



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget
Lovsekretariatet
Christiansborg
1218 København K

Dato: 11. januar 2011
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2010-7650-0007
Dok.: CHE40560

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 7 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 17. december 2010. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Line Barfoed (EL).

Lars Barfoed

/

Jens-Christian Bülow

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 7 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90):

”Ministeren bedes kommentere de to artikler i Information den 16. december 2010: ”Står der 26-5 til åbenhed?”, og ”Ni bestemmelser gør indsigt sværere” med en gennemgang af hver eneste ændring, herunder om det er en forbedring eller forringelse og om ministeren er enig/uenig i det faktuelle indhold for hvert punkt.”

Svar:

1. I artiklen i Information fra den 16. december 2010 ”*Står der 26-5 til åbenheden?*” anføres det bl.a., at der ikke – som anført i bemærkningerne til forslaget til den nye offentlighedslov – er tale om 26 elementer i lovforslaget, der kan siges at udbygge offentlighedsprincippet, og fem elementer, som kan siges at begrænse dette princip. Endvidere anføres det, at såfremt man udelukkende ser på spørgsmålet om borgernes adgang til aktindsigt, rummer lovforslaget alene fem udvidelser – der endda må karakteriseres som mindre – og ni indskrænkninger samt endelig 21 bestemmelser, der intet konkret ændrer af betydning.

Artiklen indeholder i øvrigt en kort omtalte af hvert af de 26 elementer i lovforslaget, om hvilke det i pkt. 2.3.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger er anført, at de efter Justitsministeriets opfattelse ud fra en generel betragtning kan siges at udbygge den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning. Det gøres i artiklen gældende, at en række af de pågældende elementer ikke eller kun i begrænset omfang indebærer udvidelser i retten til aktindsigt i forhold til gældende ret.

2. For så vidt angår det generelle spørgsmål om, hvorvidt lovforslaget indebærer 26 ”udvidelser” og fem ”indskrænkninger”, skal Justitsministeriet bemærke, at de 26 elementer, der er nævnt i pkt. 2.3.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, ikke i lovforslaget alle beskrives som elementer, der indebærer en udvidelse i forhold til, hvilke dokumenter og oplysninger der vil være adgang til aktindsigt i.

Det anføres derimod i lovforslagets bemærkninger, at de pågældende elementer ”fra en generel betragtning kan siges at udbygge den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning”. Dette svarer til den beskrivelse, som en enig offentlighedskommission gav i

kommissionens betænkning af de samme 26 elementer, jf. betænkningens side 28 ff.

Om de enkelte elementer henvises til pkt. 2.3.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger og bemærkningerne til de bestemmelser, som er omtalt dér. Det er fortsat Justitsministeriets opfattelse, at alle de omhandlede 26 elementer ud fra en generel betragtning kan siges at udbygge den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning

3. I artiklen "*Ni bestemmelser gør indsigt sværere*", som ligeledes er bragt den 16. december 2010 i Information, anføres det, at følgende (fire) yderligere elementer – end de fem elementer, som er nævnt i pkt. 2.3.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger – skulle gøre indsigt i den offentlige forvaltning sværere i forhold til den gældende offentlighedslov:

- a) At embedsmændenes såkaldt formløse e-mails ikke længere skal betragtes som dokumenter og derfor kan slettes.
- b) At der ikke er adgang til såkaldte ad-hoc myndigheders papirer, fordi de dokumenter, der udveksles indenfor en sådan myndighed, betragtes som interne, og at disse dokumenter derfor ikke må udveksles med andre myndigheder, hvilket der imidlertid åbnes op for med lovforslaget.
- c) At muligheden for efter lovforslagets § 5, stk. 2, til at undtage nærmere angivne institutioner mv., der træffer afgørelse på det offentliges vegne, reelt indebærer en indskrænkning i retten til aktindsigt i forhold til den ordning, der følger af § 43, stk. 2, i den sociale retssikkerhedslov.
- d) At der i lovforslagets § 9, stk. 2, nr. 1, gives mulighed for, at en myndighed – uanset at det nye identifikationskrav er opfyldt (temakravet) – kan undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, hvis det vil udgøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Om de nævnte fire spørgsmål bemærkes følgende:

Ad a): Efter lovforslaget kan enhver forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, jf. § 7, stk. 1. Retten til aktindsigt omfatter i henhold til lovforslagets § 7,

stk. 2, nr. 1, med de i loven fastsatte undtagelser alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag.

Der er om lovens dokumentbegreb bl.a. anført følgende i bemærkningerne til lovforslagets § 7:

”Lovens dokumentbegreb er i lighed med, hvad der følger af gældende ret, 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 anførte 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, jf. også betænkningens kapitel 11, pkt. 11.1.2 (side 336 ff.).”

Der er på det sted i Offentlighedskommissionens betænkning, der er henvist til i de citerede bemærkninger, anført bl.a. følgende:

”[Det er kommissionens opfattelse], at formløse noteringer, som en offentligt ansat nedfælder på gule ”post-it”etiketter og lignende løse lapper – f.eks. i forbindelse med en sags behandling eller under en telefonsamtale – ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Dette beror på, at sådanne lapper mv. ikke fra en almindelig betragtning kan sidestilles med egentlige dokumenter og aktstykker, og de bliver kommissionen bekendt da heller ikke i praksis bevaret eller journaliseret.

[...]

Det er [...] kommissionens opfattelse, at e-mail og sms-beskeder er omfattet af lovens dokumentbegreb, hvis den enkelte e-mail eller sms-besked indeholder oplysninger om faglige vurderinger eller oplysninger om en sags faktiske grundlag. I de tilfælde, hvor der – efter lovudkastets § 13 eller en ulovbestemt retsgrundsætning, jf. nærmere kapitel 13 – gælder en notatpligt i forhold til den pågældende sms-besked eller e-mail, må sms-beskeden eller e-mailen også anses for omfattet af dokumentbegrebet. Det vil således bl.a. være tilfældet, hvis sms-beskeden eller e-mailen må karakteriseres som et væsentligt sagsekspeditionsskridt, f.eks. ved at myndigheden med en sms-besked meddeler borgeren en afgørelse i en sag.

Det er dog kommissionens opfattelse, at sms-beskeder og e-mail [...] kan have en sådan ”formløs” karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lo-

vens 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.”

Som det fremgår, er lovforslagets dokumentbegreb teknologineutralt. Det følger heraf, at spørgsmålet om, hvorvidt en e-mail er omfattet af lovens dokumentbegreb, skal afgøres efter de samme kriterier som gælder for andet materiale. Dette svarer efter Justitsministeriets opfattelse til, hvad der også i dag følger af gældende ret.

Ad b): Tværministerielle arbejdsgrupper og lignende ad hoc-myndigheder betragtes efter gældende ret som selvstændige forvaltningsmyndigheder med den konsekvens, at brevveksling mellem arbejdsgruppens medlemmer efter offentlighedsloven betragtes som interne dokumenter, mens brevveksling mellem arbejdsgruppen og udenforstående, herunder de myndigheder, som arbejdsgruppens medlemmer repræsenterer, vil være ekstern og derfor som udgangspunkt ikke vil kunne undtages fra aktindsigt, jf. Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009, side 524 ff. og særligt vedrørende afgivelse side 576.

Der ændres med lovforslaget ikke ved ordningen med tværministerielle arbejdsgrupper og lignende ad hoc-myndigheder.

Med lovforslagets § 24, stk. 1 nr. 1, foreslås dog, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder i forbindelse med ministerbetjening. I bemærkningerne til § 24 er det anført, at udtrykket ”et ministeriums departement” foruden de enkelte ministerielle departementer også omfatter såkaldte tværministerielle embedsfolksarbejdsgrupper, som udelukkende består af embedsfolk, og som i lyset af bl.a. ombudsmandens praksis betragtes som selvstændige myndigheder. De interne dokumenter, som en sådan embedsfolksarbejdsgruppe udveksler med ministerier – herunder de ministerier, der ikke har udpeget medlemmer til arbejdsgruppen – vil således kunne være omfattet af § 24, stk. 1, nr. 1, og vil således uanset udvekslingen betragtes som interne. Dette svarer til det, som er anført af en enig Offentlighedskommission i bemærkningerne til § 24 i kommissionens lovudkast, jf. betænkningens side 979.

Ad c): Med lovforslagets § 5, stk. 1, foreslås det, at offentlighedsloven – bortset fra bestemmelserne i lovforslagets §§ 11-12 og §§ 15-17 – skal

finde anvendelse på selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger m.v., i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens, en regions eller en kommunes vegne.

I lovforslagets § 5, stk. 2, er det i tilknytning hertil fastsat, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om, at loven ikke skal finde anvendelse på nærmere angivne selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger m.v. omfattet af stk. 1.

Det fremgår af den sociale retssikkerhedslovs § 43, stk. 2, at når en myndighed overlader opgaver efter sociallovgivningen til andre end offentlige myndigheder, er disse omfattet af reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven i forhold til den opgave, der udføres.

Adgangen til efter lovforslagets § 5, stk. 2, at bestemme, at offentlighedsloven ikke skal finde anvendelse på nærmere angivne selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger m.v., knytter sig til selskaber mv., der er omfattet af lovforslagets § 5, stk. 1.

Bestemmelsen i lovforslagets § 5, stk. 2, kan derfor ikke anvendes til at undtage private organer, som i henhold til den sociale retssikkerhedslovs § 43, stk. 2, er omfattet af offentlighedsloven.

Ad d): Identifikationskravet efter den gældende offentlighedslovs § 4, stk. 3, indebærer, at det kan kræves, at en begæring om aktindsigt både indeholder de oplysninger, der er nødvendige for, at myndigheden kan finde frem til den sag eller det dokument, der ønskes aktindsigt i (det objektive identifikationskrav), og at den aktindsigtssøgende har et vist forhåndskendskab til den sag eller det dokument, der anmodes om aktindsigt i (det subjektive identifikationskrav). Bestemmelsen giver således ikke adgang til at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er journaliseret i en bestemt periode. Bag det gældende krav om identifikation ligger overordnet set hensynet til forvaltningsmyndighedernes ressourceforbrug, jf. Offentlighedskommissionens betænkning 1510/2009, side 387.

Med lovforslaget foreslås det objektive identifikationskrav videreført, jf. § 9, stk. 1, nr. 1. Dette skyldes, at opfyldelsen af det objektive identifika-

tionskrav er en forudsætning for, at myndighederne kan finde frem til de relevante sager og dokumenter.

Derimod foreslås det subjektive identifikationskrav ikke videreført. I stedet for det subjektive krav foreslås med § 9, stk. 1, nr. 2, indført et nyt krav om, at den aktindsigtssøgende (blot) skal angive temaet for den sag eller det dokument, som den pågældende ønsker aktindsigt i. Det ændrede identifikationskrav indebærer således, at der åbnes op for en adgang til at gennemse sager af en bestemt art (bestemt tema).

I tilknytning hertil foreslås det imidlertid, at en forvaltningsmyndighed – uanset at det nye (lempede) identifikationskrav opfyldt – kan undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, hvis behandlingen heraf vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, jf. lovforslagets § 9, stk. 2, nr. 1. I bemærkningerne til den nævnte bestemmelse er bl.a. anført følgende:

”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 vurdering af, om der kan meddeles aktindsigt heri – må forventes at overstige ca. 25 timer (svarende til mere end tre fulde arbejdsdage).

[...]

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 m.v. 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, jf. også lovforslagets § 28, stk. 2, nr. 1, og § 29, stk. 2, hvorefter en myndighed kan undlade at foretage ekstrahering med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.”

På den anførte baggrund er det Justitsministeriets vurdering, at der med lovforslaget samlet set lægges op til en lempelse af identifikationskravet i

forbindelse med anmodninger om aktindsigt i forhold til den gældende offentlighedslov.