige vurderinger i f.eks. et internt dokument er integreret med politisk præget rådgivning. I det omfang dette er tilfældet, vil der ikke skulle foretages ekstrahering af de faglige vurderinger efter § 29, stk. 1, 1. pkt. Der vil heller ikke skulle foretages ekstrahering af interne faglige vurderinger, i det omfang disse vil afspejle de politisk-strategiske overvejelser, som den pågældende myndighed mv. har foretaget i løbet af sagens behandling.

Selve indstillingen om, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, vil ikke være omfattet af retten til aktindsigt efter § 29, stk. 1, 1. pkt., da en sådan indstilling ikke kan karakteriseres som en faglig vurdering i bestemmelsens forstand. I overensstemmelse hermed vil heller ikke forslag, anbefalinger eller andre synspunkter om, hvilken løsning der f.eks. i en lovgivningssag bør vælges, være omfattet af bestemmelsen.

7.2.3. Det er en betingelse for at få aktindsigt i en intern faglig vurdering, at den foreligger i endelig form, hvilket beror på, at hensynet til den interne beslutningsproces i almindelighed vil tale imod, at der meddeles aktindsigt i foreløbige interne faglige vurderinger.

Kun interne faglige vurderinger i endelig form skal ekstraheres

En intern faglig vurdering vil foreligge i endelig form, hvis myndigheden mv. har anvendt den i forbindelse med myndighedens beslutning i en sag, eller hvis vurderingen har en sådan form, at den er klar til (endelig) udsendelse eller offentliggørelse. Det vil herudover i almindelighed kunne lægges til grund, at en intern faglig vurdering foreligger i endelig form, hvis den er blevet (endeligt) godkendt af den øverst fagligt ansvarlige person for det pågældende område inden for vedkommende myndighed, eller hvis det i øvrigt fremgår, at den faglige vurdering faktisk er tillagt betydning.

I forhold til det kommunale og regionale område bemærkes, at en intern faglig vurdering vil foreligge i endelig form, når den indgår i det materiale, der tilgås og gøres tilgængelig for kommunalbestyrelsen, regionsrådet eller disses udvalg forud for et møde i de pågældende organer. Dette gælder, uanset på hvilken papirmæssig eller elektronisk måde den interne faglige vurdering tilgås de pågældende kommunal- og regionalpolitiske organer. Interne faglige vurderinger, der udarbejdes i den kommunale og regionale forvaltning, og ikke indgår i materialet til de pågældende kommunal- og regionalpolitiske organer, vil derimod ikke foreligge i endelig form i bestemmelsens forstand.

7.2.4. Det er i øvrigt en betingelse for at få aktindsigt i en intern faglig vurdering, at den ”indgår” i en sag om udarbejdelse af et lovforslag, en redegørelse, en handlingsplan eller lignende. Der skal således være en sådan nærmere og konkret sammenhæng til sagen, at oplysningerne må anses for at indgå i den pågældende sag.

Kun vurderinger i sager om politiske initiativer skal ekstraheres

§ 29, stk. 1, 1. pkt., omfatter interne faglige vurderinger, der indgår i sager om fremsatte lovforslag eller offentliggjorte redegørelser, handlingsplaner eller lignende. Der er således ikke tale om en udtømmende opregning af de initiativer, der er omfattet af bestemmelsen. Som andre eksempler kan nævnes sager om udarbejdelse af generelle administrative forskrifter som bekendtgørelser og cirkulærer. Bestemmelsen tager således sigte på at give offentligheden indsigt i de interne faglige vurderinger, der knytter sig til politiske initiativer.

§ 29, stk. 1, 1. pkt., omfatter derimod ikke interne faglige vurderinger, der knytter sig til økonomiske eller politiske aftaler mellem kommunerne/regionerne og staten, da aftalerne ikke har karakter af politiske initiativer i bestemmelsens forstand. De interne faglige vurderinger i endelig form, der knytter sig til f.eks. en handlingsplan, der udmønter en aftale af den nævnte karakter, vil imidlertid være omfattet af retten til aktindsigt efter bestemmelsen.

7.2.5. For kommuners og regioners vedkommende må § 29, stk. 1, 1. pkt., antages at have et snævert anvendelsesområde. Dette skyldes, at disse myndigheder ikke i samme omfang som ministerierne tager egentlige politiske initiativer, men derimod efter lovgivningen er forpligtet til at udarbejde planer og regulativer. Sådanne planer og regulativer – som f.eks. skoleplaner, sygehusplaner og affaldsregulativer – er ikke omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde, da de ikke kan karakteriseres som politiske initiativer i bestemmelsens forstand.

Kommuner og regioner

7.2.6. Det er en forudsætning, for at et politisk initiativ er omfattet af § 29, stk. 1, 1. pkt., at det pågældende initiativ har fået et vist konkret indhold og fast karakter. Omfattet af bestemmelsen vil således i almindelighed kun være et initiativ, der meldes skriftligt ud. Derimod vil mere generelle eller ”løse” udmeldinger om politiske initiativer, som f.eks. regeringen ønsker at tage, falde uden for.

Det politiske initiativ skal have et konkret og fast indhold

Kravet om, at det politiske initiativ skal have fået et vist konkret indhold og fast karakter – dvs. have et mere endeligt indhold – før det er omfattet af § 29, stk. 1, 1. pkt., skal i øvrigt ses i lyset af, at bestemmelsen alene omfatter interne faglige vurderinger, der indgår i f.eks. en sag om et lovforslag, når forslaget er fremsat.

Dette indebærer for det første, at interne faglige vurderinger, der indgår i sager om overvejelser om at gennemføre et lovforslag mv., men som ikke munder ud i et sådant forslag, ikke skal meddeles efter § 29, stk. 1, 1. pkt.

For det andet indebærer det, at der ikke er adgang til aktindsigt i de interne faglige vurderinger, der knytter sig til den (tidligere) del af et lovforslag mv., der ikke bliver fremsat, f.eks. fordi denne del under tilblivelsesprocessen (dvs. inden offentliggørelsen) udgår af forslaget eller er blevet ændret.

7.2.7. Adgangen til aktindsigt gælder som nævnt først fra det tidspunkt, hvor det pågældende politiske initiativ offentliggøres. I forhold til et lovforslag indebærer det, at der først vil være adgang til aktindsigt i interne faglige vurderinger, der knytter sig til lovforslaget, fra det tidspunkt forslaget bliver fremsat for Folketinget.

Det politiske initiativ skal være offentliggjort

Det er dog forudsat, at interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en lovgivningssag, i almindelighed udleveres efter § 14, stk. 2, om meraktindsigt allerede fra den faktiske offentliggørelse af et udkast til et lovforslag; dvs. fra det tidspunkt, hvor det pågældende udkast sendes i eks-

tern høring og offentliggøres på Høringsportalen (og ikke først fra det senere tidspunkt, hvor lovforslaget måtte blive fremsat for Folketinget). Det er således forudsat, at et ministerium kun i særlige tilfælde, hvor modstående hensyn taler imod meroffentlighed, undlader at meddele meraktindsigt efter § 14, stk. 2, i interne faglige vurderinger, efter at et lovudkast er sendt i ekstern høring og offentliggjort på Høringsportalen.

7.2.8. § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led, fastslår, at der ikke er ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger, som er indeholdt i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning. Bestemmelsen indebærer således, at der i sådanne tilfælde ikke skal meddeles aktindsigt i interne faglige vurderinger, selv om de pågældende vurderinger foreligger i endelig form og indgår i en sag om et fremsat lovforslag, en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende.

I ministerrådgivningsdokumenter skal interne faglige vurderinger ikke ekstraheres

Baggrunden for bestemmelsen er, at en efterfølgende adgang til aktindsigt i den faglige rådgivning, der er indeholdt i et ministerbetjeningsdokument, i sig selv må antages at kunne begrænse ministerens politiske ”råderum”. Desuden vil efterfølgende offentlighed om indholdet af ministerrådgivningsdokumenter begrænse embedsværkets frihed i forhold til den faglige rådgivning, hvilket vil kunne føre til en forringelse af den faglige rådgivning, som ministeren modtager fra embedsværket. Der er således et helt særligt behov for fortrolighed i forbindelse med den direkte ministerrådgivning.

Det afgørende for, om et dokument er omfattet af § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led, er, om dokumentet er udarbejdet med henblik på at skulle tjene som grundlag for den direkte ministerrådgivning. Et sådant dokument kan tage sigte på at rådgive en enkelt eller flere forskellige ministre, og således vil bl.a. dokumenter, der udarbejdes til Regeringens Økonomiske Udvalg, Regeringens Koordinations Udvalg eller Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg, være omfattet af bestemmelsen. Det vil sige, at der i dokumenter, der udarbejdes til brug for møder mellem ministre, ikke vil skulle foretages ekstrahering af interne faglige vurderinger i endelig form for så vidt der er tale om, at vurderingerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag mv.

Dokumenter, der blot indgår i en sag om ministerrådgivning, men som ikke er udarbejdet til brug for en sådan rådgivning, vil ikke være omfattet af § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led. Såfremt et dokument er udarbejdet til brug for en sådan rådgivning, men ikke bliver anvendt, er det derimod omfattet af bestemmelsen.

I tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led, finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om hensynet til den inderste politiske beslutningsproces eller den inderste regeringsproces taler for, at der i forhold til dokumentet opretholdes den fulde fortrolighed.

Eksempel: En styrelse udarbejder til brug for en ministers møde med en brancheorganisation om en påtænkt politisk handlingsplan et dokument med talepunkter og baggrundsoplysninger om de emner, som organisationen sandsynligvis vil tage op på mødet. Dokumentet er uanset udvekslingen mellem styrelsen og ministeriets departement fortsat internt efter § 24, stk. 1, da der er tale om ministerbetjening.

Eventuelle oplysninger om endelige interne faglige vurderinger i dokumentet skal ikke (heller ikke efter handlingsplanens offentliggørelse) ekstraheres efter § 29, stk. 1, da der (tillige) er tale om et ministerrådgivningsdokument, idet dokumentet er udarbejdet med henblik på at skulle tjene som grundlag for den direkte ministerrådgivning (derimod vil eventuelle faktiske oplysninger og oplysninger om eksterne faglige vurderinger skulle ekstraheres efter § 28, stk. 1).

Havde der ikke været tale om et ministerrådgivningsdokument, men alene et ministerbetjeningsdokument (eksempelvis et notat, som styrelsen på et tidligere tidspunkt havde udarbejdet), ville styrelsens eventuelle interne faglige vurderinger (efter handlingsplanens offentliggørelse) skulle ekstraheres, hvis vurderingerne måtte anses for endelige, jf. § 29, stk. 1.

Der henvises i øvrigt til vejledningens bilag 5, som indeholder eksempler på ekstraheringspligtige oplysninger.

7.2.9. Det følger af § 29, stk. 1, 2. pkt., 2. led, at der ikke er ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger, som er indeholdt i dokumenter, der er udarbejdet til brug for rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner. Bestemmelsen indebærer, at der i sådanne tilfælde ikke skal meddeles aktindsigt i interne faglige vurderinger, selv om de pågældende vurderinger foreligger i endelig form og indgår i en sag om en af KL eller Danske Regioner offentliggjort handlingsplan eller lignende.

I rådgivningsdokumenter i KL og Danske Regioner skal interne faglige vurderinger ikke ekstraheres

Ved udtrykket ”formandskabet” for KL og Danske Regioner forstås ud over formanden og næstformanden de bestyrelsesmedlemmer, der er tæt inddraget i formandens øverste daglige ledelse af foreningens administration. Dette vil i praksis svare til det formandskab, der er nedsat i henhold til KL’s vedtægter, og til det forretningsudvalg, der er nedsat under bestyrelsen for Danske Regioner. § 29, stk. 1, 2. pkt., 2. led, omfatter også et

medlem af bestyrelsen, som efter konkret aftale deltager i de nævnte drøftelser i stedet for et medlem af formandskabet. I forhold til disse politikere vil der kunne være et helt særligt behov for fortrolighed i forbindelse med bl.a. den direkte rådgivning, der modtages som opfølgning på økonomiske eller politiske forhandlinger med staten eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale eller regionale politiske initiativer, jf. § 25.

Det afgørende for, om et dokument er omfattet af § 29, stk. 1, 2. pkt., 2. led, er – som det gælder i forhold til stk. 1, 2. pkt., 1. led – om dokumentet er udarbejdet med henblik på at skulle tjene som grundlag for den direkte rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner.

I tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt § 29, stk. 1, 2. pkt., 2. led, finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om hensynet til den inderste politiske beslutningsproces i KL og Danske Regioner taler for, at der i forhold til dokumentet opretholdes den fulde fortrolighed.

7.2.10. Betydningen af, at en intern faglig vurdering er omfattet af bestemmelsen i § 29, stk. 1, 1. pkt., er på den ene side, at vurderingen er undergivet aktindsigt, uanset at den er indeholdt i et dokument, der som sådan er undtaget fra aktindsigt. På den anden side vil vurderingen efter omstændighederne kunne undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i §§ 30-33.

Retsvirkning

7.2.11. § 29, stk. 2, fastsætter, at § 28, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse i forhold til ekstrahering af interne faglige vurderinger. Dette betyder, at en myndighed mv. ikke skal foretage ekstrahering efter § 29, stk. 1, hvis det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, hvis den pågældende interne faglige vurdering fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller hvis vurderingen er offentligt tilgængelig. Der henvises i den forbindelse til pkt. 7.1.7-7.1.9 ovenfor.

Undtagelser

8. Undtagelse af oplysninger fra aktindsigt mv.

- Oplysninger i et dokument (herunder ekstraheringspligtige oplysninger) kan undtages fra aktindsigt ud fra private og offentlige interesser, f.eks.
 - hensynet til enkeltpersoners private forhold
 - hensynet til drifts- eller forretningsforhold mv.
 - hensynet til statens sikkerhed eller rigets forsvar
 - hensynet til rigets udenrigspolitiske interesser
- Særlige regler om tavshedspligt sætter grænser for aktindsigt
- Kan kun visse oplysninger i et dokument undtages, skal resten udleveres

8.1. Undtagelse af oplysninger om enkeltpersoner private forhold og personers og virksomheders drifts- eller forretningsforhold mv.

8.1.1. Efter § 30, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Ved vurderingen af, hvilke oplysninger der kan anses for at vedrøre ”private forhold”, må der tages udgangspunkt i, om oplysningerne er af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab. Det er således ikke enhver konkret oplysning om enkeltpersoners forhold, der kan tilbageholdes med hjemmel i bestemmelsen.

Ved vurderingen af, om en oplysning kan undtages fra aktindsigt efter nr. 1, er det dermed afgørende, om oplysningen ud fra en generel betragtning efter sin karakter vedrører oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Det er derimod ikke en betingelse for at undtage oplysninger, at hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde er af betydning for den person, oplysningerne angår.

En myndighed mv. kan ikke i almindelighed give et tilsagn om anonymitet til bl.a. enkeltpersoner (diskretionstilsagn) og med henvisning hertil meddele afslag på en anmodning om aktindsigt i oplysninger omfattet af det nævnte (diskretions)tilsagn. Det er endvidere uden betydning for spørgsmålet om aktindsigt, om en person i forbindelse med afgivelsen af de pågældende oplysninger til en myndighed har taget forbehold om, at oplysningerne skal være undtaget fra aktindsigt (diskretionsforbehold).

Omfattet af § 30, nr. 1, er særligt følsomme oplysninger, såsom oplysninger om race og religion, oplysninger om strafbare forhold, helbredsforhold

Hensynet til enkeltpersoners private forhold

og lignende. Endvidere er mindre følsomme oplysninger omfattet, f.eks. oplysninger om CPR-numre, beskyttede adresser i folkeregisteret, beskyttede telefonnumre og oplysninger om eksamenskarakterer. Bestemmelsen omfatter også oplysninger, der afspejler, at en person har været indstillet til Kongehuset til en orden, som den pågældende imidlertid ikke fik.

Uden for bestemmelsen falder oplysninger af rent objektiv karakter, såsom oplysninger om udstedelse af pas og jagttegn, oplysninger om civilstand og oplysninger om indgåelse af ægteskab. Det samme gælder oplysninger om, hvem der har truffet afgørelse i en sag eller i øvrigt medvirket ved sagens behandling, samt oplysninger, der er offentligt tilgængelige, f.eks. i offentlige registre, såsom folkeregisteroplysninger.

8.1.2. I det omfang et dokument indeholder oplysninger omfattet af § 30, nr. 1, bør forvaltningsmyndigheden efter anmodning fra den aktindsigtssøgende gennemføre en anonymisering af de pågældende oplysninger efter et princip svarende til § 14 (meroffentlighedsprincippet), hvis anonymiseringen kan foretages uden nævneværdig brug af myndighedens ressourcer. Det er dog en betingelse, at en eventuel anonymisering er tilstrækkelig effektiv, jf. pkt. 9.2 nedenfor.

Eventuel pligt til at meddele aktindsigt efter anonymisering

8.1.3. Efter § 30, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, hvis det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, som oplysninger angår, at oplysningerne hemmeligholdes.

Hensynet til drifts- og forretningsforhold mv.

Bestemmelsen forudsætter (i modsætning til § 30, nr. 1), at myndigheden mv. foretager en konkret vurdering, der falder i to led: Myndigheden skal først tage stilling til, hvorvidt der er tale om oplysninger vedrørende forretningsforhold mv. Er det tilfældet, skal myndigheden dernæst foretage en vurdering af, om aktindsigt i disse oplysninger må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der – typisk af konkurrencemæssige grunde – påføres den pågældende person eller virksomhed navnlig økonomisk skade af nogen betydning.

Der vil i forhold til oplysninger, der er omfattet af § 30, nr. 2, gælde en klar formodning for, at udlevering af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden eller den person, oplysningerne angår, vil lide skade af betydning.

Myndighederne mv. bør dog – som hidtil – indhente en udtalelse fra den, oplysningerne angår, for at få belyst risikoen for, at en udlevering af oplysninger om forretningsforhold mv. vil medføre den nævnte risiko for økonomisk skade.

8.2. Undtagelse af oplysninger af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar

Efter § 31 kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.

Hensynet til statens sikkerhed eller rigets forsvar

Udtrykket ”væsentlig betydning” skal forstås i overensstemmelse med den tavshedspligt, som gælder i forhold til oplysninger, der skal hemmeligholdes for at varetage væsentlige hensyn til statens sikkerhed og rigets forsvar.

Efter bestemmelsen kan oplysninger undtages fra retten til aktindsigt f.eks. af hensyn til beskyttelse af statsministerens personlige sikkerhed, til beskyttelse af udsendt ambassadepersonales sikkerhed, beskyttelse af operationssikkerhed for udsendte militære styrker eller beskyttelse af et ministeriums it-sikkerhed.

8.3. Undtagelse af oplysninger af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv.

8.3.1. Efter § 32, stk. 1, kan retten til aktindsigt – af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer – begrænses i det omfang, fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende. Retten til aktindsigt kan således i almindelighed begrænses, fordi der foreligger en forpligtelse af folkeretlig karakter mv. til at hemmeligholde oplysningerne eller dokumenterne, idet et brud på en sådan forpligtelse generelt må antages at skade Danmarks forhold til internationale organisationer mv.

Hensynet til internationale fortrolighedsforpligtelser

§ 32, stk. 1, indebærer for det første, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, fortrolighed følger af EU-retlige forpligtelser. Bestemmelsen kan således begrunde afslag, hvis det f.eks. følger af en umiddelbart gældende EU-forordning, at der gælder tavshedspligt i forhold til bestemte typer af oplysninger eller dokumenter.

Endvidere kan bestemmelsen begrunde en begrænsning i retten til aktindsigt, hvis de pågældende oplysninger eller dokumenter er omfattet af interne tavshedsforskrifter i EU, herunder forordning nr. 1049/2001 om aktind-

sigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter. Det følger af denne forordnings artikel 5, at en forvaltningsmyndighed, der er i besiddelse af oplysninger og dokumenter, som hidrører fra en EU-institution, skal rådføre sig med vedkommende EU-institution, medmindre det er indlysende, at dokumentet skal eller ikke skal udleveres. Forordningen indebærer således en tidsbegrænset undtagelse fra retten til aktindsigt.

§ 32, stk. 1, indebærer for det andet, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, fortrolighed følger af folkeretlige forpligtelser eller lignende. Herved sigtes til de tilfælde, hvor det følger af traktatbestemmelser, folkeretlige retssædvaner eller fast international praksis, at Danmark er forpligtet til at hemmeligholde oplysninger og dokumenter.

Endvidere sigtes der til de tilfælde, hvor et andet land eller en international organisation har en berettiget forventning om, at oplysningerne ikke offentliggøres. Dette vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis det pågældende land eller internationale organ i forbindelse med fremsendelsen af dokumenterne skriftligt eller mundtligt tilkendegiver, at man forventer, at Danmark ikke offentliggør oplysningerne i dokumentet.

Det er en forudsætning for at anvende § 32, stk. 1, at myndighederne mv. i det enkelte tilfælde oplyser, dels om der gælder en folkeretlig forpligtelse eller praksis mv., der indebærer, at oplysninger ikke kan offentliggøres, dels om de foreliggende oplysninger er omfattet af forpligtelsen.

Endvidere er det en forudsætning for at anvende bestemmelsen, at oplysningerne ikke er gjort offentligt tilgængelige af den pågældende internationale organisation eller det pågældende fremmede land, eller at oplysningerne ikke i øvrigt er tilgængelige hos organisationen eller det andet land ved brug af almindelige regler om aktindsigt. Henset til den stigende åbenhed om internationale forhold, bør en myndighed mv., medmindre det er åbenbart, at oplysningerne kan udleveres eller nægtes udleveret, i almindelighed indhente en udtalelse fra vedkommende internationale organisation eller fremmede land med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne kan udleveres. En myndighed mv. kan således ikke meddele afslag på en anmodning om aktindsigt med henvisning til, at myndigheden ikke har kendskab til, hvorvidt de omhandlede dokumenter er tilgængelige i vedkommende internationale organisation eller fremmede land.

8.3.2. Efter § 32, stk. 2, kan retten til aktindsigt ud over de i stk. 1 nævnte tilfælde begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væ-

Hensynet til udenrigspolitiske interesser i øvrigt

sentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer.

Omfattet af bestemmelsen er bl.a. de tilfælde, hvor navnlig ministerier indbyrdes udveksler dokumenter og oplysninger i forbindelse med sager, der har en udenrigspolitisk karakter.

Det kan eksempelvis være Udenrigsministeriets videresendelse til Statsministeriet af indberetninger, som Udenrigsministeriet har modtaget fra de danske ambassader i anledning af en konkret sag af international karakter.

Endvidere omfatter bestemmelsen oplysninger og dokumenter, der vedrører den interne danske forberedelse af forhandlinger med andre lande og i internationale organisationer.

Eksempelvis er instruktioner til de danske forhandlere i forbindelse med forslag til regler, indberetninger fra de danske repræsentationer og notater mv., der sendes til Europaudvalget til brug for lukkede møder i udvalget, omfattet af bestemmelsen.

Det er – i modsætning til bestemmelsen i § 32, stk. 1 – en betingelse for at undtage oplysninger efter § 32, stk. 2, at der er en nærliggende fare for, at rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, vil lide skade, hvis de pågældende oplysninger kom til offentlighedens kundskab.

8.4. Undtagelse af visse andre oplysninger

8.4.1. Efter § 33, nr. 1-4, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til en række nærmere angivne offentlige eller private interesser. Efter bestemmelsens nr. 5 kan retten til aktindsigt endvidere begrænses, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Det er en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade.

Væsentlige hensyn til andre interesser

8.4.2. Med § 33, nr. 1, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyardelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning.

Hensynet til forfølgning af lovovertrædelser mv.

Med hensyn til første led – hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende – bemærkes, at sager inden for strafferetsplejen efter § 19, stk. 1, er undtaget fra retten til aktindsigt. Dette gælder imidlertid ikke, hvis en straffesags akter f.eks. udlånes til brug ved behandlingen af en (anden) sag uden for strafferetsplejen. I de tilfælde, hvor der f.eks. begæres om aktindsigt i denne (anden) sag, vil en begrænsning i adgangen til aktindsigt i forhold til de akter i sagen, der stammer fra straffesagen, kunne være nødvendig for ikke i det konkrete tilfælde at modvirke retshåndhævelsen. Det er således forudsat, at der efter en konkret vurdering vil kunne undtages oplysninger om politiets efterforskningsteknikker eller lignende interne oplysninger hos politiet eller en anden myndighed, som ikke indgår i en konkret sag inden for strafferetsplejen, fra retten til aktindsigt med henvisning til, at det ville kunne forringe mulighederne for politiet mv. for at forebygge, efterforske eller forfølge lovovertrædelser, hvis de pågældende oplysninger kom til offentlighedens kundskab.

Undtagelse af oplysninger efter andet led i § 33, nr. 1 – for at sikre beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinærfølgning – 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. Særligt med hensyn til anvendelsen af det led i bestemmelsen, der vedrører ”sigtede (...) i sager om (...) disciplinærfølgning”, bemærkes, at disciplinærsager mod offentligt ansatte efter § 21, stk. 2, er undtaget fra retten til aktindsigt.

8.4.3. Med § 33, nr. 2, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen.

Hensynet til gennemførelse af kontrolvirksomhed mv.

Det vil med hensyn til bestemmelsens første led – gennemførelse af offentlig kontrol- eller reguleringsvirksomhed – typisk være nødvendigt at undtage oplysninger om, at en revisions- eller kontrolvirksomhed vil blive iværksat. Derudover vil oplysninger, der direkte eller indirekte viser noget om myndighedernes efterforsknings- og undersøgelsesmetoder, kunne undtages efter bestemmelsen.

Det gælder f.eks. de forskrifter, der nærmere fastsætter retningslinjerne for politiets og toldmyndighedernes fremgangsmåde ved behandlingen af sager om strafbare forhold, samt de dele af skatte-

myndighedernes årlige ligningsplan, der afslører, hvilke poster der for det pågældende skatteår vil blive lignet individuelt.

Med hensyn til andet led i § 33, nr. 2 – offentlig planlægningsvirksomhed – tænkes der på de tilfælde, hvor en udlevering af oplysninger om en sådan planlagt virksomhed (fysisk planlægning) vil skabe urimelige særfordele for enkeltpersoner eller i øvrigt vil kunne modvirke en hensigtsmæssig gennemførelse af de foranstaltninger, planlægningen tager sigte på.

8.4.4. Med § 33, nr. 3, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed.

Hensynet til det offentlige økonomiske interesser

Bestemmelsen er bl.a. tænkt anvendt i forhold til det offentlige forhandlinger med offentligt ansattes organisationer om løn- og personaleforhold og i forbindelse med det offentlige kontraktindgåelse, herunder med hensyn til afgivne tilbud, køb og salg af fast ejendom mv. Aktindsigt i forbindelse med kontraktindgåelse må således antages at kunne nægtes, hvis en imødekommelse af en aktindsigtsbegæring vil afskære det offentlige fra at optræde som ligestillet part i det pågældende kontraktforhold.

Det antages, at bestemmelsen efter omstændighederne også kan finde anvendelse i de tilfælde, hvor det offentlige indhenter tilbud fra private erhvervsdrivende i forbindelse med indkøb og lignende til det offentlige, og hvor der vil være en nærliggende risiko for, at aktindsigt i de afgivne tilbud vil indebære, at myndigheden i forbindelse med næste udbudsrunde ikke vil kunne fremkalde kvalificerede tilbud, eller at det offentlige forhandlingsposition svækkes

8.4.5. Med § 33, nr. 4, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til forskeres og kunstners originale idéer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter.

Hensynet til hemmeligholdelse af originale idéer og foreløbige forskningsresultater mv.

Udtrykket ”original idé” omfatter de tilfælde, hvor idéen hidrører fra forskeren eller kunstneren, og dækker således bl.a. de tilfælde, hvor en kendt problemstilling underkastes en undersøgelse ved anvendelse af en ny original metode, og de tilfælde, hvor en kendt metode benyttes over for en ny og original problemstilling. Den originale idé kan således bestå i fremdragelsen af et hidtil ubenyttet kildemateriale i en offentlig samling eller indsamling af originalt datamateriale.

Der er efter bestemmelsen alene adgang til at undtage foreløbige forskningsresultater og manuskripter. Det indebærer, at resultater eller manuskripter, der foreligger i endelig form, ikke er omfattet af bestemmelsen. Sådanne resultater eller manuskripter kan, hvis de har kommerciel betydning, efter omstændighederne undtages efter § 30, nr. 2, jf. pkt. 8.4.3 ovenfor.

Der må i det enkelte tilfælde foretages en konkret vurdering af, om der er tale om et foreløbigt forskningsresultat eller manuskript. Det forhold, at et forskningsprojekt er indleveret til et fagtidsskrift med henblik på senere eventuel optagelse, indebærer ikke i sig selv, at der er tale om et endeligt projekt. En sådan indlevering kan udgøre en del af den proces, som et forskningsarbejde skal gennemgå. Det vil derfor ofte være naturligt, at myndigheden indhenter en udtalelse fra den pågældende forsker eller kunstner med henblik på at få belyst, om forskningsresultatet eller manuskriptet har en foreløbig karakter.

Der vil i de tilfælde, hvor der foreligger en original idé, et foreløbigt forskningsresultat eller et foreløbigt manuskript være en formodning for, at indsigt vil indebære en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade.

8.4.6. Efter § 33, nr. 5 – den såkaldte generalklausul – kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Væsentlige hensyn til private og offentlige interesser i øvrigt

Bestemmelsen har et snævert anvendelsesområde og forudsættes alene anvendt, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet.

Bestemmelsen skal i første række tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige. Bestemmelsen kan imidlertid også i særlige tilfælde anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne.

Bestemmelsen kan således bl.a. anvendes med henblik på at beskytte hensynet til det offentliges politiske beslutningsproces af særlig karakter. Den kan f.eks. anvendes på de tilfælde, hvor hensynet til den politiske beslutningsproces gør det påkrævet, at retten til aktindsigt begrænses i forhold til

oplysninger og dokumenter, der udveksles i forbindelse med sager, der er omfattet af § 24, stk. 3, jf. pkt. 6.2.6 ovenfor.

Endvidere kan bestemmelsen f.eks. anvendes til at undtage interne dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning og anden tilsvarende politisk proces, men som ikke er udarbejdet til brug for en sådan sag og derfor ikke vil være omfattet af § 27, nr. 2, jf. pkt. 6.5.3 ovenfor.

Bestemmelsen kan ligeledes anvendes til at undtage dokumenter og oplysninger, som må forventes at komme til at indgå i en kommende undersøgelseskommissions arbejde, såfremt det vurderes, at en udlevering af materialet vil være skadelig for kommissionens gennemførelse af sin undersøgelse. Det vil bero på en samlet, konkret vurdering, om retten til aktindsigt kan begrænses i forhold til de oplysninger og dokumenter, der er anmodet om aktindsigt i. I vurderingen vil det skulle indgå, hvor nært forestående nedsættelsen af en undersøgelseskommission er. Endvidere vil der skulle lægges vægt på de pågældende dokumenters og oplysningers karakter, herunder om der i forhold til en kommende undersøgelseskommissions arbejde vil være tale om centrale dokumenter og oplysninger. Bestemmelsen vil f.eks. kunne anvendes til efter en konkret vurdering at undtage dokumenter og oplysninger fra aktindsigt i den situation, hvor der foreligger en (regerings-)beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission, men endnu ikke foreligger et kommissorium, og hvor det materiale, som der ønskes aktindsigt i, ud fra de foreliggende oplysninger om undersøgelsens genstand og omfang må antages at ville indgå i og være af central betydning for den kommende undersøgelseskommissions arbejde. Allerede offentliggjorte dokumenter vil ikke kunne undtages fra aktindsigt.

Når en undersøgelseskommission er nedsat, finder § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner anvendelse. Af denne bestemmelse følger det, at der ikke uden samtykke fra undersøgelseskommissionen må gives aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen i materiale, der indgår i undersøgelsen.

8.5. Meddelelse af aktindsigt i en del af et dokument

8.5.1. Lovens § 34, stk. 1, fastslår, at såfremt kun en del af oplysningerne i et dokument kan undtages fra aktindsigt efter §§ 30-33, skal den aktindsigtssøgende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Aktindsigt i dokumentets øvrige indhold

Der skal dog ikke meddeles aktindsigt i den del af dokumentets oplysninger, der ikke kan undtages fra aktindsigt efter §§ 30-33, hvis en delvis aktindsigt vil medføre en prisgivelse af det eller de forhold, der er hjemmel til at undtage efter §§ 30-33 (nr. 1), hvis en delvis aktindsigt vil indebære, at der gives en klart vildledende information (nr. 2), eller hvis det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold (nr. 3).

Pligten til at meddele delvis aktindsigt angår de dele af dokumentet, som indeholder de oplysninger, der ikke kan undtages efter §§ 30-33. Hvis der hos en myndighed mv. anmodes om aktindsigt i f.eks. en ansøgning om en konkret tilladelse fra en borger, og dette dokument indeholder dels oplysninger af objektiv karakter mv., dels oplysninger om den pågældende borgers private forhold omfattet af § 30, nr. 1, vil der som udgangspunkt skulle meddeles aktindsigt i den del af dokumentet, der alene indeholder oplysninger af objektiv karakter mv.

Udgangspunktet gælder ikke tilfælde, hvor det på grund af sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt i sig selv vil afsløre oplysninger omfattet af §§ 30-33, hvis de pågældende oplysninger af objektiv karakter mv. blev udleveret. Hvis der f.eks. anmodes om aktindsigt i en konkret persons adoptionssag, vil udlevering af selv offentligt tilgængelige oplysninger fra sagen afsløre oplysninger om vedkommende persons private forhold, eftersom det ville bekræfte over for den, der har anmodet om aktindsigt, at der eksisterer en sådan sag.

Om en pligt for myndigheden til at overveje, om aktindsigt bør meddeles efter en anonymisering som led i meroffentlighed, henvises til pkt. 9.2 nedenfor.

8.5.2. En myndighed mv., der efter en konkret vurdering har undtaget et eller flere dokumenter eller dele heraf fra aktindsigt i medfør af §§ 30-33, skal udtrykkeligt underrette den aktindsigtssøgende herom. Dette gælder dog ikke, hvis underretningen i sig selv vil afsløre forhold, som er undtaget fra aktindsigt efter §§ 30-33.

Krav om
begrundelse

8.6. Forholdet til tavshedspligt

8.6.1. Efter § 35 begrænses pligten til at meddele oplysninger efter offentlighedslovens regler om aktindsigt af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Særlige
bestemmelser om
tavshedspligt

Omfattet af udtrykket ”særlige bestemmelser om tavshedspligt” er de tavshedspligtbestemmelser i særlovgivningen, der ud fra særlige hensyn har fastsat tavshedspligt med hensyn til nærmere angivne forhold. Således er de tavshedspligtbestemmelser i særlovgivningen, der alene gentager eller henviser til de almindelige tavshedspligtbestemmelser i straffeloven og forvaltningsloven, ikke omfattet af det nævnte udtryk.

Vurderingen af, om en tavshedspligtbestemmelse i det enkelte tilfælde skal henregnes til de særlige tavshedspligtbestemmelser, vil bero på en fortolkning af den pågældende bestemmelse, hvor det under hensyn til bestemmelsens ordlyd og forarbejder må vurderes, om tavshedspligten er fastsat på baggrund af særlige hensyn.

Udtrykket ”særlige bestemmelser om tavshedspligt” omfatter også tavshedspligtforskrifter, der er indeholdt i umiddelbart anvendelige EU-retsakter, navnlig forordninger. Det samme gælder tavshedspligtforskrifter i andre EU-retsakter eller i folkeretlige traktater, der ved lov eller i henhold til lov er tillagt gyldighed her i landet.

8.6.2. Retsvirkningen af, at der foreligger en særlig tavshedspligtbestemmelse, er, at de forhold, der er omfattet af bestemmelsen, ikke er undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven. Hvis kun en del af oplysningerne i et dokument er omfattet af en særlig tavshedspligtbestemmelse, vil myndigheden skulle meddele aktindsigt i dokumentets øvrige indhold.

Retsvirkning

Endvidere har en særlig tavshedspligtbestemmelse den konsekvens, at forvaltningsmyndigheden vil være afskåret fra efter eget skøn at give meroffentlighed, medmindre myndigheden selv er rådig over den interesse, der tilsigtes beskyttet ved tavshedspligten.

9. Meroffentlighed

- Meroffentlighed skal overvejes af egen drift
- Meroffentlighed skal også overvejes i forhold til sager undtaget fra aktindsigt (dog ikke sager om førelse af en kalender)
- Tavshedspligt og persondataloven sætter grænser for meroffentlighed

9.1. § 14, stk. 1, fastsætter meroffentlighedsprincippet, der indebærer, at en myndighed mv. ikke er afskåret fra efter eget skøn at give aktindsigt i videre omfang, end offentlighedsloven forpligter til.

Meroffentlighedsprincippet

Meroffentlighedsprincippet bygger på, at undtagelsesbestemmelserne i §§ 19-35 ikke indeholder et pålæg til myndighederne mv. om at undtage de dokumenter og oplysninger, der er omfattet af undtagelsesbestemmelserne fra retten til aktindsigt, men i almindelighed blot indebærer, at de pågældende dokumenter og oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt.

Meroffentlighedsprincippet kan på den baggrund siges at ligge i naturlig forlængelse af offentlighedsprincippet, idet det er med til at sikre størst mulig åbenhed i forvaltningen ved at give offentligheden mulighed for at få adgang til myndighedernes dokumenter og oplysninger selv i de tilfælde, hvor de pågældende dokumenter og oplysninger principielt set kan undtages fra aktindsigt efter lovens undtagelsesbestemmelser.

9.2. § 14 gælder efter sin formulering alene i forhold til spørgsmålet om at give meraktindsigt i dokumenter og oplysninger, der efter §§ 23-35 kan undtages fra aktindsigt (stk. 1), eller i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der kan undtages fra aktindsigt efter §§ 19-21 (stk. 2). Bestemmelsen er imidlertid bl.a. ikke til hinder for, at myndighederne mv. efter eget skøn kan gennemføre aktindsigten på anden måde eller i anden form, end loven forpligter til. Bestemmelsen er heller ikke til hinder for, at en myndighed foretager en sammenstilling af oplysninger, der ikke kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. § 11, eller at en myndighed efter eget skøn giver løbende aktindsigt (dvs. tilsagn om aktindsigt i fremtidige dokumenter).

Princip svarende til meroffentlighedsprincippet

En myndighed mv. bør i medfør af et princip svarende til § 14 om meroffentlighed i almindelighed imødekomme anmodninger om indsigt i en af myndighedens databaser, hvis databasen kan stilles til rådighed med enkle tekniske hjælpemidler, som myndigheden råder over, og hvis modstående

hensyn, herunder bl.a. hensynet til myndighedernes tavshedspligt mv., ikke er til hinder herfor.

Herudover bør en myndighed mv. efter anmodning fra den aktindsigtssøgende efter et princip svarende til § 14 foretage en anonymisering af oplysninger omfattet af §§ 30-33, i det omfang anonymiseringen kan foretages uden nævneværdig brug af myndighedens ressourcer. Det er en betingelse, at en eventuel anonymisering er tilstrækkelig effektiv.

Om det nævnte anonymiseringskrav i det enkelte tilfælde er opfyldt beror på en konkret vurdering, herunder navnlig en vurdering af karakteren af oplysningerne og den sammenhæng, hvori de optræder. Anonymiseringen består i øvrigt (typisk) i en udeladelse af personnavne, præcise adresseangivelser og eventuelt andre oplysninger, der kan anvendes enten direkte eller indirekte til at identificere den person, oplysningerne angår. Det er således i visse tilfælde nødvendigt at anonymisere oplysninger, der isoleret set ikke er omfattet af § 30, nr. 1, eller andre af lovens undtagelsesbestemmelser, fordi de pågældende oplysninger gør det muligt at identificere den pågældende enkeltperson.

En anonymisering kan navnlig være utilstrækkelig, hvis der trods anonymiseringen er risiko for, at den pågældende person vil kunne genkendes i en lidt videre kreds. Myndigheden mv. må således i forbindelse med en eventuel anonymisering, der finder sted som led i meroffentlighed efter et princip svarende til § 14, sikre sig, at oplysningerne (dokumentet) ikke indeholder sådanne kendetegn, at en identifikation af den pågældende enkeltperson er mulig i en lidt videre kreds. Anonymiseringskravet vil ikke være tilsidesat, hvis der blot er tale om, at nogle, der i forvejen kender oplysningerne – f.eks. den privatperson, oplysningerne angår, eller den myndighed, der udleverer oplysningerne – kan identificere den person, de udleverede (og anonymiserede) oplysninger angår.

Det nævnte anonymiseringskrav vil i øvrigt være vanskeligt at opfylde i de tilfælde, hvor den tredjemand, hvortil oplysningerne skal udleveres (den aktindsigtssøgende), i forvejen har kendskab til den pågældende privatpersons identitet.

En myndighed mv. bør efter omstændighederne, når den foretager en anonymisering, holde sig for øje, om et dokument også er i en anden myndigheds besiddelse. Er det tilfældet, følger det af kravet om effektiv anonymisering, at myndigheden i forbindelse med anonymiseringen skal tage højde for, at den aktindsigtssøgende ved (også) at få udleveret et anonymiseret

dokument hos den anden myndighed, kan sammenholde de to anonymiserede dokumenter, og derved kan identificere den person, oplysningerne angår.

9.3. Af § 14 fremgår, at myndighederne mv. i det enkelte tilfælde ikke blot kan, men skal overveje, om der kan gives meraktindsigt i dokumenter og oplysninger, der kan undtages fra retten til aktindsigt efter loven. Bestemmelsen indebærer med andre ord, at myndighederne i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt er forpligtet til at tage stilling til, om der i det enkelte tilfælde kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Meroffentlighed skal overvejes af egen drift

Det forhold, at myndighederne mv. er forpligtet til at tage stilling til, om der kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, indebærer, at myndighederne i forbindelse med behandlingen af en aktindsigtsanmodning skal foretage vurderingen af egen drift. Der gælder derfor ikke et krav om, at den aktindsigtssøgende skal anmode om aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Myndighedernes pligt til af egen drift at overveje meroffentlighed gælder alene i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der skal meddeles meraktindsigt i dokumenter eller oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt, mens spørgsmålet om f.eks. løbende aktindsigt alene skal overvejes, hvis den aktindsigtssøgende anmoder herom.

9.4. Forpligtelsen til af egen drift at tage stilling til, om der kan meddeles aktindsigt – i dokumenter og oplysninger, der kan undtages – efter meroffentlighedsprincippet, kan i praksis føre til, at myndighederne mv. i forbindelse med behandlingen af en aktindsigtsanmodning først foretager en vurdering af, om der foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter og oplysninger fra aktindsigt, og hvis det ikke er tilfældet, kan der meddeles aktindsigt med det samme.

Meroffentlighed er en afvejning af modstående interesser

Foreligger der imidlertid et reelt og sagligt behov for at undtage dokumenterne eller oplysningerne fra aktindsigt, vil myndigheden herefter skulle foretage vurderingen af, hvilken undtagelsesbestemmelse der kan begrunde et afslag på aktindsigt, og om der er grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Myndighederne er efter § 14 alene forpligtet til af egen drift at overveje, om der kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, mens myndighederne efter bestemmelsen ikke er forpligtet til at give aktindsigt.

I forbindelse med vurderingen af, om der kan meddeles aktindsigt efter § 14, stk. 1, må der foretages en afvejning af modstående interesser. Der skal således på den ene side tages hensyn til styrken, svagheden eller fraværet af den aktindsigtssøgendes interesse i at få indsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger, og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og andre lovlige hensyn. I de tilfælde, hvor et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut anmoder om aktindsigt, vil det i almindelighed kunne lægges til grund, at der foreligger en berettiget interesse i at få indsigt i dokumenterne eller oplysningerne, som vil skulle afvejes over for eventuelle modstående interesser. Det bemærkes dog mere overordnet, at i de nævnte tilfælde, hvor der foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter mv., vil vurderingen af spørgsmålet om meraktindsigt formentlig meget ofte føre til, at der ikke er grundlag for at give indsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Det må i den forbindelse antages, at afvejningen i de tilfælde, hvor der er tale om at undtage oplysninger fra retten til aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i §§ 30-33, i almindelighed vil føre til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. Dette skyldes, at de oplysninger, der kan undtages med hjemmel i §§ 30-33, i almindelighed vil være underlagt tavshedspligt.

Meroffentlighedsprincippet vil derfor have størst praktisk betydning i de tilfælde, hvor dokumenter og oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt efter andre undtagelsesbestemmelser end §§ 30-33. Det bemærkes dog, at der også i de tilfælde, hvor oplysningerne er omfattet af de nævnte undtagelsesbestemmelser, kan gives aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. Det gælder f.eks. i de tilfælde, hvor de pågældende oplysninger er omfattet af en undtagelsesbestemmelse, der varetager hensynet til en offentlig interesse, som myndigheden selv råder over, f.eks. hensynet til det offentlige økonomiske interesser, jf. § 33, nr. 3.

9.5. I det omfang den nævnte afvejning fører til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i § 14, stk. 1, skal myndigheden mv. begrunde afslaget nærmere. Begrundelseskravet kan opfyldes ved, at forvaltningsmyndigheden oplyser, at myndigheden har overvejet at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, men at afvejningen af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse, eller andre lovlige hensyn, og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag anmodningen om aktind-

Krav til begrundelse

sigt, har ført til, at myndigheden ikke finder grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

9.6. Efter § 14, stk. 1, 2. pkt., kan der ikke meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, hvis reglerne om tavshedspligt eller regler i persondataloven er til hinder herfor. Dette indebærer, at myndighederne mv. i forbindelse med anvendelsen af meroffentlighedsprincippet bl.a. skal sikre sig, at der ikke som led i meroffentlighed videregives oplysninger, der er omfattet af reglerne om tavshedspligt mv. Myndigheden vil dog – uanset at en oplysning er omfattet af en tavshedspligtbestemmelse – kunne give meroffentlighed, hvis den pågældende tavshedspligtbestemmelse varetager hensynet til en offentlig interesse, som myndigheden selv kan råde over.

Tavshedspligt sætter grænser for meroffentlighed

Myndighederne mv. skal i forbindelse med anvendelsen af meroffentlighedsprincippet endvidere iagttage reglerne i persondataloven. Dette indebærer navnlig, at myndighederne ikke som led i meroffentlighed kan videregive (fortrolige) personoplysninger, der er omfattet af persondatalovens §§ 6-8.

En myndighed mv. kan dog som led i meroffentlighed videregive oplysninger om enkeltpersoners (private) forhold omfattet af persondatalovens §§ 6-8 og forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 1, hvis de pågældende oplysninger er tilstrækkeligt effektivt anonymiserede. Der henvises i den forbindelse til pkt. 9.2 ovenfor.

9.7. § 14, stk. 2, fastsætter, at meroffentlighedsprincippet i stk. 1 også gælder i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt efter §§ 19-21. Det indebærer, at den pågældende myndighed mv. i sådanne tilfælde også af egen drift skal overveje, om der skal meddeles meraktindsigt, ligesom myndigheden i den forbindelse skal iagttage de almindelige regler om tavshedspligt samt reglerne i persondatalovens §§ 6-8 for så vidt angår fortrolige personoplysninger.

Meroffentlighed i sager undtaget fra aktindsigt

Meroffentlighedsprincippet efter § 14, stk. 2, vil dog formentlig alene have en praktisk betydning i forhold til sager omfattet af § 20 (lovgivnings-sager) samt straffesager vedrørende juridiske personer (hvor der ikke er sket vedtagelse af et bødeforelæg).

Det er med § 14, stk. 2, forudsat, at den enkelte myndighed mv. ikke skal være forpligtet til at gennemgå samtlige sagens dokumenter og oplysninger med henblik på at tage stilling til, om der skal meddeles meraktindsigt

Samlet og overordnet vurdering ved sager undtaget fra aktindsigt

i de pågældende dokumenter og oplysninger. Myndigheden skal derimod foretage en mere samlet og overordnet vurdering af, om der bør meddeles aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i en sag, der er undtaget fra aktindsigt. Det indebærer, at der skal foretages en mere generel vurdering af, om de hensyn, der begrundet undtagelsen af den pågældende sagstype fra retten til aktindsigt, kan antages at gælde på det tidspunkt, hvor anmodningen om aktindsigt modtages.

I det omfang den nævnte vurdering fører til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i § 14, stk. 2, vil det i begrundelsen herfor være tilstrækkeligt at anføre, at myndigheden har overvejet at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, men at de hensyn, der begrundet undtagelsen af den pågældende sagstype fra retten til aktindsigt, taler imod. Er der f.eks. tale om, at der meddeles afslag på meroffentlighed i en lovgivningssag efter § 20, kan der således som begrundelse herfor anføres, at der er lagt vægt på hensynet til den interne og politiske beslutningsproces.

9.8. Meroffentlighedsprincippet i § 14, stk. 2, gælder ikke for sager om førelse af en kalender, jf. pkt. 5.4 ovenfor.

Krav til begrundelse ved sager undtaget fra aktindsigt

Meroffentlighedsprincippet gælder ikke i kalendersager

10. Behandlingen af anmodninger om aktindsigt mv.

- Aktindsigtsanmodninger afgøres af den myndighed, der har afgørelseskompetence i den underliggende sag, og ellers af den myndighed, der har dokumentet i sin besiddelse
- Anmodninger om aktindsigt skal afgøres snarest
- Ansøgeren skal underrettes, hvis anmodningen ikke kan afgøres inden for 7 arbejdsdage
- Der er opstillet målsætninger for, hvor hurtigt myndigheden mv. bør bestræbe sig på at færdigbehandle aktindsigtsanmodninger:
 - Simple sager inden for 1-2 arbejdsdage
 - Andre sager inden for 3-7 arbejdsdage
 - Sager med stort antal dokumenter mv. inden for 14 arbejdsdage
 - Særlig omfattende sager mv. inden for 40 arbejdsdage

10.1. Af § 36, stk. 1, 1. pkt., fremgår, at såfremt der fremsættes anmodning om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i afgørelsessager, ligger kompetencen hos den myndighed mv., der i øvrigt har kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet. Det gælder i forhold til samtlige sagens dokumenter, herunder dokumenter der hidrører fra en anden myndighed. I de tilfælde, hvor afgørelsesmyndigheden ikke er i besiddelse af enkelte af sagens dokumenter, og dokumenterne ikke vil komme til at indgå i afgørelsesmyndighedens sag, træffer vedkommende anden myndighed afgørelse om aktindsigt i disse dokumenter.

Afgørelseskompetence i sager om aktindsigt

Hvis der fremsættes anmodning om aktindsigt i dokumenter, der ikke indgår i afgørelsessager – f.eks. sager om faktisk forvaltningsvirksomhed – følger det af bestemmelsens stk. 1, 2. pkt., at kompetencen ligger hos enhver af de myndigheder, der har dokumentet i sin besiddelse.

Anmodninger om aktindsigt i sager om lovgivning, herunder høring i forbindelse med lovgivning, skal afgøres af det ministerium, under hvis område sagen hører. Spørgsmålet om aktindsigt i korrespondance med andre myndigheder om lovgivningssagen skal således afgøres af det pågældende ministerium, uanset at korrespondancen også er i andre myndigheders besiddelse.

Efter § 36, stk. 4, kan vedkommende minister fastsætte bestemmelser, der fraviger reglen i stk. 1 om, hvilken myndighed mv. der skal træffe afgørelse i sager om aktindsigt. Vedkommende minister kan således fastsætte bestemmelser om, at afgørelsen om aktindsigt i forhold til bestemte typer af

dokumenter skal træffes af f.eks. ministeren og derved ikke af andre myndigheder, der efter § 36, stk. 1, 2. pkt., måtte have kompetence hertil.

10.2. § 36, stk. 2, 1. pkt., fastslår, at anmodninger om aktindsigt skal afgøres snarest. Med anvendelsen af udtrykket ”snarest” er det tilsigtet, at en anmodning om aktindsigt skal behandles og afgøres så hurtigt som muligt.

Aktindsigtssager
skal afgøres snarest

Udtrykket ”snarest” indebærer for det første, at vedkommende myndighed mv. skal tilstræbe, at anmodninger om aktindsigt i sager, der er klart identificerede, og som indeholder et begrænset antal dokumenter, som ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, færdigbehandles i løbet af 1-2 arbejdsdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen.

Det nævnte udtryk indebærer desuden, at anmodninger om aktindsigt i ikke omfangsrige sager – som dels indeholder dokumenter, hvor retten til aktindsigt er utvivlsom, dels indeholder dokumenter, der kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse – skal tilstræbes imødekommet i løbet af 1-2 arbejdsdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen i forhold til de dokumenter i sagen, der ikke giver anledning til tvivl. Herefter kan myndigheden vende tilbage med en afgørelse vedrørende de resterende dokumenter, der kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse.

10.3. Det følger af § 36, stk. 2, 2. pkt., at en anmodning om aktindsigt som udgangspunkt skal være færdigbehandlet inden 7 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget. Dette følger af, at det i bestemmelsen er forudsat, at det kun vil være ”undtagelsesvist”, at en anmodning ikke vil kunne færdigbehandles inden for den nævnte frist.

Grunde til sags-
behandlingstid på
over 7 arbejdsdage

En udsættelse af færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning ud over sagsbehandlingsfristen på 7 arbejdsdage kan efter bestemmelsen navnlig (men ikke udelukkende) være begrundet i f.eks. sagens omfang eller kompleksitet.

Med udtrykket ”sagens omfang” sigtes først og fremmest til antallet af dokumenter, der er omfattet af den enkelte anmodning om aktindsigt. Med udtrykket ”sagens kompleksitet” sigtes der dels til de juridiske spørgsmål, som en aktindsigtsanmodning kan rejse, dels til, om en anden myndighed eller en virksomhed skal høres om aktindsigtsanmodningen. Det forudsættes, at en myndighed mv. i givet fald fastsætter en kort høringsfrist, der tager behørigt hensyn til, at aktindsigtsanmodningen så vidt muligt skal færdigbehandles inden for rimelig tid.

Det forhold, at udsættelse af færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning ud over fristen på 7 arbejdsdage f.eks. kan være begrundet i sagens omfang eller kompleksitet, indebærer, at der ikke er tale om en udtømmende opregning af de forhold, der kan begrunde en sådan udsættelse. Som et andet eksempel på, at det kan være berettiget at udsætte færdigbehandlingen kan nævnes det tilfælde, hvor den pågældende myndighed mv. på grund af tidligere indgivne anmodninger om aktindsigt ikke kan (færdig)behandle den foreliggende anmodning inden for den nævnte frist, selv om anmodningen vedrører et begrænset antal dokumenter. Hvis en myndighed holder lukket i en sammenhængende periode f.eks. omkring jul og nytår af en sådan længde, at anmodningen om aktindsigt ikke (med rimelighed) kan forventes færdigbehandlet inden for fristen på 7 arbejdsdag, vil dette også kunne begrunde, at fristen overskrides.

Det samme gælder hensynet til en forsvarlig og hurtig behandling af andre sager, eller hvis der foreligger nogle særlige forhold ved den sag, hvori der begæres aktindsigt, f.eks. hvis dokumenterne, der begæres aktindsigt i, er sendt i høring, hvis dokumenterne er tilbagesendt til andre myndigheder mv. efter endt ekspedition, hvis der på grund af tvivlsomme fortolknings spørgsmål er behov for at indhente en udtalelse fra en anden forvaltningsmyndighed, hvis der indhentes en udtalelse fra en person eller privat virksomhed, hvis interesser kan være til hinder for, at begæringen imødekommes, eller hvis der begæres aktindsigt i en sag, hvor den pågældende sagsbehandler er midlertidigt fraværende, f.eks. pga. sygdom, bortrejse og lignende.

Ligeledes kan en gennemgang af sagens dokumenter med henblik på at udskille fortrolige oplysninger være særlig ressourcekrævende og vil derfor kunne begrunde en vis udsættelse af afgørelsen om aktindsigt. Hvor længe, afhænger af dokumenternes omfang og karakter.

Endvidere kan interne ressourcemæssige og personalemæssige forhold, når de specifikt rammer den del af myndigheden, som skal behandle begæringen om aktindsigt, begrunde en kortvarig udskydelse af afgørelsen. Derimod kan det forhold, at så få personer i forvaltningsmyndigheden som muligt – af fortrolighedshensyn – arbejder med og får kendskab til sagens dokumenter, ikke i sig selv begrunde en udsættelse af afgørelsen om aktindsigt.

Selv om der foreligger en udsættelsesgrund, skal myndigheden prioritere behandlingen af den pågældende aktindsigtsanmodning.

Det forhold, at bestemmelsen fastsætter, at en anmodning om aktindsigt skal afgøres snarest, og (som udgangspunkt) inden 7 arbejdsdage efter, at den er modtaget, medfører som nævnt ovenfor, at en anmodning om aktindsigt, der klart har identificeret den sag, anmodningen vedrører, og som vedrører et begrænset antal dokumenter, der ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, bør være færdigbehandlet i løbet af 1-2 arbejdsdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen.

Simple sager inden for 1-2 arbejdsdage

Det anførte forhold indebærer endvidere, at det skal tilstræbes, at en anmodning om aktindsigt, som omfatter lidt flere dokumenter, der ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, færdigbehandles i løbet af 3 til 7 arbejdsdage. Det samme gælder de tilfælde, hvor anmodningen omfatter et mere begrænset antal dokumenter, som giver anledning til en nærmere gennemgang og overvejelser.

Andre sager inden for 3-7 arbejdsdage

I de (særlige) tilfælde, hvor anmodningen f.eks. omfatter et stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen giver anledning til overvejelser af f.eks. juridiske spørgsmål af mere kompliceret karakter – dvs. når der undtagelsesvist foreligger et forhold, der kan begrunde en udsættelse af fristen på 7 arbejdsdage – skal det tilstræbes, at anmodningen om aktindsigt færdigbehandles inden for 14 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget.

Sager med stort antal dokumenter mv. inden for 14 arbejdsdage

I de (helt særlige) tilfælde, hvor aktindsigtsanmodningen omfatter et meget stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen rejser f.eks. juridiske spørgsmål af ganske kompliceret karakter, skal det tilstræbes, at anmodningen færdigbehandles senest inden for 40 arbejdsdage efter, den er modtaget. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i samtlige sager af en bestemt type, som den pågældende myndighed mv. i vidt omfang behandler, og som myndigheden har modtaget i løbet af det seneste år.

Særlig omfattende sager inden for 40 arbejdsdage

Det fremgår af § 36, stk. 2, 2. pkt., at det kun vil være ”undtagelsesvist”, at en anmodning ikke kan færdigbehandles inden for fristen på 7 arbejdsdage. Dette udtryk bygger på en forventning om, at det i det samlede billede af aktindsigtssager for samtlige landets myndigheder mv. ikke må være det normale, at denne frist ikke kan overholdes.

Udtrykket ”7 arbejdsdage” medfører, at bl.a. lørdage, søndage og helligdage ikke skal medregnes ved beregningen af fristen.

10.4. Såfremt en anmodning om aktindsigt (undtagelsesvist) ikke kan færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, følger det af § 36,

Begrundelse efter 7 arbejdsdage

stk. 2, 3. pkt., at den aktindsigtssøgende skal underrettes om grunden til fristoverskridelsen samt om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet. Det er herved forudsat, at underretningen indeholder en konkret begrundelse for, hvorfor afgørelsen ikke kan træffes inden for fristen på 7 arbejdsdage, samt en mere præcis oplysning om, hvornår der i givet fald kan forventes at foreligge en afgørelse. Underretningen skal afsendes inden udløbet af den 7. arbejdsdag efter modtagelsen af anmodningen om aktindsigt.

Det er i § 36, stk. 3, fastsat, at stk. 2 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med behandlingen af anmodninger om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser. Dette indebærer bl.a., at en anmodning om sammenstilling af oplysninger (efter § 11) eller indsigt i en databeskrivelse (efter § 12) som udgangspunkt skal være færdigbehandlet 7 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget. Endvidere indebærer § 36, stk. 3, at såfremt en anmodning af den nævnte karakter (undtagelsesvist) ikke kan færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, skal den pågældende underrettes om grunden til fristoverskridelsen samt om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.

11. Gennemførelse af aktindsigten mv.

- Aktindsigten skal som udgangspunkt meddeles i den form, som ansøgeren ønsker
- Ved aktindsigt i mere omfattende materiale kan der opkræves betaling herfor

11.1. Gennemførelse af aktindsigten mv.

11.1.1. § 40 indeholder en nærmere regulering af gennemførelsen af aktindsigten samt sammenstillingen af oplysninger efter § 11 og udlevering af databeskrivelsen efter § 12.

Formen for aktindsigten

Efter § 40, stk. 1, skal vedkommende myndighed mv. udlevere dokumenterne, sammenstillingen af oplysningerne eller databeskrivelsen i den form, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker. Den pågældende kan således anmode om at få dokumenterne mv. udleveret i f.eks. papirkopi, som elektroniske dokumenter via e-mail eller ved, at den pågældende gennemser de relevante dokumenter mv. hos myndigheden. Den aktindsigtssøgende har derimod ikke krav på at få gennemført aktindsigten mv. i et bestemt digitalt format.

Som udgangspunkt i den form, ansøgeren ønsker

En myndighed mv. er i øvrigt berettiget til at meddele aktindsigten mv. elektronisk – i stedet for at udlevere en papirkopi – hvis ansøgeren ved at oplyse sin e-mailadresse har gjort dette muligt. Hvis den pågældende imidlertid kræver at få dokumenterne mv. udleveret i papirkopi, skal myndigheden dog gøre det.

11.1.2. Myndigheden mv. er ifølge § 40, stk. 1, ikke forpligtet til at udlevere dokumenterne, sammenstillingen af oplysningerne eller databeskrivelsen i en bestemt form, hvis ”det er umuligt, meget vanskeligt eller der foreligger tungtvejende modhensyn”.

Undtagelser

En myndighed kan således afslå at gennemføre aktindsigten mv. i form af udlevering af f.eks. en papirkopi, hvis dette er umuligt eller meget vanskeligt. En myndighed kan ligeledes gennemføre aktindsigten i form af gennemsyn, hvis der foreligger en konkret risiko for, at de udleverede kopier mv. vil blive anvendt på en retsstridig måde. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis der foreligger en mistanke om, at kopierne vil blive brugt til en (strafbar) trussel eller lignende over for tredjemand.

Endvidere kan en myndighed mv. afslå at kopiere et dokument, der ikke foreligger i sædvanlig dokumentform, f.eks. et videobånd eller en dvd, der indgår i en af myndighedens sager, hvis det vil være forbundet med betydelige vanskeligheder eller omkostninger at fremstille en kopi.

11.1.3. Efter § 40, stk. 1, nr. 2, jf. stk. 2, er myndighed mv. ikke forpligtet til at udlevere dokumenterne, sammenstillingen af oplysningerne eller databeskrivelsen i en bestemt form, f.eks. i papirkopi, hvis dokumenterne mv. er offentligt tilgængelige. Herved sigtes navnlig til de tilfælde, hvor de dokumenter eller oplysninger, som den pågældende har anmodet om at få udleveret, er gjort offentligt tilgængelige af myndigheden på en hjemmeside på internettet.

Ikke pligt til at udlevere offentliggjorte dokumenter

I forhold til sammenstilling af oplysninger vil § 40, stk. 1, nr. 2, jf. stk. 2, alene være opfyldt, hvis oplysningerne (dokumenterne) er gjort tilgængelige på en sådan måde, at det er muligt for den, der har anmodet om at få foretaget en sammenstilling, selv at foretage sammenstillingen på baggrund af de offentliggjorte oplysninger (dokumenter). Tilgængelighedskravet efter bestemmelsen vil således ikke være opfyldt i forhold til ”sammenstillingsanmodninger”, hvis oplysningerne (dokumenterne) alene kan printes ud fra internettet. I et sådant tilfælde vil myndigheden – uanset offentliggørelsen af oplysningerne på internettet – således være forpligtet til at foretage sammenstillingen, hvis betingelserne i § 11 om få og enkle kommandoer er opfyldt. Der henvises i den forbindelse til pkt. 4.5 ovenfor.

11.1.4. Efter § 40, stk. 3, fastsætter justitsministeren regler om betaling for udlevering af dokumenter samt for udlevering af en sammenstilling af oplysninger eller en databeskrivelse.

Krav om betaling

Disse regler, der er fastsat i bekendtgørelse nr. [X] af [dato] om betaling for udlevering af dokumenter mv., indebærer følgende:

[Vil blive opdateret inden udstedelse af vejledningen]

11.2. Underretningspligt

Efter § 41 skal en myndighed mv. i tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold, underrette den ansatte herom med angivelse af, hvem der har fremsat anmodningen. Myndigheden skal desuden, når der er truffet afgørelse om aktindsigt, underrette den ansatte om, hvilke oplysninger i sagen der er udleveret.

Krav om underretning af den ansatte ved aktindsigt i personalesager

12. Klage over afgørelser om aktindsigt mv.

- Afgørelser om aktindsigt kan påklages til den øverste myndighed på det område, som den underliggende sag vedrører
- Klageinstansen skal som udgangspunkt behandle en klage inden 20 arbejdsdage efter modtagelsen af klagen

12.1. Klage over afgørelser om aktindsigt mv.

12.1.1. Efter § 37, stk. 1, kan afgørelser om aktindsigtsspørgsmål påklages særskilt til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, anmodningen om aktindsigt vedrører. Aktindsigtsspørgsmål kan således påklages uden at afvente realitetsafgørelsen i den materielle sag.

Afgørelseskompetence i klagesager

Adgangen til særskilt at påklage en afgørelse om aktindsigt gælder, uanset om klageadgangen i forhold til den materielle afgørelse har sin baggrund i en lovbestemmelse eller følger af den ulovbestemte adgang til at påklage afgørelser til en højere administrativ myndighed.

§ 37, stk. 1, indebærer, at den underordnede myndigheds afgørelse om aktindsigtsspørgsmål ikke kan påklages til den overordnede myndighed, herunder til den øverste klageinstans i de tilfælde, hvor den underordnede myndigheds afgørelse i den materielle sag ikke er undergivet klageadgang.

I de tilfælde, hvor en underordnet myndigheds afgørelse eller behandling af selve den materielle sag kan påklages til den myndighed, der er øverste klageinstans på det pågældende område – det vil f.eks. sige til den myndighed, der er tredje instans – følger det af § 37, stk. 1, at afgørelser om aktindsigt skal påklages direkte til vedkommende øverste klageinstans. I et sådant tilfælde vil eventuelle mellemliggende myndigheder, hvortil den materielle sag kan indbringes, blive sprunget over i forbindelse med, at den aktindsigtssøgende påklager den underordnede myndigheds afgørelse om aktindsigt.

I tilfælde, hvor klageadgangen i forhold til den materielle afgørelse er særligt reguleret, f.eks. ved oprettelse af en særlig klageinstans, følger det af § 37, stk. 1, at aktindsigtsafgørelser også skal påklages til den særlige klageinstans. Er den pågældende særlige klageinstans tredje instans, vil afgørelser om aktindsigt skulle indbringes direkte for denne særlige instans. Dette gælder også i de tilfælde, hvor den særlige klageinstans' prøvelse af de

materielle afgørelser f.eks. er afgrænset til at angå principielle spørgsmål eller lignende.

Efter § 37, stk. 4, kan vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren fastsætte, at en anden myndighed end den i stk. 1 nævnte skal være klageinstans.

12.1.2. § 37, stk. 2, fastsætter, at en klage over en afgørelse om aktindsigt skal fremsendes til den (underordnede) myndighed, hvis afgørelse der klages over. Der er således tale om en remonstrationsordning.

Klager i sager om aktindsigt skal indgives til den myndighed, der klages over

Den pågældende (underordnede) myndighed skal, hvis den vil fastholde afgørelsen, snarest og som udgangspunkt senest 7 arbejdsdage efter modtagelsen af klagen, videresende sagen og dens dokumenter til klageinstansen.

Der vil i almindelighed ikke være grundlag for at udskyde den nævnte frist i de tilfælde, hvor der i klagen blot er gjort de samme synspunkter og anbringender gældende som i forhold til den underordnede myndigheds behandling af aktindsigtsanmodningen. Derimod vil fristen kunne udsættes i en kortere periode, hvis der i klagen gøres nye synspunkter og anbringender gældende. Endvidere vil fristen efter omstændighederne kunne udskydes i de tilfælde, hvor det efter sædvanlig administrativ praksis er nødvendigt og naturligt, at klagen af myndigheden forelægges for et internt kollektivt organ, f.eks. en kommunalbestyrelse.

12.1.3. Det er med remonstrationsordningen i § 37, stk. 2, i øvrigt forudsat, at den pågældende klageinstans i almindelighed ikke vil have grund til at iværksætte en høring af den underordnede myndighed i forbindelse med behandlingen af klagesagen, idet den underordnede myndighed som led i fremsendelsen af sagen og dens dokumenter vil have haft lejlighed til at kommentere klagen og den indbragte aktindsigtsafgørelse.

Fremsendelse af klagen

Desuden er det forudsat, at en klageinstans, der modtager en klage direkte fra den aktindsigtssøgende, snarest skal videresende klagen til den pågældende førsteinstans med henblik på, at denne instans kan behandle klagen efter den procedure, der er foreskrevet i stk. 2. Også i dette tilfælde løber fristen på 7 arbejdsdage i stk. 2 fra, at førsteinstansen modtager klagen.

12.1.4. Efter § 37, stk. 3, skal klageinstansen inden 20 arbejdsdage efter modtagelsen af en klage over en afgørelse om aktindsigt have færdigbehandlet den, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kom-

Klager skal som udgangspunkt afgøres inden 20 arbejdsdage

pleksitet ikke er muligt. Fristen må antages at løbe fra klageinstansens modtagelse af klagen fra den myndighed, hvis afgørelse der klages over. Klageren skal i givet fald underrettes om grunden til fristoverskridelsen samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

For så vidt angår de omstændigheder, som kan begrunde, at fristen ikke overholdes, henvises til pkt. 10.2-10.4 ovenfor.

12.1.5. Efter § 37, stk. 5, finder stk. 2-4 tilsvarende anvendelse i forbindelse med klager over afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser. Derimod finder stk. 1 ikke anvendelse, hvilket medfører, at de nævnte afgørelser ikke kan påklages direkte til den øverste klageinstans på området. Afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser skal således først påklages til den administrative myndighed, der står i et umiddelbart (almindeligt) overordningsforhold til den (underordnede) myndighed, der har truffet afgørelsen om sammenstilling af oplysninger eller indsigt i en databeskrivelse.

Dataudtræk og
databeskrivelser

Klager over afgørelser om sammenstilling af oplysninger og indsigt i databeskrivelser skal følge den remonstrationsordning og de tidsfrister, der er fastsat i stk. 2 og 3.

Henvisningen i § 37, stk. 5, til stk. 4 medfører bl.a., at vedkommende minister i forhold til adgangen til at påklage afgørelser om sammenstilling af oplysninger og indsigt i databeskrivelser kan bestemme, at sådanne afgørelser ikke skal kunne påklages til den øverste klageinstans, men alene til den myndighed, der står i et umiddelbart (almindeligt) overordningsforhold til den myndighed, der har truffet afgørelsen om sammenstilling af oplysninger eller indsigt i en databeskrivelse.

12.1.6. Efter § 37, stk. 6, kan vedkommende minister fastsætte regler om, at afgørelser om aktindsigt, der træffes af de institutioner mv., som er omfattet af §§ 3-5, kan påklages. Bestemmelsen kan således anvendes i forhold til de pågældende institutioner mv., hvor der ikke består en adgang til at påklage aktindsigtsafgørelser til en (overordnet) myndighed. Det er forudsat, at bestemmelsen ikke vil blive benyttet til at fastsætte en klageadgang i forhold til aktindsigtsafgørelser, der træffes af KL og Danske Regioner.

Institutioner mv.
omfattet af §§ 3-5

12.2. Klagevejledning i forhold til aktindsigtsafgørelser truffet af kommuner, regioner eller kommunale fællesskaber

12.2.1. Efter § 38, stk. 1, er der en særlig vejledningspligt i forhold til kommunale og regionale aktindsigtsafgørelser.

§ 38, stk. 1, 1. pkt., fastsætter, at en afgørelse om afslag på aktindsigt, der er truffet af en kommune, en region eller et kommunalt fællesskab i sager, hvor der ikke er nogen administrativ klageinstans, skal være ledsaget af vejledning om muligheden for at indbringe sagen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed. Herudover skal der gives vejledning om den fremgangsmåde, der er nævnt i § 38, stk. 1, 2. pkt. jf. pkt. 12.2.2 nedenfor. Det indebærer, at der skal gives vejledning om, at den aktindsigtssøgende i givet fald skal fremsende sin henvendelse om, at sagen skal indbringes for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed til pågældende kommune, region eller kommunale fællesskab, hvis afgørelse der ønskes indbragt for tilsynsmyndigheden.

12.2.2. Efter § 38, stk. 1, 2. pkt., gælder remonstrationsordningen i § 37, stk. 2, således også i forhold til kommunale og regionale aktindsigtsafgørelser. Det vil bl.a. medføre, at den pågældende kommune mv. snarest, og som udgangspunkt senest 7 arbejdsdage efter modtagelsen af henvendelsen fra den aktindsigtssøgende, skal videresende sagen og dens dokumenter til den kommunale og regionale tilsynsmyndighed. Henvisningen til § 37, stk. 2, indebærer i øvrigt, at sagsbehandlingsfristen på 7 arbejdsdage efter omstændighederne vil kunne udskydes, hvor det efter sædvanlig administrativ praksis er nødvendigt og naturligt, at den aktindsigtssøgendes henvendelse forelægges for f.eks. kommunalbestyrelsen, inden den videresendes til den kommunale og regionale tilsynsmyndighed.

12.2.3. § 38, stk. 3, fastsætter, at stk. 1 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med kommuners og regioners mv. afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser. I de tilfælde, hvor der i forhold til en afgørelse om sammenstilling af oplysninger eller om indsigt i en databeskrivelse ikke er nogen administrativ klageinstans, skal afgørelsen således være ledsaget af vejledning om muligheden for at indbringe afgørelsen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed samt om den fremgangsmåde, der i den forbindelse skal anvendes.

Klagevejledning i forhold til kommunale og regionale aktindsigtsafgørelser

Klagebehandling i forhold til kommunale og regionale aktindsigtsafgørelser

Dataudtræk og databeskrivelser

13. Klage over sagsbehandlingstiden

- Der kan klages særskilt over sagsbehandlingstiden, når der er gået 14 arbejdsdage fra modtagelsen af aktindsigtsanmodningen
- Klageinstansen skal som udgangspunkt behandle en klage over sagsbehandlingstiden inden 20 arbejdsdage efter modtagelsen af klagen

13.1. Efter § 39 er der adgang til særskilt at påklage myndighedens sagsbehandlingstid i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt, om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i en databeskrivelse. Den, der f.eks. har anmodet om aktindsigt, skal således ikke afvente myndighedens afgørelse af anmodningen for at kunne indbringe sagsbehandlingstiden for en eventuel overordnet administrativ myndighed.

Afgørelseskompetence ved klager over sagsbehandlingstiden

Sagsbehandlingstiden i forhold til en anmodning om aktindsigt kan efter § 39, stk. 1, påklages, når der er gået 14 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget af den pågældende myndighed. Klageinstansen skal derimod ikke behandle særskilte klager over sagsbehandlingstiden, som indgives før dette tidspunkt.

En klage over sagsbehandlingstiden skal indbringes direkte for den myndighed, der er øverste klageinstans, jf. § 39, stk. 1.

Det er i § 39, stk. 4, fastsat, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte, at en anden myndighed end den i stk. 1 nævnte skal være klageinstans. Der henvises i den forbindelse til pkt. 12.1.5 og 12.1.6 ovenfor.

13.2. § 39, stk. 2, fastsætter (i lighed med en klage over selve afgørelsen om aktindsigt) en remonstrationsordning. Klagen skal således indgives til den myndighed, hvis sagsbehandlingstid der klages over. Myndigheden skal, hvis den ikke har færdigbehandlet aktindsigtsanmodningen senest 7 arbejdsdage efter klagens modtagelse, videresende klagen til klageinstansen med en begrundelse for sagsbehandlingstiden. Den pågældende (underordnede) myndighed skal derimod ikke sende sagen og dens dokumenter til klageinstansen, da myndigheden vil skulle anvende dokumenterne med henblik på at kunne træffe afgørelse i forhold til aktindsigtsanmodningen. Den underordnede myndighed bør dog, hvor der er tale om en aktindsigtsanmodning, der vedrører et begrænset antal dokumenter, sende en kopi af dokumenterne til klageinstansen sammen med begrundelsen for sagsbehandlingstiden.

Klagen skal indgives til den myndighed, der klages over

13.3. I § 39, stk. 2, 3. pkt., er det fastsat, at klageinstansen ved forsinkelser uden fyldestgørende grund undtagelsesvist kan træffe afgørelse om aktindsigt. Bestemmelsen forudsættes alene anvendt undtagelsesvist i de ganske særlige situationer, hvor den pågældende myndighed gennem længere tid uden saglig grund undlader at færdigbehandle en anmodning om aktindsigt. I sådanne helt særlige tilfælde kan klageinstansen kræve, at den pågældende underordnede myndighed straks fremsender sagens dokumenter til klageinstansen med henblik på, at denne kan træffe afgørelse om aktindsigt.

Klageinstansen kan selv træffe afgørelse

13.4. Efter § 39, stk. 3, skal klageinstansen inden 20 arbejdsdage efter modtagelsen af en klage over sagsbehandlingstiden have færdigbehandlet klagen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet ikke er muligt. Fristen må antages at løbe fra klageinstansens modtagelse af klagen fra den myndighed, hvis sagsbehandlingstid der klages over. Klageren skal i givet fald underrettes om grunden hertil samt om, hvornår klagen kan forventes færdigbehandlet.

Klager skal som udgangspunkt afgøres inden 20 arbejdsdage

For så vidt angår de omstændigheder, som kan begrunde, at fristen ikke overholdes, henvises til pkt. 10.2-10.4 ovenfor.

13.5. De behandlingsfrister, der er nævnt i § 39, stk. 2 (7 arbejdsdage) og stk. 3 (20 arbejdsdage), gælder alene i de tilfælde, hvor klagen over sagsbehandlingstiden er indgivet efter udløbet af den frist på 14 arbejdsdage, der er nævnt i stk. 1.

Sagsbehandlingsfristerne gælder kun, hvis der klages inden 14 arbejdsdage

13.6. § 39, stk. 5, fastsætter, at såfremt en myndighed ikke har færdigbehandlet en anmodning om sammenstilling af oplysninger eller om indsigt i databeskrivelser inden 14 arbejdsdage efter modtagelsen, kan sagsbehandlingstiden i forhold til sådanne afgørelser påklages særskilt. I sådanne tilfælde finder stk. 2-4, herunder remonstrationsordningen og klagebehandlingsfristerne, tilsvarende anvendelse.

Dataudtræk og databeskrivelser

14. Notatpligt

- Notatpligten indebærer en pligt til at notere visse oplysninger på sagen
- Notatpligten gælder i afgørelsessager
- Notatpligten omfatter oplysninger af betydning for sagen om dens faktiske grundlag og eksterne faglige vurderinger samt væsentlige ekspeditionsskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagen
- Notering skal ske snarest muligt

14.1. Lovens § 13, stk. 1, 1. pkt., fastslår, at i sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en myndighed mv., skal den pågældende myndighed, når den mundtligt eller på anden måde bliver bekendt med oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse, snarest muligt gøre notat om indholdet af oplysningerne eller vurderingerne.

Notatpligten gælder i afgørelsessager

Notatpligten gælder – på trods af bestemmelsens ordlyd, hvorefter den gælder i sager, hvor der vil blive truffet en afgørelse – uanset om der i den konkrete sag træffes en afgørelse, eller om sagen henlægges, uden at der rent faktisk træffes en realitetsafgørelse.

Afgrænsningen af, hvilke sager der som afgørelsessager omfattes af notatpligten, svarer til den afgrænsning, der gælder for anvendelsen af forvaltningslovens regler, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1, der fastslår, at loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Notatpligten gælder således ikke for den del af forvaltningens virksomhed, hvor der ikke skal træffes afgørelse, f.eks. ved udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed, såsom rådgivning og vejledning, patient- og anden klientbehandling, undervisning mv. Notatpligten gælder desuden ikke i forbindelse med det offentliges indgåelse af kontraktforhold eller andre privatretlige dispositioner, ligesom den i almindelighed ikke gælder for en myndigheds indstilling eller udtalelse til en anden forvaltningsmyndighed (en notatpligt kan dog i sidstnævnte tilfælde følge af ulovbestemte forvaltningsretlige grundsætninger).

14.2. Notatpligten omfatter oplysninger og faglige vurderinger, som en myndighed mv. mundtligt modtager fra en anden side, herunder andre myndigheder eller privatpersoner. Notatpligten omfatter desuden oplysninger, der udveksles mundtligt inden for samme myndighed, f.eks. mellem ansatte, nævnsmedlemmer eller kommunalbestyrelsesmedlemmer indbyrdes. Også oplysninger, der stammer fra andre af myndighedens sager

Notatpligtens omfang

eller fra registre, skal noteres på sagen, eventuel i form af en henvisning. Endvidere vil notatpligten omfatte oplysninger, som en offentligt ansat selv på forhånd er i besiddelse af, eller som vedkommende under sagens behandling bliver bekendt med ved besigtigelse eller på anden tilsvarende måde. Notatpligten omfatter i øvrigt også oplysninger, der mundtligt meddeles af en person, der er part i en afgørelsessag, ligesom notatpligten gælder, uanset at parten er til stede i forbindelse med indsamlingen af oplysningerne. Endelig medfører bestemmelsen om notatpligt, at en myndighed må gøre notat om indholdet af materiale, der er indgået i sagen, men som senere udleveres eller tilbageleveres, uden at der tages en kopi, til privatpersoner eller organisationer mv., som ikke er forpligtet til at opbevare og fremsende materiale på ny.

14.3. Afgørende for, om der er tale om ”en sags faktiske grundlag” 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. På denne baggrund omfatter notatpligten ”egentlige faktuelle” oplysninger, dvs. oplysninger om gjorte iagttagelser, resultatet af foretagne målinger og andre undersøgelser, fastslåede oplysninger om økonomiske forhold, f.eks. størrelsen af skattepligtig indkomst og lignende samt modtagelse af oplysninger vedrørende et bestemt hændelsesforløb.

Notatpligten omfatter sagens faktiske grundlag

Notatpligten vil også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. Notatpligten omfatter således også ”eksterne faglige vurderinger”, f.eks. en videnskabelig eller teknisk vurdering af et forhold, som skal indgå i myndighedens afgørelse (om begrebet ”eksterne faglige vurderinger” henvises til pkt. 7.1.3 ovenfor).

Derimod vil udenforståendes – og for den sags skylds myndighedens egne – tilkendegivelser af vurderinger, standpunkter eller argumenter med hensyn til en sags afgørelse ikke være omfattet af notatpligten, idet sådanne tilkendegivelser (erklæringer) ikke indgår i det bevismæssige grundlag for sagens afgørelse, men angår selve afgørelsen.

Notatpligten gælder ikke for oplysninger vedrørende en sags retlige omstændigheder, selv om oplysningerne isoleret set gengiver objektive kendsgerninger, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret, relevante rets- eller administrative afgørelser osv. Desuden vil statistisk materiale og andre tilsvarende sammenstillinger af oplysninger, der ikke er af konkret

karakter, i reglen falde uden for notatpligten, da de pågældende oplysninger ikke kan tillægges bevismæssig eller anden tilsvarende betydning.

14.4. Der er ikke i loven fastsat særlige formkrav til, hvorledes notatpligten nærmere skal opfyldes. Det er f.eks. ikke et krav, at oplysningerne eller vurderingerne noteres på et særskilt ark. Noteringerne kan således foretages blandt de løbende tilførsler på et referatark, konceptark eller i en behandlingsjournal.

Ingen formkrav til opfyldelsen af notatpligten

Af hensyn til at sikre, at en gengivelse bliver så nøjagtig som muligt, skal noteringerne foretages snarest muligt efter, at myndigheden mv. bliver bekendt med oplysningerne eller vurderingerne.

Notatpligten gælder ikke, hvis de pågældende oplysninger eller vurderinger i øvrigt fremgår af sagens dokumenter, jf. bestemmelsens stk. 1, 2. pkt.

14.5. § 13, stk. 2, fastsætter en pligt for myndighederne mv. til i afgørelsessager at tage notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt. Bestemmelsen er udtryk for en lovfæstelse af den del af området for en almindelig ulovbestemt forvaltningsretlig retsgrundsætning om myndighedernes notatpligt, der angår afgørelsessager.

Notatpligten omfatter også væsentlige ekspeditionsskridt

Det er ikke muligt generelt at fastlægge, hvornår et sagsekspeditionsskridt i en afgørelsessag skal betragtes som væsentligt, og det må således bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.

Som eksempler på sagsekspeditionsskridt, der i almindelighed må betragtes som væsentlige, og derfor skal noteres, kan dog nævnes det tilfælde, hvor en myndighed meddeler en afgørelse mundtligt, eller det tilfælde, hvor en myndighed mundtligt meddeler en aktindsigtssøgende, at afgørelsen først kan forventes truffet efter udløbet af lovens sagsbehandlingsfrist på 7 arbejdsdage. Vurderingen af et sagsekspeditionsskridts væsentlighed skal i øvrigt foretages på det tidspunkt, hvor det pågældende skridt tages.

Notatpligten efter § 13, stk. 2, gælder – i lighed med pligten efter stk. 1 – alene, hvis det væsentlige sagsekspeditionsskridt ikke fremgår af sagens øvrige dokumenter, ligesom notatet skal iagttages snarest muligt efter, at det pågældende skridt er taget.

14.6. Notatpligten efter § 13, stk. 1 og 2 gælder ikke i forbindelse med behandlingen af sager inden for strafferetsplejen, jf. stk. 3.

Notatpligten gælder i sager ikke inden for strafferetsplejen

15. Journalisering

- De mere centrale forvaltningsmyndigheder har en journaliseringspligt efter loven
- Pligten til at journalisere omfatter eksterne dokumenter og endelige interne dokumenter, der har betydning for sagsbehandlingen
- Journalisering af eksterne dokumenter skal ske snarest muligt, mens der ikke gælder en særlig frist for interne dokumenter
- Der skal være foretaget journalisering, inden der meddeles aktindsigt i den pågældende sag
- Der stilles nærmere krav til journaliseringssystemet

15.1. Lovens § 15, stk. 1, fastsætter en pligt for de mere centrale forvaltningsmyndigheder til at journalisere deres dokumenter (se pkt. 15.5 nedenfor om de omfattede myndigheder).

Journaliseringspligtens omfang

Pligten til at foretage journalisering gælder i forhold til de dokumenter, som myndigheden har modtaget fra eller afsendt til udenforstående, samt myndighedens interne dokumenter, når de foreligger i endelig form. Det kan nævnes, at bl.a. selvstændige (interne) dokumenter, som indeholder et notat, der er udfærdiget efter lovens § 13 om notatpligt, i almindelighed vil være omfattet af journaliseringspligten.

Pligten til at journalisere gælder ikke alle dokumenter, idet journaliseringspligten gælder under forudsætning af, at dokumentet er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, og at det pågældende dokument har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det samme gælder interne dokumenter i endelig form.

Med hensyn til den nærmere forståelse af udtrykket ”administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed” henvises til pkt. 4.1.2 og 4.1.3 ovenfor. Det nævnte udtryk indebærer bl.a., at bøger, aviser, tidskrifter, reklamer, tryksager, kort, brochurer, takkeskrivelser og diverse indbydelser, der ikke har forbindelse til myndighedens almindelige virksomhed, ikke er omfattet af journaliseringspligten efter stk. 1.

Med udtrykket ”betydning for en sag” sigtes der til, om dokumentet har betydning for sagens indholdsmæssige del, mens der med udtrykket ”betydning for (...) sagsbehandlingen i øvrigt” navnlig sigtes til, om dokumentet i forhold til den pågældende sag har en dokumentations- eller bevismæssig værdi.

15.2. Omfattet af journaliseringspligten er navnlig dokumenter, som myndigheden har afsendt eller modtaget – eventuelt vedhæftet en e-mail.

Dokumenter omfattet af journaliseringspligten

Journaliseringspligten omfatter imidlertid som nævnt også interne dokumenter i endelig form under forudsætning af, at dokumentet er oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, og at det pågældende dokument har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt.

Det vil i sagens natur i første række bero på opfattelsen hos den myndighed, som udarbejder et internt dokument, om dokumentet foreligger i endelig form. Det vil dog formentligt i almindelighed være udtryk for, at det pågældende dokument foreligger i endelig form, hvis det har været tillagt faktisk betydning i forbindelse med behandlingen af den pågældende sag.

Herudover kan (modtagne eller afsendte) e-mails være omfattet af journaliseringspligten, hvis den enkelte e-mail har betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt. Dette indholdsmæssige kriterium – sammenholdt med e-mailens uformelle karakter – indebærer, at ganske mange e-mails, som en forvaltningsmyndighed (eller den enkelte ansatte) modtager, ikke skal journaliseres.

Eksempler på e-mails, der ikke skal journaliseres: Bekræftelse af et mødetidspunkt, flytning af mødelokaler, orientering om, at et papirbaseret dokument er indgået eller afsendt, besked om, at en person ønsker en opringning (telefonbesked), almindelige forespørgsler fra andre offentligt ansatte om, hvordan det skrider frem med behandlingen af en bestemt sag, herunder hvornår sagen kan forventes færdigbehandlet, henvendelser fra andre offentligt ansatte om, hvorvidt man har kendskab til en bestemt sag mv.

I den forbindelse bemærkes, at de e-mails mv., som en forvaltningsmyndighed (sagsbehandler) modtager fra en borger i en konkret sag, som vedrører den pågældende borger, i vidt omfang vil skulle journaliseres. Det anførte om, at ganske mange e-mails mv. ikke vil skulle journaliseres, vil således navnlig gælde i de mere generelle sager, der ikke har karakter af traditionel administrativ virksomhed som f.eks. afgørelsessager og lignende.

Spørgsmålet om, hvorvidt et dokument har betydning for sagen eller sagsbehandlingen, skal for en principiel betragtning afgøres på det tidspunkt, hvor dokumentet modtages eller afsendes af forvaltningsmyndigheden henholdsvis foreligger i endelig form. Der er bl.a. i lyset af det skønsmæs-

sige element, som nødvendigvis må indgå, overladt den enkelte forvaltningsmyndighed en margin ved vurderingen af, om et dokument er af betydning for sagen eller sagsbehandlingen. Dette gælder navnlig i forhold til e-mails og interne dokumenter i endelig form.

§ 15, stk. 1, indebærer (blot) en pligt til at foretage journalisering af dokumenter, der har betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt, men derimod ikke, at de pågældende dokumenter journaliseres i det samme journalsystem. Stk. 1 er således ikke til hinder for, at f.eks. klassificerede dokumenter journaliseres i et særskilt journalsystem.

§ 15, stk. 1, regulerer heller ikke den nærmere indretning af journalsystemet, herunder i hvilket omfang myndigheden skal have oprettet en journalplan, dvs. en oversigt over myndighedens sagsområde opdelt i sagsgrupper med et dertil knyttet nummereringssystem. Journalsystemet skal dog være indrettet på en sådan måde, at de oplysninger, der er nævnt i § 15, stk. 3, jf. pkt. 15.4 nedenfor, kan angives i systemet.

15.3. Efter § 15, stk. 2, skal et dokument omfattet af stk. 1, som en forvaltningsmyndighed har modtaget eller afsendt, journaliseres snarest muligt efter dets modtagelse eller afsendelse.

Journalisering skal ske snarest muligt

Interne dokumenter er ikke omfattet af § 15, stk. 2, hvilket bl.a. skyldes, at sådanne dokumenter efter stk. 1 kun skal journaliseres, hvis de foreligger i ”endelig form”, og dette kriterium har ikke samme objektive og let anvendelige karakter som ”afsendt” eller ”modtaget”. Der er derfor ikke fastsat en frist for, hvornår interne dokumenter i endelig form skal journaliseres.

Det er med bestemmelsen forudsat, at der kan være en vis forskel i henseende til, på hvilket tidspunkt efter modtagelsen eller afsendelsen de forskellige typer af dokumenter, der er omfattet af lovens dokumentbegreb, bør være journaliseret. I forhold til ”sædvanlige” papirbaserede dokumenter (f.eks. breve fra eller til en borger) indebærer udtrykket ”snarest muligt”, at brevene i almindelighed bør være journaliseret 3-4 arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen. Dette betyder, at en forvaltningsmyndighed bør tilrettelægge journaliseringen således, at modtagne eller afsendte dokumenter ikke i almindelighed journaliseres senere end den 4. arbejdsdag efter modtagelsen eller afsendelsen.

Derimod gælder det samme ikke i forhold til e-mails, der – i det omfang de er omfattet af journaliseringspligten – i almindelighed bør være journaliseret senest 7 arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen. Denne forskel

på tidspunktet for journalisering af e-mails henholdsvis papirbaserede dokumenter skal bl.a. ses i lyset af de ganske mange e-mails, som en forvaltningsmyndighed (eller den enkelte ansatte) løbende modtager.

§ 15, stk. 2, er ikke til hinder for, at et dokument eller en e-mail efter omstændighederne kan journaliseres senere end de nævnte (3-4 eller 7) arbejdsdage, hvilket f.eks. kan tænkes i de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed behandler en sag, der er af en sådan følsom karakter, at det efter en (saglig) vurdering må antages, at kredsen af personer, der har kendskab til sagen og dens dokumenter, bør begrænses mest muligt. Når det hensyn, der har begrundet en udskydelse af journaliseringen, ikke længere foreligger, bør de pågældende dokumenter journaliseres derefter.

Udtrykket ”snarest muligt” indebærer endvidere, at en længere ”journaliseringsfrist” anerkendes i tilfælde af, at den pågældende sagsbehandler er fraværende, f.eks. på grund af ferie, sygdom, kursusdeltagelse, tjenesterejse eller lignende.

Det er dog under alle omstændigheder forudsat, at dokumenter, der er omfattet af journaliseringspligten i § 15, stk. 1, er journaliseret på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse i forhold til en aktindsigtsanmodning.

15.4. Efter § 15, stk. 3, skal journalsystemet indrettes således, at det indeholder oplysninger om dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse, samt en kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold. Den korte, tematiske angivelse vil som udgangspunkt kunne være det pågældende dokumentes eventuelle titel (overskrift). Derimod vil en ren typebetegnelse ikke være tilstrækkelig, f.eks. brev, notat mv.

Krav til
journalsystemet

I nogle tilfælde kan en artsangivelse – f.eks. borgerhenvendelse eller hørings svar – dog være tilstrækkelig, hvis sagens indhold er tilstrækkelig præcist afgrænset. Dette gælder eksempelvis i en sag, hvor en myndighed har sendt et dokument (f.eks. udkast til en administrativ forskrift) i høring, og hvor en angivelse af, at der er tale om et hørings svar eventuelt med en identifikation af, hvem der har afgivet svaret, vil være tilstrækkelig.

§ 15, stk. 3, indebærer, at journalsystemet i forhold til de interne dokumenter i endelig form, der skal journaliseres efter stk. 1, alene skal indeholde en kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold, men derimod ikke oplysninger om datoen for dokumentets oprettelse mv.

15.5. § 15, stk. 4, fastsætter, at pligten til at journalisere efter stk. 1-3 alene gælder for statslige forvaltningsmyndigheder omfattet af lovens § 2 – dvs. bl.a. ministerielle departementer, underliggende styrelser og direktorater, uafhængige råd og nævn – samt for kommunale og regionale enheder, der kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning. Journaliseringspligten efter stk. 1-3 gælder således ikke for kommunale og regionale enheder, der ikke kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning samt for de institutioner mv., der er omfattet af lovens §§ 3-5.

Myndigheder
omfattet af
journaliserings-
pligten

Udtrykket ”den centrale forvaltning” tager sigte på de adskilte enheder af den kommunale og regionale forvaltning, i det omfang disse helt eller delvist har til opgave at servicere udvalg og kommunalbestyrelse/regionsråd samt varetage den centrale personaleadministration og organisatoriske planlægning vedrørende hele myndigheden. Disse enheder vil herudover også kunne varetage myndigheds- og driftsopgaver. Uden for ”den centrale forvaltning” falder herefter organisatorisk adskilte institutioner og enheder i kommunen/regionen, der hovedsageligt beskæftiger sig med driftsopgaver. Dette omfatter f.eks. daginstitutioner, sygehuse, plejehjem og plejecentre, bosteder efter sociallovgivningen, skoler og andre undervisningsinstitutioner, herunder flere af sådanne institutioner med fælles ledelse.

De forvaltningsmyndigheder, forvaltningsgrene og institutioner mv. omfattet af lovens § 2 og § 3, stk. 1, nr. 1 og 2, der ikke er omfattet af den lovpligtige journaliseringsordning, og som udøver traditionel administrativ virksomhed, herunder træffer afgørelser i sager, bør i overensstemmelse med de hidtidige principper om god forvaltningsskik journalisere ind- og udgående post. Det er forudsat, at de pågældende institutioner mv. vil modtage vejledning fra de relevante myndigheder om, i hvilket omfang der skal foretages journalisering efter de nævnte principper. Det er i den forbindelse ikke nødvendigt, at journaliseringen foretages i et egentligt (elektronisk) journalsystem, men journaliseringen kan også foretages ved, at de pågældende ind- og udgående dokumenter opbevares manuelt i f.eks. et (fortløbende) ringbind.

§ 15, stk. 6, fastsætter, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om, at pligten til at journalisere efter stk. 1 og 2 også skal gælde for kommunale og regionale enheder, der ikke kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning samt for de institutioner mv., der er omfattet af lovens §§ 3-5. Denne bestemmelse forudsættes alene anvendt i de tilfælde, hvor de hensyn, der ligger bag

journaliseringspligten, begrunder, at der bør gælde en sådan pligt for de pågældende selskaber mv. på det enkelte område.

15.6. Efter § 15, stk. 5, kan vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om helt eller delvist at undtage forvaltningsmyndigheder mv. fra journaliseringspligten i henhold til bestemmelsen i § 15. Denne undtagelsesadgang forudsættes anvendt restriktivt og som udgangspunkt alene i de tilfælde, hvor en konkret vurdering fører til, at de hensyn, der ligger bag journaliseringspligten, sammenholdt med f.eks. den ressourcemæssige belastning, som pligten vil indebære, ikke begrunder, at der gælder en sådan pligt for forvaltningsmyndighederne m.v. på det pågældende område.

Undtagelser

16. Postlister

- Postlister er fortegnelser over al ind- og udgående post
- Der etableres en forsøgsordning med postlister hos visse myndigheder

16.1. Efter § 16 kan justitsministeren efter forhandling med vedkommende minister bestemme, at visse nærmere angivne forvaltningsmyndigheder skal udfærdige en fortegnelse over dokumenter, der den pågældende dag er modtaget hos eller afsendt af myndigheden (postliste). Bestemmelse om at føre postlister for den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne træffes af økonomi- og indenrigsministeren efter forhandling med vedkommende kommune eller region.

§ 16 vil kunne danne grundlag for, at der indføres en pligtmæssig postlisteordning for alle de forvaltningsmyndigheder, der er omfattet af bestemmelsen. Med henblik på dels at indhente erfaringer om arbejds- og ressourcebelastningen ved at føre en postliste inden for det statslige område, dels at indhente erfaringer med hensyn til, i hvilket omfang en postliste vil blive anvendt af bl.a. medierne for at identificere sager og dokumenter, der kunne være interesse i at søge om aktindsigt i, er det imidlertid forudsat, at postlisteordningen først indføres som en forsøgsordning. Denne forsøgsordning vil være etableret senest den 1. januar 2015.

16.2. Justitsministeren skal i folketingsåret 2016-2017 fremsætte forslag om revision af lovens § 16 om postlisteordningen på grundlag af de indhøstede erfaringer med navnlig forsøgsordningen.

Forsøgsordning med postlister

Revision af postlisteordningen

17. Aktiv information

- De mere centrale forvaltningsmyndigheder har pligt til at offentliggøre information om deres virksomhed på deres hjemmeside
- Den enkelte myndighed skal fastsætte og offentliggøre retningslinjer for opfyldelsen af denne informationspligt

17.1. § 17 fastsætter en pligt for de mere centrale forvaltningsmyndigheder (se pkt. 17.3 nedenfor om omfattede myndigheder) til at offentliggøre information om deres virksomhed. Denne information skal gives på myndighedens hjemmeside på internettet. Hvis en myndighed omfattet af bestemmelsen mod forventning ikke måtte have en hjemmeside, følger der dog ikke af bestemmelsen en pligt til at etablere en hjemmeside.

Typer af information

Det beror på en konkret vurdering i forhold til den enkelte myndighed, hvilke oplysninger der er omfattet af informationspligten, og der er således overladt et skøn til den enkelte forvaltningsmyndighed med hensyn til vurderingen af, hvilken information der skal gives på hjemmesiden.

Der kan dog som eksempler på information, der umiddelbart kan tænkes meddelt på hjemmesiden, bl.a. nævnes information om myndighedens organisatoriske forhold (forretningsorden, organisationsdiagram mv.) og økonomiske forhold (navnlig vedtagne budgetter og årsregnskaber).

Derudover kan nævnes information om myndighedens eksterne og interne målsætninger og lignende, f.eks. eventuelt fastsatte værdi- og servicemål, løn-, personale- og trivselspolitik samt eventuelle resultatkontrakter med underliggende myndigheder.

Herudover kan nævnes information om eventuelle politiske aftaler samt handlingsplaner for et bestemt område og lignende, herunder opfølgninger på sådanne aftaler og planer. Desuden kan nævnes information om eventuelle generelle redegørelser, analyser og rapporter om områder, der hører under myndighedens ressort samt eventuelle årsberetninger og statistiske oplysninger om myndighedens virksomhed.

Endvidere kan nævnes information om de opgaver, myndigheden varetager, samt information om de væsentligste love og administrative forskrifter (bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger mv.), der regulerer myndighedens opgavevaretagelse. Information om det nævnte regelsæt kan gives ved, at myndigheden på hjemmesiden etablerer et link til reglerne.

Desuden kan nævnes dokumenter omfattet af retten til aktindsigt efter lovens § 26, nr. 5, dvs. dokumenter, der indeholder en systemiseret gengivelse af praksis på bestemte sagsområder, der hører under den pågældende forvaltningsmyndighed (praksisoversigter).

Herudover kan nævnes dagsordener med bilagsfortegnelser og mødereferater ved politiske organer i kommunerne og regionerne.

I det omfang myndigheden har nedsat råd, nævn eller udvalg, kan information om disse organers forretningsorden, opgaver, sammensætning mv. også offentliggøres på hjemmesiden, eventuelt ved et link til det pågældende nævns eller råds hjemmeside. Endvidere kan der på hjemmesiden for de enkelte nævn, råd mv. gives information om eventuelle dagsordener med bilagsfortegnelser samt oplysninger om mødedatoer mv.

Endelig kan nævnes retningslinjer om aktiv informationspligt omfattet af § 17, stk. 2, jf. pkt. 17.2 nedenfor.

De nævnte eksempler på information, der kan tænkes offentliggjort på forvaltningsmyndighedernes hjemmesider, er ikke udtømmende, og der kan – i lyset af variationen af myndigheder og den information, de er i besiddelse af – tænkes offentliggjort anden form for information, ligesom det kan tænkes, at den enkelte forvaltningsmyndighed ikke offentliggør al den information, der er nævnt ovenfor.

Den enkelte forvaltningsmyndighed skal i forbindelse med informationsvirksomheden efter § 17, stk. 1, være særlig opmærksom på, at der ikke offentliggøres dokumenter, der indeholder fortrolige oplysninger, herunder følsomme personoplysninger.

17.2. Efter § 17, stk. 2, skal en forvaltningsmyndighed fastsætte retningslinjer vedrørende den aktive informationspligt, der følger af stk. 1. Indholdet af disse retningslinjer – der som nævnt bør offentliggøres på hjemmesiden – vil afhænge af karakteren af den enkelte myndighed og de opgaver, den varetager.

Myndigheden skal fastsætte retningslinjer

17.3. § 17, stk. 3, fastsætter, at den aktive informationspligt gælder for ministerielle departementer samt underliggende styrelser og direktorater, uafhængige nævn og råd samt den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne. Om udtrykket ”den centrale forvaltning” henvises til pkt. 16.5 ovenfor.

Myndigheder omfattet af informationspligten

Information om et nævns eller råds virksomhed mv. kan i øvrigt gives på den nedsættende myndigheds hjemmeside på internettet. Dette kan navnlig være relevant i forhold til mindre nævn eller råd, og en sådan information vil opfylde den aktive informationspligt, der følger af stk. 3.

18. Offentlighedsportal

- Offentlighedsportalen er en hjemmeside, som indeholder relevant materiale om adgangen til aktindsigt.

18.1. Efter § 18 skal der på internettet føres en portal (en hjemmeside), der indeholder forskellige former for informationer om aktindsigt hos forvaltningsmyndigheder.

Portalen etableres i tilknytning til Retsinformation

Portalen etableres i tilknytning til Retsinformation.dk og ajourføres løbende af Justitsministeriet.

18.2. Portalen indeholder for det første love og administrative forskrifter om adgangen til aktindsigt hos forvaltningsmyndigheder, herunder offentlighedsloven, forvaltningsloven, miljøoplysningsloven og de tilknyttede administrative forskrifter (bekendtgørelser og vejledninger).

Portalens indhold

Desuden indeholder portalen regler i særlovgivningen, der indebærer undtagelser fra retten til aktindsigt, samt bestemmelser, der har karakter af særlige tavshedspligtbestemmelser omfattet af lovens § 35.

Portalen indeholder endvidere fremsatte lovforslag om adgangen til aktindsigt hos forvaltningsmyndigheder, dvs. forslag til ændringer af gældende love om aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne samt fremsatte forslag til nye bestemmelser om en sådan adgang.

Herudover indeholder portalen Folketingets Ombudsmands udtalelser med mere principielle betragtninger om adgangen til aktindsigt hos forvaltningsmyndigheder, dvs. de realitetsudtalelser, der vedrører de almindelige forvaltningsretlige regelsæt, som f.eks. offentlighedsloven, forvaltningsloven mv. Det samme gælder de kommunale og regionale tilsynsmyndigheders realitetsudtalelser om aktindsigt hos de kommunale og regionale forvaltningsmyndigheder og domme om aktindsigt hos forvaltningsmyndigheder i det omfang, dommene optrykkes i Ugeskrift for Retsvæsen.

Bilag 1

Skematisk oversigt over lovens anvendelsesområde:

| | Hvilke af lovens bestemmelser gælder? | Hvilken del af virksomheden er omfattet? | Kan ændres ved bekendtgørelse? |
|--|---------------------------------------|--|---|
| Myndigheder inden for den offentlige forvaltning, jf. § 2 | Alle | Al virksomhed | Nej |
| Selvejende institutioner, foreninger, fonde mv., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov, jf. § 3, stk. 1, nr. 1 | Ikke §§ 11 og 12 og §§ 15-17 | Al virksomhed | Nej |
| Selvejende institutioner, foreninger, fonde mv. oprettet på privatretligt grundlag, som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet intensiv offentlig regulering mv., jf. § 3, stk. 1, nr. 2 | Ikke §§ 11 og 12 og §§ 15-17 | Al virksomhed | Nej |
| KL og Danske Regioner, jf. § 3, stk. 1, nr. 3 | Ikke §§ 11 og 12 og §§ 15-17 | Al virksomhed | Nej |
| Elforsyningsvirksomheder, der producerer, transmitterer eller distribuerer elektricitet ved spænding på 500 V eller derover, jf. § 3, stk. 2, nr. 1 | Ikke §§ 11 og 12 og §§ 15-17 | Al virksomhed | Nej |
| Selskaber, institutioner, foreninger mv., der driver naturgasforsyningsvirksomhed, jf. § 3, stk. 2, nr. 2 | Ikke §§ 11 og 12 og §§ 15-17 | Al virksomhed | Nej |
| Kollektive varmforsyningsanlæg, som er omfattet af varmforsyningsloven og har en kapacitet på mere end 10 MJ/s, jf. § 3, stk. 2, nr. 3 | Ikke §§ 11 og 12 og §§ 15-17 | Al virksomhed | Nej |
| Selskaber, hvis mere end 75 pct. af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder (dog ikke børsnoterede selskaber og disses datterselskaber). jf. § 4, stk. 1 | Ikke §§ 11 og 12 og §§ 15-17 | Al virksomhed | Nærmere angivne selskaber kan undtages, jf. § 4, stk. 2 |

| | Hvilke af lovens bestemmelser gælder? | Hvilken del af virksomheden er omfattet? | Kan ændres ved bekendtgørelse? |
|--|---|--|--|
| Selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger mv., der ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens, en regions eller en kommunes vegne, jf. § 5, stk. 1 | Ikke §§ 11 og 12 og §§ 15-17 | Kun den pågældende afgørelsesvirksomhed | Nærmere angivne selskaber mv. kan undtages, jf. § 5, stk. 2 |
| Selskaber, institutioner, foreninger mv., hvis udgifter overvejende dækkes af offentlige midler | Ingen | - | Loven kan helt eller delvist sættes i kraft, jf. § 5, stk. 3 |
| Virksomheder mv., som det er overladt at udføre opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige | Ingen (dog krav om opfølgende oplysninger, jf. § 6) | - | Nej |

Bilag 2

Eksempler på dokumenter, som vil kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1:

1. En underordnet myndighed udarbejder til brug for vedkommende minister et lovudkast. Dette udkast vil – også efter en eventuel fremsættelse af det pågældende lovforslag for Folketinget, jf. § 20 – være undtaget fra aktindsigt efter § 24, stk. 1.
2. En underordnet myndighed udarbejder til brug for vedkommende minister et udkast til besvarelse af et folketingssspørgsmål. Det pågældende udkast til besvarelse af folketingssspørgsmål vil kunne undtages fra aktindsigt efter § 24, stk. 1. Det samme vil gælde, hvor det er den overordnede myndighed, der anmoder om en underordnet myndigheds eventuelle bemærkninger til et udkast til et folketings svar.
3. Et politisk spørgsmål skal drøftes i Folketinget, og et ministeriums departement anmoder en underordnet myndighed om at udarbejde et notat til brug for f.eks. ministerens overvejelser af, hvilket standpunkt ministeren bør indtage i forhold til det omhandlede spørgsmål. Notatet vil kunne undtages fra aktindsigt efter § 24, stk. 1.
4. Et ministeriums departement anmoder en underordnet styrelse om til brug for ministerens overvejelser om at ændre en bekendtgørelse at udarbejde et notat om fordele og ulemper ved at foretage en ændring af bekendtgørelsen. Notatet vil kunne undtages fra aktindsigt efter § 24, stk. 1.
5. En minister anmoder sine embedsmænd om at spørge en underordnet myndighed, om den har bemærkninger til et udkast til en presmeddelelse. Det pågældende udkast vil kunne undtages fra aktindsigt efter § 24, stk. 1.
6. Statsministeren anmoder andre ministre om bidrag til brug for udarbejdelsen af statsministerens tale i Folketinget f.eks. i forbindelse med Folketingets åbning eller af statsministerens nytårstale eller til brug for pressemøder eller lignende. De dokumenter, der i den for-

bindelse udveksles mellem Statsministeriet og de andre ministerier, vil kunne undtages fra aktindsigt efter § 24, stk. 1.

7. Justitsministeriet anmoder til brug for justitsministerens besvarelse af en forespørgselsdebat eller et samråd i Folketinget Finansministeriet om udkast til ”talepinde” eller ”beredskabstalepunkter”. Finansministeriets udkast hertil vil kunne undtages fra aktindsigt efter § 24, stk. 1.
8. Kirkeministeriet anmoder til brug for ministeriets udarbejdelse af besvarelse af et folketingsspørgsmål, der er rettet til kirkeministeren, en række andre ministerier om bidrag til besvarelsen. De bidrag, som de enkelte ministerier herefter udarbejder til brug for kirkeministerens besvarelse af spørgsmålet, vil være omfattet af § 24, stk. 1.
9. Notater, redegørelser og udtalelser, der udveksles mellem ministerier samt mellem underordnede myndigheder i forbindelse med udarbejdelse af udkast til regeringsinitiativer, som f.eks. nye handlingsplaner, vil være omfattet af § 24, stk. 1.
10. Dokumenter udarbejdet til brug for møder mellem ministre, både formelle møder som f.eks. i Regeringens Koordinationsudvalg og uformelle møder mellem to eller flere ministre, der udveksles mellem ministerier samt mellem underordnede myndigheder, vil være omfattet af § 24, stk. 1.

For alle dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, gælder, at relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger samt (i visse sager) om interne faglige vurderinger i endelig form vil skulle udleveres efter lovens almindelige regler, jf. §§ 28 og 29. Der henvises i den forbindelse til vejledningens pkt. 7.

Interne faglige vurderinger vil dog ikke skulle udleveres, hvis det pågældende dokument er udarbejdet til brug for ministerrådgivning (eller rådgivning af formandskabet for KL eller Danske Regioner), jf. § 29, stk. 1, 2. pkt. Der henvises i den forbindelse til vejledningens pkt. 7.2.8 (og 7.2.9).

Der kan i øvrigt mere generelt henvises til Justitsministeriets besvarelser af spørgsmål nr. 21, 24, 29, 31, 33, 70 og 198 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende lovforslaget (L 144 af 7. februar

2013), hvor anvendelsesområdet for bestemmelsen i § 24, stk. 1, også er illustreret. De pågældende besvarelser (og de bilag, der henvises til i spørgsmålene) kan bl.a. findes på Folketingets hjemmeside.

Bilag 3

Skematisk oversigt over de retlige konsekvenser af, at et ministerbetjeningsdokument videresendes eller videreanvendes af henholdsvis den myndighed, der har udfærdiget dokumentet, og den myndighed, der har modtaget det:

| | Udfærdigende myndighed (den myndighed, der har udarbejdet ministerbetjeningsdokumentet, f.eks. en ministeriel styrelse) | Modtagende myndighed (den myndighed, der har modtaget ministerbetjeningsdokumentet, f.eks. et ministeriums departement) |
|---|--|--|
| Anvender ministerbetjeningsdokumentet i en anden intern sammenhæng, f.eks. i forbindelse med behandlingen af en konkret afgørelsessag | Dokumentet mister <u>ikke</u> sin interne karakter | Dokumentet mister sin interne karakter |
| Anvender ministerbetjeningsdokumentet i en anden intern ministerbetjeningssammenhæng | Dokumentet mister <u>ikke</u> sin interne karakter | Dokumentet mister <u>ikke</u> sin interne karakter |
| Afgiver ministerbetjeningsdokumentet til en anden myndighed i forbindelse med en anden sag om ministerbetjening | Dokumentet mister <u>ikke</u> sin interne karakter | Dokumentet mister <u>ikke</u> sin interne karakter |
| Afgiver ministerbetjeningsdokumentet til udenforstående i andre tilfælde end i forbindelse med en anden sag om ministerbetjening | Dokumentet mister sin interne karakter | Dokumentet mister sin interne karakter |

Bilag 4

Eksempler på dokumenter, som henholdsvis vil og ikke vil kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 2:

1. En ministersekretær udarbejder et udkast til dagsorden for et møde med regeringspartiernes ordførere og ministeren, hvor en række lovforslag skal drøftes. Efter anmodning fra ministeren sender ministersekretæren dagsordenen ud til de pågældende ordførere. Dagsordenen vil være omfattet af § 27, nr. 2.

Mødemateriale, som er udarbejdet med henblik på udlevering til ordførerne, vil (tillige) være omfattet af bestemmelsen. Hvis der udsendes materiale, som er udarbejdet i anden sammenhæng end med henblik på udveksling mellem en minister og et folketingsmedlem, vil materialet ikke være omfattet af bestemmelsen.

2. Med henblik på udlevering til en ordfører udarbejder et ministerium et notat om en specifik problemstilling, som den pågældende ordfører har peget på under de politiske drøftelser om et kommende lovforslag. Notatet udleveres til ordføreren. Notatet vil være omfattet af § 27, nr. 2.

Havde notatet, der sendes til ordføreren, været udarbejdet i en anden sammenhæng, f.eks. fordi problemstillingen havde været rejst over for ministeriet af en brancheorganisation på et tidligere tidspunkt, ville det ikke være omfattet af bestemmelsen.

3. Et ministerium udarbejder en række ”talepinde” eller ”beredskabstalepunkter” om en politisk handlingsplan med henblik på, at både ministeren og regeringsordførere kan anvende dem i forbindelse med interviews mv. Materialet sendes efter aftale med ministeren til de pågældende ordførere. Materialet vil være omfattet af § 27, nr. 2.

Havde materialet ikke vedrørt en sag om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, men f.eks. ”presseberedskab” i forhold til en konkret afgørelsessag, ville det ikke være omfattet af bestemmelsen.

For alle dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 27, nr. 2, gælder, at relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger samt under nærmere omstændigheder om interne faglige vurderinger i endelig form vil skulle udleveres efter lovens almin-

delige regler, jf. §§ 28 og 29. Der henvises i den forbindelse til vejledningens pkt. 7.

Der kan i øvrigt mere generelt henvises til Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 25 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende lovforslaget (L 144 af 7. februar 2013), hvor anvendelsesområdet for bestemmelsen i § 27, nr. 2, også er illustreret. Den pågældende besvarelse (og det bilag, der henvises til i spørgsmålet) kan bl.a. findes på Folketingets hjemmeside.

Eksempler på ekstraheringspligtige oplysninger:

Eksempel 1:

Justitsministeriets Færdselskontor har fra Rigspolitiet tidligere modtaget et kort notat om, hvordan indsatsen mod ulovlig knallertkørsel i byerne kan styrkes. Det pågældende notat bliver efterfølgende anvendt i forbindelse med Færdselskontorets arbejde med regeringens handlingsplan ”Tryghed i byernes boligområder”. Rigspolitiets notat, som er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, er sålydende:

”Justitsministeriet har anmodet Rigspolitiet om at vurdere, hvordan indsatsen mod ulovlig knallertkørsel i byerne kan styrkes. Rigspolitiets anbefaling fremgår af dette notat.

Rigspolitiet bemærker indledningsvist, at begrebet ”ulovlig knallertkørsel” juridisk set omfatter såvel kørsel, som indebærer en eller flere overtrædelser af færdselslovens regler om adfærd (f.eks. kørsel uden hjelm, spirituskørsel mv.), og kørsel med en knallert, som ikke overholder lovgivningens krav til indretning mv. (f.eks. hastighedsbegrænsning, støjgrænser mv.).

Rigspolitiet har på baggrund af Justitsministeriets anmodning foretaget en høring af Københavns Politi, som har oplyst, at der i politikredsen for så vidt angår knallertkørere inden for de seneste 5 år er sket et fald i både antallet af overtrædelser af færdselslovens regler om adfærd og i antallet af konstaterede overtrædelser af lovgivningens krav til indretning mv.

Ulykkesstatistikkerne viser også, at antallet af trafikulykker, hvor knallerter er involveret, på landsplan er faldet markant de seneste 5 år.

Rigspolitiet har fra det private analyseinstitut NoiceWatch modtaget en rapport, hvori det anføres, at støjen fra ulovligt indrettede knallerter i København er steget med ca. 15 pct. de seneste 10 år, og at støjen fra knallerter nu ligger blandt de fem faktorer, som skaber mest utryghed i boligområder på ydre Nørrebro. Det er desuden vurderingen fra NoiceWatch, at støjen fra knallerter i den nærmeste fremtid vil ligge blandt de tre mest utryghedsskabende faktorer i de pågældende boligområder.

Det er Rigspolitiets Færdselsafdelings vurdering, at antallet af knallertkørere generelt vil falde markant i løbet af de kommende år. Vurderingen er baseret på en fremskrivning af den generelle udvikling i den danske befolknings valg af transportmiddel

igennem de seneste 30 år. Problemerne forbundet med ulovlig knallertkørsel må på den baggrund – alt andet lige – også antages at aftage med tiden.

Det er imidlertid også Færdselsafdelingens vurdering, at problemet med larmende knallerter i byerne vil tage til de kommende år, idet *flere demografiske analyser viser, at antallet af unge mænd under 18 år i den danske befolkning vil øges markant frem til 2025. Det er således ifølge Kriminalregistret denne persongruppe, som oftest sigtes for kørsel med knallerter, der ikke overholder lovgivningens krav til indretning mv., herunder støjrænser.*

På den baggrund skal Rigspolitiet indstille, at en styrket indsats mod ulovlig knallertkørsel i byerne rettes mod ulovligt indrettede knallerter frem for overtrædelser af færdselslovens regler om adfærd.

Hvis en sådan styrket indsats skal kunne medføre en målbar effekt, vil det kræve en endnu ikke opgjort ressourcetilførsel til denne indsats, herunder til anskaffelse af nyt måleudstyr.”

Emnet kommer med i den færdige og offentliggjorte handlingsplan.

Det, som er skrevet med almindelig skrift, vil ikke skulle ekstraheres og udleveres.

Det med *kursiv* markerede vil skulle ekstraheres og udleveres efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., idet der er tale om oplysninger om en sags faktiske grundlag, som er relevante for sagen.

Det med understreg markerede vil skulle ekstraheres og udleveres efter § 28, stk. 1, 2. pkt., idet der er tale om eksterne faglige vurderinger, der er relevante for sagen.

Det med **fed** markerede vil skulle ekstraheres og udleveres efter § 29, stk. 1, 1. pkt., når handlingsplanen er offentliggjort (men ikke før), idet der er tale om Rigspolitiets interne faglige vurderinger i endelig form (som ikke indgår i et dokument, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, jf. § 29, stk. 1, 2. pkt.).

Eksempel 2

Regeringen ønsker at tage et politisk initiativ i forhold til at bekæmpe en bestemt form for kriminalitet.

Justitsministeriets departement anmoder – med henblik på udarbejdelse af en indstilling til Regeringens Økonomiudvalg – Rigsadvokaten om at pege på tre forskellige modeller, som lever op til regeringens ønsker til initiativet.

Rigsadvokaten udarbejder i den forbindelse et notat, som beskriver tre forskellige løsningsmodeller, og som indeholder Rigsadvokatens vurderinger af, i hvilket omfang de enkelte modeller vil kunne opfylde den ønskede målsætning. Alle tre modeller forudsætter lovændringer.

Rigsadvokaten sender sit notat til Justitsministeriets departement. Notatet mister ikke herved sin interne karakter, idet det udveksles med departementet som led i ministerbetjening, jf. § 24, stk. 1.

Justitsministeriets departement udarbejder et indstillingspapir (et såkaldt ”cover”) til Regeringens Økonomiudvalg med henblik på, at Økonomiudvalget skal tage stilling til, hvilken af de tre løsningsmodeller, der skal arbejdes videre med. Coveret indeholder bl.a. en gengivelse af Rigsadvokatens vurderinger af de tre modeller. Økonomiudvalget peger på den første model, og der udarbejdes efterfølgende et lovforslag herudfra.

Efter lovforslagets fremsættelse anmoder en journalist Justitsministeriets departement om aktindsigt i Rigsadvokatens notat i sagen.

Notatet vil være undtaget fra aktindsigt, da det (også efter forelæggelsen for Økonomiudvalget) som nævnt fortsat betragtes som et internt dokument. Der vil dog skulle ske udlevering af oplysningerne i notatet i det omfang, dette følger af ekstraheringsreglen i § 28, stk. 1.

Rigsadvokatens vurderinger af de tre løsningsmodeller må anses for interne faglige vurderinger i endelig form (der indgår i en sag om lovgivning). Der vil imidlertid ikke være pligt til at udlevere oplysningerne herom efter § 29.

Det skyldes i forhold til Rigsadvokatens vurderinger angående den første (og valgte) løsningsmodel, at notatet er udarbejdet med henblik på at skul-

le tjene som grundlag for den direkte ministerrådgivning. Det er i den forbindelse ikke afgørende, om de endelige faglige vurderinger i notatet fra Rigsadvokaten gengives i selve coveret, eller om notatet fra Rigsadvokaten forelægges for Økonomiudvalget (som bilag til coveret).

Rigsadvokatens vurderinger angående den anden og den tredje (forkastede) løsningsmodel er ikke omfattede af ekstraheringspligten i § 29, allerede fordi der er tale om vurderinger, der knytter sig til den (tidligere) del af overvejelserne om et lovforslag, som ikke medtages i det fremsatte lovforslag.

Der kan i øvrigt mere generelt henvises til Justitsministeriets besvarelser af spørgsmål nr. 19, 21, 25, 29, 31, 33, 70 og 136 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende lovforslaget (L 144 af 7. februar 2013), hvor anvendelsesområdet for bestemmelserne i § 28, stk. 1, og § 29 også er illustreret. De pågældende besvarelser (og de bilag, der henvises til i spørgsmålene) kan bl.a. findes på Folketingets hjemmeside.