

OFFENTLIGHEDSLOVEN

LOV OM OFFENTLIGHED
I FORVALTNINGEN

med kommentarer ved
NIELS EILSCHOU HOLM



JURISTFORBUNDETS FORLAG
KØBENHAVN 1971

OFFENTLIGHEDSLOVEN

er sat med Times og trykt i Gullanders Bogtrykkeri, Skjern.
Bogbinderarbejdet er udført af Carl Niensens Bogbinderi, Odense.
Omslag tilrettelagt af Erik Ellegaard Frederiksen, IDD.

ISBN 87 574 1970 1

FORORD

Den 1. januar 1971 træder loven om offentlighed i forvaltningen i kraft.

Indførelsen af almindelig offentlighed i den statslige og kommunale forvaltning betyder en dybtgående, principiel ændring af den offentlige forvaltnings hidtidige arbejdsform. Det er derfor fundet hensigtsmæssigt allerede nu at offentliggøre en kommenteret udgave af loven, der forhåbentlig kan være til nytte ved tilrettelæggelsen af administrationen af den nye lov og ved løsningen af de tvivlsspørgsmål, der uvægerligt vil melde sig i praksis i tiden umiddelbart efter lovens ikrafttræden.

Kommentaren er udarbejdet på grundlag af lovens forarbejder, navnlig offentlighedskommissionens betænkning, bemærkningerne til det fremsatte lovforslag og folketingsudvalgets betænkning, der som bilag bl. a. indeholder et optryk af justitsministerens besvarelser af folketingsudvalgets spørgsmål. Da offentlighedsloven i det hele er opstillet og udformet i nøje tilknytning til loven om partsoffentlighed i forvaltningen, har kommentaren endvidere kunnet bygge på de bidrag til fortolkningen af de enkelte bestemmelser i denne lov, der findes i administrativ og juridisk praksis samt i den juridiske litteratur, i det omfang, disse må antages at have betydning for fortolkningen af de tilsvarende bestemmelser i offentlighedsloven. Administrativ praksis er fortrinsvis belyst ved referat af de vejledende udtalelser om partsoffentlighedslovens fortolkning, som justitsministeriet har afgivet over for andre offentlige myndigheder.

Justitsministeriets vejledning af 10. november 1970 om lov om offentlighed i forvaltningen og bekendtgørelsen af samme dato om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen, er indarbejdet i kommentaren. Redaktionen er i øvrigt i det væsentlige afsluttet den 1. november 1970.

Kommentaren berører en række forvaltningsområder, som jeg kun har et beskedent kendskab til, og jeg vil gerne benytte denne lejlighed til at takke de kolleger i centraladministratio-

nen, der har taget sig tid til at drøfte forskellige spørgsmål om offentlighedslovens rækkevidde med mig. En særlig tak skylder jeg mine kolleger i justitsministeriet, afdelingschef *Poul Eefsen*, sekretær *Leif Grønning-Nielsen* og kontorchef *Ole Unmack Larsen*, der har gjort mig den tjeneste at gennemlæse manuskriptet i 1. korrektur, og hvis kritiske bemærkninger har givet anledning til adskillige præciseringer og tilføjelser.

Frederiksberg, november 1970.

Niels Eilschou Holm.

Indhold

Forord	5
Lov om offentlighed i forvaltningen	9
Kommentar	15
Vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen	169
Lov om partsoffentlighed i forvaltningen	185
Parallelopstilling af de enkelte bestemmelser i parts- offentlighedsloven og de tilsvarende bestemmelser i offentlighedsloven	188
Forkortelser	189
Domsregister m. v.	190
Sagregister	191

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

Kapitel 1. Offentlighed i forvaltningen.

§ 1. *Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning.*

Stk. 2. *Begæringen skal angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.*

§ 2. *Adgangen til at få oplysninger omfatter ikke dokumenter, der indeholder*

- 1) *oplysning om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold,*
- 2) *oplysning om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.*

Stk. 2. *Bestemmelsen i § 1 er endvidere uanvendelig, hvis adgangen til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter findes at burde vige for væsentlige hensyn til*

- 1) *statens sikkerhed, landets forsvar samt forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,*
- 2) *gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,*
- 3) *det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed,*
- 4) *beskyttelse af andre interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.*

Stk. 3. *Omfattes kun en del af et dokument af bestemmelserne i stk. 1 og 2, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.*

Stk. 4. *Vedkommende minister kan bestemme, at sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelserne i stk. 1 og 2 i almindelighed vil medføre, at begæring efter § 1 må afslås, skal være undtaget fra bestemmelsen i § 1.*

§ 3. *Adgangen til at få oplysninger omfatter med de i §§ 2 og 5 nævnte undtagelser*

- 1) *alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, herunder genpart af de fra myndigheden udgåede skrivelser, når disse må antages at være kommet frem til adressaten,*
- 2) *indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.*

§ 4. *Såfremt der mundtligt meddeles en myndighed faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse, skal der gøres notat herom på en sådan måde, at oplysningerne kan meddeles i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lov.*

§ 5. *Adgangen til at få oplysninger omfatter ikke*

- 1) *statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder,*
- 2) *brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove,*
- 3) *en myndigheds interne arbejdsmateriale, såsom referater, koncepter, udkast, forslag og planer,*
- 4) *brevveksling inden for samme myndighed,*
- 5) *brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes afdelinger, udvalg eller andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes,*
- 6) *dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold,*
- 7) *myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres,*
- 8) *materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik.*

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

Stk. 2. For så vidt angår sager om lovgivning, herunder bevillingslove, skal en begæring efter § 1 først imødekommes, når lovforslag er fremsat for folketetinget.

§ 7. Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af lovgivningens bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Dette gælder dog ikke, for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, tjenestemandslvgivningen og kommunale tjenestemandsvedtægter.

§ 8. Spørgsmål om meddelelse af oplysninger afgøres af den myndighed, som i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag, medmindre andet fastsættes af vedkommende minister.

Stk. 2. Vedkommende myndighed afgør under fornødent hensyn til sagens ekspedition, om en begæring efter § 1 kan imødekommes straks eller senere, og om den, der har fremsat begæringen, skal gøres bekendt med dokumenterne ved, at der gives ham adgang til at gennemse dem på stedet, eller ved, at der gives ham en afskrift eller fotokopi af dem.

Stk. 3. Justitsministeren kan fastsætte regler om betaling for afskrifter og fotokopier.

§ 9. Vedkommende minister kan bestemme, at oplysninger om nærmere angivne dokumenter kan meddeles efter et vist åremål uanset bestemmelserne i dette kapitel.

Kapitel 2.

Særlige regler for parterne i en forvaltningssag.

§ 10. Ansøgere, klagere og andre parter i en sag, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter uanset bestemmelserne i § 2. Dette gælder dog ikke, hvis partens in-

teresse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige eller private interesser. Gør sådanne hensyn sig kun gældende for en del af et dokument, skal parten gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Stk. 2. Den, der ansøger eller har ansøgt om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, kan uanset bestemmelsen i § 6, stk. 1, forlange at blive gjort bekendt med de dokumenter m. v., der vedrører hans forhold.

Stk. 3. Bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, begrænser ikke pligten til at meddele oplysninger til en sags parter.

Stk. 4. Såfremt det har betydning for en parts mulighed for at varetage sine interesser, at der gives ham en afskrift eller fotokopi af sagens dokumenter, skal hans begæring herom imødekommes.

§ 11. Såfremt en part under sagens behandling fremsætter begæring om at blive gjort bekendt med sagens dokumenter, og denne begæring efter loven skal imødekommes, udsættes sagens afgørelse, indtil der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne.

Stk. 2. Dette gælder dog ikke, hvis udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for forvaltningens afgørelse, eller hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, i øvrigt findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse.

§ 12. Den, der er part i en sag, som er til behandling i den offentlige forvaltning, kan på ethvert tidspunkt af behandlingen forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil han har afgivet en udtalelse om sagen.

Stk. 2. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Stk. 3. Bestemmelsen i § 11, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.

Kapitel 3. Ikrafttræden m. v.

§ 13. *Loven træder i kraft den 1. januar 1971.*

Stk. 2. *Loven kommer ikke til anvendelse på dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse før lovens ikrafttræden.*

Stk. 3. *Lov nr. 141 af 13. maj 1964 om partisoffentlighed i forvaltningen ophæves. Den kommer dog fortsat til anvendelse på de i stk. 2 nævnte dokumenter.*

Stk. 4. *Bestemmelser i andre love om adgangen til at blive bekendt med dokumenter hos den offentlige forvaltning og om parterers adgang til at afgive udtalelser til forvaltningen, inden en sag afgøres, opretholdes. Dette gælder dog ikke bestemmelser, der i snævrere omfang end denne lov giver parter adgang til at blive bekendt med dokumenter eller afgive udtalelser, medmindre de er trådt i kraft den 1. oktober 1964 eller senere.*

Stk. 5. *Forslag om revision af loven fremsættes for folketinget i folketingsåret 1974-75.*

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

KOMMENTAR

Indledning.

1. Den 25. februar 1956 nedsatte statsministeriet en kommission – **offentlighedskommissionen** – med den opgave at overveje og fremkomme med en indstilling om, hvorvidt og i bekræftende fald i hvilket omfang og på hvilken måde offentlighed ville kunne gennemføres i den statslige og kommunale forvaltning, herunder at behandle spørgsmålet om en revision af lov af 2. februar 1866 om erklæringers meddelelse til ansøgere og klagere.

Kommissionen var sammensat af repræsentanter for de større politiske partier, stats- og kommunalforvaltningen, dagspressen, advokatrådet, Danske statsemedsmænds Samråd og den juridiske sagkundskab; endvidere var folketingets ombudsmand udpeget som medlem af kommissionen.

I tiden forud for offentlighedskommissionens nedsættelse havde spørgsmålet om indførelse af offentlighed i forvaltningen bl. a. været drøftet såvel i forfatningskommissionen som i forvaltningskommissionen af 1946, se *Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946 (1953) s. 7 og 7. Betænkning fra Forvaltningskommissionen af 1946 (1950) s. 19–28.* Se i øvrigt om tidligere danske reformbestrebelse offentlighedskommissionens betænkning s. 39–41.

2. Offentlighedskommissionen afgav betænkning i december måned 1962, **Betænkning om Offentlighed i Forvaltningen** (Nr. 325/1963).

Med hensyn til spørgsmålet om indførelse af et almindeligt offentlighedsprincip i dansk forvaltning delte kommissionen sig i et flertal på 11 medlemmer og et mindretal på 9 medlemmer. Flertallet fandt, at der ikke var tilstrækkelig sam-

fundsmæssig trang til gennemførelse af en så gennemgribende reform, og at de ulemper, den ville medføre, og de vanskeligheder, der ville knytte sig til den nærmere tilrettelæggelse af ordningen, var større end de goder, den måtte indebære. Mindretallet var derimod af den opfattelse, at de argumenter, der kunne anføres til støtte for indførelse af en almindelig offentlighedsordning, var så afgørende, at de heroverfor anførte modhensyn måtte vige. Et enkelt medlem fandt dog, at man på daværende tidspunkt alene burde gennemføre en lov om partsoffentlighed i forvaltningen, og derefter på grundlag af de indhøstede erfaringer senere gennemføre et almindeligt offentlighedsprincip i forvaltningen.

For det tilfælde, at regeringen og folketingsrådet måtte tiltræde mindretallets ønske om indførelse af et almindeligt offentlighedsprincip, fremlagde kommissionen i sin betænkning et udkast til lov om offentlighed i forvaltningen med tilhørende bemærkninger, *Betænkningen* s. 58–69.

For så vidt angik spørgsmålet om en eventuel revision af loven af 1866 om erklærings meddelelse til ansøgere og klagere var der i kommissionen enighed om, at en sådan revision var tiltrængt. Med henblik herpå fremlagde kommissionen tillige et udkast til lov om partsoffentlighed i forvaltningen, *Betænkningen* s. 72–75.

Litteratur. Offentlighedskommissionens betænkning er kommenteret af bl. a. Ole Krarup: »Offentlighedskommissionens betænkning«, U. f. R. 1964 B s. 49–60, N. Schaumburg: »Offentlighed i forvaltningen«, *Juristen* 1964 s. 16–21, og B. G. Toft-Nielsen: »Offentlighedskommissionens betænkning«, N. a. T. 1963 s. 161–164.

3. Resultatet af den daværende regerings overvejelser blev, at der alene blev fremsat forslag til en **lov om partsoffentlighed i forvaltningen**. Lovforslaget, der var udarbejdet på grundlag af offentlighedskommissionens lovudkast, blev gennemført som lov nr. 141 af 13. maj 1964.

I fremsættelsestalen fremhævede justitsministeren, at mindretallets forslag om indførelse af almindelig offentlighed i forvaltningen efter regeringens opfattelse fortjente overvejelse, men at spørgsmålet om gennemførelsen af dette forslag burde sættes i bero, indtil der var indhøstet tilstrækkelig erfaring

med en lov om partsoffentlighed i forvaltningen. Ministeren gav endvidere udtryk for, at der burde indledes et nordisk samarbejde, idet der henvistes til, at man såvel i Norge som i Sverige var ved på ny at overveje problemerne omkring offentlighed i forvaltningen.

Under folketingets behandling af lovforslaget stillede folketingsudvalget forslag om indsættelse af en revisionsbestemmelse i forslaget med henblik på at sikre, at folketinget inden for en kortere tid gjordes bekendt med, hvorledes loven om partsoffentlighed havde virket, bl. a. til brug for overvejelserne, om og eventuelt fra hvilket tidspunkt almindelig offentlighed i forvaltningen burde indføres. I overensstemmelse hermed fastsatte partsoffentlighedslovens § 12, stk. 5, at forslag om revision af loven skulle fremsættes for folketinget i folketingsåret 1969-70.

Det fremsatte forslag til lov om partsoffentlighed i forvaltningen findes i F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1345 ff., folketingsudvalgets betænkning og tillægsbetænkning i tillæg B sp. 661 ff. og sp. 747 f., og folketingets forhandlinger i sp. 3454 ff. (fremsættelsen), 3964 ff., 4812 ff. og 5033.

Loven om partsoffentlighed i forvaltningen hjemlede parterne i en forvaltningssag adgang til efter begæring dels at blive gjort bekendt med det materiale, der foreligger eller har foreligget som grundlag for sagens afgørelse, dels at fremkomme med udtalelser om sagen inden dens afgørelse. Disse regler er med enkelte afvigelser indarbejdet i den nye lov, og partsoffentlighedsloven er derfor ophævet, jfr. offentlighedslovens § 13, stk. 3. Den kommer dog fortsat til anvendelse på dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse i tiden mellem den 1. oktober 1964 og den 31. december 1970, jfr. kommentaren til § 13, stk. 2 og 3 under pkt. 2.

En række af de centrale bestemmelser i lov om offentlighed i forvaltningen er opstillet og udformet i nøje tilknytning til bestemmelserne i partsoffentlighedsloven. De bidrag til fortolkning af partsoffentlighedslovens enkelte bestemmelser, der findes i administrativ og juridisk praksis samt i den juridiske litteratur, vil derfor have betydning også for fortolkningen af de tilsvarende bestemmelser i offentlighedsloven.

Litteratur. Partsoffentlighedsloven er kommenteret af bl. a. Poul Andersen s. 347–351, samme: »Partsoffentlighed i Forvaltningen«, Juristen 1964 s. 439–453, Eilschou Holm: Det kontradiktoriske Princip s. 406–423, samme: »Den danske partsoffentlighedslov i praksis«, Juristen 1969 s. 157–176 (også offentliggjort i N. a. T. 1969 s. 2–33), Harder II s. 22–55, Jan Hinze: »De nye regler om partsoffentlighed med henblik på skattesager«, Skattepolitisk Oversigt 1964 s. 282–294, samme: »Partsoffentlighed i skattesager«, Revisorbladet 1964/65 s. 204–210 og s. 239–248, samme: »Tre års partsoffentlighed«, Skattepolitisk Oversigt 1967 s. 141–147, Ole Krarup: »Lov om partsoffentlighed i forvaltningen«, Juristen 1964 s. 371–376, Ole Krarup & Jørgen Mathiassen: Forvaltningsret (1967) s. 103–107, Holger Lavesen: »Partsoffentlighedsloven og kommunerne«, Sognerådstidende 1964/65 s. 270–283, og N. Schaumburg: »Lov om partsoffentlighed i forvaltningen«, Politiet 1964 s. 109–119.

Se også socialministeriets cirkulære nr. 178 af 22. oktober 1964 om partsoffentlighed i børneværnsudvalgenes forvaltning og Monopolloven med Kommentarer s. 273–278.

4. I folketingsåret 1967–68 (1. samling) fremsatte medlemmer af Venstre, Det radikale Venstre og Det konservative Folkeparti et forslag til lov om offentlighed i forvaltningen, se F. T. 1967/68 (1. saml.) sp. 938 ff. og tillæg A sp. 1365 ff. Lovforslaget var i alt væsentligt enslydende med offentlighedskommissionens lovudkast; dog stilledes der forslag om indførelse af offentlighed i forvaltningen, også for så vidt angår sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste.

Lovforslaget, der kom til 1. behandling i folketinget, se F. T. 1967/68 (1. saml.) sp. 1378 ff., bortfaldt som følge af nyvalg til folketinget i januar måned 1968.

5. I begyndelsen af folketingsåret 1969–70 fremsatte regeringen **forslag til lov om offentlighed i forvaltningen**, se F. T. 1969/70 sp. 128 ff. og tillæg A sp. 577 ff. Lovforslaget var udarbejdet på grundlag af offentlighedskommissionens lovudkast og var i hovedsagen overensstemmende med dette.

Lovforslaget undergik kun enkelte **ændringer under folketingets behandling**. Ikrafttrædelsestidspunktet blev udskudt til den 1. januar 1971, jfr. § 13, stk. 1, som § 10, stk. 2, indsattes en ny bestemmelse om adgang til aktindsigt for ansøgere i sager om ansættelse eller forfremmelse i det offent-

liges tjeneste, og endelig indsattes som § 13, stk. 5, en bestemmelse, hvorefter forslag om revision af loven skal fremsættes for folketinget i folketingsåret 1974–75. Folketingets forhandlinger findes i F. T. 1969/70 sp. 598 ff., 6890 ff. og 7237 og folketingsudvalgets betænkning i tillæg B sp. 2053 ff.

Justitsministerens besvarelser af folketingsudvalgets spørgsmål er optaget som bilag 1 til folketingsudvalgets betænkning, F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2063 ff.

Litteratur. Nogle hovedspørgsmål i forbindelse med udarbejdelsen af lovforslaget er omtalt af Eilschou Holm: »Offentlighed i forvaltningen«, U. f. R. 1970 B. s. 139 ff., s. 143–164.

6. Lov om offentlighed i forvaltningen indeholder foruden regler om offentlighedens adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning, tillige regler, der hjemler parterne i en forvaltningssag en videregående adgang til aktindsigt og ret til at fremkomme med udtalelser om sagen inden dens afgørelse.

De hidtil gældende regler i lov om partsoffentlighed i forvaltningen er således med enkelte afvigelser indarbejdet i loven. Dette er i overensstemmelse med offentlighedskommissionens lovudkast. Om afvigelserne henvises til den indledende kommentar til kapitel 2 under pkt. 2, og Vejledningen under pkt. 33 og 34.

Loven er i systematisk henseende opbygget således, at der i kapitel 1 gives almindelige regler om offentlighed i forvaltningen, medens der i kapitel 2 gives en række særlige regler for parterne i en forvaltningssag. Kapitel 3 indeholder ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser m. v.

Justitsministeriet har udsendt en vejledning af 10. november 1970 om lov om offentlighed i forvaltningen. Vejledningen er optaget nedenfor s. 169 ff.

Der er endvidere i medfør af lovens § 8, stk. 3, udfærdiget en bekendtgørelse nr. 453 af 10. november 1970 om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen. Bekendtgørelsen er optaget nedenfor s. 120.

Indledning

Litteratur. Loven er omtalt af L. Grønning-Nielsen: »Offentlighedsloven og undervisningsvæsenet«, Undervisningsministeriets Tidsskrift 1970 s. 495 ff.

7. Lovgivning om offentlighed i forvaltningen er også gennemført i **de andre nordiske lande.**

I **Finland** gælder Lag 9. februari 1951 om allmänna handlingars offentlighet (83/51) og Förordning 22. december 1951 innefattande vissa undantag i fråga om allmänna handlingars offentlighet (650/51).

I **Norge** har man netop gennemført lov af 19. juni 1970 (nr. 69) om offentlighet i forvaltningen; efter lovens § 12 fastsættes tidspunktet for lovens ikrafttræden administrativt. Om parters adgang til aktindsigt og kontradiktion indeholdes regler i lov af 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven), som ændret ved lov af 19. juni 1969 (nr. 54).

I **Sverige** indeholdes de almindelige regler om offentlighed dels i Tryckfrihetsförordningen (1949) kapitel 2, dels i Lag 28. maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (Sekretesslagen) med senere ændringer.

Litteratur. Eilschou Holm: »Offentlighed i forvaltningen«, U. f. R. 1970 B s. 139-164, indeholder en redegørelse for retsudviklingen på dette område i Norge og Sverige samt en sammenligning mellem en række af bestemmelserne i det senere vedtagne danske lovforslag og den gældende svenske ordning, henholdsvis det da foreliggende norske lovforslag, der undergik visse ændringer under stortingsbehandlingen. Artiklen indeholder henvisninger til den vigtigste litteratur om emnet i Norge og Sverige; der kan dog nu endvidere henvises til Arvid Frihagen: Offentlighetsloven med Kommentarer (Oslo 1970). Se også forhandlingerne om offentlighedsprincippet på Nordisk Administrativt Forbunds 15. møde i Helsingfors (1967), N. a.T. 1967 s. 348-388.

Kapitel 1. Offentlighed i forvaltningen.

1. Lovens kapitel 1 indeholder de **almindelige regler om adgang til aktindsigt**. Bestemmelserne i dette kapitel gælder som udgangspunkt for enhver, der forlanger at blive gjort bekendt med en sags dokumenter, herunder **også for den, der er part i den pågældende sag**. Bestemmelserne i lovens kapitel 2 hjemler imidlertid på flere punkter parterne i en sag en videregående adgang til aktindsigt end den, der følger af reglerne i kapitel 1, se nærmere Vejledningen under pkt. 32 og den indledende kommentar til kapitel 2 under pkt. 2.

2. Loven regulerer alene spørgsmålet om, i hvilket omfang forvaltningen er forpligtet til at give adgang til aktindsigt. Vedkommende myndighed er derfor ikke afskåret fra efter eget skøn at give adgang til **aktindsigt i videre omfang** end fastsat i loven, medmindre dette kommer i strid med gældende regler om tavshedspligt for den, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 590, tillæg B sp. 2141 f., Vejledningen under pkt. 6 og kommentaren til § 7 under pkt. 3. Navnlig hensynet til trediemand vil kunne medføre, at en sådan videregående aktindsigt ikke indrømmes.

Loven er ikke til hinder for at opretholde hidtidig praksis med hensyn til at give udenforstående tilladelse til at gennemgå en forvaltningsmyndigheds sager i **videnskabeligt eller lignende øjemed**.

Almindelige regler om adgang til aktindsigt efter et vist åremål uanset bestemmelserne i kapitel 1 vil kunne fastsættes administrativt i henhold til § 9.

3. De enkelte forvaltningsmyndigheder har hidtil i praksis i vidt omfang på forespørgsel givet såvel parterne i de enkelte sager som andre, navnlig pressen, mundtlig, herunder **telefonisk orientering** om sager, der er eller har været under behandling hos den pågældende myndighed. Loven pålægger principielt ikke forvaltningen at udvide denne informationsvirksomhed, idet loven alene vedrører forvaltningens pligt til

at give oplysning om løbende eller afsluttede sager i form af aktindsigt. Loven indebærer imidlertid, at det i almindelighed vil være ubetænkeligt på begæring telefonisk at give oplysning om forhold, der fremgår af dokumenter, der er undergivet aktindsigt efter reglerne i lovens kapitel 1.

Under henvisning hertil fremhæves det i Vejledningen under pkt. 7, at man ved fremtidige henvendelser, navnlig fra pressen, om telefonisk orientering om, hvad der er passeret i bestemte sager, bør have opmærksomheden henvendt på denne mulighed for en smidig administration af offentlighedsordningen.

Spørgsmålet om, hvilke medarbejdere der har til opgave at besvare telefoniske henvendelser fra pressen, beror som hidtil på den enkelte myndigheds interne kompetencefordeling.

4. Bestemmelserne i lovens kapitel 1 vedrører alene offentlighedens adgang til aktindsigt, ikke den brug offentligheden kan gøre af de oplysninger, der tilvejebringes med hjemmel i loven. Hele tanken bag gennemførelsen af offentlighedsordningen er jo imidlertid, at dette materiale skal kunne offentliggøres, og lovens tavshed på dette punkt indebærer, at **adgangen til offentliggørelse** kun er begrænset i det omfang, dette følger af anden lovgivning.

Under folketingets behandling af lovforslaget overvejede man – til dels med udgangspunkt i bemærkningerne herom i offentlighedskommissionens betænkning s. 43, jfr. s. 187 – om gennemførelse af offentlighed i forvaltningen burde ledsages af et **udvidet ansvar for pressen**, herunder radio og TV, navnlig med henblik på at sikre, at offentlig gengivelse af oplysninger, som offentligheden vil kunne komme i besiddelse af gennem offentlighedsordningen, foretages objektivt og loyalt, se F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2075–2079, sp. 2142–2144 og sp. 2169–2174. Overvejelserne resulterede ikke i nogen lovændring på dette område.

I almindelighed vil indskrænkninger i offentliggørelsesadgangen herefter alene kunne støttes på almindelige regler om freds- og ærekrænkelser.

5. Spørgsmålet om adgang for offentligheden til at overvære kollegiale forvaltningsorganers forhandlinger behandles ikke

i loven. Gældende bestemmelser, der hjemler sådan **mødeoffentlighed**, er upåvirkede af lovens gennemførelse. Regler om mødeoffentlighed forekommer navnlig inden for kommunalforvaltningen, se § 10 i lov nr. 223 af 31. maj 1968 om kommunernes styrelse, og herom Lov om Kommunernes Styrelse med Kommentarer (1968) s. 47–51 og Preben Espersen: De kommunale Beslutninger (1970) s. 66–75, men de findes også i et vist omfang uden for dette område, se f. eks. Betænkningen s. 10 f.

Det er uden selvstændig betydning for adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven, om den sag, dokumenterne vedrører, har været behandlet for åbne eller lukkede døre i en kommunalbestyrelse, jfr. Preben Espersen a.st. s. 68.

6. Oversigt over indholdet af bestemmelserne i kapitel 1.

Hovedbestemmelsen indeholdes i lovens § 1, stk. 1, der fastsætter, dels hvilken personkreds der kan forlange at få adgang til aktindsigt (»enhver«), dels for hvilke myndigheder og for hvilke slags sager loven gælder.

Loven gælder for alle offentlige myndigheder, der kan henføres under udtrykket »den offentlige forvaltning«. Udenfor falder således navnlig domstolene, folketinget og visse organer med tilknytning til folketinget.

Loven gælder endvidere som udgangspunkt for alle sager, der er eller har været under behandling i »den offentlige forvaltning«. Efter § 6, stk. 1, omfatter adgangen til aktindsigt dog ikke »sager inden for strafferetsplejen« eller »sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste«. Efter § 14 gælder loven endvidere ikke sager om færøske anliggender. Yderligere sagsområder kan undtages administrativt i medfør af § 2, stk. 4.

Adgangen til aktindsigt omfatter som regel både løbende og afgjorte sager; for så vidt angår sager om lovgivning, skal en begæring om aktindsigt dog først imødekommes, når lovforslag er fremsat for folketinget, jfr. § 6, stk. 2.

Om aktindsigtens omfang fastsætter § 3, at adgangen til at få oplysninger som udgangspunkt omfatter alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, og efter § 4 skal der, såfremt der mundtligt meddeles en myndighed faktiske oplysning-

ger af væsentlig betydning for en sags afgørelse, gøres notat herom på en sådan måde, at oplysningerne kan meddeles i overensstemmelse med lovens regler. Dette udgangspunkt begrænses imidlertid af bestemmelserne i §§ 2, 5 og 7.

§ 2, stk. 1, hjemler således undtagelse for dokumenter, der indeholder oplysning om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold eller om forretningsforhold m. v.; dokumenter, der indeholder oplysninger af den sidstnævnte art, er dog kun unddraget aktindsigt, hvis det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at der ikke gives aktindsigt. Efter § 2, stk. 2, kan en begæring om aktindsigt endvidere afslås i det omfang, det findes påkrævet af hensyn til beskyttelsen af de i denne bestemmelse angivne interesser, eller hvor forholdets særlige karakter i øvrigt kræver hemmeligholdelse. § 5 opregner en række typer af dokumenter, navnlig forskellige slags internt arbejdsmateriale, der generelt er undtaget fra adgangen til aktindsigt; yderligere arter af dokumenter kan undtages administrativt i medfør af § 2, stk. 4. § 7 regulerer forholdet mellem lovens almindelige regler om offentlighed i forvaltningen og den øvrige lovgivnings bestemmelser om almindelig og speciel tavshedspligt.

Efter § 1, stk. 2, skal en begæring om aktindsigt angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

Om tidspunktet for aktindsigtens gennemførelse og om aktindsigtens form bestemmer § 8, stk. 2, at vedkommende myndighed under fornødent hensyn til sagens ekspedition afgør, om en begæring om aktindsigt kan imødekommes straks eller senere, og om den, der har fremsat begæringen, skal gøres bekendt med dokumenterne ved, at der gives ham adgang til at gennemse dem på stedet, eller ved, at der gives ham en afskrift eller fotokopi af dem. Om betaling for afskrifter og fotokopier gælder justitsministeriets bekendtgørelse nr. 453 af 10. november 1970.

Efter § 8, stk. 1, afgøres spørgsmål om meddelelse af aktindsigt af den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag, medmindre andet fastsættes af vedkommende minister.

En underordnet forvaltningsmyndigheds afgørelse om aktindsigt vil i almindelighed kunne påklages til vedkommende overordnede forvaltningsmyndighed. Endvidere vil en forvaltningsmyndigheds afgørelse om aktindsigt kunne indbringes for domstolene eller for folketingets ombudsmand i overensstemmelse med de almindelige regler, der gælder herom.

§ 1

Stk. 1. *Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning.*

Stk. 2. *Begæringen skal angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.*

Til stk. 1.

1. **Forarbejder.** F. T. 1969/70 tillæg A sp. 585–587, tillæg B sp. 2063 f. Kommissionsudkastets § 1, se herom Betænkningen s. 60 f. Partsoffentlighedslovens § 1, se herom F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1350 f.

2. Adgangen til aktindsigt omfatter dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i »den offentlige forvaltning«.

Udtrykket »den offentlige forvaltning« må opfattes som en beskrivelse af, **hvilke myndigheder** der omfattes af lovens bestemmelser, jfr. Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 148, men sml. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 585 og Betænkningen s. 60.

Loven omfatter som udgangspunkt alle forvaltningsmyndigheder, hvadenten de hører under den statslige eller den kommunale forvaltning, og hvadenten der er tale om almindelige forvaltningsmyndigheder, særlige nævn eller råd (f. eks. taksationskommissioner, landvæsensretter, ankenævn m. v.) eller særlige forvaltningsenheder (såsom købstadkommunale havne, selvejende kirker, forsorgscentre m. v.). Som yderligere eksempler på de såkaldte særlige forvaltningsenheder eller -subjekter, der omfattes af loven, kan nævnes Danmarks Nationalbank, Statsanstalten for Livsforsikring og Danmarks Radio, se Poul Andersen s. 348, jfr. s. 69–74 og samme, Juristen 1964 s. 446 f. Også organer, hvis virksomhed udelukkende er af rådgivende karakter, f. eks. retslægerådet, er omfattet af loven; det samme gælder midlertidige udvalg og kommissioner, for så vidt angår lovforberedende udvalg og kommissioner dog med den begrænsning, der følger af lovens § 6,

stk. 2. Se i det hele F. T. 1969/70 tillæg A sp. 586 og Betænkningen s. 60.

Udtrykket »den offentlige forvaltning« indebærer modsætningsvis, at loven ikke omfatter folketinget og visse organer, der som følge af deres tilknytning til folketinget ikke kan henføres under det anvendte udtryk. Uden for loven falder endvidere offentlige myndigheder, der må betragtes som domstole. Loven må også som udgangspunkt anses for uanvendelig, for så vidt angår selskaber, foreninger, institutioner m. v., der er organiseret på privatretligt retsgrundlag, selvom de varetager anliggender, f. eks. inden for undervisningen og den sociale forsyning, der materielt kan henregnes til den offentlige forvaltning.

Rækkevidden af udtrykket »den offentlige forvaltning« lader sig mest hensigtsmæssigt præcisere gennem en negativ afgrænsning, dvs. ved en gennemgang af de organer, der ikke kan anses for omfattet af lovens bestemmelser.

Udenfor falder:

a. **Folketinget** og visse organer med tilknytning til folketinget.

Loven omfatter ikke

folketinget,

de egentlige folketingsudvalg, herunder også det udenrigspolitiske nævn, jfr. grundlovens § 19, stk. 3, parlamentariske kommissioner, jfr. grundlovens § 51, og det i henhold til grundlovens § 71, stk. 7, nedsatte udvalg for tilsyn med personer, der er underkastet administrativ frihedsberøvelse, statsrevisionen (derimod ikke revisionsdepartementerne) og folketingets ombudsmand, cfr. Betænkningen s. 60.

Se F. T. 1969/70 tillæg A sp. 586, Betænkningen s. 60, Poul Andersen, Juristen 1964 s. 447 og Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 148.

For så vidt angår udvalg, nævn m. v., der består af folketingsmedlemmer, og som nedsættes ved lov, må vægten lægges på en vurdering af, om de overvejende er udøvere af administrative funktioner eller alene har karakter af et parlamenta-

risk tilsyn med forvaltningen, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 586.

Brevveksling mellem en forvaltningsmyndighed og folketinget eller et af de nævnte organer med tilknytning til dette er omfattet af loven, for så vidt begæring om aktindsigt fremsættes over for den pågældende forvaltningsmyndighed, jfr. Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 148 f., og kommentaren til § 3 under pkt. 7.

b. **Domstolene.**

Den nøjagtige afgrænsning mellem »den offentlige forvaltning« og de organer, der som »domstole« falder uden for offentlighedsloven, kan i enkelte tilfælde give anledning til tvivl. Spørgsmålet, der ikke er berørt i forarbejderne til loven, synes ikke at have foreligget i praksis i henhold til partsøffentlighedslovens § 1.

Foruden for de domstole, der omfattes af retsplejeloven – højesteret, landsretterne, underretterne og sø- og handelsretten i København, jfr. retsplejelovens § 1, stk. 1, den særlige klageret, jfr. retsplejelovens § 1a, samt særdomstole (kommissionsdomstole), jfr. retsplejelovens § 21, stk. 1, må det dog antages, at offentlighedsloven er uanvendelig, i hvert fald for så vidt angår følgende retter:

akkordretten, jfr. § 35 i lov nr. 225 (Lovt. 1906) af 14. april 1905 om tvangsakkord uden for konkurs og om udvidelse af adgangen til tvangsakkord under konkurs, arbejdsretten, jfr. lovbekendtgørelse nr. 124 af 21. april 1964 om arbejdsretten,

boligretterne, jfr. kap. XVI i lov nr. 23 af 14. februar 1967 om leje,

de gejstlige retter, se om disse August Roesen: Dansk Kirkeret (2. udg. 1965) s. 45–47 og Kommenteret Retsplejelov s. 3 f.,

husdyrvoldgiftsretterne, jfr. lov nr. 94 af 15. marts 1939 om voldgift i tvistigheder angående handel med husdyr, og rigsretten, jfr. grundlovens § 59 og lov nr. 100 af 31. marts 1954 om rigsretten.

Jfr. Eilschou Holm: Det kontradiktoriske Princip s. 411 note 18.

Loven kan endvidere ikke antages at omfatte sognefogder, for så vidt angår disses udpantningsvirksomhed, eller pante- og toldfogder, for så vidt angår disses virksomhed efter lov nr. 9 af 29. januar 1970 om fremgangsmåden ved udpantning for skatter og afgifter. Endelig omfatter loven formentlig heller ikke lærlingevoldgiftsretterne, jfr. § 27 i lov nr. 261 af 2. oktober 1956 om lærlingeforhold.

Domstolslignende organer, der i lovgivningen betegnes som »retter«, men hvis afgørelser kan rekurreres til højere administrativ myndighed eller indbringes for domstolene efter grundlovens § 63, § 71, stk. 6, eller § 73, stk. 3, f. eks. invalideforsikringsretten og landsskatteretten, må anses som forvaltningsmyndigheder og som omfattet af loven, jfr. herved U. f. R. 1968 s. 278 H (om landsskatteretten). Det er udtrykkeligt fremhævet i forarbejderne, at landvæsensretterne, jfr. lbkg. nr. 133 af 6. marts 1970, må anses for omfattet af loven, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 586 og tillæg B sp. 2063 f.

Den virksomhed, der udøves af domstolene, herunder de retter der ikke kan anses for omfattet af loven, falder i det hele uden for dennes bestemmelser. Dette gælder også, for så vidt angår de opgaver uden for den egentlige retspleje, der er henlagt til domstolene, jfr. herved navnlig retsplejelovens § 14, uanset om der er tale om opgaver af administrativ eller juridisk karakter, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 586, Poul Andersen s. 348, jfr. samme, Juristen 1964 s. 447 og Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 149 f., men noget afvigende Hurwitz & Gomard: Tvistemål s. 66 note 56, der antager, at partsoffentlighedsloven vistnok finder anvendelse på anden forvaltning end justitsforvaltningen, der måtte udøves af en dommer.

Heller ikke i de undtagelsestilfælde, hvor en domstols afgørelse kan rekurreres til en administrativ myndighed – f. eks. afgørelser om beskikkelse af værge og om fratagelse af værgemål – er sagen omfattet af loven; men hvis rettens afgørelse påklages, vil klagesagens akter være undergivet aktindsigt, for så vidt begæring herom fremsættes over for den administrative rekursinstans, jfr. Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 150.

Også i andre tilfælde er brevveksling mellem en forvalt-

ningsmyndighed og en domstol omfattet af loven, for så vidt begæringen om aktindsigt fremsættes over for den pågældende forvaltningsmyndighed, jfr. kommentaren til § 3 under pkt. 6 og 7.

c. **Statslige og kommunale aktieselskaber, koncessionerede selskaber** og andre **institutioner, foreninger m. v.**, der er etableret på **privatretligt retsgrundlag**.

Loven omfatter ikke **selskaber**, hvori det offentlige er aktionær, interessent el. lign., uanset arten af den virksomhed, selskabet udøver, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 586 og Betænkningen s. 60; det anførte gælder, selvom det offentlige er hovedaktionær eller -interessent, jfr. Poul Andersen s. 348, smh. m. s. 75 f. Loven er således også uanvendelig på de **kommunale fællesskaber**, der er oprettet i **selskabsform**, f. eks. kraftværker, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 586 og Betænkningen s. 60.

Det må endvidere antages, at **koncessionerede selskaber** falder uden for loven, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 586 og Betænkningen s. 60.

Inden for en række forvaltningsområder varetages anliggender, som materielt må henregnes til den offentlige forvaltning, foruden af offentlige myndigheder tillige i større eller mindre omfang af institutioner, foreninger m. v., der er oprettet på privat initiativ og på **privatretligt retsgrundlag**. Sådanne institutioner, foreninger m. v. kan som udgangspunkt ikke anses for omfattet af lovens bestemmelser.

Den nøjagtige afgrænsning mellem på den ene side disse private institutioner, foreninger m. v. og på den anden side de såkaldte særlige forvaltningsenheder eller -subjekter, som er omfattet af loven, giver imidlertid anledning til betydelig tvivl. Dette hænger sammen med, at de nævnte private institutioner, foreninger m. v. i vidt omfang modtager tilskud fra det offentlige til deres virksomhed. Modtagelsen af tilskud fra det offentlige kan vel ikke i sig selv antages at medføre, at institutionen må anses for omfattet af loven, jfr. således udtrykkeligt F. T. 1969/70 tillæg A sp. 586. Men i almindelighed er det en betingelse for at opnå sådant tilskud, at virk-

somheden indordnes under en mere eller mindre intensiv regulering, tilsyn og kontrol fra det offentliges side. Det offentliges indflydelse kan herigennem antage et sådant omfang, at den private rådighed i realiteten er bragt til ophør.

Som illustrationer på problemstillingen nævnes, at handelshøjskolerne i København og Århus, som i § 1 i lov nr. 193 af 26. maj 1965 betegnes som »selvejende institutioner«, nu må betragtes som offentlige myndigheder; det samme gælder Århus universitet, jfr. nu også § 1 i lov nr. 271 af 4. juni 1970 om universiteternes styrelse.

På den anden side må det antages, at anerkendte dagplejeinstitutioner eller børne- og ungdomshjem, der drives som private selvejende institutioner, af anerkendte foreninger for børne- og ungdomsforsorg eller som lederejede, falder uden for offentlighedsloven, jfr. herved Poul Andersen, Juristen 1964 s. 447.

På tilsvarende måde må en række private undervisningsinstitutioner antages at falde uden for loven, således f. eks. private gymnasieskoler og studenterkursus, der oppebærer statstilskud efter reglerne i lov nr. 337 af 18. juni 1969 om statsstøtte til visse private skoler, jfr. lovene nr. 81 og 82 af 25. marts 1961.

Se i øvrigt om spørgsmålet, navnlig med henblik på undervisningsministeriets sagsområde, L. Grønning-Nielsen, Undervisningsministeriets Tidsskrift 1970 s. 497 ff.

Brevveksling mellem en forvaltningsmyndighed og et af de selskaber, institutioner m. v., der efter det ovenfor anførte falder uden for loven, er undergivet aktindsigt, for så vidt begæring herom fremsættes over for den pågældende forvaltningsmyndighed, jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2151 f. og kommentaren til § 3 under pkt. 6 og 7.

d. **Advokatrådet**, jfr. retsplejelovens kap. 15, kan ikke anses for omfattet af loven.

For så vidt angår disciplinærsager mod advokater, indeholder retsplejelovens § 144, stk. 3, imidlertid en særlig bestemmelse, der hjemler den indklagede advokat adgang til aktindsigt og kontradiktion.

e. Forvaltningsmyndigheder, der principielt omfattes af lovens bestemmelser, vil formentlig efter omstændighederne kunne undtages administrativt i medfør af § 2, stk. 4, se nærmere kommentaren til denne bestemmelse under pkt. 2.

3. Adgangen til aktindsigt omfatter som udgangspunkt alle **sager**, der hører under den offentlige forvaltnings afgørelse, eller i hvis behandling forvaltningen på anden måde deltager.

Loven gælder også i tilfælde, hvor forvaltningsmyndighedens virksomhed er af domstolslignende karakter, jfr. Betænkningen s. 60. Som anført ovenfor under pkt. 2, litra b og c, giver loven omvendt ikke adgang til aktindsigt i sager, der behandles af organer, der ikke kan anses for omfattet af loven, uanset arten af den virksomhed, der er tale om, medmindre dokumenterne tillige er indgået i en forvaltningsmyndigheds sagsbehandling. Udtrykket »den offentlige forvaltning« yder således ingen vejledning med hensyn til afgrænsningen af, hvilke slags sager der omfattes af loven, sml. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 585 f. og Betænkningen s. 60.

Loven omfatter ikke blot den del af forvaltningsmyndighedernes virksomhed, der går ud på at udfærdige offentligretlige retsakter, men også udøvelse af anden virksomhed, såsom trafik, undervisning, byggeri, landbrug, indgåelse af kontraktsforhold og konsultativ virksomhed, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 585 f. og Betænkningen s. 60. Det er dog en forudsætning for aktindsigtens gennemførelse, at der i forbindelse med sagsbehandlingen er fremkommet dokumenter m. v., der er undergivet aktindsigt. Dette er ofte ikke tilfældet, for så vidt angår patientbehandling og visse andre typer af klientbehandling; sml. herved Harder II s. 28, der antager, at denne slags sager slet ikke omfattes af partsoffentlighedsloven.

Fra **praksis** i henhold til partsoffentlighedsloven kan nævnes, at denne lov bl. a. er fundet anvendelig i følgende tilfælde:

F. O. B. 1968 s. 15: Dokumenter fremkommet i forbindelse med et kommunalt børne- og ungdomsværns familievejledning.

Soc. min. sag 2. k. 459-35 (1970): Udtalt, at en kvinde, der retter henvendelse til en mødrehjælpsinstitution om faderskabssag, svan-

gerskabsafbrydelse, familievejledning eller andet, efter socialministeriets opfattelse har krav på efter begæring at blive gjort bekendt med de sociale og lægelige rapporter, som optages af institutionen i anledning af den pågældendes henvendelse.

Se i denne forbindelse også Eilschou Holm: Det kontradiktoriske Princip s. 411 note 22 om mødrehjælpsinstitutionernes virksomhed i adoptionsager.

JMsag L. A. 1969.54002-9: Optællingslister over fuglebestanden på et fredet videnskabeligt reservat, fremkommet i forbindelse med naturfredningsrådets almindelige administration af området.

Sagen er omtalt nærmere i kommentaren til § 10, stk. 1, under pkt. 3, litra c.

JMsag L. A. 191/66: Privat lejemål vedrørende en staten tilhørende ejendom. Sagen er omtalt i kommentaren til § 10, stk. 1, under pkt. 5.

Se også

Retslægerådets Årsberetning 1966 s. 155 om adgangen til at gøre sig bekendt med indholdet af en legal obduktionsberetning.

Det har været omtvistet, om partsoffentlighedsloven også finder anvendelse i **sager om indgåelse af kontraktsforhold**, se for en benægtende besvarelse Harder II s. 23 f. og Holger Lavesen, Sognerådstidende 1964/65 s. 275 og s. 276, men herimod Eilschou Holm: Det kontradiktoriske Princip s. 411 ved note 21. Det må anses for forudsat i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 3, der bl. a. giver hjemmel for at undtage dokumenter af hensyn til »udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed«, at de nævnte sager principielt omfattes af denne lov, og dette er også udtrykkeligt nævnt i bemærkningerne til lovforslaget, se F. T. 1969/70 tillæg A sp. 586, jfr. sp. 588. Undtagelsehjemmelen i § 2, stk. 2, nr. 3, vil dog ofte medføre, at en begæring om aktindsigt ikke vil kunne imødekommes, se nærmere kommentaren til den nævnte bestemmelse. Se i øvrigt om spørgsmålet Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 150 f.

Se også Monopolloven med Kommentarer s. 274, smh. m. Eilschou Holm, Juristen 1969 s. 159.

Det fremgår af formuleringen – »sager, der er eller har været under behandling« – at adgangen til aktindsigt omfatter **både løbende og afgjorte sager**, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 586 og Betænkningen s. 60 f. Se dog § 6, stk. 2, og kommentaren til § 8, stk. 2, under pkt. 2.

Spørgsmålet om, hvilke dokumenter der kan henregnes til sagen, er omtalt i kommentaren til § 3 under pkt. 5, jfr. kommentaren til § 10, stk. 1, under pkt. 4.

Adgangen til aktindsigt **omfatter ikke** sager inden for strafferetsplejen eller – med den modifikation, der følger af § 10, stk. 2, om partsoffentlighed – sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, jfr. § 6, stk. 1; efter § 14 gælder loven endvidere ikke sager om færøske anliggender; se også kommentaren til § 13, stk. 4, under pkt. 1. Yderligere sagsområder kan undtages administrativt med hjemmel i § 2, stk. 4, ligesom sagsområder kan være undtaget som følge af særlige tavshedspligtsforskrifter, jfr. lovens § 7.

4. Adgang til aktindsigt tilkommer efter loven **enhver**.

Det er uden betydning, om den, der fremsætter begæringen, er dansk statsborger, eller om den pågældende har bopæl her i landet, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 585, men cfr. kommissionsudkastets § 1 og Betænkningen s. 61.

Spørgsmålet om, hvilke krav der kan stilles til den pågældendes **alder** og **modenhed**, er ikke berørt i forarbejderne til loven. Under hensyn til, at misbrug af adgangen til aktindsigt efter omstændighederne vil være strafbar efter lovgivningens almindelige regler, f. eks. som dokumentforbrydelse eller ærekrænkelse, må en begæring om aktindsigt dog formentlig kunne afvises, hvis den, der fremsætter begæringen, ikke er fyldt 15 år, jfr. straffelovens § 15.

5. **Begæring** om aktindsigt **frem sættes over for** den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag, jfr. § 8, stk. 1. Skriftlige begæringer, der fejlagtigt er fremsendt til en anden myndighed, bør af denne straks oversendes til den kompetente instans, jfr. herved statsministeriets cirku-

lære nr. 245 af 23. november 1923 under pkt. 1 og Vejledningen under pkt. 15.

Om begæringens indhold og form, se kommentaren til § 1, stk. 2.

6. Det er principielt uden betydning, i hvilket **øjemed** begæringen om aktindsigt fremsættes.

En begæring om aktindsigt må imødekommes også i tilfælde, hvor begæringen fremsættes med henblik på tilvejebringelse af dokumenter som bevis i verserende retssager, se herved *Betænkningen* s. 63, og begæringen vil ikke kunne afslås under henvisning til, at kravet om dokumentindsigt ikke ville kunne imødekommes efter reglerne i retsplejelovens §§ 298–300 om modpartens og trediemands editionspligt, jfr. herved, for så vidt angår forholdet mellem disse bestemmelser og parts-offentlighedsloven, *Eilschou Holm: Det kontradiktoriske Princip* s. 415.

Efter kommissionsudkastets § 1, 2. pkt., skulle en begæring om aktindsigt kunne afslås, »dersom det er åbenbart, at den pågældende ikke har nogen rimelig interesse i, at den efterkommes«. Begrundelsen for bestemmelsen var at give forvaltningen mulighed for at udelukke »notoriske kværunter fra at besvære myndighederne med at begære oplysninger om sager, i hvilke det er åbenbart, at de ikke har nogen rimelig interesse«, *Betænkningen* s. 61. Bestemmelsen blev ikke medtaget i lovforslaget, da den næppe ville få større praktisk betydning og i øvrigt måtte synes vanskelig at administrere, jfr. *F. T. 1969/70 tillæg A* sp. 586 f.

Efter det norske lovforslags § 2, stk. 2, tilkom retten til aktindsigt enhver, som har saglig interesse deri. Den kvalificerende bisætning udgik under stortingets behandling af lovforslaget. I justiskomiteens bemærkninger til dette ændringsforslag anføres det af flertallet bl. a., at vedkommende myndighed, uden at særlig lovhjemmel dertil kan være fornøden, må kunne afvise begæringer om aktindsigt, der åbenbart alene har til hensigt at chikanere myndighederne, jfr. *Innst.O.XIV (1969–70)* s. 10. Noget tilsvarende tør muligvis antages for dansk rets vedkommende.

7. Om fortolkningen af udtrykket »dokumenter«, se kommentaren til § 3 under pkt. 3.

Om formen og tidspunktet for **aktindsigtens gennemførelse**, se kommentaren til § 8, stk. 2.

Til stk. 2.

1. **Forarbejder.** F. T. 1969/70 tillæg A sp. 587 tillæg B sp. 2055. Kommissionsudkastets § 3, stk. 1, se herom **Betænkningen** s. 49 og 64.

2. Bestemmelsen fastslår, at en begæring om aktindsigt skal **angive den sag**, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. Bestemmelsen må ses i sammenhæng med lovens § 3, nr. 2, hvorefter adgangen til aktindsigt bl. a. omfatter indførelser i myndighedens journaler, registre og andre fortegnelser, men kun vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Det må herefter principielt kræves, at den, der ønsker aktindsigt, har skaffet sig kendskab til sagens eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed, jfr. Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 144. En myndighed er således ikke forpligtet til at imødekomme begæringer om at få lejlighed til at gennemse alle sager af en bestemt art, alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode, eller lignende.

I øvrigt er det vanskeligt at præcisere, hvor specificeret angivelsen af sagen skal være. Det, der må kræves, er, at begæringen indeholder de oplysninger, der efter indretningen af den pågældende myndigheds journaler, registre m. v. er nødvendige for, at man kan finde frem til sagen, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 587. Angivelse af sagens journalnummer er dog hverken nødvendig eller ubetinget tilstrækkelig.

Det påhviler vedkommende forvaltningsmyndighed at vejlede publikum om, hvilke oplysninger der i de enkelte tilfælde må tilvejebringes for at opfylde disse krav.

Som anført i den indledende kommentar til kapitel 1 under pkt. 2 regulerer loven alene spørgsmålet om, i hvilket omfang forvaltningen er forpligtet til at give adgang til aktindsigt. Vedkommende myndighed er derfor ikke afskåret fra at se bort fra det krav om angivelse af en bestemt sag, der indehol-

des i § 1, stk. 2, medmindre dette ville komme i strid med gældende regler om tavshedspligt, jfr. Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 144 note 28, og se herved F. T. 1969/70 tillæg A sp. 594.

Jfr. i det hele Vejledningen under pkt. 13.

3. Der kan **ikke** stilles **særlige formkrav** til begæringen.

Begæringen kan således fremsættes mundtligt såvel som skriftligt, se herved den indledende kommentar til kapitel 1 under pkt. 3 om telefoniske forespørgsler.

Den, der anmoder om aktindsigt efter de særlige regler i lovens kapitel 2 for parterne i en forvaltningssag, vil efter omstændighederne kunne afkræves **legitimation**.

Se i det hele Vejledningen under pkt. 14.

4. Spørgsmålet om opretholdelse af den ovenfor under pkt. 2 omtalte begrænsning i offentlighedens adgang til aktindsigt blev drøftet i forbindelse med folketingets behandling af lovforslaget. Der var i folketingsudvalget enighed om, at en eventuel mere vidtgående offentlighed måtte afvente de erfaringer, man vil gøre ved praktiseringen af den nu gennemførte ordning. Man lagde herved vægt på, at bl. a. de danske kommuner så kort tid efter kommunalreformens ikrafttræden ville have meget vanskeligt ved at klare en videregående offentlighedsordning. Se F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2055. Revisionsbestemelsen i lovens § 13, stk. 5, tager navnlig sigte på en senere stillingtagen til dette forhold, se F. T. 1969/70 sp. 6891-6904.

Se i øvrigt om spørgsmålet Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 143-148.

§ 2

Stk. 1. Adgangen til at få oplysninger omfatter ikke dokumenter, der indeholder

- 1) oplysning om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold,
- 2) oplysning om tekniske indretninger eller fremgangsmåder, eller om drifts- eller forretningsforhold, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Stk. 2. Bestemmelsen i § 1 er endvidere uanvendelig, hvis adgangen til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter findes at burde vige for væsentlige hensyn til

- 1) statens sikkerhed, landets forsvar samt forholdet til fremmede magter eller mellemfølkkelige institutioner,
- 2) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
- 3) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed,
- 4) beskyttelse af andre interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Stk. 3. Omfattes kun en del af et dokument af bestemmelserne i stk. 1 og 2, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Stk. 4. Vedkommende minister kan bestemme, at sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelserne i stk. 1 og 2 i almindelighed vil medføre, at begæring efter § 1 må afslås, skal være undtaget fra bestemmelsen i § 1.

1. **Forarbejder.** F. T. 1969/70 tillæg A sp. 587–590, tillæg B sp. 2064–2070 og sp. 2079–2084. Kommissionsudkastets § 2, se herom *Betænkningen* s. 61–64 og s. 49–51.

2. Bestemmelserne i § 2 medfører **ingen indskrænkning i parters adgang til aktindsigt**, jfr. § 10, stk. 1, 1. pkt.

3. Bestemmelsen gør indskrænkning i de almindelige regler om aktindsigtens omfang, idet den hjemler adgang til at tilbageholde dokumenter af hensyn til beskyttelsen af offentlige eller private interesser. Hensynet til beskyttelsen af **private interesser** er tilgodeset gennem bestemmelserne i **stk. 1**, og hensynet til beskyttelsen af **offentlige interesser** gennem bestemmelserne i **stk. 2**; også hensynet til **private interesser** vil dog kunne komme i betragtning ved anvendelsen af opsamlingsbestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 4.

Yderligere indskrænkninger i offentlighedens adgang til aktindsigten følger af bestemmelserne i § 5 og § 7.

4. Vedkommende myndighed kan ikke ved at give **tilsagn om diskretion** udvide adgangen til at gøre undtagelse fra lovens regler. Sådanne tilsagn bør derfor kun meddeles, når det må anses for utvivlsomt, at de afgivne oplysninger vil være unddraget aktindsigt såvel efter reglerne i § 1, smh. m. §§ 2 og 7, som efter reglerne i § 10, stk. 1–3, for så vidt angår (andre) parter. Diskretionstilsagn kan som udgangspunkt alene tillægges retsvirkning som forhåndsudtalelser om, at vedkommende myndighed på det foreliggende grundlag må anse oplysningerne for unddraget aktindsigt, og tilsagn bør formuleres i overensstemmelse hermed. Efter omstændighederne må et diskretionstilsagn dog antages at afskære vedkommende myndighed fra at udnytte sin diskretionære adgang til at indrømme aktindsigt uanset bestemmelserne i § 2, se herom den indledende kommentar til kapitel 1 under pkt. 2.

Det er uden selvstændig betydning for bedømmelsen af, om et dokument kan undtages efter § 2, om dokumentet eller de oplysninger, det indeholder, er afgivet under **diskretionsforbehold**, se herved F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2079–2084. I tilfælde, hvor en privatperson har taget et sådant forbehold, bør den pågældende i almindelighed vejledes om, at forbeholdet er uden retlig betydning. Der vil imidlertid normalt ikke være hjemmel til at imødekomme begæringer om tilbagelevering af erklæringer, der er afgivet under diskretionsforbehold til brug for verserende sager, under henvisning til, at erklæringen blev afgivet under den urigtige forudsætning, at den ikke ville være undergivet aktindsigt; den person, der anmodes

om at afgive en erklæring, bør derfor efter omstændighederne på forhånd orienteres om, i hvilket omfang erklæringen vil være undergivet aktindsigt, jfr. herved N. Schaumburg, Politiet 1964 s. 113. Ansøgninger med bilag vil dog formentlig i almindelighed kunne tilbageleveres, hvis ansøgningen tilbagekaldes omgående.

Om betydningen af, at et dokument er forsynet med hemmeligtstempel eller anden lignende påtegning, se kommentaren til § 8, stk. 1, under pkt. 7.

5. Kommissionsudkastet indeholdt som § 2, stk. 4, en bestemmelse, der fastsatte, at vedkommende myndighed, forinden afgørelse om meddelelse af oplysninger træffes, »kan« indhente en udtalelse fra den, hvis interesse kan være til hinder for, at oplysningerne meddeles, se Betænkningen s. 61 f. Bestemmelsen blev ikke medtaget i lovforslaget, idet man anså en udtrykkelig lovregel om sådan **forudgående fakultativ høring** for overflødig, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 590, og tilsvarende med hensyn til partsoffentlighedsloven, F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1352. Under et samråd med folketingsudvalget gav justitsministeren imidlertid tilsagn om, at man i justitsministeriets vejledning om loven bl. a. ville henlede opmærksomheden på, at det i visse tilfælde, hvor der kan være begrundet tvivl om, hvorvidt en begæring efter loven skal imødekommes, vil være rimeligt, forinden afgørelse træffes, at indhente en udtalelse fra den, hvis interesse kan være til hinder for, at begæringen imødekommes, jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2057, og se nu Vejledningen under pkt. 19.

Fastsættelse af en regel om forudgående **obligatorisk høring** i visse tilfælde var under overvejelse i forbindelse med folketingsudvalgets behandling af lovforslaget, se F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2067–2070, men en bestemmelse herom blev ikke medtaget i loven. Forudgående høring vil imidlertid være påkrævet, hvis der er fremsat krav herom efter § 12.

6. Hvis en begæring om aktindsigt ikke fuldtud kan imødekommes, må den pågældende som regel udtrykkeligt gøres bekendt med, at et eller flere dokumenter er tilbageholdt i henhold til § 2, stk. 1 og 2, jfr. Eilschou Holm: Det kontradiktoriske Princip s. 419 og N. Schaumburg, Politiet 1964 s. 113.

Der vil dog kunne forekomme tilfælde, hvor det må anses for påkrævet at hemmeligholde selve eksistensen af et eller flere dokumenter; i så fald vil der imidlertid formentlig typisk være hjemmel til i det hele at afslå begæringen om aktindsigt, se herved den indledende kommentar til § 2, stk. 2.

7. Det er uden selvstændig betydning for adgangen til aktindsigt, om den sag, dokumenterne vedrører, har været behandlet for lukkede døre i en kommunalbestyrelse, jfr. Preben Espersen: De kommunale Beslutninger (1970) s. 68.

Til stk. 1.

ad nr. 1.

1. Bestemmelsen, der er en videreførelse af kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 3 og 4, jfr. nærmere F. T. 1969/70 tillæg A sp. 587 og Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 159, tilgodeser hensynet til **privatlivets fred** under en ordning med offentlighed i forvaltningen. Bestemmelsen indebærer i det væsentlige, at offentligheden ikke får adgang til at gøre sig bekendt med oplysninger, der vedrører privates forhold, i videre omfang end adgang hertil fulgte af reglerne i partsoffentlighedsloven, se herved F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2076.

2. Bestemmelsen omfatter alene dokumenter, der indeholder oplysning om **enkeltpersoners** forhold, se om juridiske personer bestemmelserne i nr. 2.

Undtagelsen omfatter alene oplysninger, der vedrører enkeltpersoners personlige og/eller økonomiske forhold. Andre oplysninger om enkeltpersoners forhold vil efter omstændighederne være omfattet af § 2, stk. 2, nr. 4, se f. eks. kommentaren til denne bestemmelse under pkt. 3 om adgangen til at tilbageholde navne på personer, der har indgivet anmeldelse til myndighederne om påståede overtrædelser af lovgivningen.

Bestemmelsen vil navnlig finde anvendelse i konkrete sager, f. eks. sager om ydelser i henhold til den sociale lovgivning, ægteskabssager, adoptionssager, faderskabssager, bidrags-sager og lign.

For så vidt angår disciplinærsager mod tjenestemænd, må det antages, at oplysninger om den pågældendes personlige forhold, der tilvejebringes f. eks. til belysning af, om tjeneste-

manden har opfyldt de krav til decorum, der stilles for beklædelsen af den pågældende stilling, i hvert fald som udgangspunkt omfattes af bestemmelsen, i modsætning til oplysninger om den pågældendes rent tjenstlige forhold. Om referat af, hvad der er passeret under et tjenstligt forhør for lukkede dø-
re, se kommentaren til § 2, stk. 2, nr. 4, under pkt. 3.

Som særlige arter af dokumenter, der typisk vil være omfattet af bestemmelsen, nævnes lægeattester og -erklæringer, hospitalsjournaler, straffeattester, skatteattester, selvangivelser og lignende. En række registre, der føres af offentlige myndigheder til andet end intern brug, vil ligeledes være unddraget offentlighedens adgang til aktindsigt som følge af bestemmelsen, således f. eks. ministerialbøger, rigsregistraturen, strafferegistre og patientkartoteker.

I en række tilfælde er aktindsigt afskåret som følge af, at oplysninger af det omhandlede indhold er omfattet af specielle tavshedspligtsforskrifter, jfr. § 7, og se nærmere den i kommentaren til denne bestemmelse under pkt. 4 optagne oversigt under C.

3. Bestemmelsen er ikke til hinder for, at en part i en sag videregiver oplysninger af det omhandlede indhold, som han er kommet i besiddelse af gennem udnyttelsen af den videregående adgang til aktindsigt, der gælder efter § 10, stk. 1, med henblik på offentliggørelse, se nærmere kommentaren til denne bestemmelse under pkt. 6.

4. Det er principielt uden betydning, om den person, oplysningerne vedrører, giver **samtykke** til, at en begæring om aktindsigt imødekommes, se dog ovenfor under pkt. 3 og jfr. Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 160. Men samtykke vil ofte kunne betragtes som et afkald på tavshedspligten, således at aktindsigt kan indrømmes uanset bestemmelsen i nr. 1, medmindre oplysningerne tillige er undergivet tavshedspligt af hensyn til andre eller i det offentliges interesse. Se herved Betænkningen s. 63 og F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2070.

Efter omstændighederne vil offentlig omtale af en verserende eller afsluttet sag kunne medføre, at tavshedspligten må anses for bortfaldet, dog kun for så vidt angår oplysninger,

der har været gjort til genstand for sådan omtale; hensynet til at hindre, at offentligheden får et misvisende billede af sagen, vil formentlig kun i helt ekstraordinære tilfælde kunne berettige til at anse tavshedspligten for bortfaldet i videre omfang.

5. **Litteratur.** Se i øvrigt om bestemmelsen Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B. s. 158–160.

ad nr. 2.

1. Bestemmelsen er en uddybning af kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 3, se nærmere F. T. 1969/70 tillæg A sp. 587 og tillæg B sp. 2064–2067.

2. I modsætning til, hvad der gælder efter bestemmelsen i nr. 1, er dokumenter, der indeholder oplysninger som nævnt i nr. 2, ikke uden videre unddraget aktindsigt, men kun for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen om aktindsigt ikke imødekommes.

Bestemmelsen er formentlig kun anvendelig, hvis indrømmelse af aktindsigt efter et konkret skøn må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der – typisk af konkurrencemæssige grunde – påføres den pågældende person eller virksomhed skade, navnlig et økonomisk tab af nogen betydning, se Betænkningen s. 61, smh. m. s. 63 og F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2066 f. I bemærkningerne til den tilsvarende bestemmelse i kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 3, udtales det således, at »private personers eller sammenslutningers til det offentlige afgivne oplysninger, der må anses at vedrøre forretningshemmeligheder, såsom oplysninger om udvidelses- og produktionsplaner, om forretningsforbindelser m. v., må være beskyttet mod offentlighed. Det er en samfundsmæssig interesse, at forvaltningen har rigtige og udtømmende oplysninger som grundlag for sin virksomhed, og denne interesse vil lide skade, hvis der ikke ydes den, der meddeler oplysningerne, en rimelig beskyttelse.«

I tvivlstilfælde bør der indhentes en udtalelse fra den, hvis interesse kan være til hinder for, at begæringen om aktindsigt

imødekommes, se den indledende kommentar til § 2 under pkt. 5 og Vejledningen under pkt. 19.

I en række tilfælde er aktindsigt afskåret som følge af, at oplysninger som nævnt i nr. 2 er omfattet af specielle tavshedspligtsforskrifter, jfr. § 7, og se nærmere den i kommentaren til denne bestemmelse under pkt. 4 optagne oversigt under B.

3. Kommentaren til § 2, stk. 1, nr. 1, under pkt. 3 finder tilsvarende anvendelse.

Til stk. 2.

Efter bestemmelserne i stk. 2 kan en begæring om aktindsigt afslås efter et **konkret skøn** i hvert enkelt tilfælde, hvis adgangen til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter findes at burde vige for visse, nærmere opregnede væsentlige hensyn, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 587 f. Formuleringen af indledningen til stk. 2, hvorefter bestemmelsen i § 1 er uanvendelig, hvis adgang til aktindsigt findes at burde vige for »væsentlige hensyn« til de i bestemmelsen opregnede interesser, indebærer, at aktindsigt kun kan afslås, hvor der er **nærliggende fare** for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning, jfr. Betænkningen s. 61.

Selv om det ikke fremgår af bestemmelsens formulering, må det antages, at skønnet over, hvorvidt dokumenterne i en sag kan undrages aktindsigt efter stk. 2, skal udøves **for hvert enkelt dokument for sig**, jfr. forudsætningen herom i § 2, stk. 3, og tilsvarende, for så vidt angår partsoffentlighedslovens § 2, Poul Andersen, Juristen 1964 s. 447, og Eilschou Holm: Det kontradiktoriske Princip s. 419. Der er med andre ord kun hjemmel til at undtage en sags dokumenter i det omfang, de angivne hensyn gør sådan undtagelse påkrævet. Noget andet er, at bestemmelserne i stk. 2 efter deres formulering må antages at afgive tilstrækkelig hjemmel for efter omstændighederne at undtage samtlige sagens dokumenter, hvis indrømmelse af delvis aktindsigt indirekte ville medføre en prisgivelse af det eller de forhold, som bestemmelserne giver hjemmel til at hemmeligholde, jfr. Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 158 note 110.

ad nr. 1.

1. Bestemmelsen svarer til kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 1. Den suppleres af bestemmelsen i § 5 nr. 6, hvorefter adgangen til aktindsigt ikke omfatter »dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold«.

2. Dokumenter, som har betydning for statens sikkerhed, forholdet til fremmed magt og landets forsvar, vil i almindelighed ikke kunne udleveres, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 588 og Betænkningen s. 62. Også indgåede traktater, andre folkeretlige forpligtelser og folkeretlige kutyper kan være til hinder for, at dokumenter udleveres efter § 1, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 588. For så vidt angår skrivelser m. v. fra udenlandske myndigheder, vil der bl. a. kunne lægges vægt på, i hvilket omfang det foreliggende materiale er almindeligt tilgængeligt i ophavslandet.

3. Det forhold, at et dokument, som omfattes af bestemmelsen, er forsynet med **hemmeligtstempel** eller anden lignende påtegning, er principielt uden betydning for afgørelsen af, om dokumentet er unddraget aktindsigt; men en sådan påtegning kan være af betydning for, hvilken myndighed der er kompetent til at træffe afgørelse om, hvorvidt en begæring om aktindsigt skal imødekommes, se Betænkningen s. 62. Se i øvrigt om betydningen af hemmeligtstempling m. v. kommentaren til § 8, stk. 1, under pkt. 7.

ad nr. 2.

1. Bestemmelsen svarer til kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 6.

2. Bestemmelsen finder bl. a. anvendelse på det offentliges **kontrolvirksomhed** på en række områder. Det vil f. eks. typisk være nødvendigt at udelukke offentlighed med hensyn til dokumenter, hvoraf det fremgår, at en revisions- eller kontrolvirksomhed vil blive iværksat. Om adgangen til at tilbageholde navne på personer, der har indgivet anmeldelse til myndig hederne om påståede overtrædelser af lovgivningen, se kommentaren til § 2, stk. 2, nr. 4, under pkt. 3. Se også kommen-

taren til § 6, stk. 1, om undtagelsen for sager inden for strafferechtsplejen.

Når der i bestemmelsen tales om offentlig **planlægningsvirksomhed**, har man f. eks. haft for øje, at forhåndskendskab til byplanmæssige foranstaltninger vil kunne modvirke en hensigtsmæssig gennemførelse af de foranstaltninger, planlægningen tager sigte på.

Bestemmelsen vil endvidere kunne finde anvendelse på dokumenter, der vedrører påtænkte foranstaltninger inden for bl. a. skatte- og afgiftslovgivningen – herunder toldlovgivningen – valutaloggivningen og lovgivningen om priser og ind- og udførsel.

Jfr. i det hele F. T. 1969/70 tillæg A sp. 588.

I bemærkningerne til den tilsvarende bestemmelse i kommissionsudkastet fremhæves det endvidere, at bestemmelsen også vil kunne finde anvendelse ved rutinemæssige henvendelser fra de reviderende myndigheder. »En sådan henvendelse, der ville kunne medføre ubegrundet skade, hvis den kom til offentlighedens kundskab, og dermed modvirke revisionens arbejdsmuligheder, bør i hvert fald ikke være tilgængelig, før den myndighed, henvendelsen er rettet til, har haft lejlighed til at tage stilling til henvendelsen. Tilsvarende synspunkter gør sig gældende også for udenforståendes henvendelser til de reviderende myndigheder.« Se Betænkningen s. 64.

Om dokumenter vedrørende det offentliges virksomhed i forbindelse med afholdelse af **eksaminer** og andre prøver, se kommentaren til § 2, stk. 2, nr. 4, under pkt. 3.

3. I et vist omfang kræver hensynet til, at forvaltningens nødvendige undersøgelse af en sag eller den forsvarlige gennemførelse af en påtænkt administrativ foranstaltning ikke modvirkes, alene, at begæringer om aktindsigt må afvises på visse stadier af sagens behandling, se Betænkningen s. 64 og kommentaren til § 8, stk. 2, under pkt. 2.

ad nr. 3.

1. Bestemmelsen svarer til dels til kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 3, se nærmere F. T. 1969/70 tillæg A sp. 588.

2. Bestemmelsen vil navnlig finde anvendelse, hvor staten eller kommunerne udøver **forretningsmæssig** eller anden økonomisk **virksomhed**. I det omfang sådan virksomhed drives af selskaber, hvori det offentlige er aktionær, interessant el. lign., er loven dog i det hele uanvendelig, se kommentaren til § 1, stk. 1, under pkt. 2, litra c. Se også kommentaren til § 2, stk. 4, under pkt. 2, om adgangen til administrativt at undtage forretningsdrivende organer fra lovens bestemmelser.

Bestemmelsen er ikke begrænset til alene at omfatte forretningsvirksomhed. Den vil således også kunne finde anvendelse f. eks. med hensyn til afgivne tilbud om køb og salg af fast ejendom og løsøre til brug for de almindelige forvaltningsmyndigheder, sager om optagelse af lån m. v. For så vidt angår sager om indgåelse af **kontraktsforhold**, må det vistnok gælde som en hovedregel, at aktindsigt kan nægtes efter denne bestemmelse, hvis en imødekommelse af begæringen ville afskære det offentlige fra at optræde som ligestillet part i det pågældende kontraktsforhold, se herved JMsag L. A. 191/66, refereret i kommentaren til § 10, stk. 1, under pkt. 5.

Bestemmelsen vil endvidere kunne finde anvendelse med hensyn til dokumenter vedrørende **forhandlinger**, som det offentlige fører **om løn- og personaleforhold** m. v.

Se i det hele F. T. 1969/70 tillæg A sp. 588.

3. I et vist omfang kræver de angivne hensyn alene, at begæringer om aktindsigt må afvises **på visse stadier** af sagens behandling, se kommentaren til § 8, stk. 2, under pkt. 2.

ad nr. 4.

1. Bestemmelsen svarer til kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 7.

2. Bestemmelsen har karakter af en **opsamlingsbestemmelse**, der giver hjemmel til at gøre undtagelse fra offentlighedsprincippet i tilfælde, hvor væsentlige hensyn til beskyttelsen af andre interesser end dem, der har fundet udtryk i de øvrige bestemmelser i § 2, gør sådan undtagelse påkrævet. Det er forudsat i bemærkningerne til lovforslaget, at der kun gøres

brug af bestemmelsen, hvor **hemmeligholdelse** af hensyn til det offentliges eller privates interesse er **klart påkrævet**, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 589.

3. Som **eksempler** på dokumenter, der typisk vil kunne undtages efter denne bestemmelse, nævnes i bemærkningerne til lovforslaget, F. T. 1969/70 tillæg A sp. 589, bl. a.:

Erklæringer fra folketingsvælgere indleveret i forbindelse med anmeldelse af nye partier, jfr. folketingsvalglovens § 23;

oplysninger afgivet af private til **brug for** sociologiske eller andre **videnskabelige undersøgelser**, jfr. herved bestemmelsen i § 5, nr. 8, om materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelsen af offentlig statistik; og dokumenter, der indeholder oplysning om, hvad der passerer under de **forhandlinger**, der finder sted i **statens forligsinstitution for arbejdsstridigheder**.

I bemærkningerne til bestemmelsen i § 5, nr. 2, hvorefter adgangen til aktindsigt bl. a. ikke omfatter brevveksling mellem ministerier om lovgivning, fremhæves det endvidere, at hensynet til samarbejdet mellem regeringens medlemmer »...i almindelighed (vil) kunne begrunde, at man med hjemmel i ... § 2, stk. 2, nr. 4, undtager **brevveksling mellem ministre om andre politiske spørgsmål**«. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 592.

Bestemmelsen vil tillige kunne finde anvendelse på det offentliges virksomhed i forbindelse med afholdelse af **eksaminer** og andre prøver, idet f. eks. skriftlige opgaver selvfølgelig ikke skal kunne forlanges udleveret på forhånd, ligesom offentligheden også i almindelighed må kunne afskæres fra at gøre sig bekendt med de enkelte besvarelser, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 589, smh. m. Betænkningen s. 64.

Også hensynet til **forskningen** vil kunne medføre indskrænkning i offentlighedens adgang til aktindsigt, f. eks. med hensyn til foreløbige forskningsresultater, der endnu ikke er tilstrækkeligt gennemprøvede.

Det vil efter omstændighederne endvidere være påkrævet at kunne hemmeligholde **navne på anmeldere** af overtrædelser af særlovgivningen, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 589. På et

specielt forvaltningsområde er sådan hemmeligholdelse særligt foreskrevet, jfr. § 50, stk. 2, i lov nr. 226 af 11. juni 1954 om almindelig arbejderbeskyttelse, der må anses for opretholdt ved bestemmelsen i offentlighedslovens § 7. Spørgsmålet er formentlig af størst praktisk betydning i relation til reglerne om parters adgang til aktindsigt, se kommentaren til § 10, stk. 1, under pkt. 5, med referat af praksis.

Kommissionsudkastets § 2, stk. 1, indeholdt som nr. 2 og 5 bestemmelser, hvorefter der tillige skulle kunne gøres undtagelse fra offentlighedsprincippet af hensyn til »sædeligheden« eller til »forbrydelsers forebyggelse, opklaring og forfølgning, straffuldbydelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning«. Disse bestemmelser er ikke medtaget i lovens § 2; men i det omfang de nævnte hensyn ikke er tilstrækkeligt tilgodeset ved bestemmelsen i lovens § 6, stk. 1, vil der efter omstændighederne kunne gøres undtagelse efter § 2, stk. 2, nr. 4, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 589 f. Dette må f. eks. gælde referater af, hvad der er passeret under et tjenstligt forhør for lukkede døre, jfr. herved tjenestemandslovens § 21, stk. 7 og 8.

Til stk. 3.

1. Bestemmelsen svarer til kommissionsudkastets § 2, stk. 3, se herom Betænkningen s. 64, og til partsoffentlighedslovens § 2, stk. 2, se herom F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1352.

2. Ved meddelelse af delvis aktindsigt efter denne bestemmelse må den pågældende i almindelighed gøres bekendt med, at der er tale om en ekstrakt-afskrift, se nærmere den indledende kommentar til § 2, under pkt. 6.

Til stk. 4.

1. Bestemmelsen svarer med visse, i det væsentlige redaktionelle ændringer til kommissionsudkastets § 2, stk. 2, se herom Betænkningen s. 62, jfr. s. 50.

2. På specielle forvaltningsområder vil der kunne forekomme grupper af sager eller dokumenter, inden for hvilke nogle af bestemmelserne i § 2, stk. 1 eller stk. 2, som oftest vil ude-

lukke, at begæringer om aktindsigt imødekommes. For at lette lovens anvendelse i praksis giver bestemmelsen i § 2, stk. 4, adgang til administrativt at fastsætte, at sådanne **sagsområder** eller **arter af dokumenter** generelt skal være undtaget fra loven.

Det må formentlig antages, at bestemmelsen giver adgang til administrativt at undtage også **organer**, der ellers ville være omfattet af lovens bestemmelser, jfr. om forretningsdrivende organer Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 151.

3. Beføjelsen tilkommer **vedkommende minister**. Det er dog forudsat, at spørgsmål om udfærdigelse af bekendtgørelser i henhold til § 2, stk. 4, gøres til genstand for forudgående forhandling med justitsministeriet, således at der herigennem kan ske en koordinering af undtagelsesbestemmelserne på de forskellige forvaltningsområder, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 590 og Vejledningen under pkt. 20.

4. Det er forudsat i bemærkningerne til lovforslaget, at hjemmelen til administrativt at gøre undtagelse fra offentlighedsloven kun udnyttes i det omfang, praktiske hensyn taler derfor, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 590. Der vil derfor ikke umiddelbart i forbindelse med lovens ikrafttræden blive udfærdiget bekendtgørelser i henhold til § 2, stk. 4. Det må imidlertid forventes, at spørgsmålet tages op til overvejelse nogen tid efter lovens ikrafttræden, når der foreligger et tilstrækkeligt erfaringsmateriale som grundlag for en stillingtagen dertil, jfr. Vejledningen under pkt. 20.

Til belysning af **bestemmelsens rækkevidde** udarbejdede offentlighedskommissionen i samarbejde med justitsministeriet og socialministeriet som vejledende eksempel et foreløbigt udkast til anordning, for så vidt angår de nævnte ministeriers sagsområder. Udkastet er optaget i Betænkningen s. 70 f.

5. Der kan **ikke** ved bekendtgørelse i henhold til § 2, stk. 4, gøres begrænsning i **parters adgang til aktindsigt**, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 597 og den indledende kommentar til § 2 under pkt. 2.

6. **Litteratur**. Se i øvrigt om bestemmelsen Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B. s. 157 f.

§ 3

Adgangen til at få oplysninger omfatter med de i §§ 2 og 5 nævnte undtagelser

- 1) *alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, herunder genpart af de fra myndigheden udgåede skrivelser, når disse må antages at være kommet frem til adressaten,*
- 2) *indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.*

1. **Forarbejder.** F. T. 1969/70 tillæg A sp. 590 f. Bestemmelsen er affattet i overensstemmelse med partsoffentlighedslovens § 4, se herom F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1353 f., og svarer til kommissionsudkastets § 3, stk. 1, se herom Betænkningen s. 64.

2. Bestemmelsen angiver **aktindsigtens omfang**. Den suppleres af bestemmelsen i § 4 om mundtlige oplysninger. Indskrænkninger i aktindsigtens omfang følger af §§ 2, 5 og 7, smh. m. § 10, stk. 1 og 3.

Se også kommentaren til § 13, stk. 2 og 3, om dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse før lovens ikrafttræden.

3. Aktindsigtens genstand betegnes som »**dokumenter**«.

Det må antages, at dette udtryk foruden skriftstykker i hvert fald også omfatter andre **aktstykker** såsom fotografier, billeder, kort (jfr. herved F. O. B. 1969 s. 25), rids og lignende, jfr. N. Schaumburg, Politiet 1964 s. 114. Afgrænsningen bør imidlertid ikke foretages for snævert. Adgangen til aktindsigt må således efter omstændighederne antages at omfatte også **andre genstande**, der indgår i grundlaget for en sags afgørelse, og som arkiveres sammen med sagens akter, f. eks. prøver, modeller, lydbånd, film og lignende, se herved, for så vidt angår retsplejelovens regler om edition, Betænkning om Vidner (Nr. 316/1962) s. 115. Om adgang til oplysninger på **magnetbånd m. v.** til brug for elektroniske databehandlingsanlæg, se kommentaren til § 8, stk. 2, under pkt. 3.

Udtrykket »dokumenter« er således anvendt i en videre betydning end den, der er afgørende for, om et skriftstykke

kan anses som et dokument med henblik på forbrydelsen dokumentfalsk, se herom straffelovens § 171, stk. 2. Udtrykket omfatter endvidere også andet end genstande, der fungerer som bevis, cfr., for så vidt angår retsplejelovens regler om edition, Kommenteret Retsplejelov s. 297 note 1.

4. Adgangen til aktindsigt omfatter ikke alle dokumenter, der indkommer til eller afsendes fra en forvaltningsmyndighed. Det er en forudsætning, at dokumentet vedrører en »sag«, dvs. modtages med henblik på eller afsendes som et led i en administrativ sagsbehandling.

Det er således fremhævet i forarbejderne, at loven ikke omfatter **dokumenter, som private indleverer til opbevaring på offentlige biblioteker og arkiver**, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 585, Betænkningen s. 61 og kommentaren til § 9 under pkt. 3. Se også kommentaren til § 5, nr. 1, under pkt. 3 om en ministers private arkiv.

Forbeholdet har i øvrigt størst praktisk betydning med hensyn til de såkaldte »**underhåndsbreve**«. Adgangen til aktindsigt omfatter ikke ethvert personligt brev, der afsendes eller modtages af en tjenestemand. Men hvis brevet vedrører en verserende sag eller tilsigter at udvirke, at sag rejses, må det anses som et dokument, som det vil være retsstridigt ikke at lade indgå blandt sagens akter. Dette gælder formentlig uden hensyn til, om brevet indeholder oplysninger eller menings-tilkendegivelser af betydning for sagens afgørelse, sml. lovens § 4. Det anførte gælder også breve, der afsendes eller modtages af vedkommende minister, se dog om brevveksling mellem ministre kommentaren til § 2, stk. 2, nr. 4, under pkt. 3, og om en ministers private arkiv kommentaren til § 5, nr. 1, under pkt. 3. Se i øvrigt om spørgsmålet Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 154 med note 86.

5. Adgangen til aktindsigt omfatter principielt samtlige sagens dokumenter.

Aktindsigten kan således ikke begrænses til dokumenter, der har været – eller må antages at ville blive – tillagt betydning for sagens afgørelse, jfr. Poul Andersen, Juristen 1964 s. 445, Eilschou Holm: Det kontradiktoriske Princip s. 418,

men sml. F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1353 f. Se dog om tilfælde, hvor der er tvivl om, hvilke dokumenter der vedrører den enkelte sag, kommentaren til § 10, stk. 1, under pkt. 4.

Spørgsmålet om, hvilke dokumenter der kan henregnes til den sag, der angives i en begæring om aktindsigt, kan i og for sig opstå i relation både til begæringer efter § 1 og til begæringer efter § 10; men det vil formentlig få størst praktisk betydning i tilfælde, hvor en part forlanger at blive gjort bekendt med dokumenterne i sin egen sag efter de særlige regler i lovens § 10. Spørgsmålet er derfor behandlet i denne forbindelse, se kommentaren til § 10, stk. 1, under pkt. 4.

Det forekommer undertiden, at der blandt de dokumenter, der fremsendes til brug for en forvaltningsmyndigheds behandling af en sag, også findes aktstykker, der helt åbenbart er medsendt af en fejltagelse. I praksis redresseres den slags fejlekspeditioner vel normalt ved, at de pågældende aktstykker returneres, så snart man er blevet opmærksom på forholdet, og i så fald vil dokumenterne faktisk være unddraget aktindsigt, se herved nedenfor om udskilte aktstykker. Tvivl om aktindsigtens omfang kan imidlertid opstå i tilfælde, hvor de aktstykker, der er medsendt af en fejltagelse, i og for sig vedrører den verserende sag, og hvor man på det tidspunkt, en begæring om aktindsigt fremsættes, endnu ikke er blevet opmærksom på forholdet. Hvis det er åbenbart, at der er tale om en fejlekspedition, og at de pågældende dokumenter ikke har kunnet indgå som et element i grundlaget for sagens behandling, må dokumenterne dog også i sådanne tilfælde kunne undrages aktindsigt. Det må imidlertid kræves, at der er tale om en fejlekspedition; det forhold, at afsenderen fejlagtigt troede, at de afsendte dokumenter ikke ville være undergivet aktindsigt, kan ikke danne grundlag for at undtage de pågældende dokumenter, jfr. den indledende kommentar til § 2 under pkt. 4 om oplysninger afgivet under diskretionsforbehold. Spørgsmålet er i øvrigt næppe af større praktisk betydning, idet aktstykker, der er fremsendt af en fejltagelse, ofte vil kunne undrages aktindsigt med hjemmel i lovens § 2.

Det er en faktisk forudsætning for aktindsigtens gennemførelse, at de dokumenter, der er genstand for aktindsigt, fortsat beror hos den pågældende myndighed, eventuelt i kopi.

Denne forudsætning er undertiden ikke fuldtud opfyldt, fordi et eller flere aktstykker i forbindelse med afslutningen af sagens ekspedition ofte returneres til den private part og/eller andre offentlige myndigheder, der har været impliceret i sagen.

Det må formentlig antages, at den kompetente myndighed, når bortses fra de ovenfor nævnte tilfælde af fejlekspedition, er forpligtet til, hvis der fremsættes begæring om aktindsigt, at drage omsorg for, at også **udskilte aktstykker**, der er returneret til en anden offentlig myndighed, stilles til rådighed, se herved Harder II s. 50 f. Derimod kan det ikke antages, at en privat part har pligt til at medvirke til en rekonstruktion af sagen med henblik på gennemførelsen af efterfølgende aktindsigt; men bilag, der returneres til private parter, vil i øvrigt ofte være unddraget aktindsigt efter § 2, stk. 1.

Loven medfører ingen ændring af gældende regler om **kassation af arkivalier**, se om kassation af arkivalier i ministerierne, bekendtgørelse nr. 129 af 22. juli 1902, og om kassation af en kommunes arkivalier § 62, stk. 2, i lov nr. 223 af 31. maj 1968 om kommunernes styrelse.

6. Adgangen til aktindsigt omfatter i øvrigt for det første alle dokumenter vedrørende den pågældende sag, der er **indkommet** til vedkommende myndighed.

Både **skrivelser** fra private og skrivelser fra andre offentlige myndigheder, herunder fra myndigheder, der i øvrigt ikke omfattes af lovens bestemmelser, se herom nedenfor under pkt. 7, er undergivet aktindsigt. Det er uden betydning, om der er tale om en officiel skrivelse eller et såkaldt »underhåndsbrev«, jfr. ovenfor under pkt. 4.

Adgangen til aktindsigt omfatter endvidere dokumenter, der medfølger som **bilag** til indkomne skrivelser.

Dokumenter i sager fra en anden myndigheds sagsområde, der er **udlånt** af den pågældende myndighed til brug for den aktuelle sags ekspedition, er således undergivet aktindsigt efter samme regler som sagens øvrige dokumenter, jfr. Eilschou Holm: Det kontradiktoriske Princip s. 418 og Harder II s. 50 f. Også for sådanne dokumenters vedkommende henhører afgørelsen af, hvorvidt en begæring om aktindsigt skal imødekommes, under den myndighed, til brug for hvis sagsbehand-

ling akterne er udlånt; men det vil i tvivlstilfælde ofte være rigtigst, at denne inden afgørelsen indhenter en udtalelse fra den udlånende myndighed.

Om dokumenter i sager fra den kompetente myndigheds eget arkiv, der tilknyttes den aktuelle sag, se nedenfor under pkt. 9.

Hvad der er anført ovenfor om udlånte sagsakter, må – uanset bestemmelsen i § 6, stk. 1 – antages at gælde, også hvor de udlånte dokumenter vedrører en sag inden for strafferetsplejen. Det tilsvarende spørgsmål i relation til partsoffentlighedsloven har været omtvistet i den juridiske litteratur, se for en benægtende besvarelse Harder II s. 51, men herimod Eilschou Holm: Det kontradiktoriske Princip s. 418 note 46 og N. Schaumburg, Politiet 1964 s. 117 f., og jfr. fra praksis:

JMsag 6 kt. 1969.2001–93: Til brug for overvejelserne om, hvorvidt der burde rejses disciplinærsag mod en tjenestemand, havde vedkommende styrelse modtaget anklagemyndighedens akter vedrørende en politimæssig undersøgelse, der bl. a. indeholdt oplysninger om de omhandlede forhold. Udtalt, at spørgsmålet om, hvorvidt adgangen til aktindsigt også omfattede disse dokumenter, måtte anses for tvivlsomt, men at justitsministeriet var mest tilbøjeligt til at mene, at bestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 11 ikke kan finde anvendelse, når akterne i en sag inden for strafferetsplejen udlånes til brug for behandlingen af en anden sag, og at spørgsmålet om aktindsigt i det foreliggende tilfælde derfor måtte afgøres på grundlag af partsoffentlighedslovens almindelige regler.

JMsag L. A. 1969.54002–8: Tilsvarende udtalelse, for så vidt angår akter i straffesager, der udlånes til brug for behandlingen af adoptionsager.

Spørgsmålet har formentlig størst praktisk betydning i sager om parters ret til aktindsigt, idet akterne i en straffesag i almindelighed vil være unddraget offentlighedens adgang til aktindsigt som følge af bestemmelsen i § 2, stk. 1, nr. 1. Også en begæring om aktindsigt, der fremsættes af den, der er part i den pågældende sag, vil dog efter omstændighederne kunne afslås efter lovens § 10, stk. 1, 2. pkt.

Adgangen til aktindsigt må endvidere – uanset bestemmelsen i § 5, nr. 3 – antages at omfatte **en anden myndigheds**

interne arbejdsmateriale, når dette fremsendes til den kompetente myndighed, typisk som bilag til en udtalelse om sagen, jfr. fra praksis i henhold til partsoffentlighedsloven:

JMsag L. A. 1968.54-4: Forældrene til et mindreårigt barn havde klaget til ministeriet for familiens anliggender over den familievejledning, de havde modtaget gennem et lokalt børne- og ungdomsværn. Som bilag til den udtalelse over klagen, som børne- og ungdomsværnet fremsendte til ministeriet, havde man vedlagt børneværnets »journal« over sagen, hvortil der var foretaget løbende tilførelser om indholdet af samtaler med forældrene, barnet, barnets lærer m. fl. samt redegørelser for familievejledningens medarbejderes subjektive vurderinger af forholdene. Udtalt, at justitsministeriet var mest tilbøjeligt til at antage, at undtagelsesbestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 6, nr. 1, ikke kunne finde anvendelse i det foreliggende tilfælde, hvor det interne arbejdsmateriale som led i behandlingen af en klagesag var indsendt til den overordnede myndighed til brug for dennes overvejelse og afgørelse.

Sagen er omtalt i F. O. B. 1968 s. 15.

JMsag L. A. 1970.54002-17: Udtalt, at journaludskrifter fra hospitaler og sygehuse, der rekvireres af invalideforsikringsretten til brug for rettens behandling af en verserende sag, efter justitsministeriets opfattelse ikke kan undtages efter partsoffentlighedslovens § 6, nr. 1, hvis begæring om aktindsigt fremsættes over for invalideforsikringsretten.

Jfr. også Jan Hinze, Skattepolitisk Oversigt 1967 s. 144, der anfører, at ligningsarket ikke kan anses for omfattet af partsoffentlighedslovens § 6, nr. 1, i tilfælde, hvor dette medfølger som bilag til skatterådets erklæring over for landsskatteretten i anledning af en verserende klagesag.

Se i øvrigt om spørgsmålet Eilschou Holm, Juristen 1969 s. 166 f., Harder II s. 50 og Jan Hinze, Skattepolitisk Oversigt 1964 s. 289 (Revisorbladet 1964/65 s. 242).

Det må formentlig antages, at adgangen til aktindsigt under tilsvarende omstændigheder også omfatter dokumenter, der i øvrigt omfattes af § 5, nr. 4 og 5, jfr. Eilschou Holm, Juristen 1969 s. 167 f.

7. Adgangen til aktindsigt omfatter endvidere genparter af **udgæede skrivelser** vedrørende den pågældende sag, hvad enten der er tale om officielle skrivelser eller såkaldte »under-

håndsbreve«, jfr. herved ovenfor under pkt. 4. Det anførte gælder såvel skrivelser til private som skrivelser til andre offentlige myndigheder, herunder offentlige myndigheder m. v., der i øvrigt ikke omfattes af lovens bestemmelser, jfr. kommentaren til § 1, under pkt. 2, litra a, b, og c, og fra praksis i henhold til partsoffentlighedsloven:

JMsag L. A. 1970.54002-18: Udtalt, at bemærkningen i F.T. 1963/64 tillæg A sp. 1350, hvorefter folketinget og de egentlige folketingsudvalg ikke omfattes af partsoffentlighedsloven, alene tager sigte på at fastslå, at folketinget eller vedkommende folketingsudvalg ikke vil være forpligtet til at imødekomme en begæring om aktindsigt. Den nævnte udtalelse kan derimod ikke danne grundlag for en indskrænkende fortolkning af bestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 4. nr. 1, hvorefter adgangen til aktindsigt bl. a. omfatter »genpart af de fra myndigheden udgæede skrivelser . . .«. Denne bestemmelse medfører efter justitsministeriets opfattelse, at brevveksling mellem en forvaltningsmyndighed og folketinget eller et egentligt folketingsudvalg må anses undergivet partsoffentlighed, hvis begæring om aktindsigt fremsættes over for den pågældende forvaltningsmyndighed.

Se også

JMsag L. A. 509/65: Udtalt, at partsoffentlighedsloven principielt hjemler krav på aktindsigt med hensyn til brevveksling mellem vedkommende ressortministerium og folketingets finansudvalg i en konkret bevillingssag.

Om adgangen til at gøre sig bekendt med ministres besvarelser af spørgsmål fra vedkommende folketingsudvalg, se Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 148 f.

Adgangen til aktindsigt omfatter også dokumenter, der medfølger som bilag til skrivelser, der afsendes i forbindelse med sagens behandling, se dog herved ovenfor under pkt. 5.

Dette gælder formentlig også – uanset bestemmelsen i § 5, nr. 3 – den pågældende myndigheds interne arbejdsmateriale. Den modsatte antagelse er dog gjort gældende i praksis i henhold til partsoffentlighedsloven:

Efter landsskatteretslovens § 12, stk. 3, påhviler det landsskatte retten at indhente en udtalelse fra ligningsdirektoratet vedrørende de indkomne klager. I praksis indhentes denne udtalelse først, når landsskatterettens forberedende behandling er afsluttet med afgi-

velsen af det pågældende kontors realitetsindstilling om sagens afgørelse, og som bilag til høringen vedlægges bl. a. en genpart af landsskatterettens interne referat med kontorets indstilling, jfr. herved § 4, stk. 5, i landsskatterettens forretningsorden, nr. 299 af 7. juli 1942. I praksis er der flere gange af en klager blevet fremsat begæring om at få lejlighed til at gennemse landsskatterettens interne referat under henvisning til, at referatet ved dets fremsendelse til ligningsdirektoratet har mistet sin interne karakter. Efter landsskatterettens opfattelse er man imidlertid ikke – heller ikke efter gennemførelsen af partsoffentlighedsloven – pligtig at imødekomme disse begæringer.

Det må anses for tvivlsomt, om denne opfattelse er holdbar. Der kan herved peges på, at partsoffentlighedsloven også er anvendelig, for så vidt angår ligningsdirektoratets »sag«, og at det i hvert fald må forekomme vanskeligt foreneligt med den ovenfor under pkt. 6 anførte praksis at tilbageholde det fra landsskatteretten modtagne referatark under henvisning til bestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 6, nr. 1, hvis begæringen om aktindsigt rettes mod ligningsdirektoratets sag. Det bemærkes i denne forbindelse, at bestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 9, der svarer til offentlighedslovens § 8, stk. 1, i et sådant tilfælde nok ville medføre, at aktindsigtsspørgsmålet måtte afgøres af landsskatteretten, jfr. kommentaren til § 8, stk. 1, under pkt. 5, men dette vedrører alene de formelle kompetenceforhold og medfører ingen ændring i de regler, der i øvrigt er afgørende for aktindsigtens omfang.

Se om spørgsmålet Eilschou Holm, *Juristen* 1969 s. 166 f. (cfr. samme: *Det kontradiktoriske Princip* s. 327 med note 79), Jan Hinze, *Skattepolitisk Oversigt* 1964 s. 289 (*Revisorbladet* 1964/65 s. 242) og Jørgen Trolle, *U. f. R.* 1968 B s. 341 i en kommentar til *U. f. R.* 1968 s. 278 H.

Det må formentlig antages, at adgangen til aktindsigt under tilsvarende omstændigheder også omfatter dokumenter, der i øvrigt omfattes af § 5, nr. 4 og 5, jfr. Eilschou Holm, *Juristen* 1969 s. 167 f.

For så vidt angår det her under pkt. 7 nævnte materiale, skal en begæring om aktindsigt først imødekommes, når den udgåede skrivelse må antages at være kommet frem til adressatten, jfr. lovens § 3, nr. 1 in fine.

Bestemmelsen kan give anledning til tvivl navnlig i tilfælde, hvor en myndighed ikke skriver direkte til en privat part, men i stedet anmoder en underordnet myndighed om at kommunikere den afgørelse, der er truffet, over for den pågældende part. I sådanne tilfælde kunne det hensyn, der ligger

bag bestemmelsen – at offentligheden ikke har krav på at gøre sig bekendt med en sags udfald, før dette er meddelt parten selv, jfr. Betænkningen s. 64 – anføres til støtte for en udvidende fortolkning, således at aktindsigt skulle kunne ud sættes, indtil det måtte antages, at skrivelsen faktisk var kom municeret over for den egentlige adressat. Da det imidlertid i praksis vil kunne være forbundet med betydelige vanskelig heder at skønne over, hvornår kommunikationen kan antages at have fundet sted, er det formentlig påkrævet at fortolke be stemmelsen på ordene, således at en begæring om aktindsigt også i disse tilfælde må imødekommes, når skrivelsen må an tages at være kommet frem til den, skrivelsen er stilet til, med mindre fravigelse af dette udgangspunkt har hjemmel i lovens § 2.

Det forhold, at parten i kraft af reglerne i offentligheds loven direkte eller indirekte får kendskab til den trufne afgø relse, kan formentlig ikke antages at udgøre en sådan be kendtgørelse, at spørgsmålet om, hvorvidt afgørelsen kan til bagekaldes, herefter må afgøres efter de almindelige regler, der gælder om tilbagekaldelse af forvaltningsakter, der er kom met til adressatens kundskab, se herved mere i almindelighed om dette spørgsmål Poul Andersen s. 322–324, jfr. s. 495–497.

Gennemførelsen af offentlighedsloven kan gøre det natur ligt at overveje, i hvilket omfang det vil være muligt at ændre den nævnte ekspeditionsform, således at man i højere grad kan tilgodese det hensyn til parten, der ligger bag bestem melsen i § 3, nr. 1, sidste led.

8. Andre dokumenter end dem, der er nævnt ovenfor under pkt. 7, som oprettes af den kompetente myndighed i forbin delse med sagens ekspedition, vil typisk have karakter af in ternt arbejdsmateriale og være unddraget aktindsigt efter be stemmelserne i § 5.

Efter § 3, nr. 2, omfatter adgangen til aktindsigt dog også »indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser ved rørende den pågældende sags dokumenter«.

Denne bestemmelse hjemler ikke en almindelig adgang til at gennemse en myndigheds journaler m. v. med henblik på

at finde frem til sager, hvis eksistens den pågældende ikke i forvejen har kendskab til, men alene adgang til at gøre sig bekendt med indførelser i journaler m. v. **vedrørende dokumenterne i den sag, der er angivet i begæringen** om aktindsigt, se herved også kommentaren til § 1, stk. 2, under pkt. 2. Bestemmelsen er begrundet i hensynet til at give den, der fremsætter begæring om aktindsigt, mulighed for at få overblik over det skriftlige materiale, som foreligger i sagen, jfr. F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1354. Indskrænkning i aktindsigtens omfang, navnlig i medfør af reglerne i § 2, vil efter omstændighederne begrænse adgangen til at gøre sig bekendt med journalindførelser m. v. tilsvarende, jfr. Eilschou Holm: Det kontradiktoriske Princip s. 419.

Indførelser vedrørende den pågældende sag i registre eller andre interne hjælpemidler, der ikke indeholder en fortegnelse vedrørende sagens dokumenter, er ikke omfattet af bestemmelsen i § 3, nr. 2, jfr. N. Schaumburg, Politiet 1964 s. 114, men sml. Mogens Koktvedgaard, Juristen 1970 s. 225 og s. 227. »Visdomsbøger«, navnregistre og lignende vil således ikke være omfattet af bestemmelsen, men er unddraget aktindsigt efter § 5, nr. 3, også for så vidt angår tilførelser vedrørende den pågældende sag. Men indførelser i offentlige registre m. v., der ikke er til intern brug, er – medmindre andet følger af § 13, stk. 4 – undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler, og det samme gælder de dokumenter, der ligger til grund for indførelsen.

9. Det forekommer ofte i praksis, at vedkommende sagsbehandler i forbindelse med behandlingen af en sag rekvirerer tidligere sager fra vedkommende myndigheds eget arkiv med henblik på at få belyst myndighedens praksis på det pågældende område. Dokumenterne i sådanne **tilakterede sager** er formentlig ikke omfattet af adgangen til aktindsigt i den aktuelle sag, selvom der er tale om originale aktstykker eller kopier af udgåede skrivelser, der for en formel betragtning ikke ville kunne anses for omfattet af § 5, nr. 3.

Det anførte gælder derimod ikke, for så vidt angår dokumenter i tidligere sager, der tilakteres med henblik på at få suppleret det faktiske afgørelsesgrundlag, f. eks. fordi det ved-

rører eller tangerer samme faktiske sagsforhold som det, der er grundlag for den aktuelle sags behandling. I mange tilfælde må dokumenter i sådanne tilakterede sager anses for en del af hovedsagens akter, se herved kommentaren til § 10, stk. 1, under pkt. 4, og under alle omstændigheder må bestemmelsen i lovens § 4 antages at indebære, at den, der begærer aktindsigt, i hvert fald har krav på at blive gjort bekendt med de faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagens afslutning, der fremgår af de tilakterede sager, se kommentaren til § 4, under pkt. 5.

§ 4

Såfremt der mundtligt meddeles en myndighed faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse, skal der gøres notat herom på en sådan måde, at oplysningerne kan meddeles i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lov.

1. **Forarbejder.** F. T. 1969/70 tillæg A sp. 591, tillæg B sp. 2070 f. og sp. 2144–2146. Bestemmelsen svarer til kommissionsudkastets § 3, stk. 2, se herom Betænkningen s. 64, og til partsoffentlighedslovens § 5, se herom F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1354.

2. Bestemmelsen har karakter af et **supplement** til de almindelige regler i lovens § 3 om aktindsigtens omfang. Den er undergivet de begrænsninger, der følger af bestemmelserne i § 2 og § 7, smh. m. § 10, stk. 1 og 3.

Baggrunden for bestemmelsen er, at det i praksis ikke helt sjældent forekommer, at forvaltningen på eget initiativ indhenter mundtlige oplysninger til supplerung af det skriftlige afgørelsesgrundlag. Denne fremgangsmåde betyder ofte en hurtigere og mere smidig sagsbehandling til fordel for publikum, end hvis oplysningerne kræves forelagt skriftligt, eventuelt i form af afhøring til politirapport el. lign. Det måtte derfor anses for uheldigt, hvis gennemførelsen af offentlighedsordningen skulle nødvendiggøre en indskrænkning af anvendelsen af denne mere uformelle sagsbehandlingsform. På den anden side må det anses for vigtigt at sikre, at muligheden for fortsat at benytte den nævnte sagsbehandlingsform ikke resulterer i, at adgangen til aktindsigt beskæres eller omgås.

I overensstemmelse hermed fastsætter § 4, at faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse, der mundtligt meddeles en myndighed, skal nedfældes i et notat, således at oplysningerne kan undergives aktindsigt.

3. Pligten til at gøre notat omfatter **alene oplysninger om sagens faktum**, ikke argumenter eller tilkendegivelser af standpunkter, jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2071, og heller ikke andre former for subjektive vurderinger af sagens faktum.

Det er endvidere en forudsætning, at oplysningerne har

væsentlig betydning for sagens afgørelse. Det er ikke muligt i en generel udtalelse at præcisere betydningen af dette udtryk, idet afgrænsningen af, hvilke mundtligt fremkomne oplysninger der bør nedfældes i et notat, må afhænge af en helt konkret vurdering af oplysningernes forventede betydning for sagens udfald, jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2071, smh. m. sp. 2145 f. Notat kan formentlig i almindelighed undlades, for så vidt angår faktiske oplysninger, der allerede fremgår af den del af det skriftlige afgørelsesgrundlag, der er undergivet aktindsigt.

Bestemmelsen i § 4 synes nærmest at sigte til oplysninger, der mundtligt – herunder telefonisk, jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2070 – meddeles udefra. Det må imidlertid antages, at bestemmelsen også finder anvendelse i tilfælde, hvor en tjenestemand eller et medlem af en kollegial forvaltningsmyndighed på forhånd er i besiddelse af konkrete, faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse og meddeler disse oplysninger til andre tjenestemænd inden for den pågældende myndighed eller til de øvrige nævnsmedlemmer som grundlag for sagens afgørelse, jfr. F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1354, Eilschou Holm: Det kontradiktoriske Princip s. 420 med note 55, Harder II s. 37, men noget afvigende s. 34 f., og Jan Hinze, Revisorbladet 1964/65 s. 243 f. Hvis en tjenestemand, der på egen hånd skal træffe afgørelse i sagen, tilfældigt sidder inde med en konkret faktisk viden om de til bedømmelse foreliggende forhold, må det formentlig på tilsvarende måde antages, at denne viden, dersom den har væsentlig betydning for sagens afgørelse, skal nedskrives, jfr. Eilschou Holm: Det kontradiktoriske Princip s. 420 og Harder II s. 37, men sml. Holger Lavesen, Sognerådstidende 1964/65 s. 280. Notatpligten omfatter formentlig også konkrete faktiske oplysninger, der kommer frem i forbindelse med en besigtigelse eller en anden umiddelbar bevisoptagelse, se dog den nedenfor under pkt. 5 omtalte udtalelse i JMsag L. A. 622/65.

4. Det fremhæves i bemærkningerne til lovforslaget, at det ikke er en nødvendig konsekvens af bestemmelsen i § 4, at de nævnte oplysninger straks ved modtagelsen nedfældes i et særligt dokument. Der vil som hidtil kunne gøres et notat om

oplysningerne i den pågældende forvaltningsmyndigheds interne arbejdsmateriale, navnlig i referat- eller konceptark. I så fald må der blot, dersom der fremsættes begæring om aktindsigt, udfærdiges en ekstrakt, der gengiver de faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse, som er modtaget på denne måde, se F. T. 1969/70 tillæg A sp. 591. Det kan ikke anses for påkrævet, at aktindsigten meddeles i form af en egentlig, ordret ekstraktafskrift, når blot gengivelsen er udtømmende, jfr. herved F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2070 f., og »ekstrahering« kan formentlig undlades i det omfang, oplysningerne tillige fremgår af den del af det skriftlige afgørelsesgrundlag, der er undergivet aktindsigt; dette vil f. eks. være tilfældet, hvis der er meddelt adressaten en skriftlig begrundelse for den trufne afgørelse, hvori oplysningerne er refereret, jfr. N. Schaumburg, Politiet 1964 s. 115.

I anledning af gennemførelsen af den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 5 er der i en række styrelser fremstillet særlige ark, hvis farve adskiller sig fra de sædvanligt anvendte referatarks; i forbindelse hermed er det endvidere ved interne kontorcirculærer foreskrevet, at oplysninger som nævnt i § 5 altid skal noteres på disse ark i stedet for på referatarket. Denne fremgangsmåde må i almindelighed anses for hensigtsmæssig også med henblik på offentlighedslovens § 4, idet den foruden at spare tid og arbejde med i påkommende tilfælde at gennemgå det interne arbejdsmateriale med henblik på at undersøge, om det indeholder oplysninger, der skal ekstraheres, frembyder en betydelig sikkerhed mod fejlekspeditioner, jfr. Vejledningen under pkt. 17.

Det må antages at være uden betydning for aktindsigtens omfang, om mundtlige oplysninger nedfældes på et særligt dokument eller blot noteres mere uformelt, typisk blandt de løbende tilførelser på referatarket. Notater, der oprettes på særlige ark, er jo i virkeligheden bestanddele af referatet, der alene af praktiske grunde er udskilt til et særligt dokument. Sådanne særlige notat-ark må derfor principielt anses som internt arbejdsmateriale, der ikke umiddelbart er undergivet aktindsigt, men alene en ekstraheringspligt af samme omfang, som hvis indholdet af notatet havde været indarbejdet i det egentlige referatark eller i andre interne arbejdsdokumenter.

5. Det fremgår af, hvad der er anført ovenfor under pkt. 4, at bestemmelsen i § 4 ikke indebærer, at adgangen til aktindsigt udvides til også at omfatte visse dokumenter ud over dem, der er nævnt i § 3, smh. m. § 5. Bestemmelsens betydning i denne relation er, at den hjemler den, der fremsætter begæring om aktindsigt, ret til på en eller anden måde, dog i skriftlig form, at blive gjort bekendt med konkrete faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse, der alene fremgår af den del af det skriftlige afgørelsesgrundlag, der ikke i øvrigt er undergivet aktindsigt.

Omfanget af denne ekstraheringspligt kan give anledning til tvivl.

Efter ordlyden af § 4 synes den alene at kunne angå faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse, der er modtaget mundtligt og derefter nedfældet i det interne arbejdsmateriale.

Ekstraheringspligten må dog antages at gå noget videre end notatpligten.

For det første kan det anføres, at det forhold, at en mundtligt meddelt oplysning faktisk er blevet nedfældet i et notat, ikke kan være uden indflydelse på vurderingen af, om oplysningen har været af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Den kompetente myndighed må således ved afgørelsen af, i hvilket omfang mundtlige oplysninger, der er noteret på den nævnte måde, skal stilles til rådighed for den, der begærer aktindsigt, nok anses for noget mindre frit stillet end ved afgørelsen af, hvilke mundtligt meddelte oplysninger der må tillægges en sådan betydning for sagens afgørelse, at de skal nedtegnes efter § 4; det forhold, at visse mundtligt meddelte oplysninger som et led i behandlingen af den aktuelle sag faktisk er nedfældet i skriftlig form, kan siges at skabe en forhåndsformodning for, at de har været tillagt betydning for sagens afgørelse, idet de jo dog i hvert fald ikke har været anset som betydningsløse, jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2071. Derimod kan det ikke antages, at ekstraheringspligten omfatter andre mundtligt modtagne tilkendegivelser end oplysninger om sagens faktum, selvom der er gjort notat herom, jfr. Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 156.

Hertil kommer imidlertid for det andet, at det synes at måt-

te anses for bedst stemmende med, hvad der er anført ovenfor under pkt. 3 om notatpligtens omfang og under pkt. 2 om baggrunden for bestemmelsen i § 4, at antage, at **ekstraheringspligten** i det hele **omfatter enhver konkret faktisk oplysning af væsentlig betydning for sagens afgørelse**, der ikke fremgår af den del af afgørelsesgrundlaget, der er undergivet aktindsigt efter de almindelige regler. Herefter vil ekstraheringspligten f. eks. omfatte konkrete oplysninger, der fremgår af det interne arbejdsmateriale i tilakterede sager, se herved kommentaren til § 3 under pkt. 9, af registre, der føres af den pågældende myndighed, og af dokumenter, der er unddraget aktindsigt som følge af bestemmelserne i § 13, stk. 2 og 3.

Ekstraheringspligten må antages – ligesom notatpligten, jfr. ovenfor under pkt. 3 – **alene at omfatte oplysninger om sagens faktum**, ikke argumenter, tilkendegivelser af standpunkter eller andre subjektive vurderinger af sagens faktum, jfr. herved Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 156. Men grænsen mellem konkrete faktiske oplysninger og subjektive vurderinger er flydende.

Det er endvidere en forudsætning, at oplysningen må antages at være af **væsentlig betydning** for sagens afgørelse. Det bemærkes i denne forbindelse, at den ovenfor omtalte forhåndsformodning om foreliggende oplysningers væsentlighed kun kan antages at vedrøre oplysninger, der er nedskrevet som et led i behandlingen af den aktuelle sag.

Det må endelig antages, at der ikke er nogen pligt til at ekstrahere oplysninger, der tillige fremgår af den del af det skriftlige afgørelsesgrundlag, der er undergivet aktindsigt efter de almindelige regler, jfr. herved ovenfor under pkt. 4.

Praksis i henhold til den tilsvarende bestemmelse i parts-offentlighedslovens § 4 kan ikke anses for afklaret på dette område:

JMsag L. A. 622/65: I forbindelse med en boligkommissions behandling af en sag, hvor en lejer i en beboelsesejendom havde indgivet klage over lejlighedens tilstand, var der af kommissionens sekretariat optaget en rapport vedrørende lejligheden, der indeholdt en beskrivelse af boligen og bl. a. en opregning af de fejl og mangler, den var behæftet med. Rapporten var udfærdiget før parts-offentlighedslovens ikrafttræden, men justitsministeriet udtalte, at

rapporten, selvom den havde været udarbejdet efter den 1. oktober 1964, måtte antages at være omfattet af undtagelsesbestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 6, nr. 1, i det omfang den byggede på rapporttagerens egne iagttagelser; var der derimod mundtligt meddelt rapporttageren faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse, ville disse være undergivet aktindsigt efter den nævnte lovs § 5.

I det omfang der med udtrykket »rapporttagerens egne iagttagelser« foruden til den pågældendes subjektive vurdering af de besigtigede lokaliteter m. v. sigtes til konkrete faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse, der ikke tillige fremgik af sagens akter, er denne udtalelse udtryk for en mere ordret fortolkning af partsoffentlighedslovens § 5 end den, der er anlagt i det foregående med hensyn til offentlighedslovens § 4.

På den anden side oplyses det i Monopolloven med Kommentarer s. 278, at det inden for monopoltilsynets sagsområde antages, at de skriftlige rapporter, som udfærdiges af tilsynets inspektører eller andre tjenestemænd eller medhjælpere vedrørende en hos en eller flere virksomheder eller sammenslutninger foretagen undersøgelse, henhører under det materiale, som parterne kan gøre krav på at få kendskab til. Denne praksis går videre end, hvad den ovenfor anlagte fortolkning ville føre til, for så vidt de nævnte rapporter indeholder andet end faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse, se dog ovenfor s. 66 om vanskeligheden ved at foretage en præcis grænsedragning mellem konkrete faktiske oplysninger og subjektive vurderinger af disse.

6. **Litteratur.** Se i øvrigt om bestemmelsen i § 4, Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B. s. 154-156, og om den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 5, Poul Andersen, Juristen 1964 s. 449 f., Eilschou Holm, Juristen 1969 s. 164, Jan Hinze, Skattepolitisk Oversigt 1964 s. 287 f., Revisorbladet 1964/65 s. 243 f., og Skattepolitisk Oversigt 1967 s. 144, Ole Krarup, Juristen 1964 s. 372, Holger Lavesen, Sognerådstidende 1964/65 s. 279 f., og N. Schaumburg, Politiet 1964 s. 114 f.

§ 5

Adgangen til at få oplysninger omfatter ikke

- 1) *statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder,*
- 2) *brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove,*
- 3) *en myndigheds interne arbejdsmateriale, såsom referater, koncepter, udkast, forslag og planer,*
- 4) *brevveksling inden for samme myndighed,*
- 5) *brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes afdelinger, udvalg eller andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes,*
- 6) *dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold,*
- 7) *myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres,*
- 8) *materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik.*

1. **Forarbejder.** F. T. 1969/70 tillæg A sp. 591 f., tillæg B sp. 2056, sp. 2071–2076 og sp. 2146–2156. Bestemmelsen svarer til kommissionsudkastets § 4, se herom Betænkningen s. 64–67 og s. 51, men den er opstillet og affattet i overensstemmelse med bestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 6, se herom F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1354 f.

2. Bestemmelsen angiver **visse typer af dokumenter**, der generelt er unddraget aktindsigt. Der er navnlig tale om forskellige slags **internt arbejdsmateriale**, se dog § 5, nr. 6.

Bestemmelsen, der også gør **indskrænkning i parters adgang til aktindsigt**, er noget mere omfattende end den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 6, idet den kun indeholdt bestemmelser svarende til offentlighedslovens § 5, nr. 3, 4, 5 og 7. Den heri liggende udvidelse af adgangen til at gøre undtagelse fra partsoffentlighed vil dog efter de nye undtagelsers karakter næppe være af nævneværdig betydning i praksis.

Yderligere typer af dokumenter vil kunne undtages administrativt efter § 2, stk. 4. Sådanne undtagelsesbestemmelser vil dog være uden betydning for parterers adgang til aktindsigt, jfr. § 10, stk. 1, 1. pkt.

3. Bestemmelserne i kommissionsudkastets § 4, stk. 1, litra d, om dokumenter i sager angående ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste, og litra f, om dokumenter i sager om administrativ ikendelse af bøder, er udskilt og indarbejdet i § 6, stk. 1.

ad nr. 1.

1. Bestemmelsen svarer med visse ændringer til kommissionsudkastets § 4, stk. 1, litra a, 1. led.

2. Brevveksling mellem ministerier kan ikke anses som internt arbejdsmateriale, men er undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler. Offentlighedskommissionen tillagde det netop stor betydning, at offentligheden får adgang til at blive gjort bekendt med de meningsforskelle mellem myndighederne, herunder ministerierne, som lægger sig for dagen under behandlingen af forvaltningssager. »Når den offentlige diskussion kan finde sted med kendskab til sådanne meningsforskelle, vil den bedre end uden sådant kendskab kunne blive en garanti for en saglig upartisk forvaltning«, Betænkningen s. 66.

Inden for et begrænset område, hvor politiske synspunkter i særlig grad gør sig gældende, mente man imidlertid, at hensynet til samarbejdet mellem regeringens medlemmer, kunne begrunde en undtagelse fra offentlighedsprincippet, nemlig for så vidt angik brevveksling mellem ministerier om lovgivning, se i overensstemmelse hermed bestemmelsen i lovens § 5, nr. 2. Det er samme hensyn, der har ført til, at der i § 5, nr. 1, gøres undtagelse ikke blot – som efter kommissionsudkastet – for statsrådsprotokoller og referater af møder mellem ministre, men også for dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for møder mellem ministre.

Det angivne hensyn til den politiske beslutningsproces er til lige tilgodeset gennem bestemmelsen i § 6, stk. 2; se også

kommentaren til § 2, stk. 2, nr. 4, under pkt. 3 om brevveksling mellem ministre om politiske spørgsmål, samt nedenfor under pkt. 3.

3. Undtagelsen for **referater af møder mellem ministre** omfatter referater af ethvert møde mellem ministre, altså ikke blot af de egentlige ministermøder med deltagelse af samtlige regeringens medlemmer, men også af møder i ministerudvalg og af mere uformelle drøftelser mellem ministre.

Mødereferater som de nævnte vil dog i vidt omfang slet ikke være omfattet af lovens bestemmelser.

De referater, der tages af de egentlige ministermøder og af andre møder mellem ministre til intern brug for regeringens medlemmer, må således som udgangspunkt betragtes som de pågældende ministres private ejendom; dette gælder, selv om sådanne arkivalier senere indleveres til opbevaring på et offentligt bibliotek eller arkiv.

Forudsætningen for, at aktstykker kan betragtes som bestanddele af den enkelte ministers private arkiv, er imidlertid, at aktstykkerne holdes adskilt fra ministeriets arkiv. Aktstykker, der i overensstemmelse med sædvanlig rutine er indgået i et ministeriums sager, og som arkiveres sammen med disse, må anses for omfattet af loven, selv om der er tale om ekstra eksemplarer eller uddrag af dokumenter, der tillige opbevares i ministerens private arkiv.

Der henvises til kommentaren til § 3 under pkt. 4.

Anvendelsesområdet for dette led af bestemmelsen i § 5, nr. 1, bliver herefter fortrinsvis uddrag af ministermødereferater eller andre tilkendegivelser om, hvad der er passeret på møder mellem ministre, der danner grundlag for en efterfølgende departemental ekspedition.

Se i det hele F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2056.

4. Undtagelsen for **dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for møder mellem ministre**, omfatter for det første dokumenter, der i anledning af, at et spørgsmål skal drøftes på et møde mellem ministre, udarbejdes til brug for disse drøftelser. Bestemmelsen må imidlertid også finde anvendelse på dokumenter, der som led i en fast rutine udarbej-

des til brug for drøftelserne i et stående ministerudvalg. I øvrigt må det afgørende være, om det pågældende dokument er udarbejdet netop med henblik på at skulle indgå i drøftelserne på et møde mellem ministre; bestemmelsen kan i hvert fald ikke antages at give hjemmel til at undtage et dokument, blot fordi det indgår i en sag, der kommer eller normalt vil komme til drøftelse på et møde mellem ministre, idet de særlige undtagelsesbestemmelser i § 5, nr. 2, og § 6, stk. 2, i så fald ville være overflødige. Det er derimod formentlig uden betydning, om dokumentet i det konkrete tilfælde faktisk bliver anvendt under drøftelserne på mødet mellem ministrene.

Bestemmelsen er anvendelig, hvadenten dokumentet er udarbejdet af et ministerium eller af en anden myndighed, men den omfatter kun dokumenter, der udarbejdes af en offentlig myndighed.

I et vist omfang vil de nævnte dokumenter tillige være omfattet af bestemmelserne i § 5, nr. 3 og 4. Bestemmelsen i § 5, nr. 1, er imidlertid anvendelig, selv om dokumentet fremsendes til en anden myndighed, typisk som et led i forberedelserne til et møde mellem ministre, sml. herved kommentaren til § 3 under pkt. 6 og 7.

5. Bestemmelsen i kommissionsudkastets § 4, stk. 1, litra a, omfattede også **indstillinger til kongen**. Denne undtagelse er ikke medtaget i § 5, nr. 1, idet den måtte anses for overflødig ved siden af bestemmelsen i § 5, nr. 4, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 591.

ad nr. 2.

1. Bestemmelsen svarer til kommissionsudkastets § 4, stk. 1, litra a, sidste led. Om baggrunden for bestemmelsen henvises til kommentaren til § 5, nr. 1, under pkt. 2.

2. Undtagelsen omfatter brevveksling mellem ministerier om **lovgivning**, herunder brevveksling om, hvorvidt lovforslag bør udarbejdes – f. eks. brevveksling om ratifikation af mellemfolkelige overenskomster, hvis opfyldelse kræver lovgivning, eller om afgivne kommissionsbetænkninger, der indeholder indstilling om fremsættelse af lovforslag – samt brev-

veksling om udarbejdede lovudkast, hvadenten der er tale om høring over lovudkastet i dets helhed eller blot om enkelte spørgsmål i forbindelse hermed. Bestemmelsen omfatter også brevveksling, der finder sted efter, at lovforslaget er fremsat for folketinget, f. eks. med henblik på et ministeriums besvarelse af spørgsmål fra vedkommende folketingsudvalg, jfr. herved nedenfor under pkt. 3.

Når et ministerium modtager en høring fra et andet ministerium i en sag om lovgivning, vil man ofte anmode myndigheder, institutioner og organisationer m. v. under ministeriet, hvis interesser berøres af lovforslaget, om en udtalelse. De høringssvar, der fremkommer i den anledning, vil ikke være omfattet af undtagelsen. Dette gælder, hvadenten sådanne høringssvar medsendes som bilag til ministeriets besvarelse af den oprindelige høring fra det ministerium, der har udarbejdet lovforslaget, eller de tilbageholdes, se herved også kommentaren til § 8, stk. 1, under pkt. 5. Adgangen til aktindsigt er dog undergivet den begrænsning, der følger af bestemmelsen i § 6, stk. 2.

Bestemmelsen omfatter endvidere brevveksling mellem ministerier om **bevillingslove**, herunder brevveksling om forslag til **enkeltbevillinger**, som senere skal optages på bevillingslov, jfr. Betænkningen s. 66.

Brevveksling mellem ministerier om udfærdigelse af **administrative retsforskrifter** omfattes ikke af bestemmelsen.

Det samme gælder **brevveksling** være sig om lovgivning eller om udfærdigelse af administrative retsforskrifter mellem et ministerium og **andre myndigheder** end ministerier **eller med organisationer**.

Om brevveksling mellem ministerier om **fortolkning af gældende lovgivning** henvises til kommentaren til § 5, nr. 7, under pkt. 2.

3. Efter § 6, stk. 2, skal en begæring om aktindsigt i sager om lovgivning, herunder bevillingslove, først imødekommes, når lovforslag er fremsat for folketinget.

Denne bestemmelse vedrører alene tidspunktet for aktindsigtens gennemførelse og indebærer ikke en udvidelse af aktindsigtens omfang, jfr. kommentaren til § 6, stk. 2, under

pkt. 2. Dokumenter, der omfattes af § 5, nr. 2, er således unddraget aktindsigt også efter, at lovforslaget er fremsat for folketinget, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 593.

I det omfang brevveksling mellem ministerier om lovgivning fremsendes til vedkommende folketingsudvalg som bilag til en ministers besvarelse af spørgsmål fra udvalget, vil brevvekslingen dog efter praksis i almindelighed blive tilgængelig for offentligheden, se nærmere kommentaren til § 3 under pkt. 7.

ad nr. 3.

1. Bestemmelsen, der er enslydende med partsoffentlighedslovens § 6, nr. 1, svarer til kommissionsudkastets § 4, stk. 2, 1. led. Om begrundelsen for adgangen til at undtage en myndigheds interne arbejdsmateriale henvises til Betænkningen s. 51 og F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2147 f. Bestemmelsen suppleres af § 5, nr. 4 og 5, der angiver særlige typer af interne arbejdsdokumenter, der ligeledes er unddraget aktindsigt.

2. Efter bestemmelsen er **en myndigheds interne arbejdsmateriale**, såsom referater, koncepter, udkast, forslag og planer, unddraget aktindsigt.

Bestemmelsen omfatter kun dokumenter, der er **udarbejdet inden for den pågældende myndighed**, se herved også § 5, nr. 4. Notater, sagkyndige udtalelser og vurderinger el. lign., der af en myndighed indhentes f. eks. fra advokater, rådgivende ingeniør- eller arkitektfirmaer, landinspektører osv., der som et led i deres almindelige virksomhed bl. a. virker som konsulenter for den pågældende myndighed, vil som udgangspunkt ikke kunne anses som internt arbejdsmateriale, se nærmere F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2151–2155; men sådanne dokumenter vil efter omstændighederne være omfattet af § 5, nr. 7.

Det er endvidere en forudsætning for bestemmelsens anvendelighed, at dokumentet kun benyttes til **intern brug**, se nærmere nedenfor under pkt. 4.

Undtagelsen for en myndigheds interne arbejdsmateriale er undergivet den **begrænsning**, der følger **ekstraheringspligten** efter § 4, for så vidt angår faktiske oplysninger af væ-

sentlig betydning for en sags afgørelse, se nærmere kommentaren til § 4 under pkt. 5.

3. Som yderligere **eksempler** på typer af dokumenter end de særligt fremhævede, der omfattes af bestemmelsen, kan for det første nævnes **mødereferater**, der udarbejdes af en myndighed til **intern brug**. Sådanne mødereferater må antages at være unddraget aktindsigt, selv om de vedrører møder med parter og/eller trediemand, herunder andre myndigheder, jfr. Monopolloven med Kommentarer s. 277, men sml. Betænkningen s. 67; hvis mødereferatet fremsendes til udenforstående mødedeltagere, er det imidlertid undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler, jfr. nedenfor under pkt. 4.

Bestemmelsen omfatter endvidere kollegiale forvaltningsmyndigheders **voterings- og forhandlingsprotokoller**, jfr. Betænkningen s. 67 og fra praksis i henhold til den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 6, nr. 1:

U. f. R. 1969 s. 301 H: Elektricitetsrådets forhandlingsprotokol anset omfattet af partsoffentlighedslovens § 6, nr. 1.

U. f. R. 1968 s. 278 H: Landsskatterettens referat- og voteringsark anset for omfattet af partsoffentlighedslovens § 6, nr. 1.

JMsag L. A. 1970.54002-13: Udtalt, at landsskatterettens mødeprotokol efter justitsministeriets opfattelse måtte anses for omfattet af partsoffentlighedslovens § 6, nr. 1.

Se også

U. f. R. 1970 s. 47 H: Nogle arbejdsskemaer, der anvendtes af et vurderingsankenævn med henblik på fastsættelse af lejeværdien af ejendomme, anset for omfattet af partsoffentlighedslovens § 6, nr. 1.

F. O. B. 1968 s. 22: Nogle notater, der lå til grund for udarbejdelsen af det egentlige referat af et skatterådsmøde, ansås omfattet af partsoffentlighedslovens § 6, nr. 1.

Men sml.:

Monopoltilsynets Årsberetning 1964 s. 10: Meddelt, at monopolrådet efter gennemførelsen af partsoffentlighedsloven har besluttet at give parterne i en sag adgang til at blive gjort bekendt med det i rådets protokol om den pågældende sag anførte.

Denne afgørelse går formentlig videre end, hvad der var påkrævet efter partsoffentlighedsloven – og kan anses for påkrævet efter

offentlighedsloven – se nærmere Eilschou Holm, Juristen 1969 s. 164 f.

I kollegiale forvaltningsmyndigheder med sekretariatsordning vil materiale, der udarbejdes af sekretariatet til brug for nævnets overvejelser, ligeledes være omfattet af bestemmelsen, jfr. f. eks. om de af monopoldirektoratet udarbejdede referater til monopolråd og forretningsudvalget, Monopolloven med Kommentarer s. 277. Bestemmelsen omfatter også notater m. v., der udarbejdes af forvaltningens tjenestemænd til brug for møder i kommunalbestyrelsen eller et af dennes udvalg. På dette punkt er grænsen mellem på den ene side bestemmelsen i § 5, nr. 3, og på den anden side bestemmelserne i § 5, nr. 4 og 5, flydende.

Som anført i kommentaren til § 4, under pkt. 4, må også **notater om mundtligt meddelte oplysninger** principielt anses som internt arbejdsmateriale, der ikke umiddelbart er undergivet aktindsigt.

Om rapporter, der optages i forbindelse med besigtigelser m. v. henvises til kommentaren til § 4 under pkt. 5.

4. Bestemmelsen i § 5, nr. 3, er kun med sikkerhed anvendelig, for så vidt de omhandlede dokumenter forbliver i den udfærdigende myndigheds besiddelse. I det omfang interne arbejdsdokumenter eller uddrag heraf, eventuelt i afskrift eller fotokopi, i forbindelse med behandlingen af en sag oversendes til en anden myndighed eller i øvrigt **afgives til udenforstående**, må dokumentet formentlig anses for undergivet aktindsigt efter samme regler som sagens øvrige dokumenter, jfr. kommentaren til § 3 under pkt. 6 og 7. Hvis et internt arbejdsdokument, der vedrører én sag, afgives til udenforstående som et led i en anden sags ekspedition, må det formentlig antages, at dokumentet kun er undergivet aktindsigt, for så vidt der fremsættes begæring om at blive gjort bekendt med den aktuelle sags dokumenter, hvorimod det fortsat må betragtes som internt i relation til den oprindelige sag.

Det anførte må f. eks. også antages at gælde, hvis en myndighed i forbindelse med behandlingen af en klagesag fremsender interne arbejdsdokumenter til folketingets ombudsmand. Det bemærkes i denne forbindelse, at det må anses

som usikkert, om bestemmelsen i ombudsmandslovens § 7, stk. 1, hjemler vedkommende myndighed en forpligtelse til at fremlægge interne arbejdsdokumenter for ombudsmanden, jfr. herved Karnov's Lovsamling (7. udg. 1966) s. 42, note 20.

Derimod må bestemmelsen i § 5, nr. 7, antages også at omfatte interne arbejdsdokumenter, der er fremsendt i forbindelse med den dér nævnte brevveksling, jfr.

U. f. R. 1968 s. 278 H: Til brug for en skattesag, der af A var indbragt for domstolene, havde landsskatteretten stillet sine referat- og voteringsark i sagen til rådighed for finansministeriets advokat. Antaget, at denne omstændighed ikke kunne give A krav på aktindsigt med hensyn til disse dokumenter, der var unddraget aktindsigt efter partsoffentlighedslovens § 6, nr. 1, jfr. også nr. 4.

Kendelsen er kommenteret af Jørgen Trolle i U. f. R. 1968 B s. 340-342.

5. **Litteratur.** Se i øvrigt om den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 6, nr. 1. Eilschou Holm, Juristen 1969 s. 164-168.

ad nr. 4.

1. Bestemmelsen, der er enslydende med partsoffentlighedslovens § 6, nr. 2, svarer til kommissionsudkastets § 4, stk. 1, litra b.

2. Bestemmelsen er begrundet i samme hensyn som dem, der ligger bag den generelle undtagelse for en myndigheds interne arbejdsmateriale.

Det forhold, at en myndighed, f. eks. et ministerium, af praktiske grunde internt er opdelt i et antal afdelinger og/eller kontorer, der hver varetager sin del af myndighedens funktioner, bør ikke medføre, at meningsudvekslinger mellem kolleger om sager eller spørgsmål, der vedrører to eller flere kontors områder, undergives aktindsigt. De må fortsat betragtes som internt arbejdsmateriale på ganske samme måde som meningsudvekslinger mellem kolleger inden for samme kontor om sager, der ikke giver anledning til tvivlsspørgsmål, der henhører under andre kontorer. I praksis forekommer det da også, at sådan »brevveksling« inden for samme myndighed fremtræder som påtegninger på samme referatark eller som påtegning på et omslag, hvormed referatet sendes fra en af-

deling (kontor) til en anden. Se i det hele F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2148.

Bestemmelsen i § 5, nr. 4, må således karakteriseres som en **præciserende uddybning af § 5, nr. 3**, og der er en flydende grænse mellem anvendelsesområderne for disse to bestemmelser.

3. Bestemmelsen i § 5, nr. 4, tager først og fremmest sigte på »brevveksling« mellem forskellige **afdelinger eller kontorer inden for samme myndighed**, jfr. herved formuleringen af kommissionsudkastets § 4, stk. 1, litra b, og F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2149, hvor det fremhæves, at bestemmelsen kun i begrænset omfang er anvendelig på brevveksling mellem andre administrative enheder end disse. Det må endvidere antages, at bestemmelsen omfatter **indstillinger til kongen**, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 591.

Spørgsmålet om rækkevidden i øvrigt af den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 6, nr. 2, har kun i ganske enkelte tilfælde givet anledning til tvivl i praksis. Denne tvivl skyldes især, at der i praksis forekommer atypiske organisationsformer, hvor et ministerium ikke er opdelt på traditionel måde i et antal afdelinger eller kontorer organiseret under vedkommende departementschef, men f. eks. således, at et sagsområde er udskilt fra ministeriets departement og henlagt til en administrativ enhed med større eller mindre selvstændighed i forhold til departementet eller vedkommende minister. I tilfælde, hvor en sådan administrativ enhed efter sine funktioner og sin placering i forhold til departementet i det væsentlige må sidestilles med en afdeling inden for departementet, bør denne formelle forskel i henseende til den organisatoriske opbygning ikke medføre, at interne meningsudvekslinger undergives aktindsigt, jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2148 f.

I praksis er det navnlig spørgsmålet om, hvorvidt **brevveksling mellem direktorater og vedkommende ministeriums departement** omfattes af bestemmelsen, der har været aktuelt.

I bemærkningerne til den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 6, nr. 2, udtales det herom, at »direktorater og lignende institutioner må betragtes som afdelinger

af vedkommende ministerium, for så vidt de træffer deres afgørelser på ministerens vegne«, F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1355, jfr. også Betænkningen s. 65, og i bemærkningerne til den tilsvarende bestemmelse i kommissionsudkastet antydes det i denne forbindelse, at et direktorat i relation til visse sager må kunne anses som en selvstændig myndighed, medens det med hensyn til andre sager må betragtes som en afdeling inden for vedkommende ministerium, se Betænkningen s. 65.

Det heri antydede udgangspunkt for fortolkningen af bestemmelsen er imidlertid ikke blevet fulgt slavisk i praksis. Justitsministeriet har således i nogle tilfælde, der er refereret i F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2073–2075, givet udtryk for, at en administrativ afdelings funktioner i hvert fald ikke synes »... at kunne opdeles på 'selvstændige' og 'uselvstændige' myndighedsområder alene på grundlag af, om afdelingen inden for de pågældende områder kan træffe selvstændige afgørelser eller kun har beføjelse til afgivelse af indstilling til højere administrativ myndighed«, hvorfor »... en administrativ afdeling i almindelighed må karakteriseres generelt, enten som en selvstændig myndighed eller som en del af en anden myndighed«.

I de tilfælde, der har været forelagt for justitsministeriet, har man i overensstemmelse hermed foretaget en mere omfattende vurdering af det pågældende direktorats placering i forhold til ministeriets departement. Som elementer i denne vurdering, der kan tale for at betragte direktoratet som en selvstændig myndighed – med den virkning, at brevveksling mellem direktoratet og departementet ikke kan anses omfattet af bestemmelsen i § 5, nr. 4 – kan fremhæves:

- a t direktoratet træffer afgørelse på egne vegne,
- a t direktoratets selvstændige afgørelseskompetence er af forholdsvis omfattende karakter,
- a t direktøren ikke har direkte referat til ministeren,
- a t direktoratets afgørelser kan rekrurreres til departementet,
- a t direktoratet ikke er undergivet departementets instruktionsbeføjelse, og
- a t direktoratet er opført selvstændigt i klassificeringsloven.

Se F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2074.

De angivne synspunkter vil i almindelighed også kunne tillægges betydning ved afgørelsen af, om bestemmelsen er anvendelig i andre tilfælde, hvor spørgsmålet kan give anledning til tvivl.

Som eksempler fra praksis nævnes:

JMsag L. A. 151/65: Udtalt, at direktoratet for luftfartsvæsenet måtte betragtes som en selvstændig myndighed i forhold til ministeriet for offentlige arbejder.

JMsag L.A. 80/58: Udtalt, at de under direktoratet for arbejdstilsynet henlagte tilsynskredse måtte anses som selvstændige myndigheder i forhold til det nævnte direktorat.

JMsag L.A. 191/66 jfr. L.A. 143/66: Udtalt, at de under direktoratet for statsskovbruget hørende skovdistrikter formentlig måtte anses for selvstændige myndigheder i forhold til direktoratet.

JMsag L. A. 458/67: En tjenestemand, over for hvem der havde været gennemført en disciplinær undersøgelse efter reglerne i den dagældende tjenestemandsløvs § 17, fremsatte begæring om at blive gjort bekendt med den beretning og indstilling, forhørslederen havde afgivet over for vedkommende styrelse. Justitsministeriet udtalte, at man måtte nære betænkelighed ved at antage, at de omhandlede dokumenter kunne undtages efter partsoffentlighedslovens § 6, nr. 2, idet baggrunden for bestemmelserne i tjenestemandsløvens § 17 netop var ønsket om at henlægge den disciplinære undersøgelse til et organ, der er uafhængigt af vedkommende styrelse, jfr. bemærkningerne i 2. Betænkning afgivet af Lønningskommissionen af 1943, 1. bind (1946) s. 32.

Se nu i overensstemmelse hermed, for så vidt angår bestemmelserne i den gældende tjenestemandsløvs § 21, F. T. 1968/69 tillæg A sp. 3896-3898, jfr. Betænkning afgivet af tjenestemandskommissionen af 1965, 1. del (Nr. 483/1969) s. 123 f. og s. 208 f. I det omfang forhørslederens beretning indeholder referat af, hvad der passeret under tjenstlige forhør, der er holdt for lukkede døre, må den dog anses for unddraget offentlighedens adgang til aktindsigt, jfr. § 2, stk. 2, nr. 4, smh. m. tjenestemandsløvens § 21, stk. 7 og 8.

Se også

F. O. B. 1966 s. 25: En læge havde klaget over, at Københavns universitet og undervisningsministeriet havde nægtet ham adgang til at blive gjort bekendt med det materiale, der forelå om bedømmelsen af en afhandling, som den pågældende i 1939 havde indleveret til det lægevidenskabelige fakultet med henblik på at opnå den medicinske doktorgrad. Den foreliggende sag måtte afgøres efter reglerne i loven af 1866, men det fremgår af sagsfremstillingen

gen, at universitetet over for ombudsmanden havde udtalt, at erklæringen fra det af fakultetet nedsatte bedømmelsesudvalg, som i første omgang havde fået overdraget at bedømme afhandlingen, jfr. § 6 i anordning nr. 259 af 13. oktober 1927 om erhvervelse af doktorgraden ved Københavns universitet, måtte anses som internt arbejdsmateriale udarbejdet til brug for fakultetet, og som sådant unddraget aktindsigt også efter reglerne i partsoffentlighedsloven.

Brevveksling mellem forskellige administrationsgrene (direktorater, afdelinger, kontorer og lign.) inden for samme kommunes forvaltning må i almindelighed anses for omfattet af bestemmelsen; på dette punkt er grænsen mellem på den ene side bestemmelsen i § 5, nr. 4, og på den anden side bestemmelserne i § 5, nr. 3 og 5, flydende.

Brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og bestyrelser for kommunale fællesskaber, f. eks. skoleforbund og udpantningscentraler, hvori vedkommende kommune deltager, kan derimod ikke anses for omfattet af bestemmelsen, jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2151 f. Det samme gælder som udgangspunkt brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og advokater, rådgivende ingeniør- eller arkitektfirmaer, landinspektører osv., der som et led i deres almindelige virksomhed bl. a. virker som konsulenter for den pågældende kommune, jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2151-2155; men sådan brevveksling kan efter omstændighederne være omfattet af § 5, nr. 7.

Det har været omtvistet, om bestemmelsen omfatter brevveksling mellem **udenrigsministeriet og de danske repræsentationer i udlandet** eller mellem disse sidste indbyrdes, se for en bekræftende besvarelse udenrigsministeriets cirkulæreskrivelse (nr. RD 3727) af 22. oktober 1964, men anderledes Poul Andersen, Juristen 1964 s. 448 og Betænkningen s. 65, jfr. s. 61. Spørgsmålet er formentlig nu uden praktisk betydning som følge af bestemmelsen i lovens § 5, nr. 6.

4. Bemærkningerne i kommentaren til § 5, nr. 3, under pkt. 4, finder tilsvarende anvendelse, se herved Eilschou Holm, Juristen 1969 s. 167.

5. **Litteratur.** Se i øvrigt om den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 6, nr. 2, Eilschou Holm, Juristen 1969 s. 168 f., Jan Hinze, Skattepolitisk Oversigt 1964 s. 290 (Revisorbladet 1964/65 s. 242), og N. Schaumburg, Politiet 1964 s. 115.

ad nr. 5.

1. Bestemmelsen, der er enslydende med partsoffentlighedslovens § 6, nr. 3, svarer til kommissionsudkastets § 4, stk. 1, litra c.

2. Bestemmelsen tilsigter at unddrage »brevveksling, som i forhold til kommunalbestyrelsen må anses for intern«, fra adgangen til aktindsigt, jfr. Betænkningen s. 66; se også F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1355 og Betænkningen s. 213–215.

Det er vanskeligt på grundlag af forarbejderne at foretage en præcis afgrænsning af bestemmelsens anvendelsesområde, og praksis i henhold til den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 6, nr. 3, yder kun i meget begrænset omfang nogen vejledning i så henseende.

Hovedsynspunktet for fortolkningen må dog være, at bestemmelsen kun omfatter, »brevveksling« mellem de nævnte organer, der tager sigte på at forberede de nævnte myndigheders beslutninger, jfr. herved F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2147 og 2150, hvor det bl. a. fremhæves, at bestemmelsen formentlig ikke går videre end, hvad der ville gælde allerede i kraft af § 5, nr. 3.

3. Udtrykket »en kommunalbestyrelses afdelinger« må antages at sigte til den særlige organisationsform, der gælder i Københavns kommune, se § 1, stk. 1, i lov nr. 75 af 18. marts 1938 om forandringer i og tillæg til lov om bestyrelsen af Københavns kommunale anliggender af 4. marts 1857 m. m., hvorefter »kommunalbestyrelsen består af borgerrepræsentation og magistrat«.

Udtrykket »en kommunalbestyrelses udvalg« kan alene antages at omfatte udvalg, der er nedsat af kommunalbestyrelsen, og som afleder deres beføjelser fra denne. Bestemmelsen omfatter således økonomiudvalget, de stående udvalg samt særlige udvalg, der nedsættes i henhold til § 17, stk. 4, i loven om kommunernes styrelse, de sidste formentlig uanset, om alle udvalgets medlemmer tillige er medlemmer af kommunalbestyrelsen. Bestemmelsen omfatter derimod ikke udvalg og andre administrative organer med kommunalt islæt, der nedsættes i henhold til lovgivningen i øvrigt, og hvis beføjelser er fast-

lagt i denne lovgivning, således f. eks. ikke sundhedskommissionen, børne- og ungdomsværnet, brandkommissionen, skolekommissionen og huslejenævn, jfr. herved Betænkningen s. 66. Udvalg, der både varetager selvstændige funktioner fastlagt ved lov og afledede funktioner i forhold til kommunalbestyrelsen, må anses for omfattet af bestemmelsen, for så vidt angår brevveksling om sager, hvor udvalget alene udøver en afledet funktion; f. eks. vil brevveksling mellem det sociale udvalg og vedkommende kommunalbestyrelse om sager, der skal afgøres af udvalget i henhold til lov om offentlig forsorg, ikke kunne undtages efter § 5, nr. 5, jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2149 og Holger Lavesen, Sognerådstidende 1964/65 s. 277 f.

Udtrykket »**andre administrative organer**« omfatter formentlig alene de organer foruden kommunalbestyrelsen og de stående udvalg, der efter styrelsesloven har afgørelseskompetence, dvs. kommunalbestyrelsens formand, næstformanden, når denne fungerer som formand, og i kommuner med magistratsordning magistraten og/eller enkelte magistratsmedlemmer (rådmænd).

Det må forekomme mest nærliggende at anse notater m. v., der udarbejdes af forvaltningens tjenestemænd til brug for møder i kommunalbestyrelsen eller et af dennes udvalg eller andre organer, for omfattet af § 5, nr. 3, og brevveksling mellem forskellige administrationsgrene inden for samme kommunes forvaltning for omfattet af § 5, nr. 4.

Bestemmelsen omfatter ikke brevveksling mellem på den ene side en kommunalbestyrelse eller et af dennes udvalg m. v. og på den anden side bestyrelser for kommunale fællesskaber, f. eks. skoleforbund og udpantningscentraler, hvori vedkommende kommune deltager, jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2151 f. Det samme gælder som udgangspunkt brevveksling med advokater, rådgivende ingeniør- og arkitektfirmaer, landinspektører osv., der som et led i deres almindelige virksomhed bl. a. virker som konsulenter for den pågældende kommune, jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2151–2155; men sådan brevveksling kan efter omstændighederne være omfattet af § 5, nr. 7.

4. I Juristen 1964 s. 449 peger Poul Andersen på, at ud-

valgsindstillinger undertiden kun undergives en rent formel behandling i kommunalbestyrelsens plenum; det samme gælder om magistratsindstillinger i Københavns kommune. Under henvisning hertil gøres det gældende, at en udvalgsindstilling el. lign. må anses for undergivet aktindsigt i tilfælde, hvor kommunalbestyrelsens beslutning formelt indskrænker sig til en tiltrædelse af denne, idet henstillingen i så fald udgør beslutningens reelle indhold; se herved også Betænkningen s. 214.

Det må anses for tvivlsomt, i hvilket omfang denne opfattelse er holdbar, jfr.

F. O. B. 1968 s. 97: En indstilling til en kommunalbestyrelse fra kommunens tekniske udvalg anset for omfattet af bestemmelsen i partsøffentlighedslovens § 6, nr. 3. Det sås ikke i relation til partsøffentlighedsloven at gøre nogen forskel, om indstillingen var tiltrådt af kommunalbestyrelsen eller ej.

Noget andet er, at offentligheden undertiden vil kunne skaffe sig kendskab til indholdet af udvalgsindstillinger gennem adgangen til at overvære kommunalbestyrelsens møder, og som følge af den praksis med hensyn til forudgående information, der i forbindelse hermed følges af de enkelte kommuner, f. eks. ved offentliggørelse af dagsordener m. v., se herved Betænkningen s. 214.

5. Bemærkningerne i kommentaren til § 5, nr. 3, under pkt. 4, finder tilsvarende anvendelse, se herved Eilschou Holm, Juristen 1969 s. 167.

ad nr. 6.

Bestemmelsen er ny. Dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold ville i vidt omfang kunne undtages efter bestemmelserne i lovens § 2, stk. 2, nr. 1, jfr. stk. 4. For at afskære tvivl i retsanvendelsen fandt man det imidlertid rigtigst at optage en udtrykkelig undtagelsesbestemmelse med hensyn til de nævnte dokumenter, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 592.

Bestemmelsen adskiller sig fra de øvrige bestemmelser i § 5, idet de nævnte dokumenter ikke kan karakteriseres som

internt arbejdsmateriale. Den indskrænkede fortolkning, som man på grundlag af praksis i henhold til partsoffentlighedsloven må anlægge på bestemmelserne i § 5, nr. 3–5, se nærmere kommentaren til § 5, nr. 3, under pkt. 4, er derfor ikke anvendelig i forhold til bestemmelsen i § 5, nr. 6.

ad nr. 7.

1. Bestemmelsen, der er enslydende med partsoffentlighedslovens § 6, nr. 4, svarer til kommissionsudkastets § 4, stk. 2, 2. led.

2. Bestemmelsen hjemler undtagelse for myndigheders brevveksling med **sagkyndige**, dog kun for så vidt brevvekslingen finder sted til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres, se herom nedenfor under pkt. 3.

Adgangen til at gøre undtagelse omfatter for det første en myndigheds brevveksling med sagkyndige om **juridiske tvivsspørgsmål**. Som eksempler kan nævnes indhentelse af responsa fra advokater, herunder kammeradvokaten, fra de juridiske fakulteter eller fra enkelte universitetslærere, og brevveksling mellem en kommune og en af de kommunale sammenslutninger, når disse optræder som juridisk konsulent for den pågældende kommune. En myndigheds brevveksling med et ministerium om juridiske tvivsspørgsmål, der henhører under vedkommende ministeriums sagsområde, kan som udgangspunkt ikke anses for omfattet af bestemmelsen. I praksis i henhold til den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedsloven er dette udgangspunkt dog blevet fraveget i et enkelt tilfælde, se

JMsag L. A. 418/67: Efter at et firma havde anlagt sag mod medlemmerne af Statens Husholdningsråd, havde justitsministeriets lovfdeling efter anmodning fra ministeriet for familiens anliggender udarbejdet to responsa om visse juridiske spørgsmål til brug for dette ministeriums overvejelser i forbindelse med sagen. I anledning af en af firmaets advokat fremsat begæring om aktindsigt med hensyn til disse responsa udtaltes det, at de nævnte dokumenter efter justitsministeriets opfattelse måtte anses for omfattet af bestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 6, nr. 4. Begæringen blev herefter afslået af familieministeriet.

Se i øvrigt om sagen Eilschou Holm, Juristen 1969 s. 170 f.

Bestemmelsen omfatter også brevveksling med sagkyndige om andet end juridiske tvivlsspørgsmål, jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2153.

Bestemmelsen indebærer, at brevveksling med sagkyndige, der føres i det angivne øjemed, kan undtages i sin helhed. Dette gælder også bilag, f. eks. den pågældende myndigheds interne arbejdsmateriale, der fremsendes til den sagkyndige til brug for dennes overvejelser, jfr.

U. f. R. 1968 s. 278 H: Til brug for en skattesag, der af A var indbragt for domstolene, havde landsskatteretten stillet sine referat- og voteringsark i sagen til rådighed for finansministeriets advokat. Antaget, at denne omstændighed ikke kunne give A krav på aktindsigt med hensyn til disse dokumenter, der var unddraget aktindsigt efter partsoffentlighedslovens § 6, nr. 1, jfr. også nr. 4.

Kendelsen er kommenteret af J. Trolle, U. f. R. 1968 B s. 340-342.

3. Bestemmelsen hjemler alene adgang til at undtage brevveksling med sagkyndige, der finder sted i det angivne øjemed, dvs. til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres. Udtrykket »retssag« må antages også at omfatte en voldgiftssag, jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2056.

En myndigheds brevveksling med udenforstående sagkyndige, der finder sted i andet øjemed end det angivne, er derimod som udgangspunkt undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler, jfr. herved F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2152-2155.

Bestemmelsen må dog formentlig efter omstændighederne også kunne finde anvendelse på brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsspørgsmål, selv om det på tidspunktet for brevvekslingen ikke er oplyst, at vedkommende myndighed vil blive sagsøgt, hvis det må antages, at baggrunden for brevvekslingen er, at sagsanlæg betragtes som en nærliggende risiko, se F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2153 og jfr., for så vidt angår brevveksling med kammeradvokaten om en påtænkt forvaltningsafgørelses lovlighed, Eilschou Holm, Juristen 1969 s. 170; se også Det kontradiktoriske Princip s. 419 med note 54 og U. f. R. 1969 s. 301 H. Denne udvidende fortolkning af bestemmelsen kan dog næppe finde anvendelse på brevveksling med andre end juridisk sagkyndige, da den må ses i sammen-

hæng med, at det ikke under et civilt søgsmål kan pålægges en part efter reglerne i retsplejelovens § 298 at fremlægge et juridisk responsum, jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2153.

4. Den indskrænkende fortolkning, som man på grundlag af praksis i henhold til partsoffentlighedsloven må anlægge på bestemmelserne i § 5, nr. 3-5, se nærmere kommentaren til § 5, nr. 3, under pkt. 4, er næppe anvendelig i forhold til bestemmelsen i § 5, nr. 7. Dokumenter, der omfattes af denne bestemmelse, må således formentlig anses for unddraget aktindsigt, selvom materialet senere – eventuelt som et led i behandlingen af en anden sag – afgives til udenforstående, jfr. Eilschou Holm, Juristen 1969 s. 167 f.

ad nr. 8.

Bestemmelsen svarer til kommissionsudkastets § 4, stk. 1, litra e, se herom Betænkningen s. 66. Bestemmelsen gør det muligt for vedkommende myndighed at give enkeltpersoner, selskaber m. v., der indgiver materiale til brug for udarbejdelse af offentlig statistik, tilsagn om, at oplysningerne vil blive behandlet som fortrolige.

Bestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 4, åbner mulighed for på tilsvarende måde at tilsikre personer, der afgiver oplysninger til brug for sociologiske eller andre videnskabelige undersøgelser, diskretion, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 589.

§ 6

Stk. 1. *Adgangen til at få oplysninger omfatter ikke sager inden for strafferetsplejen eller sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste.*

Stk. 2. *For så vidt angår sager om lovgivning, herunder bevillingslove, skal en begæring efter § 1 først imødekommes, når lovforslag er fremsat for folketinget.*

Til stk. 1.

A. ad »sager inden for strafferetsplejen«.

1. **Forarbejder.** F. T. 1969/70 tillæg A sp. 592 f. Kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 2, § 4, stk. 1, litra f, og § 10, stk. 5, se herom Betænkningen s. 62 f., jfr. s. 66 og s. 69. Partsoffentlighedslovens § 11, se herom F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1358.

2. Bestemmelsen, der også gælder for parterne i de pågældende sager, vedrører efter sin formulering alene spørgsmålet om adgang til aktindsigt. Bestemmelsen gør derfor – i modsætning til partsoffentlighedslovens § 11 – **ingen indskrænkning i en parts ret til efter lovens § 12 at forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil han har afgivet en udtalelse om sagen, jfr. Vejledningen under pkt. 34.**

3. Undtagelsen for »sager inden for strafferetsplejen« må ses i sammenhæng med bestemmelsen i **retsplejelovens § 41.** Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

»§ 41. Udenfor de tilfælde, for hvilke der i denne lov er truffet særlig bestemmelse, kan parterne samt andre, som deri har retlig interesse – de sidstnævnte i straffesager dog først, når sagen er endt – hos justitssekretæren eller, hvor ingen sådan er ansat, hos dommeren forlange udskrift af retsbøgerne, derunder dog ikke stemmegivningsbogen, samt af de øvrige hos retten beroende til en sag hørende, fremlagte dokumenter.

Stk. 2. Såfremt hensynet til statens sikkerhed eller forhold til fremmede magter eller særlige hensyn til disse i øvrigt gør det

betænkeligt at meddele udskrift som foran anført, kan udskrift – helt eller delvis – nægtes. Det samme gælder, såfremt det må befrygtes, at udskriften vil blive benyttet på retsstridig måde.

Stk. 3. Udskrifter skal leveres i løbet af en uge; herfra kan der kun, hvor ganske særlige forhold nødvendiggør det, gøres afvigelse.

Stk. 4. Justitsministeren kan bestemme, at udskrifter i straffesager først skal kunne meddeles, efter at justitssekretæren (dommeren) har indhentet en erklæring fra politimesteren. Såfremt politimesteren af de i stk. 2 angivne grunde modsætter sig udskriftens meddelelse, afgør retten, for Københavns byrets vedkommende rettens præsident, sagen ved kendelse. Kæremål mod kendelsen skal fra politimesterens side fremsættes inden 3 dage, og udskrift må da ikke meddeles, forinden kæremålet er afgjort. I øvrigt kommer bestemmelserne i § 54 til anvendelse.

Stk. 5. Den en domfældt i medfør af § 219 tilkommende adgang til at få udskrift af den over ham afsagte dom berøres ikke af bestemmelserne i nærværende paragraf.«

Om denne bestemmelse henvises til Kommenteret Retsplejelov s. 63–67.

Undtagelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, for sager inden for strafferetsplejen er dog ikke sammenfaldende med anvendelsesområdet for reglerne herom i retsplejelovens § 41.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, er i det væsentlige begrundet i, at man under hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende inden for strafferetsplejen, måtte anse det for mest hensigtsmæssigt, at spørgsmålet om adgang til aktindsigt i sager inden for dette område i det hele blev henkudt til speciel behandling ud fra retsplejemæssige synspunkter, således at man, indtil en sådan behandling kunne finde sted, lod det forblive ved de hidtil gældende regler, se Betænkningen s. 62 f. og justitsministeriets udtalelse til offentlighedskommissionen, Betænkningen s. 189.

Den nærmere fastlæggelse af undtagelsens rækkevidde kan imidlertid give anledning til nogen tvivl.

Efter kommissionsudkastets § 10, stk. 5, skulle loven ikke finde anvendelse »inden for strafferetsplejen«. Udkastet indeholdt imidlertid herudover to bestemmelser om forholdet, idet der dels efter § 2, stk. 1, nr. 2, var hjemmel til at tilbageholde dokumenter, »... hvis adgangen til at få oplysninger ville komme i strid med væsentlige hensyn til ... forbrydelsers

forebyggelse, opklaring og forfølgning, straffuldbydelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,« dels ved bestemmelsen i § 4, stk. 1, litra f, gjordes undtagelse for »dokumenter i sager om administrativ ikendelse af bøder«. Bemærkningerne til disse bestemmelser er noget uklare, idet der navnlig ikke redegøres for det indbyrdes forhold mellem de nævnte tre bestemmelser, se Betænkningen s. 62 f., smh. m. s. 66 og s. 69.

I justitsministeriets bemærkninger til offentlighedslovens § 6, stk. 1, og til den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 11 udtales det, at »udtrykket 'sager inden for strafferetsplejen' omfatter alle sager vedrørende gennemførelse af strafferetlige retsfølger, herunder også de straffesager, der efter særlig hjemmel behandles af andre administrative myndigheder end politi og anklagemyndighed,« se F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1358 og F. T. 1969/70 tillæg A sp. 592. Det fremgår heraf, at udtrykket »strafferetsplejen« i offentlighedsloven er anvendt i en noget videre betydning end i retsplejelo-ven, se herved denne lovs §§ 683 og 684.

4. Undtagelsen må for det første antages at omfatte alle dokumenter, der fremkommer eller oprettes i forbindelse med **politiets efterforskning** af lovovertrædelser og med udøvelsen af **anklagemyndighedens**, herunder justitsministeriets, **funktioner i forbindelse med en straffesags behandling ved domstolene**, herunder afgørelsen af tiltaleespørgsmålet. Det må antages at være uden betydning, om sagen afsluttes uden indbringelse for domstolene.

Undtagelsesbestemmelsen må også antages at omfatte tilfælde, hvor der er indgivet **klage** til overordnet myndighed **over de afgørelser**, der træffes i sådanne sager, herunder klage over, at en anmeldelse er blevet afvist.

Fra praksis i henhold til bestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 11 nævnes:

JMsag 6.k.1966 nr. 548: En advokat, som havde indgivet politi-anmeldelse mod en plejervikar for vold mod nogle patienter på et forsorgscenter, klagede til justitsministeriet bl. a. over, at statsadvokaten ikke havde rejst tiltale mod plejervikaren. Antaget, at parts-

offentlighedsloven ikke var anvendelig, for så vidt angår denne del af sagen.

Justitsministeriets afgørelse med hensyn til et andet klagepunkt blev senere indbragt for ombudsmanden, se herom nedenfor under pkt. 6. I forbindelse hermed erklærede advokaten sig enig i, at bestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 11 måtte medføre, at han ikke havde krav på at få adgang til at gennemse akterne vedrørende tiltaleundladelsen, se F. O. B. 1967 s. 44.

JMsag 6.k. 1968.2030-75: Antaget, at partsoffentlighedsloven var uanvendelig i en sag om meddelelse af tilhold som nævnt i straffelovens § 265.

Undtagelsen må endvidere antages at omfatte **sager om anke- eller kæretilladelse** i straffesager, jfr. retsplejelovens § 962, stk. 2, § 966, stk. 1, § 967, § 968, stk. 3, og § 973, stk. 1, se herved Betænkningen s. 189 og fra praksis i henhold til partsoffentlighedslovens § 11:

JMsag 6.k. 1970.2062-405 og 1965 nr. 13¹⁵⁰: Antaget, at partsoffentlighedsloven var uanvendelig i sag om meddelelse af kæretilladelse efter retsplejelovens § 968, stk. 3.

Det samme må antages at gælde sager om **fastsættelse af værneting** efter retsplejelovens § 698, stk. 3.

Det er endvidere antaget i praksis, at undtagelsen omfatter en række **sager i forbindelse med fuldbyrdelsen** af straffedomme, f. eks. konkrete sager om prøveløsladelse, benådning, genindsættelse, udsættelse med strafafsoning, udgangstilladelse, frigangstilladelse, ikendelse af disciplinærstraffe m. v., se herved også referatet af fængselsdirektoratets udtalelse i F. O. B. 1969 s. 82 og Betænkningen s. 189. På tilsvarende måde må sager, der indbringes for fængselsnævnet efter straffelovens § 17, stk. 2, § 37, stk. 2, § 42, § 63 og § 66 anses for omfattet af undtagelsen.

Undtagelsen må fremdeles antages at omfatte sager om **udlevering af lovovertrædere** til udlandet, herunder om transit-tilladelser.

5. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget omfatter bestemmelsen også »... straffesager, der efter særlig hjemmel behandles af andre administrative myndigheder end politi og anklagemyndighed,« jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 592.

Denne udtalelse sigter i første række til sager, navnlig inden for skatte- og afgiftslovgivningen, hvor der er hjemmel til **administrativ ikendelse af bøder**, jfr. herved den udtrykkelige bestemmelse herom i kommissionsudkastets § 4, stk. 1, litra f. Fra praksis i henhold til bestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 11 nævnes:

JMsag L. A. 1969.54002-1: Udtalt, at justitsministeriet var enig med skattedepartementet i, at sager, der rejses som følge af anmeldelser mod skatteydere for urigtig selvangivelse af indkomst og formue m. v. med henblik på at konstatere, om der er grundlag for strafferetlig forfølgning mod de pågældende efter kontrollovens §§ 13-15, ikke kan anses for omfattet af reglerne i lov om parts-offentlighed i forvaltningen. Det måtte i denne forbindelse anses for at være uden betydning, om sagen afsluttes, uden at der gøres strafferetlige reaktioner gældende over for den pågældende.

Sml. Jan Hinze, Skattepolitisk Oversigt 1964 s. 294 (Revisorbladet 1964/65 s. 248), der gør gældende, at dokumenter i revisions-sager først er undtaget fra loven fra det tidspunkt, hvor det vides, at sagen vil udvikle sig til en bødesag, hvorimod spørgsmålet om adgang til aktindsigt indtil dette tidspunkt må løses efter lovens almindelige regler, herunder bestemmelsen i lovens § 2.

I tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed fremsender en sag til politiet til eventuel videre foranstaltning med henblik på strafferetlig forfølgning, må det antages, at de fremsendte aktstykker (og eventuelt tilbageblevne kopier af disse) derefter er omfattet af undtagelsesbestemmelsen. I tiden, indtil der er taget stilling til, om sagen skal overgives til politiet, kan sagen derimod i almindelighed ikke betragtes som en sag »inden for strafferetsplejen«; dette må formentlig antages at gælde, selv om den pågældende forvaltningsmyndighed har foretaget særlige skridt til oplysning af sagen netop med henblik på en stillingtagen til dette spørgsmål. Hvis offentlig påtale kun kan iværksættes efter begæring af den pågældende myndighed, må sagen eller den del af sagen, der vedrører dette spørgsmål, dog antages at være omfattet af undtagelsesbestemmelsen, og det samme gælder naturligvis i de undtagelsestilfælde, hvor forvaltningsmyndigheden selv kan rejse offentlig påtale, og faktisk tager skridt hertil.

I tilfælde, hvor anklagemyndigheden indhenter en udtalelse fra vedkommende ressortmyndighed til brug for sin stilling-

tagen til tiltalespørgsmålet eller i øvrigt til brug for straffesagens behandling, må også hørings sagen antages at være omfattet af undtagelsesbestemmelsen, sml. herved socialministeriets cirkulære nr. 178 af 22. oktober 1964 om partsoffentlighed i børneværnsudvalgenes forvaltning under pkt. 13. Smh. også nedenfor under pkt. 7.

Det har været ganske fast antaget, at undtagelsesbestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 11 ikke omfattede sager om **disciplinær forfølgning over for tjenestemænd** efter tjenestemandslovens kapitel 4, jfr. forudsætningen herom i F. T. 1968/69 tillæg A sp. 3896–3898 og Betænkning afgivet af tjenestemandskommissionen af 1965, 1. Del (Nr. 483/1969) s. 123 f., og s. 208 f., og det samme må antages at gælde i relation til den tilsvarende bestemmelse i offentlighedslovens § 6, stk. 1. Spørgsmål om adgangen til aktindsigt i sådanne sager må således afgøres efter lovens almindelige regler, se herved kommentaren til § 2, stk. 1, nr. 1, under pkt. 2.

Derimod har det været antaget i praksis, at undtagelsesbestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 11 også omfattede sager om **anvendelse af disciplinærmidler inden for forsvaret og civilforsvaret**, jfr.

F. O. B. 1967 s. 81: Både forsvarsministeriet, indenrigsministeriet og justitsministeriet var af den opfattelse, at bestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 11 måtte antages også at omfatte sager om anvendelse af disciplinærmidler inden for forsvaret og civilforsvaret, og at dokumenterne i sådanne sager derfor ikke var undergivet aktindsigt efter reglerne i denne lov.

Til støtte for sin opfattelse pegede justitsministeriet bl. a. på, at anvendelse af disciplinærmidler inden for forsvaret vel ikke betragtes som straf, jfr. den militære retsplejelovs § 46, men ministeriet anså det for dækkende at karakterisere disciplinærmidlerne som strafferetlige retsfølger, for så vidt som de er betingede af strafbart forhold og anvendes i stedet for straf og med tilsvarende formål. Disse synspunkter gjorde sig efter justitsministeriets opfattelse også gældende med hensyn til disciplinærsager inden for civilforsvaret. Reglerne om disse sager er vel ikke på samme måde som reglerne om de militære disciplinærsager indarbejdet i de øvrige retsplejeregler, men de er dog i civilforsvarsloven (§ 43) placeret i systematisk tilknytning til denne lovs straffe- og retsplejeregler.

Ombudsmanden fandt ikke at kunne kritisere denne opfattelse, men gav dog udtryk for, at spørgsmålet måtte anses for tvivlsomt,

hvorfor det henstilledes til justitsministeriet at søge spørgsmålet afklaret i forbindelse med revisionen af partsoffentlighedsloven.

I bemærkningerne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, er det forudsat, at loven ikke finder anvendelse på sager om anvendelse af disciplinærmidler inden for forsvaret og civilforsvaret, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 592 f., idet man fandt det mest hensigtsmæssigt at søge spørgsmålet om parternes adgang til aktindsigt i de omhandlede sager løst ad anden vej, eventuelt ved indsættelse af særbestemmelser herom i den militære retsplejelov og civilforsvarsloven. Overvejelserne herom er endnu ikke afsluttede.

6. Som anført ovenfor under pkt. 5 er disciplinærsager mod tjenestemænd ikke omfattet af undtagelsesbestemmelsen. I overensstemmelse hermed må udgangspunktet være, at sager om **klage over politiets eller anklagemyndighedens optræden** i forbindelse med behandlingen af »sager inden for strafferechtsplejen« er undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler, medmindre klagen eller foretagne undersøgelser danner grundlag for en mistanke om, at den pågældende har gjort sig skyldig i et strafbart forhold, der er således bestyrket, at han må anses som sigtet, se herved St. Hurwitz: Den danske Strafferetspleje (3. udg. 1959) s. 179, smh. m. s. 177 f.

Det anførte udgangspunkt må imidlertid undergives en vis begrænsning som følge af bestemmelsen i **retsplejelovens § 814, stk. 1**, der har følgende ordlyd:

»Klage over formentligt myndighedsmisbrug fra politiets side under efterforskning kan fremsættes for undersøgelsesretten i den kreds, hvor den pågældende handling har fundet sted, eller for den ret, hvis virksomhed påkaldes mod klageren, eller ved hvilken sag om den lovovertrædelse, der var genstand for efterforskning, tingfæstes.«

Den nævnte bestemmelse anvendes kun i begrænset omfang i praksis, se Betænkning vedrørende undersøgelser mod personer ansat i politiets tjeneste (Nr. 507/1968) s. 58-60. Klagesager, der faktisk behandles efter reglerne i retsplejelovens § 814, stk. 1, dvs. ved indbringelse for eller henvisning til vedkommende ret, må imidlertid anses for omfattet af und-

tagelsen for sager inden for strafferetsplejen; for sådanne sagers vedkommende reguleres adgangen til aktindsigt af retsplejeloven. Det samme gælder, for så vidt angår klagesager, der af klageren indbringes for retten efter reglerne i retsplejelo-vens § 726, stk. 3 og 4, se om disse bestemmelser F. O. B. 1957 s. 148.

Praksis i henhold til den tilsvarende bestemmelse i parts-offentlighedslovens § 11 har været noget mere restriktiv, se navnlig:

JMsag 6.k. 1966 nr. 548: I det pågældende tilfælde var der indgivet klage bl. a. over, at vedkommende statsadvokat havde undladt at rejse tiltale i anledning af en af klageren indgivet politianmeldelse, samt over at statsadvokaten, som det hævdedes i strid med bestem- melsen i retsplejelo-vens § 1016a, havde udtalt til et dagblad, at der ikke var grundlag for at rejse sigtelse mod den pågældende. Efter at justitsministeriet havde afvist klagen, anmodede klageren om ad- gang til at gennemse klagesagens dokumenter. I overensstemmelse med nogle af statsadvokaten og rigsadvokaten afgivne udtalelser afslog justitsministeriet denne begæring under henvisning til parts- offentlighedslovens § 11. Afgørelsen blev indbragt for folketingets ombudsmand, der imidlertid ikke fandt at kunne kritisere justits- ministeriets opfattelse, jfr. herved F. O. B. 1967 s. 44, der dog kun indeholder et ufuldstændigt referat af sagen.

Undtagelsen i § 6, stk. 1, kan heller ikke antages at omfatte sager om klager over den optræden, der udvises af persona- let ved **fængselsvæsenets institutioner** over for de indsatte eller deres pårørende, medmindre klagesagen fremsendes til politiet med henblik på iværksættelse af efterforskning mod den eller de pågældende som sigtet for et strafbart forhold. For så vidt angår klager over utilbørlig behandling af vare- tægtsfanger, der behandles efter retsplejelo-vens § 784, stk. 3, henvises til bemærkningerne ovenfor om retsplejelo-vens § 814, stk. 1.

Også sager om klage over de indsattes forplejning, be- skæftigelsesforhold, adgang til undervisning og fritidsaktivitete- ter, bygningsmæssige forhold, inventar o. lign. må anses for undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler. For så vidt dokumenterne i sådanne sager indeholder oplysning om forhold, der vedrører anstaltens sikkerhed og forebyggelse

af flugt m. v., vil der dog være adgang til at gøre undtagelse efter lovens § 2, stk. 2, nr. 4.

De nævnte spørgsmål er berørt i F. O. B. 1969 s. 82.

7. Som anført i kommentaren til § 3 under pkt. 6 er bestemmelsen i § 6, stk. 1, næppe anvendelig, når **akterne** i en sag inden for strafferetsplejen **udlånes** til brug for behandlingen af en anden sag, der ikke omfattes af denne bestemmelse. Spørgsmålet har formentlig størst praktisk betydning i sager om parters adgang til aktindsigt, idet akterne i en straffesag i almindelighed vil være unddraget offentlighedens adgang til aktindsigt som følge af bestemmelsen i § 2, stk. 1, nr. 1.

8. Bestemmelsen i § 6, stk. 1, er ikke til hinder for, at der meddeles aktindsigt også i sager inden for strafferetsplejen, hvis vedkommende myndighed efter et konkret skøn finder det forsvarligt, og en imødekommelse af begæringen ikke kommer i strid med lovgivningens bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, jfr. den indledende kommentar til kapitel 1 under pkt. 2. Denne mulighed bør formentlig navnlig overvejes i tilfælde, hvor hverken retsplejelovens eller offentlighedslovens regler hjemler parten i den pågældende sag krav på adgang til aktindsigt.

9. Litteratur. Se i øvrigt om den tilsvarende bestemmelse i parts-offentlighedslovens § 11, Eilschou Holm, Juristen 1969 s. 160 f. og N. Schaumburg, Politiet 1964 s. 110 og s. 117 f.

B. ad »sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste«.

1. **Forarbejder.** F. T. 1969/70 sp. 131 f., tillæg A sp. 593, tillæg B sp. 2055 f. Kommissionsudkastets § 4, stk. 1, litra d, se herom Betænkningen s. 51–54. Partsoffentlighedslovens § 11, se herom F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1358, og tillæg B sp. 663 f.

2. Bestemmelsen vedrører efter sin formulering alene spørgsmålet om adgang til aktindsigt. Den gør derfor – i modsæt-

ning til partsoffentlighedslovens § 11 – **ingen indskrænkning i en parts ret til efter lovens § 12 at forlange, at sagens afgørelse udsættes**, indtil han har afgivet en udtalelse om sagen, jfr. Vejledningen under pkt. 34.

For så vidt angår **parter** gennembyrdes undtagelsen af bestemmelsen i § 10, stk. 2, hvorefter den, der ansøger eller har ansøgt om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste, kan forlange at blive gjort bekendt med de dokumenter m. v., der vedrører hans forhold, se nærmere kommentaren til den nævnte bestemmelse.

3. Spørgsmålet om, i hvilket omfang sager om ansættelse og forfremmelse i det offentlige tjeneste burde omfattes af en offentlighedsordning, blev drøftet indgående i offentlighedskommissionen, se **Betænkningen** s. 51–54. Ved den endelige vurdering af spørgsmålet delte kommissionen sig i et flertal på 12 medlemmer, der gik ind for, at disse sager generelt holdtes uden for offentlighedsordningen, og et mindretal på 8 medlemmer, der ikke delte flertallets betæneligheder ved at lade ordningen omfatte også sådanne sager. Bestemmelsen er således i overensstemmelse med flertallets indstilling.

Om baggrunden for bestemmelsen om partsoffentlighed i § 10, stk. 2, der afviger fra, hvad der gjaldt efter partsoffentlighedsloven, jfr. denne lovs § 11, se kommentaren til § 10, stk. 2, under **pkt. 2**.

4. Undtagelsen omfatter sager om **ansættelse eller forfremmelse** i det offentlige tjeneste. Andre sager om tjenesteforholdet, f. eks. om aflønning, suspension eller afskedigelse, er derimod undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler, jfr. herved om disciplinærsager ovenfor s. 92 og i øvrigt Poul Andersen, *Juristen* 1964 s. 449. Dokumenter i de nævnte sager vil dog ofte være unddraget offentlighedens adgang til aktindsigt som følge af bestemmelsen i § 2, stk. 1, nr. 1.

Ansættelsesformen er i princippet **uden betydning**; undtagelsesbestemmelsen omfatter således ansættelse eller forfremmelse såvel af tjenestemænd som af personer, der ansættes i

henhold til kollektive overenskomster, jfr. Poul Andersen, Juristen 1964 s. 449.

Det er imidlertid en forudsætning, at der er tale om ansættelse eller forfremmelse **i det offentliges tjeneste**. Sager om ansættelse eller forfremmelse i institutioner m. v., der ikke kan anses som en offentlig myndighed, se herom kommentaren til § 1, stk. 1, under pkt. 2, litra c, vil formentlig ikke være omfattet af bestemmelsen, selv om sagen forelægges for en tilsynsførende offentlig myndighed, f. eks. vedkommande ministerium, til gennemsyn eller godkendelse. Det må endvidere kræves, at der ved ansættelsen etableres et tjenesteforhold mellem det offentlige og den, der ansættes; det er således antaget i praksis i henhold til partsoffentlighedsloven, at sager om antagelse af advokater til udførelse af beneficerede sager eller som offentlige forsvarere, retsplejelovens § 331, stk. 2, henholdsvis § 733, ikke var unddraget aktindsigt efter partsoffentlighedslovens § 11, se nærmere JMsag 2.k. 1970.4708-103, refereret i kommentaren til § 10, stk. 1, under pkt. 4. Begge de nævnte typer af sager, der herefter ikke vil kunne anses for omfattet af undtagelsen for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, vil dog typisk være unddraget offentlighedens adgang til aktindsigt som følge af bestemmelsen i § 2, stk. 1, nr. 1.

5. En vis adgang for offentligheden til at få oplysning om de her omhandlede sager følger navnlig af reglen i **tjenestemandslovens § 5, stk. 3**. Efter denne bestemmelse har ansøgere og organisationer, hvis medlemmer er naturlige ansøgere til en tjenestemandstilling, ret til at få oplysning om ansøgerens navne. Dette svarer til, hvad der gjaldt efter § 2, stk. 2, i tjenestemandsløven af 1958. I denne bestemmelse var der imidlertid gjort den tilføjelse, at offentliggørelse af de nævnte oplysninger kun kunne finde sted med den pågældende styrelses samtykke. Denne begrænsning er ikke opretholdt i den gældende tjenestemandsløve, se F. T. 1968/69 tillæg A sp. 3877 f. og Betænkning afgivet af tjenestemandskommissionen af 1965, 1. Del (Nr. 483/1969) s. 114.

6. **Litteratur.** Se i øvrigt om bestemmelsen Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B. s. 151-153.

Til stk. 2.

1. **Forarbejder.** F. T. 1969/70 tillæg A sp. 593.

2. Bestemmelsen hjemler en **tidsbegrænset undtagelse** fra adgangen til aktindsigt i sager om lovgivning, herunder bevillingslove, idet en begæring om aktindsigt i sådanne sager først skal imødekommes, når lovforslaget er fremsat for folketinget. Bestemmelsen er ny i forhold til kommissionsudkastet, men den har nær sammenhæng navnlig med bestemmelsen i § 5, nr. 2, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 593 og kommentaren til § 5, nr. 1, under pkt. 2.

Bestemmelsen tager alene stilling til spørgsmålet om tidspunktet for aktindsigtens gennemførelse, og den medfører ingen udvidelse af aktindsigtens omfang. Brevveksling mellem ministerier om lovgivning er således unddraget aktindsigt også efter lovforslagets fremsættelse for folketinget, jfr. § 5, nr. 2, og F. T. 1969/70 tillæg A sp. 593. Det materiale i en sag om lovgivning, der er undergivet aktindsigt, når lovforslaget er fremsat for folketinget, er navnlig udtalelser fra organisationer og fra underordnede myndigheder og institutioner, se nærmere kommentaren til § 5, nr. 2, under pkt. 2 og 3.

Bestemmelsen medfører også, at **betænkninger** eller redegørelser fra sagkyndige **udvalg, arbejdsgrupper m. v.**, der har fået til opgave at tage stilling til lovgivningsspørgsmål, først er undergivet aktindsigt fra det angivne tidspunkt. I praksis vil de dog ofte blive offentliggjort forinden. Om indfødsretssager, se kommentaren til § 13, stk. 4.

Bestemmelsen må antages at være anvendelig også på **konkrete bevillingssager**, der i overensstemmelse med sædvanlig praksis forelægges for folketingets finansudvalg med henblik på at opnå udvalgets tilslutning til afholdelse af ubevilgede udgifter. I sådanne tilfælde må en begæring om aktindsigt dog formentlig imødekommes, allerede når bevillingsansøgningen er forelagt for finansudvalget, ikke først fra tidspunktet for fremsættelsen af det bevillingslovforslag, hvormed forholdet formelt søges berigtiget. På grund af den gældende praksis med hensyn til pressens adgang til at gøre sig bekendt med finansudvalgets aktstykker er spørgsmålet uden større praktisk betydning.

§ 7

Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af lovgivningens bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Dette gælder dog ikke, for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, tjenestemandsløvgivningen og kommunale tjenestemandsvedtægter.

1. **Forarbejder.** F. T. 1969/70 tillæg A sp. 593 f. og tillæg B sp. 2127–2135. Bestemmelsen svarer med redaktionelle ændringer til kommissionsudkastets § 7, se herom Betænkningen s. 68 f. og s. 211 f.

2. Bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, medfører principielt **ingen indskrænkning i parters adgang til aktindsigt**, jfr. § 10, stk. 3, og kommentaren til denne bestemmelse under pkt. 2.

3. Efter § 7, 2. pkt., kan adgangen til aktindsigt ikke begrænses under henvisning til, at de dokumenter m. v., der er genstand for aktindsigt, indeholder oplysning om forhold, der er undergivet **den almindelige tavshedspligt** efter straffeloven, tjenestemandsløvgivningen og de kommunale tjenestemandsvedtægter. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at der hermed navnlig sigtes til reglerne i straffelovens § 152 og § 263, stk. 2, og i tjenestemandsløvens § 10, stk. 2. Disse bestemmelser har følgende ordlyd:

§ 152. Røber nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, hvad han i tjenestens eller hvervets medfør har erfaret som hemmelighed, eller hvad der ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, straffes han med bøde, hæfte eller under skærpendinge omstændigheder med fængsel indtil 1 år. Sker det for at skaffe sig eller andre uberettiget vinding, eller benytter han i øvrigt sådan kundskab i det angivne øjemed, kan straffen stige til fængsel i 3 år.

Stk. 2. Efter ovennævnte regler straffes også den, som efter at være fratrådt stillingen på nogen af de angivne måder forser sig med hensyn til tjenestehemmeligheder, som han i stillingen har erfaret.

Stk. 3. De ovennævnte bestemmelser finder tilsvarende anvendelse på den, som virker ved telegraf- eller telefonanlæg, der er anerkendt af det offentlige.

§ 263, stk. 2. På samme måde [dvs. med bøde eller hæfte] straffes personer, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, eller som i medfør af offentlig beskikkelse eller anerkendelse udøver eller har udøvet et erhverv, såvel som sådanne personers medhjælpere, når de røber privatlivet tilhørende hemmeligheder, der er kommet til deres kundskab ved udøvelsen af deres virksomhed, medmindre de har været forpligtede til at udtale sig eller har handlet i berettiget varetægelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv.

§ 10, stk. 2. Tjenestemanden skal iagttage tavshed med hensyn til de forhold, som han i medfør af sin stilling bliver bekendt med, og hvis hemmeligholdelse ifølge sagens natur er påkrævet eller bliver ham foreskrevet. Tavshedspligten ophører ikke med hans udtræden af tjenesten.

Bestemmelser svarende til tjenestemandslovens § 10, stk. 2, findes i kommunale tjenestemandsvedtægter.

Bestemmelsen i § 7, 2. pkt., må antages også at omfatte bestemmelser i særlovgivningen, der alene foreskriver tavshedspligt efter tjenestemandslovens § 10, stk. 2, (eller § 3 i tjenestemandsløven af 1958) og/eller straffelovens § 152 uden nærmere angivelse af tavshedspligtens omfang, jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2129 f. og forudsætningen herom i Betænkningen s. 211.

Begrundelsen for, at disse almindelige regler om tavshedspligt må vige for begæringer om aktindsigt, er den, at offentlighedsordningen i modsat fald ville blive gjort illusorisk, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 594 og Betænkningen s. 68. Bestemmelserne har imidlertid ikke mistet deres betydning i andre relationer. De vil således fortsat begrænse offentlige funktionærers adgang til på eget initiativ at meddele oplysninger om indholdet af dokumenter eller til i øvrigt at røbe tjenestehemmeligheder, som enten ikke fremgår af noget dokument, eller som indeholdes i dokumenter, der ikke er genstand for aktindsigt, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 594 og Betænkningen s. 68. Om fortolkningen af de nævnte bestemmelser henvises til Poul Andersen s. 167 f. og Hurwitz: Speciel Del s. 64–68.

De hensyn, der ligger bag disse bestemmelser om almindelig tavshedspligt, er i øvrigt i et vist omfang tilgodeset gennem bestemmelserne i § 2. Bestemmelsen i § 2, stk. 1, vil således formentlig i almindelighed medføre, at offentligheden ikke har krav på at blive gjort bekendt med dokumenter, der indeholder oplysninger om forhold, der er undergivet tavshedspligt som følge af bestemmelsen i straffelovens § 263, stk. 2.

4. Efter § 7, 1. pkt., vil de bestemmelser i særlovgivningen, der ud fra særlige hensyn har fastsat tavshedspligt med hensyn til visse nærmere angivne forhold, begrænse offentlighedens adgang til aktindsigt, se om forholdet til parterne i en sag ovenfor under pkt. 2. Dette gælder selv om bestemmelserne, for så vidt angår strafferammer, henviser til straffelovens § 152 eller § 263, stk. 2, jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2130.

Det er kun de **ved lov fastsatte, specielle tavshedspligtsforskrifter**, som begrænser adgangen til aktindsigt efter denne bestemmelse. Tavshedspligt, der beror enten på forskrifter, der er fastsat administrativt i henhold til lov eller ved kollektiv overenskomst, eller på en professions etik eller kollegiale regler, kommer ikke i betragtning, sml., for så vidt angår tavshedspligt som vidneudelukkelsesgrund efter retsplejelovens § 170, stk. 3, Hurwitz & Gomard: Tvistemål s. 247. De hensyn, der ligger bag sådanne tavshedspligtsforskrifter, er dog i et vist omfang tilgodeset af bestemmelserne i § 2, navnlig stk. 1.

Offentlighedskommissionen udarbejdede i sin tid en oversigt over specielle tavshedspligtsforskrifter i lovgivningen, der ville udelukke adgang til aktindsigt som følge af bestemmelsen i kommissionsudkastets § 7, se Betænkningen s. 211 f. I anledning af et spørgsmål fra folketingets udvalg vedrørende forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen anmodede justitsministeriet samtlige ministerier om at ajourføre og, om fornødent, at supplere denne oversigt, for så vidt angik lovbestemmelser under hvert enkelt ministeriums forretningsområde. På grundlag af de fremkomne besvarelser udarbejdede justitsministeriet derefter følgende oversigt (F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2131 ff.):

Oversigt over specielle tavshedsforskrifter for den offentlige forvaltning.

Bestemmelserne er ordnet i nogle hovedgrupper efter de interesser, som de nærmest må antages at tilgodese.

A. Offentlige interesser.

1. Lov nr. 139 af 7. maj 1937 om kontrol med tilvirkning af krigsmateriel m. m. § 6, stk. 2. Medlemmer af statens våbenkontrol og de til dets bistand ansatte personer skal iagttage tavshed med hensyn til de forhold, som de i anledning af deres hverv bliver bekendt med.

2. Straffelovens § 109 fastsætter straf for »den, som røber eller videregiver meddelelse om statens hemmelige underhandlinger, rådslagninger eller beslutninger i sager, hvorpå statens sikkerhed eller rettigheder i forhold til fremmede stater beror, eller som angår betydelige samfundsøkonomiske interesser over for udlandet«, jfr. § 5 i lov nr. 143 af 29. april 1955 om gennemførelse af overenskomst om retsstillingen for NATO-styrker og af protokol om NATO's militære hovedkvarterer.

3. Militær straffelov, jfr. lovbekendtgørelse nr. 262 af 21. juli 1954, § 40 fastsætter straf for »den, som røber militær hemmelighed, hvis åbenbaring for fremmed magt kan skade landets forsvar«. (Samme lovs § 41 fastsætter straf for »den, der . . . gengiver aktstykke eller beskriver eller afbilder andet, hvoraf sådan hemmelighed (som er omtalt i § 40) fremgår . . .«).

4. Lov nr. 54 af 5. marts 1954 om det udenrigspolitiske nævn § 4. »I det omfang, som vedkommende minister eller nævnets formand bestemmer, er nævnets medlemmer og andre, der måtte være til stede under nævnets forhandlinger, forpligtede til at bevare tavshed om, hvad de erfarer i nævnet.«

5. Lov om valg til folketinget, jfr. lovbekendtgørelse nr. 270 af 21. juni 1966,¹ § 81, stk. 1; lov om kommunale valg, jfr. lovbekendtgørelse nr. 455 af 21. december 1965, § 54, stk. 1; lov om folketingsvalg i Grønland, jfr. lovbekendtgørelse nr. 105 af 3. april 1967, § 47, stk. 1.

Intet medlem af valgbestyrelsen eller nogen tilforordnet til denne må nogensinde give nogen anden underretning om, hvorvidt nogen vælger har været til stede, forlangt eller afleveret stemmeseddel, eller nogensinde meddele nogen anden, hvad han på stemmestedet måtte have erfaret med hensyn til, hvilken kandidat eller kandidatliste en vælger har givet sin stemme.

¹ Nu lovbekendtgørelse nr. 366 af 10. august 1970.

B. Private, erhvervsmæssige eller andre økonomiske interesser.

1. Lov nr. 213 af 7. juni 1952 om lån til elektricitetsværker, telefonselskaber, købstad-kommunale havne m. fl. § 8.

Enhver, der deltager i behandlingen af ansøgninger om den her omhandlede støtte, er forpligtet til at bevare fuldstændig tavshed udadtil om de forhold vedrørende ansøgernes virksomhed, der på denne måde er kommet til hans kundskab.

2. Lov nr. 102 af 31 marts 1955 om tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger § 21. Monopolrådets medlemmer og direktoratets tjenestemænd, medhjælpere og tilkaldte sagkyndige er forpligtet til over for alle uvedkommende at hemmeligholde, hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.

3. Lov om banker, jfr. lovbekendtgørelse nr. 169 af 15. juni 1956, § 18, stk. 3, og lov om sparekasser, jfr. lovbekendtgørelse nr. 8 af 15. januar 1960, § 21, stk. 3, jfr. herved lov nr. 79 af 13. marts 1963 om tilsyn med banker og sparekasser m. v. Direktøren for tilsynet med banker og sparekasser og det under ham ansatte personale er forpligtede til at hemmeligholde, hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.

4. Lov nr. 261 af 2. oktober 1956 om lærlingeforhold § 24, stk. 9. De faglige udvalgs medlemmer er pligtige til at bevare fuldstændig tavshed udadtil angående de forhold, hvorom de i medfør af deres hverv er kommet til kundskab.

5. Lov om mægling i arbejdsstridigheder, jfr. lovbekendtgørelse nr. 15 af 28/1 1958, § 13. Forbud mod at udstede erklæringer eller føre vidner om, hvad der af parterne oplyses eller foreslås under de af en forligsmand eller mæglingsmand ledede forhandlinger, medmindre dette vedtages af begge parter, og det drejer sig om bestanddele af forliget, eller mæglingsmandens erklæring afgives i henhold til lovens § 8, stk. 5.

6. Lov nr. 147 af 13. maj 1959 om forsikringsvirksomhed § 142, stk. 2. Forsikringsrådet, dets tjenestemænd og medhjælpere er forpligtet til at hemmeligholde, hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.

7. Lov om et levnedsmiddelinstitut m. m. nr. 182 af 5. juni 1959 § 6. Det ansatte personale, medlemmer af rådgivende udvalg m. fl. er forpligtet til over for alle uvedkommende at hemmeligholde, hvad de gennem deres arbejde bliver vidende om.

8. Lov nr. 119 af 3. maj 1961 om gifte og sundhedsfarlige stoffer § 19, stk. 3. En fremstiller eller importør kan forlange, at oplysninger, som er blevet afkrævet ham om en vares indhold, skal behandles fortroligt.

9. Lov om apotekervæsenet, jfr. lovbekendtgørelse nr. 248 af 2. juli 1962. Efter § 79, stk. 6, er specialitetsnævnets medlemmer og de til sundhedsstyrelsen knyttede konsulenter forpligtet til over for

alle uvedkommende at hemmeligholde, hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.

10. Lov om levnedsmidler, jfr. lovbekendtgørelse nr. 26 af 9. februar 1968 § 16, stk. 2. De tilsynsførende myndigheder er forpligtet til overfor alle uvedkommende at hemmeligholde, hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.

11. Lov om almindelig arbejderbeskyttelse §§ 50, stk. 2, 53, stk. 3, og 67, jfr. § 25 i lov om arbejderbeskyttelse inden for handels- og kontorvirksomhed og § 24 i lov om arbejderbeskyttelse inden for landbrug, skovbrug og gartneri, jfr. lovbekendtgørelse nr. hhv. 297, 298 og 299 af 4. juli 1968. Anmeldelse fra en arbejder eller tillidsmand skal betragtes som strengt fortrolig. Arbejdstilsynet og maskinsynsmændene skal i øvrigt udvise tavshed om, hvad der med rimelig grund kan forlanges hemmeligholdt.

12. Vandløbsloven² § 91 a, stk. 2, jfr. lov nr. 147 af 9. april 1969 § 1, nr. 80. Tilsynspersonalet har tavshedspligt med hensyn til de oplysninger, de modtager.

13. Lov nr. 328 af 18. juni 1969 om tilbudspligt § 10. Kommunalbestyrelsens medlemmer og enhver, der deltager i administrationen af tilbudspligt efter denne lov, har tavshedspligt med hensyn til forhold, de i medfør af tilbudspligten bliver bekendt med.

C. Privatlivets fred.

1. Danske Lov 2-5-20. Om præsters tavshedspligt som sjælesørgere.

2. Lov nr. 84 af 11. maj 1897 om telegrafer og telefoner § 17. Det under statstelegrafens ansatte personale er forpligtet til for alle uvedkommende at hemmeligholde såvel de indleverede telegrammers indhold og tilstedeværelse som navnene på afsendere og modtagere af telegrammer. På samme måde er de forpligtet til at hemmeligholde telefonsamtaler såvel som navnene på de telefonerende.

3. Lov nr. 313 af 20. december 1915 om særlig stempelafgift ved overdragelse af offentlige værdipapirer § 16. Tilsynsmyndigheden er pligtig at hemmeligholde, hvad den gennem tilsynsvirksomheden er blevet vidende om.

4. Lov om udøvelse af lægegerning, jfr. lovbekendtgørelse nr. 236 af 9. august 1953³ § 9. En læge er forpligtet til at iagttage tavshed om, hvad han under udøvelsen af sit kald erfarer eller får formodning om angående privatlivet tilhørende hemmeligheder, medmindre han ifølge lovgivningen er forpligtet til at udtale sig, eller medmindre han handler i berettiget varetagelse af en almen interesse eller af eget eller andres tarv. Tilsvarende tavshedspligt er pålagt ved lov nr. 90 af 31. marts 1953 om udøvelse af jordemodergerning

² Se nu lovbekendtgørelse nr. 132 af 6. marts 1970.

³ Nu lovbekendtgørelse nr. 197 af 14. maj 1970.

§ 8, lov om apotekervæsenet, jfr. lovbekendtgørelse nr. 248 af 2. juli 1962 § 40, lov nr. 127 af 25. maj 1956 om sygeplejersker § 6, lov nr. 154 af 8. maj 1968 om terapiassistenter § 8, og lov om mødrehjælpsinstitutioner, lovbekendtgørelse nr. 227 af 24. august 1956 § 7, jfr. § 6 A.⁴

5. Postloven, jfr. lovbekendtgørelse nr. 312 af 14. august 1963, § 9, stk. a. Det er forbudt enhver ved postvæsenet tjenestegørende at give uvedkommende nogen som helst underretning om andres benyttelse af posten eller lejlighed til selv at skaffe sig sådan underretning.

6. Lov nr. 193 af 4. juni 1964 om børne- og ungdomsforsorg⁵ § 114. Enhver, der deltager i administrationen af denne lov, har tavshedspligt med hensyn til, hvad han erfarer ved behandlingen af børne- og ungdomsværnsager.

7. Lovbekendtgørelse nr. 403 af 23. oktober 1967, lov om den offentlige sygeforsikring § 47, stk. 3. Bestyrelsesmedlemmer, funktionærer og andre, der i sygekasse varetager hverv i medfør af denne lov, er forpligtet til at hemmeligholde oplysninger om medlemmers helbredstilstand, invaliditet eller økonomiske forhold.

8. Lov om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring, jfr. lovbekendtgørelse nr. 172 af 28. april 1969, § 4, stk. 5. Arbejdsformidlingskontoret må ikke give uvedkommende adgang til at gøre sig bekendt med de for kontoret foreliggende oplysninger om tilmeldte ledige personer.⁶

9. Kildeskatteloven, jfr. lovbekendtgørelse nr. 58 af 17. februar 1970⁷ § 87, og statskatteloven § 44. Skattemyndighederne skal iagttag ubetinget tavshed over for uvedkommende med hensyn til de oplysninger vedrørende de skattepligtiges eller de indeholdelsespligtiges økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet vedrørende forhold, som de under varetagelsen af deres funktioner efter denne lov kommer til kundskab om. Det samme gælder de hos skattemyndighederne ansatte eller af dem antagne medhjælpere samt i øvrigt enhver, der som følge af et i henhold til aftale med det offentlige påtaget arbejde kommer til kundskab om sådanne forhold. Er aftalen indgået med en virksomhed, omfatter tavshedspligten alle, der under deres arbejde i virksomheden får kendskab om sådanne forhold.

5. **Litteratur.** Se i øvrigt om bestemmelsen Eilschou Holm: »Socialrådgiverens tavshedspligt og begrænsningerne heri«, Socialrådgiveren 1970 s. 168–171.

⁴ § 6 A er ophævet ved lov nr. 120 af 24. marts 1970 om svangerskabsafbrydelse m. v., se nu denne lovs § 3, stk. 2.

⁵ Nu lovbekendtgørelse nr. 413 af 28. august 1970.

⁶ Ophævet ved lov nr. 114 af 24. marts 1970; en tilsvarende bestemmelse indeholdes imidlertid i denne lovs § 22, stk. 1.

⁷ Nu lovbekendtgørelse nr. 351 af 20. juli 1970.

§ 8

Stk. 1. *Spørgsmål om meddelelse af oplysninger afgøres af den myndighed, som i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag, medmindre andet fastsættes af vedkommende minister.*

Stk. 2. *Vedkommende myndighed afgør under fornødent hensyn til sagens ekspedition, om en begæring efter § 1 kan imødekommes straks eller senere, og om den, der har fremsat begæringen, skal gøres bekendt med dokumenterne ved, at der gives ham adgang til at gennemse dem på stedet, eller ved, at der gives ham en afskrift eller fotokopi af dem.*

Stk. 3. *Justitsministeren kan fastsætte regler om betaling for afskrifter og fotokopier.*

Til stk. 1.

1. **Forarbejder.** F. T. 1969/70 tillæg A sp. 594, tillæg B sp. 2056 f., sp. 2084 f. og sp. 2156–2160. Kommissionsudkastets § 5, stk. 2, se herom Betænkningen s. 67, smh. m. s. 60, og særligt om klagemuligheder Betænkningen s. 54–56. Partsoffentlighedslovens § 9, jfr. F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1356 f.

2. Efter kommissionsudkastet var det forudsat, at afgørelse om, hvorvidt en begæring om aktindsigt skulle imødekommes, skulle træffes af den myndighed, der havde dokumenterne i hænde, jfr. Betænkningen s. 60. Efter § 5, stk. 2, skulle der dog ved kongelig anordning kunne fastsættes afvigende eller mere detaljerede bestemmelser om kompetencespørgsmålet, se nærmere Betænkningen s. 67.

Efter lovens § 8, stk. 1, skal spørgsmål om meddelelse af aktindsigt derimod – ligesom efter partsoffentlighedslovens § 9 – som udgangspunkt afgøres af den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag. **Begrundelsen** for denne kompetenceordning er den opfattelse, at denne myndighed i almindelighed vil have de bedste forudsætninger også for at tage stilling til aktindsigtsspørgsmål, herunder navnlig for at foretage den i lovens § 2 forudsatte afvejning af modstående hensyn. Endvidere vil lovens kompetenceordning bedre end kommissionsudkastets kunne sikre ensartede afgørelser

af spørgsmål om aktindsigt i ensartede sager. Se F. T. 1969/70 tillæg A sp. 594 og F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1356.

Der er ikke i medfør af § 8, stk. 1 in fine, udfærdiget bekendtgørelser om afvigende kompetenceordning på enkelte forvaltningsområder. Den tilsvarende bemyndigelse i parts-offentlighedslovens § 9 har heller ikke været udnyttet i praksis.

3. Bestemmelsen regulerer **såvel** kompetenceforholdene i **1. instans som** spørgsmålet om, til hvilken myndighed underordnede myndigheders afgørelser om aktindsigtsspørgsmål eventuelt kan påklages, se om **rekursspørgsmålet** nedenfor under pkt. 8.

4. Spørgsmål om meddelelse af aktindsigt afgøres i **1. instans** af den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den sag, hvis dokumenter ønskes undergivet aktindsigt, med mindre andet fastsættes af vedkommende minister, se herom nedenfor under pkt. 6.

Loven tager ikke stilling til, hvilken person inden for den pågældende myndighed der er kompetent til at tage stilling til aktindsigtsspørgsmål. Dette beror på den enkelte myndigheds **interne kompetencefordeling**, jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2160, og særligt for så vidt angår forholdene i den kommunale forvaltning, F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2156 f., Harder II s. 46 f. og Holger Lavesen, Sognerådstidende 1964/65 s. 280 f. I praksis vil den medarbejder, der forestår forberedelsen af myndighedens afgørelse i det underliggende sagsforhold formentlig i almindelighed være bemyndiget til at træffe afgørelse om aktindsigtsspørgsmål, jfr. Vejledningen under pkt. 27, men de to kompetencer behøver ikke at være sammenfaldende, se eksemplerne hos Harder II s. 47.

I nogle tilfælde kan en forvaltningsmyndighed kun træffe positiv afgørelse af en sag, når der foreligger samtykke til afgørelsen fra en anden forvaltningsmyndighed eller fra en privat person eller sammenslutning, og i andre tilfælde er forvaltningsaktens gyldighed betinget af en overordnet myndigheds godkendelse. Sådanne bestemmelser om indhentelse af samtykke eller godkendelse er uden betydning i relation til

den pågældende myndigheds afgørelse af aktindsigtsspørgsmål. Det samme gælder forskrifter om forudgående høring. Jfr. Poul Andersen, Juristen 1964 s. 451.

I tilfælde, hvor en anden myndigheds interesser kan være til hinder for, at en begæring om aktindsigt imødekommes, vil det ofte være naturligt at indhente en udtalelse fra denne myndighed, inden sagen afgøres, jfr. Vejledningen under pkt. 27. Se også den indledende kommentar til § 2 under pkt. 5 om forudgående høring af private.

I tvivlstilfælde vil spørgsmål om meddelelse af aktindsigt i overensstemmelse med almindelige regler kunne forelægges for eller henskydes til overordnet forvaltningsmyndighed. Om forelæggelse af tvivlsspørgsmål for justitsministeriet, se nedenfor under pkt. 10.

5. Kompetencespørgsmålet kan give anledning til tvivl i **tilfælde, hvor flere forvaltningsmyndigheder deltager i sagsforberedelsen**. Også i sådanne tilfælde er udgangspunktet, at afgørelsen om, hvorvidt en begæring om aktindsigt kan imødekommes, må træffes af den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag.

I **klagesager** må begæring om aktindsigt således fremsættes over for klageinstansen, og begæringer om at få lejlighed til at gennemse klagesagens akter, der fremsættes over for underinstansen, må af denne fremsendes til den overordnede myndighed, jfr. herved kommentaren til § 1, stk. 1, under pkt. 5.

På tilsvarende måde må begæring om aktindsigt i **sager, der forelægges for andre myndigheder til udtalelse**, fremsættes over for den myndighed, der har iværksat høringen, eller, hvis begæringen fremsættes over for høringsinstansen, fremsendes til denne myndighed til afgørelse, jfr. Harder II s. 47 f. I overensstemmelse hermed er det fast antaget i praksis, at spørgsmål om aktindsigt i sager om partsoffentlighedslovens fortolkning, der af andre myndigheder forelægges for justitsministeriet med henblik på afgivelse af en vejledende udtalelse, afgøres af vedkommende myndighed.

Det anførte udgangspunkt modificeres imidlertid af det forhold, at en forvaltningsmyndigheds behandling af en høring fra en anden myndighed, i princippet må betragtes som en

selvstændig sag hos den hørte myndighed, som i sig selv er undergivet aktindsigt efter lovens regler, jfr. herved kommentaren til § 1, stk. 1, under pkt. 3, men cfr., for så vidt angår den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedsloven, Harder II s. 47 f. Endvidere kan den hørte myndighed for så vidt siges at »have afgørelsen af den pågældende sag«, som den ikke blot har ansvaret for udformningen af den afgivne udtalelse, men, når der er tale om en sideordnet myndighed, også selvstændigt kan træffe afgørelse om, i hvilket omfang yderligere materiale, typisk udtalelser, der er indhentet udefra i anledning af høringen, skal fremsendes til den hørende myndighed som bilag til den afgivne udtalelse.

Bestemmelsen i § 8, stk. 1, indebærer formentlig, at spørgsmål om aktindsigt, for så vidt angår dokumenter, der indgår eller kommer til at indgå i den hørende myndigheds sag, hører under denne myndigheds afgørelse. Spørgsmål om aktindsigt, for så vidt angår dokumenter i den hørte myndigheds sag, der ikke (tillige) er indgået i den hørende myndigheds sag, må derimod antages at høre under høringsinstansens afgørelse; anderledes, for så vidt angår den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedsloven, Harder II s. 48, der antager, at sådanne dokumenter slet ikke er undergivet partsoffentlighed.

Det anførte indebærer, at afgørelse om, hvorvidt en begæring om aktindsigt, der er fremsat med henblik på den hørte myndigheds sag, skal imødekommes, må stilles i bero, indtil den hørte myndighed har afgivet sin udtalelse.

Om tilfælde, hvor høringen er imperativ, dvs. hvor den indhentede udtalelse skal følges, se Harder II s. 48 f.

I tilfælde, hvor et dokument **fremsendes** fra en myndighed til en anden **til orientering**, må begge myndigheder som udgangspunkt anses for kompetente til at tage stilling til en begæring om at blive gjort bekendt med det pågældende dokument.

6. Efter § 8, stk. 1, in fine, kan vedkommende minister ved bekendtgørelse fastsætte en **afvigende kompetenceordning**. Denne bestemmelse giver f. eks. adgang til på områder, hvor sager afgøres af centrale myndigheder efter indhentet udtalelse.

lelse fra lokale myndigheder, at bemyndige disse sidste til at træffe afgørelse om aktindsigt under sagernes behandling, jfr. herved F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1357.

§ 8, stk. 1, angår alene spørgsmålet om, hvilken myndighed der skal træffe afgørelse om aktindsigtsspørgsmål. Bestemmelsen er derfor ikke til hinder for, at man, f. eks. når en central myndighed har truffet bestemmelse om, at en begæring om aktindsigt skal imødekommes, søger aktindsigten gennemført ved, at der gives den pågældende lejlighed til at gennemse sagens dokumenter på en lokal myndigheds kontor, jfr. F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1357 og Vejledningen under pkt. 25, der fremhæver, at en sådan fremgangsmåde navnlig kan være hensigtsmæssig i forhold til personer, der bor langt fra den centrale myndigheds ekspeditionskontor.

I tilfælde, hvor en underordnet, typisk lokal, myndighed anmodes om at være en anden myndighed behjælpelig med oplysningen af en sag, må den hørte myndighed uanset bestemmelsen i § 8, stk. 1, anses for beføjet til på eget initiativ eller efter begæring at give sagens parter eller trediemand adgang til at gøre sig bekendt med sagens dokumenter, i det omfang dette skønnes påkrævet af hensyn til en fyldestgørende oplysning af sagen, jfr. herved N. Schaumburg, Politiet 1964 s. 117.

7. Det forhold, at et dokument er forsynet med **hemmeligtstempel** eller anden lignende påtegning (f. eks. »fortroligt«), er principielt uden betydning for afgørelsen af, om dokumentet er unddraget aktindsigt. En sådan påtegning må dog ofte opfattes som en **intern tjenestebefaling**, som udelukker det underordnede personales kompetence til at skønne over, hvorvidt dokumentet kan udleveres.

I tilfælde, hvor et dokument, der er fremsendt af en anden myndighed, er forsynet med hemmeligtstempel el. lign., må dette i almindelighed opfattes som en tilkendegivelse af, at denne myndighed anser dokumentet for at være unddraget aktindsigt. Dette kan dog ikke uden særlig hjemmel – se herved Betænkningen s. 62 – fritage den myndighed, der efter offentlighedsloven er kompetent til at træffe afgørelse om aktindsigtsspørgsmålet, fra selvstændigt at tage stilling hertil.

Men hvis den kompetente myndighed er af den opfattelse, at dokumentet er undergivet aktindsigt, bør der i almindelighed, forinden dokumentet udleveres, indhentes en udtalelse fra den myndighed, der har forsynet dokumentet med hemmeligt-stemplet, jfr. herved Vejledningen under pkt. 27.

8. Bestemmelsen i § 8, stk. 1, medfører, at underordnede myndigheders afgørelser om aktindsigtsspørgsmål, typisk afslag, se herved Poul Andersen, Juristen 1964 s. 452, og Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 160 note 127, vil kunne **påklages til vedkommende overordnede forvaltningsmyndighed** i alt væsentligt efter samme regler som dem, der i øvrigt gælder for påklage af afgørelsen i den sag, hvis akter ønskes udleveret til gennemsyn, jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2056 f. og sp. 2084. En almindelig redegørelse for, i hvilket omfang underordnede myndigheders afgørelser kan påklages til overordnet forvaltningsmyndighed, findes i F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2157–2159.

Rækkevidden af det angivne udgangspunkt kan i forskellige henseender give anledning til tvivl.

Underordnede myndigheders afgørelser om aktindsigtsspørgsmål i sager, hvor den materielle afgørelse er undergivet **den almindelige, ulovbestemte** adgang til at påklage en forvaltningsakt til højere administrativ myndighed, i sidste instans til vedkommende minister, er selv undergivet denne **rekurs**.

Det antages, at det efter almindelige regler kun er endelige beslutninger, ikke beslutninger vedrørende en sags forberedelse, der kan påklages, jfr. således Poul Andersen s. 532. Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål vil dog kunne påklages selvstændigt, hvadenten begæringen om aktindsigt er fremsat af en part eller af andre, og hvadenten begæringen er fremsat under sagens behandling eller efter dens afgørelse, jfr. Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 161 note 129, og tilsvarende, for så vidt angår partsoffentlighedsloven, Poul Andersen, Juristen 1964 s. 452.

Den almindelige rekursadgang er undertiden begrænset af tidsfrister eller helt eller delvis afskåret, idet en underordnet myndigheds afgørelse er gjort endelig. Sådanne særbestemmel-

ser, der tager sigte på det materielle sagsforhold, må antages at være uden betydning for adgangen til at påklage afgørelser om aktindsigt, jfr. Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 161, og tilsvarende, for så vidt angår partsoffentlighedsloven, Poul Andersen s. 350, samme, Juristen 1964 s. 452, og Harder II s. 52.

I tilfælde, hvor klageadgangen er reguleret ved oprettelse af en **særlig klageinstans**, må udgangspunktet efter formuleringen af lovens § 8, stk. 1, være, at også afgørelser om aktindsigt i sager, hvor den materielle afgørelse hører under klageinstansens kompetence, kan påklages til denne, jfr. Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 161, og formentlig F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2056 f. og sp. 2084, men cfr., for så vidt angår parts-offentlighedsloven, Harder II s. 52.

Det anførte er i god overensstemmelse med den ovenfor under pkt. 2 gengivne udtalelse i bemærkningerne til lovforslaget, hvorefter den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag, i almindelighed har de bedste forudsætninger for at tage stilling til spørgsmål om offentlighed, herunder for at foretage den vurdering af modstående hensyn, der er forudsat i de standardprægede undtagelsesbestemmelser i lovens § 2. På den anden side kan det anføres, at særlige klageinstanser hovedsagelig er udformet med henblik på at tage stilling til den materielle lovlighed og rigtighed af de afgørelser, der træffes inden for det pågældende forvaltningsområde. Dette kunne tale for at henlægge klager over afgørelser om aktindsigt til den minister, der har kompetence til at fastsætte generelle regler for klageinstansens sagsbehandling. Herigennem ville man også have bedre mulighed for at sikre en ensartet praksis med hensyn til principielle fortolknings-spørgsmål. En sådan ordning kan imidlertid, i det omfang det skønnes hensigtsmæssigt, gennemføres ved bekendtgørelse i henhold til lovens § 8, stk. 1 in fine, se nedenfor under pkt. 9.

Fra praksis i henhold til den tilsvarende bestemmelse i parts-offentlighedslovens § 9 nævnes

Monopoltilsynets Årsberetning 1964 s. 10: »Med henvisning til bestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 9 ... træffer monopolrådet med rekurs til monopol-ankenævnet afgørelse om udlevering af

sagsdokumenter.« Se i overensstemmelse hermed f. eks. Meddelelser fra Monopoltilsynet 1968 s. 248, jfr. U. f. R. 1970 s. 554; se også Monopolloven med Kommentarer s. 278.

JMsag L. A. 1970.54002-24: Efter § 99, stk. 1, jfr. § 98, stk. 2, i lov nr. 114 af 24. marts 1970 om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring kan arbejdsdirektoratets afgørelser bl. a. om dagpengeret indbringes for ankenævnet for arbejdsløshedsforsikring. Ankenævnets afgørelse kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. En række andre afgørelser, der efter loven træffes af direktoratet, kan efter § 99, stk. 2, påklages til arbejdsministeren. Udtalt, at arbejdsdirektoratets afslag på en anmodning om aktindsigt i en sag om dagpengeret efter justitsministeriets opfattelse skulle indbringes for ankenævnet, og at dettes afgørelse ikke ville kunne indbringes for anden administrativ myndighed. Det tilføjedes, at regler om særlige klagefrister eller om begrænsning af kredsen af klageberettigede måtte antages at være uden betydning for adgangen til at påklage et afslag på en anmodning om aktindsigt.

Bestemmelsen under pkt. 14 i socialministeriets cirkulære nr. 178 af 22. oktober 1964 om partsoffentlighed i børneværnsudvalgenes forvaltning tager næppe stilling til spørgsmålet.

Sml. for så vidt angår skattesager, Jan Hinze, Skattepolitisk Over-sigt 1964 s. 292 f. og Revisorbladet 1964/65 s. 247.

Bestemmelser, der fastsætter særlige klagefrister eller begrænser kredsen af klageberettigede, må antages at være uden betydning for adgangen til at påklage afgørelser om aktindsigt, jfr. JMsag L. A. 1970.54002-24, refereret ovenfor, og Eil-schou Holm, U. f. R. 1970 B s. 161 med note 133.

I tilfælde, hvor den særlige klageinstans' kompetence er sagligt begrænset i forhold til den underordnede myndigheds, må det bero på en konkret fortolkning, om den underordnede myndigheds afgørelser om aktindsigt i sager, der falder uden for klageinstansens saglige kompetence, overhovedet kan påklages og i bekræftende fald til hvilken myndighed. Fra praksis i henhold til partsoffentlighedsloven kan nævnes, at Justitsministeriet har antaget, at en boligkommissions afgørelse i en sag, der ikke var omfattet af boligtilsynsrådets kompetence, ikke kunne rekrurreres, hverken til boligtilsynsrådet eller til boligministeriet (JMsag L. A. 622/65). Omvendt er bestemmelsen i pkt. 14, stk. 2, i socialministeriets cirkulære nr. 178 af 22.

oktober 1964 om partsoffentlighed i børneværnsudvalgenes forvaltning, smh. m. børneforsorgslovens § 4, vistnok udtryk for, at socialministeriet anser sig som kompetent i alle sager, hvor afgørelsen efter loven ikke er henlagt til en anden myndighed.

Også for så vidt angår forvaltningsmyndigheder, der i det hele står uden for den almindelige instansfølge, må rekurs-spørgsmålet besvares på grundlag af en konkret fortolkning. I det omfang de afgørelser, der træffes af en særlig klageinstans, i øvrigt er endelige, må dette dog vistnok antages også at gælde myndighedens afgørelser om aktindsigt, jfr. JMsag L. A. 1970.54002-24, refereret ovenfor, og Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 161, men måske anderledes Poul Andersen s. 350, jfr. samme, Juristen 1964 s. 452.

I en række tilfælde kan **kommunale myndigheders afgørelser** påklages til en statslig myndighed. I sådanne tilfælde kan også afgørelser om aktindsigt i sager inden for det pågældende forvaltningsområde påklages til vedkommende statsmyndighed, jfr. Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 162, og, for så vidt angår partsoffentlighedsloven, Poul Andersen, Juristen 1964 s. 452.

I mange tilfælde står denne mulighed imidlertid ikke åben, idet kommunalbestyrelserne ikke står i noget almindeligt underordningsforhold til statsmyndigheder, se nærmere F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2158 f. På sådanne sagsområder vil afgørelser om aktindsigt ofte ikke kunne påklages til højere administrativ myndighed, medmindre andet fastsættes af vedkommende minister, se herom nedenfor under pkt. 9. Kommunalbestyrelsen er ganske vist undergivet et tilsyn, der navnlig indebærer, at visse dispositioner kræver tilsynsmyndighedens godkendelse; men godkendelsesmyndigheden er ikke klageinstans, og en kommunalbestyrelses afgørelser om aktindsigt i sager inden for dette område vil ikke kunne indbringes for godkendelsesmyndigheden efter bestemmelsen i § 8, stk. 1, jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2159.

9. Efter bestemmelsen i lovens § 8, stk. 1 in fine, kan ved-

kommende minister ved bekendtgørelse fastsætte **afvigende regler om adgangen til rekurs.**

I praksis vil det formentlig navnlig kunne blive aktuelt i medfør af denne bestemmelse at henlægge kompetencen som (endelig) klageinstans til vedkommende minister, jfr. herved F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2085, Betænkningen s. 56 og Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 164, jfr. s. 161. En sådan ordning vil kunne fastsættes også i forhold til kommunale myndigheder, herunder på sagsområder, hvor der ikke i øvrigt er adgang til rekurs til en statsmyndighed, jfr. forudsættningen herom i F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2085.

Det forudsættes i Vejledningen under pkt. 28, at spørgsmålet om fastsættelse af afvigende rekursregler forinden gøres til genstand for forhandling med justitsministeriet.

10. I de tilfælde, hvor afgørelser om aktindsigt ikke kan påklages til vedkommende minister, vil de enkelte ministerier ikke være afskåret fra i overensstemmelse med almindelige regler – på eget initiativ eller efter begæring, være sig fra den pågældende myndighed eller vedkommende borger – at fremkomme med **uforbindende udtalelser** om anvendeligheden af lovens bestemmelser, jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2159 og Vejledningen under pkt. 29.

Endvidere er justitsministeriet indstillet på – i lighed med, hvad der har været praksis i forbindelse med partsoffentlighedsloven – at afgive vejledende udtalelser om lovens fortolkning over for andre forvaltningsmyndigheder. Sager herom bør forelægges gennem vedkommende ministerium. Se Vejledningen under pkt. 29.

11. I praksis vil langt de fleste afgørelser om meddelelse af aktindsigt, der træffes af statslige myndigheder, kunne indbringes for **folketingets ombudsmand** se nærmere Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 162 note 140.

Kommunale myndigheders afgørelser om aktindsigt er derimod kun i et vist omfang undergivet denne kontrol. Efter ombudsmandslovens § 4, stk. 2, omfatter ombudsmandens virksomhed som udgangspunkt kun personer, der virker i kommunernes tjeneste, for så vidt angår sagsområder, hvor der er hjemmel for rekurs til en statsmyndighed, og den samlede

kommunalbestyrelses virksomhed er end ikke i sådanne tilfælde undergivet ombudsmandens tilsyn. Er der tale om krænkelse af væsentlige retlige interesser, kan ombudsmanden dog efter ombudsmandslovens § 6, stk. 5, af egen drift tage en sag op til undersøgelse uden hensyn til de netop nævnte begrænsninger i hans almindelige kompetence. I det omfang det i medfør af offentlighedslovens § 8, stk. 1 in fine, fastsættes, at kommunale myndigheders afgørelser om aktindsigt kan påklages til vedkommende minister, vil dette sagsområde dog derved i almindelighed tillige blive undergivet ombudsmandens tilsyn, jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2085, og Eil-schou Holm, U. f. R. 1970 B s. 164.

12. Forvaltningens afgørelser om aktindsigt vil endvidere kunne **indbringes for domstolene** efter de almindelige regler, der gælder herom. Se nærmere om domstolsprøvelsen Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 162 f., smh. m. Ole Krarup, U. f. R. 1964 B s. 52 f., og Poul Andersen, Juristen 1964 s. 453.

13. Tilsidesættelse af reglerne om parter adgang til forudgående aktindsigt og om udsættelse med sagens afgørelse efter § 12 vil efter omstændighederne kunne medføre den udfærdigede forvaltningsakts **ugyldighed**, se nærmere Poul Andersen s. 350 f., smh. m. samme, Juristen 1964 s. 453, og Ole Krarup, Juristen 1964 s. 375 f.

14. Offentlighedskommissionen overvejede oprettelsen af et **særligt ankenævn**, der skulle kunne træffe afgørelse i sager om klage over afslag på begæringer om aktindsigt eller afgørelser om aktindsigtens form m. v. Om dette spørgsmål henvises til F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2084 f. og sp. 2157–2160, Betænkningen s. 54–56, Poul Andersen, Juristen 1964 s. 453, Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 163 f., Harder II s. 54 og Ole Krarup, U. f. R. 1964 B s. 51–54.

Til stk. 2.

1. **Førarbejder.** F. T. 1969/70 tillæg A sp. 594 f., tillæg B sp. 2135–2138. Kommissionsudkastets § 5, stk. 1, se herom Betænkningen s. 67. Partsoffentlighedslovens § 7, se herom F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1355.

2. For så vidt angår **tidspunktet for aktindsigtens gennemførelse**, er det efter § 8, stk. 2, overladt til vedkommende myndighed under fornødent hensyn til sagens ekspedition at afgøre, om en begæring om aktindsigt kan imødekommes straks eller senere.

Bestemmelsen **gælder også for parters adgang til aktindsigt**, og den er for så vidt ny i forhold til de hidtil gældende regler i partsoffentlighedsloven. Dette er dog næppe af større praktisk betydning. Hvis der fremsættes begæring om aktindsigt af en part i den pågældende sag, skal sagens afgørelse nemlig – i overensstemmelse med, hvad der gjaldt efter partsoffentlighedslovens § 8 – i almindelighed udsættes, indtil der er givet den pågældende adgang til at gøre sig bekendt med sagens dokumenter, jfr. lovens § 11 og kommentaren til denne bestemmelse.

Personer, som ønsker adgang til at gennemse dokumenterne i en sag, bør så vidt muligt straks ved henvendelsen have adgang hertil, jfr. Betænkningen s. 67. I almindelighed vil adgangen til aktindsigt dog kunne udsættes, indtil de indkomne dokumenter er journaliseret og fordelt til de medarbejdere, der skal behandle sagen.

Hvis en begæring om aktindsigt fremsættes på et tidspunkt, hvor sagens akter ikke er i den pågældende myndigheds besiddelse – f. eks. fordi de er forelagt for en anden myndighed til udtalelse – vil begæringen undertiden kunne imødekommes ved, at den pågældende myndighed anmoder den myndighed, hos hvem dokumenterne befinder sig, om at drage omsorg for, at aktindsigten gennemføres, jfr. herved kommentaren til § 8, stk. 1, under pkt. 6. I tilfælde, hvor det kan være tvivlsomt, i hvilket omfang begæringen kan imødekommes, vil en afgørelse af aktindsigtsspørgsmålet imidlertid som regel forudsætte, at akterne returneres til den kompetente myndighed. Det må i sådanne tilfælde bero på et konkret skøn, om sagens igangværende ekspedition bør afbrydes af hensyn til begæringen om aktindsigt. Også i øvrigt vil det være tilladeligt at udsætte aktindsigtens gennemførelse, når den pågældende sag er under ekspedition og af hastende karakter, og ekspeditionen ikke uden særlig vanskelighed vil kunne afbry-

des, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 595 og Betænkningen s. 67.

Udsættelse af aktindsigtens gennemførelse vil også kunne være begrundet i, at der foreligger en sådan tvivl om, hvorvidt begæringen kan imødekommes, at der må foretages en nærmere undersøgelse, eventuelt høring af den, hvis interesser kan være til hinder for, at begæringen imødekommes, eller forelæggelse for anden myndighed.

Endvidere vil også hensynet til en forsvarlig og hurtig behandling af andre sager, der i øvrigt er under ekspedition hos den pågældende myndighed, kunne medføre, at en begæring om aktindsigt ikke kan imødekommes straks ved fremsættelsen.

Se i det hele F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2136 f., og Vejledningen under pkt. 23.

Offentlighedsloven hjemler principielt adgang til aktindsigt i såvel løbende som afsluttede sager, jfr. kommentaren til § 1, stk. 1, under pkt. 3, og bestemmelsen i § 8, stk. 2, kan ikke antages at give hjemmel for udsættelse med aktindsigtens gennemførelse alene under henvisning til, at det må anses for uhensigtsmæssigt, at sagen gøres til genstand for offentlig omtale på det tidspunkt, hvor begæringen om aktindsigt fremsættes, eventuelt fordi de dokumenter, der foreligger på dette tidspunkt, efter myndighedens skøn vil give et misvisende billede af sagen, jfr. herved Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 158 note 110. Noget andet er, at hel eller delvis hemmeligholdelse af dokumenterne i en sag på visse stadier af sagens behandling efter omstændighederne kan være hjemlet i lovens § 2 og § 10, se herved F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2139, jfr. F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1352. Sml. for så vidt angår parts-offentlighedsloven, Harder II s. 39 f.

3. For så vidt angår **aktindsigtens form** er det efter § 8, stk. 2, ligeledes overladt til vedkommende myndighed at bestemme, om den, der har fremsat begæring om aktindsigt, skal gøres bekendt med dokumenterne ved, at der gives ham adgang til at gennemse dem på stedet, eller ved, at der gives ham en afskrift eller fotokopi af dem.

Undertiden må denne principielle valgfrihed dog anses for

afskåret. I tilfælde, hvor aktindsigten angår genstande såsom prøver, modeller eller films, se herved kommentaren til § 3 under pkt. 3, vil aktindsigten således kun kunne gennemføres i form af en besigtigelse på stedet. Hvis omvendt dokumentoplysninger alene beror i form af mikrofilms eller som indspilninger på lyd- eller magnetbånd el. lign., må aktindsigten i almindelighed meddeles ved afskrift eller udskrift af det nævnte materiale.

Også i øvrigt må vedkommende myndigheds valgfrihed anses for noget mere begrænset, end bestemmelsens ordlyd i og for sig indicerer. Efter kommissionsudkastets § 5, stk. 1, sidste pkt., skulle den pågældende altid kunne begære genpart af dokumenterne meddelt. Denne bestemmelse er ikke optaget i loven, idet man fandt, at en sådan regel i hvert fald i perioder ville kunne medføre en væsentlig belastning af de enkelte forvaltningsmyndigheders kapacitet til skade for ekspeditionen af andre sager, jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2137. Det er imidlertid klart forudsat i forarbejderne til loven, at en begæring om afskrift eller fotokopi af en sags dokumenter i almindelighed imødekommes, medmindre særlige forhold, herunder antallet af dokumenter, taler derimod, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 595, tillæg B sp. 2137 f., og i overensstemmelse hermed Vejledningen under pkt. 24. Se herved også Harder II s. 41 f.

Om muligheden for at lade gennemsyn af en sags dokumenter finde sted på en anden, typisk en lokal myndigheds kontor, se Vejledningen under pkt. 25 og kommentaren til § 8, stk. 1, under pkt. 6.

Om betaling for afskrifter og fotokopier, se kommentaren til § 8, stk. 3.

For parter i en forvaltningssag gælder efter lovens § 10, stk. 4, en særregel, idet en sags parter har krav på efter begæring at få udleveret afskrift eller fotokopi af sagens dokumenter, såfremt det har betydning for den pågældendes mulighed for at varetage sine interesser, se i øvrigt nærmere kommentaren til den nævnte bestemmelse under pkt. 2 og 4.

Til stk. 3.

1. Forarbejder. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 595. Kommis-

sionsudkastets § 9, se herom Betænkningen s. 69. Partsoffentlighedslovens § 7, stk. 3.

2. I medfør af denne bestemmelse har justitsministeriet udfærdiget en **bekendtgørelse** nr. 453 af 10. november 1970 **om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen**. Denne bekendtgørelse har følgende ordlyd:

»I henhold til § 8, stk. 3, i lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen fastsættes:

§ 1. Som betaling for afskrifter og fotokopier af dokumenter, der udleveres efter begæring i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen, opkræver vedkommende myndighed 10 kr. for første påbegyndte side og 5 kr. for hver påbegyndt følgende side, jfr. dog § 2.

§ 2. Der opkræves ikke betaling for det første eksemplar af en afskrift eller fotokopi af et dokument, der udleveres til en part i den pågældende sag. Det samme gælder, hvor vedkommende myndighed i henhold til lovens § 8, stk. 2, har truffet bestemmelse om, at en begæring om aktindsigt ikke kan imødekommes ved, at der gives den pågældende adgang til at gennemse dokumenterne på stedet, men kun ved, at der gives ham en afskrift eller fotokopi af dem.«

Betalings størrelse svarer til, hvad der gælder efter § 48, stk. 1, i lov nr. 206 af 21. maj 1969 om retsafgifter.

Bekendtgørelsen finder også anvendelse i tilfælde, hvor der er givet adgang til aktindsigt i videre omfang end offentlighedsloven kræver, selv om de pågældende dokumenter for så vidt ikke kan siges at være udleveret »i henhold til« denne lov.

Bestemmelsen i bekendtgørelsens § 2, 1. pkt., hvorefter der ikke opkræves betaling for det første eksemplar af en afskrift eller fotokopi af et dokument, der udleveres til en part i den pågældende sag, gælder, uanset om udleveringen har været påkrævet efter lovens § 10, stk. 4, og uanset om begæringen om aktindsigt fremsættes over for en statslig eller kommunal myndighed.

Det må bero på en konkret fortolkning, i hvilket omfang bestemmelser i særlovgivningen om betaling for afskrifter og

udskrifter m. v. på specielle forvaltningsområder går forud for reglerne i betalingsbekendtgørelsen. I vidt omfang må sådanne særbestemmelser dog anses for opretholdt ved bestemmelsen i lovens § 13, stk. 4, 1. pkt.

I Vejledningen under pkt. 26 fremhæves det specielt, at bestemmelsen i retsafgiftslovens § 48, stk. 3, nr. 2, om betaling for genparter m. v. af politirapporter, der udfærdiges af politiet, ikke kan antages at finde anvendelse på afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til offentlighedsloven, og som efter betalingsbekendtgørelsen skal udleveres uden betaling.

3. **Betalingsbekendtgørelsen** gælder ikke i tilfælde, hvor en begæring om aktindsigt imødekommes efter reglerne i **lov om partsoffentlighed** i forvaltningen, se herved offentlighedslovens § 13, stk. 3, jfr. stk. 2.

Under henvisning til, at der ikke i medfør af partsoffentlighedslovens § 7, stk. 3, er eller har været fastsat regler om betaling for afskrifter, har justitsministeriet i forbindelse med udarbejdelsen af betalingsbekendtgørelsen givet udtryk for den opfattelse, at der ikke er hjemmel til at opkræve gebyr for afskrifter, der udleveres efter reglerne i denne lov; dette måtte gælde, uanset om udleveringen har været påkrævet som følge af bestemmelserne i partsoffentlighedslovens § 7, stk. 2, og uanset om begæringen om aktindsigt fremsættes over for en statslig eller kommunal myndighed. Spørgsmålet har givet anledning til uenighed i den juridiske litteratur, se i modsat retning Harder II s. 42 f., men herimod Eilschou Holm: Det kontradiktoriske Princip s. 421 med note 62.

Bestemmelsen i betalingsbekendtgørelsens § 2, 1. pkt., svarer således i alt væsentligt til, hvad der allerede må antages at gælde, for så vidt angår afskrifter og fotokopier, der udleveres efter begæring i henhold til partsoffentlighedsloven. Afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til reglerne i loven af 1866 om erklærings meddelelse til ansøgere og klagere, må ligeledes udleveres uden betaling, jfr. Ole Krarup, Juristen 1964 s. 373 f.

§ 9

Vedkommende minister kan bestemme, at oplysninger om nærmere angivne dokumenter kan meddeles efter et vist åremål uanset bestemmelserne i dette kapitel.

1. **Forarbejder.** F. T. 1969/70 tillæg A sp. 595, tillæg B sp. 2056. Kommissionsudkastets § 8, se herom Betænkningen s. 69.

2. Bestemmelsen tilsigter i første række at åbne mulighed for en mere generel regulering af den skønsmæssige adgang til at gøre aktstykker i offentlige myndigheders arkiver tilgængelige, navnlig for forskningen, når de hensyn, der tilsiger hemmeligholdelse, på grund af den forløbne tid må skønnes ikke længere at være til stede.

For så vidt det i medfør af § 2, stk. 4, fastsættes, at visse sagsområder eller typer af dokumenter skal være undtaget fra lovens regler, vil der eventuelt i samme bekendtgørelse kunne træffes bestemmelse som nævnt i § 9 for det område, bekendtgørelsen vedrører.

3. Som anført i kommentaren til § 3 under pkt. 4 omfatter loven ikke dokumenter, som private indleverer til opbevaring på offentlige biblioteker og arkiver; se også kommentaren til § 5, nr. 1, under pkt. 3, om en ministers private arkiv. Bestemmelsen i § 9 gør således ingen indskrænkning i adgangen til at deponere **private arkivalier** i offentlige biblioteker eller arkiver med forbehold mod offentliggørelse i et vist tidsrum, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 595, tillæg B sp. 2056 og Betænkningen s. 69.

Kapitel 2.

Særlige regler for parterne i en forvaltningssag.

1. Spørgsmålet om adgang for en part i en forvaltningssag til at få lejlighed til at gennemse akterne i sin egen sag har hidtil været reguleret af de almindelige regler i partsoffentlighedsloven, der tillige hjemlede en part ret til at forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil han har afgivet en udtalelse om sagen.

I forbindelse med overvejelserne om udarbejdelse af forslag til lov om offentlighed i forvaltningen indhentedes justitsministeriet i efteråret 1967 ved henvendelse til samtlige ministerier udtalelser om, hvorledes partsoffentlighedsloven havde virket i praksis. De indkomne udtalelser syntes at vise, at administrationen af denne lov ikke i praksis havde givet anledning til væsentlige vanskeligheder, og der syntes for så vidt ikke at være behov for at få gennemført ændringer af de hidtil gældende regler for parterne i forvaltningssager, se dog ovenfor side 92 f. Af lovtekniske grunde måtte man imidlertid anse det for mest hensigtsmæssigt at søge lovgivningens almindelige regler om parters, henholdsvis offentlighedens adgang til aktindsigt sammenarbejdet i én lov.

2. Som fremhævet i den indledende kommentar til kapitel 1 under pkt. 1 gælder bestemmelserne i lovens kapitel 1 også for dem, der er parter i den pågældende sag. Disse bestemmelser angår imidlertid alene spørgsmålet om adgang til aktindsigt, og denne adgang er på visse punkter mindre vidtgående end efter de hidtil gældende regler i partsoffentlighedsloven.

Lovens kapitel 2 indeholder derfor for det første en bestemmelse – § 10 – der navnlig indebærer, at en række begrænsninger i offentlighedens adgang til aktindsigt er uanvendelige i forhold til en part, der ønsker at gøre sig bekendt med dokumenterne i sin egen sag, se nærmere Vejledningen under pkt. 32, litra a–d.

Herudover indeholder kapitel 2 to bestemmelser om udsættelse af sagens afgørelse – §§ 11 og 12 – der sikrer, at en part, der har fremsat begæring derom, får lejlighed til forud-

gående aktindsigt og til at fremkomme med en udtalelse, inden sagen afgøres, se Vejledningen under pkt. 32, litra e, og pkt. 34.

Disse særregler indebærer, sammenholdt med bestemmelserne i kapitel 1, at de hidtil gældende regler i partsoffentlighedsloven må anses for opretholdt med den udvidelse, der følger af offentlighedslovens § 6, stk. 1, og § 10, stk. 2, smh. m. partsoffentlighedslovens § 11, se nærmere Vejledningen under pkt. 32, litra b, og pkt. 34. Det kan dog nævnes, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, der også gør indskrænkning i parters adgang til aktindsigt, er noget mere omfattende end den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 6, idet denne kun indeholdt bestemmelser svarende til offentlighedslovens § 5, nr. 3, 4, 5 og 7. Den heri liggende udvidelse af undtagelserne fra partsoffentlighedsprincippet vil dog efter de nye undtagelsers karakter næppe være af nævneværdig betydning i praksis. Det samme gælder, for så vidt angår bestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 2. Se også Vejledningen under pkt. 33, sidste afsnit.

3. De særlige regler om parters adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne i deres egen sag regulerer alene spørgsmålet om, i hvilket omfang forvaltningen er forpligtet til at give adgang til aktindsigt. Vedkommende myndighed er derfor ikke afskåret fra efter eget skøn at give parterne i en sag adgang til **aktindsigt i videre omfang** end fastsat i loven, medmindre dette kommer i strid med gældende regler om tavshedspligt for den, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Det bemærkes i denne forbindelse, at lovgivningens regler om tavshedspligt i almindelighed tager sigte på meddelelse af oplysninger til andre end parterne i den pågældende sag.

Loven er heller ikke til hinder for, at der gives en part adgang til aktindsigt eller lejlighed til at fremkomme med en udtalelse, selv om den pågældende ikke har fremsat begæring derom.

Om forholdet til bestemmelser i andre love om parters adgang til aktindsigt og til at afgive udtalelser til forvaltningen, inden en sag afgøres, henvises til kommentaren til § 13, stk. 4.

§ 10

Stk. 1. *Ansøgere, klagere og andre parter i en sag, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter uanset bestemmelserne i § 2. Dette gælder dog ikke, hvis partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige eller private interesser. Gør sådanne hensyn sig kun gældende for en del af et dokument, skal parten gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.*

Stk. 2. *Den, der ansøger eller har ansøgt om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, kan uanset bestemmelsen i § 6, stk. 1, forlange at blive gjort bekendt med de dokumenter m. v., der vedrører hans forhold.*

Stk. 3. *Bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, begrænser ikke pligten til at meddele oplysninger til en sags parter.*

Stk. 4. *Såfremt det har betydning for en parts mulighed for at varetage sine interesser, at der gives ham en afskrift eller fotokopi af sagens dokumenter, skal hans begæring herom imødekommes.*

Som fremhævet i den indledende kommentar til kapitel 1 under pkt. 1 gælder bestemmelserne i dette kapitel også for parterne i en forvaltningssag. I tilfælde, hvor dokumenterne i en sag helt eller delvis er unddraget aktindsigt efter de almindelige regler i lovens kapitel 1, hjemler lovens § 10 imidlertid en **udvidet adgang til aktindsigt** til fordel for den, der kan anses som part i den pågældende sag. Udvidelsen består navnlig i, at en række af de begrænsninger, der efter reglerne i kapitel 1 gælder for offentlighedens adgang til aktindsigt, er gjort uanvendelige i forhold til den, der som part ønsker at gøre sig bekendt med dokumenterne i sin egen sag.

Bestemmelsen svarer i princippet til kommissionsudkastets § 6, stk. 1 og 2, se herom Betænkningen s. 67 f.

Til stk. 1.

1. **Forarbejder.** F. T. 1969/70 tillæg A sp. 596 f., og tillæg B sp. 2138 f. Kommissionsudkastets § 6, stk. 1 og 2, se herom Betænkningen s. 67 f. Partsoffentlighedslovens §§ 1 og 2, se herom F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1350–1352 og tillæg B sp. 661–663 og sp. 747 f.

2. Den udvidede adgang til aktindsigt tilkommer efter § 10, stk. 1, »ansøgere, klagere og andre parter« i en forvaltnings-sag.

Mens udtrykket »ansøgere« næppe kan give anledning til fortolkningstvivl, kan det undertiden være vanskeligt at afgøre, hvem der kan henføres under udtrykkene »klagere« og »andre parter«. I overensstemmelse med en udtalelse i bemærkningerne til den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 1, F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1350, har det imidlertid været fast antaget i justitsministeriets praksis, at der med udtrykket »klagere« alene sigtes til personer, der har indgivet klage i en dem vedkommende sag. Denne antagelse indebærer, at den udtrykkelige fremhævelse af »ansøgere« og »klagere« alene kan opfattes som en art eksemplifikation, hvormed man har ønsket i selve lovteksten at henlede opmærksomheden på de personer, der i de typiske tilfælde kan påberåbe sig de særlige bestemmelser for parterne i en forvaltningssag, jfr. herved Eilschou Holm: Det kontradiktoriske Princip s. 416 f. Denne opfattelse støttes også af det forhold, at bestemmelsen i lovens § 12 om adgangen til at forlange, at afgørelsen af en sag udsættes med henblik på afgivelse af en udtalelse til sagen, alene benytter den forkortede udtryksmåde »den, der er part i en sag...«, idet det må anses for utvivlsomt, at det personelle anvendelsesområde for de to bestemmelser er sammenfaldende.

Afgørende for afgrænsningen af den personkreds, der kan forlange adgang til aktindsigt efter de særlige regler i lovens § 10, bliver herefter en fortolkning af udtrykket »**andre parter**«.

Ved afgørelsen af, om en person, herunder en juridisk person, kan anses for part i en sag, må der navnlig lægges vægt på, hvor væsentlig den pågældendes interesse i sagen er, jfr.

F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1351, og hvor nært denne interesse er knyttet til sagens udfald, jfr. Poul Andersen, *Juristen* 1964 s. 444.

I praksis i henhold til partsoffentlighedslovens § 1 er denne almindeligt holdte vejledning i nogen grad blevet præciseret. Det er således antaget, at udtrykket »part i en sag« som udgangspunkt i hvert fald omfatter den, hvis interesse i den verserende eller afgjorte sags udfald er af en sådan intensitet, at den kvalificerer ham som kompetent til at indbringe sagen for overordnet forvaltningsmyndighed eller for domstolene, jfr. herved Eilschou Holm: *Det kontradiktoriske Princip* s. 414–417, samme, *Juristen* 1969 s. 173 f., N. Schaumburg, *Politiet*, 1964 s. 111, og den principielle udtalelse i

JMsag L. A. 1968.54–14: »I tilfælde, hvor klageadgangen har særlig lovhjemmel, og hvor en klageberettiget person har indgivet klage, må den pågældende i almindelighed have krav på at blive gjort bekendt med sagens dokumenter, jfr. formuleringen »ansøgere, klagere og andre parter . . .«. Efter justitsministeriets opfattelse må den, der er klageberettiget, imidlertid også i almindelighed have ret til at gøre sig bekendt med sagens akter, før han har indgivet klage, eventuelt blot med henblik på derigennem at få mulighed for at vurdere, om en klage har udsigt til at medføre en ændring af den oprindelige afgørelse. Også efter at klageinstansen har truffet afgørelse i sagen, må den pågældende normalt kunne påberåbe sig partsoffentlighedslovens § 1. . . .«

Sagen er refereret umiddelbart nedenfor.

Se også

Pkt. 4 i socialministeriets cirkulære nr. 178 af 22. oktober 1964 om partsoffentlighed i børneværnsudvalgenes forvaltning: »Som part i en sag for børneværnsudvalget må i hvert fald anses enhver, der er berettiget til at indbringe afgørelsen i sagen for højere myndighed, jfr. f. eks. lov nr. 170 af 31. maj 1961 om børne- og ungdomsfor-sorg § 49, § 85, stk. 1, og § 109, stk. 3. Herudover kan der ikke på nuværende tidspunkt gives almindelige retningslinier for, hvem der i denne forbindelse anses for part. Spørgsmålet må afgøres efter omstændighederne i det enkelte tilfælde, idet der navnlig må lægges vægt på, hvor væsentlig interesse pågældende har i sagens udfald.«

Sml. Poul Andersen, *Juristen* 1964 s. 444, der anfører, at begrebet »retlig interesse« overhovedet er uden betydning for afgrænsningen af partsbegrebet, og måske Betænkningen s. 73; sml. også Harder II s. 25–29.

Som eksempler på konkrete tilfælde, hvor spørgsmålet har foreligget i praksis i henhold til partsoffentlighedsloven, nævnes:

JMsag L. A. 1968.54-14: Efter § 72 i lov om boligbyggeri, jfr. lov-bekendtgørelse nr. 163 af 9. maj 1968, skal lejen i ejendomme, hvortil der ydes støtte efter visse nærmere regler, godkendes af kommunalbestyrelsen, når ejendommen tages i brug; så længe det statsgaranterede lån ikke er fuldt indfriet, eller rentesikring ydes, skal også enhver senere lejeforhøjelse og anden ændring i lejevilkårene, hvorved disse bliver mere byrdefulde for lejerne, godkendes af kommunalbestyrelsen; § 72, stk. 3, fastsætter, at kommunalbestyrelsens afgørelse kan indbringes for boligministeren, og det måtte antages, at denne bestemmelse også hjemlede lejerne klageadgang.

Udtalt, at en lejer i en ejendom, der omfattedes af boligstøtte-lovens § 72, efter justitsministeriets opfattelse måtte antages i henhold til partsoffentlighedsloven at have krav på efter begæring at blive gjort bekendt med de dokumenter, der havde dannet grundlag for boligministeriets afgørelse af en klagesag, der var indbragt af ejeren af den pågældende ejendom.

Boligtilsynsrådet for østre landsretskreds (j. nr. 2-7/68): Københavns boligkommission havde i henhold til boligtilsynslovens § 21 meddelt ejeren af en beboelsesejendom påbud om nedrivning af ejendommen. Dette påbud havde ejeren indbragt for boligtilsynsrådet, der stadfæstede den påklagede afgørelse. Nogen tid senere anmodede en kreds af personer, der ulovligt havde taget ophold i ejendommen, boligtilsynsrådet om at få tilsendt kopier af de dokumenter, der måtte foreligge om nedstyrtningsfaren ved ejendommen. Antaget, at de pågældende ikke kunne anses som parter i den afgjorte sag. I afgørelsen henvises der herved til bestemmelserne i boligtilsynslovens § 25, stk. 1 og 2, der i et tilfælde som det foreliggende alene hjemler ankeadgang for ejendommens ejer og pant-havere, men ikke for brugerne, jfr. derimod § 25, stk. 3.

JMsag L. A. 1970.54002-14: Udtalt, at en lokal turistforening og en lokal forening til kulturmindernes bevarelse efter justitsministeriets opfattelse næppe kunne anses som parter i en sag om godkendelse af en saneringsplan, medmindre foreningerne som ejere af ejendomme, der omfattedes af saneringsplanen, ville blive berørt af de påtænkte foranstaltninger.

JMsag L. A. 97/66: Udtalt, at to fiskeriforeninger efter justitsministeriets opfattelse måtte antages efter reglerne i partsoffentlighedsloven at kunne forlange at blive gjort bekendt med nogle undersøgelsesrapporter, der var udarbejdet af Danmarks Fiskeri- og

Havundersøgelse, om forureningen af et bestemt havområde ud for Jyllands vestkyst som følge af spildevandsudledning til Vesterhavet fra et fabriksanlæg, som foreningerne tidligere havde klaget over.

I sager om meddelelse af fri proces må det antages, at ansøgerens modpart ikke under henvisning til partsoffentlighedsloven kan forlange at blive gjort bekendt med den pågældende sags akter. I tilfælde, hvor en ansøgning om fri proces imødekommes, har spørgsmålet dog ingen praktisk betydning, jfr. justitsministeriets cirkulære nr. 170 af 24. august 1951:

»De i anledning af et andragende om fri proces optagne politirapporter med bilag – bortset fra de bilag, der indeholder oplysninger om de økonomiske forhold – vil fremtidig, såfremt fri proces meddeles, af den bevilgende myndighed være at fremsende til vedkommende ret, som udlåner akterne til den sagfører, som retten beskikker for andrageren. Akterne tilbageendes til retten senest samtidig med stævningen.

Retten giver derefter modparten eller dennes sagfører lejlighed til at gennemse akterne.

Efter benyttelsen sendes akterne af retten tilbage til den bevilgende myndighed med en udskrift af afgørelsen i sagen.

Politiet skal inden afhøringen i anledning af et andragende om fri proces gøre den afhørte person bekendt med, at retten, parterne og disses sagførere vil få adgang til at gøre sig bekendt med rapporten og bilagene, såfremt der meddeles fri proces.

Oplysninger om andragerens økonomiske forhold må ikke fremgå af hovedrapporten, men skal samles på særlige bilag, således at disse kan tilbageholdes af den bevilgende myndighed.«

Se i øvrigt også nedenfor under pkt. 3 om partsstilling i relation til »generelle sager«.

Det følger af det anførte, at en person, hvis henvendelse til en forvaltningsmyndighed faktisk har givet anledning til, at sag rejses, eventuelt således at en overordnet forvaltningsmyndighed iværksætter en efterprøvelse af en underordnet myndigheds afgørelse, ikke uden videre kan anses berettiget til aktindsigt, for så vidt angår hovedsagen, efter de særlige regler for parterne i en forvaltningssag, se herved Harder II s. 25 f., hvor det bl. a. fremhæves, at f. eks. den, der retter henvend-

delse til børneværnet om naboens børn med den virkning, at forholdene tages op til undersøgelse, ikke kan anses som part i denne sag.

I tilfælde, hvor særlovgivningen tillægger andre end forvaltningsaktens adressat en klagekompetence, som de ikke ville have efter forvaltningsrettens almindelige regler, må det anses for tvivlsomt, om de pågældende kan anses som parter, se for en bekræftende besvarelse – navnlig med henblik på særbestemmelserne i skattelovgivningen – Poul Andersen s. 347 og samme, Juristen 1964 s. 445, men herimod Eilschou Holm: Det kontradiktoriske Princip s. 417 note 40, samme, Juristen 1969 s. 173, samt Hinze, Skattepolitisk Oversigt 1964 s. 283 og Revisorbladet 1964/65 s. 209.

Den, der efter, hvad der er anført i det foregående, må anses som part i den pågældende sag, har krav på udvidet aktindsigt efter reglerne i § 10, uanset om han er dansk statsborger, og uanset om han har bopæl her i landet, jfr. herved også kommentaren til § 1, stk. 1, under pkt. 4.

Spørgsmålet om, hvilke krav der kan stilles til den pågældendes **alder og modenhed**, er ikke berørt i forarbejderne og ses heller ikke at have foreligget i praksis i henhold til parts-offentlighedsloven. Det må dog antages, at den, der har selvstændig partsstatus i relation til det underliggende sagsforhold, også selvstændigt kan påberåbe sig bestemmelserne i § 10, sml. kommentaren til § 1, stk. 1, under pkt. 4. I sager om tilladelse til at indgå ægteskab efter ægteskabslovens § 4 har ansøgeren således selv krav på aktindsigt efter § 10. I øvrigt må adgangen til aktindsigt kunne udøves af den, der handler på den pågældendes vegne.

Den, der er part i en sag, kan **bemyndige en anden** til på sine vegne at udnytte adgangen til aktindsigt efter de særlige regler i § 10, jfr. herved Poul Andersen, Juristen 1964 s. 444, og Eilschou Holm: Det kontradiktoriske Princip s. 421. Bemyndigelsen kan gives til enhver, herunder til en journalist, jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2070 og Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 160. Det vil ofte være rigtigst at forlange dokumentation for fuldmagtsforholdet, navnlig hvis begæringen om aktindsigt på partens vegne fremsættes af andre end

advokater eller medlemmer af en stand, der inden for det pågældende forvaltningsområde typisk optræder som partsrepræsentanter, f. eks. revisorer, landinspektører og socialrådgivere, sml. herved Eilschou Holm, U. f. R. 1968 B s. 101 f.

Om adgangen til at forlange **legitimation**, se kommentaren til § 1, stk. 2, under pkt. 3.

Litteratur. Se i øvrigt om fortolkningen af udtrykket »andre parter« i partsoffentlighedslovens § 1, Poul Andersen, Juristen 1964 s. 443–445, Harder II s 25–29, Jan Hinze, Skattepolitisk Oversigt 1964 s. 283 f. og Revisorbladet 1964/65 s. 208 f., Holger Lavesen, Sognerådstidende 1964/65 s. 274–276, og N. Schaumburg, Politiet 1964 s. 110 f.

3. Den udvidede adgang for en part til at gøre sig bekendt med dokumenterne i sin egen sag efter de særlige regler i § 10 angår – ligesom adgangen til aktindsigt efter de almindelige regler i lovens kapitel 1 – sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning.

Udtrykket »den offentlige forvaltning« er anvendt i samme betydning som i lovens § 1, stk. 1, og der kan for så vidt henvises til kommentaren til denne bestemmelse under pkt. 2.

Den udvidede adgang til aktindsigt efter § 10 omfatter endvidere som udgangspunkt samme slags sager, som den almindelige adgang til aktindsigt efter lovens kapitel 1, jfr. herom kommentaren til § 1, stk. 1, under pkt. 3. Dette udgangspunkt modificeres dog på følgende punkter:

a. Efter § 6, stk. 1, omfatter adgangen til aktindsigt ikke sager inden for strafferetsplejen eller sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste. Denne undtagelse modificeres af lovens § 10, stk. 2, om **ansøgers adgang til aktindsigt i ansættelses- og forfremmelsessager**, se nærmere kommentaren til denne bestemmelse. Undtagelsen for sager inden for strafferetsplejen efter § 6, stk. 1, gælder derimod også for parterne i sådanne sager.

b. Efter § 2, stk. 4, kan bl. a. yderligere sagsområder end dem, der er nævnt i § 6, stk. 1, undtages fra den almindelige

adgang til aktindsigt efter lovens kapitel 1. Sådanne administrativt fastsatte undtagelsesbestemmelser er **uden betydning for parters adgang til aktindsigt**, jfr. kommentaren til § 2, stk. 4, under pkt. 5.

c. I forarbejderne til bestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 1 fremhæves det bl. a., at bestemmelsens affattelse – »...parter i en sag...« – indebærer, »...at den ikke tager sigte på sager om gennemførelse af generelle forskrifter (love, anordninger, cirkulærer m. v.) eller foranstaltninger af almindelig karakter«, F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1351. I overensstemmelse hermed må det antages, at den udvidede adgang til aktindsigt efter offentlighedslovens § 10 ikke omfatter sådanne **generelle sager**.

Den nævnte begrænsning er næppe af større praktisk betydning efter gennemførelsen af de almindelige regler om offentlighed i forvaltningen i lovens kapitel 1, men den kan blive aktuel navnlig i tilfælde, hvor den almindelige adgang til aktindsigt er afskåret som følge af bestemmelserne i lovens § 2. Hertil kommer, at forholdet stadig vil være af betydning i de tilfælde, hvor adgangen til aktindsigt alene reguleres af bestemmelserne i partsoffentlighedsloven, jfr. offentlighedslovens § 13, stk. 3, smh. m. stk. 2.

Fra praksis i henhold til partsoffentlighedsloven om dette spørgsmål nævnes:

Monopoltilsynets Årsberetning 1964 s. 10: »Det må antages, at partsoffentlighedsloven ikke vedrører sager angående foranstaltninger i henhold til § 13 i monopolloven eller i henhold til §§ 2–4 i lov om indseende med priser, idet der her er tale om iværksættelse af generelle foranstaltninger eller fastsættelse af forskrifter af almindelig karakter. Det må endvidere antages, at loven ikke finder anvendelse på de almindelige brancheundersøgelser, som foretages med hjemmel i monopollovens § 11 og § 1 i lov om indseende med priser. Dels har disse sager en generel karakter, dels er der her ikke tale om afgørelser, der skaber individuelle rettigheder eller forpligtelser.«

Se i denne forbindelse Eilschou Holm, Juristen 1969 s. 159, smh. m. Monopolloven med Kommentarer s. 274.

JMsag L. A. 516/65: Udtalt, at en anerkendt etatsorganisation efter justitsministeriets opfattelse ikke med hjemmel i partsoffentligheds-

loven kunne forlange at blive gjort bekendt med nogle dokumenter, der vedrørte en sag om almindelig omklassificering af stillinger inden for det pågældende område.

JMsag 3.kt. 1965-101^{3E}, jfr. L. A. 523/65: Antaget, at en grundejer, der havde klaget til justitsministeriet over, at vedkommende politimester havde afslået en ansøgning om gennemførelse af hastighedsbegrænsning på den vej, hvor grundejeren boede, ikke havde krav på at blive gjort bekendt med denne sags akter; aktindsigt blev dog desuagtet meddelt.

JMsag L. A. 1969.54002-5: I henhold til lejelovens § 72, stk. 3, har Københavns magistrat og politimestrene i de omliggende politikredse i fællesskab udfærdiget et regulativ for autoriserede boligudlejningskontorer, hvori der bl. a. er fastsat takster for kontorenes virksomhed. Indehaveren af et autoriseret boligudlejningskontor i en af disse politikredse rettede henvendelse til vedkommende politimester med anmodning om gennemførelse af forskellige ændringer af dette regulativs bestemmelser om takster, men efter høring af de andre myndigheder, der havde medvirket ved tilvejebringelsen af fællesregulativet, afslog politimesteren at imødekomme anmodningen. Udtalt, at den pågældende ikke kunne antages i medfør af partsoffentlighedsloven at have krav på at få lejlighed til at gennemse sagens akter.

Den nærmere afgrænsning af rækkevidden af den nævnte undtagelse kan imidlertid give anledning til nogen tvivl. Eil-schou Holm: Det kontradiktoriske Princip s. 412-14, jfr. s. 396 ff., giver således udtryk for den opfattelse, at partsoffentlighedsloven også i disse tilfælde må være anvendelig, i det omfang udfærdigelsen af den generelle forskrift eller gennemførelsen af den generelle foranstaltning forudsætter en konkret bevisoptagelse og -vurdering, og Poul Andersen, Juristen 1964 s. 445 anfører, at »der kan tænkes Tilfælde, hvor en generel Forskrift berører en saa væsentlig og individuel Interesse, at man maa tilstede Partsoffentlighed, se m.H.t. Søgsmaalsret for Domstolene Forvaltningsretten S. 623 f.«

Spørgsmålet har foreligget et par gange i praksis i henhold til partsoffentlighedsloven:

JMsag L. A. 1968.54-2: I forbindelse med kirkeministeriets overvejelser om nedlæggelse af to sogne som selvstændigt pastorat i forbindelse med en sammenlægning med et eller flere nabosogne fremsatte det pågældende menighedsråd gennem Landsforeningen

af Menighedsrådsmedlemmer anmodning om en forhandling med kirkeministeriet om sagen samt om til brug for forberedelsen af denne drøftelse at få tilsendt en genpart af et nærmere angivet aktstykke. Udtalt, at menighedsrådets interesse i sagens udfald, selv om det drejede sig om gennemførelse af generelle forskrifter, dog i det foreliggende tilfælde syntes at være af en så væsentlig og individuel karakter, at det efter justitsministeriets opfattelse måtte antages at kunne påberåbe sig partsoffentlighedslovens bestemmelser.

På linie hermed har indenrigsministeriet, kommunalreformkommissionen, antaget, at partsoffentlighedsloven var anvendelig i forhold til kommunalbestyrelserne i en række kommuner, om hvis sammenlægning der var tale.

JMsag L. A. 1969.54–23: Til brug for overvejelser om indbringelse af sagen for folketingets ombudsmand havde lærerrådet ved et teknikum, hvis bestyrelse havde ansøgt undervisningsministeriet om godkendelse af oprettelsen af en særlig anlægslinie under den bygningstekniske studieretning, anmodet om at få lejlighed til at gennemse de dokumenter, der lå til grund for behandlingen af de indgivne ansøgninger. Anmodningen om aktindsigt var tiltrådt af de studerendes råd. Udtalt, at fastsættelse af undervisningsplaner og eksamensordninger m. v., jfr. § 2, stk. 1, i lov nr. 146 af 25. april 1962 om teknika, herunder afgørelser om oprettelse af særlige studieretninger eller linier ved de enkelte teknika, måtte karakteriseres som retsakter af den type, der som udgangspunkt ikke kan anses omfattet af partsoffentlighedsloven. Endvidere udtalt, at det måtte anses for tvivlsomt, om den interesse, lærerrådet og de studerendes råd havde i den foreliggende sags udfald, var af en så kvalificeret beskaffenhed, at de desuagtet måtte antages at kunne påberåbe sig lovens bestemmelser, men at justitsministeriet på det foreliggende grundlag mest hældede til den anskuelse, at dette ikke var tilfældet. Man henviste i denne forbindelse til, at navnlig lærerrådets interesse i sagens udfald ikke syntes at adskille sig væsentligt fra den interesse en brancheorganisation i almindelighed vil have i indholdet og udformningen af de anordninger, der indeholder nærmere regler for branchens virksomhed.

JMsag L. A. 1969.54002–9: I forbindelse med en af den pågældende tidligere offentligt fremsat kritik af naturfredningsrådets administration af et videnskabeligt reservat anmodede en privatperson naturfredningsrådet om at blive gjort bekendt med de af rådet indhentede optællingslister over fuglebestanden på området. Anmodningen blev senere tiltrådt af en jagtforening. Udtalt, at den foreliggende sag, der vedrørte hensigtsmæssigheden af naturfredningsrådets almindelige administration af de fredede områder, efter justitsministeriets opfattelse måtte henregnes til eller ligestilles med den gruppe sager, der – som »foranstaltninger af almindelig karakter

ter« – som udgangspunkt falder uden for partsoffentlighedsloven. Endvidere udtalt, at hverken den pågældende privatpersons eller jagtforeningens interesse i de omhandlede forhold syntes at være af en så kvalificeret beskaffenhed, at de desuagtet måtte antages at kunne påberåbe sig lovens bestemmelser.

Adgangen til aktindsigt i »generelle sager« har således været snævert begrænset i praksis i henhold til partsoffentlighedsloven, og denne praksis må forventes opretholdt i forbindelse med offentlighedslovens § 10, stk. 1. Som indledningsvis nævnt, er dette forhold dog næppe af større praktisk betydning.

Se i øvrigt om spørgsmålet Abitz, U. f. R. 1970 B s. 44, og Eilschou Holm: Det kontradiktoriske Princip s. 413, smh. m. samme, Juristen 1969 s. 162.

I overensstemmelse med, hvad der har været antaget i henhold til partsoffentlighedsloven, jfr. herved Poul Andersen, Juristen 1964 s. 447, og Eilschou Holm, Juristen 1969 s. 162, må det antages, at den udvidede adgang til aktindsigt efter offentlighedslovens § 10 også omfatter **lovsager**, herunder bevillingssager, af **konkret karakter**, dog kun for så vidt angår de dokumenter, der beror i forvaltningen, jfr. herved kommentaren til § 3 under pkt. 7. Forholdet vil f. eks. kunne få praktisk betydning i sager om meddelelse af indfødsret, jfr. herved kommentaren til § 13, stk. 4, under pkt. 2.

d. Overgangsbestemmelsen i lovens § 13, stk. 4, 1. pkt., medfører, at hidtil gældende lovbestemmelser, der begrænser offentlighedens adgang til aktindsigt, opretholdes, cfr. for så vidt angår parter adgang til aktindsigt bestemmelsen i § 13, stk. 4, 2. pkt., og se nærmere kommentaren til § 13, stk. 4.

4. Hovedreglen om aktindsigtens omfang, der indeholdes i lovens § 3 og § 4, gælder også, for så vidt angår den udvidede adgang til aktindsigt efter § 10. Som fremhævet indledningsvis består udvidelsen til fordel for en sags part(er) navnlig i, at en række af de begrænsninger i aktindsigtens omfang, der efter reglerne i kapitel 1 gælder for offentlighedens adgang til aktindsigt, er gjort uanvendelige i forholdet til parterne i den pågældende sag, se herom nedenfor under pkt. 5.

Spørgsmålet om, **hvilke dokumenter der kan henregnes til den sag**, der er angivet i en begæring om aktindsigt, vil formentlig få størst praktisk betydning i tilfælde, hvor en part forlanger at blive gjort bekendt med dokumenterne i sin egen sag efter de særlige regler i § 10.

Det nævnte spørgsmål vil i og for sig også kunne opstå i relation til begæringer efter § 1, men i disse tilfælde vil den, der begærer aktindsigt, ofte ved gennemsyn af »sagens« dokumenter blive opmærksom på, at de dokumenter, han har anmodet om at blive gjort bekendt med, udgør en bestanddel af en større »sag«, og derefter, hvis han er interesseret deri, kunne udvide sin begæring om aktindsigt tilsvarende. Dette forhold i forbindelse med myndighedernes vejledningspligt efter Vejledningens pkt. 4, stk. 2, og pkt. 13, stk. 4, medfører, at grænserne for, hvilke dokumenter der må henregnes til den sag, der er angivet i en begæring efter § 1, kan drages væsentligt videre end i relation til en begæring efter § 10.

Bemærkningerne i det følgende tager derfor fortrinsvis sigte på afgrænsningen i tilfælde, hvor aktindsigt alene kan meddeles efter § 10.

I administrativ sprogbrug udgøres en »sag« i almindelighed af de dokumenter, der er registreret under et bestemt journalnummer. Det kan imidlertid ikke antages, at den journalmæssige behandling af indkomne dokumenter, der beror på rent praktiske hensigtsmæssighedsovervejelser, og som i øvrigt varierer inden for de forskellige forvaltningsmyndigheder, kan være afgørende for det faktiske omfang af den aktindsigt, en part kan forlange, jfr. Eilschou Holm: Det kontradiktoriske Princip s. 418 og Harder II s. 24 f.

Hvis der f. eks. indgives en begæring om aktindsigt efter § 10 i forbindelse med en verserende eller afsluttet sag, vil begæringen vel som oftest blive journaliseret som en fortsættelse af hovedsagen. Hvis begæringen nu afslås med den begrundelse, at den pågældende ikke kan anses som part i hovedsagen, kan han nok efterfølgende forlange at blive gjort bekendt med den del af »sagen«, der vedrører behandlingen af aktindsigtsspørgsmålet; men han kan naturligvis ikke under henvisning til den journalmæssige behandling af hovedsagen og begæringen om aktindsigt som én sag forlange at blive

gjort bekendt med hovedsagens akter, se herved også Harder II s. 26.

Omvendt kan det tænkes, at den »sag«, der er angivet i begæringen om aktindsigt, journalmæssigt er behandlet på forskellige journalnumre, f. eks. fordi den rejser spørgsmål, der henhører under forskellige afdelingers eller kontorers sagsområde; i så fald må vedkommende myndighed ex officio give den pågældende adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne i alle disse »sager«, medmindre begæringen efter sit indhold er begrænset til alene at angå enkelte dokumenter eller dele af »sagen«, jfr. herved Eilschou Holm, Juristen 1969 s. 163. Se i denne forbindelse også kommentaren til § 3 under pkt. 9 om tilakterede sager.

I tvivlstilfælde må udgangspunktet være, at parten har krav – men også kun har krav – på at gennemse de dokumenter, der er tilvejebragt eller indkommet, efter omstændighederne også blot til dels, med henblik på afgørelsen i forhold til ham, således at kendskab til dem kan være af betydning for varetagelsen af partens tarv under den administrative sagsbehandling, jfr. Eilschou Holm: Det kontradiktoriske Princip s. 418 f. og Harder II s. 25. Det er herved forudsat, at »sagen«s øvrige dokumenter ikke er undergivet aktindsigt efter de almindelige regler i lovens kapitel 1.

Fra **praksis** i henhold til partsoffentlighedsloven vedrørende det omhandlede spørgsmål nævnes:

JMsag L. A. 296/65: Efter at et huslejenævn havde godkendt moderniseringen af en beboelsejendom ved installation af centralvarme og varmt vand, anmodede en af lejerne om adgang til vedgennemsyn af sagens akter at blive gjort bekendt med de øvrige lejeres stilling til ejerens ønske om modernisering. Udtalt, at en sag om godkendelse af en ejendoms modernisering i henhold til den dagældende lejelovs § 112 formentlig måtte betragtes som en helhed, således at oplysninger og erklæringer afgivet af én lejer kan få betydning for den afgørelse, der træffes i forhold til en anden lejer, jfr. herved den nævnte bestemmelses stk. 3 og § 103, stk. 4, og at den pågældende lejers begæring derfor efter justitsministeriets opfattelse måtte imødekommes.

JMsag L. A. 1970.54002-18: Efter at finansministeriet på statens vegne på tvangsauktion havde overtaget et fabriksanlæg som ufyldtgjort panthaver, anmodede ministeriet om finansudvalgets til-

slutning til afhændelse af ejendommen. Udtalt, at firmaets direktør, der tidligere havde kritiseret finansministeriets dispositioner i forbindelse med firmaets likvidation, og som nu havde ønsket at blive gjort bekendt med finansministeriets brevveksling med finansudvalget, efter justitsministeriets opfattelse i hvert fald ikke kunne betragtes som part i den del af sagen, der vedrørte tiden efter statens overtagelse af virksomheden på tvangsauktion.

I tilfælde, hvor flere personer samtidig har ansøgt en forvaltningsmyndighed om at opnå en og samme begunstiggelse, f. eks. en biografbevilling, således at imødekomme af den enes ansøgning umiddelbart indebærer, at der må meddeles de øvrige ansøgere afslag, synes det ovenfor angivne udgangspunkt i og for sig at måtte medføre, at de forbigåede ansøgere skulle have krav på at blive gjort bekendt ikke blot med det materiale, der foreligger vedrørende deres egen ansøgning, men med samtlige dokumenter i sagen; kun ved at blive gjort bekendt med samtlige ansøgninger og med de udtalelser, der foreligger om medansørgernes forhold, vil de forbigåede ansøgere i realiteten have mulighed for at foretage en vurdering af, om der er grundlag for at kritisere den truffe afgørelse, jfr. herved Holger Lavesen, Sognerådstidende 1964/65 s. 276 f.

I det omfang, materialet vedrørende medansøgerne indeholder oplysninger og vurderinger vedrørende de pågældendes personlige og/eller økonomiske forhold, må dette udgangspunkt dog ofte undergives en væsentlig begrænsning i medfør af bestemmelsen i lovens § 10, stk. 1, 2. pkt., jfr. herved F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1352 og F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2139 samt nedenfor under pkt. 5. Denne begrænsning indebærer, at den enkelte ansøger ofte kun vil kunne forlange at blive gjort bekendt med de dokumenter m. v., der vedrører hans forhold, jfr. herved bestemmelsen i lovens § 10, stk. 2, om ansættelses- og forfremmelsessager, eller den formelle ekspedition af ansøgningssagen.

Fra praksis om det tilsvarende spørgsmål i henhold til parts-offentlighedsloven nævnes:

JMsag 2. kt. 1970.4708–103, jfr. L. A. 1970.54002–28: Efter at justitsministeriet havde antaget et antal advokater til udførelse af beneficerede sager, anmodede en forbigået ansøger om at blive

gjort bekendt med samtlige ansøgninger og de herover indhentede udtalelser m. v. Antaget, at den pågældende som følge af bestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 2, stk. 1, alene kunne forlange at blive gjort bekendt med de dokumenter m. v., der vedrørte hans forhold eller ansættelsessagen som helhed.

JMsag L. A. 1970.54002-26: Til brug for en forhandling i ministeriet for kulturelle anliggender om kriterierne og principperne for ministeriets tilskudspolitik anmodede fire privatteatre, der modtog tilskud af finanslovbevillingerne til teaterformål, om at blive gjort bekendt med samtlige privatteatres ansøgninger, årsregnskaber m. v. for de tre forudgående finansår. Udtalt, at sagen vedrørende de årlige statstilskud til samtlige privatteatre på grundlag af, hvad der var oplyst om den administrative behandling af tilskudsansøgningerne, efter justitsministeriets opfattelse måtte betragtes som en enhed. I overensstemmelse med sin sædvanlige praksis mente justitsministeriet ikke at burde udtale sig om, i hvilket omfang det nævnte materiale vedrørende andre end de fire implicerede privatteatre i medfør af partsoffentlighedslovens § 2, stk. 1, ville kunne undrages adgangen til aktindsigt; men man henviste til bemærkningen i F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1352 og refererede afgørelsen i den ovenfor citerede advokat-sag.

Se i øvrigt om spørgsmålet Harder II s. 27, hvis resultat næppe adskiller sig fra, hvad der er anført i det foregående, samt kommentaren til § 10, stk. 2, under pkt. 2.

5. De almindelige regler i lovens § 3 og § 4 om aktindsigtens omfang begrænses, for så vidt angår offentlighedens adgang til aktindsigt af bestemmelserne i § 2, § 5 og § 7.

Bestemmelserne i § 5, hvorefter adgangen til aktindsigt ikke omfatter en række, nærmere opregnede typer af dokumenter, navnlig forskellige slags internt arbejdsmateriale, **gælder også for dem, der er parter i den pågældende sag**, og der henvises for så vidt til kommentaren til den nævnte bestemmelse.

Bestemmelsen i § 7, 1. pkt., hvorefter særlovgivningens specielle regler om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, begrænser offentlighedens adgang til aktindsigt, **gælder ikke for den, der er part i den pågældende sag**, jfr. § 10, stk. 3, og kommentaren til denne bestemmelse.

Den, der er part i en sag, har endelig krav på aktindsigt uanset bestemmelserne i lovens § 2, idet denne bestemmelse, for så vidt angår partens adgang til at blive gjort bekendt med dokumenterne i sin egen sag, erstattes af bestemmelserne i § 10, stk. 1, 2. og 3. pkt.

Se også ovenfor under pkt. 3, litra a og b.

Efter § 10, stk. 1, 2. pkt., har den, der er part i en sag, ikke krav på aktindsigt, hvis hans »...interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetægelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige eller private interesser.« Dette svarer ganske til, hvad der gjaldt efter partsoffentlighedslovens § 2, stk. 1.

Indskrænkning i en parts adgang til at blive gjort bekendt med dokumenterne i sin egen sag kan efter den nævnte bestemmelse kun ske på grundlag af en konkret afvejning af de modstående interesser, jfr. F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1352 og F. T. 1969/70 tillæg A sp. 597 og tillæg B sp. 2138 f. Afvejningen må foretages for hvert enkelt dokument for sig, jfr. forudsætningen herom i § 10, stk. 1, 3. pkt., og den indledende kommentar til § 2, stk. 2. Der er ingen hjemmel til generelt at undtage sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelsen i almindelighed vil medføre, at også en parts begæring om aktindsigt må afslås, jfr. Eilschou Holm: Det kontradiktoriske Princip s. 412 note 26, men cfr., for så vidt angår offentlighedens adgang til aktindsigt, lovens § 2, stk. 4, og se kommentaren til denne bestemmelse under pkt. 5, samt fra praksis i henhold til partsoffentlighedsloven:

JMsag L. A. 1970.54002-20: En kommune anmodede justitsministeriet om en udtalelse om, hvorvidt brevveksling mellem på den ene side kommunens skolepsykolog og på den anden side statens åndssvageforsorg og statshospitalet i X var undergivet aktindsigt efter reglerne i partsoffentlighedsloven; det anførtes i denne forbindelse, at lægeerklæringer, så vidt det var kommunen bekendt, sædvanemæssigt undtoges fra aktindsigt efter partsoffentlighedslovens § 2, og at kommunen derfor var af den opfattelse, at brevveksling mellem kommunens skolepsykolog og lægelige instanser ligeledes måtte være undtaget i det omfang, den indeholdt udtalelser om psykiske lidelser. Udtalt, at justitsministeriet ikke var bekendt med, i hvilket omfang specielt lægeerklæringer i administrativ prak-

sis er blevet undtaget fra parterets ret til aktindsigt under henvisning til partsoffentlighedslovens § 2, men at man måtte fremhæve at tilbageholdelse også af lægeerklæringer efter justitsministeriets opfattelse kun kunne anses for forenelig med den nævnte bestemmelse, for så vidt sådan undtagelse efter en konkret vurdering måtte skønnes påkrævet.

I afvejningen indgår på den ene side »partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv«. Det må antages, at der hermed sigtes til partens tarv under sagens behandling, jfr. Poul Andersen, Juristen 1964 s. 447, herunder i forbindelse med overvejelser om indbringelse af sagen for domstolene eller folketingets ombudsmand.

I modsætning til lovens § 2 indeholder bestemmelsen i § 10, stk. 1, 2. pkt., ingen opregning af de typer af hensyn, der kan føre til, at en parts begæring om aktindsigt må afslås. Den angivelse af modhensyn, der indeholdes i § 2, vil dog kunne tillægges vejledende betydning. Eksempelvis vil det således efter omstændighederne kunne være nødvendigt at nægte også en part i den pågældende sag aktindsigt af hensyn til statens sikkerhed eller dens forhold til fremmede stater eller mellemfolkelige institutioner, eller af hensyn til andre personers rimelige krav på hemmeligholdelse af oplysninger om deres private, herunder økonomiske forhold. Undtagelsesvis vil hensynet til parten selv kunne tilsige, at han ikke gøres bekendt med visse dokumenter, f. eks. når disse indeholder oplysning om, at han lider af alvorlige sygdomme. Se i det hele F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1352 og F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2138, jfr. F. T. 1963/64 tillæg B sp. 661–663 og Betænkningen s. 74.

Hensynet til offentlige eller private interesser må for at kunne begrunde indskrænkning i parterets adgang til aktindsigt efter den nævnte bestemmelse være af en sådan styrke, at de i det konkrete tilfælde bedømmes som »afgørende« modhensyn. Med anvendelsen af ordene »afgørende hensyn« er det tilkendegivet, at oplysning kun kan nægtes, hvor der er **nærliggende fare for, at privates eller det offentliges interesser vil lide skade af væsentlig betydning**, hvis begæringen imødekommes, jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2138, jfr. F. T. 1963/64 tillæg B sp. 662 og Betænkningen s. 74.

Det forhold, at et eller flere dokumenter må skønnes at være uden betydning for partens mulighed for at varetage sine interesser i forbindelse med sagens behandling, kan således ikke antages i sig selv at indeholde tilstrækkelig hjemmel for at undtage det eller de pågældende dokumenter; tilbageholdelse kan kun finde sted, hvis der foreligger modstående hensyn af tilstrækkelig vægt, jfr. herved kommentaren til § 3 under pkt. 5, og fra praksis i henhold til partsoffentlighedsloven:

JMsag 7. kt. 1967–201⁸⁴, jfr. L. A. 1968.54–7: Under justitsministeriets behandling af en bidragssag mellem to fraseparerede ægtefæller, M og H, anmodede en trediemand i et personligt brev til justitsministeren denne om at afse tid til en samtale med H, således at hun kunne få lejlighed til selv at redegøre for sin situation. Brevet, der afsluttedes med en anmodning om, at henvendelsen blev betragtet som fortrolig, indeholdt ingen faktiske oplysninger, synspunkter eller argumenter af betydning for sagens afgørelse. Henvendelsen fik heller ikke nogen betydning for sagens faktiske ekspedition, idet H allerede før afsendelsen af brevet havde haft en samtale med justitsministeren under en torsdagsmodtagelse. Antaget, at der ikke var hjemmel til at tilbageholde hverken brevet eller brevskriverens navn, da M senere fremsatte begæring om aktindsigt.

Se også bemærkningen i U. f. R. 1970 s. 554 samt kommentaren til § 3 under pkt. 4.

Forarbejderne til bestemmelsen indeholder således en klar tilkendegivelse af, at undtagelseshjemmelen skal administreres med tilbageholdenhed. Dette er også blevet fremhævet i kommentarerne til den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedsloven, se dog herved Poul Andersen, Juristen 1964 s. 448, der samtidig advarer imod at tillægge de modstående hensyn for ringe vægt. I denne forbindelse kan der peges på, at der ved overvejelserne om, hvorvidt der i medfør af § 10, stk. 1, 2. pkt., bør gøres indskrænkning i en parts adgang til aktindsigt, også bør tages hensyn til, at der efter loven ikke er noget til hinder for, at parten offentliggør de oplysninger, han kommer i besiddelse af gennem aktindsigten, se nærmere nedenfor under pkt. 6.

På grundlag af praksis i henhold til den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 2, stk. 1, skal i øvrigt fremdrages følgende forhold, som skønnes at kunne være af al-

mindelig interesse også i forbindelse med praktiseringen af offentlighedslovens § 10, stk. 1, 2. pkt.

Efter offentlighedslovens § 10, stk. 3, begrænser bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, ikke pligten til at meddele oplysninger til en sags parter. Det er klart, at man ikke kan omgå denne bestemmelse ved mere i almindelighed at undtage dokumenter, der omfattes af sådanne tavshedspligtsforskrifter, med hjemmel i lovens § 10, stk. 1, 2. pkt.; dette følger i øvrigt allerede af, at de almindelige og specielle lovregler om tavshedspligt som oftest sigter til spørgsmålet om meddelelse af oplysninger til andre end sagens parter. I de undtagelsestilfælde, hvor en specialbestemmelse om tavshedspligt også tager sigte på meddelelse af oplysninger til en part, vil de grunde, der har ført til at foreskrive sådan tavshedspligt, imidlertid i »praktisk taget alle tilfælde« også føre til, at oplysningerne må kunne hemmeligholdes efter § 10, stk. 1, jfr. F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1353. I overensstemmelse hermed har det været antaget i administrativ praksis, at arbejderes eller deres tillidsmænds anmeldelser til arbejdstilsynet om mangler eller uoverensstemmelser med loven i den virksomhed, hvori de er beskæftiget, kunne undrages aktindsigt med hjemmel i partsoffentlighedslovens § 2, stk. 1, jfr. herved arbejderbeskyttelseslovens § 50, stk. 2. Se i det hele F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2082 f., og Eilschou Holm, Juristen 1969 s. 171 f.

I forbindelse med administrationen af partsoffentlighedsloven har der i nogle tilfælde været rejst spørgsmål om, i hvilket omfang **navnet på personer, der har indgivet anmeldelse** til myndighederne om påståede overtrædelser af lovgivningen el. lign., kan tilbageholdes med hjemmel i partsoffentlighedslovens § 2, stk. 1. Spørgsmålet blev berørt allerede under folketingets behandling af forslaget til loven om partsoffentlighed, bl. a. foranlediget af en henvendelse fra Dansk Børneværnsforening om undtagelse af børneværnsager fra partsoffentlighed. Dette ønske blev ikke imødekommet, men det blev under forhandlingerne nævnt, at hensynet til personer, som under sager om børns fjernelse fra hjemmet giver oplysninger om forholdene i dette, efter omstændighederne må kunne berettiget til i medfør af partsoffentlighedslovens § 2 at nægte at give

oplysning til barnets forældre om de pågældendes navne, men i almindelighed ikke at tilbageholde indholdet af de givne oplysninger, se F. T. 1963/64 sp. 4817 f.

Fra praksis nævnes:

U. f. R. 1970 s. 554: I en konkret sag havde monopoltilsynet gjort et indklaget firma bekendt med sagens akter, herunder de to anmeldelsesskrivelser, der havde givet anledning til, at sagen var rejst, men med udeladelse af anmeldernes navne. Til støtte for denne udeladelse henviste man bl. a. til, at der af hensyn til den væsentlige offentlige interesse i i rimeligt omfang at kunne sikre anmeldere imod eventuelle repressalier el. lign. i partsoffentlighedslovens § 2, stk. 1, smh. m. stk. 2, måtte være hjemmel til at hemmeligholde navnet på en person, der har indgivet anmeldelse til tilsynet om påståede overtrædelser af lovgivningen om priser og avancer, medmindre det måtte antages at kunne have betydning for den, hvis forhold har givet anledning til anmeldelsen, til varetagelsen af hans tarv i forhold til det offentlige at blive gjort bekendt med anmeldernes navne. Monopoltilsynets afgørelse blev underkendt af monopolankenævnet, jfr. Meddelelser fra Monopoltilsynet 1968 s. 248, men opretholdt ved østre landsrets dom, hvori det udtales: »Partsoffentlighedslovens § 1 findes vel at give en part adgang til at blive gjort bekendt med en sags dokumenter i deres helhed, uanset om parten kan påvise nogen interesse heri. Retten finder imidlertid, at det af de af sagsøgeren [monopoltilsynet] anførte grunde i sager af den her omhandlede karakter er af afgørende interesse, at klageres navne ikke meddeles dem, over hvis prisberegning klage indgives, og at sagsøgeren derfor i medfør af § 2 i nævnte lov har været berettiget til at nægte at give den af sagsøgte begærede oplysning.«

Se iøvrigt om sagen Eilschou Holm, Juristen 1969 s. 172.

Bol.min.sag 2. kt. B. 33-280-1969: En kommunalbestyrelse havde på foranledning af en klage fra en kreds af beboere i det pågældende område pålagt en virksomhed at flytte til andre lokaliteter inden en fastsat frist under henvisning til, at udøvelse af erhvervsvirksomhed det pågældende sted var uforenelig med den gældende byplanvedtægt. Denne beslutning indbragte virksomhedens indehaver for boligministeriet, idet han samtidig begærede aktindsigt. Begæringen om aktindsigt blev imødekommet, dog således at man under henvisning til partsoffentlighedslovens § 2 tilbageholdt navnet på klagerne, men gjorde den pågældende bekendt med indholdet af klagen fra beboerne.

Se i denne forbindelse også

Bol.min.sag 2. kt. B. 32-204-65: Som følge af en række protestskrivelser og adresser fra et antal lodsejere i den pågældende kommune blev gennemførelsen af en partiel byplanvedtægt, der åbnede mulighed for opførelse af en gymnastiktræningshal, opgivet. Den gymnastikforening, der havde taget initiativet til sagens rejsning, anmodede herefter kommunalbestyrelsen om lejlighed til at gennemse protestlisterne med henblik på at rette henvendelse til underskriverne for at forelægge dem et nyt projekt til opførelse af træningshallen, og på denne måde eventuelt vinde tilslutning til gennemførelse af et ændret forslag til partiel byplanvedtægt. Boligministeriet, der fik spørgsmålet forelagt, fandt, at skønnet over, hvorvidt listerne kunne udleveres, måtte udøves af kommunalbestyrelsen, der derefter imødekom anmodningen.

Det må fremhæves, at bestemmelsen i § 2 kun indeholder hjemmel for at tilbageholde navnet på anmeldere, klagere m. v., for så vidt dette efter et **konkret skøn** findes påkrævet, jfr. herved pkt. 11, stk. 1, i socialministeriets cirkulære nr. 178 af 22. oktober 1964 om partsøffentlighed i børneværnsudvalgenes forvaltning:

»Adgangen til at undlade at give oplysning om en del af et dokument kan f. eks. have betydning, hvor man mener efter reglerne i § 2 at burde tilbageholde navnet på oplavsmanden til oplysninger. Det må dog understreges, at børne- og ungdomsværnet aldrig kan give meddelere fuldstændig garanti for anonymitet i forhold til sagens parter, blandt andet fordi børne- og ungdomsværnets afgørelse vil kunne indbringes for højere instans.«

Den ovenfor refererede dom i U. f. R. 1970 s. 554 kan næppe anføres herimod. Det anførte gælder principielt også, hvor anmeldelsen er undergivet en særlig lovbestemt tavshedspligt, se herom ovenfor side 143. I en række tilfælde vil anmeldelser m. v. imidlertid være omfattet af den almindelige undtagelse efter lovens § 6, stk. 1, for sager inden for strafferetsplejen, se f. eks. kommentaren til denne bestemmelse under pkt. 5.

Se i det hele F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2079-2084 og N. Schaumburg, Politiet 1964 s. 112 f. Se også den indledende kommentar til § 2 under pkt. 4 om betydningen af diskretionsforbehold.

Som anført i kommentaren til § 1, stk. 1, under pkt. 3, må det antages, at adgangen til aktindsigt også omfatter sager om

indgåelse af kontraktsforhold. Spørgsmålet om rækkevidden af dette udgangspunkt har foreligget nogle gange i praksis i henhold til partsøffentlighedsloven, f. eks. i

JMsag L. A. 191/66: Udtalt, at det med hensyn til sager om det offentlige privatretlige dispositioner over for borgerne efter justitsministeriets opfattelse må gælde som en hovedregel, at partsøffentlighed kan nægtes, hvis sådan offentlighed ville afskære det offentlige fra at optræde som ligestillet part i det pågældende kontraktsforhold.

Jfr. herved også F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1352. Der erindres om, at offentlighedsloven, herunder også reglerne om parters adgang til aktindsigt, i det hele er uanvendelig i forhold til statslige og kommunale selskaber m. v., se nærmere kommentaren til § 1, stk. 1, under pkt. 2, litra c.

Bestemmelsen i § 10, stk. 1, 3. pkt., hvorefter parten, hvis de foreliggende modhensyn kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold, svarer til lovens § 2, stk. 3, og der kan derfor henvises til kommentaren til denne bestemmelse.

Hvis en begæring om aktindsigt ikke kan imødekommes fuldtud, må den pågældende som regel udtrykkeligt gøres bekendt med, at et eller flere dokumenter eller en del af et dokument er tilbageholdt, se nærmere den indledende kommentar til § 2 under pkt. 6.

Undertiden vil de foreliggende modhensyn i tilstrækkelig grad kunne tilgodeses ved, at sagens dokumenter helt eller delvis tilbageholdes på visse stadier af sagens behandling; i så fald må en begæring om aktindsigt, der fremsættes på et senere tidspunkt, imødekommes. Se F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1352 og kommentaren til § 8, stk. 2, under pkt. 2.

Om høring af den, hvis interesser kan være til hinder for at imødekomme en begæring om aktindsigt, se den indledende kommentar til § 2 under pkt. 5.

Litteratur. Se i øvrigt om den tilsvarende bestemmelse i partsøffentlighedslovens § 2, Jan Hinze, Skattepolitisk Oversigt 1964 s. 284-286 og Revisorbladet 1964/65 s. 239 f., Holger Lavesen Sognerådstidende 1964/65 s. 278 f., og N. Schaumburg, Politiet 1964 s. 111-113.

6. Det er uden betydning, i hvilket **øjemed** begæringen om aktindsigt fremsættes, jfr. herved om tilfælde, hvor begæringen fremsættes med henblik på tilvejebringelse af dokumenter som bevis i verserende retssager, kommentaren til § 1, stk. 1, under pkt. 6.

Loven indeholder heller **ingen begrænsning med hensyn til, hvorledes parten kan udnytte de oplysninger**, han er kommet i besiddelse af under henvisning til de særlige regler i lovens § 10. Han vil således kunne anvende dem også i andet øjemed end til at varetage sit tarv under behandlingen af den verserende sag, jfr. Poul Andersen, Juristen 1964 s. 445 f.

Parten vil også kunne offentliggøre oplysningerne, medmindre andre lovbestemmelser er til hinder derfor, jfr. Poul Andersen, Juristen 1964 s. 446. Bestemmelserne i lovens § 2 er uden betydning i denne forbindelse, jfr. kommentaren til § 2, stk. 1, nr. 1, under pkt. 3; men offentliggørelse vil efter omstændighederne kunne være strafbar, navnlig efter straffelovens § 263, stk. 1, nr. 3 og 4. Der vil således i almindelighed ikke være noget til hinder for, at en part videregiver de oplysninger, han er kommet i besiddelse af, til pressen, eller at han indfinder sig hos vedkommende myndighed med en journalist for sammen med denne at gennemgå sagens dokumenter, jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2070 og Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 160. Se også ovenfor under pkt. 2 om en parts adgang til at bemyndige en journalist til på sine vegne at gøre sig bekendt med dokumenterne.

Det nævnte forhold må indgå i overvejelserne om, hvorvidt der i medfør af § 10, stk. 1, 2. pkt., bør gøres indskrænkning i partens adgang til aktindsigt. Hvis et dokument indeholder oplysninger, der uden skade ville kunne meddeles parten i sagen, men ikke uden at krænke andre offentlige eller private interesser vil kunne offentliggøres, må en begæring om parts-offentlighed efter omstændighederne kunne afslås, jfr. Holger Lavesen, Sognerådstidende 1964/65 s. 278. Der er formentlig ikke mulighed for at gå den mellemevej at udlevere dokumenterne på vilkår eller med forbehold om, at parten kun gør brug af oplysninger i forbindelse med den verserende sag, men i øvrigt holder dem hemmelige, idet der i almindelighed ikke er hjemmel til at sanktionere en eventuel overtrædelse af et så-

dant vilkår, jfr. Poul Andersen, Juristen 1964 s. 448 og Betænkningen s. 67 f.

7. Bestemmelsen i § 8, stk. 1, om, hvilken myndighed der er kompetent til at træffe afgørelse i en sag om meddelelse af aktindsigt, samt hvad der er anført i kommentaren til denne bestemmelse om adgangen til at påklage sådanne afgørelser til højere administrativ myndighed eller til at indbringe dem for domstolene eller folketingets ombudsmand, gælder også i forhold til en parts begæring om aktindsigt efter de særlige regler i kapitel 2.

Også en parts **begæring** om aktindsigt må således **frem sættes over for** den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag, se herved kommentaren til § 1, stk. 1, under pkt. 5. Om **begæringens form**, se kommentaren til § 1, stk. 2, under pkt. 3.

Bestemmelserne i lovens § 8, stk. 2, om **aktindsigtens form** og om **tidspunktet for aktindsigtens gennemførelse** modificeres og suppleres i nogen grad i forhold til den, der er part i den pågældende sag, af bestemmelserne i § 10, stk. 4, henholdsvis § 11. Se også kommentaren til § 12 under pkt. 3 om adgangen til på et tidligt stadium at forlange, at vedkommende myndighed tager initiativ til gennemførelse af aktindsigten, når sagen er afgørelsesmoden.

Til stk. 2.

1. **Forarbejder.** F. T. 1969/70 sp. 132 og tillæg B sp. 2055 f., sp. 2058 og sp. 2086–2126.

2. Bestemmelsen blev indsat under folketingets behandling af lovforslaget.

Efter det oprindelige lovforslag ville bestemmelsen i § 6, stk. 1, indebære, at også lovforslagets regler om parters adgang til aktindsigt – ligesom reglerne i partsoffentlighedsloven, jfr. denne lovs § 11 – ville være uanvendelige i sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste. En ansøger ville herefter kun have ret til at gøre sig bekendt med det materiale, der danner grundlag for afgørelsen om den ledige stillings besættelse, for så vidt dette havde hjemmel i an-

den lovgivning. De praktisk vigtigste af sådanne særbestemmelser er tjenestemandslovens § 5, stk. 3, og § 8, stk. 1, der har følgende ordlyd:

§ 5, stk. 3: »Efter anmodning meddeles der ansøgere og organisationer, hvis medlemmer er naturlige ansøgere til stillingen, oplysning om ansøgernes navne.«

§ 8, stk. 1: »Når en tjenestemand søger en ledig stilling, skal hans hidtidig nærmest overordnede chef afgive en skriftlig bedømmelse af tjenestemanden til ansættelsesmyndigheden, og tjenestemanden skal have udleveret en afskrift af bedømmelsen.«

Efter tjenestemandslovens § 40, stk. 3, fastsætter kirkeministeren, i hvilket omfang bestemmelsen i § 8, stk. 1, finder anvendelse i folkekirken, og efter § 34, stk. 2, gælder § 8 ikke for dommere.

Ved fremsættelsen af lovforslaget gav justitsministeren udtryk for tvivl om, hvorvidt disse regler var helt tilfredsstillende. Reglerne giver således f. eks. ikke en ansøger ret til at gøre sig bekendt med alt det materiale i sagen, der vedrører hans forhold, og de gælder heller ikke for alle, der ansættes i det offentlige tjeneste, f. eks. ikke for det overenskomst-ansatte personale.

En udvidelse af de almindelige regler om partsoffentlighed i lovens kapitel 2 til også at finde anvendelse i disse sager ville i princippet indebære, at en ansøger fik adgang til at gøre sig bekendt med de dokumenter i ansættelsessagen, der vedrører medansøgernes forhold, jfr. herved kommentaren til § 10, stk. 1, under pkt. 4. Da man imidlertid samtidig måtte nære nogen tvivl om, i hvilket omfang sådanne dokumenter netop på dette område ville kunne undtages i medfør af § 10, stk. 1, 2. pkt., jfr. herved Betænkningen s. 51 f. og se nærmere Eilschou Holm, U. f. R. 1970 B s. 152, måtte en sådan ordning forekomme mindre vel forenelig med det hensyn til beskyttelsen af privatlivets fred, der i øvrigt havde fundet udtryk i lovforslagets § 2, stk. 1, nr. 1, og § 10, stk. 1, 2. pkt., jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2090.

Under hensyn hertil fandt man det rigtigst at indsætte en særbestemmelse om forholdet, der dels fastslår, at den generelle undtagelse efter § 6, stk. 1, for sager om ansættelse eller

forfremmelse i det offentliges tjeneste ikke gælder for ansøgere i sådanne sager, dels afgrænser aktindsigtens omfang. Denne afgrænsning svarer formentlig til, hvad der i tilsvarende sagstyper gælder allerede i kraft af bestemmelserne i § 10, stk. 1, se herom ovenfor side 138 f., jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2096.

3. Bestemmelsen gælder i sager om »ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste«, se om fortolkningen af dette udtryk kommentaren til § 6, stk. 1, 2. led, under pkt. 4.

Bestemmelsen hjemler enhver ansøger ret til – såvel før som efter sagens afgørelse – at gøre sig bekendt med »de dokumenter m. v., der vedrører hans forhold«. Adgangen til aktindsigt omfatter således **ikke dokumenter, der vedrører medansøgernes forhold**. Hvis der f. eks. foreligger en samlet indstilling til ansættelsesmyndigheden om stillingens besættelse, vil den enkelte ansøger kun have krav på at gøre sig bekendt med den del af indstillingen, der vedrører hans forhold, samt eventuelt med den del af begrundelsen i indstillingen af den foretrukne ansøger, der indeholder udtalelser, der vedrører ham, jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2094–2096.

Bestemmelsen tilsigter alene at foretage en afgrænsning af aktindsigtens omfang i forhold til de dokumenter i ansættelses- eller forfremmelsessagen, der vedrører medansøgere. Om **aktindsigtens omfang i øvrigt** gælder lovens almindelige regler, dvs. §§ 3 og 4, smh. m. § 5, § 10, stk. 1, 2. og 3. pkt. og § 10, stk. 3.

Om den enkelte ansøgers ret til at fremkomme med en udtalelse til sagen gælder lovens § 12, jfr. Vejledningen under pkt. 34.

4. Bestemmelser i særlovgivningen, der stiller en ansøger bedre end reglerne i offentlighedsloven, opretholdes ved denne lovs § 13, stk. 4. Dette gælder således f. eks. den ovenfor under pkt. 2 nævnte bestemmelse i tjenestemandslovens § 8, stk. 1, hvorefter ansøgeren skal have udleveret en afskrift af den foresattes bedømmelse, selvom han ikke har fremsat begæring derom.

Til stk. 3.

1. **Forarbejder.** F. T. 1969/70 tillæg A sp. 597, jfr. sp. 594, og tillæg B sp. 2082 f. Kommissionsudkastets § 7 og udkastet til lov om partsoffentlighed i forvaltningen § 8, se herom **Betænkningen s. 75.** Partsoffentlighedslovens § 3, se herom F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1353.

2. Bestemmelsen, der svarer til partsoffentlighedslovens § 3, fastslår, at en parts begæring om at blive gjort bekendt med dokumenterne i sin egen sag, ikke kan afslås alene under henvisning til, at dokumenterne indeholder oplysning om forhold, der er undergivet en lovbestemt tavshedspligt. I modsætning til, hvad der efter lovens § 7 gælder for offentlighedens adgang til aktindsigt, er det i relation til en part i den pågældende sag **uden betydning, om der er tale om almindelige eller specielle tavshedspligtsforskrifter.**

Bestemmelsen er begrundet i den betragtning, at lovgivningens bestemmelser om tavshedspligt i almindelighed alene sigter til spørgsmålet om meddelelse af oplysninger til andre personer end parter og derfor ikke bør begrænse partsoffentligheden, jfr. herved også **Betænkningen s. 75,** og at hemmelighedshensynet, hvor dette undtagelsesvis ikke er tilfældet, vil kunne tilgodeses tilstrækkeligt gennem anvendelse af bestemmelsen i § 10, stk. 1, 2. pkt., jfr. i det hele F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1353.

I bemærkningerne til den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 3 fremhæves det i denne forbindelse, at man i de undtagelsestilfælde, hvor en speciel tavshedspligtsforskrift også tager sigte på meddelelse af oplysninger til en part, »i praktisk taget alle tilfælde« også vil kunne nægte adgang til aktindsigt efter bestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 2, se F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1353. Det samme må antages at gælde i relation til offentlighedslovens § 10, stk. 1, 2. pkt., jfr. F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2082 f. og ovenfor s. 143.

3. Bestemmelsen i § 10, stk. 3, indebærer, som nævnt, at en parts begæring om aktindsigt ikke kan afslås alene under hen-

visning til, at dokumenterne indeholder oplysning om forhold, der er undergivet en lovbestemt tavshedspligt. Denne begrænsning i tavshedspligten gælder imidlertid kun, hvis en part fremsætter begæring om aktindsigt, og selv i så fald kun i forhold til den pågældende part.

Gældende tavshedspligtsbestemmelser kan således stadig være til hinder for, at offentlige funktionærer på eget initiativ meddeler oplysninger om indholdet af dokumenter eller i øvrigt røber tjenestehemmeligheder, som enten ikke fremgår af noget dokument, eller som indeholdes i dokumenter, der ikke er genstand for aktindsigt, jfr. F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1353 og kommentaren til § 7 under pkt. 3.

Til stk. 4.

1. **Forarbejder.** F. T. 1969/70 tillæg A sp. 597, jfr. sp. 595, og tillæg B sp. 2137. Partsoffentlighedslovens § 7, stk. 2, se herom F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1355.

2. Bestemmelsen indeholder en begrænsning i den principielle valgfrihed, der efter § 8, stk. 2, er tillagt vedkommende myndighed til at bestemme aktindsigtens form, idet en part efter § 10, stk. 4, kan forlange, at aktindsigten gennemføres ved, at der gives ham afskrift eller fotokopi af sagens dokumenter, såfremt det har betydning for hans mulighed for at varetage sine interesser. Dette svarer til, hvad der gjaldt efter parts-offentlighedslovens § 7, stk. 2.

Som anført i kommentaren til § 8, stk. 2, under pkt. 3, er det forudsat i forarbejderne til denne bestemmelse, at en begæring om afskrift eller fotokopi af en sags dokumenter, hvad enten den fremsættes af en part eller andre, i almindelighed imødekommes, medmindre særlige forhold, herunder antallet af dokumenter, taler derimod, jfr. også Vejledningen under pkt. 24. Særreglen i lovens § 10, stk. 4, til fordel for parten i en sag, vil derfor næppe være af større praktisk betydning.

En part kan næppe i medfør af denne bestemmelse forlange at få afskrift eller kopi af de dokumenter, han selv har indbragt i sagen, jfr. Harder II s. 42, og han kan næppe heller forlange afskrift eller kopi af samme dokument flere gange, jfr. Eilschou Holm: Det kontradiktoriske Princip s. 421.

Fra praksis i henhold til den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 7, stk. 2, nævnes

F. O. B. 1969 s. 25: Ikke kritiseret, at en ekspropriats krav om at få udleveret en genpart af ekspropriationsplanen var blevet afslået.

Se også om partsoffentlighed i landsskatteretssager, Skattepolitisk Oversigt 1969 s. 215.

3. Efter betalingsbekendtgørelsens § 2, 1. pkt., opkræves der **ikke betaling for det første eksemplar** af en afskrift eller fotokopi af et dokument, der udleveres til en part i den pågældende sag. Dette gælder, uanset om udleveringen har været påkrævet som følge af bestemmelsen i lovens § 10, stk. 4, jfr. kommentaren til § 8, stk. 3, under pkt. 2.

Dette må antages at svare til, hvad der gælder såvel efter partsoffentlighedsloven som efter loven af 1866 om erklæringers meddelelse til ansøgere og klagere, se nærmere kommentaren til § 8, stk. 3, under pkt. 3.

4. Under administrationen af partsoffentlighedsloven har man på visse forvaltningsområder fulgt den praksis, at aktindsigten, hvis parten er repræsenteret af en advokat, gennemføres på den måde, at advokaten får tilsendt akterne til gennemsyn, således at der fastsættes en kort frist for akternes tilbagesendelse, jfr. Vejledningen under pkt. 25 og, særligt for så vidt angår sager om (forældremyndighed), samkvemsret og underholdsbidrag, justitsministeriets skrivelse nr. 102 af 14. april 1944 og Eilschou Holm, Juristen 1969 s. 174.

Om muligheden for at lade gennemsyn af en sags dokumenter finde sted på en anden, typisk en lokal myndigheds kontor, se Vejledningen under pkt. 25 og kommentaren til § 8, stk. 1, under pkt. 6.

§ 11

Stk. 1. Såfremt en part under sagens behandling fremsætter begæring om at blive gjort bekendt med sagens dokumenter, og denne begæring efter loven skal imødekommes, udsættes sagens afgørelse, indtil der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne.

Stk. 2. Dette gælder dog ikke, hvis udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for forvaltningens afgørelse, eller hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, i øvrigt findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse.

1. **Forarbejder.** Bestemmelsen svarer til partsoffentlighedslovens § 8, se herom F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1355 f.

2. Efter § 8, stk. 2, afgør vedkommende myndighed under fornødent hensyn til sagens ekspedition, om en begæring om aktindsigt kan imødekommes straks eller senere. Denne bestemmelse gælder også, når begæring om aktindsigt fremsættes af den, der er part i den pågældende sag. Men når en part fremsætter begæring om aktindsigt under sagens behandling, og denne begæring efter loven skal imødekommes, skal vedkommende myndighed efter § 11, stk. 1, udsætte afgørelsen af hovedsagen, indtil der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med sagens akter.

Hovedreglen i § 11, stk. 1, må ses i sammenhæng med bestemmelsen i § 12, idet den navnlig tilsigter at sikre, at den part, der ønsker at udnytte sin adgang til forudgående aktindsigt, får mulighed for at fremkomme med en (supplerende) udtalelse, hvis et gennemsyn af sagens akter giver anledning dertil, jfr. F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1356.

Pligten til at udsætte sagens afgørelse gælder kun, når en part fremsætter begæring om aktindsigt under sagens behandling, men i så fald skal sagens afgørelse – i modsætning til, hvad der gælder efter § 12 – udsættes, selvom parten ikke udtrykkeligt har fremsat krav om sådan udsættelse. Sagens af-

gørelse skal alene udsættes indtil det tidspunkt, hvor der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne. I overensstemmelse med bestemmelsens formål må der dog gives parten en passende tid til at gennemse akterne og til at tage stilling til, om han ønsker at fremsætte krav om yderligere udsættelse efter § 12 med henblik på afgivelse af en udtalelse til sagen.

Efter § 11, stk. 1, vil der uden videre kunne træffes afgørelse i hovedsagen, når parten har haft rimelig tid til at gennemse sagens dokumenter og ikke har fremsat krav om yderligere udsættelse efter § 12; det er i denne forbindelse uden betydning, om parten faktisk har gennemset dokumenterne, jfr. herved Poul Andersen, Juristen 1964 s. 450. I mange tilfælde vil det imidlertid kunne være hensigtsmæssigt, samtidig med at partens begæring om adgang til aktindsigt imødekommes, at tilkendegive over for parten, at der vil blive truffet afgørelse i hovedsagen, hvis han ikke har ladet høre fra sig inden udløbet af en vis frist, jfr. herved Eilschou Holm: Det kontradiktoriske Princip s. 418 ved note 43.

3. Efter § 11, stk. 2, skal sagens afgørelse dog for det første ikke udsættes, hvis en udsættelse ville medføre overskridelse af en lovbestemt frist for forvaltningens afgørelse. Som eksempler på sådanne fristbestemmelser kan nævnes byplanlovens § 8, stk. 2, og landsskatteretslovens § 3, stk. 5.

Sagens afgørelse skal heller ikke udsættes, hvis partens interesse heri findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse. Efter denne bestemmelse skal der foretages en konkret afvejning af de anførte hensyn, se herved F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1356. Modstående hensyn til private interesser vil navnlig kunne foreligge i sager med mere end én privat part. Modstående hensyn til offentlige interesser vil f. eks. kunne foreligge i sager om tvangsindlæggelse eller i andre tilfælde, hvor afgørelsen efter sagens art må træffes omgående. Udsættelse med sagens afgørelse må efter omstændighederne også kunne undlades, hvis det må antages, at partens begæring om aktindsigt har til formål at trække sagen i langdrag, se herved Eilschou Holm: Det kontradiktoriske Princip

s. 421, hvor det fremhæves, at man formentlig ikke kan afslå en parts begæring om aktindsigt under henvisning til, at der ikke er fremkommet noget nyt i forhold til det materiale, han tidligere har gennemset, men at man i tilfælde af sådanne gentagne begæring om aktindsigt efter omstændighederne må kunne undlade udsættelse med sagens afgørelse. Der kan også peges på, at det vil være mere betænkeligt at nægte udsættelse med sagens afgørelse, hvis afgørelsen er endelig, end hvis den kan indbringes for højere myndighed, jfr. herved F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1356.

Fra praksis i henhold til den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 8, stk. 2, nævnes

F. O. B. 1968 s. 97: Ikke kritiseret, at en lodsejers begæring om yderligere udsættelse med en afgørelse om fremme af et vejarbejde ikke blev imødekommet under henvisning til den almene interesse i, at arbejdet blev fremmet, jfr. partsoffentlighedslovens § 10, stk. 3, smh. m. § 8, stk. 2.

4. **Litteratur.** Se i øvrigt om den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 8, Poul Andersen s. 349 og Juristen 1964 s. 450 f., Harder II s. 39 f., Hinze, Skattepolitisk Oversigt 1964 s. 291 f. (Revisorbladet 1964/65 s. 246), Ole Krarup, Juristen 1964 s. 373, og N. Schaumburg, Politiet 1964 s. 116.

§ 12

Stk. 1. *Den, der er part i en sag, som er til behandling i den offentlige forvaltning, kan på ethvert tidspunkt af behandlingen forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil han har afgivet en udtalelse om sagen.*

Stk. 2. *Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.*

Stk. 3. *Bestemmelsen i § 11, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.*

1. **Forarbejder.** Bestemmelsen svarer i princippet til kommissionsudkastets § 6, stk. 3, se herom Betænkningen s. 68, men er udformet i overensstemmelse med partsoffentlighedslovens § 10, se herom F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1357 f.

2. Adgangen til at forlange sagens afgørelse udsat efter § 12, stk. 1, tilkommer **samme personkreds** som den, der har krav på udvidet adgang til aktindsigt efter reglerne i § 10, se nærmere kommentaren til § 10, stk. 1, under pkt. 2.

Bestemmelsen finder endvidere som udgangspunkt anvendelse i samme slags sager som § 10, stk. 1, se herom kommentaren til denne bestemmelse under pkt. 3. Efter formuleringen af lovens § 6, stk. 1, gælder reglerne i offentlighedslovens § 12 – i modsætning til, hvad der gjaldt partsoffentlighedslovens § 10 – dog **også i sager inden for strafferetsplejen og i sager om ansættelse eller forfremmelse** i det offentlige tjeneste, jfr. Vejledningen under pkt. 34.

Som anført i kommentaren til § 11 under pkt. 2, må reglerne i § 12 ses i sammenhæng med denne bestemmelse, men adgangen til at forlange sagens afgørelse udsat gælder **uanset om parten har udnyttet sin adgang til aktindsigt.**

3. I modsætning til, hvad der gælder efter lovens § 11, er udsættelse med sagens afgørelse efter § 12, stk. 1, betinget af, at parten fremsætter begæring derom. Parten bør i fornødent omfang orienteres om adgangen hertil, jfr. Vejledningen under pkt. 4.

Begæringen kan fremsættes af parten selv eller af den, der handler på hans vegne, se herved kommentaren til § 10, stk. 1, under pkt. 2. Der kan ikke stilles særlige formkrav til begæringen, der således kan fremsættes mundtligt såvel som skriftligt.

Begæringen kan fremsættes på ethvert stadium, dog kun under sagens behandling, se herved Harder II s. 44 f., der mener, at sager, i hvilke der er truffet beslutning på møde i kommunalbestyrelsen eller et udvalg, hermed må anses for afgjort, selv om en formel ekspedition ikke er udfærdiget og tilgæet parten, og at en begæring om udsættelse, der fremsættes på dette stadium, derfor ikke skal imødekommes. I praksis i henhold til partsoffentlighedsloven er det ret ofte forekommet, at en part på et tidligt stadium af sagens behandling, undertiden i selve ansøgningen, under henvisning til partsoffentlighedslovens § 10 har fremsat krav om, at sagen ikke afgøres, før han har haft lejlighed til at gøre sig bekendt med de dokumenter, der tilvejebringes i forbindelse med sagens behandling, og til at fremsætte sine bemærkninger hertil. Det fremgår af Vejledningen under pkt. 35, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, efter justitsministeriets opfattelse indebærer, at sådanne begæringer må imødekommes efter deres indhold med det forbehold, der følger af bestemmelserne i § 12, stk. 2 og 3, jfr. § 11, stk. 2. Det tilsvarende spørgsmål i relation til partsoffentlighedsloven har været omtvistet i den juridiske litteratur, se i modsat retning Harder II s. 39, men herimod Eilschou Holm: Det kontradiktoriske Princip s. 417 og samme, Juristen 1969 s. 174 f.

Udtalelsen kan afgives mundtligt eller skriftligt efter partens valg, og parten vil kunne benytte en anden, f. eks. en advokat, til at affatte udtalelsen eller som bisidder, eventuelt repræsentant, under en mundtlig forhandling, jfr. Ole Krarup, Juristen 1964 s. 375. Se i denne forbindelse også

F. O. B. 1965 s. 125: Udtalt, at det ville have været rettest, om invalideforsikringsretten havde givet en ansøger lejlighed til sammen med en socialrådgiver at forelægge sin sag i et retsmøde. Udtalelsen henviser dog ikke til reglerne i partsoffentlighedsloven.

Begæringen om udsættelse må i princippet fremsættes over for den myndighed, der har afgørelsen af den pågældende sag,

jfr. således formuleringen af kommissionsudkastets § 6, stk. 3, og Betænkningen s. 68, og parten kan i hvert fald forlange at få lejlighed til en mundtlig forhandling om sagen med en repræsentant for denne myndighed; sml. Harder II s. 48 og N. Schaumburg, Politiet 1964 s. 117.

4. Efter § 12, stk. 2, kan vedkommende myndighed begrænse udsættelsen med sagens afgørelse indtil udløbet af en fastsat frist.

Efter § 12, stk. 3, finder endvidere reglerne i § 11, stk. 2, tilsvarende anvendelse, se herom kommentaren til § 11 under pkt. 3.

5. Gældende bestemmelser, der giver parterne i en sag en **videregående adgang** til at fremkomme med udtalelser til sagen end offentlighedsloven, er opretholdt ved denne lovs § 13, stk. 4. Dette vil navnlig gælde regler, hvorefter vedkommende myndighed ex officio skal indhente en udtalelse fra parten, inden sagen afgøres.

6. **Litteratur.** Se i øvrigt om den tilsvarende bestemmelse i parts-offentlighedslovens § 10, Poul Andersen s. 349 og Juristen 1964 s. 451, Harder II s. 43–45, Hinze, Skattepolitisk Oversigt 1964 s. 293 f. (Revisorbladet 1964/65 s. 247 f.), Ole Krarup, Juristen 1964 s. 375, og N. Schaumburg, Politiet 1964 s. 117.

Kapitel 3. Ikrafttræden m. v.

§ 13

Stk. 1. *Loven træder i kraft den 1. januar 1971.*

Stk. 2. *Loven kommer ikke til anvendelse på dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse før lovens ikrafttræden.*

Stk. 3. *Lov nr. 141 af 13. maj 1964 om partsoffentlighed i forvaltningen ophæves. Den kommer dog fortsat til anvendelse på de i stk. 2 nævnte dokumenter.*

Stk. 4. *Bestemmelser i andre love om adgangen til at blive bekendt med dokumenter hos den offentlige forvaltning og om parterers adgang til at afgive udtalelser til forvaltningen, inden en sag afgøres, opretholdes. Dette gælder dog ikke bestemmelser, der i snævrere omfang end denne lov giver parter adgang til at blive bekendt med dokumenter eller afgive udtalelser, medmindre de er trådt i kraft den 1. oktober 1964 eller senere.*

Stk. 5. *Forslag om revision af loven fremsættes for folketinget i folketingsåret 1974–75.*

Forarbejder. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 597 f. og tillæg B sp. 2056, sp. 2057, sp. 2058–2060 og sp. 2139–2142. Kommissionsudkastets § 10, stk. 1–4, se herom Betænkningen s. 69, jfr. s. 56 f. Partsoffentlighedslovens § 12, se herom F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1358 f.

Til stk. 2 og 3.

1. Efter § 13, stk. 2, kommer offentlighedsloven ikke til anvendelse på dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse før lovens ikrafttræden. Om begrundelsen for bestemmelsen, der svarer til partsoffentlighedslovens § 12, stk. 2, henvises til Betænkningen s. 69, jfr. s. 56 f.

Som nævnt i den indledende kommentar til kapitel 1 under pkt. 2 regulerer loven alene spørgsmålet om, i hvilket omfang

forvaltningen er forpligtet til at give aktindsigt. Vedkommende myndighed er derfor ikke afskåret fra efter eget skøn at meddele aktindsigt, også for så vidt angår dokumenter, der omfattes af § 13, stk. 2, medmindre dette kommer i strid med gældende regler om tavshedspligt for den, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, jfr. Vejledningen under pkt. 36. En sådan aktindsigt vil f. eks. kunne blive aktuel i overgangstilfælde, hvor en del af dokumenterne i en sag ligger efter det i § 13, stk. 2, nævnte tidspunkt og derfor er undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler, jfr. herved F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2141 f.

Se også kommentaren til § 4, under pkt. 5, om ekstrahering af faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse, der indeholdes i sådanne dokumenter.

2. Dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse i tiden fra den 1. oktober 1964 til den 31. december 1970, er – bortset fra særlig hjemmel for det modsatte – alene undergivet aktindsigt efter reglerne i lov om partsoffentlighed i forvaltningen. Partsoffentlighedslovens tekst er optrykt nedenfor s. 185 ff.

Som anført i den indledende kommentar til kapitel 2 under pkt. 2 er de hidtil gældende regler i partsoffentlighedsloven med enkelte afvigelser indarbejdet i offentlighedsloven. En oversigt over afvigelserne findes i Vejledningen under pkt. 33.

En opstilling af de enkelte bestemmelser i partsoffentlighedsloven med angivelse af, hvor de tilsvarende bestemmelser i offentlighedsloven er placeret, er optaget nedenfor s. 188. På grundlag heraf vil bidrag til fortolkningen af partsoffentlighedsloven kunne søges i kommentaren til den tilsvarende bestemmelse i offentlighedsloven.

3. Dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse før den 1. oktober 1964, er – bortset fra særlig hjemmel for det modsatte – alene undergivet aktindsigt efter reglerne i lov af 2. februar 1866 om erklærings meddelelse til ansøgere og klagere. Hovedbestemmelsen i denne lov har følgende ordlyd:

»Den, der i en ham vedkommende sag har indgivet ansøgning til embedsmænd eller kommunale autoriteter eller klage over disse, skal, når ansøgningen ikke bevilges, eller klagen ikke tages til følge, på forlangende være berettiget til eensang at erholde afskrift af den eller de i sagen afgivne erklæringer, eller lejlighed til at tage afskrift af samme.

Dette skal dog ikke finde anvendelse med hensyn til ansøgninger om embeder eller bestillinger, eller om fritagelse for tiltale, eftergivelse eller formildelse af tilkendte straffe, ligesom ej heller med hensyn til embeds- eller bestillingsmænds klager over deres foresatte.«

En oversigt over dompraksis og administrativ praksis i henhold til denne lov er optaget i offentlighedskommissionens betænkning s. 206–210. Se også om loven Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret (4. udg. 1963) s. 347–351.

Om betaling for afskrifter, se kommentaren til § 8, stk. 3, under pkt. 3.

Til stk. 4.

1. Lovens § 13, stk. 4, 1. pkt., opretholder for det første »bestemmelser i andre love« om **offentlighedens adgang til aktindsigt**. Det fremgår modsætningsvis af § 13, stk. 4, 2. pkt. at dette gælder, uanset om disse bestemmelser begrænser eller udvider adgangen til aktindsigt i forhold til offentlighedslovens regler.

For så vidt angår særlige bestemmelser, der hjemler andre end parter en **videregående adgang til aktindsigt** end offentlighedsloven, følger dette allerede af, at offentlighedsloven alene tilsigter at regulere, i hvilket omfang offentligheden i hvert fald skal have adgang til aktindsigt. I overensstemmelse med almindelige fortolkningsprincipper må det derfor antages, at sådanne bestemmelser som udgangspunkt må anses for opretholdt, hvadenten de fremgår af andre love eller af bekendtgørelser og cirkulærer.

For så vidt angår særlige bestemmelser, der begrænser **offentlighedens adgang til aktindsigt** i forhold til offentlighedsloven, følger det af § 13, stk. 4, 1. pkt., at sådanne bestemmelser i hvert fald må anses for opretholdt, hvis de er fastsat **umiddelbart ved lov**. Dette gælder f. eks. § 3 i lov nr. 175 af 18. maj 1937 om indfødsrets meddelelse. Omvendt må det

anses for utvivlsomt, at bestemmelser **fastsat i cirkulæreform** må anses for bortfaldet i det omfang, de er snævrere end offentlighedsloven. Tvivl volder tilfælde, hvor bestemmelsen er **fastsat ved anordning eller bekendtgørelse** i henhold til lov. Efter en streng sproglig fortolkning af § 13, stk. 4, 1. pkt., skulle sådanne bestemmelser ikke kunne anses for opretholdt, jfr. herved om det tilsvarende spørgsmål i relation til særlige tavshedspligtsforskrifter, kommentaren til § 7 under pkt. 4. Lovgivningen indeholder imidlertid i et vist omfang regler, der udtrykkeligt bemyndiger vedkommende minister til at fastsætte nærmere regler netop om offentlighedens adgang til at gøre sig bekendt med indholdet af forskellige registre og lign., se således f. eks. § 1, stk. 2, 2. pkt., og § 2, stk. 1, i lov nr. 239 af 10. juni 1968 om folkeregistrering, og § 5, stk. 2, 2. pkt., i lov nr. 205 af 16. juni 1962 om beskyttelse af forædlerrettigheder for planter. **Bekendtgørelser**, der er fastsat **i henhold til en sådan udtrykkelig bemyndigelse** må formentlig også anses for opretholdt ved § 13, stk. 4, 1. pkt. Indholdet af andre registre vil i øvrigt ofte være unddraget offentlighedens adgang til aktindsigt som følge af bestemmelsen i § 2, stk. 1, nr. 1, se kommentaren til denne bestemmelse under pkt. 2. Se også kommentaren til § 3, under pkt. 8, om registre, der føres til intern brug.

2. Overgangsreglerne i § 13, stk. 4, om forholdet til bestemmelser i andre love om **parters adgang til aktindsigt og til at fremkomme med en udtalelse** til sagen, må ses på baggrund af bestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 12, stk. 4, 1. pkt.

Denne bestemmelse opretholdt bestemmelser i andre love, der i videre omfang end partsoffentlighedsloven giver parter adgang til at gøre sig bekendt med dokumenter hos den offentlige forvaltning eller til at afgive udtalelser til forvaltningen inden en sags afgørelse. Specielle lovbestemmelser om partsoffentlighed kunne herefter som udgangspunkt kun tillægges betydning ved siden af partsoffentlighedslovens regler, for så vidt de hjemlede en videregående partsbeskyttelse end denne lov, jfr. F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1358. Overgangsbestemmelsen i partsoffentlighedslovens § 12, stk. 4, 1. pkt.,

tog imidlertid ikke stilling til spørgsmålet om forholdet mellem partsoffentlighedsloven og særbestemmelser om partsoffentlighed m. v., der måtte blive gennemført efter partsoffentlighedslovens ikrafttræden den 1. oktober 1964. Dette spørgsmål måtte altså afgøres efter de almindelige fortolkningsprincipper, der gælder for løsningen af regelkonflikter mellem forskellige love. Det kunne derfor ikke udelukkes, at der efter den 1. oktober 1964 var gennemført lovbestemmelser, der måtte fortolkes således, at de tilsigter på et eller flere punkter at fravige partsoffentlighedslovens regler til ugunst for en sags parter. Da det ikke var muligt i forbindelse med udarbejdelsen af forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen på udtømmende måde at tage stilling til disse fortolkningsproblemer, fandt man det rigtigst på dette punkt blot at opretholde den hidtil gældende retstilstand uændret, se i det hele F. T. 1969/70 tillæg A sp. 598 og tillæg B sp. 2140 f.

I overensstemmelse hermed fastsætter offentlighedslovens § 13, stk. 4, 2. pkt., at bestemmelser i andre love, der i snævrere omfang end offentlighedsloven giver parter adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter eller til at afgive udtalelser, bortfalder, medmindre de er trådt i kraft den 1. oktober 1964 eller senere.

Forbeholdet i eftersætningen er for tiden næppe af større praktisk betydning. I praksis har spørgsmålet om forholdet mellem partsoffentlighedsloven og særlovgivningen vistnok alene været aktuelt i relation til lov nr. 186 af 4. juni 1964 om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom. Herom har folketingets ombudsmand imidlertid udtalt, at det må antages, at man ikke med ekspropriationsprocedurelovens regler om aktindsigt har tilsigtet at indføre en anden ordning end den, der følger af partsoffentlighedslovens regler, se F. O. B. 1969 s. 25. I overensstemmelse hermed må det antages, at også offentlighedslovens regler om partsoffentlighed m. v. kan anvendes som et supplement til reglerne i ekspropriationsprocedureloven.

Partsoffentlighedslovens § 12, stk. 4, 2. pkt., opretholdt bestemmelserne i § 3 i lov nr. 175 af 18. maj 1937 om indfødsrets meddelelse og § 20 i lov om udlændinges adgang til landet, jfr. lovbekendtgørelse nr. 20 af 7. februar 1961, hvorefter

ingen har krav på at blive gjort bekendt med erklæringer vedrørende andragender om indfødsret, henholdsvis tilladelse til ind- og udrejse m. v. Formuleringen af offentlighedslovens § 13, stk. 4, indebærer, at disse bestemmelser ikke kan anses for opretholdt i forhold til parterne i sådanne sager, jfr. F. T. 1969/70 tillæg A sp. 598. Bestemmelsen i udlændingslovens § 20 er i øvrigt nu ophævet ved lov nr. 203 af 27. maj 1970.

Til stk. 5.

Revisionsbestemmelsen blev indsat under folketingets behandling af lovforslaget, se F. T. 1969/70 tillæg B sp. 2056, sp. 2058–2060 og sp. 2142.

Der henvises i øvrigt til kommentaren til § 1, stk. 2, under pkt. 4.

§ 14

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

1. **Forarbejder.** F. T. 1969/70 tillæg A sp. 598. Kommissionsudkastets § 10, stk. 6, se herom Betænkningen s. 69. Partsoffentlighedslovens § 13, se herom F. T. 1963/64 tillæg A sp. 1359 f.

2. Baggrunden for bestemmelserne i § 14 er reglerne i lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes hjemmestyre.

Efter denne lov hører spørgsmålet om gennemførelse af regler, hvorved det pålægges det færøske hjemmestyres myndigheder, herunder de kommunale myndigheder, at give parterne i en sag og offentligheden adgang til at gøre sig bekendt med sagsdokumenter m. v., under hjemmestyrets afgørelse.

Efter offentlighedslovens § 14, 2. og 3. pkt., kan denne lov ved kgl. anordning sættes i kraft, for så vidt angår færøske sager, der er til behandling hos eller er afgjort af rigsmyndigheder, herunder såvel lokale som centrale myndigheder. En sådan anordning vil dog kun kunne udfærdiges efter forudgående forelæggelse for det færøske hjemmestyre, jfr. hjemmestyrelovens § 7.

Bestemmelsen i § 14 bygger på det synspunkt, at det må tillægges væsentlig betydning, at der for Færøerne gælder samme regler om offentlighed m. v. for særanliggender og fællesanliggender, og at disse regler gælder, uanset om sagerne behandles af rigsmyndighederne eller af hjemmestyrets myndigheder. Ved gennemførelse af offentlighed m. v. for Færøernes vedkommende må der således tilstræbes en fuldstændig koordinering af reglerne i den ovenfor nævnte kongelige anordning og de regler, der fastsættes af hjemmestyret for dettes myndigheder.

Se i det hele F. T. 1969/70 tillæg A sp. 598.

3. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 14 er enslydende med partsoffentlighedslovens § 13. Der er ikke, hverken af det færøske hjemmestyre eller i henhold til denne bestemmelse fastsat regler om partsoffentlighed for Færøernes vedkommende.

4. Offentlighedsloven gælder umiddelbart for **Grønland**. Det samme gælder partsoffentlighedsloven.

Justitsministeriets vejledning af 10. november 1970 om lov om offentlighed i forvaltningen.

1. Ved lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen er der gennemført en almindelig adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning. Foruden regler om offentlighedens adgang til aktindsigt indeholder loven regler, der giver den, der er part i en forvaltningssag, adgang ikke blot til aktindsigt i noget videre omfang, men også til at forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil han har afgivet en udtalelse om sagen.

Loven, der er optrykt som bilag 1 til vejledningen,* træder i kraft den 1. januar 1971.

Om overgangsbestemmelser, se nedenfor under III.

2. Loven afløser lov nr. 141 af 13. maj 1964 om partsøffentlighed i forvaltningen, jfr. lovens § 13, stk. 3 men partsøffentlighedsloven skal fortsat anvendes på dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse i tiden mellem den 1. oktober 1964 og den 31. december 1970. Endvidere er de hidtil gældende regler i partsøffentlighedsloven med enkelte afvigelser indarbejdet i den nye lov, se nærmere nedenfor under pkt. 33-34, ligesom bestemmelserne i den nye lov i det hele er opstillet og udformet i nøje tilknytning til bestemmelserne i partsøffentlighedsloven. De bidrag til fortolkningen af partsøffentlighedslovens enkelte bestemmelser, der findes i administrativ og juridisk praksis samt i den juridiske litteratur, vil derfor fortsat have betydning for fortolkningen af de tilsvarende bestemmelser i offentlighedsloven.

3. Loven er udarbejdet på grundlag af det udkast til lov om offentlighed i forvaltningen, der indeholdtes i Betænkningen om offentlighed i forvaltningen (nr. 325/1963).

* Se foran side 9 ff.

Det fremsatte lovforslag med kommentarer til de enkelte bestemmelser findes i Folketingstidende 1969-70, tillæg A sp. 577 ff.; særtryk vil, så længe oplaget rækker, kunne rekvireres ved skriftlig henvendelse til justitsministeriets lovafdeling, Slotsholmsgade 10, 1216 København K. I forbindelse med folketingets behandling af lovforslaget stillede folketingsudvalget justitsministeren en række spørgsmål om forskellige punkter i lovforslaget. Justitsministerens besvarelser af disse spørgsmål, der indeholder adskillige bidrag til lovens fortolkning, er optrykt som bilag til folketingsudvalgets betænkning, Folketingstidende 1969-70 tillæg B sp. 2063 ff.

4. Justitsministeriet vil gennem annoncering i dagspressen i forbindelse med lovens ikrafttræden søge at udbrede kendskabet til lovens gennemførelse og specielt til de rettigheder, loven sikrer parterne i en forvaltningssag.

Der må imidlertid lægges vægt på, at også de enkelte forvaltningsmyndigheder til stadighed har opmærksomheden henvendt på det ønskelige i, at såvel parter i sager, der behandles af forvaltningen, som andre, herunder pressen, i fornødent omfang orienteres og vejledes om lovens indhold.

I. Offentlighed i forvaltningen.

5. Lovens kapitel 1 indeholder de almindelige regler om adgang til aktindsigt. Bestemmelserne i dette kapitel gælder for enhver, der forlanger at blive gjort bekendt med en sags dokumenter, herunder også for parterne i den pågældende sag. Bestemmelserne i lovens kapitel 2 giver imidlertid på flere punkter parterne i en sag en videregående adgang til aktindsigt end den, der følger af reglerne i kapitel 1, se nærmere nedenfor under pkt. 32.

6. Loven regulerer alene spørgsmålet om, i hvilket omfang forvaltningen er forpligtet til at give aktindsigt. Vedkommende myndighed er derfor ikke afskåret fra efter eget skøn at give adgang til aktindsigt i videre omfang end fastsat i loven; det må dog fremhæves, at medens bestemmelser om tavshedspligt for den, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, som omtalt

nedenfor under pkt. 22, i almindelighed ikke er til hinder for, at der indrømmes aktindsigt efter lovens regler, vil aktindsigt i videre omfang kun kunne gives i det omfang, det ikke strider mod tavshedspligten.

Almindelige regler om adgang til aktindsigt efter et vist åremål uanset bestemmelserne i kapitel 1 vil kunne fastsættes af vedkommende minister i henhold til lovens § 9.

7. De enkelte forvaltningsmyndigheder har hidtil i praksis i vidt omfang på forespørgsel givet såvel parterne i de enkelte sager som andre, navnlig pressen, mundtlig, herunder telefonisk orientering om sager, der er eller har været under behandling hos den pågældende myndighed.

Loven pålægger principielt ikke forvaltningen at udvide denne informationsvirksomhed, idet loven alene vedrører forvaltningens pligt til at give oplysning om løbende eller afsluttede sager i form af aktindsigt. Loven indebærer imidlertid, at det i almindelighed vil være ubetænkeligt på begæring telefonisk at give oplysning om forhold, der fremgår af dokumenter, der er undergivet aktindsigt efter reglerne i lovens kapitel 1. Ved fremtidige henvendelser, navnlig fra pressen, om telefonisk orientering om, hvad der er passeret i bestemte sager, bør man derfor have opmærksomheden henvendt på denne mulighed for en smidig administration af offentlighedsordningen.

Spørgsmålet om, hvilke medarbejdere der har til opgave at besvare telefoniske henvendelser fra pressen, beror som hidtil på den enkelte myndigheds interne kompetencefordeling.

Hvilke myndigheder?

8. Efter bestemmelsen i § 1 gælder loven for »den offentlige forvaltning«.

Loven omfatter alle forvaltningsmyndigheder, uanset om de tilhører den statslige eller den kommunale forvaltning, og uanset om der er tale om almindelige forvaltningsmyndigheder, særlige nævn eller råd – f. eks. taksationskommissioner, landvæsensretter og ankenævn – eller særlige forvaltningsenheder – f. eks. selvejende kirker eller forsorgscentre. Loven omfatter også myndigheder, hvis virksomhed udelukkende er

af rådgivende karakter, samt midlertidige udvalg og kommissioner.

9. Loven omfatter på den anden side ikke folketinget, folketingets ombudsmand og visse andre myndigheder med tilknytning til folketinget.

Uden for loven falder endvidere domstolene, også for så vidt angår de sager uden for den egentlige retspleje, der er henlagt til domstolene, jfr. navnlig retsplejeloven § 14.

Koncessionerede selskaber og selskaber, hvori det offentlige er aktionær, interessant eller lignende, falder også uden for loven. Det samme gælder de kommunale fællesskaber, der er organiseret i selskabsform. Institutioner, der modtager tilskud fra det offentlige, vil ikke af den grund være omfattet af loven.

Brevveksling mellem på den ene side en forvaltningsmyndighed og på den anden side en af de myndigheder, selskaber eller institutioner, der ikke omfattes af loven, vil være undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler, hvis begæring herom fremsættes over for den pågældende forvaltningsmyndighed.

Hvilke sager?

10. Loven omfatter som udgangspunkt alle sager, der er eller har været under behandling hos de ovenfor under pkt. 8 nævnte myndigheder. Adgangen til aktindsigt omfatter således ikke blot dokumenter i sager, hvori myndighederne skal træffe konkrete afgørelser i forhold til borgerne, men også dokumenter i sager om udarbejdelse af lovforslag (se dog § 5, nr. 2, og § 6, stk. 2) eller af administrative forskrifter og i sager om anden offentlig virksomhed, f. eks. trafik, undervisning og byggeri.

Adgangen til aktindsigt omfatter som regel både løbende og afgjorte sager, jfr. dog § 6, stk. 2.

11. Efter § 6, stk. 1, omfatter adgangen til aktindsigt ikke sager inden for strafferetsplejen eller sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste; den, der har ansøgt om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste har dog selv krav på aktindsigt efter de nærmere regler i § 10, stk. 2.

Efter § 14 gælder loven endvidere ikke sager om færøske anliggender.

Yderligere sagsområder vil kunne undtages administrativt med hjemmel i lovens § 2, stk. 4, se om denne bestemmelse nedenfor under pkt. 20.

Hvem kan forlange aktindsigt?

12. Adgang til aktindsigt tilkommer efter lovens § 1 »enhver«.

Det er uden betydning, om den, der fremsætter begæringen, er dansk statsborger, eller om den pågældende har bopæl her i landet.

Den, der er part i en sag, har i visse tilfælde en videregående adgang til aktindsigt end offentligheden, se nærmere nedenfor under pkt. 32.

Begæringens form og indhold.

13. Efter § 1, stk. 2, skal begæringen angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. Bestemmelsen må ses i sammenhæng med lovens § 3, nr. 2, hvorefter adgangen til aktindsigt bl. a. omfatter indførelser i myndighedens journaler, registre og andre fortegninger, men kun vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Det må herefter principielt kræves, at den, der ønsker aktindsigt, har kendskab til sagens eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed. Der er således ikke pligt for forvaltningen til at imødekomme begæringer om at få lejlighed til at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode.

I øvrigt vil det ikke kunne præciseres, hvor specificeret angivelsen af sagen i det enkelte tilfælde skal være. Det, der må kræves, er, at begæringen indeholder de oplysninger, der efter indretningen af den pågældende myndigheds journaler, registre m. v. er nødvendige for, at man kan finde frem til sagen. Angivelse af sagens journalnummer er hverken nødvendig eller ubetinget tilstrækkelig.

Det påhviler vedkommende forvaltningsmyndighed at vejlede publikum om, hvilke oplysninger der i det enkelte tilfælde må tilvejebringes for at opfylde disse krav. Endvidere må det

fremhæves, at der, som nævnt oven for under pkt. 6, i almindelighed ikke vil være noget til hinder for, at vedkommende myndighed, når omstændighederne i øvrigt taler derfor, ser bort fra kravet om, at begæringen skal angive en bestemt sag.

14. Der kan ikke stilles særlige formkrav til begæringen. Begæringen kan således fremsættes mundtligt så vel som skriftligt. Derimod vil det efter omstændighederne kunne forlanges, at den, der anmoder om aktindsigt efter de særlige regler i lovens kapitel 2 for parterne i en forvaltningssag, legitimerer sig.

15. Begæringen fremsættes over for den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag, jfr. lovens § 8, stk. 1, og se herom nærmere nedenfor under pkt. 27. Skriftlige begæringer, der fejlagtigt er fremsendt til en anden myndighed, bør denne straks videresende til den kompetente myndighed, jfr. herved statsministeriets cirkulære nr. 245 af 23. november 1923 under pkt. 1.

Hvilke dokumenter?

Hovedreglen

16. Efter lovens § 3 omfatter adgangen til aktindsigt alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, herunder genpart af de fra myndigheden udgåede skrivelser, når disse må antages at være kommet frem til adressaten. Om indførelser i journaler, registre m. v. vedrørende den pågældende sag, se ovenfor under pkt. 13.

17. Undertiden indhenter forvaltningen mundtlige oplysninger som grundlag for sine afgørelser. Denne fremgangsmåde betyder ofte en hurtigere og bedre sagsbehandling, og dens anvendelse bør ikke søges begrænset. På den anden side er det vigtigt, at adgangen for offentligheden eller parterne i en forvaltningssag til at få oplysninger ikke udelukkes ved anvendelse af denne fremgangsmåde.

I overensstemmelse hermed fastsætter § 4, at faktiske oplysninger, der er af væsentlig betydning for en sags afgørelse, og som mundtligt, herunder telefonisk, meddeles en myndig-

hed, skal noteres på en sådan måde, at oplysningerne kan meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler.

Det er ikke en nødvendig konsekvens af denne bestemmelse, at oplysningerne straks ved modtagelsen nedskrives i et særligt dokument. Der vil som hidtil kunne gøres notat om oplysningerne i den pågældende forvaltningsmyndigheds interne arbejdsmateriale, navnlig på referat- eller konceptark. I så fald må der blot, hvis der senere fremsættes en begæring efter § 1, udfærdiges en ekstrakt, der gengiver de faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse, som er modtaget på denne måde.

I anledning af gennemførelsen af den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 5 er der i en række styrelser fremstillet særlige ark, hvis farve adskiller sig fra de sædvanligt anvendte referatarks. I forbindelse hermed er det endvidere ved interne kontorcirculærer foreskrevet, at oplysninger som nævnt i § 5 altid skal noteres på disse ark i stedet for på referatark. Denne fremgangsmåde må i almindelighed anses for hensigtsmæssig også med henblik på offentlighedslovens § 4, idet den foruden at spare tid og arbejde med i påkommende tilfælde at gennemgå det interne arbejdsmateriale for at undersøge, om det indeholder oplysninger, der skal ekstraheres, giver en betydelig sikkerhed mod fejlekspeditioner.

Undtagelserne

18. Bestemmelserne i lovens §§ 3 og 4, der angiver hovedreglen om aktindsigtens omfang, begrænses af bestemmelserne i § 2, § 5 og § 7. Bestemmelserne i §§ 2 og 7 er uden betydning for parters adgang til aktindsigt, jfr. § 10, stk. 1 og 3.

19. Efter § 2, stk. 1, nr. 1, omfatter adgangen til aktindsigt ikke dokumenter, der indeholder oplysning om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold. Dokumenter af det indhold, der nævnes i § 2, stk. 1, nr. 2, er ikke på samme måde uden videre unddraget aktindsigt, men kun, hvis det skønnes at være af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Bestemmelserne i § 2, stk. 2, giver adgang til at afslå en begæring om aktindsigt i det omfang, det findes påkrævet af hensyn til beskyttelsen af de i bestemmelsen angivne interesser, eller hvor forholdets særlige karakter i øvrigt kræver hemmeligholdelse.

Blandt de hensyn, der vil kunne begrunde afslag på en begæring om aktindsigt, fremhæves særligt hensynet til statens sikkerhed, landets forsvar samt forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner, hensynet til gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen, samt hensynet til det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

I tilfælde, hvor der kan være begrundet tvivl om, hvorvidt en begæring om aktindsigt bør afslås efter en af disse bestemmelser, vil det kunne være rimeligt, at der, før afgørelsen træffes, indhentes en udtalelse fra den, hvis interesse kan være til hinder for, at begæringen imødekommes. Dette vil f. eks. kunne komme på tale, før der meddeles afslag efter bestemmelsen i § 2, stk. 1, nr. 2.

20. På specielle forvaltningsområder vil der kunne forekomme grupper af sager eller dokumenter, der efter bestemmelserne i § 2, stk. 1 eller stk. 2, som oftest må undtages fra aktindsigt. For at lette lovens anvendelse i praksis giver bestemmelsen i § 2, stk. 4, adgang til administrativt at fastsætte, at sådanne sagsområder eller arter af dokumenter generelt skal være undtaget fra loven.

Beføjelsen tilkommer vedkommende minister. Det er dog forudsat, at spørgsmålet om udfærdigelse af bekendtgørelser i henhold til § 2, stk. 4, gøres til genstand for forudgående forhandling med justitsministeriet, således at der herigennem kan ske en koordinering af undtagelsesbestemmelserne på de forskellige forvaltningsområder.

Det er forudsat i bemærkningerne til lovforslaget, at hjemmelen til administrativt at gøre undtagelse fra offentlighedsloven kun udnyttes i det omfang, praktiske hensyn taler derfor. Der vil derfor ikke umiddelbart i forbindelse med lovens

ikrafttræden blive udfærdiget bekendtgørelser i henhold til § 2, stk. 4. Det må imidlertid forventes, at spørgsmålet tages op til fornyet overvejelse nogen tid efter lovens ikrafttræden, når der foreligger et tilstrækkeligt erfaringsmateriale.

21. Bestemmelsen i § 5 angiver visse typer af dokumenter, der generelt er unddraget aktindsigt. Der er navnlig tale om forskellige slags internt arbejdsmateriale, se dog § 5, nr. 6.

Yderligere typer af dokumenter vil kunne undtages administrativt efter § 2, stk. 4, se om denne bestemmelse ovenfor under pkt. 20.

22. Bestemmelserne i § 7 regulerer forholdet mellem på den ene side lovens regler om offentlighedens adgang til aktindsigt og på den anden side lovgivningens bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Efter § 7, 2. pkt., kan adgangen til aktindsigt ikke begrænses under henvisning til, at de dokumenter m. v., der er omfattet af en begæring om aktindsigt, indeholder oplysning om forhold, der er undergivet den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, tjenestemandsløvgivningen og de kommunale tjenstemandsvedtægter. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at der hermed navnlig sigtes til reglerne i straffelovens § 152 og § 263, stk. 2, og til tjenstemandslovens § 10, stk. 2, og de tilsvarende bestemmelser i kommunale tjenstemandsvedtægter.

Disse bestemmelser vil være uden selvstændig betydning for vedkommende myndigheds afgørelse af, i hvilket omfang en begæring om aktindsigt skal imødekommes. Den almindelige tavshedspligt efter de nævnte bestemmelser vil dog fortsat være til hinder for, at den enkelte medarbejder på eget initiativ meddeler oplysninger om indholdet af dokumenter eller i øvrigt røber tjenstehemmeligheder, som enten ikke fremgår af noget dokument, eller som indeholdes i dokumenter, der ikke er undergivet aktindsigt.

Derimod vil de bestemmelser i særlovgivningen, der ud fra særlige hensyn har fastsat tavshedspligt med hensyn til visse nærmere angivne forhold, efter § 7, 1. pkt., begrænse offentlighedens adgang til aktindsigt. En oversigt over de ved lovens

gennemførelse gældende specielle tavshedspligtsforskrifter, som efter denne bestemmelse må antages at afskære offentlighedens adgang til aktindsigt, er optaget i Folketingstidende 1969-70 tillæg B sp. 2131-2135.

Tidspunktet for aktindsigtens gennemførelse.

23. Efter § 8, stk. 2, afgør vedkommende myndighed under fornødent hensyn til sagens ekspedition, om en begæring om aktindsigt kan imødekommes straks eller senere.

Personer, som ønsker at gennemse dokumenterne i en sag, bør så vidt muligt straks ved henvendelsen have adgang til et sådant gennemsyn. I almindelighed vil adgangen til aktindsigt dog kunne udsættes, indtil de indkomne dokumenter er journaliseret og fordelt til de medarbejdere, der skal behandle sagen.

Hvis en begæring om aktindsigt fremsættes på et tidspunkt, hvor sagens akter ikke er i den pågældende myndigheds besiddelse – f. eks. fordi de er forelagt en anden myndighed til udtalelse – vil begæringen undertiden kunne imødekommes ved, at den pågældende myndighed anmoder den myndighed, hos hvem dokumenterne befinder sig, om at drage omsorg for aktindsigtens gennemførelse. I tilfælde, hvor det kan være tvivlsomt, i hvilket omfang begæringen kan imødekommes, vil en afgørelse af aktindsigtsspørgsmålet som regel forudsætte, at akterne returneres til den kompetente myndighed. Det må i sådanne tilfælde bero på et konkret skøn, om sagens igangværende ekspedition bør afbrydes af hensyn til begæringen om aktindsigt. Også i øvrigt vil det være tilladeligt at udsætte aktindsigtens gennemførelse, når den pågældende sag er under ekspedition og af hastende karakter, og ekspeditionen ikke uden særlig vanskelighed vil kunne afbrydes.

Udsættelse af aktindsigtens gennemførelse vil også kunne være begrundet i, at der foreligger en sådan tvivl om, hvorvidt begæringen kan imødekommes, at der må foretages en nærmere undersøgelse, eventuelt høring af den, hvis interesser kan være til hinder for, at begæringen imødekommes, eller forelæggelse for anden myndighed.

Endvidere vil også hensynet til en forsvarlig og hurtig behandling af andre sager, der i øvrigt er under ekspedition hos

den pågældende forvaltningsmyndighed, kunne medføre, at en begæring om aktindsigt ikke kan imødekommes straks ved fremsættelsen.

Hvis der er fremsat begæring om aktindsigt af en part i den pågældende sag, må sagens afgørelse i almindelighed udsættes, indtil der er givet den pågældende adgang til at gøre sig bekendt med sagens dokumenter, jfr. lovens § 11.

Gennemsyn eller afskrift.

24. Efter § 8, stk. 2, er det overladt til vedkommende myndighed at afgøre, om den, der fremsætter begæring om aktindsigt, skal gøres bekendt med dokumenterne ved, at der gives ham adgang til at gennemse dem på stedet, eller ved, at der gives ham en afskrift eller fotokopi af dem. Det er dog forudsat, at begæringer om at få afskrift af en sags dokumenter i almindelighed imødekommes, medmindre særlige forhold, herunder antallet af dokumenter, taler derimod.

For parter i en forvaltningssag gælder efter lovens § 10, stk. 4, en særregel, idet en sags parter har krav på efter begæring at få udleveret afskrift eller fotokopi af sagens dokumenter, såfremt det har betydning for den pågældendes mulighed for at varetage sine interesser.

25. Af hensyn til personer, der bor langt fra centrale myndigheders ekspeditionskontorer, og som derfor vil kunne have vanskeligt ved at udnytte adgangen til at gennemse en sags dokumenter på stedet, vil det være hensigtsmæssigt at åbne mulighed for, at begæringer om aktindsigt kan imødekommes ved, at dokumenterne fremsendes til gennemsyn på en lokal myndigheds kontor. Hvor en sådan fremgangsmåde benyttes, vil anmodning om afskrift eller fotokopi af dokumenterne kunne fremsættes over for den lokale myndighed, således at denne enten fremsender anmodningen herom til den centrale myndighed samtidig med dokumenternes tilbagesendelse, jfr. herved ovenfor under pkt. 15, eller eventuelt selv udleverer de ønskede kopier.

Under administrationen af partsoffentlighedsloven har man på visse forvaltningsområder fulgt den praksis, at aktindsigten,

hvis parten er repræsenteret af en advokat, gennemføres på den måde, at advokaten får tilsendt akterne til gennemsyn, således at der fastsættes en kort frist for akternes tilbagesendelse.

26. Om betaling for afskrifter og fotokopier gælder reglerne i justitsministeriets bekendtgørelse nr. 453 af 10. november 1970, der er optaget som bilag 2 til vejledningen.*

Bestemmelserne i § 48, stk. 3, nr. 2, i lov nr. 206 af 21. maj 1969 om retsafgifter finder ikke anvendelse på afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til offentlighedsloven, og som efter den nævnte bekendtgørelse skal udleveres uden betaling.

Afgørelse af spørgsmål om aktindsigt.

27. Efter lovens § 8, stk. 1, afgøres spørgsmål om meddelelse af oplysninger af den myndighed, som i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag, medmindre andet fastsættes af vedkommende minister. I tvivlstilfælde, hvor en anden myndigheds interesser kan være til hinder for, at en begæring om aktindsigt imødekommes, vil det i almindelighed være naturligt at indhente en udtalelse fra denne myndighed, før der træffes afgørelse om aktindsigtsspørgsmålet.

Spørgsmålet om, på hvilket trin inden for en myndighed en afgørelse om aktindsigt skal træffes, må bero på den interne kompetencefordeling, der i praksis følges inden for den enkelte myndighed. I praksis vil spørgsmål om meddelelse af aktindsigt formentlig i almindelighed kunne afgøres af den person, der i øvrigt forestår behandlingen af den pågældende sag.

Klagemuligheder.

28. Kan afgørelsen i den sag, hvis dokumenter den pågældende har anmodet om at blive gjort bekendt med, påklages til overordnet forvaltningsmyndighed, vil også den underordnede myndigheds afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kunne påklages til denne myndighed.

* Se foran side 120.

Vedkommende minister kan dog efter lovens § 8, stk. 1, fastsætte særlige regler om, i hvilket omfang og til hvilken myndighed sådanne afgørelser kan påklages. Det forudsættes, at spørgsmålet om udfærdigelse af sådanne regler forinden gøres til genstand for forhandling med justitsministeriet.

29. Uanset om afgørelser om aktindsigt kan påklages til vedkommende minister, vil de enkelte ministerier i overensstemmelse med almindelige regler kunne fremkomme med uforbindende udtalelser om lovens anvendelse.

Endvidere er justitsministeriet indstillet på i lighed med, hvad der har været praksis i forbindelse med partsoffentlighedsloven, at afgive vejledende udtalelser om offentlighedslovens fortolkning over for andre forvaltningsmyndigheder. Sager herom bør forelægges gennem vedkommende ministerium.

30. En forvaltningsmyndigheds afgørelse om aktindsigt vil endvidere kunne indbringes for domstolene eller for folketingets ombudsmand i overensstemmelse med de almindelige regler, der gælder herom.

II. Særlige regler for parterne i en sag.

31. Partsoffentlighedslovens bestemmelser sikrede en part i en forvaltningssag ret ikke blot til aktindsigt, men også til at forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil han har afgivet en udtalelse om sagen.

Som nævnt ovenfor under pkt. 5 gælder bestemmelserne i offentlighedslovens kapitel 1 også for dem, der er parter i den pågældende sag. Disse bestemmelser angår imidlertid alene spørgsmålet om adgang til aktindsigt, og denne adgang er på visse punkter mindre vidtgående end efter de hidtil gældende regler i partsoffentlighedsloven.

I offentlighedslovens kapitel 2 er derfor optaget de af partsoffentlighedslovens regler, der ikke allerede indeholdes i kapitel 1. De hidtil gældende regler om parters adgang til aktindsigt i deres egen sag og til at fremkomme med en udtalelse om sagen er således opretholdt med enkelte afvigelser, der fremhæves nedenfor.

Adgang til aktindsigt.

32. Særreglerne om parters adgang til aktindsigt indeholdes i lovens §§ 10 og 11. Disse bestemmelser indeholder følgende afvigelser fra reglerne i lovens kapitel 1:

- a. Efter § 10, stk. 1, har parterne i en forvaltningssag adgang til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter uanset bestemmelserne i § 2; en begæring om aktindsigt vil dog kunne afslås, hvis partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige eller private interesser. Dette svarer til, hvad der gjaldt efter partsoffentlighedslovens § 2, stk. 1.
- b. Efter § 10, stk. 2, kan den, der ansøger eller har ansøgt om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, uanset bestemmelsen i § 6, stk. 1, forlange at blive gjort bekendt med de dokumenter m. v., der vedrører hans forhold. Denne bestemmelse går videre, end hvad der gjaldt efter partsoffentlighedsloven, jfr. denne lovs § 11.
- c. Efter § 10, stk. 3, begrænser bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, ikke i noget tilfælde pligten til at meddele oplysninger til en sags parter, se derimod lovens § 7. Dette svarer til, hvad der gjaldt efter partsoffentlighedslovens § 3.
- d. Efter § 10, stk. 4, har en part krav på aktindsigt i form af afskrift eller fotokopi, såfremt det har betydning for hans mulighed for at varetage sine interesser. Dette svarer til, hvad der gjaldt efter partsoffentlighedslovens § 7, stk. 2.
- e. Efter § 11 skal afgørelsen af en sag udsættes, hvis en part i den pågældende sag har fremsat begæring om aktindsigt, indtil der er givet ham adgang til at gøre sig bekendt med sagens dokumenter. Dette svarer til, hvad der gjaldt efter partsoffentlighedslovens § 8.

33. De særregler, der er nævnt ovenfor under pkt. 32, sammenholdt med bestemmelserne i lovens kapitel 1, indebærer, at de hidtil gældende regler i partsoffentlighedsloven om parters adgang til at blive gjort bekendt med dokumenterne i de

res egen sag, må anses for opretholdt med den udvidelse, der følger af bestemmelsen i § 10, stk. 2, se herom ovenfor under pkt. 32, litra b.

Det kan dog nævnes, at bestemmelsen i lovens § 5, der også gør indskrænkning i parters adgang til aktindsigt, er noget mere omfattende end den tilsvarende bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 6, idet denne kun indeholdt bestemmelser svarende til offentlighedslovens § 5, nr. 3, 4, 5 og 7. Den heri liggende udvidelse af undtagelserne fra partsoffentlighedsprincippet vil dog efter de nye undtagelser karakter næppe være af nævneværdig betydning i praksis. Det samme gælder bestemmelsen i § 6, stk. 2.

Partsoffentlighedslovens § 12, stk. 4, 2. pkt., opretholdt bestemmelserne i § 3 i lov nr. 175 af 18. maj 1937 om indfødsrets meddelelse og § 20 i lov om udlændinges adgang til landet, jfr. lovbekendtgørelse nr. 20 af 7. februar 1961. Offentlighedslovens § 13, stk. 4, 2. pkt., indebærer, at disse bestemmelser ikke kan anses for opretholdt i forhold til parterne i sådanne sager. Bestemmelsen i § 20 i loven om udlændinges adgang til landet er i øvrigt nu ophævet ved lov nr. 203 af 27. maj 1970.

Adgang til at fremkomme med udtalelser om sagen.

34. Bestemmelserne i lovens § 12 om partens adgang til at forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil han har afgivet en udtalelse om sagen, svarer til, hvad der gjaldt efter partsoffentlighedslovens § 10. Efter formuleringen af lovens § 6, stk. 1, er denne adgang imidlertid udvidet til også at gælde i sager inden for strafferetsplejen og sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste.

35. I praksis er det ret ofte forekommet, at en part på et tidligt stadium af sagens behandling, undertiden i selve ansøgningen, under henvisning til partsoffentlighedslovens § 10 har fremsat krav om, at sagen ikke afgøres, før han har haft lejlighed til at gøre sig bekendt med de dokumenter, der tilvejebringes i forbindelse med sagens behandling, og til at fremsætte sine bemærkninger hertil. Efter justitsministeriets opfattelse indebærer bestemmelsen i § 12, stk. 1, at sådanne begæ-

ringer må imødekommes med det forbehold, der følger af bestemmelserne i § 12, stk. 3, jfr. § 11, stk. 2; myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelse af den nævnte udtalelse, jfr. § 12, stk. 2.

III. Overgangsbestemmelser.

36. Efter § 13, stk. 2, kommer loven ikke til anvendelse på dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse før lovens ikrafttræden. Som nævnt ovenfor under pkt. 6 er loven dog i almindelighed ikke til hinder for, at vedkommende myndighed efter eget skøn giver adgang til aktindsigt, også for så vidt angår sådanne dokumenter.

Om parters adgang til aktindsigt gælder for så vidt angår dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse i tiden mellem den 1. oktober 1964 og den 31. december 1970, reglerne i lov om parts-offentlighed i forvaltningen, jfr. offentlighedslovens § 13, stk. 3, 2. pkt., sammenholdt med partsoffentlighedslovens § 12, stk. 2. For så vidt angår ældre dokumenter gælder reglerne i lov af 2. februar 1866 om erklærings meddelelse til ansøgere og klagere.

37. Efter lovens § 13, stk. 4, opretholdes hidtil gældende bestemmelser i andre love om offentlighedens adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter hos den offentlige forvaltning. Dette gælder, uanset om disse bestemmelser hjemler en snævrere eller en videregående adgang til aktindsigt end offentlighedslovens almindelige regler.

Specielle bestemmelser i andre love om parters adgang til aktindsigt og til at fremkomme med udtalelser om sagen er som altovervejende hovedregel kun opretholdt, for så vidt de hjemler en videregående ret for parterne end offentlighedslovens almindelige regler, jfr. nærmere offentlighedslovens § 13, stk. 4, 2. pkt. Se i øvrigt herved ovenfor under pkt. 33, sidste afsnit.

Lov nr. 141 af 13. maj 1964 om partsoffentlighed i forvaltningen.

§ 1. Ansøgere, klagere og andre parter i en sag, der behandles i eller er afgjort af den offentlige forvaltning, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.

§ 2. Bestemmelsen i § 1 gælder ikke, hvis partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige eller private interesser.

Stk. 2. Gør sådanne hensyn sig kun gældende for en del af et dokument, skal parten gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

§ 3. Bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, begrænser ikke pligten til at meddele oplysninger efter denne lov.

§ 4. Adgangen til at få oplysninger omfatter med de i § 6 nævnte undtagelser

- 1) alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, herunder genpart af de fra myndigheden udgåede skrivelser, når disse må antages at være kommet frem til adressaten.
- 2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

§ 5. Såfremt der mundtligt meddeles en myndighed faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse, skal der gøres notat herom på en sådan måde, at oplysningerne kan meddeles parterne.

§ 6. Adgangen til at få oplysninger omfatter ikke

- 1) en myndigheds interne arbejdsmateriale såsom referater, koncepter, udkast, forslag og planer.
- 2) brevveksling inden for samme myndighed.

- 3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes afdelinger, udvalg eller andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes.
- 4) myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.

§ 7. Vedkommende myndighed afgør, om parten skal gøres bekendt med dokumenterne ved, at der gives ham adgang til at gennemse dem på stedet, eller ved, at der gives ham afskrift af dem.

Stk. 2. Såfremt det har betydning for partens mulighed for at varetage sine interesser, at der gives ham afskrift af dokumenterne, skal hans begæring herom imødekommes.

Stk. 3. Justitsministeren kan fastsætte bestemmelser om betaling for afskrifter.

§ 8. Såfremt en begæring om at blive gjort bekendt med en sags dokumenter fremsættes under sagens behandling og denne begæring efter loven skal imødekommes, udsættes sagens afgørelse, indtil der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne.

Stk. 2. Dette gælder dog ikke, hvis udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for forvaltningens afgørelse, eller hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, i øvrigt findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse.

§ 9. Spørgsmål om meddelelse af oplysninger efter denne lov afgøres af den myndighed, som i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag. Vedkommende minister kan dog fastsætte anden bestemmelse.

§ 10. Den, der er part i en sag, som er til behandling i den offentlige forvaltning, kan på ethvert tidspunkt af behandlingen forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil han har afgivet en udtalelse om sagen.

Stk. 2. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Stk. 3. Bestemmelsen i § 8, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.

§ 11. Loven gælder ikke sager inden for strafferetsplejen eller sager angående ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste.

§ 12. Loven træder i kraft den 1. oktober 1964.

Stk. 2. Loven kommer ikke til anvendelse på dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse før lovens ikrafttræden.

Stk. 3. Lov af 2. februar 1866 om erklæringers meddelelse til ansøgere og klagere ophæves. Den kommer dog fortsat til anvendelse på de i stk. 2 nævnte dokumenter.

Stk. 4. Bestemmelser i andre love, der i videre omfang end denne lov giver parter adgang til at gøre sig bekendt med dokumenter hos den offentlige forvaltning eller til at afgive udtalelse til forvaltningen, inden en sag afgøres, opretholdes. Det samme gælder bestemmelserne i § 3 i lov nr. 175 af 21. maj 1937 om indfødsrets meddelelse og § 20 i lov om udlændinges adgang til landet, jfr. lovbekendtgørelse nr. 20 af 7. februar 1961.

Stk. 5. Forslag om revision af loven fremsættes for folketinget i folketingsåret 1969–70.

§ 13. Loven gælder ikke sager om færøske anliggender. Den kan ved kongelig anordning sættes i kraft for sådanne sager med de afvigelser, som de særlige færøske forhold tilsiger. Dette gælder dog kun sager, der behandles eller er afgjort af rigsmyndighederne.

Parellelopstilling af de enkelte bestemmelser i partsoffentlighedsloven og de tilsvarende bestemmelser i offentlighedsloven

<i>Partsoffentlig- hedslovens</i>		<i>Offentligheds- lovens</i>
§ 1	svarer til	§ 10, stk. 1, 1. pkt.
§ 2	svarer til	§ 10, stk. 1, 2. og 3. pkt.
§ 3	svarer til	§ 10, stk. 3.
§ 4	svarer til	§ 3.
§ 5	svarer til	§ 4.
§ 6	svarer til	§ 5, nr. 3, 4, 5, og 7
§ 7	svarer til dels til	§ 8, stk. 2 og 3, smh. m. § 10, stk. 4.
§ 8	svarer til	§ 11.
§ 9	svarer til	§ 8, stk. 1.
§ 10	svarer til	§ 12.
§ 11	sml.	§ 6, stk. 1, smh. m. § 10, stk. 2.

FORKORTELSER

(Citeringsmåden er angivet ved kursivering).

Andersen, Poul: Dansk Forvaltningsret (5. udg. København 1965).

Betalingsbekendtgørelsen: Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 453 af 10. november 1970 om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen.

Betænkningen: Betænkning om offentlighed i forvaltningen (Nr. 325/1963).

Bol.min.: Boligministeriet.

Eilschou Holm, N.: *Det kontradiktoriske Princip* i Forvaltningsprocessen (København 1968).

F. O. B.: Folketingets Ombudsmands Beretning.

F. T.: Folketingstidende.

Harder, Erik: *Kommunens Lov og Ret II* (København 1965).

Hurwitz, Stephan: *Den danske Kriminalret – Speciel Del* (København 1955).

– & *Gomard, Bernhard*: *Tvistemål* (4. rev. udg. København 1965).

JM: Justitsministeriet.

Kommenteret Retsplejelov I-II (2. udg. ved Bernhard Gomard, Victor Hansen og Stephan Hurwitz. København 1964).

Kommissionsudkastet: Udkast til lov om offentlighed i forvaltningen, Offentlighedskommissionens betænkning s. 58–60.

Lov om Kommunernes Styrelse med Kommentarer ved Preben Espersen og Erik Harder (København 1968).

Monopolloven med Kommentarer ved Frederik Jensen, Uffe Schlichtkrull og Ingeborg Thomsen (København 1968).

N. a. T.: Nordisk administrativt Tidsskrift.

Soc.min.: Socialministeriet.

U. f. R.: Ugeskrift for Retsvæsen.

Vejledningen: Justitsministeriets vejledning af 10. november 1970 om lov om offentlighed i forvaltningen.

DOMSREGISTER M. V.

Domme

U. f. R. 1968 s. 278 H	s. 29, 58, 74, 76 og 85.
- 1969 s. 301 H	s. 74 og 85.
- 1970 s. 47 H	s. 74.
- 1970 s. 554	s. 113, 142, 144 og 145.

Ombudsmandsudtalelser

F. O. B. 1957 s. 148	s. 94.
- 1965 s. 125	s. 158.
- 1966 s. 25	s. 79 f.
- 1967 s. 44	s. 90 og 94.
- 1967 s. 81	s. 92 f.
- 1968 s. 15	s. 32 og 56.
- 1968 s. 22	s. 74.
- 1968 s. 97	s. 83 og 156.
- 1969 s. 25	s. 51, 153 og 164.
- 1969 s. 82	s. 90 og 95.

SAGREGISTER

- A**
Administrative bøder 69, 91.
Administrative forskrifter, sager om 72, 132 ff.
Adoptionssager 33, 41, 55.
Advokater,
– *beneficerede* 97, 138 f.
– *disciplinærsager* 31.
Advokatrådet 31.
Afgørelseskompetence 106 ff.
Afskrift 118 ff., 152 f.
Afvigende kompetenceordning 107, 109 f., 114 f.
Akkordretten 28.
Aktieselskaber, statslige, kommunale 30 f.
Aktindsigt
– *diskretionær* 21, 39, 95, 122, 124, 161.
– *form* 118 f., 148, 152 f.
– *gennemførelse* 110, 117, 153.
– *omfang* 51 ff., 62 ff., 135 ff.
Aldersbetingelse 34, 130.
Ambassader 80.
Angivelse af sagen 36 f., 60.
Ankenævn 26, 112 f.
– *særligt vedr. aktindsigt* 116.
Anketilladelse i straffesager 90.
Anmeldelser 48 f., 104, 143 ff.
Anonymitet 48 f., 142, 143 ff.
Ansvar for pressen 22.
Ansættelsessager 69, 95 ff., 131, 148 ff., 157.
»*Ansøger*« 126.
Ansøgerliste 97, 149.
Apoteker, personalets tavshedspligt 105.
Arbejdsdirektoratet 113.
Arbejdsformidlingskontorer, tavshedspligt 105.
Arbejdsretten 28.
Arbejdstilsynet 79, 104, 143.
Arkivfuldmagt 21.
- B**
Banktilsynet 103.
Begrundelse 64.
Begæring om aktindsigt
– *adressat* 34 f., 148.
– *form* 37, 148.
– *indhold* 36 f.
Bekendtgørelser, sager om 72, 132 ff.
Bemyndigelse, se fuldmagt.
Beneficerede advokater 97, 138 f.
Benådning 90.
Besigtigelse 63, 66 f.
Betaling for afskrifter m. v. 119 ff., 153, 162.
Betinget offentlig påtale 91.
Betækning, se kommissionsbetækning.
Bevillingssager 57, 72, 98, 135.
Bidragssager 41, 142, 153.
Bilag 54 ff., 57 f.
Billeder 51.
Biografbevilling 138.
Boligkommission 66 f., 113, 128.
Boligretten 28.
Boligstøtte 128.
Boligtilsynsrådet 113, 128.
Boligudlejningskontorer, regulativ 133.
Brancheundersøgelse 132.
Brandkommission 82.

Sagregister

Byggeri 32.
Byplanlægning 46, 144 f., 155.
Børne- og ungdomsværn 32, 56,
82, 113 f., 127, 129 f., 143 f.,
145.
Børneforsorg, tavshedspligt 105.
Børneforsorgsinstitutioner 31.

C

Chikane 35, 155 f.
Civilforsvaret 92 f.
CPR 163.

D

Dagplejeinstitutioner 31.
Dagsorden 83.
Danmarks Fiskeri- og Havun-
dersøgelse 128 f.
Danmarks Nationalbank 26.
Danmarks Radio 26.
Delvis aktindsigt 40 f., 44, 49,
146.
Direktorat 77 ff.
Disciplinærmidler (forsvaret)
92 f.
Disciplinærsager 41 f., 49, 55,
79, 92, 96.
Disciplinærstraffe 90,
Diskretionsforbehold 39 f.
Diskretionstilsagn 39, 145.
Disputatssager 79 f.
Dokumenter 51 f.
Dommere, ansættelse af 149.
Domstolene 28 ff.
Domstolskontrol 116, 148.

E

EDB 51, 119.
Editionspligt (rpl. §§ 298–300)
35, 51 f., 85 f.

Efterforskning af lovovertræ-
delser 89.
Eksamensopgaver 48.
Ekspropriationsplan 153.
Ekspropriationsprocedureloven
164.
Ekstraheringspligt 63 f., 65 ff.
73 f., 161.
Elektricitetsrådet 74.

F

Faderskabssager 32 f., 41.
Faktiske oplysninger 60 f., 62 ff.
Familievejledning 32 f., 56.
Fejlekspeditioner 53 f.
Films 51, 119.
Folkekirken 149.
Folkeregister 163.
Folkeretlige forpligtelser 45.
Folkeretlige kutymere 45.
Folketinget 27 f., 57.
Folketingets ombudsmand 27 f.,
75 f., 115 f., 148; se også
domsregistret.
Folketingsudvalg 27 f., 57, 72,
73, 98.
Forestillinger til kongen 71, 77.
Forfremmelsesbedømmelse 149,
150.
Forfremmelsessager 69, 95 ff.,
131, 148 ff., 157.
Forhandlingsprotokol 74.
Forligsinstitution, Statens 48,
103.
Formkrav 37, 148, 158.
Forretningsdrivende organer 50.
Forretningsvirksomhed 47.
Forsikringsrådet 103.
Forskningsresultater 48.
Forsorgscentre 26.
Forsvaret 45, 92 f., 102.

- Fortolkning, brevveksling om* 72, 84.
»Fortroligt« 45, 110 f., 142.
Forurening 128 f.
Forvaltningsenheder, særlige 26, 30.
Fotografier 51.
Fotokopi 118 ff., 152 f.
Freds- og ærekrænkelse 22.
Fremmedsager 164 f.
Fri proces 129.
Frigangstilladelse 90.
Frist
 – for afgivelse af udtalelse 159.
 – for gennemsyn 155.
Fuldmagt 130 f.
Fængselsnævnet 90.
Fængselsvæsenet 90, 94 f.
Færøerne 166 f.
- G**
Gejstlige retter 28.
Generelle sager 132 ff.
Genindsættelse 90.
Gennemsyn på stedet 118 f.
Gifte 103.
Grønland 167.
Gymnasieskoler, private 31.
- H**
Handelshøjskoler 31.
Hastighedsbegrænsning 133.
Havne, købstadkommunale 26, 103.
Hemmeligtstempel 45, 110 f.
Henskydning 108.
Hospitalsjournaler 42, 56, 141.
Husdyrvoldgiftsretter 28.
Huslejenævn 82, 137.
Højesteret 28.
- Høring* 40, 43 f., 55, 107 f., 111, 146.
Høringsager 72, 91 f., 108 f.
- I**
Identifikation af sagen 36 f., 60.
Indfødsretssager 98, 135, 162, 164 f.
Indkomne skrivelser 54 ff.
Indrejetilladelse 164 f.
Indstillinger til kongen 71, 77.
Interessentskaber, kommunale, statslige 30 f.
Intern kompetencefordeling 22, 107.
Internt arbejdsmateriale 56, 57 f., 59 f., 64 ff., 68, 73 ff., 85, 139.
Invalideforsikringsretten 29, 56, 158.
- J**
Jordemødres tavshedspligt 104 f.
Journalindførelser 36, 59 f.
Journalnumre 36, 136 f.
Juridiske responsa 84 ff.
Justitsforvaltning 29.
- K**
Kammeradvokaten 84 ff.
Kassation af arkivalier 54.
Kirkebøger 42.
Kirker, selvejende 26.
Klage, se rekurs.
Klageinstans, særlig vedr. aktindsigt 116.
»Klager« 126 f., 130.
Klageret, Den særlige 28.
Klagesager 108.
Klassificering af stillinger 132 f.
Klientbehandling 32.
Kollegiale forvaltningsorganer, mødeoffentlighed 22 f.

Sagregister

- Kommissionsbetænkninger* 26 f.,
71, 98.
Kommissionsdomstole 28.
Kommunalbestyrelse 116.
– dagsorden 83.
– formand 82.
– lukkede døre 23, 41.
– mødeoffentlighed 23, 83.
– næstformand 82.
– udvalg 75, 81 f.
Kommunale fællesskaber 30 f.,
80, 82.
Kommunale selskaber 30 f.
Kommunale udvalg 81 f.
Kommunalforvaltning 75, 80,
81 ff., 107, 114 f., 115 f.
Kommunesammenlægning 133 f.
Kommunicering 58 f.
Kompetencefordeling, intern 22,
107.
Koncessionerede selskaber 30 f.
Kongelige forestillinger 71, 77.
Konsulenter 73, 80, 82, 84 f.
Konsultativ virksomhed 26, 32.
Kontradiktion 40, 157 ff.
Kontraktforhold 32 f., 46, 145 f.
Kontrolvirksomhed 45 f.
Kort 51.
Kraftværker 30.
»Kværulanter« 35.
Kæretilladelse i straffesager 90.
Københavns kommune 81, 83.
Købstadkommunale havne 26,
103.
- L
Landbrug 32.
Landsretterne 28.
Landsskatteretten 29, 56, 57 f.,
74, 76, 85, 153, 155.
Landvæsensretter 26, 29.
Legitimation 37, 131.
- Lejevurderingsankenævn* 74.
Levnedsmiddelinstitut 103 f.
Levnedsmidler 104.
Ligningsark 56.
Lovforberedende udvalg 26 f.,
71, 98.
Lovsager 69, 71 ff., 98, 132 ff.
Luftfartsvæsen, direktoratet for
79.
Lydbånd 51, 119.
Lægeattester 42, 141.
Lægeerklæringer 42, 140 f., 141.
Lægelige rapporter 33, 141.
Lægers tavshedspligt 104.
Lærlingevoldgiftsretter 29.
Lønforhandlinger 47.
Lønmæssige forhold 96.
Lån, optagelse af 47.
- M
Magistrat 82.
Magistratsmedlem 82.
Magnetbånd 51, 119.
Maskinsynsmænd 104.
Medansøgeres forhold 138 f.,
149 f.
Mikrofilm 119.
Militære hemmeligheder 45, 102;
se også *statens sikkerhed*.
Ministerialbøger 42.
Ministermøder 69 ff.
Ministre
– brevveksling mellem 48, 52,
70.
– møder mellem 69 ff.
– privat arkiv 52, 70.
– underhåndsbreve 52.
Modeller 51, 119.
Modernisering af beboelsesejen-
domme 137.
Monopoltilsynet 67, 74 f., 103,
112 f., 132, 144.

Mundtlig forhandling 158, 159.
 Mundtlig orientering 21 f.
 Mundtligt meddelte oplysninger
 62 ff.
 Mødeoffentlighed 22 f.
 Mødereferater 74; se også mi-
 nistre, møder mellem.
 Mødrehjælpsinstitutioner 32 f.
 – samråd 105.
 – tavshedspligt 105.

N

NATO 102.
 Naturalisation, se indfødsret.
 Naturfredningsrådet 33, 134 f.
 Navn, hemmeligholdelse af
 48 f., 142, 143 ff.
 Notat-ark 64, 75.
 Notat-reglen 62 ff.

O

Obduktionsberetning 33.
 Offentliggørelse 22, 42, 44, 142,
 147.
 Offentlighed i forvaltningen,
 lovforslag om 18 f.
 – privat lovforslag om 18.
 Offentlighedskommissionen 15 f.
 Ombudsmanden 27 f., 75 f.,
 115 f., 148 se også doms-
 registret.
 Overenskomstansat personale
 96 f., 149.
 Overgangsbestemmelser 160 ff.

P

Pantefogder 29.
 Parlamentariske kommissioner
 27 f.
 Part 126 ff.

Parter, særlige regler for 21, 38,
 42, 50, 96, 99, 117, 119, 120,,
 123 ff.
 Partsoffentlighed, lov om 16 ff.,
 121, 153, 161, 167.
 Patientbehandling 32.
 Patientkartoteker 42.
 Planlægning 46.
 Plantenyhedsarkivet 163.
 Politiet, klager over 93 f.
 Politirapporter 121.
 Politiske beslutningsproces 48,
 69 f.
 Polititilhold 90.
 Posthemmeligheden 105.
 Pressens ansvar 22.
 Private arkivalier 52, 122.
 Private skoler 31.
 Privatlivets fred 22, 41 ff., 100,
 104 f., 141, 147, 149.
 Privatteatre, støtte 139.
 Procesbevillinger 90, 129.
 Præsters tavshedspligt 104.
 Prøveløsladelse 90.
 Prøver 51, 119.

R

Ratifikation, sager om 71.
 Register 42, 59 f., 66, 163.
 Rekurs 111 ff., 148.
 – afvigende kompetenceordning
 114 f.
 Reservat, videnskabeligt 134 f.
 Responsa, juridiske 84 ff.
 Retslægerrådet 26.
 Retssager 35, 84 ff., 129, 147.
 Revisionsdepartementerne 27,
 46.
 Revisionsvirksomhed 45 f.
 Revisorer 131.
 Rids 51.
 Rigsregistraturen 42.

Sagregister

- Rigsretten 28.
Rådgivende organer 26, 32.
Rådmænd 82.
- S
- Sagkyndige udtalelser 73, 80, 82, 84 ff.
Samkvemsret 153.
»Samme myndighed« 76 ff.
Samtykke 42 f.
Saneringsplan 128.
Sekretariat 66 f., 75.
Selskaber, statslige, kommunale 30 f.
Selvangivelse 42.
Selvejende institutioner 30 f.
Selvejende kirker 26.
Skatteattest 42.
Skattebøder 91.
Skattevæsenet, tavshedspligt 105.
Skifteretten 29.
Skoleforbund 80, 82.
Skolekommission 82.
Skolepsykolog 140 f.
Sociale rapporter 33.
Socialrådgiver 131, 158.
– tavshedspligt 105.
Socialudvalg 82.
Sociologiske undersøgelser 48, 86.
Sognefogder 29.
Sparekassetilsynet 103.
Specialitetsnævnet 103.
Statens sikkerhed 45, 87, 102, 141.
Statens Våbenkontrol 102.
Statistiske undersøgelser 86.
Statsanstalten for Livsforsikring 26.
Statsrevisionen 27.
Statsrådsprotokoller 69.
Statsskovbruget, direktoratet for 79.
Stemmeafgivning 102.
Straffeaakter 55, 87 ff., 95.
Straffeattester 42.
Strafferregister 42.
Strafferetsplejen, sager inden for 87 ff., 131, 145, 157.
Studenterkursus, private 31.
Sundhedsfarlige stoffer 103.
Sundhedskommission 82.
Sundhedsstyrelsen 103.
Svangerskabsafbrydelse 32 f., 105.
Sygekasser, personalets tavshedspligt 105.
Sygeplejersker, tavshedspligt 105.
Særdomstole 28.
Sø- og Handelsretten i København 28.
- T
- Taksationskommissioner 26.
Tavshedspligt 21, 34, 36 f., 42 f., 44, 95, 99 ff., 124, 143, 151 f., 161, 163.
Teatre, tilskud til 139.
Telefonhjemmeligheden 104.
Telefonisk orientering 21 f., 37.
Telefoniske oplysninger 62 ff.
Telegrafhjemmeligheden 104.
Terapiassistenter, tavshedspligt 105.
Tidspunktet for aktindsigt 46, 47, 72, 98, 109, 117 f., 146.
Tilakterede sager 60 f., 66.
Tilbagekaldelse af ansøgning 40.
Tilbagelevering af dokumenter 39 f., 53 f.
Tilbudspligt 104.
Tilskudsinstitutioner 30 f., 97.

Tiltalefrafald 89 f.
Tiltaleundladelse 89 f., 94.
Tjenestemandssager 41 f., 49,
 55, 79, 92, 96.
Toldfogder 29.
Trafik 32.
Transittilladelser 90.
Tvangsindlæggelse 155.

U

Udenlandske myndigheder,
brevveksling med 45.
Udenrigspolitiske forhold 45,
 83 f., 102.
Udenrigspolitiske Nævn, Det
 27 f., 102.
Udenrigstjenesten 80, 83 f.
Udenrigsøkonomiske forhold
 83 f., 102.
Udgangstilladelse 90.
Udgåede skrivelser 56 ff.
Udlevering af lovovertrædere 90.
Udlændingsloven 164 f.
Udlånte akter 54 f., 95.
Udpantningscentraler 80, 82.
Udskilte aktstykker 53 f.
Udsættelse med afgørelsen 87,
 95 f., 116, 117, 123 f., 150,
 154 ff., 157 ff.
Udsættelse med strafafsoning
 90.
Udvalg 26 f., 71, 98; se også
 under *kommunalbestyrelse* og
kommunale udvalg.

Ugyldighed 116.
Underholdsbidrag 41, 142, 153.
Underhåndsbreve 52, 54, 56 f.,
 142.
Underretterne 28.
Undervisning 32.
Ungdomshjem 31.

V

Valgbestyrelse 102.
Vandløb, tilsyn med 104.
Varetægtsfanger, utilbørlig be-
handling af 94.
Vejledende udtalelser 108, 115.
Vejledningspligt 36, 39 f., 136,
 157.
Videnskabelige undersøgelser
 21, 48, 86, 122.
»Visdomsbøger« 60.
Voldgiftssager 85.
Voteringsprotokol 74.
Værgebeskikkelse og -fratagelse
 29.
Værneting, fastsættelse af 90.
Våbenkontrol, Statens 102.

Æ

Ægteskabssager 41.
Ærekrænkelser 22, 34, 147.

Å

Åndssvageforsorgen 140 f.
Århus universitet 31.