

Offentlighed i Norden

Offentlige eller hemmelige dokumenter og data:

Sammenligning af retsregler for acces i Sverige, Finland, Danmark, Norge, Island og internationale regler

Oluf Jørgensen

NORDICOM

Nordiskt Informationscenter för Medie- och Kommunikationsforskning

Nordicom-Information nr 3/2014

Nordicom-Information utges av
Nordicom
Göteborgs universitet
Box 713
SE 405 30 Göteborg

Ansvarig utgivare & redaktör:

Ulla Carlsson
ulla.carlsson@nordicom.gu.se

Prenumeration:

4 nr/år 250 kr
(medlemmar i forskarföreningar,
studenter 200 kr)

Prenumerationsärenden:

Anne Claesson
anne.claesson@nordicom.gu.se

Tryck:

Ale Tryckteam AB, Bohus, 2014



ISSN 0349-5949

ISBN 978-91-86523-98-5

NORDICOM är ett nordiskt kunskapscenter för medie- och kommunikationsområdet. Med utgångspunkt i den akademiska forskningen insamlar, bearbetar och förmedlar Nordicom kunskap till olika brukargrupper i Norden, Europa och övriga världen. Arbetet syftar till att utveckla mediekunskapen och bidra till att forskningens resultat synliggörs i behandlingen av mediefrågor på olika nivåer i både offentlig och privat verksamhet. Nordicom är en institution inom Nordiska Ministerrådet. Verksamheten utmärks av tre huvudsakliga områden.

● Medieforskningen och dess resultat i de nordiska länderna

Nordicom utger en nordisk tidskrift, *Nordicom Information* (refereed), och en engelskspråkig tidskrift, *Nordicom Review* (refereed), samt antologier och rapporter på flera språk. Olika forskningsdatabaser, bl a gällande litteratur och pågående forskning, uppdateras löpande och är tillgängliga via Internet. Nordicom kan sägas utgöra navet i det nordiska samarbetet vad gäller medieforskningen. Ett viktigt inslag i Nordicoms arbete är att göra nordisk medie- och kommunikationsforskning känd i andra länder samt förmedla kontakter mellan nordiska och internationella forskningsmiljöer. Verksamheten är uppbyggd kring nationella dokumentationscentraler.

● Medieutvecklingen och medietrender i de nordiska länderna

Nordicom utarbetar samnordisk mediestatistik och redovisar kvalificerade analyser i skriftserien *Nordic Media Trends*. Även medieägande och medielagstiftning i de nordiska länderna dokumenteras. Nordicom ger de nordiska länderna en samlad röst i flera europeiska och internationella nätverk och organisationer som utarbetar underlag i medie- och kulturpolitiska frågor. Samtidigt insamlar Nordicom relevant omvärldskunskap för vidareförmedling till olika brukargrupper. Det gäller mediepolitiska frågor inom EU, Europarådet och internationella organisationer.

● Forskning om barn, unga och medier i världen

Nordicom startade 1997 på uppdrag av UNESCO *The International Clearinghouse on Children, Youth and Media*. Arbetet syftar till att öka kunskapen om barn, ungdomar och medier och därmed ge underlag för relevant beslutsfattande, bidra till en konstruktiv samhällsdebatt samt främja barns och ungdomars mediekunighet och mediekompetens (media literacy). Det är också en förhoppning att Clearinghusets arbete ska stimulera vidare forskning om barn, ungdomar och medier. Verksamheten är uppbyggd kring ett globalt nätverk med 1000-talet deltagare som representerar inte bara forskarsamhället utan även t ex mediebranschen, politiken och frivilliga organisationer. En årsbok och ett nyhetsbrev utges.

© 2014 Nordicom

www.nordicom.gu.se

Offentlighed i Norden

Offentlighed i Norden

Offentlige eller hemmelige dokumenter og data:
Sammenligning af retsregler for acces i Sverige, Finland,
Danmark, Norge, Island og internationale regler

Oluf Jørgensen

NORDICOM

Offentlighed i Norden

Offentlige eller hemmelige dokumenter og data:
Sammenligning af retsregler for acces i Sverige, Finland,
Danmark, Norge, Island og internationale regler

Oluf Jørgensen

© Författaren och Nordicom 2014

Nordicom-Information nr 3/2014

ISSN 0349-5949

ISBN 978-91-86523-98-5

Nordicom
Göteborgs universitet
Box 713
SE 405 30 Göteborg

Omslag: Daniel Zachrisson

Tryck: Ale Tryckteam AB, Bohus, 2014



Indhold

Forord	7
1. Retsgrundlag og formål	9
1.1 Afgrænsning	9
1.2 Struktur og form	11
1.3 Internationale regler	12
1.4 Nordiske regler	19
1.5 Sammenligning	27
1.6 Kommentar	29
2. Organer og opgaver	33
2.1 Problemstillinger	33
2.2 Internationale regler	34
2.3 Nordiske regler	35
2.4 Miljøoplysninger	42
2.5 Sammenligning	46
2.6 Kommentar	48
3. Dokumenter og registre	51
3.1 Problemstillinger	51
3.2 Officielle dokumenter	51
3.3 Officiel, privat eller partipolitisk	56
3.4 Registrering og søgemuligheder	62
3.5 Kommentar	71
4. Acces i flere former	77
4.1 Problemstillinger	77
4.2 Hvem har ret til acces	78
4.3 Acces til dokumenter	80
4.4 Datasammenstilling	86
4.5 Pligt til offentliggørelse	90
4.6 Persondata	94
4.7 Kommentar	103
5. Offentlig eller hemmelig	107
5.1 Problemstillinger	107
5.2 Rammer og reguleringsform	108
5.3 Enkeltpersoners private forhold	122
5.4 Ansættelses- og personaleforhold	128
5.5 Skatteoplysninger	132

5.6 Udbud, tilbud og kontrakter	135
5.7 Miljøoplysninger	139
5.8 Kommentar	142
6. Arbejds- og beslutningsprocesser	149
6.1 Problemstillinger	149
6.2 Internationale regler	150
6.3 Sverige	153
6.4 Finland	157
6.5 Danmark	161
6.6 Norge	166
6.7 Island	170
6.8 Sammenligning	172
6.9 Kommentar	179
7. Procedure og kontrol	185
7.1 Problemstillinger	185
7.2 Kompetence	185
7.3 Krav til hurtighed	188
7.4 Betaling	192
7.5 Kontrolsystemer	195
7.6 Kommentar	201
8. Udvikling og råd	207
8.1 International udvikling	207
8.2 Nordisk udvikling	211
8.3 Motivering	215
8.4 Råd	223
Litteratur	229

Summary in English

Access to Information in the Nordic Countries

A comparison of the laws of Sweden, Finland, Denmark, Norway and Iceland, as well as international rules

1. The scope	233
2. The legal basis	234
3. Authorities and tasks	236
4. Documents and registers	239
5. Access in various forms	241
6. Public or confidential information	242
7. Working processes and decision-making processes	247
8. Procedures and reviews	252
9. The varied Nordic openness	254
10. International developments	257
11. The purpose of the rules on access to information	258

Forord

I foråret 2012 startede jeg forskningsprojektet *Offentlighed i Norden* for at sammenligne retsregler om acces til dokumenter og data i Sverige, Finland, Danmark, Norge, Island og internationale regler.

Siden 1998 har jeg været ansat ved Danmarks Medie- og Journalisthøjskole som underviser og forsker i mediejura og tidligere ved Aalborg Universitet i forvaltningsret. Offentlighed har i mange år været min faglige hovedinteresse, og jeg var medlem af den danske offentlighedskommission (2002-2009).

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole har sikret mine arbejdsvilkår. Kolleger har givet gode råd og i særlig grad: Bibliotekar Ketty Jensen har etableret webside med links til retsregler, udredninger, domme m.m.: <http://www.dmjx.dk/offentlighed-i-norden>. Kommunikationskonsulent Karina Bell Ottosen har rådgivet om redigering og korrektur. Udviklingschef og leder for Nordisk Journalistcenter Steen K Rasmussen har været Medie- og Journalisthøjskolens kontaktperson for projektet.

Mange myndigheder og personer i de fem nordiske lande er blevet kontaktet og har brugt tid på at besvare spørgsmål på møder, via telefon eller mail. Et nordisk netværk har bidraget i særlig grad med indsigt i offentlighedsregler og værdifulde råd: Per Hultengård, VD Tidningsutgivarna Sverige, Olli Mäenpää, professor i forvaltningsret Helsingfors Universitet, Nils E. Øy, generalsekretær i Norsk Redaktørforening indtil september 2013, og Páll Þórhallsson, chef for juridisk afdeling ved statsministerens kontor i Island.

Seniorforsker Eva Ersbøll, Institut for Menneskerettigheder, har givet kompetent juridisk rådgivning, og journalisterne Brigitte Alfter og Staffan Dahllöf har ydet kompetent bistand til research.

Dagspressens Fond har givet økonomisk støtte til forskningsprojektet, og Nordicom sikrer denne publicering af *Offentlighed i Norden* som et særnummer af Nordicom Information.

Mange flere har hjulpet. Tak til alle, der har lyttet, læst, stillet spørgsmål, givet svar, idéer, kritik, råd og støtte og dermed har gjort mit arbejde til en glæde.

Det er mit håb, at *Offentlighed i Norden* kan styrke kendskabet til offentlighedsreglerne og stimulere til debat om vilkår for offentlig kontrol med magten og borgernes deltagelse i demokratiet.

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole, 14 august 2014

Oluf Jørgensen

1. Retsgrundlag og formål

1.1 Afgrænsning

Offentlighed, åbenhed og transparens er ord, der bruges i flæng i den offentlige debat. Offentlige organer og politikere betegnes som åbne, hvis de informerer og er villige til at indgå i dialog med omverdenen. Politikere viser åbenhed, når de stiller op til interview, møder frem til offentlige møder og deltager i diskussioner.

I den internationale debat er ordet transparency meget brugt med varierende indhold. Ordet kan have en bred betydning på linje med åbenhed eller kan betegne mere specifikke krav til myndigheder. Transparens betyder gennemsigtighed og kan også handle om klar og forståelig kommunikation.

Offentlighed i Norden har fokus på retsregler om offentlighed ved offentlige organer, og begrebet offentlighed bruges i en mere præcis betydning end ordene åbenhed og transparens. Information bliver tilrettelagt og formidlet fra offentlige organer og politikere, og det sker i nyere tid i stort omfang og ofte med bistand fra professionelle kommunikationsrådgivere. Denne åbenhed tilrettelægges på myndighedernes betingelser. Offentlighed handler derimod om adgang til den autentiske information om aktiviteter, undersøgelser, grundlag for beslutninger m.m. uden at formidlingen bliver styret af en myndighed.¹

I den juridiske litteratur skelnes mellem mødeoffentlighed og dokumentoffentlighed. Mødeoffentlighed handler om retten til at overvære møder, f.eks. retsmøder eller møder i politiske organer. Dokumentoffentlighed handler om acces til dokumenter.

Mødeoffentlighed var den oprindelige offentlighedsform. Det er f.eks. veldokumenteret, at rødderne til det islandske parlament Altinget går tilbage til år 930, og det startede med en årlig samling på Tingvellir, hvor alle frie og ustraffede mænd kunne møde frem. Inspirationen blev medbragt fra Norge, hvor samlinger på tingsteder var kendte tilbage i 800-tallet. Mødeoffentlighed har fortsat væsentlig betydning og giver i vore dage ret til at overvære mange retsmøder og møder i parlamenter og andre besluttende politiske organer.

Acces til dokumenter i den offentlige forvaltning blev først aktuelt langt senere end mødeoffentlighed. Med udviklingen af omfattende og bureaukratisk organisering af offentlig forvaltning og magt blev acces til dokumenter vigtig for at kontrollere magten og skabe grundlag for en kvalificeret debat.

I slutningen af 1700-tallet blev interessen for frihedsrettigheder udviklet. Ved

1. Ordforklaringer er inspireret af Knudsen, Tim (2003). *Offentlighed i det offentlige*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag. Desuden af Openness, transparency and access to documents and information in the EU (2013). Bruxelles: European Parliament.

Uppsala Universitet skrev den finsk-svenske videnskabsmand Peter Forsskål pamfletten *Ur tankar om den borgerliga friheten*, hvor han i 20 teser argumenterede for ytringsfrihed og andre frihedsrettigheder. Peter Forsskål indså, at offentlighed i kombination med ytringsfrihed er vigtig for at realisere frihed og sikre ansvarlighed. I den originale pamflet skrev han (§ 14):

Inga prof äro lättare och påliteligare, än förhör i kunskapen och utöfningen af det, som hörer till syslan. Derföre behöfdes, att wid hwar och en sysla utsätta wissa wetenskaper, wissa böcker, wissa instruktioner och förrättningar, för hwilka man må wara förbunden, att göra offentlig räkenskap.” (“No tests are easier or more reliable than the examination of the knowledge and the practice associated with the office. It would, therefore, be necessary to stipulate for each and every office specific knowledge, specific books, specific training and tasks for which one should be publicly accountable.”)²

Peter Forsskåls tanker blev censureret ved publiceringen i 1759, men censuren kunne ikke forhindre, at idéerne fik liv få år senere. Ytringsfrihed og andre frihedsrettigheder blev grundlagt i flere lande med censurens ophævelse i England (1695), den amerikanske konstitution (1787) og den franske (1791) som markante udtryk. I denne periode var der ingen andre steder i verden end Sverige, at retten til acces blev sikret i sammenhæng med ytrings- og pressefrihed. Det skete i 1766 med *tryckfrihetsförordningen*.

Efter Anden Verdenskrig blev udviklingen af frihedsrettigheder forstærket og indgik som kernen i menneskerettigheder. Informations- og ytringsfrihed er blevet grundlæggende kendetegn for demokratiske samfund.

Informations- og ytringsfrihed består af tre elementer: Meningsfrihed, meddelelsesfrihed og informationsfrihed. Meningsfrihed handler om retten til at have sin egen mening, herunder retten til at holde den for sig selv. Meddelelsesfrihed handler om retten til at udtrykke og formidle information og meninger. Informationsfrihed handler om retten til at søge og modtage information og har to elementer. Dels frihed til at søge og modtage tilgængelig information, herunder adgang til uafhængige medier og internettet. Dels acces til dokumenter og data, som myndigheder eller andre magtorganer ikke stiller til rådighed på eget initiativ.³

Offentlighed i Norden handler om accesrettigheder for enhver til officielle dokumenter og data. Domstolenes behandling af retssager bliver ikke behandlet. Efterforskning og forberedelse af straffesager ved politi og anklagemyndighed og en række særregler på andre forvaltningsområder bliver kun omtalt periferisk.

Informationsfrihed kan kun sikres ved retsregler, der giver myndigheder pligt til udlevere dokumenter og data, når det kræves eller pligt til aktiv offentliggørelse, f.eks. på myndighedens webside. Spørgsmålet er, hvor vidt disse rettigheder er sikret i nordiske lande og i internationale regler. Hemmelighed er modstykket til offentlighed. Når ret til acces ikke er sikret, kan information holdes hemmelig, og i nogle tilfælde skal information holdes hemmelig.

2. Forsskål, Peter (1759). *Tankar om den Borgerliga Friheten* (“Thoughts on Civil Liberty”). Se peterforsskal.com.

3. Eggen, Kyrre (2002). *Ytringsfrihet*. Oslo: Cappelen, pp. 17-182 og 650-660.

Dette indledende kapitel skal give et overblik over retsgrundlag i grundlove, konventioner, traktater, direktiver og offentlighedslove. Retsreglernes officielle formål bliver inddraget, fordi de kan give et indtryk af idégrundlag og forventninger til reglernes betydning. Nogle træk fra Nordens historie og udpluk fra nationale rammer for statsstyret med særlig betydning for offentlighed, bliver meget kort omtalt.

1.2 Struktur og form

Internationale og nordiske regler

Offentlighed i Norden skal belyse og sammenligne retsreglerne for acces til dokumenter og data i de fem nordiske lande. Internationale regler fra FN, Europarådet og EU har stigende betydning og inddrages som ramme.

Indholdsfortegnelsen viser hovedstrukturen. De enkelte kapitler starter med en kort beskrivelse af problemstillinger og er opdelt i afsnit for de vigtigste af disse. I slutningen af de enkelte afsnit eller kort efter kommer en opsummerende sammenligning af reglerne. Kapitler slutter med et kommentar afsnit, hvor der er plads til forfatterens egne vurderinger af udvalgte temaer.

Fremstillingen tager udgangspunkt i retsregler, der belyses med hjælp fra forarbejder, retspraksis, faglitteratur og officielle vejledninger. I de enkelte afsnit bliver omtalt internationale regler, der vurderes at have størst relevans for emnet.

Rækkefølgen for præsentation af de nordiske regler er den samme i alle afsnit, og den følger kronologien for vedtagelsen af de første offentlighedsregler: Sverige (1766), Finland (1951), Danmark (1970), Norge (1970) og Island (1996). Rækkefølgen mellem Danmark og Norge måtte afgøres ved målfoto. Den danske offentlighedslov blev vedtaget blot syv dage før den norske.

Sprog og kursivering

Som det fremgår, er fremstillingen skrevet på dansk, som er forfatterens modersmål. Det er tilstræbt at anvende ord for de centrale begreber, der kan forstås i andre nordiske lande.

Et centralt begreb er "acces". Ordet "insyn" anvendes typisk på svensk og "innsyn" på norsk. På dansk anvendes ordet "indsigt" i forbindelse med "aktindsigt". Ordet "acces" indgår i nordiske sprog og ligger tæt på det engelske ord "access". Det er kort, dækkende og neutralt. Ordet "acces" åbner for brug af alle sanser, og det er uafhængigt af, om offentlighed fører til forståelse (indsigt).

Citater fra love og domme m.m. er tilstræbt gengivet på et originalt sprog. Det samme er titler på love, og de er kursiverede.

Finland har både finsk og svensk som officielle sprog, og alle love og forarbejder findes på begge sprog, selv om kun nogle få procent af den finske befolkning har svensk som hovedsprog. Denne fremstilling bygger på svensksprogede udgaver, og den finske offentlighedslov bliver ikke benævnt *laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta*, men *lag om offentlighet i myndighetarnas verksamhet* eller forkortelsen *offentlighetslagen*. Norge har også to officielle sprog: bokmål og nynorsk. Norge har en kvote for anvendelse af de to sprog ved lovgivning, og *offentleglova* hører

til den nynorske kvote. Titler på islandske love er tilstræbt gengivet på islandsk, f.eks. hovedloven om offentlighed: *upplýsingalög*.

Henvisninger og parenteser

Under omtale af love og regler er §-henvisninger placeret i parenteser. En svensk lov begynder forfra med §-nummerering i hvert kapitel, og derfor må en §-henvisning til en svensk lov kombineres med kapitelhenvisning. §-nummereringen er fortløbende i love i Danmark og Norge og normalt i Finland. I Sverige og Finland placeres §-tegnet efter nummeret og omvendt i Danmark og Norge. Island anvender skrivemåderne gr. for §, mgr. for dele af §, og måsl. for sætning i mgr. Nogle islandske love er oversat til engelsk, hvor article (art.) benyttes i stedet for §-tegn ligesom ved internationale regler.

Ved henvisning til svenske love med flere kapitler skrives 6:2 for § 2 i 6. kapitel. Ved finske, danske og norske regler bruges §-tegnet i overensstemmelse med skik og brug i det enkelte land. Ved islandske regler og internationale konventioner henvises til art.. De særlige betegnelser for dele af en regel bliver ikke anvendt, og der skrives blot 6:2, 1 eller § 24, 1 i stedet for stk. 1, 1. st., 1. afsnit, 1. ledd, eller 1. mom. På samme måde skrives art. 1, 1 ved henvisninger til islandske love og internationale regler i stedet for article 1, paragraph 1. Yderligere specifikation er undgået, medmindre der i regelteksten er anvendt opdeling med numre eller litra, der i så fald bliver tilføjet efter et komma f.eks. § 24, 1, a.

Henvisninger til placering i andre tekster, f.eks. en dom eller bog er angivet med forkortelsen p. eller pp., der står for pagina, page, præmis, punkt eller paragraph afhængigt af sammenhæng og sprog.

Kilder, noter og webside

Fodnoter bruges til identifikation af kilder f.eks. love og regler, numre og datoer på domme, litteratur m.m. og til nogle forklaringer. Litteraturlisten til sidst samler den anvendte faglitteratur.

Der er oprettet en webside: <http://www.dmjx.dk/offentlighed-i-norden>. Love, konventioner og domme m.m., der er omtalt, kan findes via websiden, der har link til nationale lovsamlinger, domsregistre m.m. og til en række andre websider, der har fokus på offentlighed.

1.3 Internationale regler

1.3.1 FN-konventioner

Menneskerettigheder

Menneskerettigheder kom højt på den internationale dagsorden efter Anden Verdenskrig.⁴ FN's Generalforsamling vedtog i 1948 Verdenserklæringen om menneskerettigheder, der fik stor betydning for udviklingen, selv om den ikke selv blev juridisk bindende for medlemsstaterne.

Informations- og ytringsfrihed er markeret i Verdenserklæringens art. 19:

4. Rytter, Jens Elo (2013). Individets grundlæggende rettigheder. København: Karnov Group. pp. 27-40.

Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.⁵

FN vedtog i 1966 konventionen om borgerlige og politiske rettigheder, der er juridisk forpligtende for stater, der har ratificeret. De nordiske lande hører til de mange stater, der har ratificeret konventionen. Informations- og ytringsfrihed er menneskerettigheder, der gælder for enhver uden hensyn til landegrænser. Verdenserklæringens indhold om friheden til at mene, meddele, søge og modtage oplysninger er gentaget i konventionen (art. 19, 1 og 2). Begrænsninger skal være fastsat ved lov og kan kun fastsættes, når de er nødvendige for at beskytte et de hensyn, der er nævnt i konventionen (art. 19, 3):

The exercise of the rights provided for in paragraph 2 of this article carries with it special duties and responsibilities. It may therefore be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided by law and are necessary: (a) For respect of the rights or reputations of others; (b) For the protection of national security or of public order (ordre public), or of public health or morals.⁶

FN's Menneskerettighedskomité (UNHRC) vedtog i 2011 en erklæring til konventionens art. 19, der er retningsgivende for fortolkningen. Ifølge Menneskerettighedskomitéen er informations- og ytringsfrihed afgørende både for det enkelte menneske og for samfundet, og retten til acces bliver omtalt som en del af informations- og ytringsfriheden.⁷

Aarhuskonventionen

Aarhuskonventionen fra 1998 indeholder regler, der giver ret for enhver til acces til miljøoplysninger. Konventionen hører under United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), og næsten alle europæiske stater, inklusive de fem nordiske, har forpligtet sig til at følge konventionen.⁸

Formålet med Aarhuskonventionen er at styrke menneskers ret til et rent miljø og sundhed (art. 1):

In order to contribute to the protection of the right of every person of present and future generations to live in an environment adequate to his or her health and well-being, each Party shall guarantee the rights of access to information, public participation in decision-making, and access to justice in environmental matters in accordance with the provisions of this Convention.

Konvention mod korruption

FN-konventionen mod korruption fra 2003 handler bl.a. om offentlighed som et vigtigt redskab for staternes forebyggelse af korruption.⁹ Konventionen lægger særlig vægt på offentlighed om offentlige organers økonomiske forhold (art. 9 og 10) og om finansiering af valgkampagner og politiske partier (art. 7, 3).

5. The Universal Declaration of Human Rights, 10.12.1948.

6. International Covenant on Civil and Political Rights (1966).

7. Human Rights Committee, 2011, General comment No. 34. p. 18.

8. Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. 47 lande havde forpligtet sig 20.3.2014.

9. United Nations Convention against Corruption. General Assembly resolution 58/4 of 31.10.2003.

1.3.2 Den Europæiske Menneskeretskonvention

Europarådet blev dannet i 1949, og i rådets regi blev Den Europæiske Menneskeretskonvention undertegnet i 1950.¹⁰

Art. 10

Den Europæiske Menneskeretskonvention art. 10 fastslår, at enhver har ret til ytringsfrihed, og at denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage og meddele oplysninger og tanker uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser. Begrænsninger i informations- og ytringsfriheden skal have et retsgrundlag og kan kun fastsættes for at beskytte et af de hensyn, der er opregnet. Et konkret indgreb kan kun foretages, når det er nødvendigt i et demokratisk samfund og proportionalt med formålet.

Retten til at modtage information er nævnt i art. 10 men uden klar definition. Den Europæiske Menneskeretsdomstol lægger stor vægt på pressefriheden og har tidligt fastslået:

Not only does the press have the task of imparting such information and ideas, the public also has a right to receive them. Were it otherwise, the press would be unable to play its vital role of "public wattachdog."¹¹

Domstolen har mere generelt fastslået, at art. 10 sikrer det enkelte menneske ret til at modtage information, som andre ønsker eller er villige til at stille til rådighed. Eller med domstolens ord: "the right to freedom to receive information basically prohibits a Government from restricting a person from receiving information that others wish or may be willing to impart to him."¹²

Der har ikke været mange sager ved domstolen om acces til information. I en sag om et atomkraftværk i Tjekkiet fastslog domstolen i 2006 for første gang, at afslag på acces til dokumenter var et indgreb i informationsfriheden ifølge art. 10. Domstolen fandt, at det konkrete afslag var berettiget ifølge betingelserne i art. 10, 2.¹³ Domstolen har i 2009 fastslået, at det kan være i strid med pressefriheden, at myndigheder fastholder et monopol på information om forhold, der har samfundsmæssig betydning.¹⁴

Art. 10's betydning for acces til officielle data og dokumenter er yderligere klargjort i 2013 i en sag fra Østrig. En non governmental organization (NGO) søgte acces til afgørelser, der var truffet af en myndighed i Tyrol om ejendomstransaktioner vedrørende land- og skovbrug. Organisationen blev afvist, selvom den ikke skulle bruge personidentifikation. Myndigheden henviste til, at ansøgningen faldt uden for den tyrolske offentlighedslov, og at det ville kræve uforholdsmæssigt store ressourcer at samle oplysningerne og give acces.

Domstolen fastslog, at afslaget på acces var et indgreb, der var omfattet af art. 10, og henviste til, at den i relation til pressefriheden: "has consistently recognised

10. European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, underskrevet i Rom 4.11.1950.

11. "Sunday Times v. The United Kingdom", 26.4.1979, p. 65.

12. "Leander v Sweden", 26.3.1987, p. 74.

13. "Matky v. Czech Republic", 10.7.2006. Sagen er omtalt af Hins, Wouter & Dirk Voorhoof (2007). "Access to State-Held Information as a Fundamental Right under the European Convention on Human Rights". European Constitutional Law Review 3: 114-126.

14. "Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary", 14.7.2009.

that the public has a right to receive information of general interest". I denne sag understregede domstolen, at skabelsen af fora for offentlig debat ikke er begrænset til pressen, men også omfatter NGO'er, der bidrager til en informeret offentlig debat. Domstolen lagde bl.a. vægt på organisationens formål: "Its aim was to carry out research and to submit comments on draft laws, thereby contributing to public debate".¹⁵

Ifølge domstolen var den fuldstændige afvisning i strid med art. 10, fordi den var unødvendig og ude af proportioner i et demokratisk samfund. Domstolen fandt det besynderligt, at myndigheden ikke havde sørget for offentliggørelse af afgørelserne i en elektronisk database, og at den derfor selv var skyld i omkostningerne. Konklusionen (p 47):

The Commission, which, by its own choice, held an information monopoly in respect of its decisions, thus made it impossible for the applicant association to carry out its research in respect of one of the nine Austrian Länder, namely Tyrol, and to participate in a meaningful manner in the legislative process concerning amendments of real property transaction law in Tyrol. The Court therefore concludes that the interference with the applicant association's right to freedom of expression cannot be regarded as having been necessary in a democratic society.

De nyere domme viser, at domstolen har udviklet fortolkningen af art. 10. Informationsfriheden betyder ifølge domstolen, at offentlige organer ikke må hindre pressen, forskere og NGO'ere i at få adgang til information om samfundsmæssige forhold. Formålet er at sikre kvaliteten i den demokratiske kontrol og offentlige debat. Ret til information bliver betragtet som en nødvendig forudsætning for ordentlig research.¹⁶

Domstolens praksis har betydning for afgørelser ved nationale myndigheder, og Norges Højesteret har i en sag konkluderet, at art. 10 principielt giver journalister ret til acces til nogle lydoptagelser i en ældre straffesag med stor almen interesse.¹⁷

Art. 8

Den Europæiske Menneskeretskonvention art. 8 fastslår, at enhver har ret til respekt for privatliv og familieliv, hjem og korrespondance. Art. 8 har betydning for informationsfriheden på to måder. Den giver på den ene side beskyttelse af visse oplysninger om privatlivet. På den anden side giver den ret til at få information, der er vigtig for privatliv. Begrænsninger i art. 8 skal ligesom begrænsninger i art. 10 opfylde krav til retsgrundlag, beskyttelseshensyn, nødvendighed og proportionalitet.

Domstolen har anvendt art. 8 i sager om enkeltpersoners acces til information om deres egne private forhold.¹⁸ Domstolen har desuden anvendt art. 8 som grundlag for myndigheders pligt til at sikre offentlighed om oplysninger om risici, der har betydning for menneskers liv og helbred.

Guerra-sagen fra Italien handlede om myndigheders pligt til på eget initiativ at

15. "Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria", 28.11.2013, pp. 34 og 36. Se også "Youth Initiative for Human Rights v. Serbia", 25.6.2013 og "Kenedi v. Hungary", 26.8.2009.

16. Voorhoof, Dirk and Rónán Fathaigh (2013). The press and NGO's right of access to official documents under strict scrutiny of the European Court of Human Rights. Se strasbourgobservers.com.

17. Norges Højesteret 21.3.2013 (sak nr. 2012/1069) om lydoptagelser i spionagesagen mod Treholt.

18. "Leander v. Sweden", 26.3.1987 og "Gaskin v. United Kingdom", 7.7.1989.

indsamle information og orientere befolkningen, der bor i området uden for en højrisikovirksomhed. Ifølge domstolen har myndigheder en pligt til på eget initiativ at indsamle og videregive information til offentligheden. Selvom Guerra-sagen handlede om forhold af samfundsmæssig betydning, anvendte domstolen art. 8 og ikke art. 10 som grundlag for myndigheders informationspligt over for borgerne i området.¹⁹

I en nyere sag om erhvervsdykning i Norge har domstolen igen baseret krav om aktiv offentliggørelse på art. 8. Sagen blev rejst af erhvervsdykkere i den norske olieindustri på grund af fysiske og psykiske skader. Domstolen fastslog, at art. 8 giver stater en pligt til at sikre borgerne væsentlig information om risici for liv og helbred. For dykkerne er det særlig vigtigt at kende dekompressionstabeller, som dykkerfirmaer anvender, og ifølge domstolen må sådanne oplysninger ikke hemmeligholdes som forretningshemmeligheder. Pligt til offentliggørelse kan formindske risikoen for, at kommercielle interesser fører til anvendelse af svagt funderede tabeller. Domstolen konkluderede, at myndigheder ikke havde sikret, at dykkerfirmaer offentliggjorde deres tabeller, og fandt på denne baggrund, at art. 8 var overtrådt.²⁰

1.3.3 Tromsøkonventionen

Udviklingen af informationsfrihed ved Den Europæiske Menneskeretsdomstol betyder ikke, at den sikrer en generel ret til acces til officiel information. Det er derfor vigtigt, at der i Europarådets regi er undertegnet en særlig konvention om ret til acces. Konventionen blev undertegnet af 12 lande i Tromsø i 2009 og af yderligere 2 lande i 2010. Tromsøkonventionen er den første internationale konvention om acces for enhver til officielle dokumenter.²¹

Tromsøkonventionen fastsætter en række minimumskrav til staterne og har en udtømmende opregning af beskyttelsesinteresser, der kan begrunde undtagelser for acces (art. 3, 1). Undtagelser kræver konkret vurdering (art. 3, 2):

Access to information contained in an official document may be refused if its disclosure would or would be likely to harm any of the interests mentioned in paragraph 1, unless there is an overriding public interest in disclosure.

Demokratihensynet er klart markeret i forklaringer til Tromsøkonventionens præambel (indledning):

Transparency of public authorities is a key feature of good governance and an indicator of whether or not a society is genuinely democratic and pluralist, opposed to all forms of corruption, capable of criticising those who govern it, and open to enlightened participation of citizens in matters of public interest. The right of access to official documents is also essential to the self-development of people and to the exercise of fundamental human rights. It also strengthens public authorities' legitimacy in the eyes of the public, and its confidence in them.²²

19. "Guerra and others v. Italy", 9.2.1998.

20. "Vilnes og andre v. Norge". Klagesager 52806/09 og 22703/10. Dom af 5.12.2013.

21. European Convention on Access to Official Documents, underskrevet 18.6.2009 i Tromsø. Konventionen er udarbejdet på grundlag af tidligere rekommandationer fra Ministerkomitéen 1981, 1991, 2000, 2002 og 2007.

22. European Convention on Access to Official Documents, Explanatory Report p. 1.

Tromsøkonventionen træder i kraft, når 10 af de 47 lande, der hører til Europarådet, har ratificeret den. Det går langsomt, og i juni 2014 har kun 6 lande ratificeret og blandt de nordiske lande kun Sverige og Norge. Sverige måtte ved ratifikationen afgive en væsentlig deklaration, fordi de svenske regler ikke sikrer kontrolmulighed, når hemmeligholdelse er besluttet af regeringen.²³

1.3.4 EU-regler

De nordiske lande har forskellige relationer til EU. Finland inklusive Åland, Sverige og Danmark er medlemmer. Norge og Island er ikke medlemmer af EU, men deltager sammen med Liechtenstein i Det Europæiske Økonomiske Samarbejde (EØS) – The European Economic Area (EEA) – der i kortere form betegnes som det indre marked (the Single Market). Grønland og Færøerne er hverken medlemmer af EU eller EEA.

Norge og Island, der deltager på grundlag af EEA-aftalen fra 1994, kan medvirke i tidlige faser af en beslutningsproces om udformning af nye regler. Reglerne vedtages af EU's egne organer og bliver forpligtende for Norge og Island efter vedtagelse i EEA-komiteén. Landbrug og fiskeri er ikke omfattet af EEA-aftalen, og Norge og Island kan deltage som selvstændige nationer i aftaler på disse områder og i andre internationale fora og aftaler, der ikke er omfattet af EEA.²⁴

EU-domstolen har ikke direkte kompetence i forhold til Norge og Island, og konflikter i forbindelse med EEA-aftalen afgøres i stedet ved EFTA-domstolen.

Chartret

EU's Charter om grundlæggende rettigheder fik traktatstatus i 2009 med Lissabontraktaten.²⁵ De grundlæggende rettigheder om informations- og ytringsfrihed og om beskyttelse af privatliv svarer til Den Europæiske Menneskeretskonvention. Chartrets art. 11 svarer til art. 10, og Chartrets art. 7 svarer til art. 8. Menneskeretskonventionen er grundlag for fortolkningen af menneskerettighederne i Chartret (art. 52, 3), og EU-domstolen skal som minimum sikre samme beskyttelse som Den Europæiske Menneskeretsdomstol. Chartrets regler er rettet til EU's institutioner og til medlemsstaterne, når de handler inden for rammerne af EU-retten (art. 51, 1).²⁶

Chartrets kapitel om videregående borgerrettigheder har en særlig bestemmelse om ret til acces ved EU-institutioner (art. 42).

Forordning om acces

Under det svenske formandsskab i 2001 vedtog EU en forordning for acces ved EU-institutioner. Acces til EU-dokumenter ved en myndighed i et medlemsland

23. Norge afgav deklaration for at sikre undtagelse af visse dokumenter vedrørende Kongehuset, jf. offentliglova § 17.

24. Agreement on the European Economic Area (EEA), 3.1.1994.

25. Traktaten om Den Europæiske Union (TEU) art. 6, 1 fastslår, at EU anerkender de grundlæggende rettigheder i Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01) som tilpasset 12.12.2007.

26. Rytter, Jens Elo (2013) p. 32. Fenger, Niels (2012). "Unionens Charter om grundlæggende rettigheder og dets betydning for dansk offentlig ret" p. 112 i Baumbach, Trine og Peter Blume (red.) Retskildernes kamp. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

eller tredjeland skal som udgangspunkt afgøres på grundlag af lovgivningen i det pågældende land.

Forordningens præambel angiver formålet (p. 2):

Openness enables citizens to participate more closely in the decision-making process and guarantees that the administration enjoys greater legitimacy and is more effective and more accountable to the citizen in a democratic system.²⁷

Norge og Island er medlemmer af EFTA, der har vedtaget regler om acces til dokumenter ved EFTA-organer.²⁸

Direktiv om miljøoplysninger

EU-direktivet om offentlighed på miljøområdet bygger på Aarhuskonventionen og forpligter medlemslande og EEA-lande til høje standarder for offentlighed om miljøinformation. EU har en forordning, der stiller tilsvarende krav for EU-institutioner.²⁹

Formålet, der er angivet i miljødirektivets præambel, er på linje med Aarhuskonventionens med vægt på borgernes inddragelse i beslutningsprocessen som et middel til at styrke miljøbevidstheden og i sidste ende et bedre miljø.

Nationale lovregler skal fortolkes, så de ikke kommer i strid med Aarhuskonventionen og EU-direktivet og den retspraksis, der er skabt ved EU-domstolen.³⁰ Nationale lovregler og praksis kan give større muligheder for acces end konventionen og direktivet men ikke mindre.

Persondatadirektiv

EU-direktivet om persondata forpligter medlemslande og EEA-lande til harmonisering af regler for behandling af persondata men giver et vist spillerum ved fastsættelsen af nationale regler.³¹

Persondatadirektivet har to formål, der peger i hver sin retning (art. 1):

1. In accordance with this Directive, Member States shall protect the fundamental rights and freedoms of natural persons, and in particular their right to privacy with respect to the processing of personal data. 2. Member States shall neither restrict nor prohibit the free flow of personal data between Member States for reasons connected with the protection afforded under paragraph 1.

Persondatadirektivet har ikke en udtrykkelig regel, der sikrer, at rettigheder til acces har forrang for persondatabeskyttelse, men direktivets præambel nævner (p. 72): "this Directive allows the principle of public access to official documents to be taken

27. Forordning fra 30/5/2001 om acces til Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter. EU-Kommissionen har i 2008 fremlagt forslag til ændringer i forordningen, COM 2008, 229 final, men behandlingen er ikke afsluttet. Amsterdamtraktatens art. 255 gav grundlag for forordningen. Forordningens art. 1, der betegnes som formål, angiver ikke overordnede principper men konstaterer blot, at forordningen regulerer acces.

28. Rules on access to documents vedtaget 5.9.2012 af The EFTA Surveillance Authority.

29. Direktiv om adgang til miljøinformation 2003/4/EF erstattede tidligere direktiv 90/313. Forordning 1367/2006 der gælder for EU-organer.

30. Fortolkninger fra den særlige Compliance Comitee, der er etableret vedrørende Aarhuskonventionen, er ikke juridisk bindende. Se udtalelser fra Compliance Comitee og anden miljøinformation unece.org/env/.

31. Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24.10.1995.

into account when implementing the principles set out in this Directive.”

PSI-direktiv

EU-direktivet om videreanvendelse af information fra offentlige organer (PSI-direktivet) omfatter også stater, der er med i EEA. PSI-direktivet er ændret i 2013 og forpligter staterne til at stille dokumenter og data til rådighed, medmindre acces er begrænset eller udelukket efter nationale offentlighedsregler eller særlige undtagelser i direktivet.³²

Det fremgår af præamblen, at formålet med EU-direktivet om videreanvendelse er at bidrage til udvikling af nye tjenesteydelser (pp. 4 og 5):

The public sector collects, produces, reproduces and disseminates a wide range of information in many areas of activity, such as social, economic, geographical, weather, tourist, business, patent and educational information. One of the principal aims of the establishment of an internal market is the creation of conditions conducive to the development of Community-wide services. Public sector information is an important primary material for digital content products and services and will become an even more important content resource with the development of wireless content services. Broad cross-border geographical coverage will also be essential in this context. Wider possibilities of re-using public sector information should inter alia allow European companies to exploit its potential and contribute to economic growth and job creation.

1.4 Nordiske regler

1.4.1 Den historiske baggrund

I Sverige blev kongens magt klart begrænset i 1720 med den første grundlov: *regeringsformen*. Dermed blev enevælden erstattet af et stænderstyre med adelen som dominerende, og der foregik en politisk kamp om magten mellem ”hattar” og ”mössor”. De yngre ”mössorna” fik regeringsmagten i 1765 og gennemførte året efter den anden grundlov: *tryckfrihetsförordningen*. Et magtfuldkomment bureaukrati skulle sættes under kontrol – ikke kun af rigets stænder men også af en bredere offentlighed. For det første skulle ret til autentisk information tjene den almene oplysning. For det andet skulle den nye ret give acces til synspunkter og beslutninger ved myndigheder.³³

Allerede med den første udgave i 1766 fik *tryckfrihetsförordningens* regler status som grundlæggende, og retten til acces blev formuleret detaljeret med angivelse af dokumenttyper, der var omfattet henholdsvis undtaget (6 §):

Under denna tryckfrihet kommer dernäst att begripas alla skriftväxlingar, species facti, handlingar, protocoll, domar och utslag, lika ehvad de till den förlutne tiden äro hörande eller hädanefter begynnas och fortsättjas, företes, föras och utfärdas både

32. Directive on re-use of public sector information (PSI) 2003/98/EF med ændringer ved direktiv 2013/37/EC on the re-use of public sector information.

33. Herlitz, Nils (1971). ”Förvaltningens offentlighet i nordisk lagstiftning”, Tidsskrift for rettsvitenskap, pp. 257-313. Knudsen, Tim (2003), pp. 59-69 med henvisninger til en række svenske kilder.

för, under och efter rättegången vid underdomstolar, hof- och öfverrätter, collegier, våre befallningshafvande, consistorier eller andre publique værck samt utan åtskillnad af målens egenskap, antingen desse äre civile, criminelle, ecklesiastique eller eljest religionsstridigheter i mer eller mindre måtto rörande; äfven ock äldre och nyare besvär och förklaringar, deductioner och contradeductioner, som till vår justiti revision blifvit ingifne och ingifvas, jemte de i vår nedre revision hållne protocoll lika med de ämbetsbref och memorialer, hvilka ifrån justiti cancellerens expedition redan blifvit utfärdade eller framdeles kunna utfärdas; dock att ej någon må belastas att utlösa och trycka mer af allt detta antingen in extenso eller uti sammandrag såsom en species facti, än han det sjelf äskar och för nödigt finner, och hvilket uppå anmälan derom genast bör utlemnas till en hvar, som sig derom anmäler, vid ansvar, som uti nästföljande § sägs. Men uti brottmål, hvilka genom vänlig förlikning enskildte personer emellan bilagde blifvit, må ingen utan parternes bifall, så länge de ännu lefva, denne frihet nyttja; äfvensom ifall något, som rörer grofva, mindre kände missgärningar och styggelser, hädelser emot Gud och verldslig öfverhet, leda och listiga påfund vid desse och andre svåre brottmål, vidskepelse och annat dylikt skulle i rannsakingar eller domar inflyta, bör sådant alldeles uteslutas.

Danmark havde fra 1661 til 1849 et enevældigt styre i absolut form. *Enevældsarveregeringsakten* (1661) overdrog al magt til kongen: "Alle jura Majestatis, absolut Regiering og alle Regalia." I 1665 blev *kongeloven* underskrevet af kongen: "Den souveraine Konge Lov, sat og given af den stoormegtigste højbaarne Fyrste og Herre Herr Friderich Den Tredie, af Guds Naade, Konge til Danmark og Norge, De Wenders og Gothers ...". Enevældens lukkede styreform illustreres af, at *kongeloven* først blev publiceret i 1709, da Frederik 4. "allernaadigst haver befalet ved offentlig Tryk at vorde publiceret."

Kongeloven var grundloven for den danske enevælde. Den er et unikt historisk eksempel på en grundlov uden nogen begrænsning af regentens magt. Den øgede statsmagt under enevælden krævede assistance fra rådgivere og embedsmænd. Med kongen placeret på en piedestal kunne magten udøves i hemmelighed. I en kort periode 1770 – 72 blev det enevældige styre i det dansk-norske rige påvirket af frihedstanker. Struensee gjorde hurtig karriere og ophævede censuren i den korte periode, hvor han kunne udforme de kongelige ordrer. Med Struenses halshugning januar 1772 kunne den lukkede styreform fortsætte. Hemmelighed som overordnet princip blev ligefrem markeret i betegnelsen for det øverste statslige råd, der under enevælden blev betegnet Gehejmekonseil (1660 – 1770) og senere Gehejmestatsrådet (1772 – 1848).³⁴

I århundreder var Sverige den dominerede magt i Østnorden, der i omkring 700 år omfattede Finland. Efter den sidste russisk-svenske krig kom Finland i 1809 under den russiske zar, og fik status som det autonome Storfurstendömet Finlands. Under det russiske overherredømme 1809 – 1917 var en del af de gamle svenske love fortsat gældende i Finland. Autonomien blev især i den sidste del af zartiden stærkt begrænset. I 1917 erklærede Finlands lantdag, at landet var selvstændigt, og Finland fik egen grundlov fra 1919.

34. Se danmarkshistorien.dk udarbejdet af forskere ved Aarhus Universitet og Danmarks Historie 1962-66, bind 8 pp. 44 og 126, bind 9 p. 494. København: Politikens Forlag.

Danmark var i århundreder den dominerende magt i Vestnorden. Den dansk-norske union startede i 1380, og Island, der i forvejen var i union med Norge, fulgte med. Det samme gjorde Færøerne og Grønland. Under enevælden blev lovgivning og administration i Vestnorden ensrettet fra København. Danmark-Norge var på det tabende hold i Napoleonskrigene, mens Sverige var på det vindende hold. Ved freden i Kiel 1814 blev bestemt, at Sverige skulle have Norge som kompensation for tabet af Finland nogle få år tidligere. Ved Kielfreden ville England undgå en ny nordeuropæisk stormagt i Nordatlanten, og Sveriges magt blev derfor begrænset til "fastlandsnorge". Resultatet blev, at Danmark kunne beholde Island, Færøerne og Grønland.

Den dansk-norske union stoppede således i 1814. En folkevalgt rigsforsamling i Norge vedtog Eidsvollgrundloven i maj 1814, og efter en kort krig fulgte en svensk-norsk union fra november 1814. Denne union var begrænset til fælles konge og forholdet til andre lande. Norge opsigte unionen med Sverige i 1905 og blev igen et uafhængigt kongerige. Forbundet mellem Danmark og Island blev gradvist afviklet. Island blev en selvstændig stat i 1918, og forbundet med Danmark ophørte endeligt i 1944, da Island opsigte det for at opnå fuld frihed som en selvstændig republik.³⁵

1.4.2 Sverige

Rammer for statstyret

Sverige har nu fire grundlove: *Regeringsformen*, *tryckfrihetsförordningen*, *yttrandefrihetsgrundlagen* og *successionsordningen*. *Regeringsformen* sætter overordnede rammer for statstyret med kapitler om statschefen (kongen), Riksdagen og Riksdagens arbejde, regeringen, regeringens virksomhed og forvaltningen. I Sverige har kongen kun repræsentative funktioner i statsstyret.

Regeringssager afgøres på møder i regeringen. De enkelte ministre, der også tituleres som statsråd og departementschefer, kan ikke træffe afgørelser på egen hånd. Politisk udpegede statssekretærer kan både have roller som politisk vicechef og som administrativ chef.

Regeringskansliet, der forbereder sager til regeringen, samler departementer på forskellige sagsområder. Regeringskansliet skal indhente oplysninger fra andre myndigheder og om nødvendigt også fra organisationer og private ved forberedelsen af regeringssager. *Regeringsformen* kræver, at der føres protokol for regeringsmøder, hvor uenigheder skal noteres. Et lagråd skal vurdere lovforslag, før Riksdagen tager stilling.³⁶

Offentlighedsregler

Længe før internationale konventioner om menneskerettigheder kom på tale, fik Sverige som det første land i verden regler om dokumentoffentlighed med *tryckfrihetsförordningen* i 1766. Offentlighedsprincippet blev afbrudt i perioden 1772

35. Ilsøe, Peter (1953). *Nordens Historie*. København: Nordisk forlag. Kjærgaard, Thorkild (2014). "Da London trak på skuldrene", *Weekendavisen*, 10.1.2014. Øy, Nils E. (1991). *Mot Onsøy 1814*. Onsøy: Munin Forlag.

36. *Regeringsformen* 1974:152.

– 1809 men er derfra blevet udviklet til det regelsæt, der gælder i dag.³⁷

Tryckfrihetsförordningen fastslår fortsat de grundlæggende offentlighedsregler med 18 paragraffer (2 kap.). *Tryckfrihetsförordningen* indeholder en udtømmende opregning af de grunde, der kan føre til begrænsninger i retten til acces. Begrænsninger skal fremgå af eller have grundlag i en særlig lov. Denne lov er *offentlighets- og sekretesslagen*, der både regulerer acces til dokumenter og tavshedspligt (sekretess).³⁸

Offentlighets- og sekretesslagen indeholder mere end 400 paragraffer fordelt på 44 kapitler. Loven har detaljerede regler for forskellige forvaltningsområder, der angiver hvilke oplysninger og dokumenter, der under særlige betingelser er omfattet af tavshedspligt og undtaget fra acces.

Tryckfrihetsförordningen udtrykker kort, at formålene er at fremme en fri meningsudveksling og alsidig oplysning. *Offentlighets- og sekretesslagen* angiver ikke supplerende eller uddybende formål. I forarbejderne til de svenske offentlighedsregler er især lagt vægt på demokrati, retssikkerhed og forvaltningens effektivitet. Effektivitet som formål er forklaret med, at korrekt og effektiv forvaltning bliver styrket, når myndigheder og medarbejdere ved, at deres handlinger til enhver tid kan blive genstand for offentlighed. Effektiviteten stimuleres også, når vital debat om samfundsforhold kan føres på et mere kvalificeret grundlag. Fejl kan blive kritiseret og rettet, og ubegrundet kritik mod korrekt arbejdende myndigheder får ikke grobund.³⁹

Retten til acces til miljøoplysninger i den offentlige sektor er reguleret af *offentlighets- og sekretesslagen* (10:5), og en særlig lov er gennemført for offentlige opgaver, der udføres ved visse privatretlige organer.⁴⁰ *Lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen* implementerer PSI-direktivet.⁴¹

1.4.3 Finland

Rammer for statsstyret

Finlands grundlag sætter de overordnede rammer for Eduskunta (Riksdagen) og Eduskuntas virksomhed, republikkens præsident og regeringen, der betegnes statsrådet. Efter den finske tradition for regeringsdannelse får alle partier i Eduskunta, der ønsker det, mulighed for at udpege ministre til regeringen. Vigtige regeringsbeslutninger træffes ved møder i statsrådet efter forberedelse i ministeriet, som sagen hører under, og eventuelt også i et ministerudvalg. Hvert ministerium har en minister som chef, der kan træffe beslutninger. Politisk udpegede statssekretærer er ministrenes nærmeste politiske rådgivere. Præsidenten skal ifølge *grundlagen* træffe visse afgørelser baseret på forslag fra regeringen og i enkelte tilfælde uden grundlag i regeringsforslag.

37. Hirschfeldt, Johan (1998). "1766 års tryckfrihetsförordning och offentlighetsprincipens utveckling", *Förvaltningsrättslig Tidskrift* 1-2/1998. Frem til 1840 kunne kongen begrænse friheden, og regeringen kunne begrænse friheden frem til 1949 jf. Larsson, Torbjörn (1993). *Den svenske statskicket*. Lund: Studentlitteratur.

38. *Tryckfrihetsförordningen* (1949:105). *Offentlighets- og sekretesslagen* (2009:400) afløste den tidligere sekretesslag fra 1980. Forarbejder findes i propositionen 2008/09:150 og utskottsbetänkandet 2008/09:KU24.

39. *Statens Offentliga Utredningar*, SOU 1975:22 p. 87.

40. *Lag om miljöinformation hos vissa enskilda organ* (2005:181).

41. *Lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen* (2000:566). Loven har ingen sekretessregler og bryder derfor ikke med princippet om, at alle begrænsninger skal fremgå eller nævnes i offentlighets- og sekretesslagen.

Lag om statsrådet giver supplerende regler om statsrådets organisation og fordeling af kompetence, og yderligere regulering findes i *Reglemente för statsrådet*.⁴²

Offentlighedsregler

Finland fik sin offentlighedslov i 1951, men offentlighedsprincippet var kendt tidligere i Finland i kraft af tiden under det svenske overherredømme frem til 1809.

Finlands grundlag fastslår retten til acces i sammenhæng med ytringsfriheden (12 §, 2):

Handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna är offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagninga.

De finske offentlighedsregler blev grundigt ændret i 1999 med *lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet*. Offentlighed er lovens udgangspunkt, og undtagelser skal bygge på et lovgrundlag. Mange særregler er blevet ophævet, men der er fortsat nogle regler uden for *offentlighetslagen*. Den regulerer både offentlighed og tavshedspligt (sekretess) i 36 paragraffer. Begrænsninger for acces er samlet i 24 §, der har 32 punkter.⁴³

Formålet er at give borgere og organisationer mulighed for kontrol af den offentlige magtudøvelse og anvendelse af offentlige midler og dermed grundlag for stillingtagen, påvirkning og varetagelse af egne rettigheder og interesser (3 §).

I Finland er acces til miljøoplysninger omfattet af den generelle *offentlighetslag*, og der er blot vedtaget en ændring af loven om vandtjenester for at sikre adgang til miljøinformation ved dette område.⁴⁴ Finland har ikke særlige regler om implementering af PSI-direktivet.

1.4.4 Danmark

Rammer for statsstyret

Danmarks Riges Grundlov sætter nogle overordnede rammer for statsstyret.⁴⁵ *Grundloven* har regler om kongen (dronningen) og om ministrene, der er ansvarlige for regeringens førelse. Dronningen har nogle rent formelle funktioner med bl.a. underskrift på love. Statsrådet betegner organet, hvor ministrene mødes med dronningen. Statsrådet i Danmark har kun rent formelle funktioner. *Grundloven* har en række regler om Folketinget og Folketingets virksomhed.

Danmark har som andre lande styrelsesregler for mange offentlige organer men har ingen styrelsesregler for regeringen hverken i *grundloven* eller i andre love.

Offentlighedsregler

Grundloven har en bestemmelse om offentlighed i retsplejen men intet om offentlighed i forvaltningen. I Danmark blev den første *offentlighedslov* vedtaget i 1970

42. Finlands grundlag 11.6.1999/731, lag om statsrådet 28.2.2003/175 og Reglemente för statsrådet 3.4.2003/262.

43. Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet (21.5.1999/621). Ændringer i 2005 på baggrund af Statsrådets redogørelse om verkställigheten av den nya offentlighetslagstiftningen (2003).

44. Lag om ändring av 16 § i lagen om vattentjänster af 28.1.2005.

45. Danmarks Riges Grundlov af 5.6.1953.

efter tilløb gennem et par årtier. Loven trådte i kraft 1. januar 1971.⁴⁶ En ny *offentlighedslov*, der blev vedtaget i 2013, trådte i kraft 1.1.2014.⁴⁷

Offentlighedsloven har 44 paragraffer. Offentlighed er lovens udgangspunkt, og undtagelser skal bygge på en lovregel. Der er fortsat mange særregler og især undtagelser for offentlighed i andre love ned *offentlighedsloven*. I 2009 var der ifølge Offentlighedskommissionen 65 særregler i andre love. Det har tidligere været meget vanskeligt at få et samlet overblik over særregler. Ifølge *offentlighedsloven* fra 2013 skal justitsministeriet på offentlighedsportalen.dk samle alle lovregler, administrative forskrifter og lovforslag, der påvirker retten til acces (§ 18).

Offentlighedslovens formål er at styrke informations- og ytringsfriheden, borgernes deltagelse i demokratiet, offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning, mediernes formidling af information og tilliden til den offentlige forvaltning (§ 1).

Nogle af *offentlighedslovens* undtagelser svarer til tavshedspligt (§ 30 – 33). Lovens undtagelser for at beskytte interne og politiske beslutningsprocesser (§ 23 – 29) og generelle undtagelser for visse sagstyper (§ 19 – 22) giver forvaltninger ret til at hemmeligholde men ikke pligt.

Danmark har en særlig *miljøoplysningslov*, der implementerer Aarhuskonventionen og EU-direktivet. Danmark har også en særlig *lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer*, der implementer PSI-direktivet.⁴⁸

1.4.5 Norge

Rammer for statsstyret

Kongeriket Norges Grunnlov sætter overordnede rammer for styreformen. *Grunnloven* har regler om kongen og statsrådet, hvor kongen mødes med regeringen. De vigtigste beslutninger træffes i statsrådet, hvor ministrene ifølge *grunnloven* har pligt til ”med frimodighet å si sin mening, som kongen er forpliktet til å høre.” Der skal føres protokol i statsrådet over alle sager, der forhandles. *Grunnloven* har desuden en række overordnede regler om den lovgivende magt i Stortinget.⁴⁹

En minister tituleres også statsråd. Politisk udpegede statssekretærer har politiske opgaver, og der er typisk mere end én statssekretær i et ministerium.⁵⁰

Offentlighedsregler

Den første offentlighedslov i Norge blev vedtaget i 1970 og trådte i kraft 1. juli 1971. Den seneste – *offentleglova* – blev vedtaget af Stortinget i 2006 og trådte i kraft 1. januar 2009.⁵¹

46. Lov om offentlighed i forvaltningen blev vedtaget 10.6.1970 og trådte i kraft 1.1.1971.

47. Lov om offentlighed i forvaltningen, lov nr. 606 af 12.6.2013. Forarbejder: Betænkning om offentlighedsloven 1510.2009 og lovforslag144, Folketinget 2012-2013. Udviklingen i lovgivningen fra 1970 er omtalt i noter til Jørgensen, Oluf (2013). Mediejura. Aarhus: Ajour. Se mediejura.dk.

48. Lov om aktindsigt i miljøoplysninger (2006.660). Lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (2005.596) er ændret ved lov 559.2014.

49. Kongeriket Norges Grunnlov 1814-05-17 med senere ændringer. Grunnloven fik nuværende titel i maj 2014.

50. Der er 18 ministre og 43 statssekretærer i april 2014.

51. Offentleglova af 19. maj 2006. Forarbejder findes i betænkningen Ny offentlighedslov (NOU 2003:30), Ot.prp. nr. 9 2005-2006 og Innst.O. nr.74 2005-2006.

Retten til acces blev fastslået i *grunnloven* i 2004 i sammenhæng med ytringsfriheden (§ 100, 5 og 6):

Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer. Det kan i Lov fastsættes Begrænsninger i denne Ret ud fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde. Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale.⁵²

Acces til miljøoplysninger er særlig sikret i *grunnloven* (§ 110 b):

Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævine og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsigtig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten. For at ivaretage deres Ret i Henhold til foregaaende Led, ere Borgerne berettigede til Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen. Statens Myndigheder give nærmere Bestemmelser til at gennemføre disse Grundsætninger.

Offentleglova har 33 paragraffer. Offentlighed er udgangspunktet, og acces kan kun afslås på grundlag af lovregler eller regler, der har hjemmel i lov (§ 3). *Offentleglova* har to typer undtagelser. Den første type, der handler om beskyttelse af proces, giver typisk forvaltninger ret men ikke pligt til at afslå acces (§ 14 – 26). Den anden type undtagelser gælder for oplysninger, der er omfattet af tavshedspligt (§ 13). Der er fortsat en lang række undtagelser og tavshedspligtregler i andre love, der begrænser acces.

Formålet med *offentleglova* er at styrke informations- og ytringsfriheden, den demokratiske deltagelse, retssikkerheden for den enkelte borger, offentlighedens kontrol og tilliden til det offentlige (§ 1).

Lov om rett til miljøinformasjon implementerer Aarhuskonventionen og EU's miljøoplysningsdirektiv og går videre end minimumskravene, og *produktkontrolløven* supplerer med yderligere krav til offentlighed.⁵³

Norge har valgt at sætte regler om videreanvendelse af den offentlige sektors information ind i *offentleglova* med angivelse af, at direktivets anvendelsesområde gælder.

1.4.6 Island

Rammer for statsstyret

Republikken Islands Grundlov sætter overordnede rammer for præsidenten, regeringen og Altingets lovgivende magt. Præsidenten i Island skal ifølge grundloven lede statsrådets møder og godkende love og vigtige regeringsbeslutninger. *Islands grundlov* foreskriver, at der skal holdes ministermøder for at drøfte lovforslag og sager, der er vigtige for staten (art.17).

52. Efter forarbejde af Ytringsfrihetskommisjonen NOU 1999:27.

53. Lov om rett til miljøinformasjon af 9.5.2003 nr. 31 og lov om kontroll med produkter og forbruketjenester af 11.6.1976 § 10 med ændringer ved lovene nr. 31 2003 og nr. 23 2005. Se Lindahl, Ina (2009). "Retten til miljøinformation" pp. 147-153 i Jensen, Arne og Finn Sjøe Innsyn. Kristiansand: IJ-forlaget.

Efter det finansielle kollaps i Island 2008 nedsatte Altinget en undersøgelseskommission, der afgav en omfattende rapport i 2010. Derefter rejste Altinget sag ved den særlige Landsdómur (rigsret), der dømte den tidligere statsminister for overtrædelse af grundlovens krav om drøftelse af vigtige sager på regeringsmøder. *Lög um Stjórnarráð Íslands* fra 2011 har regler om regeringen, regeringsmøder og den øverste statsadministration.⁵⁴

Offentlighedsregler

Island fik først en offentlighedslov i 1996. En ny lov – *upplýsingalög* – blev vedtaget af Altinget i december 2012 og trådte i kraft med det samme.⁵⁵

Republikken Islands Grundlov indeholder ingen bestemmelse om offentlighed i forvaltningen.⁵⁶

Upplýsingalög har 35 paragraffer (art.). Loven har en række undtagelser og begrænsninger for acces (art. 6 – 10). Offentlighed er lovens udgangspunkt, og undtagelser skal bygge på et lovgrundlag. Undtagelser, der beskytter oplysningers indhold, svarer til tavshedspligt (art. 7, 9 og 10). Andre undtagelser f.eks. for arbejdsdokumenter (art. 8) giver forvaltninger ret til at hemmeligholde men ikke pligt. Der findes desuden en række særregler om tavshedspligt og undtagelser i andre love.

Formålene i *upplýsingalög* er at styrke informations- og ytringsfriheden, borgernes deltagelse i demokratiet, offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning, mediernes formidling af information og tilliden til den offentlige forvaltning (art. 1).

Island har en særlig lov om miljøoplysninger: *lög um upplýsingarett um umhverfismál*. Loven implementerer Aarhuskonventionen og EU's miljøoplysningsdirektiv.⁵⁷ Regler om videreanvendelse af den offentlige sektors information indgår i *upplýsingalög* (art. 28 – 32).

1.4.7 Åland, Grønland og Færøerne

Åland, Grønland og Færøerne har egne offentlighedslove for selvstyreanliggender. Åland har lov fra 1977,⁵⁸ Færøerne fra 1993⁵⁹ og Grønland fra 1994.⁶⁰

Der er væsentlige forskelle mellem Ålands egen offentlighedslov og den nyere finske. Offentlighedslovene på Færøerne og Grønland ligner den danske lov før ændringen i 2013. Institut for Menneskerettigheder i Danmark og Grønlands Råd for Menneskerettigheder anbefaler, at Aarhuskonventionen sættes i kraft i Grønland.⁶¹

Myndigheder i Åland er omfattet af den finske *offentlighetslag*, og myndigheder

54. Republikken Islands Grundlov af 17.06.1944. *Lög um Stjórnarráð Íslands* 115/2011. Report of the Special Investigation Commission (se althingi.is) 12.4.2010. Dom fra Landsdómur 23.4.2012 i sagen "Althingi v. Geir Hilmar Haarde".

55. *Upplýsingalög* vedtaget 21.12.2012 (i engelsk oversættelse Information Act). Forslag til den nye lov fremsat for Altinget nr. 140, 2011-2012.

56. Constitution of the Republic of Iceland af 17.6.1944 med seneste ændring 24.6.1999.

57. *Lög um upplýsingarett um umhverfismál* 2006 nr. 23 med ændringer vedtaget 14.3.2012.

58. Landskapslag 1977:72 om allmänna handlingars offentlighet.

59. Lagtingslov nr. 133 af 10.6.1993 om offentlighed i forvaltningen som ændret ved lagtingslov nr. 76 af 8.5.2001 og lovbekendtgørelse nr. 837 af 23.7.2004.

60. Landstingslov om offentlighed i forvaltningen nr. 9 af 13.6.1994.

61. Menneskerettigheder i Grønland. Status 2014.

på Færøerne og Grønland af den danske *offentlighedslov*, når de udfører opgaver for rigsmyndigheder.

1.5 Sammenligning

1.5.1 Retsgrundlag

Frihedsrettigheder blev introduceret i flere lande i 1700-tallet, men kun i det svensk-finske rige blev dokumentoffentlighed indført på det tidspunkt i 1766. På det tidspunkt var Vestnorden underlagt et lukket, enevældigt system.

Efter Anden Verdenskrig blev frihedsrettigheder udviklet med information- og ytringsfrihed som et afgørende kendetegn for demokratiske samfund. I den internationale udvikling af informations- og ytringsfrihed har dokumentoffentlighed i årtier stået i skyggen af ytringsfriheden.

Først i de senere årtier er dokumentoffentlighed blevet anerkendt som en vigtig del af informationsfriheden i internationale regler og retspraksis.

I moderne tid fik Finland offentlighedslov i 1951, men offentlighedsprincippet var som nævnt kendt forinden i Finland i kraft af arven fra tiden under svensk overherredømme. Norge og Danmark vedtog offentlighedslove næsten samtidigt i 1970. Island fik som den sidste nordiske stat en offentlighedslov i 1996.

På europæisk plan har Menneskeretsdomstolen i Strasbourg udviklet informationsfriheden på grundlag af Den Europæiske Menneskeretskonvention art. 8 og art. 10. Domstolen mener fortsat ikke, at art. 10 giver grundlag for en generel ret til acces. I konkrete sager har domstolen afgjort, at medier, forskere og NGO'ere skulle have adgang til information om samfundsmæssige forhold, når formålet var at sikre kvaliteten i den demokratiske kontrol og offentlige debat. Denne praksis betyder, at det har betydning at ratificere Tromsøkonventionen, der giver ret til acces uanset ansøgerens formål.

EU har siden 2001 haft en forordning om acces til dokumenter ved EU-organer. Med Lissabontraktaten blev Chartret traktatfæstet i 2009 inklusive retten til acces for borgere og personer med ophold i medlemslande. Det følger både af Chartret (art. 11) og af EU-domstolens praksis, at EU ikke må give en ringere beskyttelse end Den Europæiske Menneskeretskonvention, og dermed har personer og organisationer fra Norge, Island og andre ikke-medlemslande en vis ret til acces hos EU-organer.

Traktatregler har grundlæggende betydning, og kommende ændringer i EU's forordning om acces ved EU-organer må ikke bryde med traktaten og den retspraksis, der er udviklet af EU-domstolen på grundlag af traktaten. Nationale myndigheder i medlemslande er med Lissabontraktaten også forpligtede til at respektere traktatens frihedsrettigheder, når de handler inden for de forvaltnings- og lovgivningsområder, der dækkes af EU-retten. Det betyder, at nationale domstole kan anmode EU-domstolen om afklaring af juridiske spørgsmål om EU-retten, og nationale ombudsmænd kan stille spørgsmål til EU-ombudsmanden.

I Finland og Norge er dokumentoffentlighed sikret i grundlove som et overordnet princip. I Sverige ikke blot som et overordnet princip men med et sæt grundlæg-

gende regler. Grundlovsregler markerer, at offentlighed har grundlæggende værdi for et demokratisk samfund.⁶²

Den danske grundlov, der har mange regler fra 1849, står ikke foran ændringer. I Island forberedes ændringer af grundloven. Et råd, hvor medlemmerne blev valgt ved folkeafstemning og senere udpeget af Altinget, udformede i 2011 et forslag til ny grundlov, der ville give offentlighed en væsentlig placering.⁶³ Behandlingen af forslaget gik i stå i den politiske proces, og statsministeren har i 2013-14 udpeget en ny komité på 9 medlemmer til at forberede en ny grundlov.⁶⁴

Dette indledende kapitel sigter blot på at give et overblik over retsgrundlag. Detaljeringsgraden i de nordiske offentlighedsregler kan ikke belyses alene ved at tælle paragraffer, men det giver et signal, at den svenske *offentlighets- och sekretesslag* har over 400 paragraffer, mens offentlighedslovene i de øvrige nordiske lande har fra 33 til 44 paragraffer. Dette mål er dog primitivt.

For det første er paragraffer meget forskellige i omfang. En sammenligning af sidetal ved almindelig print med nogenlunde samme skriftstørrelse viser dog også markante forskelle. Den svenske lov fylder 80 sider, den finske 20 sider, de vestnordiske offentlighedslove 12 – 14 sider. For det andet må en sammenligning tage højde for omfanget af regler uden for den nationale hovedlov. I Sverige skal alle undtagelser fra offentlighed fremgå af *offentlighets- och sekretesslagen*. Dette krav bidrager til, at den svenske lov er vokset. I de andre nordiske lande er der undtagelser m.m. i andre love og i stort omfang i Danmark og Norge.

Aarhuskonventionen og EU-direktivet om miljøoplysninger stiller væsentlige minimumskrav til offentlighed. De internationale regler om miljøoffentlighed er implementeret i Danmark, Norge og Island ved særlige love, mens Sverige og Finland kun har anset det nødvendigt at indføre enkelte særregler.

Implementering af PSI-direktivet er i Sverige og Danmark sket ved særlige love. I Island og Norge er direktivet implementeret ved regler i hovedlovene om offentlighed. Finland har antaget, at direktivet kunne implementeres uden ændringer i offentlighedsreglerne.

1.5.2 Formål

Informations- og ytringsfrihed for enhver på tværs af landegrænser er afgørende kendetegn for demokratiets udvikling. Den Europæiske Menneskeretsdomstol i Strasbourg har i de senere år fastslået, at offentlige organer skal sikre medier, forskere og NGO'ere acces til information om samfundsmæssige forhold. Formålet er at sikre kvaliteten i den demokratiske kontrol og offentlige debat. Domstolen har desuden fastslået, at myndigheder skal sikre offentlighed om forhold, der er vigtige for at beskytte privatliv og varetage private interesser.

Demokratihensyn var vigtige, da EU indførte retten til acces i forordningen fra

62. Rytter, Jens Elo (2013) p. 46. Rangforholdet mellem EU-retten og nationale grundlove er omdiskuteret. Ifølge Rytter må nationale grundlove ultimativt have forrang.

63. A proposal for a new Constitution for the Republic of Iceland drafted by a Constitutional Council appointed by Althingi resolution 24.3.2011.

64. Formanden er juraprofessor emeritus, og de øvrige 8 medlemmer er udpeget efter forslag fra de politiske partier.

2001, og da Chartret i 2009 fik traktatstatus. EU-forordningen nævner borgernes deltagelse i beslutningsprocessen som et centralt element i demokratihensynet og nævner administrativ legitimitet, effektivitet og ansvar som supplerende formål. Tromsøkonventionen lægger både vægt på demokratihensyn og den enkelte borgers mulighed for at varetage egne interesser.

De nordiske offentlighedslove har forskellige formuleringer om reglernes betydning for demokratiet. Ret til offentlig kontrol og borgernes deltagelse i demokratiet er vigtige formuleringer. Den finske lov sætter klart fokus på kontrol af magtudøvelsen. Mediernes betydning for formidling af information nævnes direkte i de nye offentlighedslove i Danmark og Island. I Sverige markerer placeringen af regler i *tryckfrihetsförordningen*, at acces til dokumenter er en af de væsentlige forudsætninger for pressefrihed.

Der er forskellige supplerende formål i de nordiske love. Den enkelte borgers varetagelse af egne interesser er nævnt i den finske lov og indgår i retssikkerhedshensynet i den norske lov. Hensynet til at stimulere forvaltningens effektivitet fremgår ikke i lovtekster men indgår i forarbejder til de svenske offentlighedsregler. Hensynet til at sikre tillid til myndigheder er angivet som formål i offentlighedslovene i Danmark, Norge og Island.

Formålet med offentlighed i Aarhuskonventionen er at styrke retten for enhver – både nu og i fremtiden – til at leve i et miljø, der giver grundlag for sundhed og trivsel. Aarhuskonventionen og EU-direktivet om miljøoplysninger lægger vægt på borgernes deltagelse i beslutningsprocesser som et vigtigt element i indsatsen for et rent miljø og sundhed. Sverige og Finland har som nævnt kun enkelte særregler om miljøinformation. Danmark har ikke angivet særlige formål i *miljøoplysningsloven*. Den islandske lov har formål på linje med de internationale regler. Den norske *miljøinformasjonslov* angiver, at loven har til formål at sikre adgang til miljøinformation og dermed gøre det lettere for den enkelte at bidrage til at beskytte miljøet, at beskytte sig selv mod sundheds- og miljøskade og at påvirke offentlige og private beslutningstagere i miljøspørgsmål.

Formålet med PSI-direktivet er at bidrage til udvikling af nye tjenesteydelser. Der er ikke angivet særlige formål ved de nordiske regler, der implementerer direktivet. Den norske *offentleglova* nævner blot, at loven skal tjene til videreanvendelse af offentlig information. Den første paragraf i den danske lov konstaterer blot, at loven handler om minimumsstandarder for videreanvendelse af dokumenter og data. Hensynet til erhvervsfremme med nye tjenesteydelser er ikke nævnt i de nordiske lovregler.

1.6 Kommentaar

1.6.1 Samspil mellem international og national ret

Retten til acces er i stigende grad blevet en vigtig del af informations- og ytringsfriheden. Det er ikke tilstrækkeligt, at borgere frit kan give udtryk for tanker og meninger. Acces til information er nødvendig for at sikre dokumentation, og det giver god synergieffekt, når ytringsfrihed og informationsfrihed udvikles sammen.

Det er ikke en selvfølge, at denne udvikling vil fortsætte. Grænser mellem offentlighed og lukkethed bliver trukket i regler og praksis til enhver tid og i ethvert

samfund, og der er mange aktører og interesser, der trækker i forskellige retninger.

I de følgende kapitler vil de nordiske regler om acces blive nærmere beskrevet og sammenlignet. Indledningsvis må det konstateres, at den historiske tradition for offentlighed er meget forskellig i Østnorden og Vestnorden.

Udviklingen af retten til acces er påvirket af nationale politisk-administrative forhold, men påvirkningen fra internationale forhold på dette som på andre felter er stigende. I den bredere internationale sammenhæng er det især udviklingen i Europarådets regi og i EU, der har væsentlig betydning for de nordiske lande. Alle fem nordiske lande er medlem af Europarådet. Sverige, Finland og Danmark er medlemmer af EU. Norge og Island er også i høj grad påvirket af EU gennem deltagelsen i EEA.

Retsreglerne i de nordiske lande har haft betydning for udformningen af den europæiske konvention om acces til officiel information, der blev undertegnet i Tromsø i 2009. I konventionens præambel er de nordiske lande blevet fremhævet uden skelnen mellem de enkelte lande: "The right of access to official documents was first developed in the Nordic European States and spread, little by little to many other West European countries."⁶⁵

Sverige har ydet en stor indsats for at udvikle offentlighedsregler i EU. EU-forordningen om acces blev vedtaget under et svensk formandskab i 2001. Sverige har ført flere retssager ved EU-domstolen om acces til dokumenter og har interveneret i andre sammen med Finland og Danmark.

Hildebrandt, Curtin og Meijer har analyseret udviklingen i acces ved EU-organer med særlig sigte på Ministerrådet. Ifølge analysen har Sverige, Finland og Danmark sammen med Holland været en minoritet i Rådet, der arbejdede for udvikling af offentlighed. Uden for Rådet har EU-parlamentet, EU-ombudsmanden og NGO'ere arbejdet for mere offentlighed. Udviklingen er blevet styrket af afgørelser fra EU-domstolen. Det nævnes i analysen, at flere medlemsstater i forbindelse med forhandlinger om ny forordning arbejder for at begrænse rettigheder til acces, og at Danmarks ageren under det danske formandskab i 2012 skabte tvivl om, hvorvidt Danmark fortsat hører til koalitionen, der arbejder for mere offentlighed.⁶⁶

Sverige understregede ved tilslutningen til EU, at det svenske offentlighedsprincip ikke måtte forringes. Forhold, der tidligere var indenrigspolitiske, blev også udenrigspolitiske med medlemskabet af EU. For at undgå forringelse af offentlighedsprincippet blev de svenske regler for udenrigspolitik ændret, så de kom til at bygge på en formodning om offentlighed.⁶⁷ Det blev nemmere at få acces til dokumenter i EU-sager i Sverige end i andre lande. Regeringsrätten, der i 2011 ændrede titel til Högsta Förvaltningsdomstolen, afgjorde i 2000, at et bilag til en ansøgning om genetisk modificeret foder var omfattet af retten til acces. Ifølge det danske miljø- og energiministerium skulle oplysningerne holdes hemmelige.⁶⁸

65. Explanatory Report, preamble p. 2, European Convention on Access to Official Documents. Den finske offentlighedslov fra 1999 har spillet en vigtig rolle for forarbejder til Tromsøkonventionen ifølge Statsrådets redogørelse om verkställigheten av den nya offentlighetslagstiftningen, 2003, pp. 51-52.

66. Hildebrandt, Maarten Zbigniew, Deirdre Curtin and Albert Meijer (2014). "Transparency in the EU Council of Ministers: An Institutional Analysis" *European Law Journal* 20.

67. Prop. 1994/95:112 p. 27 f.

68. Regeringsrätten 2000 ref. 22.

Det svenske offentlighedsprincip er i 2013 blevet begrænset med en lovændring. De nye regler betyder, at oplysninger kan undtages, hvis offentlighed vil vanskeliggøre Sveriges deltagelse i internationalt samarbejde, der bygger på internationale regler. Begrænsningen i retten til acces kan både omfatte oplysninger, der modtages fra udenlandske organer og oplysninger, der indhentes med henblik på videregivelse til et udenlandsk organ. EU har eksklusiv kompetence til at indgå aftaler med tredjelande, og ændringen skal bl.a. sikre, at Sverige kan overholde tavshedspligt, der kræves i internationalt samarbejde om handel.⁶⁹

I national ret er det klart, at en myndighed ikke kan tilsidesætte lovregler om acces ved at indgå aftaler med andre myndigheder eller private virksomheder om hemmeligholdelse. I international ret er traditionen derimod, at en stat har vetoret mod offentlighed om dokumenter fra denne stat, og der kan indgås internationale aftaler om tavshedspligt. EU-aftaler og andre internationale aftaler om handel og investeringsbeskyttelse kan betyde risici for væsentlige begrænsninger af offentlighed. I en tid, hvor det er blevet kendt, at USA blandt andet bruger efterretningstjeneste til forretningsspionage, vil det være paradoksalt, hvis virksomhedsoplysninger med samfundsmæssig betydning skal hemmeligholdes for offentligheden. Den svenske lovændring i 2013 illustrerer, at grænserne mellem offentlighed og hemmelighed fortsat udvikles i et samspil mellem internationale og nationale regler, og at retningen kan skifte.

1.6.2 Offentlighed og modhensyn

Spørgsmål om offentlighed er relevant på alle områder af samfundslivet. Offentlighed tjener vigtige formål, men der er også modhensyn.

De grundlæggende formål for både internationale og nationale offentlighedsregler er demokratisk kontrol af magtudøvelsen og borgernes deltagelse i demokratiet. Offentlighed skal bringe magten ned på jorden i øjenhøjde med borgerne. Acces til autentiske dokumenter og data er afgørende for at sikre reel oplysning og dermed undgå at al information kan styres af politiske, administrative og økonomiske magthavere. Borgernes deltagelse i demokratiet er nævnt i den danske *offentlighedslov* og den islandske *upplýsingalög*. I Aarhuskonventionen, EU-forordningen om acces og den finske *offentlighetslag* fremgår det klart, at det bl.a. handler om mulighed for deltagelse, før beslutninger er truffet.

Demokratihensynet kan i særlige tilfælde tale for begrænsninger af offentlighed. Det gælder i situationer, hvor offentlighed under planlægning eller gennemførelse af undersøgelser og kontrol ville hindre gennemførelsen. Hensynet til offentlige organers effektivitet kan også i andre tilfælde tale for visse begrænsninger under forberedelse af sager. På den anden side giver offentlighed vigtig stimulans, og effektivitet ved offentlige organers administration er nævnt som formål i EU-forordningen og i forarbejder til de svenske offentlighedsregler. Offentlighed kan afsløre ineffektivitet, og den præventive virkning er mindst ligeså vigtig. Med et kort og snævert sigte fører offentlighed til merarbejde for myndigheder, men i et længere sigte giver offentlighed vigtige kilder til inspiration og effektivitet.

Som nævnt i Tromsøkonventionen, Aarhuskonventionen, den norske *miljøin-*

69. Sekretess i det internationella samarbetet, regeringens proposition 2012/13:192, pp. 10 f.

formasjonslov og den finske *offentlighetslag* har reglerne også betydning for det enkelte menneske og den enkelte organisation eller virksomhed. Det handler ikke kun om retssikkerhed, der nævnes i den norske *offentleglova*. Offentlighedsregler kan styrke den enkelte person, organisation eller virksomheds muligheder for at varetage egne interesser i hverdagens valg ved beslutninger om job, uddannelse, køb, sundhed m.m. Offentlighed har betydning som supplement til regler, der giver særlige rettigheder for parter i en sag eller ret for enkeltpersoner, organisationer eller virksomheder til acces til egne data.

Beskyttelse af privatliv hører ligesom informations- og ytringsfrihed til de grundlæggende frihedsrettigheder. Ret til acces har som nævnt betydning for menneskers mulighed for at varetage private interesser. Omvendt taler hensyn til beskyttelse af privatliv for begrænsninger af offentlighed. Selvom mange mennesker selv gør oplysninger om deres private forhold tilgængelige på sociale medier, er det for de fleste vigtigt, at de selv bestemmer hvem, der skal have adgang til sensitive oplysninger og hvornår.

Beskyttelse af privatliv og informations- og ytringsfrihed er gensidigt afhængige. Beskyttelse af privatliv giver det enkelte menneske mulighed for at deltage aktivt i samfundslivet uden at risikere at få sensitive oplysninger trukket frem. Offentlighed om alt ville betyde, at nogle ville afstå fra at spille en aktiv rolle i samfundet. Offentlighed er på anden side vigtig for det enkelte menneskes mulighed for at varetage egne og andres interesser i et kompliceret samfund. Hensyn til den personlige integritet taler således både for beskyttelse og for offentlighed, og oplysningers karakter må være afgørende for den balance, der skal findes mellem hensyn. Det er vigtigt at beskytte rent private forhold, men det er også vigtigt at skelne mellem privatliv og enkeltpersoners ansvar for forhold, der har samfundsmæssig betydning.

Offentliggørelse af specifikke oplysninger om en virksomheds produktudvikling og forretningsvilkår kan svække virksomhedens konkurrenceevne. Dette hensyn skal afvejes mod hensynet til offentlighed, bl.a. om forhold, der omhandler samfundet, miljø, sikkerhed og sundhed. Offentlighed har også positive virkninger for virksomheder og kan styrke muligheder for fair konkurrence. Offentlighed betyder lige adgang til autentisk information og er bl.a. vigtig ved udbud af offentlige opgaver. Den offentlige sektor indsamler og producerer data på mange områder om økonomi, geografi, vejrforhold, turisme, erhvervsforhold og uddannelse m.m. Acces til offentlige myndigheders data kan give grundlag for udvikling af nye tjenester, der kan bidrage til viden og vækst, som er formålet med EU's PSI-direktiv.

Offentlighedslovene i Danmark, Norge og Island nævner tillid til den offentlige forvaltning som et af formålene. Dette formål bliver ikke nødvendigvis realiseret. Offentlighed kan afsløre fejl, forsømmelser og magtmisbrug, og så vil øget mistillid blive den kortsigtede konsekvens. Med et længere sigte kan det være rigtigt at angive tillid som et formål. I alle tilfælde bliver offentlige organers legitimitet styrket med offentlighed, og legitimitet kunne være et bedre udtryk for formål end tillid.

Offentlighed er et kendetegn for et genuint demokratisk samfund. Det gælder især retten til autentisk information om den politiske og administrative magtudøvelse. *Offentlighed i Norden* har fokus på, om offentlighedsreglerne er udformet, så de kan give grundlag for et levende demokrati, og har også fokus på de grænser, der nødvendigvis må være.

2. Organer og opgaver

2.1 Problemstillinger

På hvilke områder af samfundslivet gælder dokumentoffentlighed? Det er spørgsmålet, der bliver belyst i dette kapitel. Nye organisationsformer og outsourcing af offentlige opgaver i de seneste årtier giver udfordringer til lovgivningen for at undgå tilbagegang for offentlighed.

I mange år har det været almindeligt at skelne mellem det offentlige og det private, og denne sondring lægges traditionelt til grund i politiske diskussioner og i juridisk, økonomisk og politologisk tænkning. Denne grænse er fortsat vigtig og har stor betydning for offentlighedslovgivningen. Dette kapitel belyser hvilke organer og opgaver, der er omfattet. Grænsen mellem officiel og privat kommunikation indgår i kapitel 3, og beskyttelse af oplysninger om private forhold behandles i kapitel 5 om hemmelig eller offentlig information.

Det er forholdsvis nemt at identificere den offentlige sektors kerneområder med den klassiske tredeling: Parlamentet har den lovgivende magt, statslige og kommunale myndigheder inklusive den politiske ledelse hører til kernen i den udøvende magt, og den dømmende magt ligger hos domstole.⁷⁰ En række opgaver og organer er vanskelige at placere, fordi de befinder sig i en gråzone mellem den offentlige og private sektor, og denne gråzone er blevet større i de senere årtier.⁷¹

Mange offentlige opgaver af meget forskellig karakter bliver varetaget af organer, der ligger i gråzonen. Opgaverne bliver udført efter aftale med en myndighed eller på et andet grundlag. Typisk vil en myndighed føre tilsyn og have et overordnet ansvar. Nogle opgaver i gråzonen bliver betalt helt eller delvis af en myndighed, andre opgaver finansieres på mere eller mindre kommercielle betingelser.

To typer kriterier kan bruges til at afgrænse offentlighedsreglernes anvendelsesområde. Et rent organisatorisk kriterium betyder, at al virksomhed ved et organ enten er omfattet eller falder uden for. Et funktionelt kriterium lægger vægt på opgavernes karakter, og opgaver, der opfattes som offentlige, er omfattet, uanset om de varetages hos et offentligt organ eller ved et privat eller halvoffentligt organ. Andre opgaver, der varetages ved samme organ, er derimod ikke omfattet af et funktionelt kriterium.

70. Sveriges forfatningstradition bygger ikke på Montesquieu's lære om magtens tredeling. Den dømmende magt blev ikke betragtet som en selvstændig magt. Se Johan Hirschfeldt (2011), "Domstolarna som statsmakt – några utvecklingslinjer", Juridisk Tidsskrift, 2011-12 nr. 1.

71. I den faglige litteratur er anvendt forskellige betegnelser for gråzonen, f.eks. quasi-government, paragovernment organization, semi-state entities, indirect public administration, blandingsadministration, offentlig forvaltning udefor myndighedsområdet og det halvoffentlige.

Et funktionelt kriterium kan bruges som supplement til et organisatorisk kriterium.

Både ved organisatoriske og funktionelle kriterier er det relevant at undersøge, hvilke forhold der lægges vægt på i gråzonen, og hvor stærk tilknytningen til det offentlige kerneområde skal være.

2.2 Internationale regler

FN-konvention om borgerlige og politiske rettigheder

Ifølge FN's Menneskeretskomité indgår dokumentoffentlighed i informationsfriheden (art. 19), og gælder ved:

all branches of the State (executive, legislative and judicial) and other public or governmental authorities, at whatever level – national, regional or local – are in a position to engage the responsibility of the State party. Such responsibility may also be incurred by a State party under some circumstances in respect of acts of semi-State entities.

FN's Menneskeretskomité forklarer, at det organisatoriske udgangspunkt, der omfatter kerneorganerne, skal udvides med et funktionelt kriterium, der omfatter myndighedsopgaver ved halvoffentlige organer. Desuden skal der ifølge komitéens fortolkning yderligere tilføjes et funktionelt kriterium, der: "include other entities when such entities are carrying out public functions."⁷²

Tromsøkonventionen

Den europæiske konvention om acces – Tromsøkonventionen – omfatter "public authorities", og dette begreb betyder (art. 1, 2, a):

1) government and administration at national, regional and local level; 2) legislative bodies and judicial authorities in so far as they perform administrative functions according to national law; 3) natural or legal persons in so far as they exercise administrative authority.

Tromsøkonventionen tager ligesom FN-konventionen udgangspunkt i en organisatorisk afgrænsning. Konventionen supplerer med funktionelle kriterier. Administrative opgaver ved parlamenter og domstole skal være omfattet. Det samme skal myndighedsopgaver, der udføres af virksomheder, organisationer og personer uden for den offentlige sektor. Ved underskrift, ratifikation eller senere erklæring kan de enkelte stater beslutte, at andre opgaver skal være omfattet. Det gælder:

1) legislative bodies as regards their other activities; 2) judicial authorities as regards their other activities; 3) natural or legal persons in so far as they perform public functions or operate with public funds, according to national law (art. 1, 2, a).⁷³

72. Human Rights Committee, 2011, General comment No. 34, p. 7 og p. 18.

73. På grund af store forskelle mellem medlemslande, blev det under forberedelsen af konventionen opgivet at nå frem til et fælles kriterium for offentlige opgaver, der udføres uden for offentlige organer.

PSI-direktivet

EU-direktivet om videreanvendelse af information fra offentlige organer (PSI-direktivet) anvender udelukkende organisatoriske kriterier. Dette direktiv omfatter den offentlige sektors kerneområder og visse selvstændige organer (art. 2, 1). Det vil med direktivets egne ord sige:

The State, regional or local authorities, bodies governed by public law and associations formed by one or several such authorities or one or several such bodies governed by public law.

Kulturelle institutioner som museer, biblioteker og arkiver er blevet omfattet af PSI-direktivet ved ændringen i 2013, der skal være gennemført i EU- og EEA-staterne senest i 2015.⁷⁴

2.3 Nordiske regler

2.3.1 *Kernen i den offentlige sektor*

Sverige

De grundlæggende offentlighedsregler i Sverige fremgår af *tryckfrihetsförordningen*. Den er meget kortfattet om anvendelsesområdet og fastslår blot, at reglerne gælder ved myndigheder (2:3).

Det antages, at myndighedsbegrebet i *tryckfrihetsförordningen* svarer til samme begreb i en anden af de svenske grundlove *regeringsformen*.⁷⁵ Regeringen og statslige myndigheder på centralt, regionalt og lokalt niveau er omfattet. Det samme gælder politiske udvalg (styrelser og nämnder), administration og institutioner ved kommuner og de regionale landsting. Kongehuset regnes ikke for en myndighed og er ikke omfattet.⁷⁶

De øverste politiske organer på centralt, regionalt og lokalt niveau regnes ikke for myndigheder, men er i *tryckfrihetsförordningen* sidestillet med myndigheder (2:5). Riksdagen, landstingsfullmäktige og kommunfullmäktige er således omfattet af offentlighedsreglerne.

Domstolene regnes for myndigheder, og offentlighedsreglerne gælder både for almindelige domstole, forvaltningsdomstole (kammarrätter og Högsta Förvaltningsdomstolen, der indtil 2011 blev betegnet Regeringsrätten) og specialdomstole, f.eks. Arbejdsdomstolen.

Finland

Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet omfatter myndigheder, og det opregnes i loven hvilke organer, der er myndigheder (4 §).

Statslige forvaltningsmyndigheder på centralt, regionalt og lokalt niveau er omfattet. Statslige embedsværk, inklusive præsidenten, statsrådet (regeringen) og ministrene, er også (4 §, 1, 1).

74. Directive on re-use of public sector information (PSI) 2003/98/EF inklusive ændringer ved direktiv 2103/37/EC. Nyheder om implementering se epsiplatform.eu.

75. Bohlin, Alf (2010). Offentlighetsprincippet. Stockholm: Nordstedt Juridik p. 58.

76. Regeringsrätten har fastslået, at kongens rejseudgifter ved statsbesøg i Sydafrika ikke var omfattet af offentlighedsreglerne, RÅ 1999-06-24.

Statslige virksomheder (afførsverk) er omfattet, medmindre de er organiseret som selskaber (bolag). (4 §, 1, 3).⁷⁷

Kommunale og samkommunale organer er omfattet (4 §, 1, 4). Det gælder både de politiske organer (fuldmægtige, styrelsen, nämnder) og direktioner og institutioner. Kommunale virksomheder (afførsverk) er omfattet, medmindre de er organiseret som selskaber (bolag). Kommunernes revisorer er også omfattet.

Administrationen ved parlamentet – Eduskunta – er omfattet af *offentlighetslagen* (4 §, 1, 7). *Finlands Grundlag* og parlamentets arbejdsordning har offentlighedsregler for behandling af lovforslag.⁷⁸

Domstole og lignende organer er omfattet af *offentlighetslagen* (4 §, 1, 2). Det gælder både de almindelige domstole, forvaltningsdomstolene (länsrätter og Högsta Forvaltningsdomstolen) og specialdomstolene, f.eks. Forsikringsdomstolen.⁷⁹

Danmark

Offentlighedsloven omfatter offentlige forvaltninger (§ 2). Statslige myndigheder, f.eks. departementer og styrelser, er omfattet. Kommunale og regionale forvaltningsmyndigheder er ligeledes omfattet, inklusive politiske organer og institutioner. Kongehuset regnes ikke for en offentlig forvaltning og er ikke omfattet.

Råd og nævn m.m. er omfattet, selvom de typisk har en selvstændig status, f.eks. Datatilsynet, fredningsnævn, Pressenævnet, bevillingsnævn og skolebestyrelser.

Parlamentet – Folketinget – er ikke omfattet af *offentlighedsloven*. Dokumenter, der vedrører Folketingets og folketingsudvalgenes arbejde med lovgivning, bliver offentliggjort på Folketingets hjemmeside. Offentlighedsregler omfatter ikke Folketingets administration, f.eks. bilag på rejseudgifter.

Domstolene falder ligeledes uden for *offentlighedsloven*. Det gælder både de ordinære domstole og specialdomstole, f.eks. Arbejdsretten. Retsplejeloven giver muligheder for acces til retssager, mens de øvrige dele af domstoles virksomhed, f.eks. indkøb, administration og personaleforvaltning, ikke er omfattet af regler om offentlighed.

Norge

Offentleglova omfatter staten, fylkeskommuner og kommuner (§ 2, 1 a). Den politiske ledelse – regeringen, fylkesting og kommunestyre er omfattet ligesom administrative organer, f.eks. departementer, fylkesmenn, regional statsforvaltning og kommunal administration. Institutioner og virksomheder, der organisatorisk hører til den statslige, regionale eller kommunale forvaltning, er omfattet. Sysselemanden på Svalbard og Longyearbyens lokalstyre er også omfattet. Kongehuset er ikke omfattet.

Stortinget (parlamentet) er ikke omfattet af *offentleglova* men har vedtaget særlige regler for acces til tingets dokumenter, inklusive de administrative.⁸⁰

Retssager m.v. er omfattet af retsplejelovens regler om offentlighed, mens de

77. Detaljmotivering til 4 § i regeringens proposition 30/1998.

78. 50 § i *Finlands Grundlag* og 43 a § i Riksdagens arbejdsordning af 17.12.1999.

79. Lag om offentlighed vid rättegång i förvaltningsdomstolar 30.3.2007/381 og lag om offentlighed vid rättegång i allmänna domstolar 30.3.2007/370 har specifikke regler om offentlighed ved retssager.

80. Regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter 10.11.2009, nr. 1358.

øvrige dele af domstolens virksomhed er omfattet af *offentleglova*, f.eks. personaleforvaltning og indkøb.⁸¹

Island

Upplýsingalög omfatter den politiske ledelse, inklusive præsidentembedet, administration og institutioner ved statslige og kommunale forvaltninger (art. 2, 1).

Parlamentet – Altinget – er ikke omfattet af *upplýsingalög*.⁸² Domstolene er heller ikke. Offentlighed i retssager reguleres af love for domstole og retspleje, mens domstolenes administration ikke er omfattet af regler om offentlighed.

2.3.2 Organer i gråzonen

Sverige

I svensk ret skelnes mellem myndigheder og "enskilda" organer. Juridiske personer, der er organiserede i privatretlige former som selskaber (bolag), foreninger og stiftelser, er ikke myndigheder. Der er tvivl om visse offentligretlige organer, f.eks. arbejdsløsheds-kasser.⁸³

Ved grænsedragningen lægger forvaltningsdomstolene vægt på, om organet bygger på et lovgrundlag, om opgaverne er lovregulerede, om virksomheden i sin natur er offentlig, om ledelsen udpeges af myndigheder, finansiering med offentlige midler, og om organet står i et underordnet forhold til regeringen. Löntagerfondstyrelsen er f.eks. betragtet som myndighed, mens Sveriges Eksportråd ikke er.

Selskaber (bolag) med statslig ejerdominans er som udgangspunkt ikke omfattet af offentlighedsregler. Aktiebolag, handelsbolag, økonomiske foreninger og stiftelser, hvor kommuner og landsting har retligt bestemmende indflydelse, er omfattet. Det gælder ifølge *tryckfrithetsförordningen*, når kommuner og landsting enkeltvis eller tilsammen (2:3):

- 1) ejer aktier eller andele, der giver mere end halvdelen af stemmerne
- 2) har ret til at udpege mere end halvdelen af medlemmerne i det ledende organ
- 3) udgør samtlige ubegrænset ansvarlige bolagsmænd i et handelsbolag.

"Enskilda" organer kan blive omfattet af offentlighedsreglerne ved angivelse i et bilag til *offentlighets- och sekretesslagen*. Det er sket for en række organer og opgaver. Ved angivelsen kan offentlighed være begrænset til særlige opgaver, f.eks. myndighedsafgørelser ved arbejdsløsheds-kasser eller fordeling af offentlig støtte. For en række uddannelsesinstitutioner, der er organiseret som selskaber eller stiftelser, gælder offentlighedsreglerne for hele virksomheden.

Finland

Selvstændige offentligretlige organer er omfattet af *offentlighetslagen* (4 §, 1, 5), f.eks. Finlands Bank, Folkpensionsanstalten og Helsingfors Universitet.

81. Ifølge forskrift til offentleglova af 17.10.2008 er bl.a. gebyrsager og salærer til forsvarere og sagkyndige også omfattet af loven (§ 3, 1, 2).

82. Altingets forretningsorden § 84 regulerer publicering af tingets forhandlinger og dokumenter.

83. Marcusson, Lena (1989). Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet. Uppsala: Iustus Förlag pp. 108-170.

Loven omfatter som udgangspunkt ikke privatretlige organer, f.eks. foreninger, stiftelser eller offentligt ejede selskaber (bolag). Lovens organisatoriske kriterier er suppleret med funktionelle kriterier, der betyder, at outsourcete opgaver (5 §, 2) og udøvelse af offentlig magt ved privatretlige organer er omfattet (4 §, 2).

Danmark

Selvejende institutioner, fonde, foreninger m.m. er omfattet af *offentlighedsloven*, når de er oprettet ved lov eller på grundlag af lov (§ 3, 1, 1). Det gælder f.eks. gymnasier, professionshøjskoler, universiteter og Lønmodtagernes Garantifond.

Selvejende institutioner, fonde, foreninger m.m. er desuden omfattet af *offentlighedsloven*, når de udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol (§ 3, 1, 2). Der lægges vægt på graden af offentlig indflydelse og kontrol via finansiering, udpegning af bestyrelsesmedlemmer, ansættelse af daglig leder, godkendelse af vedtægter og større dispositioner.

Kommunale fællesskaber er omfattet af *offentlighedsloven*, hvis der er tale om samarbejdsorganer, der forpligter de deltagende kommuner. Det gælder f.eks. en række affaldsbehandlingselskaber. Interesseorganisationerne Kommunernes Landsforening (KL) og Danske Regioner er også omfattet af *offentlighedsloven* (§ 3, 1, 3).

Større energiforsyningsvirksomheder inden for el, naturgas og varme, der producerer, transmitterer eller distribuerer, er omfattet uanset organisationsform og ejerskab (§ 3, 2). Definitionen omfatter ikke koncernledende organer.

Aktieselskaber, interessentskaber og andre selskaber er som hovedregel omfattet, hvis mere end 75 % ejes af offentlige myndigheder (§ 4). Det gælder dog ikke børsnoterede selskaber. Andre offentligt ejede selskaber kan undtages ved bekendtgørelse, hvis de ikke har forvaltningsopgaver, og driver forretningsvirksomhed, der i altovervejende grad er konkurrenceudsat.⁸⁴

Norge

Selvstændige retssubjekter er omfattet af *offentleglova*, når det offentlige har dominerende indflydelse (§ 2, 1, c og d). Loven har to organisatoriske kriterier for dominerende indflydelse.

Det første handler om ejerskab, og et organ er omfattet, hvis staten, fylkeskommuner eller kommuner har en ejerandel, der giver mere end halvdelen af stemmerne i det øverste organ (§ 2, 1, c). Kriteriet måles på den samlede indflydelse for de offentlige myndigheder, og det kan opfyldes både gennem direkte eller indirekte ejerskab.

Efter det andet kriterium er et selvstændigt retssubjekt omfattet, hvis staten, fylkeskommuner eller kommuner på andet grundlag end ejerskab har ret til at udpege mere end halvdelen af medlemmer med stemmeret i den øverste ledelse (§ 2, 1, d). Dette kriterium lægger også vægt på den samlede ret til indflydelse.

Det første kriterium vil typisk være relevant ved selskaber og det andet ved stiftelser. Begge kriterier lægger afgørende vægt på, at det offentlige har retten til at dominere, men ikke om retten faktisk bliver udnyttet. Hvis et af kriterierne for dominerende indflydelse er opfyldt, gælder loven som udgangspunkt for al virksomhed,

⁸⁴. Mange offentligt ejede selskaber er blevet undtaget ved bekendtgørelser fra en række ministerier. Se offentlighedsportalen.dk.

inklusive institutionsdrift, forretningsdrift og personaleforvaltning.

Et selvstændigt retssubjekt, hvor det offentlige har dominerende indflydelse, falder dog uden for *offentleglova*, hvis det driver forretning i direkte konkurrence med og på samme vilkår som private virksomheder (§ 2, 2). Konkurrence fra andre offentlige organer eller offentligt dominerede virksomheder kan ikke begrunde undtagelse. Konkurrencen skal angå hovedparten af virksomheden. *Rettleiar til offentleglova* (den officielle vejledning) forklarer, at A/S Vinmonopolet ikke er undtaget, selvom dele af varesortimentet også kan købes i private supermarkeder. Jernbanevirksomhed er ikke undtaget, fordi konkurrencen fra andre transportmidler, f.eks. biler og fly ikke er direkte. Undtagelsen betyder, at f.eks. Statoil og Telenor falder uden for *offentleglova* (p. 3.3.2).

Interkommunale selskaber skal vurderes efter § 2. Sivilombudsmannen har f.eks. udtalt, at selskabet Karmsund Havnevesen IKS, der er ejet af seks kommuner, er omfattet af *offentleglova*. Ombudsmanden lagde bl.a. vægt på væsentlige indslag af forvaltning og myndighedsudøvelse.⁸⁵

Bompengeselskaber har monopol for opkrævning på en vej og vil derfor være omfattet af *offentleglova*. Blandt energiselskaber, der er udskilt fra offentlige myndigheder, er moderselskaber typisk omfattet af *offentleglova*, mens selskaber, der sælger til forbrugerne, ikke er omfattet.⁸⁶

Interkommunalt samarbejde, der ikke er organiseret i selskabsform, er normalt omfattet af *offentleglova*.

Ifølge *forskrift til offentleglova* er flere selvstændige retssubjekter med offentlig dominans undtaget, f.eks. Posten Noreg AS, Norsk Tipping AS og Eksportkredit AS. Forskriften bestemmer omvendt, at Nasjonalmuseet for kunst skal være omfattet, selv om der ikke er dominerende offentlig indflydelse.⁸⁷

Island

Selvstændige offentligretlige organer er omfattet af *upplýsingalög*.

Upplýsingalög omfatter som udgangspunkt også selskaber, hvor det offentlige ejer 51% eller mere (art. 2, 2). Børsnoterede selskaber er ikke omfattet, og andre selskaber kan undtages, hvis den altovervejende del af virksomheden er konkurrenceudsat. Beslutning herom kan træffes af statsministeren efter forslag fra vedkommende minister og udtalelse fra konkurrencetilsynet. Landsbanki, der blev overtaget af staten efter det økonomiske kollaps i 2008, er f.eks. blevet undtaget efter denne procedure. Statsministeriet skal føre en liste over selskaber, der er undtaget, og undtagelser skal genovervejes efter 3 år (art. 2, 3).

Offentligt ejede forsyningsvirksomheder er typisk opdelt i virksomheder for henholdsvis produktion og salg, og virksomheder for salg er typisk undtaget.

85. Uttalelse fra Sivilombudsmann i sak: 2009/1203.

86. Øy, Nils E. (2011-12). Dokumentinnsyn og møteoffentlighet i private retssubjekter og i fler kommunale organer. Se offentlighet.no.

87. Forskrift til *offentleglova* af 17.10.2008, § 1 og § 2.

2.3.3 Offentlige opgaver

Sverige

I særlige tilfælde er dokumenter ved en privat virksomhed omfattet af de almindelige offentlighedsregler. Det gælder f.eks., når et privat konsulentfirma modtager jobansøgninger på vegne af en myndighed. Ved anmodning om acces skal myndigheden fremskaffe sådanne dokumenter fra den private virksomhed.⁸⁸

Opgaver, der varetages uden for den offentlige sektor, kan i øvrigt blive omfattet af de svenske offentlighedsregler ved angivelse i bilaget til *offentlighets- och sekretesslagen*. Det er en række opgaver f.eks. bilsyn ved AB Svenske Bilprovning. Arbejdsløshedskasser er omfattet for sager om arbejdsløshedserstatning og medlemsafgifter. Fordeling af statsbidrag ved nogle private organisationer, f.eks. Sveriges Riksidrottsförbund og Folkbildningsförbund, er omfattet.

Swedfund International AB er et 100 % statsejet aktieselskab (bolag), der yder støtte til finansiering og rådgivning til virksomheders etablering i udviklingslande. Ifølge bilaget til *offentlighets- och sekretesslagen* gælder lovens regler for Swedfunds sager om statsligt støtte til virksomheders investeringer i Svedfunds samarbejdslande.⁸⁹ Oplysninger om virksomheders forretnings- og driftsforhold i forbindelse med international udviklingsbistand kan undtages efter den almindelige regel, hvis det konkret vurderes, at virksomheden vil lide skade ved offentlighed (31:24).

Finland

Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet supplerer de organisatoriske kriterier med to regler. Den ene handler om opgaver, der udføres på grundlag af aftale, og den anden handler om opgaver, der udføres på grundlag af lov.

Offentlighetslagen omfatter dokumenter, der oprettes eller modtages af en virksomhed i forbindelse med udførelsen af opgaver efter aftale med en myndighed eller i øvrigt for myndighedens regning. Sådanne dokumenter anses for myndighedsdokumenter (5 §, 2). Afgørelser om acces træffes som udgangspunkt af myndigheden, der har outsourcet opgaven (14 §, 1).

Offentlige opgaver, der udføres af privatretlige organisationer, virksomheder eller enkeltpersoner, er desuden omfattet, hvis der er tale om udøvelse af offentlig magt eller en offentlig opgave på grundlag af lov eller bestemmelse, der bygger på lov (4 §, 2). *Offentlighetslagen* gælder ikke for andre opgaver ved den pågældende organisation.

Begrebet offentlig magt er ikke nærmere defineret. Ifølge lovforslagets bemærkninger er der primært tænkt på opgaver, der berører enkeltpersoners retsstilling.⁹⁰ *Offentlighetslagen* omfatter i hvert fald sager, hvor der skal træffes afgørelse ved privatretlige organisationer, f.eks. sociale institutioner og private skoler.

Finnfund yder støtte til finansiering og rådgivning til private virksomheders etablering og ekspansion i udviklingslande og Rusland. Statens ejerandel af Finnfund er over 90 %. Finansieringsstøtte ydes som aktiekapital, lån og garantier.⁹¹ Magt, der udøves i privatretlige former, f.eks. aftaler og garantier, regnes ikke for offentlig magt, og Finnfunds dispositioner er ikke omfattet af offentlighed.

88. Bohlin (2010), p. 51.

89. Bilaga til offentlighets- och sekretesslagen (SFS 2008:1272). Se swedfund.se.

90. Detaljmotivering til 4 § i regeringens proposition 30/1998.

91. Se finnfund.fi.

Danmark

Offentlige opgaver, der udføres i den private sektor, er som udgangspunkt ikke omfattet af *offentlighedsloven*. På det sociale område er udførelsen af opgaver, der overlades til private, dog omfattet.⁹²

Virksomheder inklusive rent private, der har fået til opgave at træffe afgørelser på vegne af staten, en kommune eller en region, er omfattet men kun for disse opgaver (§ 5, 1), f.eks. tildeling af landbrugsstøtte.

Når en offentlig forvaltning outsourcer lovmæssige opgaver, skal myndigheden sikre, at virksomheden, der udfører opgaver, giver oplysninger om udførelsen (§ 6). Oplysninger fra virksomheden bliver omfattet af *offentlighedsloven*, når de modtages hos myndigheden, og det forudsættes, at myndigheden indgår en aftale med virksomheden om periodisk information.

Investeringsfonden for udviklingslande (IFU) er etableret ved *loven om internationalt udviklingsamarbejde*. Danske virksomheder kan ved etablering i udviklingslande få støtte fra IFU i form af rådgivning, aktiekapital, lån og garantier. Oplysninger om IFU's forretningsvirksomhed er generelt undtaget fra offentlighed. Undtagelsen omfatter f.eks. projektbeskrivelser, godkendelser og evalueringer.⁹³

Norge

Selvstændige retssubjekter, inklusive privatejede virksomheder, er omfattet af *offentleglova*, hvis de har fået overdraget myndighed til at træffe afgørelser i konkrete sager eller udfærdige forskrifter (§ 2, 1 b). *Offentleglova* gælder for dokumenter, der er knyttet til disse opgaver.

Norfund er et statsligt ejet investeringsselskab, der i samarbejde med partnere investerer i projekter i udviklingslande især inden for vedvarende energi, landbrug og finansinstitutioner. Norfund er som udgangspunkt omfattet af *offentleglova*, men ifølge forskriften til loven gælder undtagelse for dokumenter, der vedrører finansiering og støtte til virksomheder. Undtagelsen gælder dog ikke for positive afgørelser om finansiering eller investering. Undtagelsen gælder heller ikke for dokumenter om Norfunds generelle retningslinjer og prioriteringer.⁹⁴

Island

Upplýsingalög omfatter offentlige opgaver, der varetages af privatretlige virksomheder. Det gælder opgaver, en virksomhed er pålagt at løse ved lov. Det gælder også outsourcete opgaver, der ifølge lov hører under offentlig myndighed, som bliver udført af privat virksomhed på grundlag af en myndigheds beslutning eller efter aftale med en myndighed (art. 3).

Sager om udviklingsbistand behandles ved offentlige myndigheder og er omfattet af *upplýsingalög*.

92. Loven om retssikkerhed og administration på det sociale område § 43.

93. Lov om internationalt udviklingsamarbejde § 9, stk. 5, 6 og 7 vedtaget af Folketinget 17.12.2013. Se ifu.dk.

94. Forskrift til offentliglova 1119.2008, § 1, 2, i. Se norfund.no.

2.4 Miljøoplysninger

2.4.1 Aarhuskonventionen

Aarhuskonventionens anvendelsesområde er angivet med to sæt kriterier. Det ene angår informationens indhold: miljøoplysninger. Det andet sæt kriterier definerer organer og opgaver, der er omfattet. Her anvendes et organisatorisk udgangspunkt suppleret med funktionelle kriterier for opgaver, der udføres uden for offentlige organer.

Miljøoplysning har i konventionen en bred betydning (art. 2, 3):

“Environmental information” means any information in written, visual, aural, electronic or any other material form on: (a) The state of elements of the environment, such as air and atmosphere, water, soil, land, landscape and natural sites, biological diversity and its components, including genetically modified organisms, and the interaction among these elements; (b) Factors, such as substances, energy, noise and radiation, and activities or measures, including administrative measures, environmental agreements, policies, legislation, plans and programmes, affecting or likely to affect the elements of the environment within the scope of subparagraph (a) above, and cost-benefit and other economic analyses and assumptions used in environmental decision-making; (c) The state of human health and safety, conditions of human life, cultural sites and built structures in as much as they are or may be affected by the state of the elements of the environment or, through these elements, by the factors, activities or measures referred to in subparagraph (b) above.

Aarhuskonventionen omfatter miljøoplysninger ved ”public authority”, der omfatter (art. 2, 2):

(a) Government at national, regional and other level; (b) Natural or legal persons performing public administrative functions under national law, including specific duties, activities or services in relation to the environment; (c) Any other natural or legal persons having public responsibilities or functions, or providing public services, in relation to the environment, under the control of a body or person falling within subparagraphs (a) or (b) above; (d) The institutions of any regional economic integration organization referred to in article 17 which is a Party to this Convention.

Konventionen tilføjer (art. 2, 2): ”This definition does not include bodies or institutions acting in a judicial or legislative capacity.” Det betyder, at de enkelte lande selv kan bestemme, om organer, der udøver dømmende eller lovgivende magt, skal være omfattet. Ifølge UNECE’s guide er ”legislative capacity” en betegnelse for parlamenters lovgivning, og undtagelsen omfatter ikke forberedelse af lovgivning og anden regulering, der foregår i ministerier og andre udøvende myndigheder. Konventionen har en bestemmelse, der udtrykkeligt stiller krav til offentlighed om forberedelse:

Article 8 addresses public participation in a particular area of decision-making: the preparation, by public authorities, of normative acts. A large part of a public authority’s responsibilities is met by making specific decisions based on particular sets of facts and circumstances. Another significant part, however, is carried out by

developing and passing rules of general application. The term “rules” is here used in its broadest sense, and may include decrees, regulations, ordinances, instructions, normative orders, norms and rules. It also includes the participation of the public authorities in the legislative process, up until the time that drafts prepared by the executive branch are passed to the legislature.⁹⁵

2.4.2 EU-retten

Forordning og direktiv om miljøoplysninger

Aarhuskonventionen giver mulighed for ratifikation ved internationale organisationer. EU har ratificeret og dermed forpligtet sig til at overholde Aarhuskonventionen. En forordning regulerer acces til miljøoplysninger ved EU-organer. Et direktiv om acces til miljøoplysninger forpligter både medlemslande og andre EEA-lande. Aarhuskonventionens definition af miljøinformation er gentaget i forordning og direktiv (art. 2, 1). Forordningen fastslår, at reglerne om acces også gælder for EU-organer, der udøver lovgivende myndighed (art. 2, 1, c). Direktivet gentager Aarhuskonventionens definition af organer og funktioner, der er omfattet af begrebet ”public authority” (art. 2, 2).⁹⁶

EU-domstolen fastslog i sagen ”Mecklenburg v. Pinneberg”, at miljøinformation skal forstås som et bredt funktionelt begreb. Det omfatter alle former for aktiviteter i relation til miljøet ved organer, der er omfattet. Begrebet miljøinformation omfatter både faktuelle oplysninger og faglige analyser inklusive juridiske. Det omfatter både beslutningsgrundlag og information, der ikke udgør den endelige fase i en beslutningsproces (pp. 13-15).⁹⁷

Begrebet miljøoplysning omfatter i EU-domstolens praksis, f.eks. kontrolforanstaltninger, restkoncentrationer af plantebeskyttelsesmiddel i fødevarer, afgørelser og rapporter om tildeling af kvoter for drivhusgas, sager om placering af basisstationer til mobiltelefoni, udtalelser fra miljømyndigheder om byggeplaner og aftaler mellem en myndighed og byggefirma om byggeri.⁹⁸

EU-domstolen har i en principiel sag om vandforsyningselskaber i England fortolket direktivets definition af anvendelsesområdet (art. 2, 2).⁹⁹ Det var ubestridt i sagen, at vandforsyningselskaber har miljøopgaver, nemlig vedligeholdelse og udvikling af infrastruktur for vand og kloaker samt vandforsyning og spildevandsrensning (p. 53). Sagen handlede om direktivets kriterier for hvilke organer, der er omfattet, når de udfører funktioner på miljøområdet: 1) Offentlig myndigheder, 2) Enheder, der er bemyndiget til at handle på en offentlig myndigheds vegne og 3) Enheder, der kontrolleres af en offentlig myndighed. Den tredje kategori omfatter ifølge dommen enhver enhed, der udfører funktioner på miljøområdet, når den er underlagt kontrol fra en offentlig myndighed. Det afgørende er, at en myndighed

95. The Aarhus Convention: An Implementation Guide 2000, pp. 35 og 119.

96. Direktiv 2003/4/EF af 28.1.2003 og forordning 1367/2006 af 6.9.2006.

97. C-321/96, ”Mecklenburg v. Pinneberg”, 17.6.1998.

98. Abkenar, Azad Taheri (2012). ”Offentlighedens adgang til miljøoplysninger”, Juristen, nr. 3: 123-134. I artiklen henvises til EU-domstolens afgørelser: C-321/96, C-316/01, C-186/04, C-266/09, C-524/09 og C-71-10.

99. C-279/12, Fish Legal, Emily Shirley v. Information Commissioner, United Utilities Water etc., 19.12.2013.

kan øve afgørende indflydelse, f.eks. i form af krav om forudgående tilladelse, påbud, udpegning af medlemmer til direktion eller hel eller delvis finansiering (p. 69).

På baggrund af dommen må det være klart, at direktivet omfatter samfundsmæssige opgaver, der kontrolleres af offentlige myndigheder, uanset om opgaverne udføres uden for den offentlige sektor. Det gælder f.eks. varme-, el- og vandforsyning.

EU-domstolen om lovforberedelse

EU-direktivet har samme tilføjelse som Aarhuskonventionen (art. 2, 2): "This definition does not include bodies or institutions acting in a judicial or legislative capacity." EU-domstolen er i to afgørelser nået frem til, at denne sætning betyder, at ministeriers forberedelse af lovgivning falder uden for konventionen og direktivet, dog kun indtil proceduren er afsluttet.

Sagen "Flachglas Torgau v. Bundesrepublik Deutschland" handlede om acces til miljøministeriets interne notater og udtalelser samt korrespondance mellem ministeriet og Umweltbunde samt om forberedelsen og gennemførelsen af lovgivning om emissionskvoter for drivhusgas. Ministeriet afslog med henvisning til, at lovgivningsprocedurer ikke var omfattet, og at sagsbehandling var omfattet af tavshedspligt. Ifølge EU-domstolens svar til den tyske domstol kunne et ministeriums deltagelse i lovgivningsproceduren være undtaget efter tysk ret, indtil lovgivningsproceduren er afsluttet (pp. 49 – 58).¹⁰⁰

I sagen "Deutsche Umwelthilfe v. Bundesrepublik Deutschland" var spørgsmålet, om retten til acces omfattede korrespondancen mellem et ministerium og repræsentanter for den tyske bilindustri forud for vedtagelsen af regler om energiforbrug. EU-domstolen svarede i denne sag, at direktivets undtagelse af lovgivningssager gælder procedurer, der kan føre til vedtagelsen af en lov eller retsregel af tilsvarende rang. EU-domstolen henviser til, at der normalt er sikret offentlighed om lovgivningsprocessen (p. 31):

As regards the aims of the directive, only the smooth running of the process for the adoption of legislation and the particular characteristics of the legislative process which ensure that the public is usually adequately informed justify the fact that those bodies acting in a legislative capacity or participating in the legislative process should be exempt from the obligations to provide information imposed by that directive.

Undtagelsesmuligheden kan ifølge EU-domstolen ikke bruges, når ministerier udarbejder og vedtager trinlavere retsregler end en lov (p. 36):

the option given to Member States by that provision of not regarding 'bodies or institutions acting in a ... legislative capacity' as public authorities, required to allow access to the environmental information which they hold, may not be applied to ministries when they prepare and adopt normative regulations which are of a lower rank than a law.¹⁰¹

Ifølge EU-domstolens afgørelser i sagerne "Flachglas Torgau" og "Deutsche Umwelthilfe" kan et land bestemme, at forberedelse af lovgivning i ministerier m.m. først bliver omfattet, når lovgivningsproceduren er afsluttet. Fortolkningen strider mod

100. C-204/09, "Flachglas Torgau v. Bundesrepublik Deutschland", 14.2.2012.

101. C-515/11, "Deutsche Umwelthilfe v. Bundesrepublik Deutschland", 18.7.2013.

almindelige opfattelser af ”lovgivende magt”, og den harmonerer ikke med Aarhuskonventionen art. 8 jf. UNECE’s guide for implementering af Aarhuskonventionen (se citat oven for).

EU-domstolens afgørelser bygger på fortolkninger af direktivets bestemmelse om hvilke organer og opgaver, der er omfattet. Derfor bliver afgørelserne omtalt i dette kapitel. Sagerne har også relevans for arbejds- og beslutningsprocesser, der behandles i kapitel 6.

2.4.3 Nordiske regler

Sverige og Finland

I Sverige er miljøopgaver ved offentlige organer omfattet af de almindelige regler i *offentlighets- och sekretesslagen*, og de privatretlige organer, der er nævnt i lovens bilag, er omfattet. Desuden er der vedtaget en særlig *lag om miljöinformation*, som omfatter enkelte privatretlige organer. Denne lov omfatter miljøinformation hos (1 §):

fiskevårds- och viltvårdsområdesföreningar, vattenförbund och andra enskilda organ, om informationen avser sådan av det enskilda organet bedriven verksamhet som innebär fullgörande av offentlig förvaltningsuppgift.¹⁰²

I Finland er acces til miljøoplysninger omfattet af de almindelige regler i *offentlighetslagen*.

Danmark og Island

Miljøoplysningsloven og *lög um upplýsingarett um umbverfismál* definerer anvendelsesområdet med samme kriterier som Aarhuskonventionen og EU-direktivet.

Norge

Miljøinformasjonsloven går klart længere, end Aarhuskonventionen og EU-direktivet kræver. Loven sikrer som udgangspunkt samme anvendelsesområde som konventionen og direktivet. Den norske lov sikrer desuden ret til miljøoplysninger ved private virksomheder og organisationer m.m. Det er praktisk talt kun private husholdninger, der ikke er omfattet af loven.

Retten til miljøoplysninger om importerede varer gælder også oplysninger om produktion i andre lande (§ 16):

Rett til miljøinformasjon etter første ledd gjelder også påvirkning på miljøet som følge av produksjon eller distribusjon av produkt utenfor Norges grenser, i den grad slik informasjon er tilgjengelig. Virksomheten skal rette forespørsel til foregående salgsledd dersom dette er nødvendig for å besvare kravet.¹⁰³

Klagenævnet for miljøinformation har f.eks. afgjort, at en forhandler af havemøbler skulle svare på spørgsmål om hvilke tropiske træsorter, der indgik i forretningens udvalg af havemøbler.¹⁰⁴

102. Lag om miljöinformation hos vissa enskilda organ, 2005.181.

103. Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet, 2003-05-09-31.

104. Saksnr. 2007/05 er omtalt af Lindahl, Ina (2009): ”Retten til miljøinformasjon”, kapitel 8 i Jensen, Arne og Finn Sjøe (red): Innsyn. Kristiansand: IJ-forlaget.

Miljøinformasjonsloven suppleres af *produktkontrollloven*, der også giver ret til information hos både offentlige organer og private virksomheder. *Produktkontrollloven* gælder for produktion, afprøvning, indførsel, omsætning og anden behandling af produkter og forbrugertjenester. Loven har desuden regler om sikkerhedskrav, oplysningspligt, godkendelse og tilsyn m.m.¹⁰⁵

2.5 Sammenligning

De nordiske offentlighedslove bygger som udgangspunkt på organisatoriske kriterier, der suppleres med forskellige funktionelle kriterier. Der er væsentlige forskelle på offentlighedsreglernes anvendelsesområde i de nordiske lande.

2.5.1 Kernen i den offentlige sektor

Riksdagen i Sverige og tilknyttede organer er omfattet af *tryckfrihetsförordningen* og *offentlighets- och sekretesslagen*. Ved Eduskunta i Finland er administrationen omfattet af *lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet*. Stortinget i Norge har vedtaget særlig regler for acces, der skal anvendes ved acces til Stortingets dokumenter, inklusive de administrative.

Altinget i Island falder uden for *upplýsingalög*, og Folketinget i Danmark falder uden for *offentlighedsloven*. Offentlighed om Altingets og Folketingets behandling og vedtagelse af love er dog sikret med forskrifter og lignende. Offentligheden er ikke sikret ret til acces til parlamenternes administration.

Præsidentembederne i Finland og Island er omfattet af offentlighedsregler, mens kongehusene i Sverige, Danmark og Norge ikke er.

I Sverige, Finland og Norge er både retssager og domstolenes administration omfattet af enten de generelle offentlighedslove eller af særlige regler i retsplejelove. Danmark og Island har regler i retsplejelove om acces til dokumenter i retssager men ikke regler for domstolenes administration.

Danmark og Island lever ikke op til kravene i FN-konventionen og Tromsøkonventionen, når retten til acces ikke omfatter parlamenternes og domstolens administration.

Kerneområderne for offentlig forvaltning er omfattet i alle nordiske lande. Det gælder statslige myndigheder på alle niveauer. Det gælder også kommuner og regionale enheder inklusive de politiske organer.

2.5.2 Organer i gråzonen

De nordiske lande har forskellige løsninger for gråzonen mellem den offentlige og den private sektor. Udgangspunktet er organisatoriske kriterier for hvilke organer, der er offentlige myndigheder. Offentlighedslovene i Finland, Danmark, Norge og Island har forholdsvis klare definitioner. De svenske lovregler bygger på et meget kortfattet myndighedsbegreb, men et bilag til *offentlighets- och sekretesslagen* supplerer med en specifik opregning af organer og funktioner i gråzonen, der er omfattet.

105. Produktkontrollloven 1976-06-11-79 senest ændret ved lov-2009-06-19-103.

Det er vanskeligt at vurdere, hvor mange organer, der er dækket af de forskellige organisatoriske kriterier. Det ser umiddelbart ud til, at den norske lov har en snæver dækning ved at lægge vægt på dominans ved udpegning af bestyrelsesmedlemmer, mens den danske lov giver en bredere dækning ved at lægge vægt på regulering, tilsyn og kontrol. Bilaget til den svenske lov vokser, men omfatter langt fra alle organer, der har tæt tilknytning til den offentlige sektor.

Den danske *offentlighedslov* omfatter større energiselskaber, men kriteriet omfatter ikke koncernledende selskaber. I Norge er det omvendt: Moderselskabet ved en energikoncern er typisk omfattet, men ikke produktionsselskaber.

Selskaber med offentlig ejerdominans er som udgangspunkt omfattet af offentlighedsreglerne i Norge og Island. Det samme gælder i Sverige for selskaber med kommunal ejerdominans, men selskaber med statslig ejerdominans er ikke omfattet. Den danske lov omfatter kun selskaber, hvor mere end 75 % er ejet af offentlige myndigheder. Den finske lov omfatter ikke selskaber med offentlig ejerdominans.

2.5.3 Outsourcete opgaver

Når lovene tager udgangspunkt i organisatoriske kriterier er det nødvendigt med særlige regler for at fastholde offentlighed om outsourcete opgaver. Finland og Island sikrer, at offentlighed gælder for offentlige opgaver, der outsources til private virksomheder.

Den svenske model er baseret på specifik opregning i bilaget til *offentligheds- och sekretesslagen*. Danmark og Norge har som udgangspunkt kun offentlighed ved outsourcing af sager, hvor der skal træffes myndighedsafgørelser.

Den danske offentlighedslov supplerer en regel om myndighedsafgørelser med en blød variant af et funktionelt kriterium, der forpligter myndigheder til at få information fra virksomheder, der udfører outsourcete opgaver.

2.5.4 Udviklingsbistand

Sverige, Finland, Danmark og Norge har etableret særlige organer til at forvalte statslig støtte til virksomheders etablering i udviklingslande. Finansiell støtte bliver typisk givet som aktiekapital, lån og garantier.

I Sverige er Swedfunds støtte til erhvervsprojekter omfattet af de almindelige offentlighedsregler, og undtagelse for oplysninger om forretnings- og driftsforhold kan kun ske, hvis det konkret vurderes, at virksomheden vil lide skade ved offentlighed. I Finland er Finnfund ikke omfattet af offentlighedsregler.

I Norge er Norfund også som udgangspunkt omfattet af *offentleglova*, men dokumenter, der vedrører finansiering og støtte til virksomheder, er generelt undtaget. Undtagelsen gælder dog ikke for positive afgørelser om finansiering eller investering. Undtagelsen gælder heller ikke for dokumenter om Norfunds generelle retningslinjer og prioriteringer.

I Danmark er oplysninger om IFU's forretningsvirksomhed generelt undtaget fra *offentlighedsloven*. Undtagelsen betyder, at der ikke er ret til acces til godkendelser,

beskrivelser, og evalueringer af projekter.¹⁰⁶ I Island varetages udviklingsbistand af en ordinær myndighed, der er omfattet af de almindelige regler i *upplýsingalög*.

2.5.5 Miljøoplysninger

De nordiske lande har implementeret Aarhuskonventionen og EU-direktivet på forskellig vis, og der er væsentlige forskelle på anvendelsesområderne.

Den danske og den islandske miljøoplysningslov anvender samme kriterier som konventionen og direktivet. Norge er klart gået længst og har sikret ret til miljø- og produktinformation ved private virksomheder. Dermed er Norge gået længere, end konventionen og direktivet kræver.

I Sverige og Finland er acces til miljøoplysninger omfattet af de almindelige offentlighedsregler. Sverige har suppleret med en særlov for miljøinformation ved enkelte privatretlige enheder. Bilaget til *offentlighets- och sekretesslagen* omfatter kun nogle organer og opgaver og sikrer ikke særlige rettigheder til miljøinformation. *Offentlighetslagen* i Finland omfatter outsourcete opgaver og udøvelse af offentlig magt ved organer uden for den offentlige sektors kerneområde. Sverige og Finland har ikke sikret, at retten til acces omfatter miljøoplysninger ved alle organer, der løser samfundsmæssige opgaver under kontrol af offentlig myndighed. Sverige og Finland opfylder derfor ikke Aarhuskonventionen og EU-direktivets krav til anvendelsesområde.

2.6 Kommentar

2.6.1 Organisatoriske og funktionelle kriterier

Den organisatoriske afgrænsning af den offentlige sektor er under stærkt pres, fordi opgaver i stigende omfang bliver varetaget af halvoffentlige organer eller outsourcet til private virksomheder.

Behovet for demokratisk kontrol, borgerdeltagelse, effektivitet og tillid bliver ikke mindre, fordi vigtige samfundsmæssige opgaver bliver udført uden for den offentlige sektor. Det gælder f.eks. forsyningsvirksomhed på vitale områder og konsulentfirmaers undersøgelser og beregninger, der er grundlag for vigtige beslutninger.

Generelt set har organer og opgaver i gråzonen forskellige former og grader af tilknytning til den offentlige sektors kerne, f.eks.: 1) lovgrundlag, 2) helt eller delvis offentligt ejerskab, 3) udpegning af bestyrelsesmedlemmer eller ansættelse/godkendelse af anden ledelse, 4) koncessioner eller anden form for monopolstilling, 5) aftaler om løsning af offentlige opgaver eller 6) finansiering helt eller delvist med offentlige midler.

Det er nødvendigt, at offentlighedslovene præciserer organisatoriske og funktionelle kriterier. Konkrete vurderinger af organisatoriske og funktionelle kriterier er beslægtede, men konklusionen gælder ved et organisatorisk kriterium for alle opgaver

106. Under behandlingen af lovforslaget, der undtog fra offentlighed, fik Folketinget upræcise og delvis misvisende oplysninger om retsstillingen i andre nordiske lande: L 56, FT 2013-14, svar på spørgsmål 4.

ved et organ, mens det kun gælder for visse opgaver ved et funktionelt kriterium.

Organisatoriske kriterier sikrer ikke offentlighed ved skift i ejerskab og organisationsformer, og funktionelle kriterier er nødvendige som supplement. Den danske *offentlighedslovs* regel om energiforsyningsvirksomheder illustrerer problemer ved organisatoriske kriterier. Dels kan de vigtigste informationer blive unddraget ved ændringer af koncernstrukturer, dels kan virksomhedsopgaver, der intet har med energiforsyning at gøre, blive omfattet.

I gråzonen vejer offentlighedshensyn tungt ved organer, der bygger på lov eller er undergivet bestemmende indflydelse fra myndigheder og ved opgaver, som ved lov, kontrakt eller på andet grundlag er overladt til private eller halvoffentlige enheder.

Mange myndigheder anvender f.eks. private virksomheder til at foretage undersøgelser og analyser, og resultater indgår ofte som grundlag for politiske initiativer og beslutninger. Det demokratiske hensyn til offentlighed bliver ikke mindre ved outsourcing af denne typer opgaver, og det er afgørende for den demokratiske kontrol, at retten til acces gælder baggrundsdata for udredninger og beregninger, uanset om analyser og beregninger foretages ved en myndighed eller ved en privat virksomhed. Det er paradoksalt, hvis en myndighed, der betaler for en opgave, ikke selv er interesseret i at kontrollere grundlaget. I sådanne tilfælde vil det være desto vigtigere, at ret til acces er eller bliver sikret i offentlighedslovgivningen.

2.6.2 Vigtige samfundsfunktioner

Det grundlæggende spørgsmål er, hvilke samfundsmæssige forhold, der skal være omfattet af offentlighed. Næste spørgsmål er, om offentlighed skal være afhængig af ejerskab, organisationsformer eller andre formelle strukturer.

Der er grund til overveje offentlighed ved væsentlige samfundsfunktioner, der varetages i den private sektor. Når persondatalove, der giver ret til acces til egne data, inkluderer den private sektor, kan det ikke være udelukket at indføre regler om offentlighed for visse forhold i den private sektor.

Ytringsfrihed er ikke begrænset til organer og opgaver i den offentlige sektor eller i den halvoffentlige gråzone. Den Europæiske Menneskeretsdomstol har fastslået, at ytringsfriheden omfatter forhold, der har generel interesse i den offentlige debat, inklusive forhold ved private virksomheder og organisationer.¹⁰⁷

Regulering på et område viser, at der er samfundsmæssige interesser, og offentlighed sammen med regulering giver gode muligheder for synergieffekt. Offentlighed kan føre til større opmærksomhed om muligheder og problemer og kan styrke effektiviteten ved tilsyns – og klageorganer. Offentlighed kan desuden sikre mulighed for debat, f.eks. om sikkerhed, kvalitet og priser.

De norske love om miljøinformation og produktkontrol viser vej til at sikre borgerne ret til oplysninger, der har vital betydning både for hverdagens valg og for borgernes deltagelse i demokratiet.

Offentlighedshensyn bør have afgørende vægt ved væsentlige oplysninger om samfundets infrastruktur, f.eks. forsyning med elektricitet, vand, varme, kollektiv trafik, betalingssystemer og anden telekommunikation uanset organisering og ejer-

107. Domme i sagerne "Bergens Tidende and Others v. Norway", 2.5.2000 og "Jerusalem v. Austria", 27.2.2001.

skab. Offentlig kontrol er særlig vigtig, når en virksomhed reelt har monopol på en infrastrukturopgave i en periode. Interessen i offentlighed bliver ikke mindre, hvis samfundets infrastruktur bliver placeret i en organisatorisk gråzone eller sælges til private kapitalinteresser.

Når kontrol af magtudøvelse er et grundlæggende offentlighedsformål, er der grund til at overveje offentlighed om vigtige samfundsfunktioner, der har stor betydning for borgernes levevilkår og for erhvervslivet. Det gælder som nævnt samfundets infrastruktur. Det har også væsentlig samfundsmæssig interesse at få offentlighed om private og almennyttige fondes forvaltning af store økonomiske værdier, der delvist er skabt ved skattefritagelser.

Finanssektorens magtkoncentration og økonomiske transaktioner har store samfundsmæssige konsekvenser. Giganter i finanssektoren bidrog aktivt til finanskrisen, der ramte verden i 2008 og ikke mindst Island. Nogle fik gigantisk høje fortjenester, mens store dele af verden stadig kæmper for at komme på rette køl.¹⁰⁸ Offentlighed om visse forhold kunne have stor betydning for de valg, som borgere, virksomheder, aktionærer og politikere må foretage. Det gælder f.eks. oplysninger om de enkelte finansvirksomheders samlede beholdninger af finansielle produkter og anvendelse af forskellige finansielle instrumenter.

108. Amerikansk oscarvindende dokumentarfilm af Charles Ferguson (2011): *Wall Street indefra* (originaltitel: *Inside job*).

3. Dokumenter og registre

3.1 Problemstillinger

Dette kapitel sætter fokus på grundlæggende kriterier, der afgør, om information er omfattet af offentlighedsreglerne. De handler om indholdets relation til officielle opgaver men også om form, og et af spørgsmålene er, om alle nye former for fiksering af indhold er omfattet.

Informations- og ytringsfrihed hører til de grundlæggende menneskerettigheder, men det gør beskyttelsen af private forhold og privat kommunikation også. Spørgsmålet er, hvordan grænsen trækkes mellem offentlig og privat kommunikation.

Ministre og andre politiske chefer for en myndighed har både en officiel rolle og en partipolitisk rolle. Spørgsmålet er, hvor grænsen trækkes mellem kommunikation i relation til det offentlige organs opgaver og partipolitisk kommunikation, der kan holdes uden for offentlighedsreglerne.

Kommunikation til og via medier er mange steder blevet en særlig opgave for professionelle rådgivere, og der produceres og formidles mere og mere information. Det gælder også ved myndigheder og andre organer, der er omfattet af offentlighedsregler. Den styrede information har ofte til formål at præsentere planer og beslutninger i det bedst tænkelige lys for myndigheden.

Offentlighedsreglerne har til formål at sikre autentiske dokumenter og oplysninger til demokratisk kontrol og grundlag for kvalificeret debat. Offentlighedsprincippet bliver kun en realitet, hvis autentiske dokumenter og data bliver sikret ved registrering og opbevaring. Dette kapitel belyser også, hvilke krav der stilles til registrering og arkivering. Digitalisering giver øgede risici for ændringer og sletning uden spor men giver også nye muligheder for mere effektiv sikring og for nye søgemuligheder.

3.2 Officielle dokumenter

3.2.1 *Internationale regler*

Europarådets konvention om acces – Tromsøkonventionen – omfatter "official documents", der omfatter: "all information recorded in any form, drawn up or received and held by public authorities" (art. 1, 2 b). Definitionen er teknologineutral og omfatter f.eks. skrevne tekster, lyd- og billedoptagelser, foto, e-mails og anden information i elektroniske formater. Ifølge konventionens forklaring har medlemstaterne en vis skønsmargin til at bestemme, om en database med logisk sammenhængende

information skal betragtes som et dokument i sig selv, eller ret til acces kun skal gælde specifik information.

EU-forordningen om acces gælder for "document", der omfatter (art. 3, a):

any content whatever its medium (written on paper or stored in electronic form or as a sound, visual or audiovisual recording) concerning a matter relating to the policies, activities and decisions falling within the institution's sphere of responsibility.

PSI-direktivet gælder for dokumenter, der ligesom forordningen omfatter (art. 2, 3): "any content whatever its medium (written on paper or stored in electronic form or as a sound, visual or audiovisual recording)." Dokumentbegrebet i PSI-direktivet og EU-forordningen er således bredt defineret og retten til acces omfatter ethvert indhold, der er registreret.

Aarhuskonventionen handler om miljøoplysninger og bygger ikke på dokumentbegrebet (art. 2, 3): "Environmental information" means any information in written, visual, aural, electronic or any other material form." EU-direktivet om miljøoplysninger har samme udgangspunkt som Aarhuskonventionen (art. 2, 1).

3.2.2 Sverige

"Handlingar" (dokumenter) er et grundbegreb i de svenske regler om offentlighed. "Handlingar" indeholder information, der er fikseret i en eller anden form for informationsbærer. *Tryckfribetsförordningen* omfatter to typer: 1) Traditionelle fysiske "handlingar", f.eks. papirdokument med tekst eller foto, og 2) "upptagningar", der kun kan opfattes ved hjælp af et teknisk hjælpemiddel (2:3). Mundtlige meddelelser kan kun blive omfattet, når de er nedskrevet eller optaget.

Traditionelle "handlingar" kan opfattes visuelt uden tekniske hjælpemidler, og der er en informationsbærer, der kan besigtiges eller udleveres som kopi. Det gælder skriftlige fremstillinger, tabeller, blanketter, kort, tegninger og fotografier m.m. Kvaliteten er ikke afgørende, og en håndskreven lap er en "handling".

Ved "upptagningar" er der ikke på samme måde et fysisk objekt, og acces til informationen kræver tekniske hjælpemidler. Det gælder bl.a. elektroniske former, der er blevet dominerende i de senere årtier. Den elektroniske sammenhæng mellem informationsbærer og informationsindhold er ikke synlig for den almindelige bruger, og det kan være vanskeligt at se forskel på kopi og originalt eksemplar.

Offentlighedsreglerne gælder ikke for ethvert dokument men for "allmänna handlingar". Begrebet "allmän" stiller krav om relation til en myndigheds opgaver, et vist stadium i forberedelsen og tilgængelighed for myndigheden. Efter *tryckfribetsförordningens* ordlyd er en handling "allmän", når den "förvaras" og er "inkommen" eller "upprättad" hos en myndighed (2:3, 2:6 og 2:7).

Ordet "upprättad" markerer, at et dokument først bliver omfattet af offentlighedsreglerne, når det er færdigt. Baggrunden er, at en myndighed skal have mulighed for "själva bilda sig en uppfattning och fatta ståndpunkt, innan den måste ställa de handlingar som återspeglar övervägandene till förfogande för allmänheten".¹⁰⁹

109. Prop. 175/76:160 p. 72 og Bohlin, Alf (2010) p. 80.

Retten til acces gælder, når et dokument "förvares" ved et organ, der er omfattet af offentlighedsreglerne. Det skal som udgangspunkt være til rådighed hos organet på det tidspunkt, hvor der kræves acces.

Offentlighedsreglerne gælder ikke information i eksterne databaser, der er tilgængelige for alle f.eks. på en webside. En elektronisk optagelse er "förvarad" hos et organ, hvor den er til rådighed med teknisk hjælpemiddel evt. efter særlig aftale med et andet organ, hvor den opbevares. *Tryckfrihetsförordningen* stiller krav om, at en optagelse skal være tilgængelig med rutinebetonede tiltag, det vil sige en begrænset arbejdsindsats uden væsentlige omkostninger (2:3). Vurderingen skal gøres på baggrund af den tekniske udvikling og den tekniske kompetence hos myndigheden.¹¹⁰

I svensk retspraksis er f.eks. en log over en tjenstemands ud- og indgående elektroniske post og en cookiefil, der viste søgning på websider, blevet betragtet som "allmänna handlingar".¹¹¹ *Tryckfrihetsförordningen* undtager sikkerhedskopier, f.eks. back-up kopier af et systems indhold (2:10, 2). Der er desuden undtagelser for "handlingar", der udelukkende er til rådighed for organet som led i teknisk bearbejdning, lagring, postbefordring, offentliggørelse i periodisk skrift, biblioteksbetjening og arkivering for private (2:10 – 11).

3.2.3 Finland

Grundbegrebet "handling" i *lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet* er teknologineutralt (5 §, 1). Det omfatter både traditionelle skriftlige fremstillinger, tegninger, kort, lyd og billeder og informationsformer, der kun kan opfattes med elektroniske eller andre tekniske hjælpemidler, f.eks. e-mail, lydoptagelser og video.

Begrebet "myndighetshandling" afgrænser, hvilke dokumenter der er omfattet af *offentlighetslagen* (5 §, 2). Et dokument skal opfylde visse krav for at være en myndighedshandling. Det skal for det første være til rådighed for en myndighed. For det andet skal dokumentet være enten oprettet af eller modtaget af myndigheden til behandling af en sag eller i forbindelse med en sag, der hører til myndighedens opgaver. Logfiler og sikkerhedskopier er omfattet af loven.

Dokumenter, der oprettes eller modtages hos private i forbindelse med løsningen af en opgave for en myndighed, er også omfattet af *offentlighetslagen*. Disse dokumenter betragtes som "myndighetshandlingar", selvom de ikke findes hos myndigheden men udelukkende hos den private enhed, der løser opgaven. Dette princip betyder f.eks., at dokumenter, der oprettes eller modtages hos Kommunförbundet i forbindelse med en opgave for en kommune, er myndighedshandlinger, selvom om materialet ikke findes hos kommunen.¹¹²

3.2.4 Danmark

Dokumentbegrebet i *offentlighedsloven* er teknologineutralt og omfatter skriftlige dokumenter, fotografier, tegninger, kort, lyd- og videooptagelser m.m. Loven gælder, uanset om dokumenter findes i en klassisk eller nyere form, f.eks. elektronisk.

110. Kammarrätten i Sundvall anså 5-6 timers arbejde for rutinebetonet ved dom 18.12.2009 (2215-09).

111. Regeringsrättens årsbok 1998 ref 44 og 1999 ref 18 I och II.

112. Ahvenainen & Rätty (2000). Offentlighetslagstiftningen, Finlands Kommunförbund, p. 45.

En e-mail eller sms med indhold, der har eller kan tillægges betydning i en sag, er omfattet, f.eks. oplysninger om en sags faktiske grundlag eller et væsentligt sagsbehandlingskridt. En e-mail eller sms kan ligesom en papirlap have et så bagatelagtigt indhold, at den ikke er omfattet af offentlighedsloven.¹¹³

Databaser, der defineres som registre og andre systematiserede fortegnelser i elektronisk form, er ikke omfattet af dokumentbegrebet. Ret til udtræk fra databaser bliver omtalt i kapitel 4.

Offentlighedsloven omfatter dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.m. i forbindelse med sagsbehandling (§ 7, 1). Det er uden betydning, om dokumentet er et foreløbigt udkast eller journaliseret. Det er også uden betydning, om det faktisk er anvendt i administrativ sagsbehandling. Dokumenter, der kan tillægges betydning, er omfattet, og kun dokumenter med indhold, der er helt uvedkommende for myndighedens virksomhed, falder uden for.¹¹⁴

Et dokument eller en oplysning, som en ansat slår op i en ekstern database, bliver ikke dermed omfattet af *offentlighedsloven*. Det bliver et dokument, hvis det printes ud, downloades eller der tages et notat, som indgår i sagen.

Materiale, som indgår til en myndighed fra et privat konsulentfirma, der udfører en opgave, bliver omfattet af *offentlighedsloven*. Materiale, f.eks. grundlaget for en undersøgelse, bliver kun omfattet, hvis det er videregivet til myndigheden.

Offentlighedsloven omfatter dokumenter, der er modtaget eller oprettet som led i administrativ sagsbehandling ved alle typer virksomhed, der er omfattet af loven. Administrativ sagsbehandling har en vid betydning, men et dokument, der blot er modtaget til ren teknisk bearbejdning eller sendt til myndigheden ved en åbenbar fejltagelse, er ikke omfattet. Aviser, bøger, brochurer og lignende, der modtages hos en myndighed, er heller ikke omfattet, medmindre materialet indgår som dokument i en sag, f.eks. et avisudklip i en personalesag.

Myndigheder har pligt til at søge efter et dokument, der er blevet væk, og det skal om nødvendigt søges rekonstrueret f.eks. ved hjælp af sikkerhedskopier.¹¹⁵

3.2.5 Norge

Dokumentbegrebet i *offentleglova* er teknologineutralt og omfatter f.eks. tekst, lydoptagelser, billeder, tegninger, kort og modeller, og uanset om der anvendes elektronik, papir, mikrofilm, lydbånd, video eller en kombination. Det centrale er, at information er lagret på en måde, som gør det muligt at få den frem for at læse, lytte, se, overføre eller lignende (§ 4, 1).

Offentleglova gælder for "saksdokument". Det vil sige dokumenter, der er kommet ind til, fremlagt for eller selv oprettet af et forvaltningsorgan og vedrører organets ansvarsområde eller virksomhed (§ 4, 2). Loven gælder i så fald, uanset om dokumentet vedrører en konkret sag, er journaliseret eller har været genstand for sagsbehandling.

Offentleglova definerer et dokument som en logisk afgrænset informationsmængde (§ 4, 1). Når et dokument skal skelnes fra et andet, er det afgørende, hvad der hører

113. Offentlighedskommissionens betænkning 1510.2009 pp. 336-339.

114. Offentlighedskommissionens betænkning 1510.2009, p. 346.

115. Bemærkninger til § 7 i forslaget til offentlighedslov, 144/2012-13.

sammen og udgør en samlet fremstilling. Det må afgøres konkret, om et bilag hører med til et dokument for at give mening og sammenhæng.

Ifølge *rettleiur til offentleglova* er kriteriet ”en logisk afgrænset informationsmængde” også afgørende ved acces til en database, der kan indeholde en række dokumenter eller være ét samlet dokument (p. 4.4.2.2).

Et dokument regnes for modtaget af et organ, når det faktisk er modtaget med e-post eller på anden måde. Et dokument, der overdrages, f.eks. på et møde, regnes for modtaget fra dette tidspunkt. Et dokument regnes ikke for afgivet af et organ, hvis det bliver delt ud på et møde med eksterne deltagere men bliver samlet ind igen, når mødet slutter (p. 4.4.2.2).

Et internt dokument anses for oprettet, når det er færdigt. Det vil f.eks. gælde interne notater med sagsoplysninger, vurderinger og råd fra en afdeling eller en sagsbehandler, der bliver sendt til ledelsen i organet, en anden afdeling eller en anden sagsbehandler. Det gælder dog ikke, hvis dokumentet bliver sendt videre internt med henblik på yderligere bearbejdning (p. 4.4.2.4).

Offentleglova angiver nogle dokumenttyper, der ikke er omfattet, bl.a. dokumenter, der er overladt til et offentligt organ med henblik på offentliggørelse i en publikation, der udgives af organet (§ 4, 3 a-e).

3.2.6 Island

Upplýsingalög omfatter som udgangspunkt al tilgængeligt materiale om en myndighedsopgave og tilgængelige dokumenter (art. 5, 1). Dokumenter, inklusive sikkerhedskopier, er omfattet, uanset om de hører til en sag. Loven omfatter som udgangspunkt ethvert dokument, uanset dokumentet er færdigt eller ej. Loven er teknologineutral.

3.2.7. Sammenligning

”Handling” er det grundlæggende begreb i offentlighedsreglerne i Sverige og Finland og ”dokument” i Danmark, Norge og Island. Begreberne har samme betydning.

Offentlighedsreglerne gælder dokumenter, der er oprettet eller modtaget i relation til en myndigheds opgaver. Denne afgrænsning sker i svensk ret med begrebet ”allmänna handlingar”, ”myndighetshandlingar” i finsk ret, ”dokumenter som led i administrativ sagsbehandling” i dansk ret og ”sagsdokumenter” i norsk ret. I islandsk ret er offentlighedsreglerne ikke afhængig af, om et dokument har relation til en sag. Den islandske definition stemmer bedst med de brede definitioner i de internationale regler.

Tromsøkonventionen, der anvender begrebet ”official document”, præciserer ikke, om ethvert dokument er omfattet, uanset om det er under udarbejdelse eller er færdigt. Der er forskelle på de nordiske regler for dokumenter, der kun har forberedende karakter. I Sverige, Finland og Norge er interne dokumenter ikke omfattet af offentlighedsreglerne, så længe de er ufærdige. I Sverige og Finland er interne ”minnesanteckningar”, der kun tjener forberedelse, heller ikke omfattet (se kapitel 6). I Danmark og Island er alle dokumenter inklusive ufærdige som udgangspunkt omfattet, men lovene har til gengæld brede undtagelser for at beskytte arbejds- og beslutningsprocesser (se kapitel 6).

Et klassisk spørgsmål er, om et dokument er modtaget ved en myndighed, hvis det er uddelt på et møde med mulighed for gennemlæsning men bliver samlet ind igen. To nordiske lande har taget klar stilling til det. I Norge er et dokument i sådanne tilfælde ikke omfattet af offentlighedsreglerne, mens det er omfattet i Finland.

Alle former for fiksering af information, inklusive nye elektroniske dokumentformer, er som udgangspunkt omfattet i alle nordiske lande. Der er dog forskelle med hensyn til nye former, der er opstået som ekstra funktioner i kraft af ny teknologi. Logfiler for e-post i en myndigheds server er kronologisk registrering og derfor omfattet af offentlighedsreglerne i Sverige og Finland men ikke i Danmark.

Sikkerhedskopier, som en myndighed opbevarer udelukkende for at kunne genskabe information, der er mistet, er udtrykkeligt uden for offentlighedsreglerne i Sverige. Sikkerhedskopier er derimod omfattet i Finland, Danmark og Island, når de er nødvendige til rekonstruktion. De norske sikkerhedsregler tyder på, at en sikkerhedskopi, der er nødvendig som dokumentation, må være omfattet (se afsnit 3.4.5).

3.3 Officiel, privat eller partipolitisk

3.3.1 Internationale regler

Den Europæiske Menneskeretskonvention skelner mellem officiel og privat kommunikation. Art 10 beskytter informationsfrihed, mens art. 8 beskytter privatliv herunder privat korrespondance: "Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence". Indgreb i beskyttelsen af privatliv må ligesom indgreb i informations- og ytringsfriheden kun ske, når det er nødvendigt i et demokratisk samfund. Retten til beskyttelse af privat korrespondance gælder, selvom indholdet vedrører et emne, der har stor offentlig interesse.¹¹⁶

Tromsøkonventionen gælder officielle dokumenter og den forklarende rapport forudsætter, at der skelnes klart mellem dokumenter, der er modtaget i kraft af opgaver for myndigheden, og dokumenter om private forhold modtaget som privatpersoner (p. 13).

3.3.2 Sverige

Tryckfrihetsförordningen har en særlig bestemmelse om breve, der fremstår som personlige (2:4):

"Brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och ej är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning."

Bestemmelsen har tre led. Første led lægger vægt på, at brevet fremstår som en personlig henvendelse ved angivelse af en person som adressat. Beskyttelse af

116. Den Europæiske Menneskeretsdomstol har i sagen "Leempol v. Belgium" (9.11.2006) understreget, at private konsultationer og korrespondance hører til nøglelementer i beskyttelsen af privatliv. Sagen er omtalt af Jørgensen, Oluf (2009). "The Right to Privacy and Public Figures. On the Limits to Freedom of Expression" pp. 67-79 i Kierulf, Anine & Rønning, Helge (eds.) *Freedom of Speech Abridged?*. Göteborg: Nordicom, University of Gothenburg.

brevhemmelighed betyder, at brevet ikke må åbnes af myndighedens registrator, medmindre der er givet fuldmagt fra den pågældende adressat. For at undgå omgåelser af offentlighedsregler bør myndigheder sikre, at det under en adressats fravær er muligt at få adgang til e-mail, der er undergivet offentlighed.¹¹⁷

Andet led betyder, at brevet indhold er afgørende. Et brev til en ansat eller politiker, der gælder vedkommendes egne private forhold, er ikke omfattet, selvom brevet er sendt til arbejdsadressen. Et brev, der handler om en sag eller et spørgsmål, der vedrører myndigheden, er omfattet af offentlighedsreglerne. Det gælder, selvom det sendes til en ansat eller politiker personligt eller til privat adresse. Eksempler: Sagen handlede om et brev, der var rettet personligt til en "ordförande i socialnämnden" (formand for socialudvalget). I brevet fortalte afsenderen om misforhold i en virksomhed, som hørte under "socialnämndens" ansvarsområde, og det var derfor omfattet af offentlighedsreglerne. Et brev, der var sendt til en "kommunalråd" (politisk chef) om en samtale om en sag, som politikerens havde ansvar for i kommunen, blev anset for "allmän handling".¹¹⁸

Tredje led betyder, at et brev m.m. dog ikke er omfattet, hvis det er beregnet til modtageren "endast som innehavare av annan ställning". Dette led skal give mulighed for at undgå offentlighed ved breve, der udelukkende er beregnet til modtageren i egenskab af f.eks. partipolitiker, faglig tillidsmand eller direktør for et selskab, der ikke er omfattet af offentlighedsreglerne. Et brev skal betragtes som "allmän handling", hvis det både vedrører en opgave for myndigheden og en anden opgave. Offentlighedsreglerne gælder, hvis der er tvivl.¹¹⁹ Eksempel fra retspraksis: Et brev til kommunalpolitiker med forslag om rådgivende folkeafstemning om flygtningespørgsmål var ikke sendt til ham som "ledamot i kommunfullmäktige" (medlem af kommunalbestyrelsen) men som talsmand for et synspunkt. Det var derfor ikke omfattet af offentlighedsregler.¹²⁰

3.3.3 Finland

"Handlingar", der ikke er "myndighetshandlingar", falder uden for *offentlighetslagen* (5 §, 3, 1). En e-mail eller andet dokument, der vedrører en medarbejder eller politikers helt private forhold, falder uden for, selvom det er sendt til myndighedens adresse.

En e-mail eller andet dokument til eller fra en ansat eller politiker i relation til en anden opgave eller en anden stilling falder også uden for loven. Det kan f.eks. være dokumenter, der vedrører en bestyrelsespost i et privatretligt organ eller en post som tillidsrepræsentant for de ansatte.

En politikers kommunikation om partiopgaver falder uden for loven. Breve, som en minister får fra sine vælgere eller som medlem af forskellige partiorganer, handler ikke om myndighedens virksomhed.¹²¹

117. Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2002/03 s. 497.

118. Regeringsrättens årsbok 1984 Bb 86 og Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 1980/81 p. 368.

119. Bohlin, Alf (2010) pp. 72-78.

120. Regeringsrättens årsbok 1987 ref 147.

121. Proposition 30/1998 til lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet, detaljmotivering til 5 §, 3 henviser til den svenske regel.

3.3.4 Danmark

Offentlighedsloven omfatter dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling (§ 7). Et dokument, der er uvedkommende for myndighedens sagsbehandling og virksomhed, falder uden for loven, selvom det er sendt til eller fra myndighedens adresse. Det gælder f.eks. e-mails, der er sendt til eller fra ansatte eller politikere om deres private forhold. Et dokument, der er sendt til en ansat eller politikers private adresse, er omfattet af *offentlighedsloven*, hvis det har relevans for den administrative behandling af en sag ved myndigheden.

Dokumenter, som en ansat eller politiker har modtaget eller oprettet i et job, der ikke hører til den pågældende myndighed, er ikke omfattet af acces ved denne myndighed. En ministers opgaver som medlem af Folketinget eller som medlem af et politisk parti er f.eks. ikke omfattet.

Folketingets Ombudsmand har taget stilling i en sag om en e-mail, som miljøministeren havde sendt til sit partis folketingsgruppe til brug for drøftelser ved et gruppemøde. Ombudsmanden udtalte: "... at miljøministeren som andre, der virker i den offentlige forvaltning, naturligvis som privatperson kunne kommentere en sag hun havde været involveret i som minister". Da brevet indholdt klart handlede om en sag i ministeriet, var der ifølge ombudsmanden en formodning om, at det var sendt i rollen som minister. Denne formodning kunne afsvækkes, hvis ministeren f.eks. havde markeret i brevet, at det var sendt som medlem af folketingsgruppen.¹²²

Tre betænkninger fra 1998, 2004 og 2013 har behandlet politiske ansættelser i ministerier. Grundlaget blev lagt i betænkningen fra 1998, der gav grønt lys for at tage hensyn til specielle kvalifikationer i kraft af partitilhørsforhold, hvis disse kvalifikationer er af væsentlig betydning for stillingen. Betænkningen fastslog samtidig, at det almindelige embedsværk i ministerier med departementschefen i spidsen skulle varetage politisk-taktisk rådgivning integreret med den faglige rådgivning.¹²³

Særlige rådgivere blev den officielle betegnelse for politisk ansatte rådgivere i ministerier. Betænkningen fra 2004 præciserede, at særlige rådgivere adskiller sig fra almindeligt ansatte embedsmænd ved, at de kan hjælpe ministeren med partipolitiske opgaver. De skal dog følge samme krav til lovlighed, faglighed og sandhed som andre offentligt ansatte, og særlige rådgivere indgår som en del af embedsværket ved siden af den partipolitiske rådgivning. Betænkningen gjorde opmærksom på, at det er vanskeligt at skelne mellem situationer, hvor en minister optræder i funktionen som minister henholdsvis partipolitiker. Den råder til vide grænser, så rådgiverne f.eks. kan følge ministrene til møder i partiet og udarbejde oplæg til taler og artikler til brug i partimæssig sammenhæng.¹²⁴

Særlige rådgivere er primært brugt til information til medier, men betænkningen fra 2013 berettede, at ministre også er begyndt at rekruttere særlige rådgivere med henblik på politisk rådgivning.¹²⁵ Folketingets Ombudsmand har udtalt, at en særlig rådgiver er omfattet af regler for offentlig forvaltning bl.a. *offentlighedslovens* regel om notatpligt, når han behandler en journalists anmodning om acces.¹²⁶ *Offentlig-*

122. Beretning fra Folketingets Ombudsmand 2006.263.

123. Betænkning 1998.1354: Forholdet mellem ministre og embedsmænd.

124. Betænkning 2004.1443: Embedsmænds rådgivning og bistand.

125. Betænkning 1537.2013: Ministrenes særlige rådgivere. Et serviceeftersyn.

126. Folketingets Ombudsmand 4.6.2013.

bedslovens anvendelse afhænger ikke af, om den særlige rådgiver har anvendt en e-mailadresse i ministeriet eller en privat e-mailadresse.¹²⁷

Det fremgår af forarbejder til *offentlighedsloven*, at kommunikation til og fra særlige rådgivere falder uden for offentlighedsreglerne, hvis den udelukkende er modtaget, udarbejdet eller sendt som led i betjening af ministerens funktion som partipolitiker. Folketingets Ombudsmand har i 2014 udtalt, at information til journalister fra skatteministerens særlige rådgiver ikke var knyttet til ministerens funktion som minister, men var knyttet til funktionen som partipolitiker, og derfor ikke var omfattet af *offentlighedsloven*. Den særlige rådgivers information handlede om regeringens beslutning om at opgive et forslag. Ombudsmandens afgørelse er ikke begrundet med henvisning til indhold eller form.¹²⁸

3.3.5 Norge

”Saksdokument for organet” er et grundlæggende kriterium i *offentleglova* (§ 4). Kriteriet betyder, at dokumenter kun er omfattet af loven, hvis indholdet er tilknyttet organets virksomhed.

Et dokument, der er sendt til en myndigheds adresse, er ikke omfattet, hvis det vedrører en ansat eller politikers privatliv. Et dokument, der er adresseret til forvaltningsorganet, er heller ikke omfattet af *offentleglova*, hvis indholdet handler om andre forhold uden for myndighedens opgaver, f.eks. i en fagforening eller politisk parti.¹²⁹

Omvendt kan dokumenter, der sendt til en privat adresse være omfattet af *offentleglova*, hvis det indeholder nye oplysninger, der har relevans for en sag, forvaltningsorganet behandler. Hvis et dokument både indeholder officielle og private oplysninger, vil de dele, der indeholder sagsoplysninger, være omfattet af *offentleglova* ifølge lovens *retteiar* (p. 4.4.2.3).

Statsministeren modtog i 2008 en sms fra chefen for Norges største bank med en reaktion på planlagte tiltag mod finanskrisen. Direktøren og statsministeren var venner, og sms'en indeholdt følgende besked: ”Takker for det. Foreløpig er kom god. Tar kontakt hvis nødvendig. Volum, 3 år og en stø og beroligende statement er det som er viktigst nå!“. Sivilombudsmannen konkluderede, at sms'en var et offentligt dokument, der skulle journalføres.¹³⁰

Problemstillingen om grænsedragning mellem partipolitisk og forvaltningsmæssig kommunikation er behandlet i en Stortingsmelding. Den lægger vægt på, om ministre, statssekretærer eller politisk ansatte rådgivere udelukkende modtager og behandler et dokument i rollen som partimedlem eller i deres rolle som politiske chefer for myndigheden eller som ansatte, der skal udføre en opgave for myndigheden. Kommunikation, der udelukkende har en partipolitisk karakter, er uden for både offentlighedsregler og krav om journalisering. Ifølge indledningen til Stortingsmeldingen gælder lignende principper for kommunikation til og fra politiske ledere i kommuner og fylkeskommuner.

Ifølge Stortingsmeldingen indebærer det partipolitiske arbejde bl.a. ”kontakt med det sentrale eller lokale partiapparatet og egen partigruppe eller komitéfraksjoner på

127. Lovforslag 144, FT 2012-13, bemærkninger til § 7.

128. Folketingets Ombudsmand 12.3.2014.

129. Ot.prp. nr. 102 2004-2005 p. 121.

130. Sivilombudsmannen sak 2008/2591.

Stortinget". Ifølge meldingen gælder samme principper ofte for: "kommunikasjon på tvers av partigrenser, f.eks. i situasjoner med koalisjonsregjeringer eller hvor regjeringen eller en statsråd ønsker å drøfte en sak med et annet parti på Stortinget".¹³¹

Ligesom ved andre former for privat kommunikation gælder, at nye oplysninger, der har betydning for afgørelsen af en sag, ikke kan holdes uden for *offentleglova*. Endvidere gælder loven, når et partipolitisk brev overlades til embedsmænd ved forvaltningsorganet til besvarelse. Det vil fra dette tidspunkt blive regnet for et sagsdokument, der skal journalføres. Ifølge Stortingsmeldingen kan "en helt begrænset spredning av et ellers internt dokument" holdes uden for offentlighedsreglerne. Som eksempler på begrænset spredning nævnes videregivelse til en "saksordfører" eller "komitéfraksjon", mens videregivelse til hele regeringspartiets stortingsgruppe ikke kan holdes uden for offentlighedsreglerne.

Desuden omtaler Stortingsmeldingen en praksis, hvor et udkast til en indstilling fra en fagkomité i Stortinget kan videregives til et departement for at få en udtalelse fra embedsmænd, uden at udkastet og departementets svar bliver omfattet af offentlighedsreglerne.¹³² Begrundelsen i Stortingsmeldingen er, at "konstitusjonelle hensyn taler for" denne begrænsning af offentlighedsreglerne.

3.3.6 Island

Upplýsingalög omfatter "government operations" (art. 2,1) og "all of the material related to a case" (art. 5, 2. 1). Det afgørende er, om indholdet vedrører sager eller opgaver ved organer, der er omfattet af loven. Det er ikke afgørende, om et dokument er sendt til myndighedens adresse. Et brev om en ansat eller politikers private forhold er ikke et sagsdokument og falder uden for *upplýsingalög*, selvom det er sendt til myndighedens adresse. Et sagsdokument, der er sendt til en privat adresse, er omfattet.

Det antages i Island, at partipolitisk kommunikation, f.eks. til og fra en minister som medlem af Altinget, ikke er omfattet af *upplýsingalög*. Ministrene har typisk ansat en politisk rådgiver i ministeriet, der både rådgiver om ministeriets sager og om partipolitik. En rådgivers arbejde med en sag i ministeriet er omfattet af loven, mens partipolitisk rådgivning falder uden for.

Der er etiske retningslinjer både for ministre og for ansatte i ministerier. De etiske retningslinjer for ministre nævner, at de skal respektere medarbejdernes faglige uafhængighed. De etiske retningslinjer for ansatte påpeger, at ansatte skal respektere grænsen mellem politik og offentlig administration, basere råd og beslutninger på den bedst tilgængelige faglige information og skaffe hurtig og korrekt information til medier m.m.¹³³

131. St.meld. nr. 32 1997-98 pkt. 5.6.3.1. Rettleiar henviser til Stortingsmeldingen i p. 4.4.2.3, der handler om afgrænsningen af "sagsdokument for organet".

132. St.meld. nr. 32 1997-98 pkt. 5.6.3.4 og Bernt & Hova (2009). *Offentleglova – med kommentarer*. Bergen: Fakkbogforlaget. pp. 106 -107.

133. Code of Conduct for Staff in the Government Offices of Iceland, 3.5.2012. Etiske retningslinjer for ministre af 22.3.2011.

3.3.7 Sammenligning

Den Europæiske Menneskeretskonvention beskytter retten til privat kommunikation, og denne ret gælder også for privat kommunikation om emner, der har klar offentlig interesse. Grænsedragning mellem de grundlæggende menneskerettigheder – informations- og ytringsfriheden (art. 10) og beskyttelsen af private forhold (art. 8) – er vigtig for den skelnen, der skal lægges mellem privat og officiel kommunikation.

Offentlighedsreglerne i de nordiske lande forudsætter, at ansatte og politikeres kommunikation om deres private forhold ikke er omfattet, uanset om breve er sendt til eller fra myndighedens adresse. Omvendt er kommunikation, der hører sammen med en officiel opgave, omfattet af offentlighedsregler, selvom den sendes til eller fra private adresser. Det er således dokumenters indhold og sammenhæng med officielle opgaver, der er afgørende.

Lovreglerne tager ikke klart stilling til, hvordan der skal skelnes mellem partipolitisk kommunikation og officiel kommunikation. Ordlyden i *tryckfrihetsförordningen* kommer nærmest med formuleringen om indhold, ”avsedd för mottageren endast som innehavare av annan ställning” (2:4). Formuleringen giver grundlag for, at kommunikation, der udelukkende sker i en partipolitisk funktion holdes uden for offentlighedsreglerne. De øvrige nordiske lande er nået frem til samme retlige udgangspunkt, som den norske Stortingsmelding gør klart rede for.

Ministre har både officielle roller og partipolitiske roller, og det samme gælder for statssekretærer i Sverige, Finland og Norge. I svensk retspraksis er der lagt vægt på, om indholdet i en politikers kommunikation angår en sag eller et spørgsmål, som myndigheden skal behandle. I Danmark har Folketingets Ombudsmand i en udtalelse om en ministers e-mail til partiets folketingsgruppe også lagt vægt på, om dokumentets form signalerede klart, om afsenderes rolle var partipolitisk eller officiel.

I de nordiske lande bliver de fleste embedsmænd ansat på baggrund af faglige kvalifikationer, men i den øverste statsadministration er desuden et antal politisk ansatte. De almindelige regler for offentlig forvaltning gælder som udgangspunkt også for politisk ansatte. De arbejder typisk med politisk rådgivning, men i Danmark har information til medier været en hovedopgave for de ”særlige rådgivere”.

Dokumenter er officielle og omfattet af offentlighedsregler, når de er udarbejdet af ansatte som led i arbejdet ved en myndighed. Den norske Stortingsmelding har fravigelser, der betyder, at materiale, der er udarbejdet af embedsmænd, kan videregives til en begrænset kreds af politikere uden at blive omfattet af offentlighedsregler. I Danmark bliver en væsentlig del af de politisk ansattes opgaver defineret som partipolitik og holdt uden for *offentlighedsloven*. Folketingets Ombudsmand har i 2014 udtalt, at information fra en særlig rådgiver i et ministerium til medier om en beslutning i regeringen kunne betragtes som partipolitik og derfor ikke var omfattet af *offentlighedsloven*.

3.4 Registrering og søgemuligheder

3.4.1 Internationale regler

Ifølge Tromsøkonventionen skal dokumenter være nemt tilgængelige og der skal være klare regler for arkivering og kassation (art. 9). Myndigheder skal ifølge konventionens forklarende rapport etablere og ajourføre registre over dokumenter og have effektive systemer til arkivering. Konventionens rapport nævner som et grundlæggende princip, at et dokument ikke må destrueres, så længe det har offentlig interesse, og aldrig mens en ansøgning om acces behandles (pp. 68 – 70).

EU-forordningen stiller krav om, at hvert EU-organ har et offentligt tilgængeligt register over dokumenter. Dokumenter skal registreres hurtigst muligt og som minimum med følgende oplysninger (art. 11, 2):

For each document the register shall contain a reference number (including, where applicable, the interinstitutional reference), the subject matter and/or a short description of the content of the document and the date on which it was received or drawn up and recorded in the register. References shall be made in a manner which does not undermine protection of the interests in Article 4.

3.4.2 Sverige

Notatpligt

I konkrete myndighedssager om borgere og virksomheder skal en myndighed ifølge *förvaltningslagen* notere information, den får mundtligt eller ved besigtigelse. Notatpligten gælder for oplysninger, der kan få betydning for afgørelsen i sagen, inklusive væsentlige skridt i sagsbehandlingen, f.eks. kontakt til anden myndighed eller part.¹³⁴

Andre sager er omfattet af et generelt forvaltningsretligt princip om dokumentation af forhold, der har betydning for myndighedens virksomhed, inklusive muligheden for at føre tilsyn.¹³⁵

Registrering

Offentlighets- och sekretesslagen kræver, at en "allmän handling" bliver registreret så snart, den er modtaget eller oprettet hos myndigheden (5:1). Det betyder typisk, at der føres et centralt register – "diarie" (journal) – ved myndigheden, hvor en registrator tager stilling til, om et dokument er en "allmän handling".

Registreringen skal omfatte: Dato for modtagelse eller oprettelse af dokumentet, nummer eller anden betegnelse ved registreringen, oplysninger om afsender og modtager og kort beskrivelse af dokumentet (5:2). Det er tilstrækkeligt at angive, at dokumentet handler om ansøgning, anmeldelse, klage eller lignende. Regeringen har udarbejdet særlige forskrifter for visse "diarier", bl.a. for Regeringskansliets.¹³⁶

Søgemuligheder

Offentlighets- och sekretesslagen stiller krav om, at myndigheder har en beskrivelse af myndighedens organisation og virksomhed. Beskrivelsen skal give overblik og

134. Förvaltningslag 1986:223 15 §, Bohlin, Alf (2010) p. 31.

135. Axberger, Hans-Gunnar (2012). Yttrandefrihets-grundlagarna. Stockholm: Nordstedts Juridik, p.213.

136. Bohlin, Alf (2010) p. 29.

oplyse om registre og andre søgemuligheder, tekniske hjælpemidler for borgerne og hvilke ansatte, der kan give adgang til dokumenter (4:2). Retten til acces omfatter disse beskrivelser og myndighedens ”diarie”.

Retten til acces omfatter også andre ”förteckningar” (kronologiske registre) over dokumenter og sager, der er oprettet på eget initiativ af en myndighed eller ansat.

Myndigheder skal tilstræbe, at it-systemer udformes, så personer, der kræver acces, selv kan udnytte tekniske hjælpemidler, der stilles til rådighed ved myndigheden (4:1, 2).

Sikkerhed og arkivering

Ifølge *Offentligheds- og sekretesslagen* bør myndigheder sikre registrering af tilføjelser, ændringer og sletning af ”allmänna handlingar” og om tidspunktet, det er sket (4:1, 3, 2).

Arkivlagen og *arkivförordningen* har regler om arkivering. De enkelte myndigheder træffer beslutning om arkivering, når en sag er slutbehandlet. Rigsarkivet har fastsat både generelle forskrifter og en række myndighedsspecifikke forskrifter for arkivering. Arbejdsmateriale skal arkiveres, når det har betydning for offentlighed, forskning eller for myndighedens virksomhed. Kassation kan ske efter forskrifter, der fastsættes af Riksarkivet, medmindre der er fastsat særlige kassationsbestemmelser i lov eller forordning.¹³⁷

3.4.3 Finland

Notatpligt

Förvaltningslagen regulerer sagsbehandling og fastslår som et overordnet princip, at en myndighed skal sørge for information og udredninger, der er nødvendige for at træffe beslutning i sager, den behandler. Mundtlige oplysninger skal registreres, når de har betydning for afgørelsen i en sag.¹³⁸

Registrering

Offentlighetslagen har en regel om god informationshåndtering (18 §), og en forordning indeholder mere specifikke krav.¹³⁹

En myndighed skal føre ”förteckning” – ”diarie” (journal) – over sager, der er modtaget, behandlet eller afgjort, og skal i øvrigt sørge for at det er nemt at finde dokumenter, der er undergivet offentlighed (18 §, 1, 1). Der er ikke en lovbestemt frist for registrering.

Dokumentfortegnelsen skal indeholde oplysninger om: Tidspunkt for modtagelse af dokument, hvilken sag dokumentet hører til, hvornår den er startet, hvem der har startet den, sagens karakter, anmodninger om udredninger og udtalelser, beslutninger under sagens behandling, afslutning på sagen med relaterede dokumenter, hvad enten der træffes en formel beslutning, eller sagen slutes på anden måde.

Kravet om registrering i ”förteckning” gælder for både dokumenter, der er sendt

137. Arkivlagen 1990:782 og Arkivförordning 1991:446. Axberger, Hans-Gunnar (2012), pp. 216-17.

138. Förvaltningslag 434.2003, 42 §.

139. Förordning 621.1999 om offentlighet och god informationshantering i myndigheternas verksamhet, 6 §.

til myndigheden og dokumenter, der er oprettet på eget initiativ. En intern sag om planlægning af et initiativ skal således også registreres.

Dokumenter, der er omfattet af "sekretess" (tavshedspligt), skal registreres, så udenforstående ikke får adgang, og dokumenter kan ved registrering grupperes efter, om de er omfattet af "sekretess". Dette krav må ikke påvirke tilgængeligheden for offentlige dokumenter, og et system, der både indeholder offentlige og hemmelige oplysninger, skal indrettes, så de offentlige oplysninger nemt kan udleveres.

Søgemuligheder

Dokumentfortegnelser skal ifølge *offentlighetslagen* være tilgængelige på biblioteker, websider eller på anden lettilgængelig måde (20 §, 3).

Lovens krav suppleres af *förordning om god informationshantering*. Myndigheder skal have en oversigt, der viser hvilke registre, der føres over dokumenter. Disse fortegnelser skal være tilgængelige for offentligheden på myndighedens registratorkontor eller andre steder, hvor offentligheden betjenes.¹⁴⁰

En "förteckning", som en myndighed fører uden at være forpligtet, er også omfattet af offentlighed. Det gælder registre, der laves til myndighedens eget brug, f.eks. en oversigt over byggetilladelser, der er givet i en kommune.¹⁴¹

Sikkerhed og arkivering

Arkivlagen gælder for offentlige organer og andre, der udfører opgaver, der er omfattet af *offentlighetslagen*. De enkelte myndigheder skal sørge for en arkivfunktion, der kan støtte myndighedens arbejde, tjene forskning og offentlighed samt beskytte oplysninger, der er omfattet af sekretess m.m. Myndigheder skal udarbejde en arkivplan og sørge for, at arkivfunktionen bliver integreret i myndighedens informations- og dokumenthåndtering.¹⁴² *Förordningen om god informationshantering* supplerer med en række krav.

Lag om styrning av informationsförvaltningen har til formål at effektivisere den offentlige forvaltning, forbedre tilgængelighed og fremme sikkerheden ved elektroniske systemers samvirke.¹⁴³

Lagen om elektronisk kommunikation bemyndiger Arkivverket til at stille nærmere krav til myndigheders elektroniske systemer, der omfatter operative sagsbehandlingssystemer. Arkivverket har stillet krav om automatisk logning af oplysninger om transaktioner og ændringer af dokumenters indhold.¹⁴⁴

140. Förordning 621.1999 om offentlighet och god informationshantering i myndigheternas verksamhet, 5 § og 7 §. Proposition 30.1998, detaljmotivering til 20 § nævner, at internettet må forventes at få øget betydning.

141. Ahvenainen og Rätty (2000): Offentlighetslagstiftningen, Finlands Kommunförbund, p. 57.

142. Arkivlagen 1994.831.

143. Lag om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen 10.6.2011/634.

144. Lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet 13/2003 (22 §, 1) og Arkivverkets forskrift af 20.12.2005 om "Varaktigt förvaring i enbart elektronisk form av information av handlingskaraktär i ärendehanteringssystem".

3.4.4 Danmark

Notatpligt

Offentlighedsloven har en regel om notatpligt i afgørelsessager, der omfatter oplysninger om en sags faktiske grundlag (§ 13). Notatpligten gælder, når en myndighed får sådanne oplysninger mundtligt eller på anden måde. Det kan f.eks. være i form af en sms, der ellers bliver slettet. Notat skal gøres snarest muligt efter, at myndigheden har modtaget eller på anden måde fået kendskab til oplysningerne.

Notatpligten omfatter ikke kun faktuelle oplysninger men også andre oplysninger, der har til formål at skabe klarhed om en sags faktiske omstændigheder, inklusive subjektive vurderinger. Notatpligten omfatter endvidere eksterne faglige vurderinger, f.eks. økonomiske eller juridiske, der har betydning for en sags afgørelse. Væsentlige sagsbehandlingsskrift skal noteres, hvis de ikke fremgår af sagens øvrige dokumenter (§ 13, 2).

Lovreglen suppleres af en ulovbestemt retsgrundsætning om notatpligt i andre sager, der har væsentlig betydning for borgeren, selvom der ikke skal træffes egentlige myndighedsafgørelser.¹⁴⁵

Registrering

Offentlighedsloven stiller krav om registrering i journal (diarie) af dokumenter, der er modtaget hos eller afsendt fra centrale myndigheder i staten, kommuner og regioner. Loven stiller ikke krav om journalisering i et fælles system ved en myndighed eller om den nærmere indretning af systemer.

Pligten er begrænset til dokumenter, der har betydning for en sag eller sagsbehandlingen, f.eks. oplysninger om en sags faktiske grundlag inklusive oplysninger om metoder og forudsætninger, der er anvendt ved undersøgelser. Eksterne faglige vurderinger og synspunkter på sagens behandling og afgørelse er også omfattet. Interne dokumenter i endelig form er omfattet, det vil sige interne dokumenter, der er tillagt betydning eller godkendt af den øverst fagligt ansvarlige for det pågældende område ved myndigheden.

Journalssystemet skal som minimum indeholde oplysninger om dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse samt en kort tematisk angivelse af dokumentets indhold (§ 15, 3). Et dokumentets titel vil typisk være brugbar som tematisk angivelse, men i nogle tilfælde vil f.eks. ”klage fra borger” eller ”høringssvar” være tilstrækkeligt.

Dokumenter, der er modtaget eller afsendt, skal journaliseres snarest muligt. Det betyder typisk inden for 3 – 4 arbejdsdage og e-mails inden for 7 arbejdsdage. Der er ikke frist for registrering af interne dokumenter, men dokumenter, der er omfattet af journaliseringspligt, skal i hvert fald være journaliseret senest, når der træffes afgørelse ved anmodning om acces.¹⁴⁶

Søgemuligheder

Retten til acces omfatter dokumentoversigten for den enkelte sag. En myndighed skal ved anmodning om acces til en sag give acces til sagsoversigten, selvom der ikke er anmodet specifikt herom (§ 7, 2, 2).

145. Offentlighedskommissionens betænkning, 1510.2009, pp. 403-427.

146. Lovforslagets bemærkninger til § 15, L 144, FT 2012-13.

Retten til acces omfatter en myndigheds overordnede journalplan, det vil sige oversigten over sagsområder inklusive et nummereringssystem. *Offentlighedsloven* sikrer ikke ret til acces til registre, der indeholder en systematisk og samlet fortegnelse over en myndigheds sager og dokumenter (§ 10, 1).

En række kommuner og regioner har erfaringer med åbne postlister på myndighedens website over modtagne eller afsendte dokumenter, men der er ikke lovkrav herom. *Offentlighedsloven* stiller blot krav om, at der gennemføres et forsøg med postlister (§ 16).

Sikkerhed og arkivering

Arkivloven indeholder regler for bevaring og kassation af offentlige myndigheders dokumenter og om aflevering af dokumenter til Statens Arkiver. Ifølge *arkivloven* skal myndigheder opbevare dokumenter på en betryggende måde, så de kan afleveres til Statens Arkiver (§ 8). Statslige myndigheder skal aflevere dokumenter, inden de er 30 år gamle. Der er ikke fastsat krav om særlige sikkerhedsforanstaltninger for elektronisk registrerede dokumenter før aflevering til Statens Arkiver.¹⁴⁷

Folketingets Ombudsmand har udtalt, at *arkivlovens* regler betyder, at en offentlig myndighed kun må ændre i oplysninger, der indgår i en sag, hvis lovgivningen giver udtrykkeligt grundlag for at foretage ændringer.¹⁴⁸

Offentlighedslovens regler om acces gælder fortsat efter overførsel til Statens Arkiver. *Arkivlovens* regler betyder, at dokumenter, der kan undtages efter *offentlighedsloven* uden tidsbegrænsning, bliver tilgængelige efter en frist, der afhænger af oplysningers karakter. Hovedfristen betyder f.eks., at et internt dokument hos en myndighed, der ikke er blevet destrueret, bliver omfattet af offentlighed efter 20 år. Det gælder, uanset om det er afleveret til Statens Arkiver eller fortsat opbevares hos myndigheden.¹⁴⁹

3.4.5 Norge

Notatpligt

Forvaltningsloven har en bestemmelse om notatpligt for oplysninger fra en part, der har betydning for afgørelsen i sagen (§ 11 d).¹⁵⁰ Notatpligten gælder mundtlige oplysninger ved møder, forhandlinger eller telefonsamtaler og tilsvarende for iagttagelser.

Registrering

Alle myndigheder og andre organer, der er omfattet af *offentleglova*, skal føre journal (§ 10, 1). Det vil sige en løbende og systematisk oversigt over indgående og udgående dokumenter, der er omfattet af loven. Funktionen kan opfyldes ved, at myndigheden fører en eller flere registre, der giver oversigt over sager og dokumenter i de enkelte sager. Detaljerede regler om ansvar, organisering, arkivsystemer, registrering, arbejdsrutiner, bevaring og kassation findes i *forskrift til arkivloven*.¹⁵¹

147. Kulturministeriet har fastsat en række myndighedsspecifikke bekendtgørelser om bevaring og kassation men uden særlige krav om sikkerhed for dokumenters autenticitet.

148. Folketingets Ombudsmand 2010 1-1 kritiserede en myndigheds sletning af dokumenter i forbindelse med sag om acces.

149. Offentlighedskommissionens betænkning, 1510.2009, p. 99.

150. Lov om behandlingmåten i forvaltningssager. lov 1967-02-10.

151. Forskrift til arkivloven, 1193.1998.

Arkivfunktionen i et offentligt organ skal som hovedregel udføres af en særlig arkivtjeneste. En ajourført arkivplan skal vise, hvad arkivet omfatter, hvordan det er organiseret og hvilke instrukser, der gælder for arbejdet. Det aktive arkiv skal så vidt muligt føres centralt ved myndigheden. Det skal indeholde journaler med journalregister, alle sagsarkiver med dokumenter og tilhørende registre samt mødeprotokoller, fagsystemer, databaser m.m.

Indgående post til myndigheden skal tilgå arkivtjenesten. Personlig adresseret post skal sendes videre uåbnet til adressaten, medmindre andet er aftalt. Sagsdokumenter skal straks returneres til arkivtjenesten. Det gælder også sagsdokumenter, der er adresseret til den politiske ledelse for organet.

Alle modtagne og afsendte sagsdokumenter, der har værdi som dokumentation, er omfattet. Den enkelte myndighed beslutter selv, hvorvidt organinterne dokumenter skal med, dog gælder journaliseringspligten for dokumenter, der er omfattet af offentlighed.

Følgende oplysninger skal fremgå af journalen om det enkelte dokument: Dateringer for dokumentet, journalisering og ekspedition, sags- og dokumentnummer, afsender og/eller modtager, oplysning om sag, indhold eller emne og arkivkode.

Søgemuligheder

Der kan ikke stilles krav til præcisering af ansøgning, når der ønskes acces til journaler, registre og lignende, der giver oversigt over dokumenter i en myndigheds sager (§ 28, 2).

Journaler og lignende registre er som udgangspunkt åbne (§ 3). Offentligheden har krav på at se hele journalen og ikke kun oplysninger om en bestemt sag. Myndigheder skal sørge for, at oplysninger, der er omfattet af lovbestemt tavshedspligt, ikke bliver tilgængelige for offentligheden. Hvis det ikke er muligt at registrere et dokument i journalen uden at røbe en tavshedsbelagt oplysning, må denne oplysning undtages. Oplysninger, der kan undtages fra offentlighed som organinterne uden at være omfattet af tavshedspligt, kan kun undtages, hvis der er et reelt og sagligt behov herfor.¹⁵²

Norge har siden 2010 haft en fælles publiceringstjeneste for statslige myndigheders journaler.¹⁵³ Drift og udvikling af en offentlig elektronisk postjournal (OEP) hører under direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Lovgrundlaget findes i *offentleglova* (§ 10) og nærmere bestemmelser i forskriften til loven. Andre offentlige organer end de statslige, f.eks. kommuner, har ikke pligt til at publicere journaloversigter. Mange kommuner og fylkeskommuner gør det, og de skal i så fald offentliggøre hvilke kriterier, publiceringen bygger på.¹⁵⁴

OEP samler og publicerer journaloversigter om dokumenter, der er kommet ind eller sendt fra statslige myndigheder og virksomheder. Ifølge forskriften må der ikke publiceres oplysninger, der er omfattet af tavshedspligt, sensitive personoplysninger, lønoplysninger bortset fra løn for ledende stillinger, fødselsnummer, personnummer og lignende.

152. Rettleiar pkt. 4.4.4.3, arkivforskriften § 2 og offentlegforskrifta § 9.

153. Før 2010 havde pressen i en årrække adgang til et pilotprojekt, der omfattede et mindre antal myndigheder.

154. Forskrift til offentleglova 1119. 2008 § 7.

Formålet med OEP er at gøre myndigheders dokumenter lettere tilgængelige og at effektivisere myndigheders gennemførelse af offentlighedsprincippet. Centrale enheder ved statslige virksomheder og myndigheder, inklusive departementer og styrelser, er omfattet af denne pligt til aktiv information. Enkelte myndigheder er undtaget, f.eks. Rigsadvokaten og efterretningstjenesten.

Enhver kan bruge OEP til gratis at søge efter information på tværs af myndighedsgrænser og kræve acces ved den enkelte myndighed til dokumentets indhold ved en eller flere journalposter.¹⁵⁵ En bruger kan oprette en brugerprofil og samle oplysninger, der ikke er tilgængelige for myndighederne. Det er f.eks. muligt at lagre søgninger, at få automatiske varsler om udviklingen i en sag og få oversigter over sager, der er bestilt acces til.

Planen er at udvikle OEP og give mulighed for direkte acces og udskrift af dokumenter. De tekniske løsninger er udviklet, og der bliver formentlig i første omgang åbnet for direkte acces til nogle institutioner og derefter successive udvidelser. For brugerne vil det kunne betyde enklere og hurtigere adgang til dokumenter. For myndigheder vil det kunne betyde mindre ressourceforbrug til at behandle krav om acces.

Sikkerhed og arkivering

Forskriften til arkivloven indeholder detaljerede regler for organisering af myndigheders arkivarbejde. En myndighed skal have en arkivplan og en arkivnøgle (klassificeringssystem). Arkivet omfatter sagsarkiv med sagsdokumenter og tilhørende registre m.m. Desuden skal der i myndighedens arkiv indgå: mødebøger, fagsystemer, databaser og andre arkivserier og dokumenter, der modtages eller oprettes i tilknytning til organets virksomhed.

Alle myndigheder skal benytte arkivsystemer, der er godkendt af Rigsarkivaren, og de gældende standarder stiller krav om systemkontrol. Dokumenter skal som udgangspunkt ikke kunne ændres, efter de har fået status som arkiverede i det elektroniske system. Hvis der undtagelsesvis sker ændring efter fejlregistrering, skal ændringer logges, og denne log skal følge med ved aflevering til arkivdepot.

3.4.6 Island

Notatpligt

Ifølge *upplýsingalög* har en myndighed i konkrete afgørelsessager pligt til at notere mundtlig information om forhold, der har betydning for afgørelsen. Det samme gælder for vigtige sagsbehandlingsskridt og begrundelser i sådanne sager (art. 27, 1).

Registrering

Registre, dokumentlister og andre midler til opbevaring af sagsmateriale og information hører under *lög um Þjóðskjalasafn Íslands* (loven om Islands Nationalarkiv).¹⁵⁶ Ifølge vejledninger fra Nationalarkivet skal de enkelte myndigheder registrere do-

155. Difi-rapport 2012:5: Brukerundersøgelse for Offentlig elektronisk postjournal. Ifølge rapporten dækkede OEP i 2011 89 statslige virksomheder og myndigheder, cirka 3 millioner journalposter og formidlede 156.000 anmodninger om acces.

156. *Lög um Þjóðskjalasafn Íslands – Lov om Islands Nationalarkiv* vedtaget 16.5.2014. Altinget og Ombudsmanden er ikke omfattet af arkivloven.

kumentets type, afsender og modtager, sagsnummer, dokumentets emne, datoer for dokumentets oprettelse, modtagelse og registrering.¹⁵⁷

Hverken arkivloven eller *upplýsingalög* stiller krav om hurtig registrering. Forvaltningslovens generelle regel om, at beslutninger skal træffes så hurtigt som muligt, må også gælde for beslutninger om registrering.¹⁵⁸

Ifølge *upplýsingalög* skal myndigheder registrere vigtig information (art. 27, 2). Der er ikke et obligatorisk lovkrav om mødereferater men blot en formulering i loven om registrering af mødereferater, når det er passende.¹⁵⁹

Søgemuligheder

Det fremgår af bemærkninger til *lög* um Þjóðskjalasafn Íslands, at myndigheder på ethvert tidspunkt skal have en liste over en sags dokumenter. *Upplýsingalög* sikrer ret til acces til lister over sagsdokumenter (art. 5, 2, 1).

Upplýsingalög bestemmer, at myndigheder skal arbejde systematisk frem mod offentliggørelse af sagsregistre, dokumentlister og databaser (art. 13). Sigtet er, at myndigheders pligt til aktiv offentliggørelse med tiden vil omfatte dokumenters indhold og dermed blive identisk med offentlighedens ret til acces.

Statsministeren kan fastsætte bindende forskrifter for gennemførelse med angivelse af faser og tidsfrister og skal rapportere til Altinget om gennemførelsen. Statsministeren skal desuden tage initiativ til en femårsplan for at sikre offentlig information, der er nødvendig i et demokratisk samfund. Planen skal udarbejdes efter drøftelser med en række organisationer og offentlig debat.

Sikkerhed og arkivering

Íslands Nationalarkiv er en selvstændig arkivinstitution under Undervisningsministeriet, der indsamler og opbevarer dokumenter fra præsidentembedet, Højesteret, ministerierne, statslige institutioner og statsejede virksomheder. Organisationer, der modtager mere end halvdelen af driftskapitalen via bevillinger fra finansloven og foreninger, som modtager betydelig støtte fra det offentlige, er også omfattet.

Kommuner og tilhørende organer skal aflevere til Nationalarkivet, medmindre de selv har eller er tilknyttet et regionalt arkiv.¹⁶⁰ Reykavík Kommune har f.eks. en arkivenhed under ledelse af stadsarkivaren. Stadsarkivet indsamler og opbevarer kommunale og andre lokale dokumenter efter en indsamlingsplan, udarbejder registre og giver vejledning til brugerne. Stadsarkivet fastsætter retningslinjer og fører tilsyn med dokumenthåndtering ved kommunens afdelinger og institutioner. Stadsarkivet fører også tilsyn med, at ansøgninger om acces bliver behandlet til tiden, og at afslag bliver korrekt begrundet.¹⁶¹

157. Handbók um skjalavörslu stjórnarráðsins 1991 og Skjalavarsla stofnana 1995 (for statslige myndigheder). Handbók um skalavörslu Svettarfélaga, august 2010 (for kommuner).

158. The Administrative Act 37/1993 art. 9.

159. Undersøgelingskommissionen, der blev nedsat af Altinget efter bankkrakket i 2008, har i rapporten april 2010 blandt andet kritiseret, at der manglede mødereferater fra myndigheder. Et krav om mødereferater i kommunaloven blev fjernet ved ændring 138/2011 og er erstattet af vejledning fra Indenrigsministeriet 22/2013 om mødeprotokol.

160. Nationalarkivet fører tilsyn med regionale arkiver, der skal følge et reglement for distriktsarkiver.

161. Vedtagelse for Stadsarkivet i Reykavík 23.2.2006.

Der er ikke regler, der stiller krav om automatisk logning af ændringer ved myndigheder i elektroniske dokumenter.

Når der er gået 30 år siden sidste adgang til et dokument eller sidste mail i en lukket sag, bliver det omfattet af arkivlovens bestemmelser om tilgængelighed m.m. (art. 4, 4).

3.4.7 *Sammenligning*

Der er store variationer i Norden i reglerne om sikring af dokumentation for officiel information.

I det følgende sammenlignes regler for hvilke dokumenter, der skal registreres, hvor hurtigt, hvilke oplysninger, der skal registreres om dokumenter samt søgemuligheder.

Hvilke dokumenter skal registreres

Sverige: "Allmänna handlingar", det vil sige alle dokumenter, der er omfattet af offentlighedsreglerne.

Finland: Modtagne dokumenter, intern planlægning af et initiativ, en sags start, anmodninger om udredninger og udtalelser, beslutninger under sagens behandling og afslutning af sagen med relaterede dokumenter, hvad enten der træffes formel beslutning, eller sagen slutes på anden måde.

Danmark: Modtagne og afsendte dokumenter samt interne dokumenter i endelig form.

Norge: Modtagne og afsendte dokumenter og interne dokumenter, der er omfattet af offentlighed.

Island: Vigtig information uden præcisering.

Hvor hurtigt

Sverige og Norge: Dokumenter skal registreres så snart, de er modtaget eller oprettet.

Danmark: Dokumenter journaliseres snarest muligt og typisk inden for 3 – 4 arbejdsdage, e-mails inden for 7 arbejdsdage. Der er ikke angivet en frist for registrering af interne dokumenter, men dokumenter, der er omfattet af journaliseringspligt, skal være journaliseret senest, når der tages stilling til en anmodning om acces.

Finland: Myndigheder skal sørge for, at dokumenter nemt kan findes, uanset om de er ført ind i et særligt register eller ej.

Island: Registrering skal ske hurtigst muligt.

Hvilke oplysninger

Sverige: Ved registrering af dokument angives kort beskrivelse af indhold, afsender og modtager, dato for oprettelse eller modtagelse og nummer eller anden betegnelse af dokumentet.

Finland: Ved registrering angives sagens karakter, tidspunktet for modtagelse af dokument og sagens start og hvem, der har startet en sag.

Danmark: Ved registrering angives kort dokumentets tema og dato for modtagelse eller afsendelse.

Norge: Ved registrering angives indhold eller emne, afsender og/eller modtager, sags- eller dokumentnummer og datoer for oprettelse af dokument, ekspedition og journalisering.

Island: Registreringen skal oplyse om dokumentets type, f.eks. e-mail, emnet, hvem der har sendt og modtaget det, sagsnummer og dato for dokumentet oprettelse, modtagelse og registrering.

Søgemuligheder

Der er væsentlige forskelle på søgemulighederne i de nordiske lande. I Sverige, Finland og Norge skal myndigheder sikre offentlig adgang til både registre over dokumenter i de enkelte sager og til oversigter for alle myndighedens sager. I Danmark og Island er offentlig adgang begrænset til registreringen af dokumenter i den enkelte sag. I Island skal myndighederne i de nærmeste år arbejde frem mod offentlig adgang til hele oversigten.

De nordiske offentlighedsregler stiller meget forskellige krav til myndigheders aktive information

om dokumentregistre. Norge er i front med en samlet tjeneste (OEP), der giver webadgang til statslige myndigheders dokumentfortegnelser og avancerede søgefaciliteter for brugerne. OEP er udviklet til at kunne give direkte adgang til dokumenters indhold, og implementeringen kan starte, når den politiske godkendelse bliver givet.

I Island kræver *upplýsingalög*, at myndigheder arbejder frem mod aktiv offentliggørelse på webside af oversigter og med tiden direkte acces til dokumenters indhold.

Sikkerhed og arkivering

Der er store forskelle på sikkerhedskravene til opbevaring af elektroniske dokumenter i de nordiske lande. Finland og Norge har specifikke krav blandt andet om logning af ændringer, og i disse to lande skal arkivfunktioner være integreret i de enkelte myndigheders arbejde. Danmark og Island har ikke regler, der stiller særlige sikkerhedskrav til registrering af elektroniske dokumenter. Sverige har et generelt krav om registrering af ændringer.

Ifølge Tromsøkonventionen skal offentlighedsreglerne fortsat gælde efter arkivering, medmindre arkivreglerne sikrer mindst samme tilgængelighed. Dette princip er ikke opfyldt i Island. Ifølge *upplýsingalög* bliver lovens offentlighedsregler erstattet af arkivlovens regler, når dokumenter har passeret en 30 års frist fra sidste registrering i sagen (art. 4, 4).

3.5 Kommentar

3.5.1 Gamle begreber i nye tider

Begreberne "handling" og "dokument" er skabt til traditionelle håndgribelige former, det vil sige typisk tekster på papir. Digitalisering af offentlig forvaltning og kommunikation betyder, at information i høj grad registreres, lagres og formidles elektronisk.

Under de nye informationsteknologiske vilkår kunne det overvejes at indføre "oplysning" eller "data" som nye grundbegreber. En løsning kunne være at definere ethvert indhold som et dokument, og denne løsning er valgt i EU-forordningen, PSI-direktivet og de internationale regler om miljøinformation.

En fordel ved de gamle begreber er, at de bedre kan fastholde, at retten til acces

gælder informationsindhold i uændret kontekst uden bearbejdning af myndigheden. Begreber som "oplysning" og "data" ville ikke signalere samme krav til autentisk information.¹⁶²

Det har vist sig, at de klassiske begreber "handling" og "dokument" er fleksible og kan fungere teknikneutralt. Det kan dog være vanskeligere at definere et dokument, når information findes i databaser. Det er klart, at klassiske former, der registreres i en database, fortsat er dokumenter, der er undergivet offentlighed. Data, der logisk hænger sammen, kan også betragtes som et dokument, f.eks. når information fra en forvaltning samles i en database, der sendes til en tilsynsmyndighed. Data, der først kan bringes sammen ved konkret søgning, falder derimod uden for de traditionelle begreber, der omfatter eksisterende dokumenter. Begrebet "potentielle handlingar" signalerer, at data kan sammenstilles til et nyt dokument. Ret til datasammenstilling bliver omtalt i kapitel 4.

Den teknologiske udvikling har skabt ekstra information, der rejser nye spørgsmål om offentlighed. Cookies kan give en vis information om, hvad embedsmænd bruger arbejdstiden til, men offentlighed herom kan dels få karakter af nyfiken overvågning og dels virke tilfældig, når offentlighedsprincippet i øvrigt ikke gælder for søgning i eksterne databaser, der står til rådighed for enhver.

Saglige hensyn taler klart for, at retten til acces skal gælde logfilers oplysninger om e-mails og andre dokumenter, der er knyttet til forvaltningens opgaver. Sikkerhedskopier giver mulighed for at genskabe information, der er gået tabt. Hvis der er mistanke om, at et sagsdokument er forsvundet, rettet eller slettet, burde det være indlysende i alle lande, at sikkerhedskopien skal være omfattet af retten til acces.

3.5.2 Autenticitet

Uden systematisk registrering og oversigter bliver offentlighedsreglerne illusoriske, fordi det praktisk talt vil være umuligt at få kendskab til sager, dokumenter og oplysninger. Nye informationsteknologier rejser både nye problemer og nye muligheder.

Registrering generelt

Det er afgørende, at it-systemer bliver indrettet med stor vægt på brugervenlighed. Integration af arkivfunktionen i myndigheders informations- og dokumenthåndtering er nyttig både for den administrative effektivitet, forskning og offentlighed. Funktionerne styrkes ved at indrette registreringen, så det er nemt at udskille oplysninger, der er omfattet af offentlighed fra oplysninger, der er omfattet af tavshedspligt.

Dokumentfortegnelser kan indrettes med sigte både på offentlighed og administrativ effektivitet. De finske og norske regler kan i kombination tjene til inspiration med krav til registrering af oplysninger om:

- sagens start inklusive væsentlige interne initiativer
- sagens karakter og sagsnummer
- modtagne og afsendte dokumenter
- interne dokumenter i endelig form inklusive dokumentnummer

162. Offentlighetsprincippet och den nya tekniken, Statens Offentliga Utredningar (SOU) 2001:3, pp. 108 f.

- dateringer for udarbejdelse af dokument, journalisering og ekspedition
- afsender og modtager af et dokument
- beslutninger og beslutningsgrundlag.

Registrering af sms

Nye kommunikationsteknologier må ikke undergrave offentlighedsprincipper. Sms-teknikken, der for tiden bruges af mange, er udviklet til at sende information, inklusive bilag uden begrænsninger.

Sivilombudsmannen udtalte i den tidligere omtalte norske sag om sms:

Den teknologinøytrale definisjonen av «saksdokumenter» som arkivforskriften § 2-6 bygger på er gitt som lov. Det ligger i sakens natur at et offentlighets- og journalføringsregelverk som bygger på en slik teknologinøytral definisjon vil være mer ressurskrevende og medføre flere praktiske utfordringer enn et regelverk som bygger på et mer tradisjonelt dokumentbegrep. Når det ved lov er truffet bestemmelser som medfører praktiske ulemper og behov for økt ressursbruk, må forvaltningen følge dette opp gjennom administrative og budsjettmessige disposisjoner. Så lenge det ikke eksisterer tekniske løsninger som gjør at journalpliktige SMS-er blir journalført rutinemessig, må det enkelte forvaltningsorgan påse at dets embets- og tjenestemenn sørger for at de SMS-er vedkommende mottar blir journalført i den grad arkivforskriften foreskriver. Offentlige embets- og tjenestemenn har en alminnelig plikt til å sørge for at saksdokumenter adressert til seg personlig, blir journalført. Det samme må gjelde for saksdokumenter som embets- eller tjenestemannen mottar per SMS.¹⁶³

Proveniensi

I arkivforskning handler proveniens om sikring af arkivbrugernes mulighed for at forstå et dokument og dets indhold i forhold til konteksten, bl.a. hvem, der skabte det, hvor, hvornår og hvilke ændringer, der er sket med dokumentet over tid og hvordan.¹⁶⁴

Digitalisering af forvaltning og arkivtjenester betyder nye vilkår. Når et gammelt forsegleet dokument hentes frem fra det nationale arkiv har det høj grad af autenticitet. Tidligere var værn mod vand, fugt og brand centrale elementer for sikkerheden, men denne form for sikkerhed er ikke tilstrækkelig i en digitaliseret forvaltning. Indholdet i digitale dokumenter kan ændres uden ydre tegn. Det betyder udfordringer for de klassiske krav til proveniens.

Digitalisering giver ikke kun nye risici men også nye muligheder til sikring af autenticitet. I motiveringen til den finske *offentlighetslag* nævnes, at risici ved digital behandling kan reduceres med datasikkerhedstiltag:

Handlingars offentlighet har av gammalt inneburit möjlighet att i myndighetens originalhandlingar eller kopior av den kontrollera om uppgifter som förekommit i den allmänna debatten stämmer. Kvaliteten på myndigheternas handlingar är också av betydelse för individers och sammanslutningars rättssäkerhet samt bl.a.

163. Sivilombudsmannen sak 2008/2591.

164. Cook, Terry (2010): Proveniensi i den digitale tidsalderen: gammel byrde eller håp for framtida? foredrag på CITRA-konferencen i Oslo.

når man skall säkerställa att det samhällspolitiska beslutsfattandet vilar på ett solitt kunskapsunderlag.

Behovet av att se till att uppgifterna är integrerade samt av hög kvalitet har aktualiserats i synnerhet på grund av de datatekniska riskerna. Dessa risker kan reduceras med hjälp av olika datasäkerhetsåtgärder. Att uppgifterna skall vara integrerade innebär att de inte får ändras i misstag eller uppsåtligt. Det är alltså fråga om att uppgifterna skall bevaras i den form de hade när de registrerades.¹⁶⁵

Digitaliseringen giver muligheder for at styrke autenticiteten med tillægsinformationer. It-systemer kan indrettes, så der automatisk registreres oplysninger om, hvem der har ændret eller slettet oplysninger og hvornår. Det oprindelige indhold kan bevares, så ændringer kan dokumenteres.

Det er ikke tilstrækkeligt, at centrale arkivmyndigheder interesserer sig for sikkerhed for deres egne opbevaringer. Der er størst risici for ændringer eller sletning, mens elektroniske dokumenter opbevares hos de enkelte myndigheder. Registrering og arkivering skal ikke blot sikre eftertiden muligheder for at forske i historiske data. Det vigtigste formål er at sikre muligheder for demokratisk kontrol i dagens samfund. Det er vigtigt at udvikle og anvende digitale funktioner og stille krav, der kan fastholde autenticitet både i myndigheders operative systemer og i særlige arkivsystemer.¹⁶⁶

3.5.3 Politik, partipolitik og spin

Den Europæiske Menneskeretskonvention sætter grundpillerne for afgrænsning mellem privat kommunikation og offentlighed. Retten til beskyttelse af privat kommunikation gælder for politikere som for andre.

Politiske partier er juridisk set private foreninger, og en politiker kan som repræsentant for et parti kommunikere skriftligt uden at være omfattet af offentlighedsregler, medmindre han kommunikerer med et organ, der er omfattet. Når en politiker handler i en officiel rolle, f.eks. som minister eller medlem af regeringen, er den skriftlige kommunikation omfattet af offentlighedsreglerne, medmindre den er undtaget, f.eks. som internt arbejdsdokument.

Tilsvarende regler gælder for ansatte. Partiansatte politiske rådgiveres kommunikation som repræsentanter for et parti bliver kun omfattet af offentlighedsregler, når de kommunikerer med et organ, der er omfattet. Ansatte ved myndigheder er derimod omfattet i deres arbejdsfunktioner, medmindre dokumenter er omfattet af undtagelser, f.eks. for interne arbejdsdokumenter.

Det er vanskeligt men vigtigt at undgå uklare gråzoner, hvor hverken politikere, ansatte eller offentlighed ved, om kommunikation er partipolitisk eller officiel.

Officielle opgaver

I et demokrati skulle det gerne gøre en forskel, når befolkningen ved et valg har ændret det politiske flertal og dermed ændret sammensætningen af regeringen. Ud fra demokratiske værdier er det ønskeligt, at beslutninger i en regering bliver præget

165. Detaljmotivering til 18 §, Proposition 1998. Offentlighedsprincippet og den nye tekniken, Statens Offentlige Utredninger (SOU) 2001:3, indeholder også grundige overvejelser.

166. Sirevåg, Trond (2008). Multiproveniensen i arkivsystemer og andre udviklingstrekk – Arkivteoretiske og praktiske implikationer. Se arkivverket.no.

af politiske idéer til samfundets udvikling. Det er partipolitik, men det ville være en fatal misforståelse, hvis man antager, at politiske beslutningsprocesser i ministerier, regeringer og offentlige organer kan holdes uden for offentlighedsreglerne. I så fald ville de vigtigste sager bliver mørkelagt, og demokratiet være stærkt begrænset.

Mange politiske sager hører under myndigheders ansvarsområde. Dokumenter, der indgår i officielle sager, er ikke udelukkende partipolitiske. Dokumenterne hører til officielle opgaver og kan derfor ikke holdes uden for offentlighedsreglerne.

Politiske beslutninger bygger på både idéer og viden. Politiske idéer om god og retfærdig samfundsudvikling er nødvendige for at få mål og retning for arbejdet. Faglig viden er også nødvendig for at træffe saglige beslutninger: Hvordan er de faktiske forhold? Hvilke konsekvenser får det, hvis der ikke gribes ind? Hvilke valgmuligheder findes for at realisere eller komme nærmere de politiske mål? Er det sandsynligt, at en beslutning løser problemet og med hvilke omkostninger? Som afslutning på processen skal den politiske ledelse afveje de politiske hensyn og have mod til at vælge.

Politiske chefer og ansattes officielle roller handler om sagsbehandling, beslutningsprocesser, beslutninger og implementering inden for en politisk ramme. Dokumenterne skal i et demokratisk samfund være omfattet af offentlighedsreglerne, medmindre der er særlige undtagelser for at beskytte indhold eller forberedende faser i en proces (se kapitlerne 5 og 6).

De ansatte skal primært sikre faglig viden som grundlag for beslutninger, men ansatte kan også rådgive om politikudvikling og agere sparringspartnere i medspil og modspil til den politiske ledelse. Ansatte, der kombinerer faglig viden med politisk klogskab, kan give god rådgivning.

Politisk ansatte bliver typisk ansat for at styrke den politiske side af rådgivningen. De agerer også i en officiel rolle som ansatte ved en myndighed og er omfattet af de almindelige retsprincipper for offentlig forvaltning, herunder offentlighedsreglerne.

Den norske Stortingsmelding, der indeholder en god beskrivelse af de retlige principper, har to problematiske fravigelser, der ikke fremgår af *offentleglova*. Dokumenter, der er udarbejdet af ansatte i ministerier, kan videregives til en begrænset kreds af politikere i Stortinget uden at blive omfattet af offentlighedsreglerne. Dermed får en lille gruppe politikere en viden, som andre medlemmer af Stortinget og offentligheden ikke har adgang til. Det samme gælder for et ministeriums svar på et udkast til indstilling fra en fagkomité i Stortinget, og det er paradoksalt, at denne fravigelse begrundes med "konstitutionsnelle hensyn". Den danske *offentlighedslov* har en større fravigelse med en særlig undtagelse i *offentlighedsloven* for dokumenter, der udveksles mellem en minister og medlemmer af Folketinget (se afsnit 6.5.4).

Partipolitiske opgaver

Politiske ledere f.eks. ministre, har både officielle roller og partipolitiske opgaver. Begge roller er politiske, og politik handler for politikere om partipolitik. Dokumenter, der er knyttet til en officiel rolle, må ikke holdes uden for offentlighedsreglerne, selvom de handler om politikudvikling og beslutningsprocesser og i høj grad er partipolitiske. Sådanne dokumenter kan eventuelt undtages som interne arbejdsdokumenter (se kap. 6).

Dokumenter, der udelukkende hører til en partipolitisk rolle, er ikke omfattet af offentlighedsreglerne. Det gælder klart, når en politiker agerer som partimedlem

og i den rolle har skriftlig kontakt med det centrale og lokale partiapparat eller diskuterer med partifæller. Det er vanskeligt at afgrænse, om en minister handler udelukkende partipolitisk eller i rollen som minister, når han har kontakt med partiets parlamentsgruppe eller med politikere fra andre partier.

Indholdet må have afgørende betydning ved kategorisering af et dokument som partipolitisk eller officiel. Partipolitiske opgaver handler typisk om politikudvikling, taktiske overvejelser, drøftelser og forhandlinger med partiet og med andre politikere. Oplysninger om det faktiske grundlag, faglige præmisser og lignende i sager, der behandles og beslutes ved myndigheden, kan derimod ikke holdes uden for offentlighedsregler.

Formen kan også have betydning. Et dokument, der fremtræder i en officiel form, må som udgangspunkt være omfattet af offentlighed, og de politiske aktører kan selv sørge for at anvende en form, der giver klare signaler til modtagerne om den partipolitiske karakter.

Politiske og taktiske overvejelser om et aktuelt politisk spørgsmål bygger ikke nødvendigvis på partipolitik i snæver forstand. Begrebet partipolitisk kommunikation er ikke helt dækkende, men i mangel af bedre er det brugbart som betegnelse for dokumenter, der kan holdes uden for offentlighedsregler.

Ansatte kan ikke agere i en ren partipolitisk rolle, og dokumenter fra ansatte om faktiske og faglige forhold bør ikke kunne holdes uden for offentlighedsreglerne. Det skaber usikkerhed om vigtige retsprincipper for offentligt ansatte, hvis politisk ansatte ved myndigheder får mulighed for at agere rent partipolitisk. Det betyder desuden ekstra partistøtte til regeringspartier, hvis de kan bruge statsansatte til rent partipolitiske formål.

Information til medier

Myndigheders kommunikation til medier er professionaliseret i alle lande men på forskellig vis. Det kan gøre en væsentlig forskel om en myndigheders information til medier varetages af politisk ansatte eller af faste embedsmænd. De danske ministeriers information til medier varetages i høj grad af politisk ansatte.

Det er vigtigt at stille krav om saglighed ved myndigheders kommunikation til medier. Myndigheders information om initiativer, planer, beslutninger og beslutningsgrundlag bør ikke styres af politisk-taktiske hensyn. Offentligheden har krav på korrekte og dækkende oplysninger, der kan skabe grundlag for kvalificeret debat. Det bør gælde uanset om kommunikationen varetages af politisk ansatte, af faste kommunikationsrådgivere eller af fagmedarbejdere.

Myndigheders kommunikation til medier varetages bedst af embedsmænd, der ikke har partipolitiske opgaver, men er kvalificerede til at varetage nøgtern og forståelig kommunikation med fagligt indhold. Politiske spørgsmål besvares bedst af politikere, der har det politiske ansvar for opgaven.

I modsætning til andre nordiske lande har Danmark åbnet for, at kommunikation til medier fra politisk ansatte i ministerier om de officielle sager kan betragtes som ren partipolitik. Kommunikationen kan dermed holdes uden for offentlighedsregler og er ikke omfattet af journaliseringskrav. De statsansatte "særlige rådgivere" kræver typisk anonymitet, og når dette krav opfyldes af medier, bliver deres kommunikation fuldstændig ukontrollerbar. På denne måde er der skabt optimale betingelser for spin i danske ministeriers information til offentligheden.

4. Acces i flere former

4.1 Problemstillinger

Rettigheder for borgerne betyder pligter for myndigheder. Ret til acces betyder, at myndigheder ved krav skal udlevere autentisk information. Pligter for myndigheder til offentliggørelse af autentisk information giver ret til acces for borgerne, uden at de skal stille krav herom.

Begreberne aktiv informationspligt og passiv informationspligt betegner myndigheders pligter.¹⁶⁷ Set fra offentlighedens synsvinkel handler det om ret til acces. Krav på acces eller aktiv accesret udløser passiv informationspligt for en myndighed, mens en myndigheds aktive informationspligt udløser passiv accesret for offentligheden. I denne fremstilling anvendes begreber, der peger på den aktive handling.

Der er tre hovedformer for acces: Krav på dokumenter, krav på datasammenstilling og myndigheders pligt til offentliggørelse. Acces til dokumenter kan ske ved læsning på stedet, ved kopiering og udlevering, f.eks. i elektronisk form, som bilag til e-mail.

Nogle grundlæggende spørgsmål: Gælder ret til acces for enhver, og har en ansøger ret til at være anonym? Skal alle behandles lige, eller har ansøgere med særlige interesser bedre muligheder end andre? Kan myndigheder stille krav til formulering af ansøgninger, der reelt bremser for offentlighed?

Et vigtigt spørgsmål er, om offentlighedsreglerne tager højde for digitaliseringen af den offentlige forvaltning. Myndigheders virksomhed er i høj grad blevet baseret på databaser. Det gælder mange opgaver: 1) sagsbehandling, 2) registrering og opbevaring af information og oversigter, 3) beregninger, f.eks. økonomiske modeller til vurdering af konsekvenserne af politiske indgreb og 4) statistiske formål.¹⁶⁸

Digitaliseringen betyder både nye risici og nye muligheder for offentlighedsprincippet. Når data ikke findes i dokumentform men nemt kan samles til brug for administrative opgaver, bliver retten til acces til dokumenter i klassisk forstand undermineret. Ret til datasammenstilling, der giver ret til at få samlet data til et nyt dokument, er blevet nødvendig som supplement.

Den nemme adgang til formidling af information på websider er taget i brug af myndigheder, der producerer og formidler information i stadig stigende omfang. *Offentlighed i Norden* handler ikke om information, der planlægges og udformes for at varetage myndigheders interesser, men om ret til acces til dokumenter og data.

Retsregler, der giver myndigheder pligt til offentliggørelse, kan være et redskab

167. Eggen, Kyrre (2002), pp. 650 f.

168. Offentlighedskommissionens betænkning 2009/1510, pp. 356-365.

til at styrke offentlighed om autentisk information. De nordiske lande har mange regler om aktiv offentliggørelse på en række forvaltningsområder. Sammenligningen er begrænset til generelle regler om aktiv offentliggørelse, bl.a. for miljøoplysninger. Myndigheders pligt til at stille søgemuligheder til rådighed er omtalt i kapitel 3.

Beskyttelse af persondata er en problemstilling, der ofte dukker op i forbindelse med acces til dokumenter og data. Persondata omfatter alle mulige oplysninger om personer. Nogle personoplysninger handler om rent private forhold, mens andre handler om personers aktiviteter i samfundet. EU-direktivet om persondata bliver behandlet i dette kapitel, og de nordiske love, der implementerer direktivet, bliver omtalt. Afsnittet om persondata handler bl.a. om grænser for myndigheders systematiske offentliggørelse af persondata, og det er begrundelsen for placering i dette kapitel. Persondata har i øvrigt sammenhæng med afsnittet om enkeltpersoners private forhold i kapitel 5.

4.2 Hvem har ret til acces

4.2.1 *Internationale regler*

Tromsøkonventionen

Ifølge afgørelser fra Den Europæiske Menneskeretsdomstol må myndigheder ikke hindre acces for medier, forskere og NGO'ere til information om væsentlige samfundsmæssige forhold. Den Europæiske Menneskeretskonvention art. 10 sikrer ikke ret for enhver uanset formål (se afsnit 1.2.2).

Ifølge Tromsøkonventionen skal retten til acces gælde for enhver, der anmoder herom uanset motiver og intentioner (art. 2, 1). Retten skal sikres for både enkeltpersoner og organisationer, virksomheder m.m. uden hensyn til nationalitet og bopæl. Det nævnes i den forklarende rapport til konventionen, at ret til acces har særlig betydning for journalister som et nødvendigt redskab for rollen som "public watchdog", men konventionen giver ikke journalister flere rettigheder end andre.¹⁶⁹

Konventionen fastslår, at der ikke må stilles krav om begrundelse for en ansøgning (art. 4, 1). Den kræver ikke, at der sikres ret til anonymitet ved ansøgning (art. 4, 2), men det anbefales i rapporten.

EU-retten

Retten til acces ved EU-organer er ikke formuleret som en menneskeret, der gælder for enhver. Forordningen om acces ved EU-organer giver ret for enhver unionsborger og desuden for enhver person, der har bopæl og enhver virksomhed og organisation, der har hjemsted i en medlemsstat (art. 2). Chartrets afsnit om borgerrettigheder afgrænser retten ligesom forordningen (art. 42):

Any citizen of the Union, and any natural or legal person residing or having its registered office in a Member State, has a right of access to European Parliament, Council and Commission documents.

Chartrets regel om informations- og ytringsfrihed (art. 11) findes i afsnittet om frihedsrettigheder, og denne ret har samme betydning som menneskeretskonventio-

169. European Convention on Access to Official Documents. Explanatory report pp. 17 og 18.

nens art. 10. Journalister, forskere og NGO'ere i Norge, Island og andre lande, der ikke er medlemmer af EU, kan derfor bruge informations- og ytringsfriheden som grundlag for acces ved EU-organer.

Miljøoplysninger

Aarhuskonventionen (art. 4) og EU-direktivet om adgang til miljøoplysninger (art. 3) stiller krav til medlemsstaterne om at sikre ret for enhver.

4.2.2 Nordiske regler

Sverige

Ifølge *tryckfrihetsförordningens* kapitel om offentlighed gælder retten til acces for: "varje svensk medborgare" (2:1). Det fremgår af et senere kapitel, at *tryckfrihetsförordningens* rettigheder også gælder for udlændinge (14:5), og i Justitiedepartementets vejledning står: "I princip har alla svenska medborgare och utlänningar rätt att läsa de handlingar som finns hos myndigheterna".¹⁷⁰

En ansøger har som udgangspunkt ret til at være anonym, og en myndighed må ikke efterforske, hvem ansøgeren er, eller hvad informationen skal bruges til (2:14). Ved en ansøgning om information, der er omfattet af en regel om "sekretess", kan myndigheden have brug for oplysninger fra ansøgeren for at afveje interesser. I så fald vil det være vanskeligt at opretholde anonymitet.

Den principielle ret til anonymitet betyder i Sverige, at en myndighed ikke på eget initiativ må videregive oplysninger om en ansøgers identitet. I en sag om acces til information om pelsdyrfarme har Justitieombudsmannen kritiseret, at et kommunalt organ videregav ansøgerens navn og adresse til pelsdyrfarme.¹⁷¹

Finland

Enhver har ret til acces efter *lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet* (9 § 1). Det betyder, at alle mennesker, uanset nationalitet og bopæl ligesom alle juridiske personer, har ret til acces. Alle skal væreigestillede, og det er understreget, at en myndighed ikke må tage hensyn til, om udlevering til visse ansøgere vil være ufordelagtig for myndigheden.¹⁷²

Som udgangspunkt har ansøgeren ret til at være anonym (13 §, 1). I visse tilfælde har myndigheden ret til at spørge om formålet for at kunne tage stilling til ansøgningen. Det gælder ved information, der er omfattet af en regel om "sekretess", der bygger på afvejning af interesser, og ved personoplysninger og andre oplysninger, der kun kan udleveres under visse forudsætninger (13 §, 2).

Danmark

Retten til acces efter *offentlighedsloven* gælder for enhver, inklusive juridiske personer (§ 1 og § 11). Nationalitet og bopæl/hjemsted spiller ingen rolle.

En anmodning om acces skal som udgangspunkt ikke begrundes, men en be-

170. Offentlighetsprincippet og sekretess, Justitiedepartementet 2013, p. 7.

171. Justitieombudsmannen 23.4.2012, dnr 5812-2011 jf. Axberger, Hans-Gunnar (2012) p. 220.

172. Detaljmotivering til 9 §, proposition 30/1998.

grundelse kan have betydning i visse tilfælde, hvor afgørelse bygger på en afvejning af interesser, bl.a. om meroffentlighed.

En anmodning om acces kan afvises, hvis der er grundlag for at antage, at den skulle tjene et retsstridigt formål, f.eks. chikane af en myndigheds ansatte eller privatpersoner (§ 9, 2, 2).

Norge

Enhver kan kræve acces efter *offentleglova* (§ 3 og § 9). Det betyder, at retten gælder både for enkeltpersoner og organisationer, og at udlændinge har samme ret som norske statsborgere.

Formålet er uden betydning, og ansøgeren har ret til at være anonym. Hvis en ansøger ønsker at se et originaldokument hos forvaltningsorganet, har det dog ret til at gennemføre normale sikkerhedsrutiner, herunder kræve legitimation. Praktiske hensyn kan betyde, at der må opgives en adresse, hvis en kopi skal sendes.

Island

Retten til acces gælder for enhver ifølge *upplýsingalög* (art. 5). Retten gælder for enkeltpersoner og organisationer på linje med internationale menneskerettigheder. Acces kan afvises, hvis der er stærke indikationer for, at ansøgningen har et illegitimt formål (art. 15, 4).

4.2.3 Sammenligning

Offentlighedsreglerne i de nordiske lande giver rettigheder for enhver og opfylder på dette punkt klart Tromsøkonventionen.

Retten til acces ved EU-organer er ifølge Chartret og forordningen forbeholdt unionens borgere og andre med bopæl eller hjem i en medlemsstat. Chartrets regel om informations- og ytringsfrihed sikrer dog ligesom Den Europæiske Menneskeretskonvention art. 10, at journalister og andre har ret til acces med henblik på at sikre offentlighed om samfundsmæssige emner.

Som udgangspunkt kan ansøgere være anonyme, men bl.a. praktiske grunde betyder ofte, at myndigheder vil kende identiteten. Den svenske sikring af anonymitet suppleres af et forbud mod at udlevere en ansøgers identitet til andre, der søger acces. Der er ikke tilsvarende sikring af anonymitet i andre nordiske lande.

4.3 Acces til dokumenter

4.3.1 Internationale regler

Tromsøkonventionen

Tromsøkonventionen overlader til de enkelte lande, om de vil stille krav om skriftlig ansøgning (art. 4, 3), men den forklarende rapport opfordrer til at stille så få procedurekrav til ansøgninger som muligt (pp. 41 – 43).

Ifølge konventionen skal et offentligt organ hjælpe en ansøger med at identificere dokumenter, der kræves acces til (art. 5, 1). Det er tilstrækkeligt, når det er muligt for en erfaren embedsmand at finde dokumentet. Der skal gives særlig vejledning

til ansøgere, der er handicappede eller ikke mestrer sproget. Ifølge den forklarende rapport skal der holdes en sådan orden, at det er muligt at finde dokumenter frem.

En ansøgning kan ifølge konventionen afslås, hvis den på trods af vejledning er for ubestemt til at kunne føre til identifikation af dokumenter. En ansøgning kan også afslås, hvis ressourceforbruget til behandlingen vil være ude af proportioner, og den dermed er "åbenbart urimelig" (art. 5, 5).

Ansøgeren har ret til at vælge mellem at læse det originale dokument eller kopi hos myndigheden eller modtage en kopi (art. 6, 1). Ansøgerens ret til se det originale dokument kan afvises, hvis dokumentet er i en tilstand, hvor fremvisning giver risiko for yderligere skade. I så fald skal myndigheden tilbyde en kopi.

Ansøgeren skal ifølge konventionens forklarende rapport have ret til at modtage en kopi i en form og et format, som han ønsker, medmindre det teknisk er umuligt eller uforholdsmæssigt kostbart for myndigheden (pp. 54 – 57).

En ansøgning om acces kan afslås, hvis information er let tilgængelig på anden vis, f.eks. på en webside, og myndigheden henviser hertil (art. 6, 3). Konventionens krav bliver ikke opfyldt, hvis en ansøger henvises til at købe en dyr publikation.

EU-forordningen

Forordningen stiller krav om, at en ansøgning indgives skriftlig, og at den er formuleret tilstrækkelig præcist til, at EU-organet kan identificere det. Der kan ikke stilles krav om begrundelse (art. 6, 1).

Hvis en ansøgning ikke er tilstrækkelig præcis, skal EU-organet anmode ansøgeren om præcisering og hjælpe hermed, f.eks. ved at henvise til offentlige registre for dokumenter (art. 6, 2).

Forordningen har en blødt formuleret bestemmelse om særligt ressourcekrævende ansøgninger (art. 6, 3):

In the event of an application relating to a very long document or to a very large number of documents, the institution concerned may confer with the applicant informally, with a view to finding a fair solution.

En ansøgning fra en journalist illustrerer, at retten til acces så vidt muligt skal respekteres, selvom den er ressourcekrævende. Journalisten søgte i november 2011 EU-Kommissionen om acces til alle dokumenter vedrørende Grækenlands optagelse i Euro-zonen for perioden 1.1.1999 – 30.6.2000. Kommissionen gav acces til nogle dokumenter og informerede journalisten om, at det krævede omfattende research at identificere og finde yderligere dokumenter. Kommissionen overholdt ikke en frist, den selv havde stillet, og journalisten klagede til EU-ombudsmanden. Kommissionen forklarede, at dokumenter på sagens tidspunkt ikke var registreret elektronisk, og at det var nødvendigt at gennemse flere hundrede kasser med dokumenter. Ombudsmanden konstaterede, at Kommissionen havde indstillet søgningen i starten af 2012 og først startede igen i maj 2013, da ombudsmanden rykkede. Derefter fandt Kommissionen 140 dokumenter, der blev udleveret til journalisten.¹⁷³

173. Case 0705/2012/BEH, European Ombudsman.

PSI-direktivet

Myndigheder skal sikre, at dokumenter er tilgængelige i eksisterende formater og sprogversioner, og når det er muligt og hensigtsmæssigt i et åbent og maskinlæsbart format, inklusive metadata (art. 2, 6 – 2, 8).

Miljøoplysninger

Ifølge EU-direktivet skal en myndighed som udgangspunkt stille miljøoplysninger til rådighed i den form eller det format, der ønskes. Dette krav til myndigheder gælder dog ikke, hvis oplysninger allerede er gjort offentligt tilgængelige i en anden form eller andet format, der er let tilgængeligt for ansøgeren. I øvrigt kan myndigheder afslå anmodninger om bestemt form eller format, hvis den har rimelige grunde til det. Myndigheder skal træffe alle rimelige foranstaltninger for at vedligeholde miljøoplysninger i en form eller et format, som er let tilgængelig (art. 3, 4).

Aarhuskonventionen giver mulighed for at afvise en ansøgning, der er "manifestly unreasonable eller formulated in too general a manner" (art. 4, 3). Hvis en anmodning er udfærdiget i for generelle vendinger, skal myndigheden ifølge EU-direktivet anmode ansøgeren om præcisering og hjælp, f.eks. ved henvisning til offentlige registre (art. 3, 3).

4.3.2 Sverige

Krav til ansøgning

De svenske offentlighedsregler indeholder ikke krav om identifikation af en "allmän handling". En ansøger har dog ikke krav på at gå rundt hos en myndighed for at søge efter "handlingar".¹⁷⁴

Accesformer

En ansøger har efter *tryckfrihetsförordningen* ret til gennemsyn på stedet (2:12). En ansøger har også ret til at få udleveret eller tilsendt en kopi. Retten til kopi gælder ikke elektronisk kopi, og myndigheden kan derfor afslå at sende pr. e-post (2:13).

En myndighed har pligt til at sørge for, at en "allmän handling" kan læses, aflyttes eller på anden måde være tilgængelig hos myndigheden (2:12). Myndigheden kan bestemme, hvordan information skal stilles til rådighed, f.eks. på en skærm eller ved fremlæggelse af et originalt dokument eller kopi.

En ansøger har ifølge *tryckfrihetsförordningen* ret til selv at kopiere et dokument på stedet (2:12). En ansøger har også ret til at få en afskrift eller kopi af myndigheden mod at betale en fastsat afgift herfor, og ansøgeren kan anmode om at få afskrift eller kopi tilsendt.

Det fremgår af *offentlighets- och sekretesslagen*, at myndigheden som udgangspunkt har pligt til at stille en terminal til rådighed i myndighedens lokaler for at give acces til elektronisk information. Der er visse undtagelser, bl.a. ved risici for forvanskninger eller forstyrrelser og ved information, der er omfattet af regler om "sekretess" (6:6).

En myndighed er ifølge *tryckfrihetsförordningen* ikke forpligtet til at videregive dokumenter i elektronisk form (2:13). Der har været drøftelser i mange år og flere

174. Bohlin, Alf (2010), p. 125.

forslag om sikring af ret til acces i elektronisk form. Offentlighed- og sekretesskommittén foreslog i 2001, at ret til acces i elektronisk form blev indført som generelt princip. Ifølge denne komité er persondata tilstrækkeligt beskyttede af gældende regler.¹⁷⁵ E-offentlighetskommittén foreslog i 2010 en blød bestemmelse om acces i elektronisk form "om det inte är olämpligt", men dette forslag er heller ikke gennemført.¹⁷⁶

Lagen om vidareutnyttjande av handlingar indeholder ikke regler om, at dokumenter og data skal stilles til rådighed i tilgængelige formater. I en betænkning fra 2014 overvejes, om PSI-direktivet kræver lovændringer i Sverige. I betænkningen diskuteres igen, om ret til acces i elektronisk form skal indføres, hvis det er "lämpligt". Det konkluderes, at ret til acces i elektronisk form ikke er nødvendig i Sverige.¹⁷⁷

4.3.3 Finland

Krav til ansøgning

En ansøgning om acces skal individualiseres tilstrækkeligt til, at myndigheden kan finde frem til de relevante dokumenter. Ansøgeren skal have hjælp til individualiseringen, og myndigheden skal stille registre til rådighed (13 §, 1).

I retspraksis er det afgjort, at anmodninger om et offentligt kontors kvitteringer fra en to-årig periode og om acces til en kommunes byggetilladelser for et kvartal var tilstrækkeligt specifikke. Högsta Förvaltningsdomstolen har således anerkendt, at der skal gives acces på grundlag af krav, der omfatter alle dokumenter om et tema i en periode.¹⁷⁸

Accesformer

En myndighed kan informere mundtligt, fremlægge et dokument til gennemsyn og kopiering, give mulighed for læsning på dataskærm hos myndigheden eller udlevere en udskrift eller kopi.

En myndighed skal formidle acces på den måde, ansøgeren ønsker, medmindre det vil være uforholdsmæssigt vanskeligt, f.eks. på grund af mængden eller mangel på tekniske faciliteter (16 §, 1). En myndighed kan ikke afvise, hvis vanskeligheder skyldes, at myndigheden ikke har sørget for at registrere oplysninger på en søgbar form, som den er forpligtet til.

Persondata kan udleveres i kopi, udskrift eller elektronisk form, hvis modtageren har ret til at registrere og anvende oplysningerne efter reglerne om beskyttelse af personoplysninger. Persondata må kun udleveres til direkte markedsføring, opinions- eller markedsundersøgelser, hvis der er særligt lovgrundlag herfor, eller der er givet samtykke fra den registrerede (16 §, 3).

175. Statens Offentliga Utredningar, SOU 2001:3. Offentlighetsprincippet og den nya tekniken.

176. Statens Offentliga Utredningar, SOU 2010:4. Allmänna handlingar i elektronisk form.

177. Betänkande av PSI-utredningen, SOU 2014:10.

178. Högsta Förvaltningsdomstolen 1991 A 5 og 1995 A 9.

4.3.4 Danmark

Krav til ansøgning

En anmodning om acces skal indeholde oplysninger, som er nødvendige for, at myndigheden kan identificere sager eller dokumenter (§ 9, 1, 1). En myndighed må ikke afvise en anmodning, blot fordi den ikke umiddelbart giver tilstrækkelig identifikation, men skal vejlede med henblik på at få den nødvendige identifikation.

Retten til acces er ikke begrænset til bestemte sager eller dokumenter men gælder også for et tema, f.eks. en kommunes byggetilladelser i en periode. Temakravet er ikke opfyldt ved anmodning om acces til kommunikation mellem en myndighed og en bestemt kontakt i en periode.¹⁷⁹

Et krav om acces kan afslås, hvis myndigheden vurderer, at det vil kræve et uforholdsmæssigt ressourceforbrug at finde sager og dokumenter og tage stilling til acces (§ 9, 2, 1). Mere end 25 timer regnes for uforholdsmæssigt ressourceforbrug.¹⁸⁰ En myndighed kan ikke afvise, hvis ressourceforbruget skyldes, at den ikke har journaliseret ordentligt. Henvisning til ressourceforbrug kan ikke begrunde afslag til ansøgere, der har en særlig interesse, f.eks. journalister og forskere.

Accesformer

En ansøger har efter *offentlighedsloven* ret til acces i den form, han ønsker, hvis det er muligt for myndigheden (§ 40). En ansøger har således ret til acces i elektronisk form via e-mail, i papirform eller ved gennemsyn hos myndigheden.

En myndighed er ikke forpligtet til at udlevere i et bestemt digitalt formalt og kan i øvrigt afvise at udlevere i en bestemt form, hvis det er meget vanskeligt, eller der er andre tungtvejende modhensyn.

En myndighed er ikke forpligtet til at udlevere dokumenter, hvis de er offentligt tilgængelige, f.eks. på myndighedens webside.

4.3.5 Norge

Krav til ansøgning

Et krav om acces skal være tilstrækkeligt præcist, så det er muligt for det offentlige organ at finde sagen eller dokumentet uden urimelig arbejdsbyrde. Det er ikke nødvendigt at angive nummer, dato eller den officielle betegnelse for sagen. Det er tilstrækkeligt at beskrive sagen på en måde, der giver rimelige muligheder for at finde den. Offentlige organer har en vis vejledningspligt.

Krav om acces kan gælde en enkelt sag, flere sager eller bestemte dokumenter. Retten til acces gælder også sager af en bestemt art i "rimelig udstrækning". Dette vilkår betyder, at denne ret kun gælder, hvis myndigheden har en teknologi, der gør det muligt at finde sagerne frem uden større besvær.

Når dele af et dokument er undtaget fra retten til acces, kan myndigheden også undtage resten af dokumentet, når det vil være uforholdsmæssigt arbejdskrævende at skelne (§ 12, b).

179. Forslag til offentlighedslov, L 144 2012-13, bemærkninger til § 9.

180. Afvisning med begrundelsen "uforholdsmæssigt ressourceforbrug" kan også ske, hvis en borger kræver acces mere end 10-15 gange inden for et halvt år, og det er åbenbart, at han ikke har særlig interesse i sagerne, jf. bemærkninger til § 9, L 144 2012-13.

Accesformer

Ansøgeren har efter *offentleglova* ret til papirkopi eller elektronisk kopi, så vidt det er praktisk muligt (§ 30, 1). Retten til elektronisk kopi gælder kun, hvis myndigheden har dokumentet i elektronisk form, mens retten til papirkopi også gælder, når myndigheden kun har dokumentet i elektronisk form.

Offentleglova understreger, at ved organer, der er omfattet af PSI-direktivet, gælder retten til kopi alle eksisterende formater og sprogversioner. Ifølge *retteilar til offentliglova* menes fil- og tekstformater og både udenlandske og norske sprogversioner (p. 9.4.2).

Retten til kopi gælder ikke formater og versioner af et dokument, som allerede er offentligt tilgængeligt. Retten til kopi gælder ikke for materiale, som en tredjeperson har rettigheder over, når materialet har økonomisk betydning, og der er reel risiko for kommercielt misbrug.¹⁸¹

4.3.6 Island

Krav til ansøgning

Retten til acces gælder som udgangspunkt alt materiale om en sag og alle dokumenter, der er tilgængelige (art. 5, 1). En ansøgning må identificere tilstrækkeligt til, at myndigheden uden væsentligt besvær kan finde et dokument (art. 15, 1).

Et krav kan ikke imødekommes, hvis det er umuligt at afgrænse det til bestemt materiale, der er tilgængeligt. Ansøgeren skal tilbydes hjælp til afgrænsning og så vidt muligt med en liste over sagens materiale. Acces kan afvises, hvis behandling af ansøgningen vil tage uforholdsmæssigt meget tid og arbejde (art. 15, 3 – 4).

Accesformer

Acces skal så vidt muligt gives i formen, formatet og sproget, som det findes i. I tilfælde hvor materialet findes i elektronisk form, kan ansøgeren vælge mellem at modtage det i elektronisk form eller som print (art. 18, 1).

4.3.7 Sammenligning

Krav til ansøgning

Et krav om acces kan i nordiske lande fremsættes skriftligt eller mundtligt uden særlige formkrav, mens acces til dokumenter ved EU-organer kræver skriftlighed.

Retten til acces er ikke begrænset til bestemte dokumenter eller sager, der på forhånd er identificeret. Retten til acces i nordiske lande giver mulighed for ansøgninger med angivelse af et tema eller lignende. Det skal være muligt for myndigheden at identificere relevante dokumenter. Myndigheder skal vejlede ansøgeren for om muligt at nå frem til identifikation af relevante dokumenter.

Tromsøkonventionen giver mulighed for at afslå acces, hvis ressourceforbruget til behandlingen vil være ude af proportioner. Acces, der vil kræve et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, kan afslås i Danmark, dog ikke hvis ansøgeren har en særlig interesse. I Norge kan delvis acces til et dokument afslås, hvis der skal bruges uforholdsmæssige ressourcer. Der er lignende muligheder for afslag i Island.

181. Offentlegforskrifta § 5.

Offentlighedsreglerne i Sverige og Finland tager ikke forbehold for meget ressourcerekrævende ansøgninger.

Accesformer

De svenske og de finske regler lever op til Tromsøkonventionens krav om ret til at se det originale dokument på stedet. Denne ret er ikke klart sikret i andre nordiske lande.

Retten til acces i elektronisk form er sikret i Finland, Danmark, Norge og Island. Denne ret, der har stor praktisk betydning, er ikke sikret i Sverige.

Ifølge PSI-direktivet skal myndigheder sikre, at dokumenter kan stilles til rådighed i eksisterende formater og sprogversioner og så vidt muligt i åbne og maskinlæsbare formater, inklusive metadata. Når myndigheders dokumenter og data findes i elektronisk form, og det gør de også i Sverige, kan PSI-direktivets krav ikke opfyldes uden at sikre ret til acces i elektronisk form.

4.4 Datasammenstilling

4.4.1 Internationale regler

Tromsøkonventionen

Tromsøkonventionen stiller ikke præcise krav om ret til datasammenstilling men giver ret til "all information recorded in any form" (art. 1, 2, b). Konventionen overlader en skønsmargin til det enkelte land, der kan beslutte at sikre ret til oplysninger, som en myndighed kan hente fra databaser med let tilgængelige midler. Ifølge konventionens forklarende rapport kan et land som et alternativ vælge at betragte data, der logisk hører sammen, som et dokument (p. 12).

EU-forordning

EU-ombudsmanden har generelt udtalt, at der gælder en: "general obligation to the institutions to take the needs of transparency into account in the design and operation of databases."¹⁸²

Forordningens dokumentbegreb er bredt og omfatter ethvert indhold uanset medium (art. 3). Det omfatter også datasammenstilling, og EU-ombudsmanden har i en klagesag gentaget, at det vil underminere retten til acces, hvis adgangen er begrænset til det, der kan trækkes frem ved at anvende en myndigheds eksisterende søgeværktøjer, eftersom sådanne værktøjer normalt kun er udviklet med henblik på interne administrative opgaver.¹⁸³

PSI-direktivet

PSI-direktivet kræver, at den offentlige sektors dokumenter som udgangspunkt skal stilles til rådighed for videreanvendelse. Direktivet bygger på samme dokumentbegreb som EU-forordningen.

182. Response of the European Ombudsman to the Commission's green paper "Public Access to Documents held by institutions of the European Community: a review" 11.7.2007.

183. Note 19 i EU-Ombudsmandens udtalelse 10.12.2007 til journalist Brigitte Alfter, der krævede acces til data om EU's landbrugsstøtte. Klagesagen var et led i en langstrakt indsats, der førte frem til offentlighed om landbrugsstøtte.

Ifølge PSI-direktivet er myndigheder ikke forpligtede til at fremstille dokumenter, hvis det vil kræve et uforholdsmæssigt stort arbejde, der ikke kan klares som en simpel ekspeditionssag (art. 5, 1 og 2). PSI-direktivets formål kan ikke realiseres uden datasammenstilling, og ret til acces kan ikke være begrænset til de søgeværktøjer, en myndighed selv bruger til administrative opgaver, når andre søgeværktøjer kan anvendes uden særlige problemer.

Miljøoplysninger

Aarhuskonventionen (art. 4) og EU-direktivet (art. 3) stiller krav om, at de enkelte stater sikrer ret til datasammenstilling.

4.4.2 Nordiske regler

Sverige

Retten til acces omfatter som udgangspunkt traditionelle "handlingar", der er etableret hos myndigheden på det tidspunkt, der kræves acces. Svensk retspraksis blev allerede i 1970'erne tilpasset elektroniske muligheder for at søge og samle information fra databaser.¹⁸⁴ Et ligestillingsprincip i svensk ret betyder, at offentligheden som udgangspunkt skal have samme adgang som en myndighed til sammenstilling af data, som myndigheden har nem adgang til.¹⁸⁵

Myndigheden har ifølge *tryckfrihetsförordningen* pligt til at foretage datasammenstilling, når informationer kan hentes og formidles ved rutineprægede metoder (2:3). En myndighed skal tilpasse programmer, når det kan ske uden større arbejdsindsats, men har som hovedregel ikke pligt til at udvikle et nyt dataprogram for at give acces. Datasammenstilling skal kunne udføres med tekniske hjælpemidler, som myndigheden selv udnytter, og det kan ikke kræves, at en myndighed anvender et program, som en ansøger selv stiller til rådighed. Retten til sammenstilling må ikke føre til udlevering af personoplysninger i strid med lovregler om persondatabeskyttelse (3:3).

Det er ikke afgørende, om myndigheden har sammenstillet oplysninger fra datasystemer til egne formål, eller om den har en anledning til at gøre det. Begrebet "potentiell handling" er blevet anvendt for beskrive retten til information, der ikke er samlet på forhånd.¹⁸⁶

Svenske myndigheder er ifølge *tryckfrihetsförordningen* ikke forpligtede til at levere acces i elektronisk form (2:13), og en myndighed kan gøre det meget vanskeligt at bruge retten til datasammenstilling. Valgmyndigheden ville f.eks. ikke overføre data i digital form til en redaktion, der skulle bruge data om alle kandidater til valget i 2010. Redaktionen måtte derfor selv scanne oplysninger om navne og personnummer for 50.000 kandidater.¹⁸⁷

Lagen om vidareutnyttjande av handlingar sigter mod at gennemføre PSI-direktivet i svensk ret, men loven sikrer ikke ret til elektroniske kopier.¹⁸⁸

184. Regeringsrättens årsbok 1974 ref. 8, 1976 ref. 122 og 1977 Ab 310.

185. Statens Offentliga Utredningar, SOU 1988:64 p. 70.

186. Statens Offentliga Utredningar, SOU 1988:64, bilag 2 p. 189.

187. Nygren, Gunnar, Appelgren, Ester & Hüttenrauch, Helge (2012) "Datajournalistik – ett växande område". Nordicom Information 3(4): 81-88.

188. Lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (2010:566). Loven fra 2010 udvidede anvendelsesområdet efter henstilling fra EU-Kommissionen.

Finland

En myndighed kan efter anmodning sammenstille og udlevere data. Det er ifølge *offentlighetslagen* en forudsætning, at sammenstilling kan ske uden at komme i strid med tavshedspligt eller beskyttelse af personoplysninger (21 §, 1). Formuleringen ”kan” angiver en mulighed men sikrer ikke ret til datasammenstilling.¹⁸⁹

En myndighed skal udarbejde beskrivelser af datasystemer og om oplysninger i disse (18 §, 1, 2). Disse beskrivelser skal være tilgængelige for offentligheden ved myndighedens registratorkontor eller på andet sted, hvor offentligheden betjenes.

Finland har ikke vedtaget særlige regler til gennemførelse af PSI-direktivet.

Danmark

Ret til datasammenstilling hos en myndighed betyder under visse betingelser, at myndigheden skal fremstille et nyt dokument. Det er ifølge *offentlighedsloven* en betingelse, at sammenstilling kan foretages ved få og enkle kommandoer (§ 11, 1). Der lægges vægt på tidsforbruget, og retten er begrænset til sammenstilling, der kan foretages i løbet af kort tid af myndighedens egne medarbejdere.¹⁹⁰

En myndighed kan henvise til data, der er offentliggjort på en webside. Retten til sammenstilling gælder dog fortsat, hvis data alene kan printes ud fra nettet, og det ikke er muligt at foretage elektronisk sammenstilling.

For oplysninger, der er undtaget fra acces, gælder retten til sammenstilling kun, hvis hensyn til beskyttelse kan tilgodeses ved anonymisering. Det gælder f.eks. oplysninger om enkeltpersoners private forhold. Sensitive personoplysninger må kun danne grundlag for datasammenstilling, hvis den foretages med henblik på statistiske eller videnskabelige undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig interesse (§ 11, 2).

Offentlighedsloven stiller krav om databeskrivelser for databaser, som en myndighed anvender i forbindelse med konkret sagsbehandling eller i forbindelse med udarbejdelse af offentliggjorte analyser, beregninger og lignende (§ 12, 1). Retten til acces gælder databeskrivelser om:

- 1) hvilke typer data databasen omfatter
- 2) kriterier for indsamling og registrering af oplysninger, kilder, tidspunkter for indsamling og frekvens for ajourføring
- 3) hvilke formater en database anvender, f.eks. oplysninger om tilgængelige formater for dataudtræk, såsom tekstformat eller regnearksformat.

Myndigheder har som udgangspunkt pligt til at udarbejde databeskrivelser ved etablering eller udvikling af databaser efter 1.1.2014. For ældre databaser gælder retten til acces for databeskrivelser, som en myndighed faktisk råder over.

PSI-direktivet er i dansk ret gennemført ved en særlig lov.¹⁹¹ Reglerne om videreanvendelse kan få gennemslag i sammenhæng med *offentlighedslovens* regler om datasammenstilling og databeskrivelser.

189. Detaljmotivering til 21 §, proposition 30/1998.

190. Bemærkninger til § 11 i lovforslag L 144 2012-13.

191. Lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer 2005.596.

Norge

Retten til acces gælder for dokumenter, der allerede eksisterer. *Offentleglova* supplerer med ret til datasammenstilling, der betyder, at forvaltninger har pligt til at udarbejde et nyt dokument på grundlag af data, som myndigheden råder over i elektroniske databaser (§ 9).

Retten til datasammenstilling gælder kun, når den kan foretages med enkle fremgangsmåder. Det betyder, at myndigheden selv skal være i stand til at gennemføre opgaven og uden større tidskrævende indsats.¹⁹²

En sammenstilling kan f.eks. give statistiske oplysninger eller give oversigt over oplysninger i en sag. Ifølge *retteleiar* skal en myndighed ved anmodning om acces tage stilling til, om information kan formidles ved datasammenstilling (p. 4.4.3).

PSI-direktivet er gennemført i norsk ret ved en regel i *offentleglova* § 7.

Island

Upplýsingalög giver ret til acces til eksisterende dokumenter men ikke til datasammenstilling (art. 5). Det fremgår af loven, at der skal arbejdes frem mod at gøre databaser tilgængelige (art. 13, 2).

Upplýsingalög indeholder regler om videreanvendelse af den offentlige sektors information, der henviser til PSI-direktivet (art. 28). Denne regel er også begrænset til eksisterende dokumenter.

4.4.3 Sammenligning

Ret til datasammenstilling er i svensk retspraksis fastslået allerede i 1970'erne ved tilpasning af traditionelle begreber og senere tydeliggjort i *tryckfrihetsförordningen*. Den praktiske betydning er alvorlig svækket, fordi ret til acces i elektronisk form ikke er sikret i svensk ret.

I Norge og Danmark er ret til datasammenstilling fastsat i særlige regler ved de seneste lovrevisioner. I Finland og Island sikrer offentlighedsreglerne ikke ret til datasammenstilling.

Reglerne om datasammenstilling i Sverige, Danmark og Norge forudsætter, at det er muligt at få informationen frem uden væsentligt ressourceforbrug.

Ret til datasammenstilling skal sikres for miljøinformation ifølge Aarhuskonventionen og EU-direktivet. Finland og Island lever ikke op til dette krav, og Sverige gør i realiteten heller ikke på grund af den manglende ret til acces i elektronisk form.

Retten til datasammenstilling er i øvrigt nødvendig for at realisere PSI-direktivets formål. PSI-reglernes formål kan kun realiseres med ret til datasammenstilling i elektronisk form. Finland og Island opfylder ikke direktivet, og Sverige gør heller ikke på grund af den manglende sikring af ret til acces i elektronisk form. Persondataskyttelse kan begrunde begrænsninger for acces, for offentliggørelse og anden anvendelse af persondata men kan ikke begrunde, at svensk ret generelt mangler ret til acces i elektronisk form.

Krav til myndigheder om offentlige databeskrivelser er ligeså vigtig for retten til datasammenstilling, som offentlighed om dokumentoversigter er for acces til doku-

192. I en sag om udtræk fra momsregistret udtalte Finansdepartementet, at f.eks. tre timer ikke var for lang tid i forhold til lovens krav om enkle fremgangsmåder. Afgørelse fra departementet 10.5.2012.

menter. Den danske *offentlighedslov* styrker muligheder for datasammenstilling med ret til databeskrivelser med information om: 1) hvilke typer data databasen omfatter, 2) kriterier for indsamling og registrering af oplysninger og 3) hvilke formater en database anvender.

4.5 Pligt til offentliggørelse

4.5.1 Internationale regler

Tromsøkonventionen

Ifølge Tromsøkonventionen skal offentlige myndigheder, når det er passende, publicere information på eget initiativ (art. 10). Ifølge konventionens forklarende rapport er formålet at styrke gennemsigtighed og effektivitet i den offentlige forvaltning og at opfordre til deltagelse i beslutningsprocesser om emner, der har samfundsmæssig interesse (pp. 71 – 73).

EU-forordningen

EU-organer skal så vidt muligt sikre, at dokumenter er direkte tilgængelige gennem adgang til elektroniske registre (art. 12). Krav om direkte acces er særlig understreget for dokumenter, der indgår i beslutningsprocesser om lovgivning (art. 12, 2):

In particular, legislative documents, that is to say, documents drawn up or received in the course of procedures for the adoption of acts which are legally binding in or for the Member States, should, subject to Articles 4 and 9, be made directly accessible.

Miljøoplysninger

Aarhuskonventionen (art. 5) og EU's miljøoplysningsdirektiv (art. 7 og 8) stiller en række krav til de deltagende stater om indsamling og aktiv formidling af miljøoplysninger. Kravene omfatter oplysninger, der er vigtige for borgere og NGO'ers deltagelse i kontrol og debat om miljøforhold. Det gælder planer, programmer, statusrapporter, data fra tilsyn og overvågning, tilladelser og aftaler, miljøkonsekvens- og risikovurderinger. Kravene til indsamling og registrering suppleres med krav om formidling til borgerne via tilgængelige databaser.

Aarhuskonventionen (art. 8) stiller endvidere krav til myndigheders aktive information, der er nødvendig for borgernes deltagelse i beslutningsprocesser om lovgivning, planer og strategier. Disse krav omfatter også forberedelse af lovgivning i ministerier og styrelser (se afsnit 2.5).

Fleere EU-direktiver på miljøområdet har regler, der skal styrke offentlighed. Direktivet om risiko for uheld med farlige stoffer stiller krav om, at fortegnelser over farlige stoffer og sikkerhedsforanstaltninger er offentligt tilgængelige. Direktivet om industrielle emissioner stiller krav om, at den berørte offentlighed informeres tidligt og får mulighed for at medvirke ved procedurer om godkendelse af anlæg og væsentlige ændringer. Direktivet stiller desuden krav til offentlighed for oplysninger om beslutninger, begrundelser og resultater fra kontrol m.m.. Andre direktiver stiller

også krav om offentliggørelse, bl.a. direktivet om miljøkonsekvensvurderinger.¹⁹³

Våbeneksport

Våbeneksport er et andet eksempel på et område, hvor der er internationale regler om offentliggørelse. I FN-regi er indgået en række aftaler om kontrol med våbeneksport. I 2013 vedtog FN's generalforsamling en traktat om våbenhandel. Traktaten indeholder en henstilling om åbenhed (art 5, 4).¹⁹⁴

Wassenaar-aftalen er opkaldt efter den hollandske by, hvor den blev indgået i 1995. I 2014 deltager 41 lande. Beslutninger træffes i enighed efter forhandlinger bag lukkede døre. Det er aftalt at kontrollere våbeneksport for en række konventionelle våbentyper og materiale, der kan bruges til våben (dual-use). Deltagende lande skal rapportere om våbeneksport to gange om året. Implementeringen er overladt til de enkelte lande.

EU-lande har i 2008 vedtaget fælles regler for kontrol med eksport af militærteknologi og -udstyr.¹⁹⁵ Det er en mellemstatslig aftale. Medlemsstater har forpligtet sig til at kontrollere eksporten (art. 12). Hver medlemsstat skal offentliggøre en national beretning om eksport af militærteknologi og -udstyr, som er opført på EU's fælles liste over militært udstyr (art. 8, 3).

EU har i 2009 vedtaget en forordning for "dual-use", der omfatter nogle produkter, der både kan bruges til civile og militære formål.¹⁹⁶ Forordningen berører det indre marked (EØS/EEA) og gælder derfor i alle de nordiske lande. Den kræver tilladelse til at eksportere visse produkter, der kan bruges til våben. Medlemsstaten, der giver eksporttilladelsen, skal straks underrette Kommissionen, som offentliggør oplysningen i et register (Official Journal).

EU har i 2009 også vedtaget et direktiv om handel med forsvarsrelaterede produkter mellem medlemslande. Ifølge direktivet skal generelle licenser offentliggøres (art. 5, 2).¹⁹⁷

4.5.2 Nordiske regler

Sverige

Sverige har ikke generelle lovregler om myndigheders aktive offentliggørelse. En række miljøoplysninger bliver faktisk offentliggjort via Naturvårdsverkets miljødataportal og forureningsportalen, der omfatter oplysninger om cirka 1000 miljøfarlige virksomheder.¹⁹⁸

193. Direktiv 96/82/EF om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer, direktiv 2010/75/EU om industrielle emissioner, og direktiv 2011/92/EU om miljøkonsekvensvurderinger med ændringer i direktiv 2014/52/EU. Risikodirektivets bilag 5 og Emissionsdirektivets bilag 4 stiller detaljerede krav til offentliggørelse.

194. The Arms Trade Treaty (ATT) vedtaget 2.4.2013. 154 lande stemte for traktaten, 3 imod og 23 undlod at stemme. Traktaten træder i kraft, når den er ratificeret af 50 lande. I april 2014 havde 31 lande ratificeret.

195. Rådets fælles holdning 2008/944/FUSP af 8.12.2008.

196. Forordning nr. 428/2009 af 5. maj 2009.

197. Direktiv 2009/43/EF af 6.5.2009.

198. Se naturvardsverket.se.

Finland

Offentligbetslagen kræver, at myndigheder aktivt informerer under forberedelsen af vigtige initiativer (19 §). Pligten til at informere aktivt skal ikke nødvendigvis ske ved offentliggørelse af ufærdige forslag, men kan opfyldes ved at offentliggøre de vigtigste oplysninger i en meddelelse eller en fortegnelse over lovgivningsprojekter. Pligten kan opfyldes ved, at myndigheden fører et projektregister, der er tilgængeligt på en webside.

En myndighed skal aktivt informere offentligheden, når den indleder arbejdet med en lovreform, og give oplysninger om opgaven, tidsfristen og de ansvarlige for forberedelsen (19 §, 1, 1). Pligten til at offentliggøre lovgivningsprojekter omfatter også finske myndigheders arbejde med forberedelse af EU-regler.

Myndigheder skal desuden aktivt offentliggøre planer, udredninger og afgørelser, der er under forberedelse, når disse handler om væsentlige samfundsmæssige spørgsmål (19 §, 1, 2). Pligten til at informere om væsentlige samfundsspørgsmål gælder for planer, udredninger og afgørelser, der har væsentlig betydning for et større område eller for mange mennesker, f.eks. om retten til sociale ydelser.

Ved anmodning skal en myndighed mundtligt eller på anden måde oplyse, hvor langt behandlingen af lovgivningsprojekter og sager om væsentlige samfundsmæssige spørgsmål er nået, om foreliggende alternativer og bedømmelsen af disses konsekvenser samt om offentlighedens muligheder for at påvirke sagen (19 §, 2).¹⁹⁹

Dokumenter med oplysninger, der åbenbart kan påvirke kapital- og finansmarkedet skal aktivt offentliggøres, f.eks. statistik, der beskriver samfundsökonomiens udvikling og økonomisk-politiske initiativer (8 §).

Myndigheder har en overordnet pligt til at producere og formidle information om deres egne tjenester, beslutningspraksis m.m. og om samfundsforhold og udvikling inden for deres forvaltningsområder (20 §, 1).

Myndigheders generelle pligt til at offentliggøre planer, udredninger og afgørelser, der er under forberedelse, gælder for væsentlige samfundsmæssige spørgsmål (19 §, 1, 2). Denne pligt omfatter også oplysninger om miljøforhold, der har væsentlig betydning for et større område eller for mange mennesker. Finland har i øvrigt en regel i *miljöskyddslagen*, der pålægger kommunerne at følge miljøets tilstand og offentliggøre information.²⁰⁰

Danmark

Offentlighedsloven fastsætter en overordnet pligt for den enkelte myndighed til at offentliggøre information om sin virksomhed på myndighedens webside (§ 17). Denne regel om aktiv information omfatter departementer, styrelser og direktorater, uafhængige råd og nævn og centrale forvaltninger i kommuner og regioner. Den enkelte myndighed skal fastsætte retningslinjer for den aktive informationspligt men afgør selv, hvilke typer information den tager med i de forpligtende retningslinjer.

Miljøoplysningsloven suppleres af en *bekendtgørelse om aktiv formidling af miljøoplysninger*.²⁰¹ Ifølge bekendtgørelsen skal myndigheder aktivt og systematisk

199. Proposition 30.1998, detaljmotivering til 19 §.

200. Miljöskyddslagen (2000) erstattes af ny lov: RP 214/2013. Ifølge den nye miljöskyddslag 143 § (den gamle lov 25 §) kan Statsrådet ved forordning give nærmere regler for offentliggørelse.

201. Bekendtgørelse om aktiv formidling af miljøoplysninger 415.2005.

sikre elektronisk formidling til offentligheden. Bekendtgørelsen stiller en række minimumskrav, der omfatter planer, programmer, tilladelser, rapporter om miljøets tilstand, data eller oversigter over data fra overvågning.

Norge

Miljøinformasjonsloven stiller et overordnet krav til offentlige myndigheder om at sikre offentlig tilgængelighed for relevant miljøinformation (§ 8). Loven stiller særlige krav til offentlige myndigheder om aktiv offentliggørelse, der giver mulighed for at påvirke udformningen af regler, planer og programmer, der kan have betydning for miljøet (§ 20). Afgørelser i miljøsager skal offentliggøres.²⁰²

Island

Ifølge *upplýsingalög* skal myndigheder sikre offentligheden information, bl.a. ved elektronisk offentliggørelse af rapporter og resuméer af vigtige programmer. Statsministeren kan fastsætte krav til offentliggørelse om særlige emner med tidsfrister og krav til, hvor og hvordan offentliggørelse skal ske (art. 13).

Ifølge *lög um upplýsingarett um umhverfismál* skal myndigheder informere offentligheden om alvorlig forurening, der kan have skadelige konsekvenser for miljøet eller for mennesker og dyrs sundhed. Regeringen skal i øvrigt arbejde for at stille miljøoplysninger til rådighed for offentligheden, og en minister kan fastsætte nærmere bestemmelser.

4.5.3 Sammenligning

Finland har lovregler, der skal sikre offentlighed under forberedelsen af vigtige initiativer, bl.a. om arbejde med planlægning og lovgivning. Pligten til at informere aktivt omfatter også alternativer og konsekvensvurderinger for at styrke borgernes muligheder for at deltage i beslutningsprocessen. Finske myndigheder skal desuden aktivt offentliggøre udredninger og afgørelser, når de handler om væsentlige samfundsforhold. EU-forordningen om acces har regler i samme retning som de finske og især om lovgivningsprocesser.

Den danske *offentlighedslov* giver de enkelte myndigheder pligt til selv at udarbejde forpligtende retningslinjer for aktiv offentliggørelse. *Upplýsingalög* stiller et overordnet krav til islandske myndigheder og bemyndiger statsministeren til at stille nærmere krav. Sverige og Norge har ikke generelle regler om myndigheders aktive offentliggørelse.

Aarhuskonventionen stiller en række krav om aktiv offentliggørelse af miljøoplysninger. Konventionens krav til aktiv information om miljøforhold er opfyldt i lovene om miljøinformation i Danmark og Norge. De generelle finske regler i *offentlighetslagen* omfatter også væsentlige miljøoplysninger, og *miljöskyddslagen* supplerer med krav om offentliggørelse af miljødata. Lovgivningen i Sverige opfylder ikke Aarhuskonventionens krav til aktiv information om miljøoplysninger.²⁰³

202. Lov 2003-05-09-31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet.

203. Offentlighed i Norden belyser ikke, om de specifikke krav til offentliggørelse i EU-direktiverne om risikovirkomheder, industrielle emissioner og konsekvensvurderinger m.m. er implementeret i de nordiske lande.

De nordiske lande følger de internationale regler om tilladelse til våbeneksport og samler oplysninger i årlige rapporter, der giver overordnede tal for det samlede omfang af eksporten, fordeling af eksporten på forskellige våbentyper og antal tilladelser til eksport til forskellige lande.

Nationale rapporter om våbeneksport er samlet af SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute). SIPRI har oplysninger fra mange lande, bl.a. Sverige, Finland, Danmark og Norge.

4.6 Persondata

4.6.1 EU-direktivet

EU-direktivet om persondata forpligtiger til harmonisering af regler for behandling af persondata.²⁰⁴ Direktivet har to formål, der peger i hver sin retning (art. 1): Dels beskyttelse af enkeltpersoners grundlæggende rettigheder, dels sikring af et frit flow af persondata til brug for økonomiske transaktioner i det indre marked (EEA). Det dobbelte formål betyder, at stort set alle typer persondata og alle former for elektronisk behandling er omfattet.

Direktivet stiller generelt krav om, at registrering og behandling af persondata sker til udtrykkeligt angivne og saglige formål, at urigtige oplysninger hurtigst muligt slettes eller rettes, og at oplysninger ikke opbevares længere end nødvendigt til formålet (art. 6).

Direktivet skelner mellem almindelige og sensitive persondata. Almindelige persondata kan behandles, hvis en af følgende seks betingelser er opfyldt (art. 7, a – f):

- (a) the data subject has unambiguously given his consent; or (b) processing is necessary for the performance of a contract to which the data subject is party or in order to take steps at the request of the data subject prior to entering into a contract; or (c) processing is necessary for compliance with a legal obligation to which the controller is subject; or (d) processing is necessary in order to protect the vital interests of the data subject; or (e) processing is necessary for the performance of a task carried out in the public interest or in the exercise of official authority vested in the controller or in a third party to whom the data are disclosed; or (f) processing is necessary for the purposes of the legitimate interests pursued by the controller or by the third party or parties to whom the data are disclosed, except where such interests are overridden by the interests for fundamental rights and freedoms of the data subject which require protection under Article 1 (1).

Datadirektivet har mere restriktive kriterier for behandling af sensitive oplysninger. Hertil regnes (art. 8, 1): “Personal data revealing racial or ethnic origin, political opinions, religious or philosophical beliefs, trade-union membership, and the processing of data concerning health or sex life.”

Direktivets bestemmelse for oplysninger om strafbare forhold stiller krav om kontrol fra offentlige myndigheder (art. 8, 5):

204. Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data.

Processing of data relating to offences, criminal convictions or security measures may be carried out only under the control of official authority, or if suitable specific safeguards are provided under national law, subject to derogations which may be granted by the Member State under national provisions providing suitable specific safeguards. However, a complete register of criminal convictions may be kept only under the control of official authority.

Lang proces om ”ringa fall”

En svensk sag om en almindelig webside illustrerer direktivets brede anvendelse. I 1998 oprettede Bodil Lindqvist en webside i forbindelse med forberedelse af konfirmation i Alseda sogn. Websiden havde oplysninger om navne og arbejdsopgaver for BL og 18 kolleger i sognet. Det blev noteret på siden, at en kollega havde beskadiget en fod og derfor var delvis sygemeldt. BL havde ikke fået samtykke fra kollegerne til at nævne dem, og oplysninger blev fjernet, så snart hun fik kendskab til, at nogle af kollegerne ikke brød sig om det.

Anklagemyndigheden rejste tiltale mod Bodil Lindqvist for overtrædelse af *personuppgiftslagen* for manglende anmeldelse til Datainspektionen og for publicering af sensitive personoplysninger om en skadet fod og sygemelding (§13 og §36). Eksjö Tingsrätt idømte Bodil Lindqvist en bøde på 4000 SEK. Dommen blev appelleret til Göta hovrätt, der anmodede EU-domstolen om svar på nogle spørgsmål om fortolkningen af persondatadirektivet.

EU-domstolen forklarede, at de enkelte lande har et vist spillerum ved implementering af direktivet i national lovgivning.²⁰⁵ Offentliggørelse på en webside gør oplysninger tilgængelige alle steder. Det styrker ytringsfriheden men kan samtidigt betyde en særlig belastning for enkeltpersoner. Domstolen understregede både hensynet til persondatubeskyttelse, og at persondatareglerne i konkrete sager skal afbalanceres med andre grundlæggende rettigheder, herunder ytringsfriheden (p 84 – 87):

Consequently, it is for the authorities and courts of the Member States not only to interpret their national law in a manner consistent with Directive 95/46 but also to make sure they do not rely on an interpretation of it which would be in conflict with the fundamental rights protected by the Community legal order or with the other general principles of Community law, such as inter alia the principle of proportionality.

Bodil Lindqvist-sagen viser, at almindelige oplysninger om personers navne, telefonnumre og arbejdsforhold er omfattet af EU-direktivet. Oplysninger om skade på en skadet fod er en sensitiv oplysning ifølge direktivet (art. 8, 1). EU-dommens præmisser viser også, at der skal tages hensyn til ytringsfrihed og proportionalitet. Efter EU-domstolens svar afviste hovrätten anklagen som et ”ringa fall” (en bagatel), og Bodil Lindqvist undgik straf.²⁰⁶

205. C-101/01, 6.11.2003.

206. Göta Hovrätt, målnummer B 747-00.

4.6.2 *Acces eller beskyttelse*

Persondatadirektivet har ikke en udtrykkelig regel, der sikrer, at rettigheder til acces har forrang for persondatabeskyttelse. Direktivet fastslår dog i kriterierne for behandling af almindelige persondata, at beskyttelsen viger for en retlig forpligtelse (art. 7, c). I direktivets præambel nævnes (p. 72):

this Directive allows the principle of public access to official documents to be taken into account when implementing the principles set out in this Directive.

EU-forordningen om persondata, der gælder for EU's egne organer, har samme formål som direktivet, der gælder for de enkelte lande.²⁰⁷ Forordningen har desuden en særlig regel, der stiller krav om begrundelse ved anmodning om acces til persondata, og denne særlig regel fik afgørende indflydelse i en sag ved EU-domstolen (art. 8 b).

Bavarian Lager

En britisk importør af tysk øl – Bavarian Lager – klagede til EU-Kommissionen over britiske regler, der begrænsede mulighederne for salg. Kommissionen startede en undersøgelse og holdt et møde i 1996 med repræsentanter for den britiske regering og den europæiske øl-industri. Efter mødet blev sagen lukket. Importøren anmodede Kommissionen om acces til mødereferatet. Det fik han men uden navne på fem deltagere. Kommissionen havde prøvet at få samtykke fra deltagerne, men to afviste, og de tre andre svarede ikke.

Sagen tog udgangspunkt i reglen om beskyttelse af privatliv i EU-forordningen om acces ved EU-organer (art. 4, 1, b):

The institutions shall refuse access to a document where disclosure would undermine the protection of: [...] privacy and integrity of the individual, in particular in accordance with Community legislation regarding the protection of personal data.

EU's Data Protection Supervisor og nordiske lande advokerede for, at reglen forudsætter en skadevurdering, og at regler om beskyttelse af persondata derfor kun skulle på banen, når acces kunne krænke privatlivet (threshold theory). Kommissionen advokerede for, at henvisningen til regler om beskyttelse af persondata betyder, at de skal tages i betragtning ved enhver acces til persondata (renvoi theory).²⁰⁸ EU-domstolens første instans gav importøren medhold, men Kommissionen fik medhold ved domstolens øverste instans.²⁰⁹

Den særlige begrundelsesregel i forordningen for persondata blev afgørende (p. 78):

As Bavarian Lager has not provided any express and legitimate justification or any convincing argument in order to demonstrate the necessity for those personal data to be transferred, the Commission has not been able to weigh up the various interests of the parties concerned. Nor was it able to verify whether there was any reason to assume that the data subjects' legitimate interests might be prejudiced, as required.

207. Forordning 45/2001.

208. European Data Protection Supervisors "Background Papers": Public access to documents containing personal data after the Bavarian Lager ruling, 2011.

209. C 28/08 P, "Commission v Bavarian Lager", 29.6.2010.

4.6.3 Systematisk offentliggørelse

EU-domstolen har i flere sager taget stilling til spørgsmål om persondatadirektivets betydning for systematisk offentliggørelse af persondata.

Lønninger og pensioner

Et lovkrav i Østrig om offentliggørelse af lønninger og pensioner for offentligt ansatte førte til retssager. Offentliggørelsen i en årlig beretning fra Rechnungshof (Rigsrevisionen) havde til formål at stimulere til at holde lønninger og pensioner inden for rimelighedens grænser.

I forbindelse med retssagerne i Østrig stillede Verfassungsgerichtshof og Oberster Gerichtshof spørgsmål til EU-domstolen om fortolkningen af persondatadirektivet. EU-domstolen fastslog, at direktivet ikke hindrer nationale lovregler om offentliggørelse af enkeltpersoners lønninger og pensioner:

....provided that it is shown that the wide disclosure..... is necessary for and appropriate to the objective of proper management of public funds pursued by the legislature, that being for the national courts to ascertain.²¹⁰

Landbrugsstøtte

I 2005 fastsatte EU ved en forordning, at der skulle ske offentliggørelse på websider i de enkelte medlemslande af navne og beløb til de enkelte modtagere af landbrugsstøtte.²¹¹ Et selskab og en enkeltperson i Land Hessen anlagde retssager for at undgå offentliggørelse, og Verwaltungsgericht Wiesbaden forelagde spørgsmål for EU-domstolen.²¹²

Forordningens krav om offentliggørelse blev erklæret ugyldig af EU-domstolen, fordi Kommissionen og Rådet ikke havde foretaget en grundig vurdering og afvejning af hensyn ved vedtagelsen af forordningen (p 79):

While it is true that in a democratic society taxpayers have a right to be kept informed of the use of public funds (*Österreichischer Rundfunk and Others*, p 85), the fact remains that striking a proper balance between the various interests involved made it necessary for the institutions, before adopting the provisions whose validity is contested, to ascertain whether publication via a single freely consultable website in each Member State..... did not go beyond what was necessary for achieving the legitimate aims pursued, having regard in particular to the interference with the rights guaranteed by Articles 7 and 8 of the Charter resulting from such publication.

EU-domstolen skelnede mellem oplysninger om selskabet og enkeltpersonen, der ejede et landbrug. EU-domstolens krav om grundig afvejning af hensyn og præcisering af kriterier for offentliggørelse af landbrugsstøtte angik oplysninger om enkeltpersoner, der fik landbrugsstøtte. Domstolen kritiserede, at krav om systematisk offentliggørelse var fastsat (p 89):

210. De forenede sager C-465/00, C-138/01 og C-139/01, 20.5.2003. Den østrigske forfatningsdomstol afgjorde 28.11.2003, at navnene på modtagere af de høje indkomster ikke måtte offentliggøres af Rechnungshof.

211. EU-forordning 1290/2005.

212. De forenede sager C-92/09 og C-93/09, Volker und Markus Schecke GbR (sag C-92/09), Hartmut Eifert (sag C-93/09) v. Land Hessen.

...without drawing a distinction based on relevant criteria such as the periods during which those persons have received such aid, the frequency of such aid or the nature and amount thereof.

Det fremgår af EU-domstolens præmisser, at regler om pligtmæssig offentliggørelse vil kunne fastsættes uden at komme i strid med persondatadirektivet, hvis formålet bliver pointeret, og nødvendigheden af offentliggørelse bliver begrundet efter afvejning mod hensyn til beskyttelse af persondata.

EU har i december 2013 vedtaget en ny forordning om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik.²¹³ Præambelen gør grundigt rede for formål: Myndigheder er ikke selv i stand til at gennemføre en effektiv kontrol med landbrugsstøtte (p 74). Offentliggørelsen betragtes som et vigtigt supplement for at styrke kontrollen og opnå en præventiv effekt (p 75). I den forbindelse nævnes den rolle, som civilsamfundet, medier og NGO'ere spiller (p 76). Hensyn til beskyttelse af enkeltpersoner bliver afvejet mod interesserne i offentliggørelse (pp. 80 – 87).

Forordningen fastslår, at medlemsstaterne skal sørge for offentliggørelse af navne, kommuner, beløb og hvilke foranstaltninger, der er støttet (art. 111). Der fastsættes en tærskelværdi, så støtte på under 1250 EUR pr. år ikke skal offentliggøres. Støtte-modtagere skal underrettes om, at der sker offentliggørelse (art. 113).

Skatteoplysninger

Persondatadirektivet har en særlig bestemmelse om ytringsfrihed, der er vigtig for at sikre ytringsfriheden bl.a. for journalistiske formål. Ifølge bestemmelsen har de enkelte lande mulighed for at sikre ytringsfriheden forrang (art. 9):

... for the processing of personal data carried out solely for journalistic purposes or the purpose of artistic or literary expression only if they are necessary to reconcile the right to privacy with the rules governing freedom of expression.

I Finland fik Markkinapörssi acces til oplysninger fra de finske skattemyndigheder om personers løn- og kapitalindkomster. Oplysninger blev offentliggjort i regionale udgaver af Veropörssi, der primært blev udgivet med dette formål, og via en sms-tjeneste.

Denne praksis førte til en retssag i Finland og spørgsmål til EU-domstolen om ytringsfrihed kontra persondatabeskyttelse. EU-domstolen præciserede, at direktivets art. 9 om journalistiske formål ikke er forbeholdt særlige medier eller personer med særlig uddannelse. Art. 9 gælder i forbindelse med journalistik, uanset hvem der står for udførelsen (p. 56). Journalistiske formål kan også varetages ved publicering for at tjene penge (p. 59), og det er ikke afgørende, om der publiceres i traditionelle medier eller via websider (p. 60).²¹⁴

EU-domstolen konkluderede, at persondatadirektivets bestemmelse om journalistiske formål muliggør publicering af skatteoplysninger, der er offentligt tilgængelige efter national lov (p. 62):

Article 9 of the directive is to be interpreted as meaning that the activities relating to data from documents which are in the public domain under national

213. Europa-Parlamentets og Rådets forordning 1306/2013 af 17.12.2013 trådte i kraft 1.1.2014.

214. Sag C-73/07, 16.12.2008.

legislation, must be considered as activities involving the processing of personal data carried out 'solely for journalistic purposes', within the meaning of that provision, if the sole object of those activities is the disclosure to the public of information, opinions or ideas. Whether that is the case is a matter for the national court to determine.

Sagen endte ved Högsta Förvaltningsdomstolen, der ikke fandt et journalistisk formål ved offentliggørelsen i de pågældende medier, der stort set ikke havde andre formål end systematisk publicering af skatteoplysninger.²¹⁵

Persondatareglerne gælder for Google

EU-domstolen fastslog i maj 2014, at persondatadirektivet gælder for Google. Baggrunden for sagen var en tvangsauktion af et hus i Spanien i 1998, der blev omtalt i en lokal avis. Mange år senere dukkede denne omtale stadig op på Google, når man søgte på husejerens navn. Han klagede til det spanske datatilsyn, der ikke sagde noget til avisens publicering på egen webside, men påbød Google at fjerne link til artiklerne. Google anlagde retssag, og den spanske domstol stillede spørgsmål til EU-domstolen om persondatadirektivet.

I dommens konklusion fastslår EU-domstolen, at Google er ansvarlig for formidlingen, der sker via Google (p.1):

the activity of a search engine consisting in finding information published or placed on the internet by third parties, indexing it automatically, storing it temporarily and, finally, making it available to internet users according to a particular order of preference must be classified as 'processing of personal data'.²¹⁶

Ifølge dommen skal det afgøres ved konkret afvejning, om en person har ret til at få fjernet oplysninger fra Google. Den konkrete afvejning skal foretages af de nationale myndigheder. Ifølge dommens konklusion kan hensynet til offentlighed i nogle tilfælde opveje hensynet til beskyttelse af privatliv (p. 4):

...for particular reasons, such as the role played by the data subject in public life, that the interference with his fundamental rights is justified by the preponderant interest of the general public in having, on account of its inclusion in the list of results, access to the information in question.

Dommen berører ikke den direkte publicering via den lokale spanske avis' webside, der er omfattet af direktivets beskyttelse af journalistiske formål (art. 9).

4.6.4 Nordiske regler

Sverige

Personuppgiftslagen gennemfører EU-direktivet om persondata.²¹⁷ Loven må ikke anvendes i strid med bestemmelserne om trykke- og ytringsfrihed i *tryckfrihetsförordningen* eller *ytrandefrihetsgrundlagen* (7 §). *Personuppgiftslagen* fastslår udtrykkeligt, at den ikke begrænser myndigheders pligt til at give acces (8 §).

215. Högsta Förvaltningsdomstolen 2009:82.

216. C-131/12. Google Spain v. Agencia Espanola de Protección de Datos, 13.05.2014.

217. Personuppgiftslagen 1998:204.

En personoplysning må ikke anvendes til direkte markedsføring, hvis den registrerede har anmeldt, at han eller hun modsætter sig sådan behandling (11 §). Oplysning om personnummer må behandles uden samtykke, når det er klart motiveret af hensyn til sikker identifikation eller et andet sagligt formål (22 §).

Offentlighets- og sekretesslagen har en bestemmelse om "sekretess" for en personoplysning, hvis det konkret antages, at videregivelse ville betyde, at oplysningen behandles i strid med *personuppgiftslagen* (21: 7). Denne regel bryder med systematikken i *offentlighets- og sekretesslagen*, fordi den ikke tager sigte på den skade, der kan ske ved selve udleveringen af oplysninger men på efterfølgende skade, som kan tænkes at opstå ved anvendelsen af oplysningerne.²¹⁸

Högsta Förvaltningsdomstolen, der hed Regeringsrätten før 2011, har i flere sager konkluderet, at accesinteressen vejede tungere end integritetsinteressen: Et "bolag" (selskab) havde ret til udskrift fra Kungliga Tekniska Högskolan om studenter med henblik på rekruttering. Et andet "bolag" havde ret til at få et adresseregister over mælkeproducenter hos Jordbrugsverket med henblik på markedsføring af foderprodukter, og et tredje "bolag" havde ret til uddrag af et register med navne og adresser over studiestøttemodtagere på universiteter m.v. med henblik på markedsføring af rabatkort.²¹⁹

Personnumre er som udgangspunkt ikke omfattet af "sekretess", men masseudlevering kan afvises efter konkret vurdering. En forvaltningsdomstol konkluderede, at Jægerforbundet med henblik på medlemshvervning havde ret til oplysninger fra jagtkortregisteret om navne og adresser på samtlige, der havde fået jagtkort det seneste år, men ikke personnumre.²²⁰

Finland

Ifølge *Finlands grundlag* skal der lovgives for at beskytte personoplysninger (10 §). Dette krav opfyldes med *personuppgiftslagen*, der implementerer EU's persondatadirektiv. Loven gælder som udgangspunkt for al behandling af personoplysninger.²²¹

Personuppgiftslagen følger i store træk EU-direktivet, men spillerummet for nationale præciseringer er benyttet ved formulering af kriterier for behandlingen af almindelige og sensitive persondata og i regler for særlige formål, f.eks. slægtsforskning og direkte markedsføring.

Personuppgiftslagen begrænser ikke ret til acces. Begrænsninger i retten til acces følger af *offentlighetslagens* regler om "sekretess". Det gælder også for myndigheders personregistre. *Personuppgiftslagen* har en særlig bestemmelse om acces og publicering til journalistiske formål (2, 5 §). En særlig *lag om integritetsskydd i arbejdslivet* regulerer databeskyttelse på dette område.²²²

Danmark

Direktivet er gennemført i dansk ret med *persondataloven*.²²³ Loven fastslår udtrykkeligt, at den ikke finder anvendelse, hvis det vil være i strid med informations- og

218. Lenberg, Eva, Leijer, Ulrika & Tansjö, Anna (2010). *Offentlighets- og sekretesslagen*. Stockholm: Nordstedts Gula Bibliotek, 2. Bind, kommentar til 21:7.

219. Regeringsrätten 2001 ref. 35, 2001 ref. 68 og 2002 ref. 54.

220. Kammarrätten i Stockholm 2003-08-28 med henvisning til *personuppgiftslagen* 10 §.

221. *Personuppgiftslagen* 523/1999.

222. *Lag om integritetsskydd i arbejdslivet* 13.8.2004/759.

223. *Lov om behandling af personoplysninger*, 429/2000.

ytringsfriheden i Den Europæiske Menneskeretskonvention art. 10 (§ 2, stk.2). *Persondataloven* skelner mellem almindelige og sensitive personoplysninger med enkelte afvigelser fra direktivets definitioner, f.eks. er væsentlige sociale problemer betegnet som sensitive oplysninger.

Lovregler, der giver ret til acces, bliver ikke begrænset af *persondataloven*. Loven har derimod relevans, når der skal tages stilling til om der kan gives acces til personoplysninger udover *offentlighedslovens* krav (meroffentlighed). Myndigheders mulighed for at give meroffentlighed er begrænset til almindelige personoplysninger og afhænger af en konkret vurdering af oplysningers karakter, formål og kontekst ved offentliggørelse. Det gælder også ved aktiv offentliggørelse, medmindre den følger af en lovbestemt pligt.²²⁴

Persondataloven har restriktive regler for brug af personnummeret i private virksomheder og andre private formål (§ 11). Loven sætter også særlige grænser for at bruge fortegnelser over grupper af personer til markedsføringsformål (§ 12).

Norge

Norge er som EEA-land forpligtet til at gennemføre EU's persondatadirektiv, og det er sket med *personopplysningsloven*.²²⁵

Personopplysningsloven begrænser ikke retten til acces efter *offentleglova* eller andre love (§ 6).

Personopplysningslovens kriterier har betydning ved krav om acces til personoplysninger, der kan men ikke skal udleveres efter *offentleglova*. Ifølge reglen om "merinnsyn" i *offentleglova* § 11 skal myndigheder foretage en konkret afvejning mellem beskyttelsesinteressen og interessen for offentlighed. Når det handler om personoplysninger, der ikke er særligt sensitive, giver *personopplysningsloven* mulighed for acces, når det er nødvendigt for at varetage en legitim interesse, og beskyttelsesinteressen ikke er mere tungtvejende (§ 8).²²⁶

Personoplysninger, der regnes som sensitive efter *personopplysningsloven*, vil typisk være omfattet af tavshedspligt og derfor være undtaget fra retten til acces efter *offentleglova*. Der gælder dog ikke fuldt ud for oplysninger om personers strafbare forhold, selvom sådanne oplysninger er nævnt i opregningen af sensitive oplysninger i *personopplysningsloven* (§ 2). Ifølge *retteiar* er oplysninger om strafbare handlinger i forbindelse med erhverv eller en betroet stilling som udgangspunkt ikke omfattet af tavshedspligt, og det er almindeligt, at sådanne lovbrud, der bliver opdaget af offentlige kontrolinstanser, bliver offentliggjort (p. 6.2.3.1).

Offentliggørelse på en webside betyder større spredning og er typisk uden tidsbegrænsning. For personoplysninger, der ikke skal men kan videregives, taler hensynet til personbeskyttelse med større vægt mod offentliggørelse på websider end mod andre former for videregivelse.

Der er indført en undtagelse i *offentleglova* for fødselsnummeret (§ 26, 5). Det antages, at *personopplysningsloven* hindrer, at fødselsnumre må lægges på nettet.

224. Betænkning 1516. 2010 om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser m.v.

225. Lov nr. 31 af 14. april 2000.

226. Justitsdepartementets lovafdeling antager, at *personopplysningsloven* § 8, d, e og f ligesom direktivets art. 7, e og f i mange tilfælde giver adgang til offentliggørelse af ikke sensitive personoplysninger, JDLOV-2004-4600.

Undtagelsen er begrundet med faren for identitetstyveri.²²⁷

Offentleglova giver ret til datasammenstilling, inklusive sammenstilling af personoplysninger, der er omfattet af retten til acces (§ 9). *Personopplysningsloven* regulerer anvendelse af personprofiler, der er skabt ved sammenstilling (§ 21). Bestemmelsen stiller visse krav for brug af personprofiler, der er skabt gennem datasammenstilling. Desuden har *personopplysningsforskriften* krav om sikkerhed ved elektroniske overførsel af personoplysninger.²²⁸

Island

EU's persondatadirektiv er implementeret i Island med loven om beskyttelse af persondata.²²⁹

Lovens regler ligner direktivets. Det gælder bl.a. bestemmelsen om ytringsfriheden for journalistiske, litterære og kunstneriske formål (art. 5). Personnummeret er ikke sensitivt og kan slås op af enhver i et nationalt register.

4.6.5 Sammenligning

Persondatadirektivet overlader til medlemsstaterne at fastlægge mere præcise betingelser for behandling herunder videregivelse af persondata (art. 5). Finland og Danmark har brugt muligheden til at justere listen om sensitive oplysninger, så den passer bedre med nordisk tradition end direktivets liste. Flere nordiske lande har suppleret med regler, der begrænser brug af personoplysninger til markedsføring.

EU-direktivet viger for lovregler, der giver ret til acces. Direktivet har en vis betydning for myndigheders aktive offentliggørelse af persondata, f.eks. på web-sider, men det hindrer ikke offentliggørelse af almindelige persondata. Direktivet kræver ligesom de grundlæggende rettigheder i EU's Charter og Den Europæiske Menneskeretskonvention, at hensyn til personbeskyttelse overvejes og afvejes, og at der angives udtrykkelige saglige formål for systematisk offentliggørelse af persondata.

EU-domstolens afgørelse i sagen om offentliggørelse af landbrugsstøtte betyder, at EU-Kommissionen og Ministerrådet ved fastsættelsen af regler skal begrunde, hvordan kriterier for offentliggørelse bygger på afvejning af de grundlæggende hensyn. Dommen var en klar kritik af Kommissionen og Ministerrådet for sjusk, men den hindrer ikke, at der fastsættes regler om offentliggørelse af landbrugsstøtte til enkeltpersoner. EU har fastsat nye regler herom med klare begrundelser.

EU-domstolens afgørelse i sagen om offentliggørelse af lønoplysninger var på samme måde en påmindelse til en medlemsstat (Østrig). Dommen hindrer ikke regler om systematisk offentliggørelse af lønoplysninger for enkeltpersoner men kræver afvejning af hensyn og angivelse af saglige formål.

EU-domstolens afgørelser i sagerne om offentliggørelse af skatteoplysninger og om Google-spredning begrænser ikke mediers publicering af personoplysninger, der er relevante for journalistiske artikler.

227. Prop. 125 L (2010-2011) om endringer i offentliglova.

228. Schartum, Dag Wiese (2006). Om forholdet mellom personopplysningsloven og offentlighetsloven mv, YUL-2006-29, Senter for rettinformatikk.

229. Act on the Protection and Processing of Personal Data, No. 77/2000.

EU-direktivet om persondata giver mulighed for nationale regler, f.eks. om offentliggørelse af oplysninger om kontrol med erhvervsvirksomheders overholdelse af lovregler. Direktivet hindrer ikke offentliggørelse af oplysninger om enkeltmands-ejede virksomheder eller om personer med ansvar ved andre former for ejerskab.

Direktivet giver mulighed for offentliggørelse af oplysninger om strafbare forhold, når der er tilstrækkelig sikkerhed (art. 8, 5). Sikkerhedskravene må variere i forhold til karakteren af ulovlige forhold. Virksomheders overtrædelse handler ikke om privatliv, og samfundsmæssige interesser i forbrugerbeskyttelse, miljøbeskyttelse m.v. er saglige formål, der kan begrunde at ejere af virksomheder bliver nævnt i forbindelse med offentliggørelse af kontrolresultater.

Offentlighedsreglerne i de nordiske lande giver som udgangspunkt ret til acces for enhver, og der kan ikke stilles krav om begrundelse for et krav om acces (afsnit 4.2). EU-domstolens afgørelse i Bavarian Lager-sagen har ikke relevans for acces ved nationale organer. Dommen byggede på en særlig bestemmelse om begrundelse i forordningen om persondata for EU-institutioner. Direktivet om persondata, der er implementeret ved nationale persondatalove i de fem nordiske lande, har ikke en tilsvarende bestemmelse.

Persondatareglerne stiller krav om, at oplysninger er korrekte. Dette krav betyder ikke, at retten til acces skal vente, til oplysninger er opdaterede. Det grundlæggende krav om autenticitet betyder, at retten til acces gælder for data, sådan som de foreligger, uanset om de objektivt set er urigtige. Hensynet til at give korrekte oplysninger betyder, at myndigheder skal gøre opmærksom på fejkilder og supplere med opdaterede oplysninger, så snart de foreligger.²³⁰

4.7 Kommentar

4.7.1 Forslag til ny persondataregulering

Oplysninger om samfundsmæssige forhold vil ofte indeholde oplysninger om personer. Dokumenter fra myndigheder kan indeholde oplysninger om beslutningstagere, sagsbehandlere, mødedeltagere eller om personer, der har ansvar for virksomheder eller andre samfundsmæssige forhold.

Det skal som udgangspunkt ikke være hemmeligt, hvem der har ansvar for forhold, der har samfundsmæssig betydning. Den almindelige persondataregulering skal derfor ikke begrænse retten til acces til dokumenter og data, der har samfundsmæssig relevans. Beskyttelsen af sensitive personoplysninger skal fremgå af særlige regler, der klart fastsætter tavshedspligt og undtagelser for acces.

EU's hidtidige persondatadirektiv giver ikke klar forrang til regler om acces, men det gør nordiske retsregler om persondata og offentlighed. Systematisk aktiv offentliggørelse af persondata har rejst særlige spørgsmål. EU-domstolens afgørelser i sager om offentliggørelse af lønninger, pensioner, landbrugsstøtte og skat hindrer ikke aktiv offentliggørelse men betyder, at regler herom skal overvejes grundigt. Nationale parlamenter har mulighed for at lovgive om systematisk offentliggørelse, og EU har med den seneste forordning om landbrugsstøtte efter grundig afvejning

230. Schartum, Dag Wiese (2006).

stillet krav om offentliggørelse, bl.a. for at opnå bedre kontrol og præventiv effekt. EU-domstolen har også fastslået, at et journalistisk formål giver ret til at publicere oplysninger, der er offentligt tilgængelige efter national lov.

EU-Kommissionen fremlagde i januar 2012 forslag til ny persondataregulering. Kommissionen foreslår, at den nye regulering skal fastsættes i en forordning, som vil betyde, at EU-reglerne bliver umiddelbart gældende i medlemslandene. Hvis forslaget gennemføres vil de nationale persondatalove blive afskaffet. Dermed afskaffes de nationale lovgiveres kompetence, der hidtil er brugt til at sikre offentlighedsregler, begrænse brug af persondata til markedsføring og til at definere oplysninger, der skal betragtes som sensitive.²³¹

Kommissionens forslag indeholder ikke en bestemmelse om retten til acces. EU's Data Protection Supervisor har gjort opmærksom på, at persondatareguleringen kan komme i konflikt med retten til acces.²³² Han har foreslået en bestemmelse, der sikrer, at persondata ved offentlige myndigheder kan udleveres efter regler, der giver ret til acces. Supervisoren har også foreslået en generel bestemmelse om informations- og ytringsfrihed, der kan afløse bestemmelsen i det nuværende direktiv om journalistiske formål.

EU-Parlamentet har foreslået, at Kommissionens forslag til en regel om journalistiske formål m.m. ændres til en bredere og mere diffus regel om forening af hensyn til persondataskyttelse med ytringsfrihed, når det er nødvendigt. Parlamentet har også et forslag om en frist for medlemsstaterne til at meddele Kommissionen, hvilke nationale regler om acces, der kan forenes med beskyttelsen af persondata. I EU-Parlamentets debatter har "retten til at blive glemt" fyldt meget. Denne debat er i nogen grad blevet overhalet af EU-domstolens afgørelse i Google-sagen, der klargør, at det hidtidige direktiv giver ret til at få fjernet krænkende persondata fra Google og lignende websøgесystemer, når data ikke har samfundsmæssig interesse.

Der er i juni 2014 endnu ikke opnået enighed mellem Kommissionen, Parlamentet og Rådet om en ny persondataregulering. Rådet er på et møde i juni 2014 ikke nået frem til et fælles holdning, og det er fortsat muligt, at en direktivform, der giver rum til nationale regler, kan blive fastholdt helt eller delvis.²³³

Det vil afhænge af den nye EU-Kommission, det nyvalgte Parlament og Rådet, om der skal vedtages en ny persondataregulering, og hvordan form og indhold skal være. Det er vigtigt for den demokratiske udvikling, at offentlighedsregler om personer som aktører i samfundslivet ikke bliver indsnævret af EU's persondataregulering. Det skete i EU-domstolens afgørelse i Bavarian Lager-sagen på grundlag af den nuværende persondataforordning, der kun omfatter EU-institutionerne. En ny EU-forordning, der dikterer grænsen mellem persondataskyttelse og offentlighed og skal gælde direkte i alle EEA-lande, vil kunne sætte nordiske offentlighedsprincipper under pres.

231. European Commission – KOM/2012/0011 af 25/01/2012.

232. Opinion of the European Data Protection Supervisor on the data protection reform package, 07/03/2012 pp. 286 og 292. Artikler af Dahllöf, Staffan om reformarbejdet se wobbing.eu.

233. Parlamentets ændringsforslag: P7_TA-PROV(2014)0212 art. 80 og art. 80 a pp. 176 f. Press Release fra 3319th Council meeting 5 and 6 June 2014.

4.7.2 Digitaliseringens muligheder

Digitaliseringen giver nye muligheder for kommunikation til gavn og glæde for mange. Samtidigt giver digitaliseringen nye muligheder for intens overvågning af menneskers adfærd. Nye digitale redskaber kan bruges af myndigheder til kontrol, af private og offentlige efterretningstjenester til overvågning og af kommercielle virksomheder til markedsføring. Det er vigtigt for den demokratiske udvikling, at overvågning, kontrol og markedsføring er lovreguleret og under kontrol af demokratisk ansvarlige organer. Her har persondatareguleringen vigtige opgaver.

Digitaliseringen giver også muligheder for at effektivisere borgernes kontrol af myndigheder. Offentligt tilgængelige registre er vigtige for at sikre overblik og søgemuligheder. Offentlighed kan styrkes ved at udnytte de tekniske muligheder til tværgående søgning efter sager og dokumenter via websider.

Formålet med det norske OEP-system er at gøre myndigheders dokumenter lettere tilgængelige og effektivisere gennemførelsen af offentlighedsprincippet. OEP har effektive søgefunktioner, der gør det nemt at søge efter information på tværs af myndighedsgrænser og anmode den enkelte myndighed om acces til dokumentets indhold ved en eller flere journalposter. Den tekniske udvikling giver muligheder for at starte med direkte acces til offentlige dokumenters indhold og til fuldtekstsøgning.

Demokratisk deltagelse forudsætter offentlighed, før myndigheder og politiske organer har lagt sig fast på et forslag eller en beslutning. Aktiv information om forberedelse på myndigheders websider er vigtig for at stimulere debat og alternative forslag.

Reformen af den finske *offentlighetslag* i 1999 havde som et af sine hovedformål at styrke offentlighed om forberedelse. Offentlige myndigheder i Finland har fået pligt til aktivt at offentliggøre oplysninger om forberedelse af vigtige sager. EU-forordningen om acces stiller krav om aktiv offentliggørelse med særlig sigte på offentlighed om lovgivningsprocesser. Aarhuskonventionen og EU-direktivet stiller særlige krav om aktiv offentliggørelse, der giver borgerne mulighed for at deltage i beslutningsprocesser, der har betydning for miljø og sundhed.

Klassiske dokumenter er i stigende grad erstattet af datasammenstilling i myndigheders arbejde. Borgernes ret til acces til eksisterende dokumenter må derfor suppleres med ret til datasammenstilling for at undgå udhuling af offentlighed. Vigtige politiske beslutninger bliver truffet på grundlag af datasammenstilling, hvor beregninger og analyser afhænger af de metoder og forudsætninger, der er anvendt. Det er vigtigt for den demokratiske kontrol at sikre offentlighed om metoder og forudsætninger.

Datasammenstilling kan ikke blot kompensere for, at dokumenter erstattes af data, men kan også styrke offentlighed. Når databaser anvendes til registrering og opbevaring af oplysninger og dokumenter, er det muligt at sikre offentligheden hurtige og tværgående søgemuligheder, og datasammenstilling kan bruges til at lave alternative beregninger og analyser. Ret til datasammenstilling kan bryde myndigheders monopol på brug af data.

Nye digitale redskaber er vigtige for udviklingen af offentlighedsprincippet. Direkte acces til dokumenter og fuldtekstsøgning, ret til datasammenstilling og pligt for myndigheder til offentliggørelse af beslutningsgrundlag, før vigtige beslutninger bliver truffet, kan blive effektive redskaber til at styrke den demokratiske deltagelse.

5. Offentlig eller hemmelig

5.1 Problemstillinger

Der er to typer begrænsninger af retten til acces. Dette kapitel handler om begrænsninger for at beskytte indholdet i dokumenter og data. Kapitel 6 handler om begrænsninger for at beskytte arbejds- eller beslutningsprocesser.

Retsregler, der beskytter indhold, beskytter også oplysninger under forberedelsen. For så vidt er indholdsregler mere omfattende end regler, der begrænser acces til arbejds- og beslutningsprocesser. Regler om indhold er til gengæld afgrænsede til bestemte oplysnings- eller sagstyper. Regler om indhold kan være afgrænset til forberedelse og er i så fald specifikke regler for beskyttelse af arbejdsproces på områder, hvor der lægges vægt på at sikre hemmeligholdelse indtil et skæringspunkt og derefter offentlighed.

Retsreglerne sætter rammerne for, om information er offentlig eller hemmelig. Der er store forskelle i reglernes detaljeringsgrad. Den varierer fra specifikke undtagelser for en præcist defineret oplysningstype til brede undtagelser for sagstyper. Kriterier for konkrete afvejninger handler typisk om skadevurdering og afvejning mellem beskyttelseshensyn og offentlighed. Der er store variationer i kriteriernes udformning.

Både private og samfundsmæssige (almene) interesser kan begrunde, at offentlighed udelukkes eller begrænses. Private interesser handler typisk om enkeltpersoners private forhold og forretningsmæssige forhold. Samfundsmæssige interesser er f.eks. hensyn til statens sikkerhed og udenrigspolitiske interesser.

Der er typisk sammenfald mellem regler, der begrænser acces og tavshedspligt (sekretess). Beskyttelsesinteressen for oplysningers indhold vil umiddelbart være den samme, uanset om oplysninger udleveres i dokumentform eller mundtligt men ikke nødvendigvis. Acces til dokumenter har en mere autentisk form end mundtlig information.

Beskyttelse af private interesser bortfalder ved samtykke fra personen eller virksomheden. Beskyttelse af samfundsmæssige interesser kan begrænses og eventuelt bortfalde ved godkendelse fra en myndighed, der har ansvar for sagsområdet.

Offentlighed i Norden belyser ikke retsstillingen for alle typer oplysninger, og nogle emner får mere omtale end andre. Det gælder enkeltpersoners private forhold, ansættelses- og personaleforhold, skatteoplysninger, oplysninger om udbud, tilbud og kontrakter og miljøoplysninger.

5.2 Rammer og reguleringsform

5.2.1 Internationale regler

Tromsøkonventionen

Europarådets konvention om acces – Tromsøkonventionen – har en udtømmende liste over hensyn, der giver de enkelte lande mulighed for at sætte grænser for retten til acces (art. 3, 1). Begrænsninger kan fastsættes ved lov for at beskytte:

- national sikkerhed, forsvar og internationale relationer
- offentlighedens sikkerhed
- forebyggelse, undersøgelse og forfølgning af kriminalitet
- undersøgelser af disciplinære forhold
- inspektion, kontrol og tilsyn fra offentlige organer
- privatliv og andre legitime private interesser
- kommercielle og andre økonomiske interesser
- statens finans-, penge- og valutapolitik
- lighed mellem parter i retssager og effektivitet i retshåndhævelsen
- miljøet
- overvejelser internt eller mellem offentlige myndigheder om behandlingen af en sag.

Konventionen kræver, at begrænsninger i national lovgivning bygger på præcise regler, der er nødvendige i et demokratisk samfund, og konkrete undtagelser skal være proportionale med formålet bag beskyttelseshensynet.

Konventionen supplerer med to vigtige krav. For det første et krav om skadevurdering: Acces kan kun kan afslås, når det er sandsynligt, at den vil skade et af de opregnede beskyttelseshensyn. For det andet et krav om afvejning: Acces kan ikke afslås, hvis offentlighedens interesse er mere tungtvejende end beskyttelseshensynet (art. 3, 2).

En skadevurdering vil typisk afhænge af tidspunktet. Ved nogle beskyttelseshensyn ophører risikoen for skade, f.eks. når en beslutning er truffet, eller en kontrol er gennemført. Ved andre beskyttelseshensyn bliver eventuelle skader mindre med tiden, og det skal overvejes at sætte tidsfrister for begrænsninger i nationale lovregler (art. 3, 3).

I konventionens forklarende rapport nævnes, at lovregler kan fastsætte kriterier for skadevurdering og afvejning. Absolute undtagelser for yderst sensitiv information kan fastsættes men skal holdes på et minimum (pp. 36 – 39).

Konventionens forklarende rapport indeholder markeringer for de enkelte beskyttelseshensyn og afvejningen af hensyn (pp. 21 – 33). Begrænsninger af hensyn til nationens sikkerhed skal bruges restriktivt og må ikke misbruges til at hemmeligholde brud på menneskerettigheder, korrupsion, administrative fejl eller information om forhold, der er pinlige for offentlige organer eller for personer, der repræsenterer disse. Begrænsninger for at beskytte den offentlige sikkerhed kan f.eks. berettige afslag på acces til oplysninger om sikkerhedssystemer for bygninger og kommunikation.

Begrænsninger af hensyn til forebyggelse, undersøgelser og forfølgning af kriminalitet kan f.eks. bruges for at undgå tab af beviser. Begrænsninger for at beskytte undersøgelser af disciplinære forhold kan bruges til at beskytte et offentligt organs mulighed for at undersøge dets egen administration. Begrænsninger for at beskytte inspektion, kontrol og tilsyn kan bruges til at sikre mulighed for effektiv gennemførelse. Som eksempler nævnes beskyttelse af kontrol, der ikke er afsluttet, f.eks. skattekontrol, eksaminer, tilsyn med arbejdsforhold og miljø.

Begrænsninger for at beskytte økonomiske interesser kan fastsættes for at beskytte private eller offentlige organers kommercielle og andre økonomiske interesser. Det primære formål er at undgå skade på konkurrence- og forhandlingspositioner. Som eksempler nævnes oplysninger om markedsstrategier og kundelister. Offentlige myndigheders positioner ved forhandlinger om overenskomster kan også beskyttes. Begrænsninger for at beskytte statens finans-, penge- og valutapolitik kan fastsættes for at undgå offentlighed, f.eks. mens ændringer overvejes.

Begrænsninger for at sikre lighed mellem parter i retssager kan fastsættes for dokumenter, som et offentligt organ udarbejder eller modtager i forbindelse med en retssag, hvor det er part. Denne begrænsning kan ikke bruges til at afslå acces til dokumenter, der ikke er udarbejdet eller modtaget i forbindelse med overvejelser om en retssag.

Tromsøkonventionens forklaringer til beskyttelse af enkeltpersoners privatliv og miljø bliver omtalt længere fremme i dette kapitel (afsnit 5.3 og 5.7). Det sidste beskyttelseshensyn, der er nævnt i konventionens liste, handler om arbejdsprocesser og bliver omtalt i kapitel 6.

Ifølge konventionen skal et offentligt organ give acces til det resterende indhold i et dokument, når der kun er grundlag for at afslå acces til visse oplysninger. Acces til det øvrige indhold kan kun afslås, hvis det vil fordreje meningen eller være meningsløst (art. 6, 2). Det skal klart fremgå, hvis nogle oplysninger i et dokument er skjult eller fjernet, f.eks. med en blank sektion i et elektronisk dokument.

EU-forordningen

EU-forordningen om acces ved EU-organer opregner, at følgende interesser kan undtages fra acces efter skadevurdering (art. 4, 1 og 2):

1. The institutions shall refuse access to a document where disclosure would undermine the protection of:
 - (a) the public interest as regards:
 - public security,
 - defence and military matters,
 - international relations
 - the financial, monetary or economic policy of the Community or a Member State;
 - (b) privacy and the integrity of the individual, in particular in accordance with Community legislation regarding the protection of personal data.
2. The institutions shall refuse access to a document where disclosure would undermine the protection of:
 - commercial interests of a natural or legal person, including intellectual property,

- court proceedings and legal advice,
- the purpose of inspections, investigations and audits, unless there is an overriding public interest in disclosure.

Begrænsninger for at beskytte kommercielle interesser, juridisk rådgivning, kontrol og revision kan ikke fastsættes, når interessen i offentlighed konkret vurderet er mere tungtvejende end beskyttelseshensynet (art. 4, 2).

EU har ligesom mange stater et klassificeringssystem for oplysninger, der betragtes som sensitive. Klassificerede oplysninger og dokumenter kan kun frigives efter særlig procedure, og videregivelse uden godkendelse er strafbart. Systemet er udbygget med særregler ved EU-organer, bl.a. Ministerrådet.²³⁴

EU-domstolen har fastslået, at undtagelser skal fortolkes restriktivt i lyset af forordningens formål. Undtagelse forudsætter som hovedregel en konkret vurdering, hvor risikoen for skade på en beskyttet interesse skal kunne forudses med rimelig grad af sandsynlighed. Domstolen har fastslået, at undtagelsen af hensyn til retssager kun kan bruges til at beskytte dokumenter, der er udarbejdet umiddelbart forud for retssag.²³⁵

Ifølge EU-forordningen kan en medlemsstat anmode om, at der ikke gives acces til et dokument, der hidrører fra denne stat, uden dens forudgående samtykke. Bestemmelsen blev i mange år forstået som en vetoret. Undervejs i en meget langstrakt sag om naturbeskyttelse har EU-domstolen fastslået, at den berørte medlemsstat ikke har en generel og ubetinget vetoret, der kan bruges skønmæssigt til at hindre acces til dokumenter. Medlemsstaten skal kunne begrunde med de undtagelser, der er fastsat i forordningens art. 4, 1 – 3.²³⁶

Den Europæiske Ombudsmand tager ofte stilling til spørgsmål om acces ved EU-organer.

Som eksempel på, at ombudsmandens indsats har haft effekt, kan nævnes, at the European Medicines Agency (EMA) har ændret praksis, og der er nu som udgangspunkt offentlighed om bivirkningsrapporter om medicin.²³⁷

5.2.2 Sverige

Tryckfrihetsförordningen fastslår, at ret til acces i "allmänna handlingar" kun kan begrænses ved lov og kun for at beskytte et af de syv hensyn, der er opregnet (2:2):

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik
3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn
4. intresset att förebygga eller beivra brott
5. det allmännas ekonomiska intresse

234. Curtin, Deidre (2013). "Official secrets and the negotiation of international agreements: Is the EU executive unbound?", *Common Market Law Review* 50: 423-458.

235. C-321/96 "Mecklenburg v. Pinneberg" 17.6.1998 og C-514/07 P, C 528/07 P og C-532/07 P *Association de la presse internationale v. Commission* 21.9.2010, pp. 130-138.

236. C-64-05 "Sweden v. Commission" 18.12.2007.

237. Case: 2493/2008/(BB)(TS)FOR.

6. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden
7. intresset att bevara djur- eller växtart.

Tryckfrihetsförordningens opregning af beskyttelseshensyn er udtømmende og kræver, at enhver begrænsning af retten til acces skal angives "noga" (specifikt). Begrænsninger af offentlighed skal fremgå af en bestemt lov, men ifølge *tryckfrihetsförordningen* kan kravet "i visst fall" klares ved, at denne lov henviser til en regel i en anden lov eller bemyndiger regeringen til at fastsætte den nærmere regulering (2:2, 2).²³⁸ Loven er *offentlighets-* og *sekretesslagen*.

Det sjette ud af de syv hensyn, der er opregnet i *tryckfrihetsförordningen* – hensynet til private personlige eller økonomiske forhold – beskytter private interesser. Dette hensyn er i *offentlighets-* og *sekretesslagen* opdelt i en lang række kapitler, der har regler for forskellige forvaltningsområder f.eks. Barnombudsmanden, inddrivelse af gæld, udlændingekontrol og personaleadministration.

Formodningsregler og konkret afvejning

Begrænsninger for acces i *offentlighets-* og *sekretesslagen* er samtidig regler for tavshedspligt (sekretess). Næsten alle regler forudsætter en konkret afvejning mellem beskyttelseshensynet og interessen i offentlighed. De enkelte regler indeholder en skaderekvisit, der enten er "rakt" og giver formodning for offentlighed, eller er "omvært" og giver formodning for beskyttelse.

"Det raka skaderekvisit" betyder, at oplysninger kun kan hemmeligholdes, hvis der er grund til at forvente skadevirkninger ved offentlighed. Ved politiets undersøgelser af kriminalitet skal oplysninger f.eks. udleveres, medmindre offentlighed må antages at modvirke efterforskningen (18:1). Tilsvarende gælder hos en statslig kontrolmyndighed, der har modtaget oplysninger om økonomiske eller personlige forhold, som der er pligt til at afgive til myndigheden (24:6).

"Rakt" skaderekvisit betyder ved Konkurrenceverkets tilsyn, at oplysninger kun kan hemmeligholdes, når det kan antages, at en virksomhed lider skade ved udlevering af oplysning (30:1). Tilsvarende gælder ved en statslig myndigheds tilsyn med bank- og kreditvæsenet, værdipapirmarkedet eller forsikringsvæsenet (30:4) og for en række andre tilsyn. Der er tilføjet en regel om "sekretess" ved "övrig tillsyn m.m." i den udstrækning, regeringen meddeler forskrifter (30:23). Denne regel er et eksempel på, at *tryckfrihetsförordningens* krav til specifikt lovgrundlag kan opfyldes med en bemyndigelse til regeringen.

"Sekretess" om offentlige organers forretningsvirksomhed kan komme på tale ved offentlige organers salg af ydelser i konkurrence med andre men ikke ved konkurrence mellem institutioner om patienter, elever m.m..

Der gælder også et "rakt skaderekvisit" for oplysninger om forsvaret. "Sekretess" gælder for oplysninger, der handler om landets forsvar og for planlægning eller anden forberedelse af aktiviteter, der "rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs" (15:2). "Sekretess" for opfindelser vedrørende militære forhold gælder i sager, der er omfattet af den særlige *lag om försvarsuppfinningar* (15:2).

238. Reglerne om "handlingssekretess" og tavshedspligt blev samlet i én lov i 1980 (sekretesslagen). I 2009 blev loven ændret til en mere overskuelig form og fik titlen: offentlighets- og sekretesslagen.

”Sekretess” for oplysninger om udenrigspolitiske forhold bygger som hovedregel ligeledes på ”rakt” skaderekvisit. Undtagelse forudsætter konkret vurdering af, om offentliggørelse vil skade for Sveriges mellemfolkelige forbindelser (15:1).

Med ændringer af *offentlighets- och sekretesslagen* i 2013 er offentlighed i Sverige om udenrigspolitiske forhold blevet svækket. Nye undtagelser gælder oplysninger, som en svensk myndighed har modtaget eller fået elektronisk adgang til fra et udenlandsk organ, når det sker på grundlag af EU-retsakt eller en international aftale, der enten er indgået af EU eller godkendt af Riksdagen (15:1 a og 1 b).²³⁹ Konkrete undtagelser forudsætter, at Sveriges muligheder for deltagelse i internationalt samarbejde vanskeliggøres. Dette kriterium er svagere end skadevurderingen efter hovedreglen om ”sekretess” for udenrigspolitiske forhold.

De enkelte regler indeholder typisk nærmere kriterier for konkret afvejning. Formodning for offentlighed eller hemmelighed kan være præciseret ved kvalificering af afvejningskriteriet. Der gælder f.eks. ”omvänt” skaderekvisit for oplysninger om klienter i socialtjenesten. Formodningen for hemmeligholdelse er styrket, og der gælder ”sekretess” for oplysninger om personlige forhold i socialtjenesten, medmindre det står klart, at en oplysning kan røbes, uden at den enkelte eller nærtstående bliver krænket (26:1). Der findes enkelte eksempler på absolut ”sekretess”, f.eks. for oplysninger, der er givet i forbindelse med familierådgivning (26:3).

Langt de fleste regler om ”sekretess” forudsætter en konkret afvejning, og oplysninger må derfor ikke hemmeligstemmes på forhånd. En markering om ”sekretess” på et dokument er ikke en afgørelse men betyder, at myndigheden skal være opmærksom på, at det er vigtigt med konkret vurdering, hvis der kræves acces. Det fremgår af både *tryckfrihetsförordningen* (2:16) og *offentlighets- och sekretesslagen* (5:5). En kvalificeret hemmeligstempling, der kan anvendes ved oplysninger med væsentlig betydning for rigets sikkerhed, betyder, at en bestemt myndighed skal tage stilling til spørgsmål om ”sekretess”.

Hvis en myndighed ved konkret afvejning finder, at ”sekretess” udelukker offentlighed, kan den i særlige tilfælde udlevere oplysninger, f.eks. til et forskningsprojekt på nærmere vilkår.²⁴⁰

Primær og sekundær ”sekretess”

Detaljerede regler om ”sekretess” handler om bestemte opgaver ved en myndighed, og afvejning af beskyttelseshensyn mod offentlighedshensyn skal foretages konkret. Afvejningen kan være forskellig afhængig af, hvilken myndighed og hvilken opgave anmodningen om acces er rettet til.

En regel om ”sekretess” gælder direkte for en myndighed eller særlig opgavetype, der er nævnt (primær ”sekretess”). Det afhænger af den enkelte regels formulering, om samme ”sekretess” overføres til en anden myndighed, der modtager oplysninger (sekundær ”sekretess”).

Ifølge *offentlighets- och sekretesslagen* gælder samme ”sekretess”, når oplysninger

239. Lag 2013:972.

240. Spørgsmål om udlevering på vilkår kan prøves af forvaltningsdomstolene. I en sag om udlevering til en studerende, der ville undersøge implementering af nogle lovregler for social bistand til unge, fastslog Regeringsrätten, at oplysningerne skulle udleveres under særlige vilkår, der blev udformet af retten (1988 ref. 103).

videregives som led i tilsyn, revision, sager om disciplinæransvar, forskning, faglige forhandlinger og arkivering (11:1-3 og 5-6). Spørgsmål om overføring af "sekretess" er yderligere kompliceret med elektronisk forvaltning, hvor flere myndigheder har adgang til samme database (11:4).

Tidsbegrænsning

Offentlighets- og sekretesslagen regler om "sekretess" er typisk tidsbegrænsede, og beskyttelsen varierer fra 2 til 70 år regnet fra dokumentets oprettelse. F.eks. varer "sekretess" for udenrigspolitiske forhold og forsvarshemmeligheder som udgangspunkt 40 år men kan forlænges (15:1 og 15:2).²⁴¹

Meddelerfrihed

Den særlige svenske meddelerfrihed betyder, at oplysninger som hovedregel lovligt kan videregives uanset tavshedspligt, når videregivelsen sigter mod publicering.²⁴² Meddelerfriheden giver dog kun ret til at videregive mundtlige oplysninger men ikke dokumenter, der er omfattet af "sekretess". Det kan således være lovligt at videregive en oplysning mundtligt til en journalist med henblik på offentliggørelse men ulovligt at udlevere oplysningen i et dokument.

Meddelerfriheden er kombineret med beskyttelse af anonymitet. Journalister og andre, der med henblik på publicering modtager oplysninger, der er omfattet af "sekretess", har som hovedregel tavshedspligt om meddelerens identitet. Myndigheder må som hovedregel ikke undersøge, hvem der har videregivet oplysninger. Det fremgår af både *tryckfrihetsförordningen* (3:3 – 3:4) og *yttrandefrihetsgrundlagen* (2:3 – 2:4).

Der er fastsat begrænsninger i *offentlighets- og sekretesslagen* typisk i slutningen af visse kapitler, f.eks. om patientoplysninger i sundhedssektoren (25:18). Justitieombudsmanden har f.eks. udtalt, at meddelerfrihed gælder for oplysning om en autistisk piges boforhold på institution men ikke for oplysninger til et tv-team om prostituerede eller en læges oplysninger om patient.²⁴³

Meddelerfriheden kan ikke legitimere alvorlige krænkelse af statens sikkerhed, og visse begrænsninger fremgår af *tryckfrihetsförordningen*, *yttrandefrihetsgrundlagen* og enkelte andre love.²⁴⁴

5.2.3 Finland

Offentlighetslagen har regler om "sekretess", der både begrænser retten til acces ("handlingssekretess") og fastsætter tavshedspligt for oplysninger (6. kap.). "Sekretess" forudsætter en lovregel herom enten i *offentlighetslagen* eller i anden lov.²⁴⁵

241. Regeringen kan forlænge "sekretess", når der er særlige grund, og regeringen har foreskrevet, at "sekretess" kan gælde i op til 150 år for visse oplysninger (4 § i offentlighets och sekretessförordning 2009:641).

242. Meddelerfrihed er udviklet i retspraksis på grundlag af regler om ytringsfrihed i tryckfrihetsförordningen (1:1) og yttrandefrihetsgrundlagen (1:2).

243. Justitieombudsmanden 2002/03 p. 482, 195/96 p. 437 og 1996/97 p. 454.

244. Offentlighets- og sekretesslagen kap. 44 henviser til regler i bl.a. riksdagsordningen, postlagen, lag om elektronisk kommunikation og lag om yrkesverksamhet indenfor hälso- og sjukvård jf. Lenberg, Geijer og Tansjö (2010): Offentlighets- og sekretesslagen, Nordstedts Gula Bibliotek, 2. bind pp. 2-3.

245. Lag om offentlighet i myndighetarnas verksamhet giver ikke grundlag for at fastsætte "sekretess" ved forordning, men hjemmel kan findes i andre love, f.eks. lag om offentlighet vid rättegång.

Offentlighetslagen indeholder en fortegnelse over oplysningstyper, der kan være omfattet af "sekretess" (24 §). Fortegnelsen er ikke udtømmende, men målet har været at mindske behovet for regler i andre love, og en række ældre tavshedspligtregler er blevet ophævet.²⁴⁶

Offentlighetslagens fortegnelse indeholder 32 punkter (24 §, 1):

- Udenrigspolitiske interesser (1 og 2)
- Hensyn til efterforskning af kriminalitet m.m. (3 – 5)
- Klager før afgørelse (6)
- Fortrolighed om sikkerhedsordninger, beredskab og undersøgelse af ulykker (7 – 8)
- Statens sikkerhed (9 – 10)
- Statens indkomst-, finans-, penge- og valutapolitik (11)
- Finans- og forsikringsystemers funktion (12)
- Kapital- og finansmarkedet (13)
- Beskyttelse af naturværdier (14)
- Forudsætninger for myndigheders tilsyn (15)
- Statistikføring (16)
- Offentlige organers økonomiske interesser (17 – 18)
- Oplysninger i forbindelse med en myndigheds deltagelse i retssager (19)
- Private virksomheders økonomiske interesser (20)
- Forsknings- og udviklingsinteresser (21)
- Oplysninger om prøver (22)
- Beskyttelse af privatlivets integritet (23 – 32)

Regler om "sekretess" af hensyn til privatlivets integritet er typisk absolutte (24 §, 1, 23 – 32). Andre regler om "sekretess" forudsætter typisk en konkret afvejning på grundlag af en skaderekvisit. Offentlighed er udgangspunktet, hvis skaderekvisitten angiver, at en oplysning kun er omfattet af "sekretess", hvis udlevering ville skade. "Sekretess" er udgangspunktet, hvis formuleringen angiver, at en oplysning kun kan udleveres, hvis det ikke medfører skade.

Formodningen for offentlighed eller hemmelighed kan være styrket eller svækket ved formulering af kriteriet for den konkrete afvejning. Formodning for hemmeligholdelse er f.eks. styrket for oplysninger om anmeldelser af ulovligheder til politi eller anden myndighed. "Sekretess" gælder medmindre, det er åbenbart, at oplysninger kan videregives uden at skabe risici for efterforskning (24 §, 3).

Formodning for offentlighed er svækket ved nogle beskyttelsesinteresser, hvor undtagelse blot forudsætter, at offentlighed konkret vurderet vil betyde "olägenhet" (gener). Det gælder ved oplysninger om beredskab (24 §, 8) og oplysninger fra tilsynet med finansmarkedet og forsikringsvirksomheder (24 §, 12).

Oplysninger om private virksomheders forretnings- og produktionsforhold er

246. Der findes fortsat nogle særregler om "sekretess", f.eks. i socialvårdslagen og patientlagen.

omfattet af "sekretess", hvis offentlighed vil medføre økonomisk skade for virksomheden (24 §, 20). Der er ikke særlige regler i *konkurrenslagen*.

Traditionelle udenrigspolitiske interesser er beskyttet med en stærk formodning for "sekretess", der f.eks. omfatter dokumenter i det regeringsudvalg, der behandler udenrigspolitiske spørgsmål (24 §, 1). Ved Finlands indtræden i EU (1995) blev tilføjet en regel, der giver en lille åbning for offentlighed for oplysninger om internationale relationer. Ifølge reglen, der er videreført i *offentlighetslagen* (24 §, 2), gælder "sekretess", når videregivelse konkret vurderet vil medføre skade eller "olägenhet" (gener) for Finlands deltagelse i det internationale samarbejde. Et dokument, der er omfattet af "sekretess" ifølge internationale regler, skal ikke automatisk holdes hemmeligt men først efter konkret vurdering.

Der gælder en stærk formodning om "sekretess" for dokumenter om militære forhold (24 §, 10). Denne "sekretess" omfatter også oplysninger om konstruktioner og systemer, der tjener eller har betydning for forsvaret, f.eks. oplysninger om beliggenheden af radarstationer og militære anlæg. Oplysninger om trafikale anlæg, f.eks. brokonstruktioner, er også omfattet. Oplysninger må kun videregives, hvis det er åbenbart, at videregivelse ikke skader eller skaber risici for forsvarets interesser.²⁴⁷

En generel fortolkningsregel i *offentlighetslagen* skal tages i betragtning, når myndigheder overvejer undtagelser. Retten til acces må ikke begrænses uden saglig grund og ikke mere end nødvendigt af hensyn til beskyttelsesinteressen (17 §).

De fleste regler om "sekretess" i *offentlighetslagen* gælder uanset, hvilken myndighed der har oplysningerne. Den finske lovgivning skelner således ikke, som den svenske, mellem primær og sekundær "sekretess".²⁴⁸

5.2.4 Danmark

Retten til acces begrænses både af undtagelser i *offentlighedsloven* og undtagelser i andre love, bl.a. særlige regler om tavshedspligt (§ 35). I 2009 blev antallet af undtagelser i andre love opgjort til 65, f.eks. generelt formulerede undtagelser i *konkurrenceloven* og *skatteforvaltningsloven*.²⁴⁹

De almindelige regler om tavshedspligt i straffeloven, forvaltningsloven og tjenestemandensloven begrænser ikke retten til acces, men disse tavshedspligtregler svarer stort set til *offentlighedslovens* undtagelser for oplysninger.²⁵⁰

Offentlighedsloven har undtagelser, der helt eller delvist undtager visse sagstyper:

- Sager inden for strafferetsplejen bortset fra en virksomhed eller anden juridisk persons vedtagelse af bødeforelæg (§ 19)
- Sager om lovgivning indtil lovforslag fremsættes for Folketinget (§ 20)

247. Detaljmotivering til 24 § i propositionen 30/1998.

248. Visse bestemmelser om beskyttelse af oplysninger om kriminalitet er dog kun omfattet af "sekretess" ved forvaltninger og ikke ved domstole. Desuden findes regler om "sekretess" i speciallove, der kun gælder ved visse forvaltningsgrene.

249. Alle undtagelser skal ifølge offentlighedsloven § 18 fremgå af offentlighedsportalen.dk, men en række undtagelser er endnu ikke registeret i portalen i juni 2014.

250. Gammeltoft-Hansen, Hans (2007). "Om fortrolighedsbegrebet i straffeloven, offentlighedsloven og forvaltningsloven" i Festskrift til Claus Haagen Jensen. Offentlighedskommissionens betænkning 1510.2009 pp. 734-739.

- Sager om ansættelse, forfremmelse og personaleforhold er undtaget bortset fra oplysninger om uddannelse, arbejdsopgaver, løn og tjenesterejser (§ 21)
- Kalendere om aftaler og møder for politikere og ansatte, der føres ved offentlige myndigheder (§ 22).

Offentlighedslovens generelle undtagelser for visse sagstyper svarer ikke til tavshedspligt, og en myndighed kan derfor vælge at udlevere eller selv offentliggøre, hvis den ønsker at være åben, f.eks. om lovudkast og høringssvar før lovforslag fremsættes for Folketinget.

Oplysninger om enkeltpersoners private forhold, herunder økonomiske forhold, er generelt undtaget (§ 30, 1). Undtagelsen omfatter ikke alle personoplysninger (se afsnit 5.3.4).

Oplysninger om private virksomheders produktions- og forretningsforhold er undtaget, hvis videregivelse konkret vurderet vil betyde væsentlig økonomisk skade for virksomheden (§ 30, 2).

Offentlighedsloven nævner udtrykkeligt, at retten til acces begrænses i det omfang, videregivelse vil være i strid med EU-retten eller folkeretlige forpligtelser (§ 32, 1).

Oplysningstyper, hvor hemmeligholdelse har væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, er undtaget (§ 31). Det gælder f.eks. oplysninger, der har betydning for operationssikkerhed for udsendte militære styrker.²⁵¹

Oplysninger kan i øvrigt undtages i det omfang, det konkret vurderet er nødvendigt for at beskytte væsentlige hensyn til:

- udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer (§ 32, 2)
- forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser og beskyttelse af sigtede, vidner og andre (§ 33, 1)
- gennemførelse af offentlig kontrol, regulering, planlægning eller ændringer efter skatte- og afgiftslovgivningen (§ 33, 2)
- det offentlige økonomiske interesser, herunder forretningsvirksomhed (§ 33, 3)
- forskeres og kunstneres originale idéer, foreløbige forskningsresultater og manuskripter (§ 33, 4).

Offentlighedsloven supplerer med en undtagelse, der ikke angiver særlige beskyttelsesinteresser men kan bruges til at undtage ”private eller offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet” (§ 33, 5).

Når oplysninger, der skal beskyttes, indgår i et dokument, gælder retten til acces fortsat for det øvrige indhold i dokumentet. Denne ret til delvis acces gælder dog ikke, hvis acces til dele af et dokument vil prisgive beskyttelseshensynet, give klart vildledende eller uforståelig information (§ 34, 1 – 3).

251. Offentlighedskommissionens betænkning nævner (1510.2009 p. 709), at væsentlige hensyn taler for offentlighed om andre oplysninger om forsvaret og henviser til rapport af 3.6.2003 om forsvarets informationspolitik.

5.2.5 Norge

Offentleglova indeholder en række undtagelser, der beskytter oplysningers indhold. Desuden fastslår loven, at retten til acces ikke gælder oplysninger, der er omfattet af en lovregel om tavshedspligt (§ 13). De almindelige regler om tavshedspligt findes i *forvaltningsloven*. Der er desuden mange regler om tavshedspligt i andre love, dels regler om særlige offentlige eller private interesser, dels regler i professionslovgivningen, f.eks. for faggrupper i sundhedssektoren.²⁵²

Tavshedspligt, der følger af lovregler eller af forskrifter med hjemmel i lov, tilsidesætter retten til acces. En tavshedspligt, der kun bygger på instruks i en forvaltning, gør derimod ikke.

Offentleglova har en række undtagelser, der forudsætter konkret og selvstændig vurdering på det tidspunkt og hos den myndighed, hvor der kræves acces. Ved videregivelse af oplysninger mellem forvaltninger vil der i nogle tilfælde kunne være en strengere tavshedspligt ved afsender- end ved modtagermyndighed, f.eks. ved videregivelse fra personale i sundhedssektoren.

Forhåndsklassificering må som hovedregel ikke anvendes, fordi den kan modvirke princippet om konkret og selvstændig vurdering. Information, der har betydning for statens sikkerhed og andre vitale sikkerhedsinteresser, kan sikkerhedsgraderes ifølge *retteiær til offentliglova* (p. 5.4 og p. 6.2.1).²⁵³

Offentleglovas undtagelser for at beskytte indhold omfatter:

- visse dokumenter til Det Kongelige Hof (§ 17)
- dokumenter udarbejdet eller modtaget som part i retssag (§ 18)
- dokumenter, der udveksles mellem statsligt organ og Sametinget som led i konsultationer efter ILO-konventionen om urfolk (§ 19)
- oplysninger, når det er påkrævet af hensyn til udenrigspolitiske interesser (§ 20)
- oplysninger, når det er påkrævet af hensyn til forsvars- og sikkerhedsinteresser (§ 21)
- visse dokumenter i budgetsager (§ 22)
- oplysninger, når det er påkrævet af hensyn til et offentligt organs forhandlingsposition (§ 23)
- oplysninger, når det er påkrævet for at gennemføre kontrol og reguleringstiltag (§ 24, 1)
- anmeldelser fra private. Andre dokumenter om lovovertrædelser indtil sagen er afgjort (§ 24, 2)
- oplysninger, når det er påkrævet for at forebygge kriminalitet (§ 24, 3)
- oplysninger, når det er påkrævet for at forebygge fare for enkeltpersoner eller for særlig udsatte dele af miljøet (§ 24, 3)
- dokumenter om ansættelse eller forfremmelse. Undtagelsen gælder ikke ansøgerlister, dog med mulighed for undtagelse af oplysning efter anmodning og konkret vurdering (§ 25)

252. I 1996-97 blev antal love med tavshedsregler opgjort til over 100 jf. Ot.prp. nr. 49 (1996-1997) p. 42.

253. Lov af 20.3.1998 om trykgleiksgradering.

- svar på eksamensopgaver og lignende prøver og udkast indleveret til konkurrence, karakterer ved uddannelser samt opgaver, indtil eksamen er afholdt, eller konkurrence er udbudt. Oplysninger om personer, der er vurderet i forbindelse med prisuddeling og lignende (§ 26, 1 og 2)
- personbilleder i personregistre og oplysninger indsamlet ved systematisk personovervågning (§ 26, 3).

Undtagelser giver kun grundlag for at undtage de enkelte oplysninger, der er omfattet af beskyttelseshensynet. Resten af dokumentet kan dog tilbageholdes i særlige tilfælde, hvor delvis acces til et dokument ville give et klart misvisende indtryk eller ville være urimeligt arbejdskrævende, fordi de oplysninger, der kan undtages, er spredt ud over hele dokumentet (§ 12).

Mange undtagelsesregler har vilkår om, at acces kun kan nægtes, når det er påkrævet for at undgå skade på beskyttelsesinteresser. Kriterier for den konkrete afvejning er formuleret på forskellig måde. Undtagelse af hensyn til nationale forsvars- og sikkerhedsinteresser kan f.eks. gøres, når det er påkrævet af nationale sikkerhedshensyn eller forsvaret af landet (§ 21).

Undtagelse af hensyn til udenrigspolitiske interesser kan gøres, når det følger af folkeretlige forpligtelser eller fast praksis, når oplysninger er modtaget under forudsætning af hemmeligholdelse eller når oplysninger gælder norske positioner og strategier i forhandlinger. Oplysninger, der bliver udvekslet i forhandlinger om international normudvikling, kan kun undtages, når det er påkrævet af hensyn til tungtvejende udenrigspolitiske interesser. I andre tilfælde kan oplysninger kun undtages, når det er påkrævet af særligt tungtvejende udenrigspolitiske interesser (§ 20).

Forvaltningsloven § 13 – § 13 e har regler om tavshedspligt for at værne om private interesser. Oplysninger, der er omfattet af tavshedspligt, må ikke udleveres efter *offentleglova*. Oplysninger om enkeltpersoners private forhold omtales i afsnit 5.2.5.

Oplysninger om virksomheders tekniske indretninger, produktions- og forretningsforhold er omfattet af tavshedspligt, når det har konkurrencemæssig betydning at hemmeligholde oplysningen (§ 13, 1, 2). Kerneområdet er oplysninger om en virksomhed, som andre virksomheder kan udnytte, f.eks. oplysninger om produktionsmetoder, produktudvikling og forretningsstrategier.

Undtagelsen om forretningsforhold m.m. er forklaret i *retteiar til offentleglova*. Der er ikke grund til at beskytte oplysninger om en virksomhed, der har en monopolstilling. Der er typisk ikke tavshedspligt om generelle oplysninger om en virksomheds økonomiske stilling. Der er heller ikke tavshedspligt om oplysninger om forhold, der er kritisable eller omstridte ud fra samfundsmæssige synspunkter f.eks. samhandel med et land. Det samme gælder oplysninger om en virksomheds lovovertrædelser. Myndighedsafgørelser om koncession, import- eller eksporttilladelse eller økonomisk støtte er ikke omfattet af tavshedspligt (p. 6.2.4).

Den norske konkurrencelov har både regler, der styrker offentlighed og regler om, at acces først må gives, når en sag er færdigbehandlet. Finanstilsynet har en særlig tavshedspligt om "en kundes forhold".²⁵⁴

254. Konkurrenceloven 2004-03-05-12 § 22, 23 og 26 og finanstilsynsloven 1956-12-07-1 § 7.

5.2.6 *Island*

Upplýsingalög beskytter private interesser, når beskyttelse er "fair and reasonable" (art. 9). De to undtagelser omfatter:

- enkeltpersoners private og økonomiske forhold
- væsentlige forretningsmæssige og andre økonomiske interesser.

Undtagelser fra acces skal bygge på samme konkrete afvejning som tavshedspligt. Der vil typisk være ret til acces i en kontrakt om det offentliges betaling til en virksomhed for udførelsen af en opgave.

Dokumenter, der udveksles med eksperter i forbindelse med en retssag eller undersøgelser af, om retssag skal føres, er undtaget (art. 6, 3). Retten til acces kan endvidere begrænses, når det er nødvendigt for at beskytte andre samfundsmæssige interesser (art. 10):

- Statens sikkerhed og forsvar
- Relationer til andre stater og internationale organisationer
- Væsentlige statslige økonomiske interesser
- Forretningsmæssige interesser for offentligt ejede virksomheder, der er i konkurrence med andre virksomheder
- Planlagte foranstaltninger og undersøgelser, der ville miste betydning eller ikke kunne opfylde deres formål ved offentliggørelse
- Miljøforhold som lokalisering af sjældne mineraler, fossiler og klippeformationer eller levesteder for sjældne organismer, hvis offentlighed skaber risiko for alvorlig skade.

Ifølge lovens bemærkninger gælder retten til acces som udgangspunkt for oplysninger om statens økonomi. Undtagelser kan fastsættes for oplysninger, hvor hemmeligholdelse har særlig betydning for den finansielle stabilitet. Oplysninger om statslige forretningsforhold kan hemmeligholdes, når offentlighed kan skade konkurrenceevnen.

Der findes en række tavshedspligtregler i andre love, der begrænser retten til acces. Finanstilsynet har f.eks. tavshedspligt for oplysninger om banker og andre finansielle institutioner.²⁵⁵

5.2.7 *Sammenligning*

Reguleringens overskuelighed

Den svenske reguleringsform er unik. *Tryckfrihetsförordningen* – en af de fire svenske grundlove – har en udtømmende opregning af interesser, der kan føre til hemmeligholdelse. *Offentlighets- och sekretesslagen* har meget specifikke regler for oplysninger om enkeltpersoner. Loven har mere end 400 paragraffer, og regulering af oplysninger om enkeltpersoner fylder det meste af loven. Præcisionsgraden i disse lovregler er langt større end i andre nordiske lande.

255. Lov om finanstilsyn 87/1998 art. 13.

Offentlighets- och sekretesslagens regler om "sekretess" for opgaver af samfundsmæssig karakter har ikke samme præcisionsgrad. Nogle regler er ligeså kortfattede som i andre nordiske lande, f.eks. regler for oplysninger om forsvaret og udenrigspolitiske forhold.

Offentlighets- och sekretesslagen har en indholdsfortegnelse, der letter søgningen i den omfattende lov. Hvis man f.eks. har brug for at vide noget om grænsen mellem offentlighed og hemmelighed ved personoplysninger i forbindelse med forebyggelse og efterforskning af kriminalitet, kan man blive informeret ved at læse 24 paragraffer i kapitel 35.

Hovedlovene om offentlighed i Finland, Danmark, Norge og Island giver ikke som *offentlighets- och sekretesslagen* oplysning om alle begrænsninger i offentlighed, og brede formuleringer af paragraffer giver ikke samme information, som mange af de svenske paragraffer giver.

Overskueligheden svækkes, når regler er spredt i lovgivningen. Danmark, Norge og Island har mange regler i andre love, der fastsætter tavshedspligt eller på anden måde begrænser retten til acces. Finland har ryddet op i særbestemmelser men har stadig nogle begrænsninger i andre love. Den svenske samling af begrænsninger for offentlighed er ikke komplet. Alle begrænsninger i den svenske offentlighed skal have et grundlag i *Offentlighets- och sekretesslagen*, men den nærmere regulering er i visse tilfælde overladt til anden lovgivning eller til regler fastsat af regeringen.

De svenske reglers skelnen mellem primær og sekundær "sekretess" svækker overskueligheden. Behovet for beskyttelse, f.eks. af den personlige integritet, bliver hverken større eller mindre, når oplysninger videregives til en anden myndighed. Behovet for offentlighed kan blive større ved videregivelse, men det kunne der typisk tages højde for ved den konkrete afvejning. Det særlige behov for offentlighed i retssager kunne varetages ved særlige regler herom. Reglerne i de øvrige nordiske lande har ikke en tilsvarende skelnen mellem primær og sekundær "sekretess".

Offentlighets- och sekretesslagens regler om meddelerfrihed giver en præcis beskyttelse af ytringsfriheden, som ikke findes tilsvarende i andre nordiske lovgivninger. Desuden indeholder den svenske lov tidsfrister for "sekretess" for de enkelte oplysningstyper. I de øvrige nordiske lande er tidsfrister typisk generelle.

Sammenhæng med tavshedspligt

De nordiske undtagelser for retten til acces, der skal beskytte indhold, svarer som udgangspunkt stort set til tavshedspligt. Det gælder ikke den danske lovs generelle undtagelser for visse sagstyper.

Selvom definitionen af oplysninger, der er omfattet af tavshedspligt, og undtagelser for acces er den samme, vil der ikke være helt sammenfald mellem reglerne. Tavshedspligt er ikke begrænset til oplysninger, der findes i dokumenter eller på anden måde er registrerede.

Beskyttelse af forretnings- og produktionsforhold

Retten til acces i oplysninger om erhvervmæssige forhold kan begrænses efter konkrete vurderinger ud fra bredt formulerede kriterier.

I Sverige og Finland kan offentlighed begrænses, når videregivelse vil skade en virksomhed. I Island kan oplysninger om private forretningsforhold undtages, når

det er "fair and reasonable", og oplysninger om statslige forretningsforhold kan hemmeligholdes, når offentlighed kan skade konkurrenceevnen. I Danmark kan offentlighed begrænses, når det har væsentlig økonomisk betydning for virksomheden. Den norske regel lægger vægt på den konkurrencemæssige betydning for virksomheden.

Ingen af de nordiske lovregler om undtagelser for forretnings- og produktionsforhold er særligt præcise. De svenske regler er ikke mere præcise end reglerne i de øvrige nordiske lande. Den norske *retteiar* (vejledning) indeholder derimod en række markeringer for offentlighed eller hemmeligholdelse af forskellige typer oplysninger om virksomheder.

I Sverige gælder "et rakt skaderekvisit" for tilsynsmyndigheders oplysninger om finansvirksomheder, og undtagelse forudsætter, at en virksomhed vil lide skade ved offentlighed. I Finland skal oplysninger fra tilsyn med finansvirksomheder holdes hemmelige, når offentlighed vil være generende. Denne formulering er så vag, at den giver en formodning for hemmeligholdelse, selvom kriteriet formelt set er et "rakt skaderekvisit", der skulle give formodning for offentlighed. I Danmark gælder en særlig tavshedspligt for tilsynet med finansvirksomheder, der begrænser retten til acces meget stærkt. Det samme gælder for finanstillstyret i Island. Den særlige tavshedspligt for finanstillstyret i Norge gælder derimod kundeoplysninger, mens de almindelige regler i *offentleglova* og *retteiars* vejledning gælder for oplysninger om finansvirksomheder.

Statens sikkerhed og militære forhold

Ifølge *offentlighets- och sekretesslagen* gælder "sekretess" i Sverige for oplysninger om totalforsvaret, når det konkret vurderes, at offentlighed vil indebære risici. Efter den finske lov gælder en stærk formodning for hemmelighed for dokumenter om militære forhold og andre oplysninger, der har betydning for forsvaret.

Reglerne i den norske og islandske lov giver grundlag for beskyttelse, når det konkret er nødvendigt af hensyn til statens sikkerhed. Den danske lov giver grundlag for at beskytte oplysninger om forhold, der har væsentlig betydning for statens sikkerhed, men stiller ikke krav om konkret vurdering.

Den finske *offentlighetslag* har en bred definition af forhold, der har relevans for statens sikkerhed og som udgangspunkt en stærk formodning for hemmelighed, der dog skal fortolkes restriktivt efter lovens generelle fortolkningsregel. Sverige har også en bred definition af totalforsvaret, men beskyttelse forudsætter konkret vurdering af risiko.

Udenrigspolitiske interesser

Lovreglerne i Sverige, Danmark og Island undtager som udgangspunkt oplysninger, når det konkret vurderet er nødvendigt af hensyn til udenrigspolitiske interesser. Den finske *offentlighetslag* har som udgangspunkt en klar formodning om hemmeligholdelse, der dog skal fortolkes restriktivt efter lovens generelle fortolkningsregel. Den norske *offentleglova* har mere nuancerede regler.

I den internationale praksis har de enkelte lande traditionelt haft hånd i hanke med beskyttelsen af forhandlingspositioner, stillingtagen m.m., og oplysninger fra eller om det enkelte land er ikke blevet videregivet til offentligheden uden samtyk-

ke. Der er tegn på opbrud i de internationale normer. EU-domstolen har fastslået, at det enkelte medlemsland ikke har vetoret ved videregivelse til EU-institutioner, og at undtagelser skal begrundes i særlige hensyn. Den norske *offentleglova* er på linje hermed, når den fastlår, at kun tungtvejende udenrigspolitiske interesser kan begrunde hemmeligholdelse af oplysninger, der bliver udvekslet i forhandlinger om international normudvikling.

Internationale forpligtelser betyder begrænsninger for offentlighed i alle nordiske lande. Tilføjes til *offentlighets- og sekretesslagen* i 2013 om internationale forpligtelser betyder, at Sverige har fulgt trop for at undgå vanskeligheder i det internationale samarbejde.

Tromsøkonventionens krav

Den danske *offentlighedslovs* undtagelser for visse sagstyper er generelt formulerede og harmonerer derfor ikke med Tromsøkonventionen. Det gælder undtagelsen for lovforberedelse, inklusive høringssvar indtil lovforslag fremsættes for Folketinget, beslutningsgrundlag ved disciplinære afgørelser om tjenstlige forhold og oplysninger om møder i kalendere. Disse undtagelsesregler stiller ikke krav om konkrete vurderinger af skade ved offentliggørelse eller om afvejning mod offentlighedens interesse. Den supplerende undtagelse i den danske lov, der ikke angiver særlige beskyttelsehensyn, er klart i strid med konventionskravet om specifikation af beskyttelsehensyn.

Offentlighed i Norden omtaler ikke de mange særregler, bl.a. regler om tavshedspligt, der begrænser acces i Danmark, Norge og Island.

5.3 Enkeltpersoners private forhold

5.3.1 Internationale regler

Den Europæiske Menneskeretskonvention

Den Europæiske Menneskeretskonvention beskytter privatliv herunder privat korrespondance: "Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence" (art. 8). Indgreb i beskyttelsen af privatliv må ligesom indgreb i informations- og ytringsfriheden (art. 10) kun ske, når det er nødvendigt i et demokratisk samfund for at beskytte særlige interesser, herunder andres rettigheder og friheder.

Den Europæiske Menneskeretsdomstol i Strasbourg har f.eks. i en sag fra Finland afgjort, at det var i strid med art. 8, at en domstol i forbindelse med en straffesag mod en mand havde offentliggjort uden anonymisering, at en kvinde var HIV-positiv. Domstolen udtalte, at det også ville være i strid med art. 8, hvis finske myndigheder offentliggjorde udskrifter fra en patientjournal eller af vidneforklaringer fra sundhedspersonale.²⁵⁶

Tromsøkonventionen

Præambelen til Tromsøkonventionen henviser til Den Europæiske Menneskeretskonvention art. 8 og 10 og desuden til art. 6, der har betydning for offentlighed om

256. "Z v. Finland" 25/02/1997.

retssager (p. 3). Præambelen henviser også til Europarådets konvention om persondatabeskyttelse, der definerer sensitive oplysninger (art. 6):

Personal data revealing racial origin, political opinions or religious or other beliefs, as well as personal data concerning health or sexual life, may not be processed automatically unless domestic law provides appropriate safeguards. The same shall apply to personal data relating to criminal convictions.

Europarådets persondatakonvention henviser også til "the rights and freedoms of others" (art. 9, 2, b). Den kan således ikke tilsidesætte retten til acces men kan begrænse videreanvendelse af oplysninger.²⁵⁷

Personoplysninger er som udgangspunkt omfattet af ret til acces og kan kun undtages efter særlige regler herom. Når hensynet til beskyttelsen af privatliv vejer tungere end hensynet til offentlighed, skal der ifølge Den Europæiske Menneskeretskonvention art. 8 sættes grænser for offentlighedens ret til acces. I Tromsøkonventionen er hensynet til beskyttelse af privatliv et af de hensyn, der kan begrunde undtagelser fra acces (art. 3, 1, f).

Tromsøkonventionens krav om skadevurdering og afvejning mod offentlighedens interesse gælder også ved oplysninger om private forhold. Lovregler kan fastsætte kriterier og markere formodninger. Absolutte undtagelser skal ifølge konventionens forklaringer holdes på et minimum men kan fastsættes for yderst sensitive oplysninger (p. 38).

EU-retten

Den Europæiske Menneskeretskonvention art. 8 gentages i EU's Charter om grundlæggende rettigheder (art. 7). Ifølge Chartret skal begrænsninger i beskyttelsen af persondata bygge på et lovgrundlag, være nødvendige for at varetage legitime samfundsmæssige interesser og respektere de væsentligste principper for beskyttelse af private forhold (art. 52, 1).

EU's persondatadirektiv hindrer ikke, at lovgivning stiller krav om systematisk offentliggørelse af ikke-sensitive persondata, når lovregler bygger på en grundig afvejning mellem hensyn og tydeliggør de hensyn, der begrunder lovregler (se afsnit 4.6).

5.3.2 Sverige

Beskyttelsen af oplysninger om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold er reguleret i *offentlighets- och sekretesslagens* femte afdeling. Reglerne er fordelt på 18 kapitler, der hver især har regler om beskyttelse inden for et særligt forvaltningsområde, bl.a. folkeregistrering, uddannelser, sundhedsvæsen, socialforvaltning, skat, forebyggelse og efterforskning af kriminalitet, og udlændingekontrol.

Enkelte regler fastsætter absolut "sekretess", f.eks. for familierådgivning (26:3). I mange regler giver skaderekvisitten en klar formodning for "sekretess". Det gælder f.eks. for oplysninger i skoler om den enkelte elevs sundhed, specialpædagogisk støtte og lignende oplysninger af sensitiv karakter, medmindre det står klart, at en oplysning kan videregives, uden at den enkelte lider "men" (23:2, 1).

257. The Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data of 28.1.1981 (CETS No. 108).

I andre regler giver skaderekvisitten en formodning om offentlighed. For elev-oplysninger, der ikke er særligt sensitive, gælder "sekretess" kun, når der er særlig grund til at antage, at den enkelte elev eller nærtstående vil lide "men" ved videregivelse. Begrebet "men" omfatter både økonomisk skade og psykisk belastning. Tilsvarende formodning for offentlighed gælder ifølge regler om "allmän" pension, arbejdsskadeforsikring og studiestøtte, medmindre det konkret kan antages, at den enkelte lider "men" (28 kap.).

Beskyttelsen af oplysninger om enkeltpersoner om "hälso- och sjukvård" kan illustrere den meget specifikke regulering (25 kap.). Dette kapitel har særlige regler for: "Hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet" (25:1), "sammanhållen journalföring" (25:2), "omprövning och tillsyn" (25:3), "patientnämndsverksamhet" (25:4), "omhändertagande av patientjournal" (25:5), "sekretess i förhållande till den vård- eller behandlingsbehövande" (25:6), "anmälningar m.m." (25:7 – 8), "legitimation och annan behörighet för yrke inom hälso- och sjukvården" (25:8a – 8b), "en varas tillverkning eller innehåll" (25:9), "undantag från sekretess" (25:10), "sekretessbrytande bestämmelser" (25:11 – 14), biobanker (25:15), donationsregister (25:16), "ersättning till steriliserade" (25:17) og "rätten att meddela och offentliggöra uppgifter" (25:18).

Den grundlæggende "sekretess" ved "hälso- och sjukvård" omfatter oplysninger om den enkelte patients sundhedstilstand og andre personlige forhold, f.eks. økonomiske forhold. "Sekretess" gælder, medmindre det står klart, at oplysninger kan røbes uden at den enkelte eller nærtstående lider "men" (25:1).

"Sekretess" gælder som udgangspunkt også i forhold til andre myndigheder og andre enheder inden for samme myndighed. Undtagelser er fastsat for særlige tilfælde, f.eks. sager om tvangsindgreb i psykiatrien (25:10), og i forhold til en anden enhed i samme kommune eller landsting, der også driver "hälso- og sjukvård" (25:11).

Det fremgår af det detaljerede regelsæt, at "sekretessen" varer i 70 år, og at meddelerfriheden efter *tryckfrihetsförordningen* (1:1) og *ytrandefrihetsgrundlagen* (1:1 – 2) ikke gælder for oplysninger om enkeltpersoners sundhed. Dog gælder meddelerfriheden for oplysninger om tvangsindgreb (25:18).

5.3.3 Finland

Lagen om offentlighet opregner en række begrænsninger af offentlighed for oplysninger om enkeltpersoners private forhold. Undtagelserne gælder, uanset hvilken myndighed der råder over oplysninger (24 §, 23 – 32).

Beskyttelsen omfatter bl.a. oplysninger om:

- indkomst, formue og andre oplysninger om personers økonomiske stilling
- flygtninge og personer, der søger asyl, opholdstilladelse eller visum
- klienter hos "socialvården" eller "arbetsförvaltningen"
- sygdom og sundhed, handicap, behandling, rehabilitering eller oplysninger om seksuel orientering
- sensitive privatlivsforhold for en person, der er mistænkt for kriminalitet og om ofre

- retspsykiatriske undersøgelser og andre personundersøgelser i forbindelse med straffesager
- dømte og frihedsberøvede
- psykologiske test og egnedningsprøver i forbindelse med ansættelse m.m.
- "elevvård", eksamensresultater og bedømmelser af elevers personlige egenskaber
- hemmelige telefonnumre og anden kontaktinformation, der er beskyttet på grund af frygt for trusler
- en persons politiske synspunkter eller deltagelse i foreninger eller fritidssysler. Dog er der offentlighed om politiske tillidsposter og en persons deltagelse i opstilling af et politisk parti til et valg.

De fleste regler for beskyttelse af private forhold er uden skaderekvisit, og dermed er de absolutte. Det gælder f.eks. for oplysninger om økonomiske forhold (p. 23), klienter i "socialvården" (p. 25), sygdom og sundhed m.m. (p. 25), psykologiske test m.m. (p. 29). "elevvård" og eksaminanders præstationer m.m. (p. 30).

Oplysninger om flygtninge m.m. kan videregives, når det er åbenbart, at videregivelse ikke vil skabe risici for sikkerheden for flygtningen eller nærtstående (p. 24). Sensitive privatlivsoplysninger om en person, der er mistænkt for strafbar handling, kan videregives, når det er nødvendigt for udførelsen af en myndighedsopgave (p. 26). Oplysninger om en dømt eller frihedsberøvet kan videregives, når det er åbenbart, at videregivelse ikke skaber risici for personens fremtid (p. 28).

"Sekretess" for enkeltpersoners økonomiske forhold (p. 23) omfatter oplysninger, der vedrører personens økonomiske stilling som helhed. Oplysninger om økonomiske ydelser for varetagelse af tillidsposter er f.eks. ikke omfattet.

5.3.4 Danmark

Offentlighedsloven beskytter private forhold med en enkelt bestemmelse, der kortfattet undtager oplysninger om enkeltpersoners private forhold (§ 30, 1). Den tilsvarende tavshedspligt er fastsat i *forvaltningsloven*.

Krav om beskyttelse gælder klart for sensitive personoplysninger, f.eks. om sygdom, seksuelle forhold og væsentlige sociale problemer. Oplysning om et sagsforhold, f.eks. at en person er klient i en socialforvaltning eller rådgivning, kan i sig selv være sensitiv og derfor beskyttet. Oplysninger om restancer, privatøkonomi, sociale ydelser og skatteforhold er også undtaget fra acces. Oplysninger om politikeres og ansattes honorering, løn og udgifter til repræsentation og rejser på det offentlige regnet er ikke undtaget.

Personoplysninger, der ikke regnes for oplysninger om private forhold, er ikke beskyttet. Det gælder f.eks. oplysninger om uddannelse, jagttegn, byggetilladelser, erhvervstilskud, ejendomsoplysninger og stillerlister til valg. Oplysninger om adresse og telefonnumre er kun hemmelige i tilfælde, hvor der er opnået særlig beskyttelse, f.eks. på grund af frygt for chikane.

Beskyttelsen af enkeltpersoners private forhold kan i nogle tilfælde ske ved at skjule navne, adresser, personnummer og andre oplysninger, der identificerer en-

kelpersoner. Retten til delvis acces kan dog ikke praktiseres i konkrete sager, hvis der er risiko for genkendelse af personer trods anonymisering.

Ifølge *persondataloven* må personnummeret ikke offentliggøres uden udtrykkeligt samtykke (§ 11, 3).

5.3.5 Norge

Offentlighed er begrænset af *forvaltningslovens* tavshedspligt for personlige forhold (§ 13). Oplysninger om personlige forhold kan handle om egenskaber ved en person eller handlinger, der kan karakterisere en person, f.eks. strafbare handlinger.

Tavshedspligten for personlige forhold omfatter ikke alle personoplysninger. Det fremgår udtrykkeligt af *forvaltningsloven*, at oplysninger om fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, civilstand, arbejde, bopæl og arbejdssted ikke er omfattet af tavshedspligt, medmindre en oplysning afslører andre forhold, der regnes for personlige, f.eks. adresse på psykiatrisk institution. Andre oplysninger, der ikke er mere sensitive end disse, vil heller ikke være omfattet af tavshedspligt.

Oplysninger om sygdom, sociale problemer, seksuel orientering og følelsesliv regnes for personlige. Det gælder også religiøse og politiske holdninger, medmindre personen selv har offentliggjort disse holdninger eller er talsmand for et parti eller anden organisation.

Oplysninger om private økonomiske forhold bliver betragtet som personlige forhold, medmindre oplysninger er tilgængelige på de offentlige skattelister. Oplysning om, hvem der ejer eller har brugsret til ejendom eller har ejerandele i et selskab, er ikke omfattet af tavshedspligt.

Oplysning om, at en person er klient i arbejds- og velfærdsstaten, er så bred, at den ikke i sig selv er underlagt tavshedspligt, men det er nærmere oplysninger, f.eks. at en person har søgt eller modtaget en form for social støtte. Oplysning om ansøgning eller modtagelse af virksomhedsstøtte er derimod ikke omfattet af tavshedspligt.

Oplysning om uddannelse er ikke omfattet af tavshedspligt. Det er karakterer ved højere uddannelser heller ikke, mens der er tvivl om karakterer fra grundskolen og andre uddannelser. En udtrykkelig regel i *offentleglova* fastslår, at det er muligt at undtage karakterer fra acces, selvom karakterer ikke skulle være underlagt tavshedspligt (§ 26, 1).

Oplysninger om strafbare handlinger i erhvervsvirksomheder eller i sammenhæng med arbejde er ikke omfattet og bliver i mange tilfælde offentliggjort af offentlige kontrolinstanser. Der kan dog være tavshedspligt på mistankestadiet, men ikke når lovovertrædelsen er konstateret. Der er tavshedspligt for baggrundsoplysninger om sygdom og andre personlige problemer. Det samme gælder oplysninger om, at en person opfylder de vilkår, loven stiller for at drive en bestemt virksomhed eller har mistet retten.

Oplysninger om strafbare forhold, som en person har begået som privatperson, er derimod som udgangspunkt underlagt tavshedspligt, medmindre oplysninger siger noget om egnetheden til at bestride et tillidshverv.

Offentlighed gælder for oplysning om en person har kørekort eller ej. Oplysning om, at et kørekort er inddraget, er derimod undergivet tavshedspligt. Flere detaljer fremgår af *retteiar til offentleglova* (p. 6.2.3).

5.3.6 Island

Oplysninger om enkeltpersoners private og økonomiske forhold skal holdes hemmelige ifølge *upplýsingalög*, når det er rimeligt og passende på grund af oplysningernes karakter (art. 9). Oplysninger, der ifølge persondataloven er sensitive, skal typisk undtages fra acces og desuden oplysninger om enkeltpersoners privatøkonomi.

Personnumre er ikke hemmelige, men de er ikke frit tilgængelige på myndigheders websider.

5.3.7 Sammenligning

Der er markante forskelle på detaljeringsgraden i de nordiske regler for beskyttelse af enkeltpersoners private forhold. Den svenske *offentlighets- och sekretesslags* regulering af oplysninger om personlige forhold er meget specifik. Kun ved enkelte meget sensitive oplysningstyper gælder et absolut krav om "sekretess". I øvrigt har reglerne skadesrekvisitter. Ved sensitive oplysninger typisk med klar formodning om hemmelighed. Ved almindelige personoplysninger typisk med formodning for offentlighed.

Den finske *offentlighetslag* opregner hvilke oplysningstyper der skal beskyttes af hensyn til private interesser. Ved enkelte oplysningstyper er angivet en skaderekvisit, der giver klar formodning for "sekretess". I øvrigt er "sekretessen" absolut ved oplysningstyper, der skal beskyttes af hensyn til privatliv.

Beskyttelsesreglerne for privatliv/personlige forhold i Danmark, Norge og Island bygger på generelle vurderinger af oplysningstyper, og der skal typisk ikke foretages konkret vurdering ved krav om acces. Beskyttelsen i Danmark og Island bygger på en enkelt kortfattet hovedregel, der suppleres med en række regler om tavshedspligt i særlove.

Beskyttelsen af personlige forhold er i Norge placeret i *forvaltningsloven*, der har ret udførlige regler. *Rettleiar til offentleglova* giver også på dette felt nærmere markeringer for hvilke oplysningstyper, der skal holdes hemmelige eller er omfattet af retten til acces. Norge har mange særregler om tavshedspligt spredt i lovgivningen.

Grænsen for retten til acces i personoplysninger er sat forskellige steder i de nordiske lande. Danmark er det eneste land i Norden, hvor personnummeret ifølge loven skal være beskyttet. De svenske regler giver mere offentlighed end reglerne i de øvrige lande, f.eks. om pensioner, studiestøtte, karakterer ved skoler og uddannelser.

Personoplysninger kan inddeles i tre kategorier:

- **Sensitive personoplysninger** skal beskyttes som fortrolige efter den grundlæggende regel i Den Europæiske Menneskeretskonventionen art. 8. Oplysninger om sygdom, seksuel orientering, religiøs og politisk overbevisning er typiske eksempler på sensitive personoplysninger. Hensynet til den personlige integritet betyder, at den enkelte person selv må bestemme, om andre skal have oplysninger om rent private forhold. De internationale regler giver mulighed for, at den nationale lovgivning kan præcisere, hvilke oplysningstyper der skal beskyttes som sensitive, f.eks. oplysninger om sociale problemer.
- **Samfundsmæssige personoplysninger** handler om personers ansvar for samfundsmæssige forhold, tillidserhverv inden for politik, religion, forenings-

liv, erhvervsliv og lignende. Samfundsmæssige personoplysninger skal være undergivet ret til acces for at sikre demokratisk kontrol og debat. De internationale regler giver mulighed for, at national lovgivning kan præcisere, hvilke oplysningstyper der skal betragtes som samfundsmæssige.

- **Almindelige personoplysninger** er mellemkategorien, der f.eks. handler om ansøgninger til stillinger, løn, pensioner, skat, uddannelser, eksamensresultater, aktieposter, boliger, biler og lignende. De internationale regler stiller ikke krav om, at almindelige personoplysninger skal være offentlige eller hemmelige. National lovgivning afgør, om oplysninger skal være undergivet retten til acces. EU's persondatadirektiv betyder, at både EU-lovgivere og nationale lovgivere skal foretage saglig afvejning af hensyn og begrunde de valg, der foretages ved lovgivning om systematisk offentliggørelse (se afsnit 4.6).

De internationale regler giver plads til markante forskelle mellem reguleringen af personoplysninger i de nordiske lande. Nogle forskelle er allerede omtalt. Andre forskelle bliver beskrevet i de følgende afsnit om ansættelses- og personaleforhold og skatteoplysninger.

5.4 Ansættelses- og personaleforhold

5.4.1 Sverige

Retten til acces omfatter oplysninger om ansættelses- og personaleforhold ved offentlige myndigheder, medmindre der er fastsat specifikke undtagelser. Begrænsninger, der primært gælder personaleoplysninger af sensitiv karakter, fremgår af kapitel 39 i *offentlighets- och sekretesslagen*.

Sekretess" gælder oplysninger om psykologisk undersøgelse og behandling (39:1), sygdom og sundhed (2 §), adresser og telefonnumre ved risiko for trusler (3 §) og tester ved ansættelse (39:5 a). Disse undtagelser er forsynet med en skaderekvisit, der giver stærk formodning for "sekretess.

Der er som udgangspunkt offentlighed i ansættelsessager dog som nævnt ikke for tester af ansøgere. Der er en særlig undtagelse for ansøgere til chefstillinger ved statslig myndighed, der hører umiddelbart under regeringen (39:5 b), men "sekretessen" gælder ikke for beslutningen og oplysninger om ansøgeren, som har fået stillingen.

Myndigheder har ikke pligt til at lave en liste over ansøgere, men myndighedens diarium (journal) skal indeholde alle ansøgninger, der er modtaget. En skriftlig anmodning om at blive fri for offentlighed er omfattet af offentlighed. Retten til acces gælder også, når ansøgninger behandles af en konsulent uden for myndigheden.²⁵⁸

Ansættelseskontrakter er som udgangspunkt offentlige dog med en mulighed for "sekretess" ved kommunalt ejede erhvervsvirksomheder, når det konkret kan antages, at offentlighed vil favorisere en konkurrerende virksomhed (19:1).

Oplysninger om løn, personalegoder og fakturaer fra tjenesterejser er offentlige. Oplysninger om møder vil være offentligt tilgængelige, hvis de indgår i et oprettet

258. Regeringsrätten 1996:25. Justitieombudsmannen har 23.1.2014 kritiseret et lukket fravalg af ansøgere ved en konsulent.

og registreret dokument eller bliver sendt fra myndigheden, f.eks. til en ekstern mødedeltager.

Det fremgår udtrykkeligt af loven, at der ikke er "sekretess" for sager om disciplinært ansvar eller andre personaleadministrative beslutninger (39:2, 2). Der er således offentlighed om begrundelsen for en afskedigelse, hvis den er formuleret skriftlig og f.eks. indgår som grundlag for beslutning i en myndigheds personalenævn. En særregel fastsætter absolut "sekretess" for tjenstlige vurderinger af personale i Udenrigsforvaltningen (39:4).

5.4.2 Finland

Matrikellagen indeholder regler om registrering af oplysninger om statsligt og kommunalt ansatte.

Det fremgår af *matrikellagen*, at lønninger er offentlige inklusive individuelle tillæg, mens oplysninger om idømt straf er omfattet af "sekretess" (7 §).²⁵⁹

I øvrigt henviser *matrikellagen* til, at oplysninger om offentligt ansatte, der er registrerede i en matrikel eller i øvrigt findes hos en myndighed i forbindelse med personaleadministration, er omfattet af *offentlighetslagen*. I ansættelsessager gælder retten til acces for ansøgninger, inklusive ansøgers identitet. Retten til acces omfatter også oplysning om, at en ansøger anmoder skriftligt om at blive fritaget for offentlighed.²⁶⁰

Oplysninger om psykologiske test og andre prøver, der indgår som grundlag for ansættelser eller aflønning, er undtaget efter *offentlighetslagen* (24 §, 29). Telefonnumre og anden kontaktinformation, der er beskyttet på grund af frygt for trusler, er også undtaget (24 §, 31). I øvrigt gælder retten til acces i sager om ansættelse, personaleadministration og disciplinære sager, bortset fra sensitive oplysninger om sygdom og lignende.

5.4.3 Danmark

Sager om ansættelse og forfremmelse i det offentlige tjeneste er generelt undtaget fra offentlighed efter *offentlighedsloven* (§ 21, 1).

Andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold er som hovedregel også undtaget, f.eks. oplysninger om private adresser, private telefonnumre, personalebedømmelser, referater af udviklingssamtaler, ferie, sygefravær og reaktioner fra ledelsen (§ 21, 2). Undtagelser omfatter også klagesager over ansatte, inklusive sager der behandles ved et særligt klageorgan.

- Retten til acces gælder for følgende personaleoplysninger (§ 21, 3):
- Navn, f.eks. hvem der har truffet en afgørelse
- Stilling og arbejdsopgaver inklusive oplysninger om tidligere stillinger og opgaver og om bibeskæftigelse
- Lønæssige forhold, f.eks. om grundløn, særlige tillæg, fratrædelsesgodtgørelse og pension. Oplysninger om begrundelsen for tillæg, godtgørelser m.m. kan derimod undtages

259. Matrikellag 24.11.1989/1010.

260. Ahvenainen og Rätty (2000). Offentlighetslagstiftningen, Finlands Kommunförbund, p. 72.

- Tjenesterejser, f.eks. oplysninger om udgifter til transport, overnatning, telefon, dagpenge og fortæring efter regning
- Disciplinære reaktioner mod ansatte i chefstillinger. Det gælder ikke henstillinger men reaktioner i form af advarsel, ændringer af stillingsforhold, bortvisning eller afskedigelse på baggrund af kritisable forhold. Retten til acces gælder kun oplysninger om selve reaktionen og ikke om begrundelsen. Når der er klaget over den disciplinære reaktion, gælder retten til acces først, når klagesagen er afgjort. Retten er desuden begrænset til to år fra den endelige afgørelse.

Ifølge *offentlighedsloven* er der ret til acces i den øverste ledelseskontrakt om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed eller selvstændige enhed (§ 21, 4).

Der er ikke ret til offentlighed om ansøgerlister. Ansøgere til en stilling har som hovedregel heller ikke som parter ret til at se ansøgerlisten.²⁶¹

5.4.4 Norge

Oplysninger om personale er som udgangspunkt kun undtaget fra acces, når de er omfattet af tavshedspligt efter *forvaltningsloven*. Det gælder oplysninger om personlige forhold, f.eks. sygdom, men ikke oplysninger om udførelsen af arbejde for det offentlige.

Oplysninger om løn og andre godtgørelser fra offentlige organer er kun omfattet af tavshedspligt, hvis oplysninger kan afsløre en hemmelig opgave, f.eks. for efterretningstjenesten. Der er dog indført en begrænsning i *offentleglova*, så retten til acces ikke omfatter lønsedler eller andre dokumenter, der giver oplysninger om beregningsgrundlag m.m. Retten til acces gælder fortsat oplysninger om bruttoudbetalinger (§ 25, 4).²⁶² Rejseafregninger, inklusive bilag, er omfattet af acces bortset fra oplysninger om privat bankkonto eller lægeregning.

Oplysninger om en tjenesterelateret reaktion, f.eks. kritik, advarsel eller fyring, betragtes ikke hemmelige. Det er oplysninger om den direkte årsag til reaktionen heller ikke, medmindre oplysninger handler om sygdom eller andre private forhold. Administrative reaktioner på ulovlige handlinger i tjenesten er ikke hemmelige.

Der er som udgangspunkt ikke hemmeligt, at en person har søgt en stilling, og der skal udarbejdes en liste over ansøgere med oplysninger om navn, alder, stilling, titel, bopæls- eller arbejdskommune for hver ansøger. Efter *offentleglova* kan der gøres undtagelse efter anmodning fra en ansøger, hvis den pågældende kan sandsynliggøre, at offentlighed vil skade (§ 25, 2). Sivilombudsmannen har understreget, at ansøgerlister skal give mulighed for at kontrollere, at ansættelser ikke bygger på usaglige hensyn, og at offentlighed bl.a. er vigtig for pressens kontrol- og formidlingsfunktioner. En myndighed må derfor ikke undtage en ansøger uden en konkret og individuel vurdering, hvor der også lægges vægt på den offentlige interesse.²⁶³

Sager om ansættelse er i øvrigt undtaget fra offentlighed. Ansøgere har som parter ret til at få en udvidet ansøgerliste med oplysninger om samtlige ansøgere. Deres

261. Forvaltningsloven § 10, 2. Ansøgere til tjenestemandstillinger, som der ikke er så mange af, har ret til at se ansøgerlisten jf. tjenestemandloven § 5, 3.

262. Prop. 125 L (2010-2011) om endringer i *offentleglova*.

263. Sivilombudsmannen sak 2011/1008.

ret til acces gælder også myndighedens indstilling og ansøgningen med bilag fra personen, der er indstillet til eller har fået stillingen.²⁶⁴

5.4.5 Island

Upplýsingalög undtager som udgangspunkt sager, dokumenter og oplysninger om ansættelse, forfremmelse og personaleforhold (art. 7). Undtagelse gælder ikke for oplysninger om:

- navne og angivelse af profession på ansøgere til stillinger efter ansøgningsfristens udløb
- navne på ansatte og deres arbejdsområde og for chefer endvidere deres uddannelse
- faste lønninger og for chefer endvidere andre vilkår om løn og godtgørelse
- prioriteringer og resultatkrav, der er fastsat for chefer i kontrakter eller lignende
- reaktioner i ansættelsesforhold for chefer, inklusive fyring og advarsel inden for de seneste fire år.

Retten til acces i oplysninger om navne på ansatte, ansattes arbejdsområder og chefers løn og uddannelse gælder også i de selskaber, der er omfattet af *upplýsingalög*.

Ifølge vejledning fra *Persónuvernd* skal en ansat orienteres om, at der søges oplysninger om løn.

5.4.6 Sammenligning

Der er markante forskelle på de nordiske regler om offentlighed og hemmelighed for oplysninger om ansættelse og personaleforhold.

Danmark er det eneste land i Norden, hvor identiteten på ansøgere til stillinger ved det offentlige holdes hemmelig. Sverige har en undtagelse for ansøgere til nogle af de højeste chefstillinger i staten. I Norge skal myndigheder udarbejde en særlig liste over ansøgere til en stilling. En ansøger kan søge undtagelse, men myndigheden kan kun undtage efter konkret afvejning af den enkelte ansøgers interesse mod hensynet til offentlighed. I alle nordiske lande gælder undtagelser for test, der indgår som grundlag ved ansættelser. I Sverige og Finland er selve ansøgningerne også omfattet af offentlighed.

I alle nordiske lande gælder offentlighed for beløb, der udbetales som løn, inklusive individuelle tillæg. Sverige, Finland og Norge har ikke begrænsninger for offentlighed om tjenstlige reaktioner bortset fra sensitive oplysninger om personlige forhold, f.eks. sygdom. Offentlighed om tjenstlige reaktioner er i Danmark og Island begrænset til ansatte i chefstillinger og uden ret til oplysninger om begrundelsen for reaktionen. Denne begrænsede offentlighed gælder to år i Danmark og fire år i Island.

264. Forvaltningsloven § 18 og 19 samt forvaltningsforskriften 2006-12-15-1456 § 14-§ 19.

5.5 Skatteoplysninger

5.5.1 Sverige

Offentlighed gælder som udgangspunkt for Skatteverkets beslutninger om den enkelte skatteydere samlede indkomst og skattebeløb. Oplysninger om grundlaget for beslutninger er omfattet af "sekretess" ifølge kapitel 27 i *offentlighets- och sekretesslagen*.

Udover beslutninger gælder efter *skattebetalingslagen* offentlighed for oplysning om registrering og registreringsnummer, navn, personnummer, organisationsnummer for virksomheder m.m. og registrering for arbejdsgiverafgift og moms.

Der bliver årligt udgivet en trykt publikation (taxeringskalendern) med oplysninger om skattepligtige indkomster over en vis beløbsgrænse for personer og selskaber (bolag).²⁶⁵

Skatteverket vil kun anvende e-post til at sende oplysninger for op til fem personer. Det er i øvrigt muligt at få oplysninger ved at møde op på et af Skatteverkets servicekontorer, hvor der er trykte skattelister til gennemsyn.²⁶⁶

Udgivelsen af "taxeringskalendern" startede med indførelse af statskat i 1903. Der var ikke særlige undtagelser i *tryckfrihetsförordningen* for skat, og der var før 1903 offentlighed om beslutninger i klagesager om skat, og formentlig også om andre "skriftväxlingar, species facti, handlingar, protocol, domar och utslag" i skattesager siden 1766 (se afsnit 1.5.1).

5.5.2 Finland

Lag om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningssuppgifter har specifikke regler om, hvilke oplysninger der skal være offentlige. Andre skatteoplysninger er hemmelige, og tavshedspligten gælder i 50 år (24 §).²⁶⁷

Offentlighed gælder for skatteyderens navn, fødselsår, skattepligtig arbejds- og erhvervsindkomst, formueindkomst og beløb, der skal betales. Tilsvarende gælder for virksomheder og organisationer. Offentlighed omfatter også oplysninger om ejendomsskat, værdien af aktier og navne på organisationer m.m., der har fået skattelettelse for almennyttige formål. Fra 1.1.2014 gælder offentlighed om skattelettelse for investeringer med angivelse af det samlede beløb for den enkelte virksomhed (6 §). Offentlighed omfatter endvidere registre over boligbeskatning og momsskyldige. Visse oplysninger kan offentliggøres af skattemyndigheden som led i inddrivelse mod arbejdsgivere, der har restancer for indbetaling (21 §).²⁶⁸

Offentlighed om skat går tilbage til kommunalförordninger fra 1865 (landskommuner) og 1873 (städer). I hver kommune skulle oprettes en "taxeringslängd" med oplysninger om indkomst- og skattebeløb for enhver. Gennem afgørelser på den tid fra Högsta Förvaltningsdomstol blev fastslået, at enhver havde ret til se skatlisten i et par uger efter takseringen var afsluttet. Offentlighed om beløb, der skulle betales

265. En privat virksomhed står for publicering og en taxeringskalender, der omfatter et län kan købes for 262 SEK (2013). Beløbsgrænsen for selskaber er 10000 SEK og noget højere for personer. Se taxeringskalender.com.

266. Se om "offentliga uppgifter" på skatteverket.se.

267. *Lag om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningssuppgifter* 1346/1999.

268. Se om "offentliga beskattningssuppgifter" på vero.fi/sv-FI/Skatteforvaltning.

i statsskat blev indført i 1924. Siden 1960 har der været fælles regler for kommune- og statsskat om offentlighed.²⁶⁹

De nuværende regler er motiveret med, at offentlighed ”möjliggör samhällelig diskussion” og ”man kan göra iakttagelser om beskattningens nivå, om hur skattebördan fördelas och hur (skatte) förvaltningen sköter sina uppgifter”.²⁷⁰

I 2010 stoppede publiceringen i trykt form. I stedet har enhver ret til at se oplysninger ved terminaler i skatteforvaltninger og kan gøre notater. Skattemyndigheden kan udlevere uddrag af oplysninger mod betaling af 10 EUR. Den kan give enkelte oplysninger pr. telefon uden betaling.

Oplysninger om aktieselskaber m.m. er tilgængelige via webside. Medier kan købe skattelister af skattemyndigheden i en elektronisk form og publicere i forbindelse med journalistiske artikler.

5.5.3 Danmark

Offentlighed om indkomstskat for personer og virksomheder blev i sin tid indført med statsskatteloven i 1903.²⁷¹ Allerede før 1903 blev kommunale skattelister lagt ud til offentligt eftersyn, når ligningen var færdig, og denne praksis fortsatte efter 1903, hvor en række kommuner fik udgivet bøger med oplysninger om beløb den enkelte borger skulle betale i kommuneskat.

Offentlighed for skatteoplysninger om indkomst og skattepligt blev afskaffet i 1960. Siden har Danmark haft en streng tavshedspligt for oplysninger om skatteforhold. Hemmeligholdelsen blev udvidet i 2005, da afgifter og told kom ind under den strenge tavshedspligt, f.eks. er erhvervstilskud via afgiftsfratagelser hemmelige.²⁷²

En lovændring i 2012 betyder, at nogle oplysninger om selskabers skatteforhold er tilgængelige. Det gælder oplysninger om selskabers skattepligtige indkomst efter fradrag af underskud fra tidligere indkomstår og den beregnede skat for indkomståret. Offentliggørelsen omfatter aktieselskaber, anpartsselskaber, fonde og foreninger, der betaler skat i Danmark men ikke personligt ejede virksomheder. Oplysninger om en koncern er ikke splittet op på de enkelte datterselskaber men gives samlet for moderselskabet.²⁷³

Oplysningerne om de enkelte selskaber bliver tilgængelige i slutningen af året, når årsopgørelserne for det seneste indkomstår er sendt ud. Oplysninger kan søges online om det enkelte selskab frem til det tidspunkt, hvor oplysningerne for det efterfølgende indkomstår offentliggøres.²⁷⁴

5.5.4 Norge

Beslutninger om skat bliver offentligt tilgængelige, når skatten er fastsat for alle.

269. Lohiniva-Kerkeläs, Mirva (2003): Verosalaisuus, Edita.

270. Regeringens proposition 149/1999.

271. Det fremgår af loven om Indkomst- og Formueskat til Staten af 10.4.1922, at der var offentlighed om skattepligtig indkomst for personer, som ved deres skatteindtægt eller skatteydelse opfyldte betingelserne for valgret.

272. Skatteforvaltningsloven lov nr. 427 af 6. juni 2005, § 17.

273. Ved lov 591/2012 blev regler om offentliggørelse sat ind i skatteforvaltningsloven § 17, 2-4.

274. Se om skattelister på skat.dk.

Oplysninger er tilgængelige på skatteetatens webside i et år, indtil næste års skatelistes publiceres.²⁷⁵

Skatelisterne indeholder oplysninger om navn, fødselsår, organisationsnummer for selskaber, postnummer, kommune, indkomst før særfradrag, formue og skattebeløb for personer og selskaber. Skattedirektoratet gør skatelisten tilgængelig i en form, hvor der kan søges oplysninger om den enkelte skatteyder. Systemet er indrettet, så den enkelte bruger maksimalt kan få oplysninger på 500 personer pr. måned.

Ved en lovændring i 2014 er tilføjet, at den enkelte skatteyder skal have elektronisk tilgang til oplysninger om, hvem der har søgt oplysninger om vedkommende. Denne ordning, der ikke gælder for aktieselskaber m.m., blev motiveret med hensyn til persondatabeskyttelse.²⁷⁶

Medier kan få udleveret fuldstændige elektroniske skatelistes til journalistiske formål og kan publicere toplister og omtale enkeltpersoner, virksomheder m.m. Medier må derimod ikke offentliggøre hele skatelisten for personlige skatteydere.²⁷⁷

Offentlige tingsamlinger går langt tilbage i tiden.²⁷⁸ Ved skattelovrevisionen i 1833 blev indført krav om skriftlige skatelistes, der skulle slås op på tingstedet før behandling af eventuelle protester på tingsamlingen.²⁷⁹ Denne ordning fortsatte indtil 1911, da selvangivelser som grundlag for den såkaldte hemmelige ligning blev indført. Ligningens slutresultat for den enkelte skulle fortsat offentliggøres.

5.5.5 Island

Det fremgår af skattelovgivningen, at skatteoplysninger skal gøres tilgængelige men kun være tilgængelige i 2 uger hvert år.²⁸⁰ Skatteåret følger kalenderåret, og i august er skatten fastsat for indkomster det foregående år og bliver tilgængelig for enhver. Herefter er der klageadgang.

Retten til acces gælder oplysninger om de beløb, personer og virksomheder skal betale i forskellige typer skat. Retten til acces kan kun praktiseres ved at møde frem hos skattemyndigheden og gennemse en trykt publikation. Journalister og andre, der henter oplysninger, har mulighed for at publicere.

5.5.6. Sammenligning

I de foregående afsnit er omtalt brudstykker fra den nordiske tradition for offentlighed om skat, der har rødder langt tilbage i tiden. Danmark stoppede med offentlighed i 1960, mens oplysninger om personers samlede indkomst og skattepligt fortsat er tilgængelige for enhver i Sverige, Finland, Norge og Island.

Oplysninger om selskabers skatteforhold er offentlige i alle nordiske lande. I Danmark er oplysninger om personligt ejede virksomheders skatteforhold ikke, mens retten til acces i de fire andre nordiske lande også omfatter personer, der ejer

275. Lov om ligningsforvaltning 1980.24, § 8-8 om skatelistes vedtaget ved ændring 14.6.2011. Se om "skatelistene" på tjenester.skatteetaten.no.

276. Lov om ændring af ligningsloven nr. 31 af 20.6.2014.

277. Øy, Nils E. (2013). Medierett for journalister. IJ-forlaget. Se om "listesjange" m.m. p. 392-395.

278. Christian 4.'s norske lov 1604 har detaljerede regler om laugting og bygdeting m.m..

279. Skatteloven vedtaget af Stortinget 1833, § 13 og § 16.

280. Lov om indkomstskat nr. 90/2003.

virksomheder. I Finland gælder offentlighed også for navne på organisationer, der får skattelettelser til almennyttige formål og fra 2014 oplysninger om virksomheders skattelettelser for investeringer.

Der er store forskelle på den praktiske tilgængelighed. Det er mest besværligt i Island, hvor skatteoplysninger kun må være tilgængelige i 14 dage og kun ved fremmøde hos skattemyndigheden. Oplysninger er nemmest tilgængelige i Norge, hvor Skattedirektoratet giver adgang via en webside. Til gengæld har Norge i 2014 indført en ordning, der giver en skatteyder tilgang til oplysninger om, hvem der har søgt oplysninger om vedkommende.

5.6 Udbud, tilbud og kontrakter

5.6.1 EU

EU's udbudsdirektiv stiller krav om offentlighed for myndigheders udbud af opgaver i EU og andre EEA-lande inklusive Norge og Island. Direktivet stiller en række krav om offentlighed for udbud og beslutningsproces for at styrke fri konkurrence og bekæmpe korrupsion og svindel. Direktivets præambel forudsætter, at myndigheder bevarer kopier af indgåede kontrakter på store beløb for at kunne give acces til interesserede (p. 126). Direktivet stiller krav om offentliggørelse af indgåede kontrakter (art. 50 – 52).²⁸¹

EU har etableret en webportal – TED (Tenders Electronic Daily) – der samler oplysninger fra nationale websider om udbud, herunder oplysninger om hvilken virksomhed, der fik en kontrakt. Webportalen fungerer som en oversigt for alle sager, og referencerne giver mulighed for at gå videre med de enkelte sager og søge acces hos EU-institutionen eller den nationale myndighed, der har udbudt opgaven. Hvis der anvendes en særlig åben procedure (open call for tenders) bliver tilbudspriser offentliggjort på TED.²⁸²

Ret til acces i tilbud og kontrakter ved EU-institutioner følger af EU-forordningen om acces. Udbudsdirektivets regel om forretningshemmeligheder svarer til den generelle regel herom i forordningen. Acces kan afslås efter konkret vurdering, når offentlighed vil skade forretningsmæssige interesser, medmindre interessen i offentlighed har større vægt (art. 4, 2). En virksomhed, der har en kontrakt eller har givet tilbud, skal høres, før den ansvarlige EU-institution afgør, om der skal gives acces.

En afgørelse fra EU-domstolen kan illustrere: Grækeren Terezakis søgte acces ved EU-Kommissionen til dokumenter om EU-støtte på 250 mio. EUR til bygningen af en ny lufthavn ved Athen. Kommissionen afslog efter høring af byggekonsortiet, der modtog støtten. Acces til subkontrakter blev afslået med henvisning til, at kommissionen ikke havde disse dokumenter. Afslaget på acces til hovedkontrakten blev begrundet med:

that disclosure would jeopardise the commercial interests of Athens International Airport, and that there was no public interest in disclosure outweighing the harm that would be caused to the contracting parties' commercial interests.

281. Direktiv 2014/24/EU af 26.2.2014.

282. Se ted.europa.eu. Tilbud kan blive fjernet fra portalen, når proceduren er færdig (art.149, 1, a of the Rules of Application).

EU-domstolen annullerede afslaget med henvisning til, at Kommissionen ikke havde foretaget en konkret vurdering af kontraktens indhold, og at væsentlige dele af kontrakten kunne udleveres uden at underminere de forretningsmæssige interesser (pp. 85 – 105).²⁸³

EU har etableret webportalen FTS (Financial Transparency System) med oplysninger om betalinger fra EU-institutioner.²⁸⁴ Portalen opdateres én gang om året med oplysninger om udbetalte beløb til virksomheder og organisationer. Der kan søges acces i kontrakter m.m. hos den ansvarlige EU-institution, der træffer afgørelse efter forordningen om acces (art. 4, 2).

Udbudsdirektivet henviser til den nationale lovgivning vedrørende beskyttelsen af forretningshemmeligheder (art. 6). Dermed klargør direktivet, at retten til acces ved nationale myndigheder i udbud, tilbud og kontrakter skal afgøres efter de nationale regler.

5.6.2 Sverige

En myndigheds udbud af en opgave bliver først en "allmän handling" på den dato, det ekspederes. Interesserede virksomheder skal have mulighed for acces på samme tid. Alle tilbud bliver ifølge *tryckfrihetsförordningen* "allmänna handlingar" på samme tidspunkt (2:6). Det sker ifølge *offentlighets- och sekretesslagen*, når tilbuddene bliver åbnet af myndigheden, eller senest når beslutning om leverandør er truffet (19:3, 2).

Oplysninger, der indgår i sager om indkøb, salg, leje og lignende, er ifølge *offentlighets- och sekretesslagen* omfattet af "sekretess", når det kan antages, at det offentlige lider skade ved, at en oplysning videregives (19:3, 1). Konkurrencerådet har til opgave at arbejde for effektiv konkurrence og for effektive offentlige udbud. *Lagen om offentlig upphandling* har offentlighed som en af de fem gennemgående principper.²⁸⁵

Oplysninger om kontraktsummer og vilkår i indgåede kontrakter er som udgangspunkt omfattet af offentlighed. Hensynet til beskyttelse af private virksomheder m.m. kan begrænse retten til acces i oplysninger om produktions- og forretningsforhold, når der er særlig grund til at antage, at virksomheden vil lide skade ved videregivelse (31:16). Vilkår for en aftale kan højst beskyttes i 2 år fra aftalen er indgået, dog 5 år ved statslige og kommunale forretningsvirksomheder og Forsvarets materielverk.

5.6.3 Finland

Offentlighetslagen har særlige regler for udbud og tilbud. En myndigheds anmodninger om tilbud bliver som hovedregel omfattet af offentlighed, når dokumentet er undertegnet eller bekræftet. Det samme gælder myndighedens anmodning om komplettering af tilbud, udredninger og andre dokumenter, der er oprettet i forbindelse med behandlingen af tilbud (6 §, 1, 2 og 3).

283. Case T-380/04 "Terazakis v. Commission" 30.1.2008. Det fremgår af dommens præmisser (pp. 39 og 43), at dommerne i sagen (CFI) ikke var klar over, at den øverste domstol (CFJ) 18.12.2007 havde truffet en principiel afgørelse om, at en medlemsstat ikke har vetoret mod acces til dokumenter fra staten. Se C-64-05 "Sweden v. Commission". Denne brist i EU-domstolens interne kommunikation fik dog ikke betydning for dommen, da den græske stat ikke havde krævet afslag.

284. Se ec.europa.eu/budget/fts/.

285. Lag om offentlig upphandling, 2007:1091.

Lagen om offentlig upphandling regulerer indkøb af varer, tjenester og bygge-entrepriser, som staten, statsejede virksomheder, kommuner og samkommuner har ansvar for. Loven henviser til *offentlighetslagen*.²⁸⁶

Tilbud og kontrakter bliver offentlige, når aftalen er indgået om køb, leje eller entreprise (7 §, 2). Med en offentlighedspositiv tolkning af loven kan der gives acces, når myndigheden træffer beslutning om valg af leverandør, før der indgås bindende aftale.²⁸⁷

Ifølge den generelle regel om beskyttelse af virksomhedsoplysninger kan acces afslås for oplysninger om private forretningshemmeligheder, når det konkret må antages, at videregivelse vil medføre økonomisk skade (24 §, 20).

5.6.4 Danmark

Offentlighedsloven har ikke særlige regler for udbud og tilbud. Retten til acces må afgøres på grundlag af de generelle regler om beskyttelse af private og offentlige økonomiske interesser efter konkret vurdering. Ifølge praksis ved klagenævnet for udbud giver *offentlighedsloven* som udgangspunkt ret til acces i udbudssager.²⁸⁸

Oplysninger kan undtages, hvis acces vil indebære en nærliggende risiko for, at der – typisk af konkurrencemæssige grunde – påføres en virksomhed økonomisk tab af væsentlig betydning (§ 30, 1, 2). Myndigheden skal vurdere konkret, om en oplysning kan undtages som forretningshemmelighed og er ikke bundet af en virksomheds ønsker. Den konkrete vurdering må være den samme, uanset om krav om acces kommer fra andre tilbudsgivere, fra journalister eller andre. Retten til acces kan endvidere begrænses i det omfang, det er nødvendigt for at beskytte væsentlige hensyn til det offentlige økonomiske interesser (§ 33, 3).

Hemmeligholdelse kan være sagligt begrundet for oplysninger om særlige tekniske specifikationer, som en virksomhed har udviklet og oplyst i forbindelse med et tilbud. Tilsvarende konkret vurdering må foretages ved kontrakter, hvor udgangspunktet må være ret til acces i beskrivelsen af kontraktgrundlag, den aftalte pris, vilkår, f.eks. om underleverandører, bestemmelser om voldgift og lignende.

5.6.5 Norge

Ifølge *offentleglova* er tilbud og protokoller om indkøb undtaget fra acces, indtil leverandøren er valgt (§ 23, 3). Tidspunktet for valg af leverandør er et tidligere tidspunkt end underskriften på kontrakten. Det betyder, at tilbud som udgangspunkt vil være offentlige i den periode, hvor andre tilbudsgivere har mulighed for at klage eller stille spørgsmål til valget af leverandør.

Når værdien overstiger 100.000 NOK skal myndigheter beskrive alle væsentlige forhold og vigtige beslutninger under prosessen i en protokol.²⁸⁹

Oplysninger, der er omfattet af tavshedspligt, er undtaget fra retten til acces. Ifølge *forvaltningsloven* gælder tavshedspligt for (§ 13, 1, 2):

286. Lag om offentlig upphandling (348/2007)

287. Ahvenainen og Rätty (2000) p. 62.

288. Roose Bagh, Malene (2008). "Aktindsigt ved gennemførelse af udbudsforretninger". Se udbudsportalen.dk.

289. Lov 69/1999 om offentlige ansættelser og forskrift om offentlige anskaffelser, 2006-04-07-402.

tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.

Det er den enkelte opplysning, der er tavshedspligt om, og dokumentet er i øvrigt offentlig. Totalpriser vil sjældent være forretningshemmeligheter, mens delpriser og tekniske løsninger, ofte kan være det.

Rettleiar til offentleglova vejleder om, hvilke opplysningstyper der som utgangspunkt er omfattet af tavshedspligt, f.eks. opplysninger om særlige forretningsforhold, som en virksomhed har givet i forbindelse med et tilbud eller en kontrakt. Tavshedspligt skal primært beskytte mod, at andre virksomheder får adgang til opplysninger, de vil kunne udnytte. Det gjelder typisk for opplysninger om produktionsmetoder og om nye produkter, som er under utvikling. Tavshedspligt kan også omfatte opplysninger om kunder, markedsanalyser, forretningsstrategier og lignende (p. 6.2.4).²⁹⁰

5.6.6 Island

Den islandske udbudslov har ikke regler, der begrænser retten til acces.²⁹¹ Ifølge *upplýsingalög* kan retten til acces begrænses for at beskytte væsentlige økonomiske og kommerzielle interesser for virksomheder (art. 9).

Den ansvarlige myndighet for nationale udbud er Ríkiskaup. Det islandske klageorgan (úrskurðarnefnd um upplýsingamál) har flere gange konkluderet, at der skulle gives acces til tilbud. I en afgørelse fra 2012 fastslog klageorganet, at sundhedsdirektoratet skulle udlevere dokumenter fra en udbudssag om indkøb af vaccine til et generelt vaccinationsprogram, inklusive tilbud fra virksomheder.²⁹²

5.6.7 Sammenligning

Udbud af opgaver over et vist beløb skal offentliggøres ifølge EU's udbudsdirektiv, der gjelder for alle nordiske lande. EU har etableret en webportal med opplysninger om udbud og hvilken virksomhed, der fik kontrakten. Ved visse udbud giver portalen også opplysninger om tilbud.

Der er forskelle på de nordiske regler om retten til acces i de tilbud, virksomheder giver ved myndigheters udbud af opgaver. Sverige, Finland og Norge har særlige regler for tilbud. I Sverige gjelder retten til acces fra det tidspunkt, tilbuddene bliver åbnet hos myndigheten, eller senest når den har truffet beslutning om leverandør. I Norge gjelder retten, når leverandøren er valgt. I Finland er retten til acces først sikret, når en kontrakt er indgået. Norge har regler for registrering i protokol af vigtige beslutninger under processen.

Konkrete vurderinger kan føre til begrænsninger, men specifikke regler om tilbud giver en stærk formodning om, at retten til acces i det mindste gjelder et tilbuds samlede størrelse. Danmark og Island har ikke særlige lovregler om tilbud, men ud fra de generelle regler må retten til acces som utgangspunkt gælde opplysninger om totalpriser ved tilbud.

290. Lovavdelingen i Justis- og politidepartementet har vurderet undtagelser i sager om offentlige indkøb 20.01.2011.

291. Act 84/2007 on Public Procurement.

292. A-431/2012. Úrskurður 28.6.2012.

EU har etableret en offentlig webportal om udbetaling af beløb fra EU i forbindelse med udførelsen af kontrakter og andre opgaver. Ingen af de nordiske lande har tilsvarende offentliggørelse af udbetalinger fra nationale myndigheder.

5.7 Miljøoplysninger

5.7.1 Aarhuskonvention og EU-direktiv

Aarhuskonventionen opregner interesser, der kan begrunde undtagelser (art. 4, 4):

A request for environmental information may be refused if the disclosure would adversely affect:

- (a) The confidentiality of the proceedings of public authorities, where such confidentiality is provided for under national law
- (b) International relations, national defence or public security
- (c) The course of justice, the ability of a person to receive a fair trial or the ability of a public authority to conduct an enquiry of a criminal or disciplinary nature
- (d) The confidentiality of commercial and industrial information, where such confidentiality is protected by law in order to protect a legitimate economic interest. Within this framework, information on emissions which is relevant for the protection of the environment shall be disclosed
- (e) Intellectual property rights
- (f) The confidentiality of personal data and/or files relating to a natural person where that person has not consented to the disclosure of the information to the public, where such confidentiality is provided for in national law
- (g) The interests of a third party which has supplied the information requested without that party being under or capable of being put under a legal obligation to do so, and where that party does not consent to the release of the material
- (h) The environment to which the information relates, such as the breeding sites of rare species.

The aforementioned grounds for refusal shall be interpreted in a restrictive way, taking into account the public interest served by disclosure and taking into account whether the information requested relates to emissions into the environment.

EU-direktivet har en tilsvarende maksimumliste over hensyn, der kan føre til undtagelser (art. 4, 2). Direktivet styrker kravene til offentlighed om emissioner. Ifølge direktivet kan acces til oplysninger om emissioner ikke afslås for at beskytte hensyn, der er nævnt i punkterne a, d, f, g og h i listen oven for.

Opregningen af hensyn er en maksimumliste for undtagelser, der kan fastsættes i nationale lovregler. Undtagelser skal fortolkes restriktivt under hensyn til offentlighedsinteresser, og afslag på acces forudsætter desuden en konkret afvejning af hensyn til beskyttelse mod hensynet til offentlighed. Undtagelser i nationale lovregler kan ikke anvendes uden disse konkrete vurderinger. Der er ikke mulighed for generelle undtagelser af sagstyper,²⁹³

Hensyn til persondatabeskyttelse skal ske inden for de rammer, der angives i EU-direktivet om adgang til miljøoplysninger. Beskyttelse af persondata, der indgår

293. Abkenar, Azad Taheri (2012): "Offentlighedens adgang til miljøoplysninger", Juristen nr. 3.

i sager om miljøforhold, skal således afvejes mod hensynet til offentlighed. Det gælder også ved oplysninger om strafbare forhold. Der er truffet en række afgørelser om acces til miljøoplysninger ved EU-domstolen, EU-ombudsmanden og udtalelser fra UNECE.²⁹⁴

Oplysninger om emissioner må ifølge EU-direktivet aldrig holdes hemmelige for at beskytte kommercielle interesser, persondata eller arbejds- og beslutningsprocesser. Det stærke krav om acces til emissionsoplysninger gælder både direkte eller indirekte påvirkning af miljøet, og uanset om påvirkningen kommer fra specifikke eller diffuse kilder. En række andre EU-direktiver præciserer en række krav til offentlighed om miljøoplysninger (se afsnit 4.5.1).

5.7.2 Sverige

Miljøoplysninger er omfattet af de almindelige regler i *tryckfrihetsförordningen*. Som udgangspunkt er miljøoplysninger også omfattet af reglerne om "sekretess" i *offentlighets- og sekretesslagen*. Ifølge en særlig bestemmelse i loven kan miljøoplysninger ikke holdes hemmelige, når det er åbenbart, at oplysninger har en sådan miljømæssig betydning, at offentlighed har forrang. Loven har en lignende bestemmelse for geografisk miljøinformation (10:5 a).

Oplysninger om emissioner skal som udgangspunkt være offentlige, men dette krav har ikke forrang for "sekretess" af hensyn til visse samfundsmæssige interesser, bl.a. udenrigspolitiske interesser eller hensynet til forebyggelse og efterforskning af kriminalitet (10:5).

En særlig lov om adgang til miljøoplysninger er indført for visse privatretlige enheder, der ikke er omfattet af de almindelige offentlighedsregler.²⁹⁵ Denne lov omfatter foreninger, der varetager beskyttelse af jagt- og fiskeområder, "vattenförbund" og andre privatretlige organer, der varetager forvaltningsopgaver på miljøområdet. Loven indeholder en række undtagelser, der giver forrang til beskyttelsesinteresser, bl.a. når offentlighed "kan skada en enskilds personliga intressen", og der ikke er givet samtykke fra den private interessent.

5.7.3 Finland

Hensynet til offentlighed om miljøoplysninger er markeret i reglen om "sekretess" for forretnings- og driftshemmeligheder i *lagen om offentlighet* (24 §, 20). Denne regel betyder, at hensynet til beskyttelse af forretnings- og driftshemmeligheder ikke kan tilsidesætte hensynet til offentlighed. Det gælder oplysninger om virksomheders miljøpåvirkning og oplysninger, der i øvrigt har betydning for forbrugernes sundhed og et sundt miljø. *Offentlighetslagen* markerer ikke særlige hensyn til offentlighed om miljøoplysninger i andre undtagelsesregler.

Der findes en række bestemmelser om offentlighed i en række love om miljøbeskyttelse, kemikalier, kerneenergi, vand, miner, affald og om ekspropriationer til projekter, der påvirker miljøet.

294. Links til afgørelser findes på websiden for Offentlighed i Norden. Se dmjx.dk/offentlighed-i-norden.

295. Lag om miljöinformation hos vissa enskilda organ 2005:181.

5.7.4 Danmark

Danmark har en særlig *miljøoplysningslov*, der henviser til undtagelsesregler i den gamle offentlighedslov, der i øvrigt ophørte 1.1.2014.²⁹⁶

Miljøoplysningsloven tilføjer, at afslag på acces kun må gives efter konkret afvejning af hensyn, og at undtagelser skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i offentlighed (§ 2, 3). Kravene om restriktiv brug af undtagelser og afvejning mod offentlighedshensyn gælder ifølge *miljøoplysningsloven* ikke for sager ved politi og anklagemyndighed.

5.7.5 Norge

Miljøinformasjonsloven sikrer, at retten til acces altid omfatter oplysninger om (§ 12):

- a) helseskadelig forurensning eller forurensning som kan forårsake alvorlig skade på miljøet, b) forholdsregler for å hindre eller redusere skade som nevnt i bokstav a, og c) ulovlige inngrep i eller ulovlige skader på miljøet.²⁹⁷

I øvrigt henviser *miljøinformasjonsloven* til undtagelser i *offentleglova* med tilføjjelsen, at acces til miljøoplysninger kun kan afslås, når der er et reelt og sagligt behov og kun efter afvejning mod hensynet til offentlighed i det enkelte tilfælde (§ 11).

Miljøinformasjonsloven sikrer også ret til oplysninger hos private virksomheder m.m. Denne ret omfatter oplysninger om forhold, der kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning af miljøet, uanset om påvirkningen sker i Norge eller i andre lande. Virksomheden skal rette forespørgsel til foregående salgsled, hvis det er nødvendigt for at svare på spørgsmål (§ 16).

Det ubetingede krav på acces til de vigtigste miljøoplysninger (§ 12) gælder også ved private virksomheder m.m. I øvrigt kan krav på miljøoplysninger hos private virksomheder m.m. afslås for oplysninger om produktions- og forretningsforhold, når hemmeligholdelse har konkurrencemæssig betydning for virksomheden (§ 17).

Klagenemnda for miljøinformasjon afgjorde f.eks. i 2008, at Naturvernforbundet havde krav på at få detaljerede kort fra et skovbrug over arealer med "højstklasse V" over skov med bestandalder over 120 år m.m. Sagen endte ved Norges Høyesteret, der i 2010 fastslog, at oplysninger af denne karakter er omfattet af *miljøinformasjonslovens* regler for oplysninger fra private virksomheder.²⁹⁸

Miljøinformasjonsloven suppleres af *produktkontrolløven*, der også omfatter private virksomheder (se afsnit 2.4.3).

5.7.6 Island

Lög um upplýsingarett um umbærfismál har regler om acces til miljøoplysninger.²⁹⁹ Loven henviser til undtagelser i *upplýsingalög* men begrænser anvendelsen af undtagelser for oplysninger om forurening m.m. (art. 6 – 8). Loven stiller ikke særlige krav om konkret afvejning mod hensyn til offentlighed for miljøoplysninger.

296. Lov om aktindsigt i miljøoplysninger af 14.6.2006. Miljøministeriet arbejder med planer om at harmonisere miljøoplysningsloven med den nye offentlighedslov, men lovforslag er ikke blevet fremsat (juni 2014).

297. Miljøinformasjonsloven 2003-09-31.

298. HR-2010-00562-A (sak nr. 2009/1674). Dom afsagt 6.4.2010.

299. Lög um upplýsingarett um umhverfismál 2006 nr 23 med ændringer vedtaget 14.3.2012.

5.7.7 *Sammenligning*

Den norske *miljøinformasjonslov* går videre end Aarhuskonventionen og EU-direktivets minimumsforpligtelser ved at sikre ret til miljøoplysninger hos private virksomheder. Kun den norske lov opfylder fuldt ud EU-direktivets krav til offentlighed ved oplysninger om emissioner.

Den svenske *offentlighets- og sekretesslag* (10:5) indeholder et forbud mod "sekretess" for oplysninger om emissioner. For andre miljøoplysninger skal der være en åbenbar offentlighedsinteresse til at give forrang for "sekretess". Ved "sekretess" af hensyn til udenrigspolitiske interesser eller forebyggelse og efterforskning af kriminalitet er selv en åbenbar miljøinteresse ikke nok til at sikre offentlighed. Den svenske lovgivning opfylder ikke de internationale forpligtelser til offentlighed om miljøoplysninger.

Den finske *offentlighetslag* sikrer, at beskyttelsen af forretnings- og driftsforhold ikke kan overtrumfe offentlighedshensyn ved miljøoplysninger. Loven har ikke nogen sikring af offentlighed i forhold til lovens andre regler om "sekretess", og nogle almene interesser er beskyttet med stærk formodning for hemmeligholdelse, f.eks. udenrigspolitiske interesser, statens sikkerhed, efterforskning i straffesager og forretnings- og driftshemmeligheder ved offentlige organers virksomheder. Den generelle forpligtelse til restriktiv anvendelse af undtagelser er ikke tilstrækkelig til at opfylde de internationale forpligtelser til offentlighed om miljøoplysninger.

Den danske *miljøoplysningslov* implementerer som udgangspunkt kravene om konkrete afvejninger med vægt på offentlighedshensyn og restriktiv anvendelse af undtagelser. Det er i strid med de internationale forpligtelser, når loven har en generel undtagelse for miljøoplysninger i straffesager ved politi og anklagemyndighed. Den islandske *lög um upplýsingarétt um umhverfismál* opfylder ikke de internationale krav om, at undtagelser forudsætter konkret afvejning mod hensyn til offentlighed.

Aarhuskonventionen og EU-direktivet nævner intellektuelle rettigheder (ophavsret) som et muligt beskyttelseshensyn. Det indgår ikke i nordiske lovgivninger som en selvstændig mulighed for at afslå acces.

Beskyttelse af oplysninger om truede dyr og planter kan give grundlag for "sekretess" ifølge den svenske *offentlighets- og sekretesslag* (20:1). Ifølge den finske *offentlighetslag* (24, 14) og den norske *offentleglova* (24, 3) gælder muligheden for at hemmeligholde oplysninger også værdifulde naturområder, der er truet. Beskyttelsesreglen i den islandske *upplýsingalög* nævner eksplicit sjældne mineraler, fossiler og klippeformationer udover sjældne dyr og planter (art. 10, 6). Sådanne beskyttelseshensyn er ikke nævnt i den danske offentlighedslovgivning.

5.8 Kommentar

5.8.1 *Retssikkerhed og reguleringsform*

Forudsigelighed

Forudsigelighed er et vigtigt element i retssikkerhed, og vilkårlighed er modsætningen. Retsregler, der giver klare markeringer for grænser mellem offentlighed og hemmelighed, er et godt udgangspunkt for retssikkerhed.

Forudsigelighed er vigtig for alle parter. For lovgiverne, der fastlægger grænser mellem offentlighed og hemmelighed, er det vigtigt, at lovreglerne fører til de ønskede virkninger. For journalister, medier, NGO'ere og andre, der vil bidrage til offentlighed, er det vigtigt at vide, hvornår acces til autentiske dokumenter og data er et brugbart redskab. For virksomheder og personer, der er omtalt i dokumenter, er det vigtigt at vide, om oplysninger kan eller vil blive offentlige. For myndigheder og ansatte, der skal administrere reglerne, er det vigtigt, at regler og praksis giver klare markeringer, så der ikke bruges for mange ressourcer på behandling af ansøgninger.

Lovgivning

Grænserne mellem offentlighed og hemmelighed har grundlæggende betydning for demokratiet og for forholdet mellem borgeren og staten. Begrænsninger skal bygge på et lovgrundlag og holdes til det strengt nødvendige. Offentlighed er særlig vigtig for lovgivningsprocesser, og især ved lovgivning om offentlighed. Den sikres bedst, når lovgrundlaget er samlet i én lov og ikke er spredt i mange særlove.

Parlamente burde ikke overlade til den udøvende magt at fastsætte retsregler om hemmeligholdelse, men det sker i større eller mindre grad. En regel i den danske *offentlighedslov* om offentlighed for selskaber, der ejes af offentlige myndigheder, er f.eks. hurtigt blevet kraftigt udhulet via en række ministerielle bekendtgørelser, der har undtaget de fleste offentligt ejede selskaber.

Kriterier

På nogle områder er det muligt og ønskeligt med absolutte lovregler, der ikke overlader plads til konkrete vurderinger. Pligt til offentliggørelse og ubetinget ret til acces kan fastlægges for oplysninger, hvor hensyn til offentlighed klart har større vægt end hensyn til beskyttelse. Som eksempler kan nævnes den norske *miljøinformasjonslovs* krav til offentlighed om emissioner og forholdsregler og EU's krav om offentliggørelse af landbrugsstøtte. Krav om absolut hemmeligholdelse kan fastsættes for sensitive oplysninger om privatliv og bør begrænses hertil.

Absolute lovregler skaber klarhed, men på mange områder er det nødvendigt, at retsregler giver et rum for konkrete vurderinger. Retssikkerheden styrkes, når en lovregel angiver kriterier med klare markeringer for vurdering af konkrete skaderisici og afvejning mellem beskyttelseshensyn og offentlighedshensyn.

Den svenske *offentlighets- och sekretesslag* har meget detaljerede regler for regulering af oplysninger om enkeltpersoner. Lovens regler om samfundsmæssige forhold, f.eks. statens sikkerhed og udenrigspolitiske hensyn, er derimod ikke særlig præcise og ligner reglerne i andre nordiske lande. En reguleringsform midt mellem disse yderpunkter i detaljeringsgrad kunne være en god kombination af hensyn til overskuelighed og retssikkerhed.

Retsregler, der kun giver vage kriterier, giver et svagt grundlag for retssikkerhed. Desto vigtigere bliver sagsbehandlingen ved myndigheder og kontrolorganer (se afsnit 7.6.2).

5.8.2 Virksomheder som aktører i samfundet

Virksomheder er aktører i samfundet på mange måder. Virksomheder har direkte betydning for ansatte, forbrugere, investorer, naboer, samarbejdspartnere og konkurrenter. Virksomheder har også bredere betydning for samfundsøkonomi. Oplysninger om miljøpåvirkninger og om produkters sikkerhed har både bred samfundsmæssig betydning og stor betydning for enkeltpersoner og familiers sundhed og trivsel.

Der er særlige hensyn til offentlighed, når virksomheder varetager lovbestemte opgaver eller offentlige opgaver, der er outsourcet fra offentlige organer. Det gælder også, når virksomheder varetager andre vigtige samfundsfunktioner (se afsnit 2.6.2).

På andre områder kan offentlighed om oplysninger hos tilsynsorganer bidrage til fair konkurrence og styrke kontrollen. Det har stor samfundsmæssig interesse, hvis en branche er uden konkurrence på grund af prisaftaler eller markedsdeling mellem virksomheder. Virksomheders regnskaber har betydning både for aktionærer og samfund. Outsourcing af produktion til arbejdspladser i andre lande med lave lønninger og dårligt arbejdsmiljø har klar betydning for konkurrencen og for samfundet i øvrigt. Det samme gælder oplysninger om offentlig støtte til enkelte virksomheder, hvad enten den gives som tilskud, garantier eller som skattelettelser.

Den norske *retteiar til offentleglova* markerer grænsen mellem hemmelighed og offentlighed. Hensynet til offentlighed har overvægt ved oplysninger om forhold, der er kritisable eller omstridte ud fra samfundsmæssige synspunkter. Offentlighed er nødvendig for den demokratiske kontrol af myndigheders indkøb og entrepriser, erhvervsstøtte og andre afgørelser.

Oplysninger om virksomheders tekniske indretninger, produktions- og forretningsforhold skal som udgangspunkt være beskyttet, når det har væsentlig konkurrencemæssig betydning at hemmeligholde den konkrete oplysning. Kerneområdet er oplysninger, som andre virksomheder kan udnytte, f.eks. specifikke oplysninger om særlige produktionsmetoder, produktudvikling og forretningsstrategier.

Hensyn til offentlighed skal have en vigtig plads ved udformning af lovregler og konkrete afgørelser. Offentlighed giver incitamenter til:

- større grundighed hos myndigheder, der tildeler støtte og indgår aftaler
- større lovlighed, når f.eks. erhvervsstøtte er offentlig med angivelse af beløb og formål
- bedre forebyggelse af miljøproblemer og sundhedsrisici
- bedre valgmuligheder for forbrugerne med kendskab til miljøforhold og produktsikkerhed
- mere fair konkurrence mellem virksomheder på lige vilkår
- større tillid til at myndigheder træffer saglige beslutninger uden nogen form for nepotisme.

5.8.3 Personlig integritet

I den offentlige debat om persondata bliver ofte henvist til den personlige integritet. Det er et noget diffust begreb, der bl.a. handler om personlig styrke til at være sig selv og varetage egne interesser. Generelt set er offentlighed om samfundsmæssige

forhold positiv for den personlige integritet. Offentlighed kan både sikre muligheder for deltagelse i demokratiet og muligheder for at varetage egne interesser i hverdagens valg ved beslutninger om job, uddannelse, køb, sundhed m.m.. Personers ret til oplysninger i egne sager ved myndigheder har fundamental betydning for den personlige integritet.

Persondata kan også bruges til professionelle formål. Kommercielle aktører vil have oplysninger om den enkelte forbruger for at gøre markedsføring mere effektiv og direkte. Myndigheder vil kontrollere, om borgeren er berettiget til ydelser og betaler den skat, han skal. Forskere vil have adgang til så mange persondata som muligt for at finde mønstre i adfærd. Efterretningsvæsener vil have oplysninger om alt, der kan give en eller anden indikation om trusler mod statens sikkerhed i mere eller mindre bred forstand. Arbejdsgivere kan bruge oplysninger om kvalifikationer og stabilitet hos ansøgere og ansatte. Journalister kan bruge oplysninger til research og portrætter.

Spørgsmålet her er, i hvilken udstrækning persondata skal beskyttes af hensyn til personlig integritet. Den stærkeste beskyttelse for den enkelte person opnås, hvis han kan bestemme, hvem og hvilke myndigheder, forretninger m.m., han vil dele oplysninger med. Men regler, der beskytter egne oplysninger, udelukker også den enkelte fra at få oplysninger om andre. Det kan f.eks. svække den personlige integritet, når ansatte, der skal til lønforhandling, ikke har mulighed for at se, hvad andre i en lignende stilling har i indkomst.

I mangfoldige sammenhænge bliver persondata registreret f.eks. skatteopkrævning, mødereferat, patientregistrering, ansøgning til en ledig stilling, byggetilladelse eller landbrugsstøtte. Hensyn til den personlige integritet kan ikke betyde, at personer kan sige nej til enhver registrering, men hensyn kan vises ved at myndigheder, virksomheder m.m. på forhånd informerer om hvilke typer oplysninger, der bliver registreret, og om videregivelse til andre formål og offentliggørelse. Ved generel information og svar på konkrete spørgsmål kan personer få kendskab til vilkår på forhånd.

Oplysningers karakter må være afgørende for den balance, der skal findes mellem hensyn til beskyttelse og hensyn til offentlighed. Det er vigtigt at beskytte rent private forhold, og det er vigtigt at skelne mellem privatliv og enkeltpersoners ansvar for forhold, der har samfundsmæssig betydning. De overordnede retsregler om enkeltpersoners private forhold giver som nævnt grundlag for inddeling af persondata i tre kategorier: Rent private forhold, samfundsmæssige forhold og almindelige personoplysninger (se afsnit 5.3.7).

Rent private forhold

For sensitive persondata kræver retsreglerne et informeret samtykke til offentliggørelse. I et humant samfund skal det være muligt at få hjælp til behandling af sygdom, psykiske og sociale problemer uden risiko for at oplysninger går videre til uvedkommende.

Oplysninger om sygdom, seksuel orientering, psykiske og sociale problemer er typiske eksempler på sensitive personoplysninger. Oplysninger om religiøs og politisk overbevisning, som den enkelte person ikke selv offentliggør, hører også til sensitive oplysninger, medmindre personen har en tillidspost eller på anden måde repræsenterer et parti, trossamfund, forening m.m.

Offentlig rolle

Nogle persondata skal være undergivet offentlighed for at sikre demokratisk kontrol og debat. Det gælder oplysninger om udførelsen af offentlige roller, der handler om ansvar for samfundsmæssige forhold inden for politik, administration, religion, foreningsliv, erhvervsliv m.m. Mange dokumenter ved offentlige organer indeholder oplysninger om udførelsen af offentlige roller som beslutningstagere, mødedeltagere, repræsentanter for virksomheder m.m.

EU-direktivet om persondata giver mulighed for offentlighed om, hvilke personer, der repræsenterer virksomheder, myndigheder og interesseorganisationer m.m.. EU-forordningen om persondata, der gælder for EU-organer, stiller et særligt krav om begrundelse for at kræve acces til persondata. I Bavarian Lager-sagen konkluderede EU-Kommissionen og EU-domstolen, at dette krav også omfattede oplysning om, hvem der repræsenterede den britiske regering og den europæiske øl-industri i et vigtigt møde (afsnit 4.6.2). Dommen har ført til, at det holdes hemmeligt eller er vanskeligt at få besked om, hvem der repræsenterer lande og interesseorganisationer i EU's lovforberedende arbejde i ekspertgrupper og arbejdsgrupper.³⁰⁰ En sådan udvikling bryder med elementære krav til offentlighed.

Der er generelt gode begrundelser for offentlighed om udførelsen af offentlige roller, og det er vigtigt at få præciseret i persondatareglerne, at de ikke hindrer demokratisk kontrol.

Almindelig aktør

Alle er almindelige aktører i samfundet f.eks. som ansat, ansøger, skatteyder, studerende, aktieejer, boligejer, bilejer, trafikant m.m.. Sådanne almindelige roller giver ikke saglige grunde til generel offentlig interesse, men offentlighed har betydning ved nogle elementer, hvor der må foretages en afvejning mellem hensyn til offentlighed og personlig integritet. Det handler f.eks. om ansøgninger til stillinger, løn, pensioner, skattepligt, uddannelser, eksamensresultater, aktieposter, fast ejendom, biler og lignende.

Der er mange eksempler på offentlighed i nordiske lande. Der er typisk offentlighed for registrering (tinglysning) af ejerforhold, lån og salg ved fast ejendom. Norge har f.eks. offentlighed om aktieejerskab, og der arbejdes for en digital løsning, der i løbet af 2015 kan give nemmere acces til oplysninger, bl.a. for at sikre bedre muligheder for undersøgende journalistik om ejerforhold i erhvervslivet m.m.³⁰¹ EU's persondatadirektiv hindrer ikke nationale regler om offentlighed for persondata i mellemkategorien, og det er også muligt at lovgive om systematisk offentliggørelse (se afsnit 4.6).

Offentlighed om skattepligtig indkomst og skattebeløb er en nordisk tradition, der går langt tilbage i tiden. Det grundlæggende formål har været at sikre borgerne mulighed for at se, hvordan skattebyrden er fordelt og mulighed for at kontrollere skatteforvaltningen.

Persondataskyttelse er et modhensyn til offentlighed om skat, og der er forskellige former for begrænsninger bl.a. tidsbegrænsning. Massepublicering af

300. Gregor, Ole (2014). "EU fastlægger store dele af miljøreguleringen", Landinspektøren (4).

301. Innstilling til Stortinget, 261 L (2013-2014) af 11.6.2014.

skatteoplysninger anvendes fortsat i Sverige, men kun i trykte publikationer. Kun i Norge har skattemyndigheden gjort skatteoplysninger om personer tilgængelige via en webside, men i en form, hvor oplysninger skal søges om den enkelte person.

Offentliggørelse via web betyder typisk større spredning, og der kan være behov for et kompromis mellem hensyn til offentlighed og persondatabeskyttelse. Den norske model, hvor acces via web kræver søgning på den enkelte person begrænser spredning. Ordningen giver en god balance, når den kombineres med adgang til skattelister til journalistiske formål og regler, der stiller krav om samtykke for vide-regivelse til markedsføringsformål, sammenstilling af personprofiler m.m..

Krav om samtykke for at anvende persondata til andre formål f.eks. markedsføring har reel betydning for den personlige integritet. Det er derimod svært at se meningen med den norske regel fra 2014, der kræver registrering af søgninger for at kunne give skatteyderen tilgang til en liste over, hvem der har søgt om vedkommende. En sådan ordning giver ikke sikker viden om, hvem der er interesseret i oplysninger. Det vil være muligt at få andre til at søge, og der bliver formentlig etableret søgetjenester. Ordningen styrker ikke den personlige integritet, men kan snarere styrke en følelse af afmagt hos en person, der ønsker hemmeligholdelse af egne data.

Der er forskellige motiver til at søge oplysninger om andre personers indkomst og skattepligt. Det kan være private motiver, f.eks. hvordan har naboen råd til en Porsche, kan forretningen give kredit til en kunde, hvad tjener andre i en lignende stilling som min? Det kan også være samfundsrelaterede motiver, f.eks. hvordan er typiske indkomster i en branche i forskellige dele af landet, hvor meget betaler advokater typisk i skat sammenlignet med læger? Motiverne til søgning vil ofte være blandede. Det ændrer ikke på, at offentlighed om skattepligtige indkomster og skattepligt giver mulighed for se hvordan skattebyrden er fordelt, styrker kontrollen med skatteforvaltningen og styrker muligheder for analyse og debat om et samfundsemne, der er vigtigt for alle.

6. Arbejds- og beslutningsprocesser

6.1 Problemstillinger

Der er to typer begrænsninger af retten til acces. Den første type, der har til formål at beskytte oplysningers indhold, er behandlet i kapitel 5. Sådanne begrænsninger betyder typisk, at en myndighed ikke må give acces til dokumenter og data, og der er ofte identiske regler om tavshedspligt.

Den anden type begrænsninger beskytter arbejds- og beslutningsprocesser. Disse begrænsninger giver en myndighed mulighed for at lukke for acces men ikke pligt. Selvom en myndighed har mulighed for at hemmeligholde et udkast til en beslutning, kan den vælge at offentliggøre for at få debat, inden beslutningen træffes.

Arbejds- og beslutningsprocesser forløber forskelligt afhængigt af sagers karakter og de organer og personer, der er involverede. En proces kan være kort og enkel i en konkret sag, hvor en ansat kan træffe beslutning efter kontrol af et enkelt kriterium. En proces kan være meget lang og kompleks i en sag om planlægning eller lovgivning, hvor mange forhold skal overvejes, undersøges og analyseres for at træffe en beslutning.

Bortset fra de mest enkle sager vil en arbejdsproces typisk indeholde en kæde af overvejelser, undersøgelser, faglige vurderinger og beslutninger. I nogle sager indgår forhandlinger med eksterne interessenter. Forenklet men for oversigtens skyld kan processen opdeles i en række faser: 1) Idéer og overvejelser om en problemstilling, 2) indsamling af oplysninger om de faktiske forhold, 3) beskrivelse og faglig vurdering af de faktiske forhold, inklusive udviklingen, 4) udarbejdelse af et eller flere løsningsforslag, 5) faglig vurdering af løsningsforslag, 6) ”endelig” beslutning og 7) udførelse af beslutning, f.eks. indkøb, byggeri, økonomisk støtte eller fremsættelse af lovforslag.

I større sager træffes den ”endelige” beslutning af den administrative eller politiske ledelse. I sager, der kræver en større udredning, skal ledelsen typisk også træffe en beslutning i startfasen for at forberedelsen for alvor kan gå i gang. Ledelsen kan efterfølgende kontrollere, at en beslutning udføres og kan ændre den under indtryk af nye omstændigheder.

En politisk beslutningsproces er traditionelt opfattet sådan, at den politiske ledelse bestemmer målsætningen og træffer beslutningen. I denne klassiske idealmodel er administrationen et neutralt instrument, der indsamler oplysninger og foretager faglige vurderinger som grundlag for, at den politiske ledelse træffer den beslutning, der bedst kan realisere målsætningen. Når beslutninger er truffet, bliver den udført af den neutrale administration, der kun kan afvige efter godkendelse af den politiske ledelse.

Beslutningsteorien forklarer i overensstemmelse med almindelig erfaring, at denne model sjældent stemmer med virkeligheden. Målsætninger er ofte diffuse og modstridende, informationsgrundlag er begrænset i alle faser, og beslutningsprocesser kan påvirkes af andre faktorer.³⁰²

Problemformulering, indsamling af information, udarbejdelse af et eller flere løsningsforslag og konsekvensvurdering er væsentlige faser, hvor værdier og interesser påvirker retning, kilder og metoder. Valgmuligheder kan i realiteten blive sorteret fra, så der kun er en enkelt mulighed tilbage, når den "endelige" beslutning skal træffes. Den "endelige" beslutning har central betydning for udførelsen i en konkret sag men kan også indeholde retningslinjer for afgørelser. Intet er endeligt i absolut forstand, og der vil altid kunne komme senere beslutninger, der supplerer, ændrer eller ophæver. Både eksterne og interne barrierer kan betyde, at udførelsen bliver anderledes, end beslutningstagerne forestillede sig.

Offentlighedsregler har forskellige modeller til at beskytte proces mod offentlighed. Dokumenter kan falde helt uden for offentlighedsregler eller være undtaget helt eller delvist. Beskyttelsen kan være tidsbegrænset, f.eks. indtil en plan er fremlagt. Tidsbegrænsning kan være vigtig for at sikre mulighed for demokratisk debat på kvalificeret grundlag, før beslutninger træffes.

Retsregler, der beskytter proces, lægger typisk vægt på, om dokumenter er interne eller eksterne, og afgrænsningen mellem intern og ekstern kommunikation har derfor betydning. Organisatoriske kriterier bygger på den organisatoriske opbygning af myndigheder, og kriterier for selvstændighed er afgørende for, om kommunikation betragtes som intern eller ekstern.

Funktionelle kriterier lægger derimod vægt på dokumentets funktion i beslutningsprocessen, f.eks. om dokumentet er under bearbejdning eller færdigt, om informationen handler om faktiske forhold eller overvejelser om løsninger, om det indgår som beslutningsgrundlag eller er led i forberedelse.

Offentlighedsprincippet er udfordret, når beregninger og analyser produceres og formidles uden synlige tegn på datagrundlag, metoder og forudsætninger. Et vigtigt spørgsmål er, om regler sikrer mulighed for offentlig kontrol af grundlaget for myndigheders beregninger og mulighed for at foretage alternative beregninger.

Grundlag for beslutninger i politiske organer på nationalt, regionalt og kommunalt niveau findes typisk i dagsordener, sagsfremstillinger og bilag til møder i disse organer. Det er vigtigt at skelne mellem dokumenter under de forberedende faser og beslutningsgrundlag, uanset om beslutninger træffes af embedsmænd eller politiske organer. Hvis beskyttelsen af proces udstrækkes til beslutningsgrundlag, bliver der reelt tale om beskyttelse af indhold uden at opfylde de krav, der gælder herfor.

302. Enderud, Harald (1976). *Beslutninger i organisationer* og Lund, Reinhard (red) (1977). *Beslutningsprocesser*, København: Fremad.

6.2 Internationale regler

6.2.1 *Tromsøkonventionen*

Tromsøkonventionen opregner 11 beskyttelseshensyn, der kan begrunde undtagelser for retten til acces. De 10 første hensyn, der handler om beskyttelse af indhold, er omtalt i kapitel 5.

Det sidste af konventionens 11 punkter handler om beskyttelse af proces og giver mulighed for at begrænse offentlighed for at beskytte: "the deliberations within or between public authorities concerning the examination of a matter" (art. 3, 1, k). Konventionen skelner ikke mellem interne og eksterne drøftelser. Ifølge konventionens forklarende rapport er formålet at beskytte kvaliteten af beslutningsprocessen ved at tillade et vist rum, der giver "space to think" (p. 34).

Ifølge Tromsøkonventionen skal en undtagelse have et præcist grundlag i national lov, og den skal være nødvendig i et demokratisk samfund og proportional med beskyttelsesformålet. Det gælder også for "space to think". Konkrete begrænsninger kan kun fastsættes, når det er sandsynligt, at offentlighed vil skade, og der ikke er en mere tungtvejende interesse i offentlighed. Offentlighed må kun begrænses for de dele af et dokument, hvor skadevurdering og afvejning kan begrunde det. Ifølge konventionen skal deltagerstaterne overveje tidsfrister for begrænsninger (art. 3, 2).

6.2.2 *EU-forordningen*

EU-forordningen om acces ved EU-organer giver mulighed for at beskytte en beslutningsproces, hvis offentlighed vil medføre alvorlig skade, der ikke opvejes af en mere tungtvejende interesse i offentlighed (art. 4, 3, 1):

Access to a document, drawn up by an institution for internal use or received by an institution, which relates to a matter where the decision has not been taken by the institution, shall be refused if disclosure of the document would seriously undermine the institution's decision-making process, unless there is an overriding public interest in disclosure.

Denne undtagelse gælder for både interne dokumenter og dokumenter, der kommer udefra. En undtagelse skal bygge på konkret vurdering og kan både omfatte overvejelser og oplysninger om faktiske forhold.

Når beslutning i sagen er truffet, kan undtagelsen kun bruges til at afslå acces til interne overvejelser (art. 4, 3, 2):

Access to a document containing opinions for internal use as part of deliberations and preliminary consultations within the institution concerned shall be refused even after the decision has been taken if disclosure of the document would seriously undermine the institution's decision-making process, unless there is an overriding public interest in disclosure.

I sagen "Sverige og Turco v. Rådet" annullerede EU-domstolen Ministerrådets afslag på acces i rådgivning fra Rådets juridiske tjeneste. Rådets afslag var begrundet med, at offentlighed kunne skabe tvivl om lovgivningsaktens lovlighed, at den juridiske tjenestes uafhængighed ville komme i fare, og at det ville blive vanskeligt efter-

følgende at forsvare EU-lovgivning, hvis det blev kendt, at den juridiske tjeneste havde afgivet en kritisk udtalelse. EU-domstolen fastslog, at sådanne generelle og abstrakte risici ikke var tilstrækkelige til at begrunde et afslag. Ifølge domstolen skulle et afslag begrundes med en reel og rimelig begrundet risiko, og hvis den forelå, skulle den afvejes over for de tungtvejende interesser i offentlighed, som reglerne om acces bygger på.³⁰³

I sagen "My Travel v. Kommissionen" fandt EU-domstolen, at Kommissionens afslag på acces var tilstrækkelig begrundet. Sagen handlede om visse forberedende dokumenter i en sag, hvor Kommissionens beslutning om en fusion var blevet annulleret af EU-domstolen. My Travel havde anlagt erstatningssag mod Kommissionen. EU-domstolen fastslog, at et afslag ikke kunne begrundes alene med henvisning til, at et dokument vedrørte en interesse, der var beskyttet af en undtagelse. Et afslag skulle begrundes konkret. I denne sag fandt EU-domstolen, at der var tilstrækkeligt grundlag for at beskytte de interne konsultationer og drøftelser.³⁰⁴

Sagen "Acces Info Europe v. Rådet" handlede om Rådets afslag på acces til en NGO om, hvilke medlemsstater der stod bag et forslag, der blev drøftet på et møde i en arbejdsgruppe under Ministerrådet. Rådet begrundede afslaget med, at hemmeligholdelse var nødvendig for at beskytte effektiviteten i beslutningsprocessen, og at der ikke var en mere tungtvejende interesse i offentlighed. EU-domstolen fandt ikke, at denne begrundelse var tilstrækkelig til at begrunde afslag, uanset ansøgning om acces var indgivet meget tidligt i en lovgivningsproces.³⁰⁵

I dommen, der blev afsagt i oktober 2013, understregede EU-domstolen kravene om restriktiv anvendelse af undtagelser og konkret begrundelse. Både i denne dom (p. 33) og i dommen i "Sverige og Turco mod Rådet" (p. 46) henviste domstolen til forordningens præambel (p. 6), der lægger særlig vægt på åbenhed i lovgivningssager:

Openness in that respect contributes to strengthening democracy by enabling citizens to scrutinise all the information which has formed the basis for a legislative act. The possibility for citizens to find out the considerations underpinning legislative action is a precondition for the effective exercise of their democratic rights.

Ministerrådet har i en årrække klassificeret mange dokumenter i lovgivningsprocessen og dermed undgået at registrere dokumenterne i et offentligt register.³⁰⁶

6.2.3 Miljøoplysninger

Aarhuskonventionens opregning af hensyn, der kan beskyttes omfatter: "The confidentiality of the proceedings of public authorities, where such confidentiality is provided for under national law" (art. 4, 4, a)

Opregningen af beskyttelseshensyn i EU's miljøoplysningsdirektiv omfatter: "ma-

303. C-39/05 P og C-52/05 P, "Sverige og Turco v. Rådet", 1.7.2008.

304. T-403/05, "My Travel v. Kommissionen" 9.9.2008.

305. C-280/11 P, "Acces Info Europe v. Rådet", 17.10.2013. Dommen begynder at virke, men Ministerrådet har afvist acces til et dokument om Rådets overvejelser efter dommen med henvisning til, at offentlighed vil skade beslutningsprocessen. Seks lande stemte imod afvisningen: Sverige, Finland, Danmark, Holland, Estland og Slovenien. Se Dahllöf, Staffan (2014): Council obstructs ruling on transparency, 07/02 2014 og Secrecy rules despite Court Judgement, 26/3 2014, wobbling.eu.

306. Bunyan, Tony, Statewatch Analysis: Constructing the secret EU state: "Restricted" and "Limite" documents hidden from view by the Council. Statewatch.org.

terial in the course of completion or unfinished documents or data" (art. 4, 1, d). Ved afslag, der er begrundet med, at materialet ikke er færdigt, skal myndigheder oplyse, hvornår det kan forventes færdigt. Denne undtagelse er ikke begrænset til interne dokumenter. Desuden angiver direktivet en mulighed for at beskytte interne meddelelser: "internal communications, taking into account the public interest served by disclosure" (art. 4, 1, e).

Direktivet kræver ligesom Aarhuskonventionen, at undtagelser anvendes restriktivt og interessen i offentlighed skal tillægges vægt i en konkret afvejning (art 4, 2, 2):

The grounds for refusal mentioned in paragraphs 1 and 2 shall be interpreted in a restrictive way, taking into account for the particular case the public interest served by disclosure. In every particular case, the public interest served by disclosure shall be weighed against the interest served by the refusal.

Oplysninger om forhold, der kan påvirke miljøet (emissioner) kan ikke holdes hemmelige for at beskytte beslutningsprocesser.

6.3 Sverige

6.3.1 Begrænsninger

Minnesanteckningar och mellanprodukter

Tryckfrihetsförordningen fastlægger de grundlæggende regler for "allmänna handlingar" og en række regler, der afgrænser retten til acces. "Minnesanteckningar och mellanprodukter" falder som udgangspunkt helt uden for offentlighedsreglerne (2:9).

Begrebet "minnesanteckningar" omfatter optegnelser, notater og sammendrag, der udelukkende tjener til forberedelse af en sag. Indføring i registre eller andre fortegnelser tjener også til at give overblik og er derfor ikke "minnesanteckningar". Sagsoplysninger, der indgår som grundlag for beslutning, er heller ikke.

Begrebet "mellanprodukter" omfatter forstadier til et endeligt dokument, f.eks. et udkast til beslutning eller et brev, der er udarbejdet inden for myndigheden. En råtabel, der bruges som grundlag for statistik, kan også betragtes som et "mellanprodukt".

"Minnesanteckningar och mellanprodukter" bliver omfattet af offentlighedsreglerne, hvis de arkiveres. Myndigheden afgør selv, om der er grund til arkivering af disse arbejdsdokumenter (2:9). Sådanne dokumenter bliver ikke omfattet af offentlighedsregler, hvis de blot opbevares hos embedsmænd, der har behandlet en sag.³⁰⁷

Eksterne "handlingar"

Det er anerkendt i retspraksis, at myndigheder kan indhente synspunkter fra udenforstående om et udkast til beslutning eller skrivelse (mellanprodukt) uden offentlighed, hvis det videregives udelukkende med henblik på at få rådgivning. Denne udvidelse af beskyttelsen gælder ikke ved formel høring eller ved videregivelse, der sigter på orientering.

Det skal fremgå, at videregivelsen sigter på rådgivning, f.eks. et følgebrev, hvor der anmodes om synspunkter. I så fald falder "mellanproduktet" uden for offent-

307. Regeringsrätten 1999 ref. 36.

lighedsreglerne både hos afsender eller modtager. Det gælder også, hvis det returneres uden synspunkter. Ifølge Regeringsrätten (Högsta Förvaltningsdomstolen) er et skriftligt svar på udkastet derimod en "allmän handling".³⁰⁸ Bliver et mundtligt svar nedtegnet af en embedsmand, er optegnelsen intern og bliver først omfattet af offentlighed, når sagen er slutbehandlet (2:7).

Når en myndighed har afvist acces til et dokument, bliver det ikke "allmän", blot fordi det modtages hos en forvaltningsdomstol, der skal efterprøve afslaget. Begrebet "allmän handling" omfatter heller ikke tilfælde, hvor et dokument er sendt til teknisk bearbejdning hos et andet organ (2:10).

6.3.2 Afgrænsning mellem intern og ekstern

"Inkommen" eller "expedierat"

Retten til acces om forberedelse vil typisk afhænge af, om et dokument er internt eller eksternt.

Et dokument bliver eksternt, når det modtages fra eller videregives til et privat retssubjekt, f.eks. en virksomhed, organisation, enkeltperson eller et andet offentligt organ. Et dokument, der udveksles mellem forskellige enheder, er kun eksternt, hvis den modtagende enhed er selvstændig i den pågældende sagstype i forhold til afsenderenheden (2:8).

Et dokument, der er oprettet ved en myndighed, bliver som udgangspunkt omfattet af offentlighed ved videregivelse til udenforstående, selvom dokumentet ikke har en færdig form og var "minnesanteckning" indtil videregivelsen. Det er ikke afgørende, at dokumentet er registreret.

De svenske regler bruger begreberne "inkommen" og "expedierat". Et dokument, der skal ekspederes, anses ikke som oprettet ved slutbehandling, men først når ekspeditionen faktisk finder sted. Domme og andre beslutninger, der skal meddeles, bliver omfattet af offentlighed, når beslutningen er forkyndt eller ekspederet.

"Handlingar", der kommer udefra til en myndighed, er som udgangspunkt omfattet af offentlighed (2:3, 1 og 2:6). En ansøgning til en kommunal stilling blev anset for "inkommen", da det var modtaget hos et privat firma, der havde fået til opgave at medvirke ved rekrutteringen og dermed handlede på myndighedens vegne.³⁰⁹

Optagelser, der kræver hjælpemidler, er "expedierat", når informationen er gjort tilgængelig for udenforstående i en læsbar form, f.eks. via en skærm. "Handlingar", der kræver hjælpemidler, er tilsvarende "inkommen" hos en myndighed, når indholdet er blevet tilgængeligt (2:3, 2). Elektronisk information bliver således omfattet af offentlighed ved en myndighed, når den får adgang til data ved opkobling til databaser, der føres af en leverandør (2:6, 1).³¹⁰

Afgrænsning mellem organer

Centrale, regionale og lokale enheder inden for samme myndighed kan være selvstændige i visse sager, hvor enheden er udrustet med egen beslutningsret eller med særlig sagkundskab (2:8).

308. Regeringsrätten 1999 ref. 36.

309. Regeringsrätten 1989 ref. 29 og 1996 ref. 25.

310. Regeringsrätten 1998 ref. 44 om en e-postlog.

Et par eksempler kan illustrere, at en enhed, der har beslutningsret i visse sager, er et selvstændigt organ i disse sager: En sygehusklinik blev anset som selvstændig i forhold til sygehusdirektionen vedrørende beslutninger om den medicinske virksomhed. Ved økonomiske og administrative forhold fungerede klinikken derimod som forberedende organ for direktionen, og dokumenter blev ikke omfattet af offentlighed ved oversendelse.³¹¹ En enhed inden for politimyndigheden i Stockholm, der havde til opgave at undersøge anmeldelser mod politiet, blev betragtet som selvstændig i disse sager, bl.a. med henvisning til at enheden var oprettet for at sikre uafhængighed.³¹²

En enhed inden for en myndighed, der forbereder sager, er som udgangspunkt ikke selvstændig i forhold til det organ, der træffer den endelige beslutning. En særlig enhed, der er etableret inden for en myndighed for at give sagkyndig information og råd, betragtes derimod som selvstændig ligesom et høringsorgan. Udgangspunktet er det samme, hvis en myndighed har tilknyttet en særlig ekspert eller privat konsulent.³¹³

6.3.3 Offentlighed

Interne "handlingar"

Offentlighedsreglerne gælder som nævnt for "minnesanteckningar och mellanprodukter", hvis de er blevet arkiveret.

Andre interne "handlingar", f.eks. optegnelser af mundtlige svar fra andre myndigheder, udredninger og andre sagsoplysninger, interne beslutninger og alternative forslag, bliver omfattet af offentlighedsreglerne men typisk ikke ved udarbejdelsen. De bliver omfattet, når én af følgende betingelser er opfyldt (2:7):

- Når en handling er ekspederet, dvs. sendt til eller stillet til rådighed for et andet offentligt organ eller til privat virksomhed, organisation eller enkeltperson
- Når sagen, som en handling hører til, er slutbehandlet. Det gælder f.eks. interne udredninger, beslutninger i interne spørgsmål og optegnelser af oplysninger
- Når en handling, der ikke hører til en sådan sag, er forsynet med påtegning (justeret) eller på anden måde færdigbehandlet.

Nogle afgørelser fra Regeringsrätten (Högsta Förvaltningsdomstolen) kan illustrere retstilstanden: Indberetninger fra ansatte til en myndigheds personaleafdeling var omfattet af offentlighed, da sagen var afsluttet. Et alternativt forslag til en kommunal plan var omfattet, da sagen var slutbehandlet. Rapporter, der var underskrevet (justeret) af politiets ordensvagter og sendt til politiet, var færdigbehandlede og dermed omfattet.³¹⁴

Kronologiske fortegnelser, registre og protokoller

Kronologiske fortegnelser (diarier) og andre registre, der føres fortløbende, er omfattet af de svenske offentlighedsregler "i det ögonblick bläcket torkat", altså så snart registreringen er sket (2:7, 2, 1). En oplysning i en fortegnelse kan således være tilgængelig for offentligheden tidligt i beslutningsprocessen, mens et dokument, som

311. Justitieombudsmännen 1987/88 p.182.

312. Regeringsrätten 1993 ref. 20.

313. Bohlin, Alf (2010) pp. 113-114.

314. Regeringsrätten 2004 ref. 49, 1972 C 189 og 1998 ref. 30.

optegnelsen henviser til, først bliver tilgængelig senere. Det gælder også for interne oplysninger, f.eks. periodiske optegnelser af måleresultater ved en undersøgelse.³¹⁵

Denne regel gælder for en fortegnelse, der bliver ført forløbende, uanset om den betegnes som register, diarium, journal m.m., og uanset om fortegnelsen føres for hele myndigheden, for den enkelte afdeling eller for den enkelte ansattes behandling af en sag. Tre eksempler kan illustrere reglens betydning: Kronofogdemyndighedens "inddrivningskort" med optegnelser om forholdsregler, der blev vedtaget mod skyldnere, var omfattet. Ligeså er registerkort om personaleforhold. Datalagrede fortegnelser, f.eks. over ind- og udgående post (e-postlog), er også omfattet.³¹⁶

En protokol bliver som udgangspunkt omfattet af offentlighedsreglerne, når den er godkendt. Protokoller, der føres ved Riksdagens udvalg, statslige komitéer og kommunale myndigheder, bliver dog først offentlige, når sagen er færdigbehandlet (2:7, 2, 3). Offentligheden kan først gøre krav på acces til en protokol ved et forberedende organ i en kommune, f.eks. et arbejdsudvalg, når kommunens beslutning er truffet. Ved ekspedition fra et udvalg ("nämnd") der har selvstændig kompetence, til det øverste politiske organ ("kommunfullmäktige") bliver en protokol omfattet af offentlighed ved ekspeditionen.³¹⁷

Ved sager, hvor beslutninger skal forkyndes eller meddeles, bliver protokoller først omfattet af offentlighedsregler, når beslutningen er forkyndt eller ekspederes (2:7, 2, 2).

Sagsoplysninger

Sagsoplysninger, der kan få betydning for afgørelse, kan ikke undtages som "minnesanteckningar" eller "mellanprodukt". Sådanne oplysninger bliver omfattet af offentlighed, senest når beslutning i sagen er truffet (2:9). Det gælder oplysninger om faktiske forhold, faglige vurderinger, f.eks. økonomiske eller juridiske analyser og andet udredningsmateriale, der indgår som grundlag for en beslutning.³¹⁸

Overvejelser om sagens gang betragtes ikke som nye sagsoplysninger. Et dokument, der ikke indeholder nye sagsoplysninger men blot sammenfatter, hvad der allerede findes i sagen, er heller ikke. Hvis et dokument både indeholder "minnesanteckningar" og nye sagsoplysninger, skal der gives acces til sagsoplysningerne (2:9).

Eksterne dokumenter

Eksterne dokumenter er som udgangspunkt omfattet af offentlighed. Der er som nævnt en begrænsning for mellemprodukter (udkast), der videregives med henblik på at få rådgivning. Andre begrænsninger gælder for regeringssager, der omtales herefter.

6.3.4 Grundlag for politiske beslutninger

Regeringen

Regeringen som kollektiv træffer ikke blot overordnede politiske beslutninger men også afgørelser inden for de enkelte ministerområder.

315. Bohlin, Alf (2010) pp. 93-97.

316. Justitieombudsmännen 1973 s 334 og 1973 s 339 og Regeringsrätten 1998 ref. 44.

317. Bohlin, Alf (2010) pp. 99-100.

318. Justitieombudsmännen 1958 p. 222 og 1968.497, Regeringsrätten 1971 ref. 23. Bohlin p. 104.

Regeringssager er sager, hvor beslutningskompetencen tilkommer regeringen som helhed. Det gælder større sager, f.eks. lovforslag, anordninger og angivelse af rammer for underordnede myndigheder, men også mange mindre sager, fordi de enkelte ministre ikke har kompetence til at træffe afgørelser. I de sager, hvor beslutningskompetencen ligger hos forvaltningschefen, betragtes et departement som en selvstændig myndighed.

Ifølge *regeringsformen* betragtes de øverste statslige forvaltninger – Statsrådsberedningen, fagdepartementer og Forvaltningsafdelingen – i regeringssager som én samlet myndighed: Regeringskansliet (7:1). Regeringskansliet skal forberede regeringssager med statsministeren som chef, og dokumenter bliver ikke omfattet af offentlighed ved udveksling inden for kansliet bortset fra sagsoplysninger. Et dokument, der sendes fra styrelser og andre organer til Regeringskansliet, er derimod "allmän".

Den svenske lovgivningsproces er grundig med komitébetænkning (utredning), høringsvar (remissvar), udtalelse fra lovrådet (lagråd), forslag (proposition) fra regeringen og udvalgsbetænkning i Riksdagen. Der er offentlighed gennem hele processen om de enkelte betænkninger, svar og forslag, når de videregives (skickas in).

Kommuner og landsting

I sager, hvor det øverste politiske organ i en kommune (kommunfullmäktige) skal træffe beslutning, bliver dokumenter undergivet offentlighed, når de er videregivet fra embedsapparatet til det politiske organ. "Kommunstyrelsen", der skal lede og samordne den kommunale forvaltning, og en kommunal "nämnd" (udvalg på sagsområde) bliver ligeledes betragtet som eksterne i forhold til andre kommunale organer. "Nämnd" bliver ikke betragtet som eksterne i forhold til embedsapparatet, der forbereder sager til "nämnden". Dokumenter, der videregives fra en forvaltningschef til en kommunal "nämnd", bliver først omfattet af lovmæssige krav til offentlighed, når "nämnden" har afgjort sagen.³¹⁹

En "föredragningslista" (dagsorden) til et kommunalt organ er undergivet offentlighed, når den er sendt til medlemmerne. Der er stort set tilsvarende regler for politiske organer ved landsting.

6.4 Finland

6.4.1 Begrænsninger

"Minnesanteckningar" og udkast

Offentlighetslagen gælder for "myndighedshandlinger". Interne "minnesanteckningar" og udkast falder uden for, når de kun er beregnet til at danne grundlag for embedsmandens egne overvejelser.

I finsk ret ophører denne beskyttelse af arbejdsdokumenter, når noter, referater og udkast er videregivet fra embedsmanden til fremlæggelse eller anden behandling af sagen (5 §, 3, 2). En embedsmænd kan dog videregive "minnesanteckningar" og udkast til en kollega eller overordnet for at få rådgivning, uden at arbejdsdokumentet dermed bliver omfattet af offentlighed.

319. Regeringsrätten 1987 ref. 29. Bohlin p. 115.

Eksterne "handlingar"

Undtagelsen for interne dokumenter, der er oprettet med henblik på forhandlinger og kontakter under forberedelsen af en sag, gælder også ved kontakter med private aktører, der arbejder for myndighedens regning (5 §, 4). Denne bestemmelse blev i lovforslaget motiveret med, at myndighedsrepræsentanter og personer, der udfører opgaver for myndigheden, må kunne kommunikere frit.

Dokumenter, en myndighed har skaffet med henblik på intern uddannelse, informationssøgning og lignende, f.eks. et internt bibliotek, er ikke omfattet af offentlighed (5 §, 3, 3). Dokumenter i forbindelse med udførelsen af en opgave for privates regning er heller ikke myndighedshandlinger, f.eks. rekvireret forskning (5 §, 3, 4).

6.4.2 Afgrænsning mellem intern og ekstern

"Inkommen" eller "expedierat"

Et dokument, der kommer fra en anden myndighed eller en privat enhed, bliver som udgangspunkt omfattet af retten til acces, når det er modtaget hos myndigheden (7 §, 1). Et dokument, der skal videregives fra en myndighed, er som udgangspunkt omfattet af offentlighed ved denne myndighed, allerede når det er undertegnet eller bekræftet på anden måde (6 §, 1, 8). I konkrete sager, hvor der er en part, skal myndigheden så vidt muligt sørge for, at parten er orienteret, inden afgørelsen bliver offentlig (6 §, 3).

Når der kræves hjælpemiddel for at opfatte et dokument, gælder retten til acces ikke før det tidspunkt, myndigheden eller nogen, der arbejder for myndigheden, selv bliver i stand til at opfatte dokumentet (7 §, 3).

Afgrænsning af organer

Offentlighetslagen angiver hvilke organer, der er selvstændige myndigheder og markerer dermed hvilken kommunikation, der er intern henholdsvis ekstern (4 §).

En komité, delegation, kommission eller arbejdsgruppe, der nedsættes for selvstændigt at udføre en bestemt opgave, f.eks. forberedelse af en større sag, regnes for en selvstændig myndighed (4 §, 1, 8). En intern arbejdsgruppe ved en myndighed er derimod ikke.

6.4.3 Offentlighed

Interne "handlingar"

Udkast og "minnesanteckningar" er ikke omfattet af offentlighed, så længe de kun er beregnet til embedsmandens egne overvejelser. Interne dokumenter bliver "myndighedshandlinger" og dermed omfattet af offentlighed, når embedsmanden videregiver materiale til andre, for at de kan arbejde videre med sagen eller træffe beslutning.³²⁰

En myndigheds anmodning om udredning, udtalelse eller tilbud bliver omfattet, når dokumentet er undertegnet eller bekræftet. Det samme gælder for en fremstilling, et forslag, et initiativ, en meddelelse eller ansøgning (6 §, 1, 2). For dokumenter, der indeholder udredninger, statistik m.m. gælder, at de er undergivet offentlighed, når de er færdige til anvendelse.

320. Detaljmotivering til 5 § i proposition 30/1998.

Interne dokumenter bliver i øvrigt omfattet af offentlighed, hvis de arkiveres.³²¹ Arkivfunktionen ved myndigheder har til formål at sikre, at dokumenter er tilgængelige for myndighedens opgaver og sikre retten til acces og forskning (*arkivlagen* 7 §, 2). De enkelte myndigheder må tage hensyn til offentlighedsreglernes formål, når de beslutter, hvilke dokumenter der skal arkiveres. Hvis myndigheden arkiverer interne dokumenter uden at være forpligtet, kan myndigheden bestemme, at oplysninger kun kan udleveres efter godkendelse fra myndigheden (5 §, 4).

Dokumentation og beslutningsdokumenter

Dokumenter, der tjener til dokumentation, f.eks. fakturaer, kvitteringer, rapporter og mødeprotokoller, inklusive diskussionsreferater, er ”myndighetshandlingar”.³²²

Oplysninger om grundlaget for beslutninger, der indgår i interne dokumenter, er omfattet af offentlighed og skal arkiveres, selvom oplysningerne ikke indgår i beslutningsdokumenter.³²³

Kronologiske fortegnelser, registre og protokoller

Retten til acces gælder oplysninger, der registreres i ”diarium” eller anden løbende dokumentfortegnelse, fra tidspunktet for registrering (6 §, 1, 1). Registreringer om mistænkte hos anklagemyndighed bliver dog først omfattet, når der er truffet beslutning om tiltale eller henlæggelse.

En protokol er omfattet, når den er undertegnet eller bekræftet på anden vis. Retten til acces gælder dog ikke for protokol, der er oprettet for en myndigheds forberedelse af sager eller andet internt arbejde (6 §, 1, 6). Interne arbejdsgruppers protokol bliver offentlig, når sagen er slutbehandlet ved myndigheden.

Tidsfrister

Offentlighetslagen har tidsfrister for, hvornår ”myndighetshandlingar” bliver omfattet af retten til offentlighed (6 §). Tidsfristerne gælder også for dokumenter, der er oprettet ved private enheder, der løser opgaver for offentlige opgaver.

Fristerne angiver maksimum, og en myndighed kan udlevere oplysninger tidligere (9 §, 2). Offentlighed må kun begrænses, når der er saglig grund hertil og ikke begrænses mere end nødvendigt for den interesse, der skal beskyttes (17 §). Dokumenter bliver offentlige senest, når sagen er slutbehandlet ved en myndighed.

For en række dokumenter, der har vigtige funktioner i en beslutningsproces, gælder retten til acces under sagens behandling og uanset journalisering. Undersøgelser, statistik, beskrivelser af alternative løsninger og planer med væsentlig samfundsmæssig betydning er omfattet af offentlighed, når udredningen er færdig (6 §, 1, 5). Det gælder også interne undersøgelser, statistik og udredninger ved forberedelsen af lovgivning. I retspraksis er det f.eks. afgjort, at beregninger, som Finansministeriet havde anvendt som grundlag for et forslag om ændring af bilskatteloven, var omfattet af offentlighed. Ministeriet kunne ikke nøjes med offentlighed om det sammendrag, der var præsenteret ved fremsættelsen af forslaget.³²⁴

321. Arkivlagen 831/1994 og förordningen om arkivverket 832/1994.

322. Jf. en række afgørelser fra Högsta Förvaltningsdomstolen, der er refereret i Statsrådets redogørelse 2003: HFD 22.1.2001 L 88, HFD 12.11.2001 L 2803, HFD 5.7.2000 L 2010 og HFD 10.12.2001 L 3077.

323. Ahvenainen & Rätty (2000) p. 52.

324. Högsta Förvaltningsdomstolen 15.3.2002 L 582.

En komitébetænkning, en udredning og lignende, der er beregnet på offentliggørelse, er omfattet af offentlighed, når den er klar hos myndigheden (6 §, 2).

Hvis en myndighed har besluttet i en sag, at udtalelser fra sagkyndige skal åbnes på et bestemt tidspunkt, gælder retten til acces først fra dette tidspunkt (7 §, 2).

En anmodning om udredning eller udtalelse bliver omfattet, når dokumentet er undertegnet eller bekræftet. Det samme gælder en fremstilling, et forslag eller et initiativ, en meddelelse eller ansøgning (6 §, 1, 2). En udtalelse fra en anden myndighed eller privat enhed bliver offentlig, når myndigheden modtager den (7 §).

En myndigheds beslutninger, udtalelser, ekspeditioner, afgørelser om aftaler er omfattet af offentlighed, når beslutninger m.m. er undertegnet eller bekræftet på anden vis (6 §, 1, 8).

Eksterne "handlingar"

Eksterne "handlingar" er omfattet af offentlighed, medmindre der er særlige lovbestemte begrænsninger, f.eks. tidsfrister for tilbud, der modtages ved udbud af opgaver (7 §, 1).

6.4.4 Grundlag for politiske beslutninger

Regeringen

Et ministerium ledes af en minister, der har kompetence til at træffe en række beslutninger. De vigtigste politiske beslutninger træffes på møder i regeringen (Statsrådet). Ministerier er selvstændige myndigheder. Det gælder også ved forberedelsen af regeringssager, og dokumenter, der sendes fra et ministerium til regeringen, bliver dermed eksterne og som hovedregel undergivet offentlighed.³²⁵

Regeringsudvalg, der forbereder sager til regeringen, er som udgangspunkt ikke selvstændige myndigheder. Regeringens EU-udvalg og finansudvalg, der har visse selvstændige opgaver, regnes dog for selvstændige ved disse opgaver. I øvrigt bliver regeringsudvalgenes dokumenter offentlige, når en sag er slutbehandlet.

Offentlighedsreformen i 1999 havde til formål at sikre offentlighed om beslutningsgrundlag og dermed styrke mulighederne for debat og kontrol. Reformen sigtede i særlig grad på at styrke offentlighed om den statslige centralforvaltning.³²⁶

Budgetforslag fra ministerier m.m. bliver omfattet af offentlighed, når Finansministeriet har undertegnet den første stillingtagen til forslaget. Efterfølgende forslag fra ministerier og andre forslag, der indgår i budgettet, bliver omfattet, når budgetforslaget fremlægges for parlamentet (6 §, 1, 4).

Dagsorden til møder i regeringen og referater, inklusive bilag med beslutningsgrundlag, offentliggøres på statsrådets webside.

Dokumenter, der indgår som grundlag for regeringens uformelle drøftelser, f.eks. i den ugentlige "aftenskole", bliver arkiveret i det ministerium, der har udarbejdet dokumentet, og undergivet offentlighed efter de almindelige regler.

325. Lag om statsrådet 175/2003. Statsrådets kansli, der hører under statsministeren, er et af ministerierne jf. arbejdsordning for statsrådets kansli 394/2007.

326. Statsrådets redogørelse om verkställigheten av den nya offentlighetslagstiftningen, 2003, pp. 20-22.

Kommuner og samkommuner

En kommune er som udgangspunkt én myndighed, men et kommunalt organ med selvstændig beslutningsret regnes for en selvstændig myndighed, f.eks. kommunale ”nämnd” (udvalg) i visse sager.³²⁷ Kommunale virksomheder, f.eks. et kommunalt vandværk, regnes ikke for selvstændige myndigheder.

Samkommuner, der varetager en række regionale opgaver, er selvstændige myndigheder.

En dagsorden (föredragningsliste) med bilag til et møde i kommunen eller samkommunens politiske organer bliver offentlig, når den er undertegnet eller godkendt. Det gælder også for møde i et politisk organ, når det behandler forslag, der skal videre til det øverste politiske organ i kommunen (fullmægtige). Dagsordener og bilag bliver typisk stillet til rådighed for offentlighed før møderne i overensstemmelse med *offentlighedslovens* regel om aktiv information.³²⁸

6.5 Danmark

6.5.1 Begrænsninger

Interne dokumenter

Offentlighedsloven omfatter som udgangspunkt ethvert dokument, der indgår eller er oprettet som led i sagsbehandling, men interne dokumenter vil typisk være omfattet af en undtagelse (§ 23).

Et dokument, der udveksles mellem forskellige enheder inden for samme myndighed, betragtes som internt. Et dokument, der er udarbejdet ved en myndighed og ikke er afgivet til udenforstående, er som udgangspunkt undtaget fra offentlighed. Undtagelsen omfatter også interne dokumenter i endelig form.³²⁹

Eksterne dokumenter

Offentlighedsloven har en særlig undtagelse for ”ministerbetjening” (service for ministeren) på tværs af myndighedsgrænser. Den betyder, at undtagelsen for interne dokumenter kan opretholdes, når dokumenter udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem ministerier i forbindelse med ”ministerbetjening” (§ 24, 1). Undtagelsen omfatter også udveksling mellem en tværministeriel arbejdsgruppe og ministerier.

Denne undtagelse er ikke begrænset til tilfælde, hvor dokumenter udarbejdes til brug for direkte rådgivning af ministeren. Undtagelsen omfatter udveksling, når der er ”konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning eller bistand”. Undtagelsen omfatter både udkast og færdige notater, redegørelser, faglige vurderinger og handlingsplaner m.m.

Faglige vurderinger af løsningsmuligheder og forslag, inklusive endelige vurderinger, der udveksles mellem ministerier eller mellem et ministerium og en underordnet myndighed som led i ”ministerbetjening”, kan også undtages (§ 24 og § 29). Formålet

327. Specialmotivering til 4 §, 1, 4 i Proposition 39/1998.

328. Ahvenainen & Rätty (2000) pp. 65-66.

329. Betegnelsen arbejdsdokumenter, der blev anvendt i den tidligere offentlighedslov, er ikke anvendt i den nye offentlighedslov.

er at beskytte beslutningsprocessen i sager, hvor dokumenter udveksles på tværs af ministerier og mellem ministerier og underordnede organer. Ved tvivl kan lægges vægt på ”hensynet til den interne og politiske beslutningsproces”.³³⁰ Undtagelsen omfatter ikke oplysninger om en sags faktiske grundlag (§ 24 og § 28).

Dokumenter, der udveksles mellem kommuner og regioner og interesseorganisationerne Kommunernes Landsforening og Danske Regioner, kan undtages, når videregivelse sker i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger med staten eller i forbindelse med forberedelse af fælles politiske initiativer (§ 25).

Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed, kan undtages (§ 27, 3) og ligeledes udveksling af breve og dokumenter med sagkyndige til brug i retssager eller overvejelser om retssag (§ 27, 4).

Undtagelse fra offentlighed for et internt dokument kan opretholdes ved pligt-mæssig udlevering til en kontrolmyndighed eller frivillig udlevering til forskning (§ 23, 2). Et internt dokument, der er udleveret ved fejl eller retsstridig handling, kan også fortsat undtages fra offentlighed.

6.5.2 Afgrænsning mellem intern og ekstern

Modtaget eller videregivet

Dokumenter, der modtages fra eller videregives til udenforstående, bliver dermed eksterne og som udgangspunkt omfattet af offentlighed. Som nævnt ovenfor betyder undtagelsen for ”ministerbetjening” et væsentligt brud hermed.

Det afgørende er, om dokumentet er blevet fysisk tilgængeligt for en eller flere uden for myndigheden.³³¹ Det kan f.eks. ske ved udlevering eller udlån på et møde, fremsendelse ved e-mail eller på anden måde. Et dokument er derimod ikke videregivet ved oplæsning eller visning af powerpoints på et møde. Et dokument, der er sendt til udenforstående, bliver først omfattet af offentlighed dagen efter afsendelsen (§7, 3).

Afgrænsning mellem organer

En kombination af kriterier har betydning for, om forskellige enheder er en del af samme myndighed eller er selvstændig. Der kan ved en samlet vurdering lægges vægt på f.eks. opgavernes omfang, graden af selvstændighed kontra instruktionsadgang fra en anden enhed, rekursadgang og om enheden træffer afgørelser på egne vegne.³³²

Et ministerium er en selvstændig myndighed med en minister som øverste chef. Direktoratet og styrelser er som udgangspunkt selvstændige myndigheder, men undtagelsen for ”ministerbetjening” betyder som nævnt, at der i mange sager kan udveksles dokumenter uden offentlighed.

En kommune er én myndighed, inklusive afdelinger, institutioner og de politisk valgte organer, og det samme gælder for en region. Udveksling af dokumenter mellem enheder, inklusive de politisk valgte organer er intern og som udgangspunkt

330. Forslag til offentlighedslov, L 144 Folketinget 2012-13, bemærkninger til § 24.

331. Andersen, Jon (2013). Offentlighed i forvaltningen. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag p. 199.

332. Betænkning 1510.2009 pp. 519 f og 576 f.

undtaget fra offentlighed. Uden for den kommunale enhedsforvaltning står enkelte organer, der ved lov er tillagt selvstændig kompetence, f.eks. huslejenævn.

Folketingets Ombudsmand har anerkendt, at "ad hoc-myndigheder", f.eks. tværministerielle arbejdsgrupper, kan betragtes som selvstændige. Der lægges vægt på, om gruppens opgave er afgrænset tids- og emnemæssigt, og om gruppen er undergivet instruktion. Medlemmer af ad hoc-myndigheden kan udveksle dokumenter internt uden offentlighed. Et medlem, der repræsenterer sin ansættelsesmyndighed, kan også videregive til denne uden offentlighed, hvis det udelukkende sker for at varetage denne myndigheds interesser i ad hoc-myndighedens arbejde.³³³

Folketingets Ombudsmand har i øvrigt anerkendt, at en koncernledelse i den statslige centraladministration under visse betingelser kan betragtes som en del af et departement (ministerium), selvom der deltager chefer for selvstændige styrelser og direktorater.³³⁴

6.5.3 Offentlighed

Interne dokumenter

Undtagelsen for interne dokumenter omfatter ikke visse interne dokumenter i endelig form, der har særlige funktioner (§ 26). Ret til offentlighed gælder interne dokumenter, der alene gengiver en myndigheds endelige afgørelse af en sag. *Offentlighedsloven* har ikke en regel, der klart sikrer offentlighed for endelige beslutninger, når de fremgår som påtegning til et internt dokument, der ikke omfattes af offentlighed. Offentlighed om en sådan beslutning sikres lidt paradoksalt af lovens regel om en sags faktiske grundlag (§ 28).³³⁵

Retten til acces omfatter interne dokumenter, der alene indeholder notatpligtige oplysninger om faktiske forhold og væsentlige sagsbehandlingsskridt i en afgørelsessag. Selvstændige dokumenter, der er udarbejdet for at skabe klarhed over en sags faktiske forhold, kan heller ikke undtages. Offentlighed gælder endvidere for en myndigheds generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper og praksisoversigter, der systematiseret gengiver praksis på et område. Reglen om datasammenstilling kan bruges til udtræk fra en myndigheds database over afgørelser, som en myndighed ikke selv har samlet systematisk (§ 11).

Eksterne dokumenter

Eksterne dokumenter er som udgangspunkt omfattet af offentlighed men med de nævnte væsentlige undtagelser for "ministerbetjening" (service for ministeren) m.m.

Undtagelsen for "ministerbetjening" omfatter ikke sager om konkrete afgørelser eller indgåelse af kontrakter, f.eks. om køb eller entreprise eller kontrol og tilsyn (§ 24, 2). Dokumenter, der udveksles mellem ministerier eller mellem et ministerium og en underordnet enhed i forbindelse med kontrol- og tilsynsopgaver, kan ikke undtages, når der er tale om en traditionelt præget juridisk eller økonomisk kontrol og tilsyn. Undtagelsen kan dog bruges, når et ministerium indhenter en redegørelse fra en underordnet enhed i en sag, der har politisk bevågenhed.

333. Folketingets Ombudsmands beretning 1989.175.

334. Folketingets Ombudsmands beretning 1992.96.

335. Jf. L 144, Folketinget 2012-13, bemærkninger til § 28.

Det faktiske grundlag

Ret til offentlighed gælder for oplysninger om en sags faktiske grundlag, både når disse oplysninger findes i et selvstændigt dokument (§ 26, 2 og 3), og når de kun findes som en del af et internt dokument eller dokument til "ministerbetjening" (§ 28, 1). Myndigheders pligt til at udlevere oplysninger om det faktiske grundlag kaldes "ekstraheringspligt".

Ekstraheringspligten gælder på ethvert tidspunkt af sagen. Den omfatter mere end faktuelle oplysninger, f.eks. om den økonomiske udvikling på et område. Den omfatter også andre oplysninger, der bidrager til at skabe klarhed om sagen, f.eks. en redegørelse og analyse af den økonomiske udvikling. Metoder og forudsætninger, der er anvendt ved beregninger, er også omfattet af retten til offentlighed.

Folketingets Ombudsmand har udtalt, at det meste af indholdet i et notat fra SKAT var omfattet af ekstraheringspligt. Notatet redegjorde for praksis vedrørende foreløbige fastsættelser, f.eks. af moms, når virksomheder ikke har indberettet til tiden. Notatet, der var sendt fra SKAT til skatteministeriet, var omfattet af undtagelsen for "ministerbetjening". Ombudsmanden fandt, at ekstraheringspligten omfattede beskrivelserne af praksis, problemer ved praksis, allerede gennemførte ændringer og de tiltag, som SKAT havde besluttet at gennemføre.³³⁶

Retten til acces gælder oplysninger om faktiske forhold, der er relevante for sagen. Den omfatter både oplysninger, en myndighed har lagt til grund for sin beslutning, og oplysninger, der taler imod myndighedens beslutning. Oplysninger uden relevans, f.eks. rene bagateller og forældede oplysninger, der er erstattet af opdaterede, er ikke omfattet.

Eksterne faglige vurderinger, der er modtaget mundtligt og noteret i et internt dokument, er også omfattet af offentlighed, når de bidrager til at belyse sagens faktiske grundlag (§ 28, 1). Det kan f.eks. være en faglig vurdering fra et privat konsulentfirma, der udfører en opgave for en myndighed. Andre eksterne vurderinger, der er modtaget mundtligt og noteret, f.eks. råd om beslutningen, er ikke omfattet.³³⁷

Faglige vurderinger

Retten til acces gælder som udgangspunkt for faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende (§ 29). Begrebet faglig vurdering omfatter vurderinger, der bygger på faglig viden, f.eks. økonomiske eller juridiske vurderinger. Det omfatter ikke alene resultatet af den faglige vurdering, f.eks. at et lovforslag må forventes at føre til 5000 nye arbejdspladser, men også de metoder og forudsætninger, der er anvendt.

En politisk-taktisk vurdering eller rådgivning om, hvilken løsning der bør vælges, er ikke omfattet. En vurdering, der sammenvæver det faglige og politisk-taktiske, er heller ikke.

En faglig vurdering foreligger i endelig form, når den er anvendt i forbindelse med en beslutning. Den betragtes ligeledes som endelig, hvis den er godkendt af den øverst fagligt ansvarlige person på forvaltningsområdet eller i øvrigt tillagt betydning.

336. Folketingets Ombudsmand 15.5.2014. Dok. Nr. 14/01 197-12/JV.

337. Forslag om offentlighedslov, L 144, FT 2012-13, almindelige bemærkninger p. 4.16.1.1.

Formålet er at styrke den demokratiske proces, ved at offentligheden kan tage stilling til og drøfte et politisk initiativ på de faglige præmisser, myndigheden har som grundlag. Dette formål er dog alvorlig svækket, fordi denne offentlighed ikke gælder ved de vigtigste politiske beslutninger.

6.5.4 Grundlag for politiske beslutninger

Sager om lovgivning er generelt undtaget fra offentlighedsloven, indtil lovforslag fremsættes for Folketinget (§ 20). Denne undtagelse omfatter bl.a. høringsvar fra organisationer, myndigheder m.m. Andre undtagelser gælder også efter lovforslag er fremsat.

Faglige vurderinger af et forslag, der er udarbejdet til rådgivning af en minister, regeringen eller regeringsudvalg, er undtaget (§ 29). Undtagelsen gælder ikke kun interne faglige vurderinger i et ministerium, men omfatter også faglige vurderinger, der udveksles mellem ministerier og mellem et ministerium og underordnede myndigheder.

Intern rådgivning af formandskaberne for Kommunernes Landsforening og Danske Regioner og interne faglige vurderinger i kommuner og regioner af sygehusplaner, skoleplaner og andre planer, som de har pligt til at udarbejde, er ligeledes undtaget.³³⁸

Offentlighedsloven har ved ændringen i 2013 fået en særlig undtagelse for udveksling af dokumenter mellem ministre og enkelte medlemmer af Folketinget. Denne undtagelse gælder f.eks. ved udveksling mellem en minister og repræsentanter for partigrupper i forbindelse med forberedelse eller gennemførelse af lovforslag eller andre politiske initiativer (§ 27, 2). Undtagelsen omfatter dokumenter, der er udarbejdet af embedsmænd med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer. Dokumenter, der er undtaget som faglig rådgivning af ministeren f.eks. om et forslags konsekvenser, kan også holdes hemmelige efter videregivelse til enkelte folketingsmedlemmer (§ 29). Det vil typisk være dokumenter, der indgår som grundlag for forhandlinger og politisk bindende aftaler mellem ministeren og repræsentanter for nogle af Folketingets partier.

Baggrunden for denne undtagelse er, at regeringer i de seneste årtier har etableret en praksis, hvor politisk bindende aftaler bliver indgået, før lovforslag fremsættes for Folketinget. Når en politisk aftale resulterer i et lovforslag, kan undtagelsen betyde, at dele af beslutningsgrundlaget hverken er tilgængeligt for offentligheden eller for andre medlemmer af Folketinget end de repræsentanter, der har indgået aftalen med ministeren. Politiske aftaler betyder typisk også, at repræsentanter for partierne i forliget skal tages med på råd, når der skal træffes vigtige beslutninger om gennemførelse af loven. Faglige vurderinger af forslag, der videregives fra ministre til folketingsmedlemmer i forbindelse med sådanne beslutninger, kan også hemmeligholdes.

Dokumenter, der udveksles mellem et ministerium og de parlamentariske organer – Folketinget og folketingsudvalg – er derimod omfattet af offentlighed. I Danmark er Statsrådet et organ, der kun holder rent formelle møder mellem regeringen og dronningen/kongen, hvor der ikke træffes politiske beslutninger. Statsrådsprotokoller er undtaget fra offentlighed (§ 27, 1).

338. Forslag til offentlighedslov, L 144 Folketinget 2012-13, bemærkninger til § 29.

Dagsordener til møder i kommunalbestyrelser og kommunalpolitiske udvalg skal være offentligt tilgængelige før møder ifølge den kommunale styrelseslov. Der gælder tilsvarende regler for dagsordener m.m. til møder i politiske organer i regioner. Sagsfremstillinger, indstillinger og bilag fra embedsapparatet til de politiske organer og referater fra møderne er derimod ikke omfattet af lovens krav til offentlighed.

6.5.5 Meroffentlighed

Ifølge *offentlighedsloven* har myndigheder pligt til at overveje i det enkelte tilfælde, om der kan gives acces til dokumenter og oplysninger, der kan undtages (§ 14). Denne regel har særlig relevans i forhold til undtagelser, der skal beskytte beslutningsprocessen. Uanset undtagelser kan en myndighed udlevere dokumenter og oplysninger, medmindre offentlighed vil være i strid med tavshedspligt eller persondataloven.

Myndigheden skal overveje meroffentlighed, uanset om den bliver anmodet herom eller ej. En myndighed, der vil være hjælpsom, kan også give tilsagn om løbende acces til fremtidige dokumenter i en sag efter anmodning herom.

En myndighed er ikke forpligtet til at give meroffentlighed, og hvis den ønsker at føre så restriktiv en praksis som mulig, kan den vælge at bruge enhver undtagelsesmulighed og en standardbegrundelse for at afslå meroffentlighed.

6.6 Norge

6.6.1 Begrænsninger

Ufærdige dokumenter

Offentleglova omfatter forvaltningens "saksdokumenter". Et internt dokument er ikke omfattet, så længe det er ufærdigt (§ 4, 2). Indtil da vil det kunne ændres og betragtes ikke som oprettet.

Et dokument anses som færdigt, når det ikke længere er aktuelt at foretage ændringer eller tilføjelser. Det kan være et tidligere tidspunkt end sagens afslutning f.eks. når et dokument med sagsoplysninger bliver sendt til ledelsen i organet, en anden afdeling eller en anden sagsbehandler. Et dokument er derimod ikke færdigt, hvis det videregives internt med henblik på videre bearbejdning.³³⁹

Organinterne dokument

Et internt dokument, der er færdigt, er omfattet af *offentleglova*, men dokumenter, som et forvaltningsorgan har udarbejdet til brug for den interne sagsforberedelse, betegnes som organinterne og kan undtages (§ 14). Undtagelsen omfatter dokumenter, der er udarbejdet til sagsforberedelse, f.eks. udkast, skitser, udredninger og lignende. Denne undtagelse kan ikke anvendes, hvis dokumentet er afgivet til udenforstående.

Undtagelsen for organinterne dokumenter omfatter ikke afgørelsen i en sag eller generelle retningslinjer for sagsbehandling (§ 14, 2, a og b). En beslutning kan ikke undtages fra offentlighed, selvom den kun fremgår af et internt dokument, f.eks. en påtegning. Retten til acces omfatter også korte gengivelser af faktiske oplysninger,

339. Ot. proposition nr. 102 2004-2005 p. 120. Bernt, Jan Fridthjof & Hove, Harald (2009). *Offentleglova*, Bergen: Fakkbokforlaget p. 104.

retsregler og begrundelser ved afgørelser i såkaldte præcedenskort men ikke interne vurderinger (§ 14, 2, d).

Eksterne dokumenter

Offentleglova giver mulighed for at undtage visse dokumenter, som en myndighed indhenter udefra til brug for den interne forberedelse (§ 15). Det kan både være fra andre offentlige organer og fra private. Undtagelsen er snævrere end for organinterne dokumenter. Den forudsætter, at det konkret vurderet er nødvendigt at undtage for at sikre en forsvarlig beslutningsproces. Det er ifølge *retteiar* ikke afgørende, at dokumentet faktisk bliver brugt, men at dokumentet er indhentet med henblik på forberedelse af en sag (p. 7.3).

Dokumenter, der fremsendes fra et underordnet organ, kan undtages, når det sker på opfordring eller direkte bestilling fra det overordnede organ. Der kan dog også undtages, når fremsendelsen følger af en generel instruks eller sker som led i et tæt samarbejde. Kravet om sagligt og reelt behov for fortrolighed vil i forhold til dokumenter fra underordnede organer primært gøre sig gældende, når det underordnede organ giver råd og vurdering om, hvilken beslutning et overordnet organ bør træffe. Hvis der ikke er et tæt samarbejde mellem et underordnet og overordnet organ, vil råd og vurderinger om faglige spørgsmål typisk ikke kunne undtages.

En snævrere undtagelse gælder for dokumenter, som en myndighed indhenter fra særlige rådgivere eller sagkyndige til brug for intern forberedelse. Denne undtagelse gælder kun for de dele af et dokument, der indeholder råd og vurderinger om forvaltningens stillingtagen i en sag (§ 15, 2). En undtagelse forudsætter, at den efter konkret vurdering er påkrævet af hensyn til en forsvarlig varetagelse af offentlige interesser. Det kan f.eks. handle om rådgivning fra advokater, revisorer, private konsulenter eller forskere.

Der er tilsvarende muligheder for at undtage et dokument, der indeholder anmodning om information, indkaldelse til møde eller referat fra møde mellem overordnede og underordnede, mellem departementer eller mellem en myndighed og særlige rådgivere eller sagkyndige (§ 15, 3).

Et dokument, der blot er fremvist uden mulighed for kopiering, betragtes ifølge *retteiar* ikke som eksternt (p. 7.2.5). Et internt dokument, der er videregivet til et klage- eller kontrolorgan i forbindelse med behandling af en klage- og tilsynssag, bliver ikke dermed omfattet af offentlighed.

6.6.2 Afgrænsning mellem intern og ekstern

Modtaget eller afsendt

Undtagelsen for organinterne dokumenter forudsætter, at dokumentet holdes inden for et organ. Et dokument er modtaget, når det er kommet frem, f.eks. pr. e-mail eller overgivet til en repræsentant for forvaltningen på et møde. Et dokument, der er modtaget til orientering, er også et "saksdokument", hvis det vedrører forvaltningens ansvarsområde.

Et dokument betragtes som afsendt, når det faktisk er sendt eller overgivet til en person, der ikke hører til forvaltningsorganet. Et dokument betragtes også som sendt, hvis det bliver lagt i en database, hvor det er tilgængeligt for udenforstående.

Afgrænsning af organer

Regeringen er et kollegialt organ, og departementer regnes for en del af samme myndighed som regeringen, når de er involveret i sagsbehandling i forbindelse med regeringens arbejde. Det samme er tilfældet ved sagsbehandling i forbindelse med regeringsudvalg og statssekretæruvalg. I øvrigt er et departement et selvstændigt organ.

Et direktorat er et selvstændigt organ, medmindre det er organiseret som en afdeling i departementet. Der lægges vægt på, om direktoratet træffer afgørelse i eget navn. Ambassader er en del af Udenrigsdepartementet, og andre internationale repræsentationer betragtes som en del af den myndighed, der står bag udnævnelsen.

En kommune og en fylkeskommune er et selvstændigt organ. Selskaber og stiftelser, der er omfattet af *offentleglova*, er selvstændige organer (§ 2, 1, a og b).

En forvaltningsenhed, der hører under et kollegialt organ, regnes som en del af dette organ. En arbejdsgruppe regnes normalt som en del af det organ, der har nedsat gruppen. Et udvalg, der skal koordinere aktiviteter mellem flere organer, er dog som udgangspunkt et selvstændigt organ. Undersøgelseskommissioner, klageorganer, lovbestemte råd og udvalg nedsat ved kongelig resolution er som udgangspunkt selvstændige organer.

Ansatte ved et organ hører til dette organ, når de udfører arbejdsopgaver, men ikke i sager, hvor de har partstilling, f.eks. om ansættelsesvilkår. Ved midlertidig tilknytning vil det afhænge af en konkret vurdering af opgavens karakter, varighed og kommunikationens karakter. Kommunikation mellem elever og skoler, patienter og sygehuse m.m. vil normalt være ekstern men kan være intern i særlige tilfælde, hvor personen udfører en rolle for institutionen, f.eks. i et udvalg. Kommunikation mellem et organ og personer, der har tillidsposter på vegne af ansatte, brugere m.m., er ekstern.

6.6.3 Offentlighed

Interne dokumenter

Den endelige afgørelse er omfattet af offentlighed. Et dokument, der alene gengiver beslutningen, er ikke udarbejdet som led i en sags forberedelse. Når en beslutning fremgår af et dokument, der ellers kan undtages, gælder retten til acces for oplysning om beslutningen men ikke de øvrige dele (§ 14, 2 a).

Offentleglova har en særlig bestemmelse, der sikrer offentlighed for kommunikation mellem visse enheder inden for en kommune eller fylkeskommune (§ 16). Undtagelsen for organinterne dokumenter gælder ikke for udveksling af dokumenter til og fra en kommunal eller fælleskommunal virksomhed eller et særlovsorgan (§ 16, 2). Undtagelsen gælder heller ikke for udveksling af dokumenter til og fra en kommunal enhed på områder, hvor den har fået tildelt afgørelsesret ved delegation, f.eks. skoler og plejehjem.³⁴⁰ Undtagelsen for organinterne dokumenter kan dog anvendes ved gennemførelse af kommunal kontrol med enheden eller ved udkast til beslutninger og indstillinger, der fremlægges for administrationschefen (§ 16, 3).

Forskriften til *offentleglova* fastslår, at undtagelsen for interne dokumenter til brug for sagsforberedelsen ikke kan anvendes til at undtage dokumenter fra administrati-

³⁴⁰. I små kommuner kan den samlede administration være så lille, at der ikke er delegeret afgørelsesret til enheder, jf. rettleiar p. 7.4.3.2.

onen til styrelsen på et sygehus eller anden sundhedsinstitution eller fra administrationen til et kollegialt organ på universiteter og andre videregående uddannelser.

Eksterne dokumenter

Dokumenter, som en anden myndighed fremsender på eget initiativ, kan normalt ikke undtages.

Dokumenter, der udveksles som led i en almindelig høringsproces om generelle sager, f.eks. et lovudkast, kan ikke undtages (§ 15, 4).

Eksterne dokumenter, der er indhentet af en myndighed, kan som nævnt undtages, hvis det konkret vurderet er nødvendigt for at sikre en forsvarlig beslutningsproces (§ 16). I øvrigt er ekstern kommunikation mellem selvstændige myndigheder og mellem myndigheder og private borgere og virksomheder som udgangspunkt omfattet af offentlighed.

Undtagelsen for eksterne råd, der er indhentet af en myndighed, giver ikke mulighed for at undtage oplysninger om faktiske forhold (§ 15, 2). Generelle præmisser, der indgår i beslutningsgrundlaget, f.eks. generelle udredninger af faktiske forhold eller af gældende retstilstand, vil som hovedregel ikke kunne undtages. Det kan dog ifølge *rettleiar* undtagelsesvis ske, f.eks. når oplysninger skal bruges til udformning af svar til Stortinget (pp. 7.3.3 og 7.3.4).

6.6.4 Grundlag for politiske beslutninger

Regeringen

Den norske konge træffer formelt afgørelse i vigtige sager, når han sammen med regeringen deltager i Statsrådet. Det gælder bl.a. om lovforslag og forskrifter. Et dokument med sagsfremstilling, der forelægges Statsrådet, bliver undergivet offentlighed, når der er truffet afgørelse i sagen (§ 14, 2 c).

Denne ret til offentlighed gælder ikke i sager, hvor regeringen træffer beslutning uden kongens deltagelse. Dokumenter, der udarbejdes i departementer som grundlag for regeringens beslutninger, kan undtages som organinterne. Undtagelsen for organinterne dokumenter omfatter også oplysninger om faktiske forhold og det faglige beslutningsgrundlag (§ 14).

Offentleglova gælder som udgangspunkt, når et partipolitisk dokument overlades til besvarelse i et ministerium. Ifølge en Stortingsmelding er der dog udviklet en praksis, hvor et notat til den politiske ledelse, der er udarbejdet af embedsmænd, kan videregives til en begrænset kreds af Stortingets medlemmer uden offentlighed. Der er ifølge Stortingsmeldingen desuden udviklet en praksis, hvor et udkast til en indstilling fra en fagkomité i Stortinget kan videregives til et departement for at få en udtalelse fra embedsmænd, uden at udkastet og departementets svar bliver omfattet af offentlighed (se afsnit 3.3.5).³⁴¹

Kommuner og fylkeskommuner

Dagsorden, sagsfremstilling med indstilling og bilag, der er videregivet fra embedsapparatet til et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt råd eller udvalg, er omfattet af offentlighed fra videregivelsen (§ 16, 1).

341. St.meld. nr. 32 1997-98 pkt. 5.6.3.4 og Bernt & Hove (2009) p. 107.

Udveksling af dokumenter på tværs af kommunale afdelinger med delegeret kompetence er som udgangspunkt omfattet af offentlighed. I sager, hvor kommunens øverste administrationschef eller kommunerådet gennemfører kontrolforanstaltninger eller træffer beslutninger, kan forberedende dokumenter undtages men indstilling med bilag til et folkevalgt organ kan ikke (§ 16, 4).

6.6.5 Meirinnsyn

Offentleglova stiller krav til myndigheder om at overveje "meirinnsyn" ved dokumenter og oplysninger, der kan undtages (§ 11). Oplysninger, der er omfattet af tavshedspligt kan ikke videregives, men i øvrigt kan "meirinnsyn" praktiseres.

Myndigheder har pligt til at overveje "meirinnsyn", og ifølge loven bør myndigheder give acces, når hensynet til offentlighed i det konkrete tilfælde vejer tungere end hensynet til beskyttelse. Det centrale ved vurderingen er, i hvilken grad offentlighed vil skade de interesser, der beskyttes af undtagelsen. Afvejningen skal foretages konkret for de enkelte dokumenter og oplysninger. Det nævnes i *retteiar*, at hensynet til beskyttelse ofte blive mindre med tiden (p. 4.9).

En myndighed, der modtager et krav om acces, må først vurdere, om oplysninger er omfattet af tavshedspligt. Når det ikke er tilfældet, skal myndigheden overveje "meirinnsyn" og give acces, medmindre der er et reelt og sagligt behov for at undtage. I så fald må myndigheden vurdere, om lovens undtagelser giver grundlag for et afslag.³⁴²

6.7 Island

6.7.1 Begrænsninger

Interne dokumenter

Upplýsingalög giver mulighed for at undtage arbejdsdokumenter, der defineres som materiale, som udarbejdes af en myndighed til dets eget brug under forberedelse af en sag (art. 6,5 og art. 8, 1).

Undtagelsen for arbejdsdokumenter ophører efter 8 år (art. 12, 1, 1).

Eksterne dokumenter

Dokumenter, der udveksles mellem kommuner og kommunale organisationer, er undtaget, når udvekslingen handler om forberedelse, formulering af forslag eller forhandlinger mellem disse parter og staten vedrørende kommunal økonomi (art. 6, 2). Udveksling af dokumenter med eksperter med henblik på en eventuel retssag er undtaget, hvad enten sagen bliver startet eller ej (art. 6, 3). Disse undtagelser ophører efter 8 år (art. 12).

En tværgående komité eller arbejdsgruppe, der er særligt udpeget for en bestemt opgave, betragtes som et selvstændigt organ, men dokumenter, der overdrages til en beslutning i en myndighed, kan som udgangspunkt undtages som interne arbejdsdokumenter (art. 8, 2, 2). Dokumenter, der udveksles mellem et medlem af

³⁴² Frihagen, Anders (1994): Offentlighedsloven. Offentlighed, taushetspligt og partsinnsyn, bind II, 3. udgave, p. 210.

en tværgående komité eller arbejdsgruppe og det pågældende medlems ansættelsesmyndighed, kan ligeledes undtages (art. 8, 2, 3).

Materiale, der udveksles mellem organer, er undtaget, når der er tale om sekretariatsbistand fra et organ til et andet (art. 8, 2, 1). Arbejdsdokumenter, der videregives på grund af en retlig forpligtelse, f.eks. til et tilsynsorgan, bevarer ligeledes status som et arbejdsdokument, der er undtaget (art. 8, 1).

6.7.2 Afgrænsning mellem intern og ekstern

Modtaget eller sendt

Dokumenter, der er modtaget eller sendt fra en myndighed, er som udgangspunkt omfattet af offentlighed. Breve, der sendes fra en myndighed, er omfattet af acces, når brevet må antages at være nået frem til modtageren (art. 5, 2, 1).

Afgrænsning af organer

Et ministerium er som udgangspunkt en selvstændig myndighed. *Lög um Stjórnarráð Íslands* (lov om regeringen) har nærmere regler om forholdet mellem ministerier og andre statslige myndigheder.³⁴³

En kommune er en selvstændig myndighed, og som udgangspunkt er en kommunes afdelinger og institutioner en del af den samme myndighed. Samarbejdsorganer mellem kommuner må som udgangspunkt betragtes som selvstændige organer.

6.7.3 Offentlighed

Interne dokumenter

Oplysning om en endelig beslutning i en sag er ifølge *upplýsingalög* offentlig, uanset den kun findes i et internt arbejdsdokument (art. 8, 3, 1). Det samme gælder beskrivelser af procedurer og administrativ praksis på et forvaltningsområde (art. 8, 3, 4).

Faktiske forhold m.m.

Uanset undtagelsen for interne arbejdsdokumenter gælder retten til offentlighed for oplysninger om en sags omstændigheder. Det fremgår ikke klart, hvilke oplysninger der hører til en sags omstændigheder i lovens forstand. Oplysninger om vigtige fakta og andre oplysninger, der er nødvendige for at forstå en beslutning, er omfattet ifølge lovforslagets bemærkninger (art. 8, 3, 3).

I afgørelsessager er præciseret, at retten til acces omfatter notatpligtige oplysninger (art. 8, 3, 2 og art. 27).

Eksterne dokumenter

Visse eksterne dokumenter kan beskyttes (se afsnit 6.7.1). I øvrigt er eksterne dokumenter omfattet af retten til acces.

343. *Lög um Stjórnarráð Íslands* 115/2011.

6.7.4 Grundlag for politiske beslutninger

Dokumenter, der er udarbejdet til regeringsmøder, protokoller og referater fra regeringsmøder, er ifølge *upplýsingalög* undtaget, uanset om de er interne eller eksterne (art. 6, 1).

Ifølge *Lög um Stjórnarráð Íslands* skal dagsorden for et regeringsmøde offentliggøres efter mødet (art. 7, 3). Oplysninger i en dagsorden kan undtages om sager, hvor der ikke er truffet beslutning, og når regeringen vurderer, at saglige hensyn begrunder undtagelse.

Dagsordener til møder i kommunalbestyrelser skal offentliggøres senest 2 døgn før mødet. Pligten til offentlighed omfatter ikke bilag.³⁴⁴

6.7.5 Meroffentlighed

En myndighed kan give acces til flere dokumenter, end den er forpligtet til, når videregivelse kan ske uden at bryde med tavshedspligt eller pligten til at beskytte private forhold (art. 11).

En myndighed skal tage stilling til meroffentlighed ved alle dokumenter og oplysninger, der kan undtages bortset fra regeringsdokumenter og undtagelser for at beskytte privatliv og forretningshemmeligheder.

6.8 Sammenligning

Begrænsninger i offentlighed for at beskytte arbejds- og beslutningsprocesser kan enten bygge på undtagelser, eller dokumenter kan holdes helt uden for offentlighedsreglerne. De nordiske lande anvender forskellige modeller.

Offentlighedsreglerne i Danmark og Island omfatter som udgangspunkt alle dokumenter men har brede undtagelser for at beskytte arbejds- og beslutningsprocesser. De norske offentlighedsregler omfatter ikke interne, ufærdige dokumenter og har desuden nogle brede undtagelser.

De svenske og finske regler omfatter hverken interne, ufærdige dokumenter eller andre interne dokumenter (minnesanteckningar), der udelukkende er hjælpemidler under forberedelsen. Til gengæld har de svenske og finske offentlighedsregler ikke særlige undtagelser for at beskytte arbejds- og beslutningsprocesser.

6.8.1 Intern og ekstern forberedelse

Interne dokumenter

Interne dokumenter i ufærdig form er som nævnt ikke omfattet af offentlighedsreglerne i Sverige, Finland og Norge.

Interne "minnesanteckningar" i færdig form er heller ikke omfattet i Sverige og Finland, men her er en forskel. "Minnesanteckningar" er dokumenter, der kun tjener forberedelse. I Finland ophører begrænsningen for "minnesanteckningar", når et dokument er afgivet til videre behandling hos overordnede i samme myndighed. I Sverige kan "minnesanteckningar" som udgangspunkt holdes uden for offentligheds-

³⁴⁴. Kommunalstyrelsen 138/2011 art. 15, 3.

regler, så længe de alene tjener til den enkelte myndigheds forberedelse.

Offentlighedsreglerne i Danmark, Norge og Island har undtagelser for interne dokumenter. Undtagelsen i den danske lov for interne dokumenter gælder som udgangspunkt alle dokumenter, der betragtes som interne i lovens vide forstand, mens undtagelsen i islandsk og norsk ret som udgangspunkt omfatter arbejdsdokumenter, der er udarbejdet til myndighedens eget brug under forberedelsen.

Afgrænsning mellem organer

De nordiske offentlighedslove anvender forskellige kriterier ved afgrænsning mellem selvstændige enheder. Kriterierne er afgørende for rækkevidden af begrænsninger, der skal beskytte den interne proces.

De nordiske offentlighedsregler bygger som udgangspunkt på et organisatorisk princip, hvor en enhed enten er et selvstændigt organ eller en del af et andet organ, men der er forskellige afvigelser, hvor funktionelle kriterier har betydning. Efter svensk offentlighedsret kan en enhed være selvstændig i visse sagstyper og en del af et større organ i andre sager afhængigt af, om det har selvstændig kompetence eller ej i disse sager. Efter norsk ret regnes kommunale institutioner som selvstændige enheder i sager, hvor de har delegeret beslutningsret. I Finland, Danmark og Island betragtes institutioner som udgangspunkt som en del af den myndighed, de hører under, f.eks. en kommune.

I svensk ret betragtes den øverste statsadministration – Regeringskansliet – som én myndighed i regeringssager. I norsk ret betragtes departementer som en fælles enhed ved behandlingen af regeringssager.

I Finland, Danmark og Island betragtes ministerierne principielt som selvstændige enheder også ved forberedelse af regeringssager. I Finland er der ikke særlige undtagelser for udveksling i regeringssager. I islandsk ret er materiale, der udarbejdes til regeringsmøder, undtaget fra offentlighed. Dansk ret har en bred undtagelse for dokumenter, der udveksles mellem ministerier eller mellem ministerier og underordnede myndigheder, når der er grund til at antage, at en eller flere ministre på et tidspunkt kan få brug for rådgivning i sagen (ministerbetjening).

Eksterne dokumenter

Som hovedregel sikrer de nordiske regler ret til offentlighed for eksterne dokumenter, det vil sige dokumenter, der er modtaget hos et selvstændigt organ eller videregivet til andre offentlige organer eller til private.

I finsk ret gælder retten til acces for et dokument, der skal videregives, når ekspeditionen er undertegnet, dog er et brev til en part først omfattet, når det er ekspederet. I svensk ret regnes med videregivelse, når ekspeditionen faktisk er sket. I norsk og islandsk ret gælder retten til acces, når dokumentet må antages at være kommet frem, og det betyder for en e-mail, når den er sendt. I dansk ret gælder offentlighed fra dagen efter afsendelsen.

De nordiske offentlighedslove har forskellige afvigelser fra hovedreglen om offentlighed for eksterne dokumenter. I svensk ret kan et udkast til skrivelse eller beslutning videregives uden offentlighed, når det sker udelukkende for at få rådgivning, mens et skriftligt svar er omfattet af offentlighed. I finsk ret kan udkast og andre dokumenter, der kun tjener forberedelse, udveksles uden offentlighed mellem

en myndighed og en privat aktør, der udfører en opgave for myndigheden.

Undtagelsen i den danske *offentlighedslov* for "ministerbetjening" (service for ministeren) betyder, at dokumenter, der udveksles mellem ministerier og styrelser, kan undtages, når der er grund til at forvente, at en minister på et eller andet tidspunkt får brug for betjening i sagen. Undtagelsen for "ministerbetjening" gælder dog ikke i sager om konkrete afgørelser, kontrakter eller tilsyn.

Offentleglova giver mulighed for at undtage dokumenter i Norge, som en myndighed indhenter fra underordnede organer til brug for sin forberedelse og en tilsvarende undtagelse for departementers indhentning af information fra andre departementer. Der er endvidere en mulighed for at undtage eksterne råd om, hvorledes et organ bør stille sig til en sag.

Den islandske *upplýsingalög* har en undtagelse for information, der udveksles mellem kommuner og kommunale organisationer i forbindelse med økonomiske forhandlinger med staten. Den danske lov har en lignende undtagelse, der også omfatter forhandlinger om andre politiske initiativer.

6.8.2 Offentlighed

Kronologiske fortegnelser og registre

Offentlighedsreglerne i Sverige og Finland sikrer offentlighed om oplysninger, der registreres i en løbende fortegnelse, f.eks. en postliste eller register, der løbende opdateres med nye oplysninger. Denne ret til acces gælder, uanset om fortegnelsen føres af myndigheden, afdelinger, institutioner eller enkelte ansatte, og gælder fra tidspunktet for registrering. En oplysning i en fortegnelse kan således være tilgængelig for offentligheden tidligt i en arbejdsproces.

Faktiske forhold og faglige vurderinger m.m.

Efter *tryckfrihetsförordningen* gælder retten til offentlighed i Sverige for oplysninger, der indgår i beslutningsgrundlaget, når beslutningen er truffet. Det gælder oplysninger om faktiske forhold, faglige vurderinger og faglige præmisser for beslutninger.

Ifølge den finske *offentlighetslag* gælder retten til offentlighed for en undersøgelse, statistik eller udredning, der beskriver baggrund, konsekvenser og alternative løsninger, når den er færdig. Denne ret gælder, før beslutningen træffes. Ret til offentlighed for andre "allmänna handlingar" gælder senest, når sagen er slutbehandlet.

Efter den danske *offentlighedslov* gælder retten til offentlighed for oplysninger om en sags faktiske grundlag. Denne ret gælder fra tidspunktet for registrering og omfatter oplysninger, der bidrager til at belyse de faktiske forhold, inklusive metoder og forudsætninger, der er anvendt ved beregninger.

Den danske lov har en særlig regel om acces til faglige vurderinger i endelig form, der indgår som grundlag for et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan m.m.. Endelige faglige vurderinger, der indgår som grundlag for de vigtigste politiske beslutninger, er undtaget. Det betyder bl.a., at faglige konsekvensvurderinger fra ministerier og styrelser kan hemmeligholdes.

Den norske *offentleglova* sikrer ikke ret til offentlighed om organinterne beslutningsgrundlag ved statslige myndigheder. Denne undtagelse, der både omfatter oplysninger om en sags faktiske grundlag og faglige vurderinger af et forslag, er

uden tidsbegrænsning. Visse oplysninger fra eksterne kan også undtages.

Den islandske *upplýsingalög* giver ret til offentlighed for oplysninger om faktiske forhold og andre oplysninger, der er omfattet af det upræcise begreb ”en sags omstændigheder”.

Tidsfrister

Den finske *offentlighetslag* har en række tidsfrister, der angiver, hvornår interne dokumenter bliver offentlige. Ved dokumenter, hvor offentlighed betragtes som væsentlig for beslutningsprocessen, sikres offentlighed, før beslutning træffes. Der er ikke tilsvarende brug af tidsfrister i andre nordiske offentlighedslove.

6.8.3 Grundlag for politiske beslutninger

Regeringssager

I Sverige betragtes de øverste statslige departementer som én samlet myndighed: Regeringskansliet. I regeringssager bliver dokumenter ikke omfattet af offentlighed ved udveksling inden for kansliet. Dokumenter fra styrelser, udvalg og komitéer, der indgår i beslutningsprocessen, er derimod omfattet af offentlighed.

I Finland betragtes regeringen (Statsrådet) og regeringsudvalg som én myndighed, dog undtagen EU-udvalget og finansudvalget i visse selvstændige opgaver. Ministerier (departementer) er selvstændige myndigheder, og den finske *offentlighetslag* har ikke særlige undtagelser for dokumenter, der videregives fra departementer til regeringen eller regeringsudvalg.

Kort før et møde i regeringen bliver dagsordenen med forklaringer til de enkelte punkter offentliggjort. Det samme sker før møder i Statsrådets finansudvalg, mens andre regeringsudvalg nøjes med pressemeddelelser før møder. Når den finske regering har holdt et møde bliver beslutninger og bilag til de enkelte sager offentligt tilgængelige. Regeringen eller et ministerium, der indleder arbejdet med en lovreform, skal allerede på dette tidspunkt aktivt informere offentligheden om opgaven, tidsfristen og oplyse om, hvem der har ansvar for forberedelsen.

I Danmark er ministerier formelt set selvstændige myndigheder også i regeringssager. Den danske *offentlighedslov* giver ret til acces til oplysninger om sags faktiske grundlag, men i øvrigt kan

grundlaget for beslutninger i regeringen og regeringsudvalg undtages som ”ministerbetjening” og ”ministerrådgivning”, inklusive endelige faglige vurderinger af et forslags konsekvenser (se afsnit 6.5.3). Retten til offentlighed for høringssvar i forbindelse med lovgivning gælder først, når et lovforslag er fremsat for Folketinget, og høringssvar fra ministerier og styrelser vil fortsat kunne hemmeligholdes.

I Norge betragtes regeringen, regeringsudvalg og departementer som én myndighed i regeringssager. I Norge kan udveksling mellem departementer i regeringssager derfor undtages som interne dokumenter, og der er desuden mulighed for at undtage dokumenter, der indhentes fra styrelser og andre underordnede organer.

I Norge gælder retten til acces for dokumenter, der indgår som beslutningsgrundlag ved Statsrådet, hvor kongen og regeringen træffer beslutning i vigtige sagstyper. Denne ret til offentlighed gælder ikke i sager, hvor regeringen træffer beslutning uden kongens deltagelse.

I Island er ministerier formelt set selvstændige myndigheder også i regeringsager, men *upplýsingalög* undtager dokumenter, der er udfærdiget til ministermøder og regeringsmøder. Retten til offentlighed om en sags omstændigheder gælder ikke ved undtagelsen for regeringsdokumenter. Dagsordenen til et regeringsmøde skal som hovedregel offentliggøres efter mødet.

Parlamentar og parlamentsmedlemmer

I alle fem nordiske stater gælder en høj grad af offentlighed for behandlingen af lovforslag i parlamentet.

Den danske *offentlighedslov* har en undtagelse for dokumenter, der udarbejdes af embedsmænd i ministerier og videregives af en minister til enkelte medlemmer af Folketinget. Denne undtagelse giver mulighed for hemmeligholdelse af faglige vurderinger, der indgår i grundlaget for politiske aftaler om lovforslag, der typisk indgås mellem en minister og repræsentanter for partigrupper, før lovforslag fremsættes. Undtagelser gælder fortsat, efter lovforslag er fremsat for Folketinget. Denne særlige undtagelse giver også mulighed for at hemmeligholde faglige vurderinger, der indgår som grundlag for politiske aftaler mellem en minister og medlemmer af Folketinget om implementering af en lov.

Andre nordiske stater har ikke lovregler, der begrænser offentlighed for dokumenter fra ministerier, der danner grundlag for parlamentsmedlemmers beslutninger. Ifølge en Stortingsmelding fra 1997-98 er der i Norge udviklet en praksis, der giver visse muligheder for at videregive dokumenter til stortingsmedlemmer uden offentlighed. Det fremgår, at "en helt begrænset spredning" af et dokument, der er udarbejdet af embedsmænd, ikke betyder, at dokumenter mister den interne karakter. Som eksempler på denne begrænsede videregivelse nævnes orientering til en sagsordfører, gruppeleder eller komitéfraktion i Stortinget. Stortingsmeldingen omtaler endvidere en praksis, hvor indstillinger fra en fagkomité i Stortinget bliver forelagt til vurdering i ministerier, uden at udkast og svar bliver omfattet af offentlighedsloven.

Kommunalpolitiske organer

Offentlighed om de kommunalpolitiske organers virke afhænger af et samspil mellem offentlighedsregler og lovene for kommunestyrets opbygning.³⁴⁵ Offentlighedsprincipperne er typisk identiske for kommuner og regionalpolitiske organer: Landsting i Sverige, samkommuner i Finland, regioner i Danmark og fylkeskommuner i Norge.

I Sverige skal dagsordener (föredragningslister) være tilgængelige for offentligheden før møderne i kommunalpolitiske organer, og det samme gælder som udgangspunkt for dokumenter, der videregives fra embedsapparatet til kommunalpolitiske organer. Sagsmateriale fra embedsmænd til kommunale "nämnd" bliver dog først undergivet lovkrav om offentlighed, når en sag er afgjort.

Dagsorden (föredragningsliste) med bilag til et møde i et kommunalpolitisk organ i Finland bliver offentligt, når den er undertegnet eller godkendt.

Efter den danske lovgivning skal dagsordener til møder i politiske organer i kommuner og regioner være offentligt tilgængelige før møderne. I øvrigt gælder

345. Kommunallag 1991:900 i Sverige, kommunallag 17.3.1995/365 i Finland, kommunestyrelsesloven 1365.2007 i Danmark, kommuneloven 1992-09-25-107 i Norge og kommunalstyrelsen 138/2011 i Island.

lovkrav til offentlighed for oplysninger om en sags faktiske grundlag men ikke det øvrige beslutningsgrundlag.

Den norske *offentleglova* sikrer offentlighed for dagsordener, sagsfremstillinger, inklusive indstillinger og bilag, når de er videregivet fra embedsapparatet til folkevalgte råd og udvalg i kommuner og fylker.

I Island skal dagsorden til kommunalbestyrelsen være offentlig før møderne, mens der ikke er lovkrav om andet sagsmateriale.

Mens der som udgangspunkt er offentlighed om dagsordener for møder i politiske organer kommuner og regioner, er der store forskelle for sagsmateriale, de politiske organer får som grundlag for beslutninger. De finske og norske lovregler har sikret offentlighed for sagsmateriale, inklusive indstillinger før møder i kommunalpolitiske organer. Det samme gælder i Sverige dog ikke for "nämnd". Danmark og Island har ikke lovregler herom.

6.8.4 Meroffentlighed

Offentlighedslovene i Danmark, Norge og Island har regler, der med forskellige formuleringer kræver, at myndigheder overvejer, om dokumenter og oplysninger kan udleveres, selvom de er omfattet af en undtagelse.

Svensk og finsk ret har ikke regler om meroffentlighed. Denne forskel mellem Vest- og Østnorden må ses i sammenhæng med, at beskyttelsen af proces i Sverige og Finland ikke sker ved undtagelser i loven, men ved at visse dokumenter med forberedende karakter falder helt uden loven.

Reglerne om meroffentlighed i Danmark og Island eller "meirinnsyn" i Norge giver pligt til at overveje offentlighed for det enkelte dokument, der kan undtages for at beskytte beslutningsprocessen.

Den norske regel om "meirinnsyn" er mere forpligtende end reglerne i Danmark og Island. Norske myndigheder skal vurdere i hvilken grad acces til dokumentet vil skade de interesser, der beskyttes af undtagelsen og afveje mod hensynet til offentlighed, og en afgørelse kan prøves af et klageorgan.

Tavshedspligt sætter grænse for meroffentlighed, men der er typisk ikke tavshedspligt ved begrænsninger, der skal beskytte arbejds- eller beslutningsprocessen. Offentlighedsregler, der giver ret til acces, går foran persondataregler. Når acces afhænger af meroffentlighed og "meirinnsyn" har persondatareglerne betydning, men de giver mulighed for at videregive ikke-sensitive persondata, når videregivelse er nødvendig for at varetage en saglig interesse, og beskyttelsesinteressen ikke er mere tungtvejende.

6.8.5 Sammenfatning og internationale regler

Ved sammenligning mellem de nordiske offentlighedslove sikrer den finske *offentlighetslag* mest offentlighed om de politiske beslutningsprocesser ved de øverste statsorganer.

Ved sammenligning af offentligheden for kommunestyret sikrer den finske og norske lovgivning offentlighed om beslutningsgrundlag ved kommunalpolitiske organer før møderne, og den svenske lovgivning gør delvis. Den norske lovgivning

sikrer mest offentlighed om kommuner med krav på acces til dokumenter, der udveksles til og fra enheder, der er tillagt selvstændig beslutningsret ved delegation.

Den finske *offentlighetslag* stiller et generelt krav om offentlighed om vigtige dokumenter i en beslutningsproces, og som hovedregel før en vigtig beslutning bliver truffet. Lovens angivelse af tidsfrister for forskellige dokumenttyper harmonerer fint med Tromsøkonventionen.

Tryckfrihetsförordningen sikrer ret til sagsoplysninger i Sverige, men først når beslutning er truffet. Under en sags behandling gælder ret til acces for løbende fortegnelser, og graden af offentlighed efter denne ret beror på, hvilke oplysninger der faktisk bliver registreret i fortegnelser. Den danske *offentlighedslov* og den islandske *upplýsingalög* sikrer offentlighed for oplysninger om sagens faktiske grundlag på ethvert tidspunkt af en sag, men retten til acces i Danmark omfatter ikke faglige vurderinger af forslags konsekvenser, mens den islandske lov ikke er klar på dette punkt. Den norske *offentleglova* sikrer hverken ret til oplysninger om faktiske forhold eller om faglige vurderinger af forslag.

Reglerne om meroffentlighed og ”meirinnssyn” i Danmark, Norge og Island giver myndigheder mulighed for at kompensere for brede undtagelser for arbejds- og beslutningsprocesser. De danske og islandske regler om meroffentlighed forpligter kun til en formel vurdering og betyder ikke, at myndigheders afgørelser kan prøves af kontrolorganer. Sådanne regler kan ikke opfylde Tromsøkonventionens krav til konkret skadevurdering og afvejning med hensyn til offentlighed.

Offentlighedslovene i Vestnorden – Danmark, Norge og Island – har brede undtagelser for at beskytte beslutningsprocesser i sager, der behandles i den øverste statsadministration. Den mest omfattende beskyttelse i Norden gælder for den øverste statsadministration i Danmark. De administrative og politiske beslutningsprocesser er beskyttet med både en bred undtagelse for ”ministerbetjening”, en undtagelse for faglig rådgivning til ministre om forslag og en særlig undtagelse for dokumenter, der udveksles mellem ministerier og enkelte folketingsmedlemmer som grundlag for politiske aftaler om lovgivning og implementering af love.

Tromsøkonventionen giver grundlag for at beskytte foreløbige overvejelser og ufærdige dokumenter men ikke færdige dokumenter, der indgår som grundlag for beslutninger, planer, lovforslag m.m.. Konventionen opfordrer til at fastsætte tidsfrister for beskyttelse.

Tromsøkonventionens begrænsede mulighed for undtagelser for at beskytte proces kan omfatte udveksling af overvejelser mellem offentlige organer. Den danske undtagelse for udveksling af dokumenter mellem ministerier og enkelte medlemmer af parlamentet handler ikke om udveksling mellem organer og kan alene af den grund ikke harmonere med konventionen. Denne undtagelse bryder i øvrigt med grundlæggende demokratiske hensyn, fordi enkelte medlemmer af Folketinget får adgang til et beslutningsgrundlag, som andre medlemmer af parlamentet ikke har. En begrænset, men også problematisk, undtagelse fra offentlighed fremgår af den norske Stortingsmeldings redegørelse om videregivelse til enkelte medlemmer af Stortinget eller en fagkomité.

EU-retten lægger særlig vægt på ret til offentlighed om forberedelse af lovgivning. Den danske lovgivnings vidtgående beskyttelse af den politiske beslutningsproces harmonerer heller ikke med EU-retten. Danmark er i øvrigt det eneste nordiske

land, hvor hørings svar under en lovgivningsproces kan holdes hemmelige, indtil lovforslag er fremsat for parlamentet.

Arbejds- og beslutningsprocesser i sager, der har relevans for miljøet, skal overholde Aarhus-konventionen og EU's miljøoplysningsdirektiv. Disse internationale regler giver kun mulighed for at beskytte interne dokumenter og ufærdige dokumenter, og ved enhver begrænsning skal beskyttelse hensyn afvejes mod offentlighedens interesse i miljøoplysninger. De internationale regler for miljøoplysninger lægger stor vægt på offentlighed under beslutningsprocesser, bl.a. om lovgivning, og kravene til offentlighed omfatter både oplysninger om faktiske forhold og faglige vurderinger af forslag. Reglerne for beskyttelse af lovgivningsprocesser og regeringsbeslutninger i Danmark, Norge og Island opfylder ikke de internationale krav til offentlighed ved beslutningsprocesser om miljø. Sverige har høj grad af offentlighed om lovgivningsprocesser for dokumenter, der indgår til Regeringskansliet fra andre organer, udvalg og komitéer, men offentlighed om Regeringskansliets sagsoplysninger er først lovsikret, når beslutningen er truffet, og det er et problem i forhold til internationale regler.

Tromsøkonventionen og andre internationale regler opregner de hensyn, der kan begrunde beskyttelse af indhold. Undtagelser, der fører til lukkethed om vigtige elementer i beslutningsgrundlag, kræver en særlig begrundelse. Dette krav om specifikation bliver omgået ved undtagelser for at beskytte arbejds- og beslutningsprocesser uden tidsbegrænsning. De brede undtagelser for at beskytte beslutningsprocesser i den øverste statsadministration i Danmark, Norge og Island harmonerer ikke med de internationale regler. Undtagelser, der har til formål at beskytte proces, bliver i realiteten til beskyttelse af indhold, når undtagelserne også omfatter færdige dokumenter og dokumenter, der indgår som beslutningsgrundlag.

6.9 Kommentar

6.9.1 *Lukkede rum*

Beskyttelse af arbejds- og beslutningsprocesser bliver i den internationale debat motiveret med behovet for "a space to think". I den danske debat bruges betegnelsen "frirum", når der argumenteres for undtagelser.

Begrebet "a space to think" signalerer, at det handler om et rum til at udvikle og afprøve idéer og foreløbige overvejelser. Ordet "frirum" signalerer derimod ikke grænser for, hvad rummet kan bruges til at hemmeligholde. Uanset hvilke ord, der bruges, er spørgsmålet, hvilke typer dokumenter, der skal kunne beskyttes mod offentlighed og hvor længe. Skal rummet forbeholdes nogle få kolleger eller politikere, eller kan det også omfatte andre aktører i en beslutningsproces? "Frirum" og "space to think" for nogle er hemmelige rum for andre.

Beskyttelse af proces sigter typisk på at skabe ro til arbejdet, men hvor længe skal der være ro?

Det kan handle om at undgå offentlighed, så længe idéer og forslag ikke har en færdig form. Embedsmænd kan have behov for et lukket rum til at udforme skitser og udkast og til foreløbige overvejelser og diskussioner med kolleger om løsningsmuligheder. Det kan være betryggende at afprøve nye idéer uden offentlighed.

Politikere kan have behov for et lukket rum til at afprøve idéer i uformelle drøftelser med andre politikere. Offentlighed om enhver idéudveksling kan vanskeliggøre forhandlinger og kompromisser.

Det giver ikke nogen mening blot at henvise til behovet for "a space to think" eller "frirum". Spørgsmålet er, hvor grænsen skal trækkes? Lukkede rum må afgrænses for at give plads til demokratisk debat og kontrol. Der er også brug for tanker og viden fra andre end embedsmænd og politikere.

Hensyn til den interne og den politiske beslutningsproces skal præciseres og begrænses for at undgå alvorlig svækkelse af offentlighedsreglernes formål. I et demokratisk samfund taler hensyn til den politiske beslutningsproces primært for offentlighed. Offentlighed giver mulighed for, at flere kan tænke, og det burde ikke hindre men tværtimod stimulere embedsmænd og politikere til at tænke videre. Den demokratisk debat og kontrol bliver alvorligt begrænset, hvis grundlag for politiske beslutninger holdes hemmelige, fordi embedsmænd og politikerne har brug for lukkede rum. Offentlige rum med dialog er afgørende for demokrati.

6.9.2 Hensyn for og imod begrænsninger

Beslutningsprocesser kan både blive styrket og blive svækket ved hemmeligholdelse, og henvisning til beslutningsprocessen giver ikke mening uden en nærmere forklaring. Hvilke hensyn taler for og imod, og hvordan skal de afvejes i forskellige faser: Foreløbige idéer, ufærdige formuleringer, drøftelser mellem kolleger af udkast, forhandlinger, referater af møder og beslutningsgrundlag?

Hensyn for begrænsning

Offentlighed om skriftlig kommunikation kan betyde, at embedsmænd og politikere vælger telefonsamtaler eller møder til drøftelse af foreløbige idéer og udkast for at undgå risiko for offentlighed. Mundtlig kommunikation kan være mere besværlig end skriftlig, især hvis den kræver møder.

Embedsmænd kan tilbageholde kvalificeret faglig rådgivning, hvis der er risiko for, at rådgivningen kan skade en politiske ledelse. En politiker kan risikere at blive konfronteret i offentligheden med faglige vurderinger fra embedsmænd, der taler mod en politisk beslutning.

Offentlighed om overvejelser og vurderinger, der senere ændres eller udbygges, kan føre til misforståelser. En politisk proces kan blive afsporet, hvis der skabes en stemning på grundlag af brudstykker fra en beslutningsproces. Det kan tale for at vente med offentlighed, til overvejelser og informationer er mere solide og kan vurderes i sammenhæng.

Hemmeligholdelse giver embedsmænd og politikere mulighed for selv at danne en mening, indgå en aftale eller træffe beslutningen, før de må stå til ansvar i offentlig debat.

Det kan være vanskeligt at nå frem til et kompromis i et politisk organ, hvis der før eller under forhandlingerne er offentlighed om alternative forslag.

Uden offentlig debat kan en beslutning blive truffet hurtigere og nemmere.

Hensyn for offentlighed

Hvis offentlighed respekteres som et grundlæggende vilkår i et demokratisk samfund, kan offentlighed om faglig rådgivning ikke skade den enkelte embedsmand eller embedsværket.

Offentlighed om det faktiske grundlag og den faglige rådgivning kan give et ekstra incitament og styrke kvaliteten af det faglige arbejde. Det gælder også for metoder og forudsætninger, der er anvendt ved beregninger og analyser.

For den demokratiske proces er det positivt, at borgere, virksomheder og NGO'ere har mulighed for acces og bidrage til debat, før beslutning træffes, eller sagen er så langt fremme, at det reelt er umuligt at ændre noget.

Offentlighed kan styrke beslutningsprocessen med oplysninger, der ellers ikke ville få betydning. Så længe sagen er under forberedelse, er der mulighed for at udvide problemformuleringen, indsamle yderligere information og udarbejde alternativer.

Offentlighed kan betyde, at politikere får kendskab til oplysninger, kritiske vurderinger eller alternative løsninger. Hemmeligholdelse betyder, at politikerne bliver helt afhængige af embedsapparatet.

Hemmeligholdelse af kommunikation og møder med lobbyister kan skabe risiko for usaglig påvirkning og mistillid.

Hemmeligholdelse, før en beslutning træffes, kan føre til større protester, når den bliver offentliggjort og større vanskeligheder ved gennemførelse af beslutningen. Protester vil ofte være mere konstruktive, hvis de inddrages i en offentlig debat, før beslutning træffes.

Offentlighed om alternative forslag giver et realistisk billede af forhandlinger, og det giver typisk respekt, når politikere når frem til et kompromis trods vanskeligheder.

6.9.3 Organisatoriske og funktionelle kriterier

Organisatoriske kriterier giver som udgangspunkt enkle og klare pejlemærker for, om kommunikation er intern eller ekstern. I praksis sikrer organisatoriske kriterier ikke den klarhed, man skulle tro. Organisatoriske grænser er ikke stabile og kan ændres af den overordnede ledelse ved ændringer i instruktionsadgang eller egentlig sammenlægning. Organisatoriske kriterier tager ikke hensyn til, at et idéudveksling på tværs af myndigheder kan være nødvendig ved forberedelse af komplekse sager.

Funktionelle kriterier er som udgangspunkt ikke så klare men kan i praksis få større klarhed. Funktionelle kriterier kan tage højde for, at hensyn til beskyttelse bliver mindre, og hensynet til offentlighed bliver større undervejs i en beslutningsproces. Spørgsmålet er, hvilke kriterier der giver væsentlige og operationelle markeringer.

Ufærdige og færdige dokumenter

Hensyn til beskyttelse har større vægt ved ufærdige end ved færdige dokumenter. I fasen hvor de enkelte embedsmænd arbejder med formulering af en redegørelse eller forslag, har hensynet særlig vægt.

Spørgsmålet er, hvornår beskyttelse af ufærdige dokumenter skal ophøre. Grænsen kan sættes, når et dokument afleveres til videre behandling af en sag i andre dele af en forvaltning. En grænse må senest gælde, når et dokument er færdigt fra

embedsværket ved en myndighed, og når det videregives til andre myndigheder eller politiske organer.

Forberedelse og beslutningsgrundlag

Der er grund til at skelne mellem forberedelse og beslutningsgrundlag. Forberedelse af en sag starter typisk med løse overvejelser, idéer, diskussioner og rådslagning, mens der i senere faser indgår redegørelser for faktiske forhold og faglige vurderinger som grundlag for beslutninger.

Embedsmænd har typisk behov for at afprøve idéer og udveksle udkast med kolleger og andre med faglig indsigt uden offentlighed. Dette behov har størst vægt i tidlige stadier af en sagsbehandling, hvor offentlighed kunne betyde, at embedsmænd ikke tør afprøve foreløbige tanker og idéer.

En anden mulighed er, at myndigheder fremlægger problemer og dilemmaer i en åben form fra starten af en proces og præsenterer idéer som foreløbige med opfordring til debat.

Faglig og politisk-taktisk rådgivning

Det er vigtigt at skelne mellem fagligt og politisk-taktisk grundlag. Det faglige grundlag omfatter oplysninger om sagens faktiske grundlag, rådgivning om faktiske og juridiske forhold og faglige vurderinger af løsninger og alternativer. Det politisk-taktisk grundlag omfatter politiske og taktiske overvejelser om idéer, forhandlinger og løsninger.

Politikere har typisk behov for et lukket rum til at udvikle og afprøve politiske idéer sammen med andre politikere og rådgivere i partiet. Der er også behov for et lukket rum til at overveje, hvordan politiske forhandlinger skal håndteres. Offentlighed om politisk-taktiske vurderinger kan bremse nytænkning og gøre demokratisk valgte ledere helt afhængige af rådgivning fra embedsapparatet. Dokumenter, der udelukkende er partipolitiske, er ikke omfattet af offentlighedsreglerne, og det er vigtigt at klargøre hvilke kriterier for indhold og form, der afgør om en kommunikation er rent partipolitisk eller officiel (se afsnit 3.5.3).

Embedsmænd kan bidrage til politikudvikling, og der er ofte sammenhæng mellem faglig og politisk-taktisk rådgivning om et politisk emne. Det er vigtigt at skelne mellem sammenhæng og sammenvævning. Embedsmænd kan bidrage til at formulere politiske idéer for en minister eller anden politisk ledelse, men hensynet til den faglige kvalitet taler for, at det skal stå klart, når en rådgivning er faglig henholdsvis politisk-taktisk. Embedsmænd må ikke bidrage til at camouflere politiske idéer med pseudo-faglige argumenter. Det taler for, at den interne politisk-taktiske rådgivning fra offentligt ansatte kan undtages fra offentlighed men ikke den faglig rådgivning. Det må gælde uanset om rådgivningen kommer fra politisk ansatte eller fra andre embedsmænd.

Det er vigtigt, at både politikere og ansatte kender og respekterer grænsen mellem politik og fagligt arbejde. Det kan være nyttigt at trække linjerne op, jf. de etiske retningslinjer for ministre og for ansatte i ministerier i Island.³⁴⁶

346. Etiske retningslinjer for ministre 22.3.2011 og ansatte i ministerier 3.5.2012. Se også rapport fra en arbejdsgruppe nedsat af Danmarks Jurist- og Økonomforbund om fagligt etiske principper i offentlig administration (Nordskov Nielsen rapporten) 1993.

6.9.4 Demokratiske deltagelse

Den politiske ledelse har et demokratisk mandat til at træffe den beslutning, de ønsker. Det kendetegner et demokrati, at ikke blot selve beslutningen, men også grundlaget, er undergivet demokratisk kontrol. Det er afgørende for den demokratiske deltagelse, at der er offentlighed om planer, forslag og grundlag før, der træffes afgørelse. Det kendetegner et demokrati, at der er et offentligt rum til demokratisk deltagelse.

Politiske beslutninger træffes ikke alene på grundlag af faglig viden. Politiske valg mellem flere muligheder baseres også på politiske idéer. Det er vigtigt for den demokratiske proces og beslutningers kvalitet, at både faglige elementer og politiske idéer fremstår så klare som muligt.

Politikerne må selv bestemme, hvordan de over for offentligheden vil formulere de politiske idéer og hensyn, der begrunder deres beslutninger. Det taler for, at en partipolitisk kommunikation og den interne politisk-taktiske rådgivning af politikere kan holdes hemmelig.

Det er vigtigt at undgå sammenvævning af faglige vurderinger og politisk-taktisk rådgivning. Embedsmænd og den politiske ledelse har mulighed for at undgå sammenvævning, og det taler for at sikre offentlighed i et dokument, hvis der er sket sammenvævning. Dermed indbygges et incitament for myndigheder til at holde klart i beslutningsfasen, hvilke vurderinger der er faglige henholdsvis politisk-taktiske, og denne klarhed kan både styrke kvaliteten i beslutningsgrundlaget og den demokratiske kontrol. Sammenvævning af den faglige og den politisk-taktiske rådgivning svækker både den faglige kvalitet og det politiske råderum.

Det kendetegner et demokratisk samfund, at offentligheden har ret til at kontrollere og debattere grundlaget for beslutninger. Det kan være klogt at sikre offentlighed tidligt i en beslutningsproces for at give mulighed for oplysninger og idéer fra offentligheden, før politikere/myndighed spiller ud med at forslag. Offentlighed om det faktiske og faglige grundlag må senest gælde fra det tidspunkt, en myndighed har offentliggjort en redegørelse, handlingsplan eller lovforslag m.m. Politiske holdninger og hensyn kan føre til, at politikeren træffer en anden beslutning, end embedsmænd har foreslået. Det skal ikke camoufleres men stimulere politikeren til at argumentere åbent for den politiske beslutning.

Det er vigtigt at værne om demokratisk valgte organers integritet, og medlemmer af et kollegialt organ skal have samme grundlag, når de træffer afgørelsen. Dokumenter, der udarbejdes af embedsmænd som grundlag for politiske beslutninger om lovgivning, planer, konkrete afgørelser m.m., skal ikke kunne forbeholdes en snæver kreds af politikere. Det er afgørende for demokratiet at fastholde respekten for demokratisk valgte organer: parlamentet, regeringen, styrende organer i kommuner og andre folkevalgte og politisk udpegede organer.

Det gælder ikke mindst for den lovgivende magt. Parlamentet bliver alvorligt svækket som lovgivende magt, hvis beslutningsgrundlag for lovgivning bliver forbeholdt en lukket kreds uden ret til acces for de øvrige medlemmer af parlamentet og offentligheden. En sådan mørkelægning er ikke blot stærkt betænkelig i forhold til offentlighedsreglernes formål men også i forhold til den forfatningsretligt begrundede deling mellem den udøvende og den lovgivende magt.

7. Procedure og kontrol

7.1 Problemstillinger

De foregående kapitler har handlet om regler, der definerer og afgrænser retten til acces. Dette kapitel har fokus på procedurer og kontrol, der har betydning for gennemførelsen.

Myndigheder, der råder over dokumenter og data, har nødvendigvis en central rolle for gennemførelse af offentlighed. Kompetencefordelingen mellem myndigheder og internt i den enkelte myndighed er vigtige elementer. Det er også vigtigt, at de enkelte myndigheder sikrer, at alle ansatte kender offentlighedsprincippet, og nogle ansatte har solid viden til at behandle krav om acces.

Offentlighedsreglernes betydning afhænger i høj grad af, hvor lang tid det tager at få acces. Regler, der stiller krav til hurtighed, er derfor væsentlige. Krav om betaling har også betydning.

Begrundelser er vigtige for både retssikkerhed og effektivitet. Alle nordiske lande har lovregler, der stiller krav om begrundelser for afslag på acces. Myndighederne i Norden skal desuden give vejledning om, at afslag kan prøves ved klageinstans eller forvaltningsdomstol.

Kontrolordninger har stor betydning for gennemførelse af offentlighedsreglerne. Effekten af kontrollen fra klageorganer, ombudsmænd og domstole afhænger af en række forhold, bl.a. kompetence, hurtighed og sanktioner. Andre midler kan overvejes for at fremme effektiviteten i gennemførelse af offentlighed.

7.2 Kompetence

7.2.1 *Internationale regler*

Tromsøkonventionen

Ifølge Tromsøkonventionen skal en ansøgning om acces behandles af et offentligt organ, der har dokumentet. Hvis et organ ikke har dokumentet eller ikke er autoriseret til at behandle ansøgningen, skal det så vidt muligt henvise eller videresende til det kompetente organ (art. 5, 2). Konventionens tilføjelse om autorisation giver mulighed for at fastsætte særlige nationale kompetenceordninger.

Den forklarende rapport til konventionen nævner, at retten til acces starter med retten til at få at vide, om et offentligt organ har dokumentet. Svar på dette spørgsmål kan kun nægtes, hvis det i sig selv vil afsløre en oplysning, der skal holdes fortrolig (p. 46).

Behandling af ansøgninger skal følge et lighedsprincip (art. 5, 3). Det betyder bl.a., at ansøgninger som udgangspunkt skal behandles i den rækkefølge, de er modtaget uden hensyn til ansøgningens karakter eller ansøgerens status (p. 48).

Miljøoplysninger

Ifølge EU-direktivet om miljøoplysninger skal det enkelte organ behandle anmodninger om acces til miljøoplysninger, det er i besiddelse af eller som opbevares af andre på vegne af organet (art. 3, 1). Tilsvarende regel findes i Aarhuskonventionen (art. 4, 1). Direktivet og konventionens regler om kompetence kan ikke fraviges ved nationale regler.

7.2.2 Nordiske regler

Sverige

Et krav om acces til en "allmän handling" skal ifølge *tryckfrihetsförordningen* rettes til en myndighed, der har dokumentet (2:14). Når flere myndigheder har dokumentet, kan den enkelte myndighed frit tage stilling til en anmodning. Det gælder også for en myndighed, der blot har dokumentet til høring eller til lån.³⁴⁷ Tilsvarende gælder for miljøoplysninger, der er omfattet af ret til acces ved privatretlige organer.³⁴⁸

Ifølge *offentlighets- och sekretesslagen* er det som udgangspunkt den ansatte, der har ansvar for behandlingen af et dokument, der skal tage stilling til en ansøgning om acces (6:3). Hvis den pågældende ansatte er forhindret i hurtig stillingtagen, skal ledelsen sørge for, at en anden ansat kan træde i stedet. Et dokument kan være forsynet med en "sekretessmarkering", der oplyser om "sekretessbestämmelse", dato og myndigheden, der har markeret (5:5, 1). En sådan almindelig "sekretessmarkering" er ikke bindende men et signal til den ansatte om at overveje afslag. Ved ansøgninger, der giver tvivl, skal den ansatte overlade afgørelsen til ledelsen, hvis den kan tage stilling hurtigt.

Hvis en ansøger ikke med det samme får acces fra en ansat, der har ansvar for dokumentet, kan ansøgeren anmode myndigheden om en afgørelse. En ansat, der helt eller delvist afviser, skal informere ansøgeren om retten til at få en afgørelse fra myndigheden.

Ansøgninger om acces til "handlingar" hos Regeringskansliet skal som udgangspunkt afgøres i det departement, der råder over de pågældende dokumenter. Ved ansøgninger, der giver tvivl, eller hvis ansøgeren anmoder herom, skal afgørelsen træffes af regeringen.³⁴⁹

Ifølge *tryckfrihetsförordningen* kan det ved "handlingar", der har væsentlig betydning for rigets sikkerhed, bestemmes ved forordning, at en bestemt myndighed har kompetencen (2:14, 2). Ifølge *offentlighets- och sekretessförordningen* skal en myndighed "sekretessmarkera" et dokument, hvis myndigheden finder, det har væsentlig betydning for rigets sikkerhed.³⁵⁰ *Offentlighets- och sekretesslagen* bestemmer,

347. Bohlin, Alf (2010) p. 157.

348. Lag om miljöinformation hos visse enskilda organ 2005:181, 3 §.

349. Bohlin, Alf (2010) pp. 163-64.

350. Offentlighets- och sekretessförordning 2009:641.

at kun den myndighed, der er angivet i en sådan obligatorisk "sekretessmarkering", kan tage stilling til en ansøgning om acces (5, 5, 2).

Finland

Beslutning om acces træffes som udgangspunkt ved den myndighed, der har dokumentet. En myndighed, der har outsourcet en opgave til private eller andre myndigheder, har selv kompetencen til at træffe beslutninger om acces til dokumenter om udførelsen af opgaven ifølge *offentlighetslagen* (14 §, 1). Acces til miljøoplysninger hører også under denne lov og følger samme kompetenceregler som andre sager.

En myndighed kan overføre en ansøgning om acces til en anden myndighed, der har oprettet dokumentet eller har ansvar for behandling af sagen (15 §, 1). I tilfælde, hvor et dokument har påtegning om sikkerhedsklassificering, skal beslutning træffes af den myndighed, der har oprettet det (15 §, 3).

En ansøgning om acces behandles som udgangspunkt af en ansat hos myndigheden, der er udpeget til denne opgave, eller en ansat, der behandler sagen. Hvis den ansatte afviser at give acces, skal ansøgeren spørges, om han ønsker at få en afgørelse fra myndigheden (14 §, 2).

Danmark

I en sag, hvor der skal træffes en afgørelse af en myndighed, skal acces til sagens dokumenter afgøres af samme myndighed, der har kompetencen til at afgøre selve sagen. Ifølge *offentlighedsloven* afgøres acces i andre tilfælde af en myndighed, der har dokumentet (§ 36, 1). En myndighed afgør selv den interne organisering. *Miljøoplysningsloven* følger samme kompetenceregler som *offentlighedsloven*.

Dokumenter, der er klassificerede, må ifølge cirkulære fra Statsministeriet kun udleveres efter beslutning af den myndighed, der har foretaget klassificeringen. Denne kompetenceregel gælder, uanset om klassificeringen skal beskytte sikkerhedsinteresser i NATO eller EU, og uanset klassificeringen er sket på grundlag af internationale eller nationale regler.³⁵¹

Norge

Ifølge *offentleglova* skal et offentligt organ, der faktisk har et dokument, tage stilling til et krav om acces. Det skal ske selvstændigt uden bindinger fra et andet organ, der har oprettet eller sendt dokumentet (§ 29, 1).

Efter *miljøinformasjonsloven* § 10 skal ethvert offentligt organ tage stilling til acces til oplysninger, som organet selv har i besiddelse, eller som opbevares af andre på vegne af organet. Det samme gælder for private virksomheder, der skal give oplysninger efter loven.

Offentlige organer bestemmer selv den interne organisering, herunder hvor i systemet der skal tages stilling til krav om acces.

Når et dokument er påtegnet en gradering (sikkerhedsklassificering) skal spørgsmålet om eventuel udlevering afgøres af det organ, der har oprettet dokumentet. Når det er klart, at der under ingen omstændigheder kan ske udlevering til offentlighed på grund af tavshedspligt, kan et andet organ, der har dokumentet, selv give afslag.³⁵²

351. Cirkulære fra Statsministeriet om sikkerhedsbeskyttelse af 21.12. 2013, § 2 og § 8.

352. Offentlegforskrifta § 10, forskrift om informasjonssikkerhet 744.2001, rettleiar p. 9.2.

Island

I sager, hvor der skal træffes afgørelse af en myndighed, skal et krav om acces rettes til og behandles af denne myndighed. I andre tilfælde til et offentligt organ, der faktisk har materialet (art. 16, 1). Efter *upplýsingalög* skal anmodning om acces til en sag rettes til det organ, der skal træffe beslutning i sagen, uanset om det er offentligt eller privat (art. 16).

Kompetencen til at træffe afgørelse om miljøoplysninger følger samme regler ifølge *lög um upplýsingarett um umbverfismál* (art. 11).

Hvis materialet er overdraget til Nationalarkivet eller andet offentligt arkiv, har arkivet kompetencen til at afgøre acces. Reglerne i *upplýsingalög* skal bruges, hvis dokumentet er under 30 år og ellers arkivlovens regler (art. 16, 3 og art. 4, 4).

7.2.3 Sammenligning

I Sverige og Norge skal en myndighed tage stilling til et krav om acces, når den har dokumentet. I Finland kan en myndighed overføre spørgsmålet om acces til en anden myndighed, der har oprettet dokumentet eller har ansvar for sagen. Acces til dokumenter i sager, hvor der skal træffes afgørelse, skal i Danmark og Island afgøres af den samme myndighed, der har kompetencen i afgørelsessagen. I andre sager er kompetencen hos alle myndigheder, der har dokumentet.

Kompetencereglerne i Sverige og Norge for acces til miljøoplysninger følger EU-direktivet og Aarhuskonventionen, der placerer kompetence hos ethvert organ, der har oplysningerne. Reglerne i Danmark og Island harmonerer ikke med kompetencereglene i de internationale regler for adgang til miljøoplysninger. Det gør den finske lovs mulighed for at overføre kompetencen heller ikke.

I Sverige og Finland skal afgørelse om acces som udgangspunkt træffes af den ansatte, der er særligt udpeget hertil eller har ansvar for behandling af sagen. I begge lande kan et helt eller delvist afslag fra den ansatte indbringes for myndighedens ledelse. I Danmark, Norge og Island afgør den enkelte myndighed den interne kompetencefordeling, og afgørelser fra ansatte bliver truffet på vegne af myndigheden.

7.3 Krav til hurtighed

7.3.1 Internationale regler

Tromsøkonventionen

En ansøgning skal behandles og afgøres så hurtigt som muligt (art. 5, 4). Det gælder også udførelsen af en afgørelse om acces.

Ifølge konventionen skal myndigheden på forhånd fastsætte en rimelig tidsfrist, hvis den ikke med det samme kan afgøre ansøgningen. I konventionens forklarende rapport tilføjes, at en maksimumfrist ikke må betyde, at en myndighed venter med frigivelse af et dokument: "The faster the document is made available, the more the spirit of the Convention is respected" (p. 51).

PSI-direktivet

Offentlige myndigheder skal behandle og udlevere dokumenter til ansøgeren senest 20 arbejdsdage efter, ansøgningen er modtaget. Fristen kan forlænges med yderligere 20 arbejdsdage, når der er tale om en omfattende eller kompleks ansøgning. Ved forlængelse skal ansøgeren orienteres (art. 4, 2).

Miljøoplysninger

Acces til miljøoplysninger skal ifølge EU-direktivet som udgangspunkt gives hurtigst muligt (art. 3, 2). Aarhuskonventionen har samme udgangspunkt, der skal forstås som få dage (art. 4, 2).³⁵³

EU-direktivet sætter en normal maksimumfrist på en måned. Ved omfattende og komplekse ansøgninger kan fristen udstrækkes til to måneder, der er en absolut maksimumfrist (art. 3, 2, a og b). Ansøgeren skal informeres hurtigst muligt og under alle omstændigheder inden en måned, hvis fristen forlænges til to måneder.

7.3.2 Nordiske regler

Sverige

Ifølge *tryckfrihetsförordningen* skal en "allmän handling" som udgangspunkt stilles til rådighed for ansøgeren på stedet "genast" (straks) eller så hurtigt som muligt (2:12). Hvis ansøgeren ikke straks får acces og går videre til myndighedens ledelse, skal den også handle hurtigt. Ved krav om kopi skal myndigheder ifølge *tryckfrihetsförordningen* ikke handle helt så hurtigt men "skyndsamt" (2:13). Reglerne angiver ikke maksimumfrister.

Myndigheder skal som udgangspunkt svare samme dag, som en ansøgning er modtaget. Nogle dages forsinkelse kan dog godtages, hvis det er nødvendigt for at tage stilling. Ifølge Justitieombudsmannens praksis skal kopier også i normale tilfælde ekspederes samme dag eller inden for nogle døgn. Ved en upræcis ansøgning må myndigheden først finde ud af, hvilke dokumenter den sigter på. En ansøgning om en større mængde information eller om information, der er omfattet af "sekretessregler", kan også kræve en vis tid. En myndigheds arbejdsbelastning regnes ikke for en legitim grund til forsinkelse.³⁵⁴

Lagen om miljöinformation hos vissa enskilda organ gentager maksimumfristerne i Aarhuskonventionen og EU-direktivet.

Finland

Et krav om acces skal ifølge *offentlighetslagen* behandles uden "dröjsmål" (forsinkelse), og acces skal gives så hurtigt som muligt. Myndigheder har pligt til hurtig behandling. Det betyder, at en ansøgning som hovedregel skal afgøres samme dag og i vanskelige sager i løbet af nogle dage, medmindre det er umuligt på grund af praktiske hindringer.³⁵⁵ Kravet om hurtig behandling gælder også for myndighedens ledelse i de tilfælde, hvor afgørelsen skal prøves der.

353. The Aarhus Convention. An Implementation Guide, Economic Commission for Europe, 2000, pp. 55-56 .

354. Axberger, Hans-Gunnar (2012) pp. 217-220.

355. Justitieombudsmannen 27.11.1990 og detaljmotivering til proposition 30/2008, 14 §.

Lovens almindelige maksimumfrist for afgørelser er to uger, efter ansøgningen er modtaget hos myndigheden. I tilfælde, hvor der kræves en større arbejdsindsats, f.eks. på grund af omfanget eller vurdering af ”sekretess”, er lovens maksimumfrist for stillingtagen og udlevering af oplysninger en måned (14 §, 4).

Offentlighetslagen gælder også for acces til miljøoplysninger, og modellen med to maksimumfrister er valgt på baggrund af Aarhuskonventionen og EU-direktivet for miljøoplysninger men med halverede frister.³⁵⁶

Danmark

En myndighed skal ifølge *offentlighedsloven* afgøre krav om acces ”snarest” (§ 36, 2). Det betyder, at en myndighed skal være klar med en afgørelse i løbet af 1 – 2 arbejdsdage efter modtagelsen af en anmodning. Denne hovedregel gælder for anmodninger, der er klart identificerede og omfatter et begrænset antal dokumenter, der ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse.

En anmodning skal i øvrigt afgøres inden syv arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre det er umuligt på grund af sagens omfang eller kompleksitet. I så fald skal ansøgeren orienteres om grunden til forsinkelsen, og det skal fremgå, hvornår der kan forventes en afgørelse (§ 36, 2).

I særlige tilfælde, hvor en anmodning omfatter et stort antal dokumenter eller giver anledning til overvejelser, f.eks. juridiske spørgsmål af mere kompliceret karakter, kan behandlingen gå ud over syv arbejdsdage. I disse tilfælde skal det tilstræbes at afgøre anmodningen inden 14 arbejdsdage. I sager med et meget stort antal dokumenter og meget komplicerede spørgsmål skal det tilstræbes at afgøre anmodningen inden for 40 arbejdsdage.³⁵⁷

Hvis en anmodning både omfatter materiale, der er nemt at gå til for myndigheden, og materiale, der kræver undersøgelse, skal myndigheden hurtigt levere den nemme del. Hvis en myndighed ikke har færdigbehandlet en ansøgning inden 14 arbejdsdage, kan ansøgeren rejse en klagesag over sagsbehandlingstiden (§ 38).

Miljøoplysningsloven gentager maksimumsfristerne fra Aarhuskonventionen og EU-direktivet.

Norge

Et krav om acces skal ifølge *offentleglova* behandles og afgøres ”utan ugrunna opphald” (§ 29, 1). Det afhænger af de konkrete omstændigheder, men almindelige krav skal ifølge *retteiar til offentleglova* afgøres samme dag, de er modtaget eller inden for 1 – 3 arbejdsdage (p. 9.3). Sygdom, ferie og lignende kan ikke begrunde udsættelse.

Krav, der omfatter mange dokumenter eller rejser vanskelige spørgsmål, kan betyde, at behandling og afgørelse ikke kan ske lige så hurtigt, men skal ifølge *retteiar* ske så snart, det er praktisk muligt (p. 9.3).

Hvis en ansøger ikke har modtaget svar inden fem arbejdsdage, skal det betragtes som et afslag, og der er klageadgang (§ 32, 2).

Et forvaltningsorgan kan i en konkret sag bestemme, at acces skal udsættes til et senere tidspunkt under en sags forberedelse, såfremt der er grund til at tro, at

356. Detaljmotivering til proposition 30/2008, 14 §. Propositionens frister blev forkortet under den politiske behandling.

357. Disse tidsfrister og kriterier fremgår af bemærkninger til § 36, L 144, 2012-13.

dokumentet vil give et direkte misvisende billede af sagen, og offentlighed derfor kan skade klare samfundsmæssige eller private interesser (§ 5, 1). Hvis væsentlige private eller offentlige hensyn tilsiger det, kan acces til et dokument udsættes, til det er kommet frem til vedkommende eller til begivenheden, hvor det skal offentliggøres, har fundet sted (§ 5, 3).

Miljøinformasjonsloven gentager fristerne i Aarhuskonventionen og EU-direktivet.

Island

Ifølge *upplýsingalög* skal afgørelse om acces træffes så hurtigt som muligt. Hvis behandlingen ikke kan være færdig inden for syv dage, skal ansøgerne have en begrundelse og information om forventet svartid (art. 17, 1). Ved ansøgninger om acces til materiale, der er undtaget fra offentlighed, til brug for forskning gælder en maksimumfrist på 20 dage (art. 33).

Ved ansøgning om acces til materiale, der berører private interesser, kan den pågældende person eller virksomheden høres, før der træffes afgørelse. Der skal i så fald fastsættes en svarfrist på syv dage (art. 17, 2).

Afgørelser om acces til miljøoplysninger efter *lög um upplýsingalög um umbverfismál* skal også gives så hurtigt som muligt (art. 12). Hvis myndigheden ikke har truffet afgørelse inden 15 dage, skal den give ansøgeren en forklaring og oplyse, hvornår afgørelsen kommer. Det nævnes endvidere i denne lov, at ansøgeren kan klage til úrskurðarnefnd um upplýsingamál (klagenævnet), hvis der ikke er givet svar inden 60 dage. Loven er endnu ikke blevet harmoniseret med de seneste ændringer i *upplýsingalög*. Fristen i *upplýsingalög* på syv dage må også gælde for sager om acces til miljøoplysninger med ret til at klage, hvis der ikke er givet besked inden syv dage.

7.3.3 Sammenligning

Ifølge *tryckfrihetsförordningen* skal acces i Sverige som udgangspunkt gives med det samme på stedet, og det samme gælder ifølge Justitieombudsmannen normalt for ekspedition af kopier.

I Finland skal acces som udgangspunkt afgøres med det samme. Der må både i Sverige og Finland regnes med en vis forsinkelse, når det er nødvendigt at gennemgå et omfattende materiale. De svenske regler har ikke maksimumsfrister, mens den finske *offentlighetslag* har maksimumsfrister, der i normale sager er to uger og i omfattende og komplicerede sager er en måned.

I Danmark skal acces afgøres i løbet af 1 – 2 arbejdsdage for enkle ansøgninger. Der kræves særlig begrundelse for at gå ud over syv arbejdsdage. *Offentlighedsloven* har ikke maksimumsfrister, men det skal tilstræbes at færdigbehandle de største og mest omfattende ansøgninger inden 40 arbejdsdage. I Norge skal almindelige ansøgninger afgøres med det samme og inden 1 – 3 arbejdsdage. *Offentleglova* giver klageadgang, når afgørelse om acces venter mere end fem dage.

I Island skal afgørelser træffes hurtigst muligt, og der kræves særlig begrundelse for at bruge mere end syv dage.

Der gælder maksimumsfrister for acces til miljøoplysninger ifølge Aarhuskonventionen og EU-direktivet. I Finland er disse frister halveret. Miljøoplysninger ved offentlige organer i Sverige er omfattet af *tryckfrihetsförordningen* og *offentlighets- och*

sekretesslagen, der som nævnt ikke har maksimumfrister. De særlige miljøoplysningslove i andre nordiske lande gentager maksimumfristerne i de internationale regler.

Acces til miljøoplysninger er samtidig omfattet af de generelle regler, og efter almindelige retsprincipper skal myndigheder bruge de regler, der giver ansøgeren den bedste retsstilling. Det betyder, at acces til miljøoplysninger som udgangspunkt skal gives med det samme eller hurtigst muligt. Fristerne i miljøoplysningsregler har kun betydning som maksimumfrister.

7.4 Betaling

7.4.1 Internationale regler

Tromsøkonventionen

Det skal være gratis at se og læse et dokument ved et offentligt organ (art. 7, 1). Der kan kræves betaling for en kopi. Takster skal publiceres og må ikke overstige de faktiske omkostninger ved kopiering og overdragelse (art. 7, 2).

Der kan ikke kræves betaling for behandling af ansøgninger, der resulterer i afslag. Betaling må ikke opkræves til at dække en myndigheds omkostninger til at vurdere eventuelle begrænsninger eller omkostninger, der skyldes, at myndigheden ikke har efterlevet almindelige krav til ordentlig registrering.

PSI-direktivet

Adgang til dokumenter og data skal som hovedregel enten være gratis eller mod dækning af marginale omkostninger (art. 6, 1): "Where charges are made for the re-use of documents, those charges shall be limited to the marginal costs incurred for their reproduction, provision and dissemination."

Miljøoplysninger

Adgang til registre og oversigter skal være gratis. Det samme gælder acces til miljøoplysninger hos myndigheden. Der kan kræves betaling for at udlevere miljøoplysninger, men størrelsen må ikke overstige et rimeligt beløb. Myndigheder, der vil kræve betaling, skal offentliggøre en liste over takster (art. 5).

7.4.2 Nordiske regler

Sverige

Gennemsyn på stedet skal være gratis ifølge *tryckfrihetsförordningen*, og ansøgeren kan selv hos myndigheden kopiere dokumentet uden betaling (2:12). Myndigheder kan kræve en afgift ved levering af kopi, der omfatter 10 sider eller mere. Der kan ifølge *avgiftsförordningen* kræves 50 SEK for de første 10 sider og 2 SEK for hver side derudover (16 §).³⁵⁸

Ifølge *lag om vidareutnyttjande av handlingar* kan der kræves afgifter, der dækker myndighedens udgifter til indsamling, fremstilling, reproduktion og videregivelse inklusive en rimelig fortjeneste på myndighedens investeringer (7 §).

358. Avgiftsförordningen 1992:191. Förordningens takster gælder for statslige myndigheder. Kommuner kan ifølge Axberger følge samme takster, jf. Axberger, Hans-Gunnar (2012) p. 218.

Finland

Oplysninger er ifølge *offentlighetslagen* gratis, når dokument læses eller kopieres hos myndigheden, når et elektronisk lagret dokument sendes med e-post, og når udlevering indgår i en myndigheds pligt til at rådgive, høre eller informere (34 §, 1). En myndighed kan dog kræve en afgift, der svarer til faktiske omkostninger, hvis et dokument ikke kan findes i dokumentregistret som en myndighed skal føre, f.eks. med hjælp fra søgefunktioner i et elektronisk register (34 §, 2).

En myndighed kan kræve en afgift for at udlevere udskrift eller kopi i andre former end elektronisk kopi med e-post. En myndighed kan for disse tilfælde fastsætte takster, der skal publiceres på internettet. En myndigheds ressourceforbrug til at finde et dokument eller til vurdering af ”sekretess” kan der ikke kræves dækning for (34 §, 3 – 5).³⁵⁹

Danmark

Ifølge *bekendtgørelsen for betaling* kan en myndighed kræve 10 DKK for første side og 1 DKK pr. følgende sider ved udlevering af papirkopi. Der må ikke kræves betaling hos en ansøger, der får acces første gang, hvis beløbet bliver mindre end 100 DKK. Elektronisk kopi af højst 100 sider er gratis. Der kan kræves 100 DKK for elektronisk kopi til mere end 100 sider uanset hvor mange sider, der kræves acces til.³⁶⁰

En myndighed, der har outsourcet arbejdet med en database, kan ifølge betalingsbekendtgørelsen kræve et beløb for datasammenstilling, som svarer til det beløb, myndigheden selv skal betale for opgaven hos den eksterne leverandør. Betalingsreglerne angiver ikke andre kriterier for betaling i disse tilfælde.

Ifølge lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (*PSI-loven*) må krav om betaling ikke oversige marginalomkostninger ved at stille data til rådighed, det vil sige omkostninger til distribution og eventuel kvalitetsforbedring af dokumenter og data. Ved acces til datasamlinger kan der også kræves dækning af omkostninger til etablering af grænseflader, der er nødvendige for en datasammenstilling. Ved produktion af dokumenter og datasamlinger som led i en særlig indtægtsfinansieret offentlig produktionsvirksomhed kan der fastsættes en betaling, der helt eller delvist dækker omkostninger ved selve dataproduktionen. Offentlige myndigheder skal fastsætte standardgebyrer på forhånd og på anmodning angive beregningsgrundlaget for et betalingskrav (§ 8).

Norge

Acces til dokumenter er som udgangspunkt gratis ifølge *offentleglova* (§ 8). Der er mulighed for at kræve betaling i nogle tilfælde efter regler i *offentlegforskrifta* (§ 4). Der kan ikke kræves betaling for at sende en elektronisk kopi af et dokument, der findes i en elektronisk version.

For almindelige udskrifter og kopier på papir er de første 100 sider gratis, og der kan kræves 1 NOK pr. side udover 100 sider. Bagatelgrænsen gælder ikke, når samme person kræver acces flere gange i samme sag til dokumenter, der eksisterede ved første acces. I særlige tilfælde, hvor myndigheder har væsentlige meromkostninger

359. Regler om prissætning findes i lag om grunderna för avgifter till staten og i kommunallagen 365.1995.

360. Justitsministeriets bekendtgørelse af 19.12.2013 om betaling for udlevering af dokumenter m.v. efter lov om offentlighed i forvaltningen.

til kopiering i særlige formater m.m., kan kræves højere betaling.

Ifølge *offentleglova* må et offentligt organ kræve betaling for videregivelse af information efter PSI-reglerne, hvis det har offentliggjort takster i elektronisk form. De samlede indtægter ved levering af information efter PSI-reglerne må ikke overstige de faktiske omkostninger ved indsamling, produktion, reproduktion og formidling af information med tillæg af en rimelig fortjeneste ved investeringer (§ 8).

Island

Der kan ikke kræves betaling for at sende en elektronisk kopi af et dokument, der findes i en elektronisk version. Hvis acces kræver fotokopiering eller scanning af dokumenter kan der kræves 20 ISK pr. side op til 100 sider, og 15 ISK pr. side udover 100 sider. Ved beløb over 10000 ISK kan der kræves forudbetaling (art. 18, 2-4).

De samme betalingskrav gælder ved levering af information efter de islandske PSI-regler (art. 31).

7.4.3 Sammenligning

Elektronisk kopiering og sending med e-post er den form, der er nemmest både for myndigheder og ansøgere. I Finland, Norge og Island er det gratis at få sendt en elektronisk kopi af dokumenter, der findes i en elektronisk version. I Danmark kan myndigheder kræve 100 DKK hvis et elektronisk dokument fylder mere end 100 sider.

Hvis myndigheden skal kopiere, kan der i Sverige stilles højere betalingskrav end i andre nordiske lande. Det gælder både ved kopiering til papir og elektronisk kopiering.

Retten til datasammenstilling spiller sammen med EU-direktivet om videreanvendelse af den offentlige sektors data (PSI). PSI-direktivet har bl.a. til formål at bidrage til økonomisk vækst ved at fremme videreanvendelse af offentlige myndigheders data til nye tjenester. Krav om højere betaling end nødvendigt for at dække de marginale omkostninger ved en datasammenstilling vil være i strid med PSI-direktivet. De svenske og norske betalingsregler opfylder ikke dette krav.

Almindelige takster for marginale omkostninger må også gælde ved outsourcing af databehandling. Det strider mod offentlighedsprincipperne, hvis outsourcing fører til højere omkostninger for datasammenstilling, som den danske betalingsbekendtgørelse giver mulighed for. Hvis en myndighed har glemt at få en fornuftig bestemmelse i kontrakten, må ekstra omkostninger ikke belaste borgere og virksomheder, der vil bruge retten til datasammenstilling. Offentlighedsprincipperne bliver omgået, hvis en myndighed ikke stiller krav til en dataleverandør og accepterer en høj betaling for at undgå offentlighed.³⁶¹

361. Ifølge Offentlighedskommissionen bør myndigheder ved outsourcing sørge for bestemmelser i kontrakten, der sikrer en pris for datasammenstilling svarende til de direkte, faktiske omkostninger. Betænkning 1510.2009 pp. 373 og 811.

7.5 Kontrolsystemer

7.5.1 Internationale regler

Tromsøkonventionen

Tromsøkonventionen fastslår, at en ansøger, der får afslag helt eller delvist, har ret til genvurdering ved en domstol eller et andet uafhængigt og upartisk organ, der er oprettet ved national lov (art. 8, 1). Konventionen tilføjer, at der skal være mulighed for en hurtig og billig genvurdering (art. 8, 2).

Et kontrolorgan skal have kompetence til enten selv at omgøre eller kræve genvurdering af afgørelsen ved første instans. Ifølge den forklarende rapport skal en ansøger have mulighed for selvstændig klage over forhaling, når en lovbestemt tidsfrist overskrides (pp. 64 – 70). Et klagesystem kan indrettes sådan, at en klage i første omgang skal prøves af den myndighed, der klages over.

Tromsøkonventionen etablerer ikke en ny prøvelsesinstans på europæisk plan. Sager om offentlighed, der har karakter af indgreb i rettigheder efter Den Europæiske Menneskeretskonvention art. 8 og art. 10, vil kunne indbringes for Den Europæiske Menneskeretsdomstol, og domstolen vil kunne bruge Tromsøkonventionens regler som fortolkningsbidrag.

Ifølge Tromsøkonventionen skal der etableres to nye tilsynsorganer på europæisk plan: En specialistgruppe og et mere politisk konsultationsorgan. Specialistgruppen med 10 – 15 uafhængige medlemmer skal udpeges inden ét år efter konventionens ikrafttræden efter en procedure fastsat af Europarådets Ministerkomité. Gruppen, der skal mødes mindst én gang pr. år, kan modtage information fra NGO-organisationer og andre repræsentanter for civile samfund om erfaringer med offentlighed. Specialistgruppen kan rapportere om gennemførelse af konventionen, udtrykke vurderinger og synspunkter om ethvert emne under konventionen og stille forslag om forbedringer (art. 11).³⁶²

Konsultationsorganet sammensættes af en repræsentant fra hvert land, der har forpligtet sig til at følge konventionen (art. 12). Dette organ, der skal etableres inden et halvt år efter konventionens ikrafttræden, skal tage stilling til rapporter, synspunkter og forslag fra specialistgruppen og kan stille forslag og anbefalinger. Konsultationsorganet skal mødes mindst hvert fjerde år.³⁶³

Et sekretariat ved Europarådet skal assistere specialistgruppen og konsultationsgruppen med etablering af tilsyn og ekspertise (art. 13).

PSI-direktivet

Afslag skal kunne prøves ved en uvildig national prøvelsesinstans, der har den nødvendige ekspertise, f.eks. konkurrencemyndigheden, et kontrolorgan for acces eller en domstol. Afgørelser fra prøvelsesinstans skal være bindende (art. 4, 4)

Miljøoplysninger

Ifølge EU-direktivet skal der være adgang til hurtig genvurdering ved samme myndighed, en anden myndighed eller ved et uafhængigt organ. Desuden skal der være

³⁶². Explanatory Report pp. 75-81.

³⁶³. Explanatory Report pp. 82-84.

mulighed for at få et afslag prøvet ved en domstol eller et andet uafhængigt organ, der træffer bindende afgørelse (art. 5).

EU-retten

Den Europæiske Ombudsmand behandler klager over EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer. Ombudsmanden kan vurdere, om der er handlet ulovligt eller sket andre fejl og forsømmelser. Klager over afslag på acces er en vigtig del af ombudsmandens arbejde. Afgørelser fra ombudsmanden er ikke juridiske bindende.

EU-domstolen har to instanser: The General Court er første instans og The Court of Justice er domstolens øverste instans. EU-domstolen har den overordnede kompetence til at fortolke EU-retten. Domstolen træffer afgørelser i sager om acces ved EU-organer. Nationale domstole kan indbringe spørgsmål om fortolkningen af EU-regler for EU-domstolen (præjudicielle spørgsmål).³⁶⁴

7.5.2 Nordiske regler

Sverige

En ansøger, der ikke fuldt ud får acces til "allmänna handlingar" ved en myndighed, kan ifølge tryckfrihetsförordningen rejse en sag over afslaget (2:15). *Tryckfrihetsförordningen* suppleres af regler i *offentlighets- och sekretesslagen* (6:7 – 8).

Forvaltningsdomstolene er kontrolinstanser for afslag fra forvaltningsmyndigheder. Kammarrätten er normalt første kontrolinstans for afgørelser fra statslige og kommunale myndigheder. Afslag fra Kammarrätten kan med tilladelse fra Högsta Förvaltningsdomstolen (tidligere Regeringsrätten) indbringes for denne, hvis afgørelsen har principiel betydning. Afslag fra Riksdagsförvaltningen, Riksbanken eller Riksrevisionen kan indbringes direkte til Högsta Förvaltningsdomstolen.

Der er ikke mulighed for retlig prøvelse af afslag på acces til "allmänna handlingar" fra Regeringskansliet. Et afslag fra et statsråd kan prøves i regeringen, men regeringens afgørelse kan ikke prøves hverken ved forvaltningsdomstole eller Justitieombudsmannen.

Forvaltningsdomstole kan prøve beslutninger, der er truffet af en myndighed. Det gælder beslutninger, der er truffet af en ansat, der har fået til opgave at træffe beslutning på myndighedens vegne, f.eks. en registrator. I andre tilfælde skal afvisning fra en ansat først prøves af myndigheden, og det er myndighedens afslag, der kan indbringes for forvaltningsdomstolen.

Afgørelser, der giver acces, kan ikke indbringes for forvaltningsdomstole. Andre, der mener at lide skade ved udlevering af dokumenter, har ikke ret til at få overprøvet en afgørelse, der giver ansøgeren acces.³⁶⁵

Der er skriftlig procedure i offentlighedssager ved forvaltningsdomstole, og der medvirker tre juridiske dommere. En klage skal ifølge *tryckfrihetsförordningen* "alltid prøvas skyndsamt" (2:15, 2). Kammarrätterne afgjorde i 2013 næsten 1000 sager om acces til dokumenter og den gennemsnitlige sagsbehandlingstid var lidt under to måneder.³⁶⁶

364. The General Court blev før Lissabontraktaten betegnet Court of First Instance.

365. Regeringsrätten 2003 ref. 18 omtalt af Bohlin, Alf (2010) p. 179.

366. Jf. Sveriges Domstolar rapport nr. 501, 10.6.2014.

En forvaltningsdomstol kan give myndigheden medhold i afslaget, hjemvise til fornyet behandling eller afgøre, at dokumentet skal udleveres. Ved hjemvisning til en myndighed skal den omgående træffe beslutning. En afgørelse om offentlighed fra en forvaltningsdomstol kan ikke gennemtvinges, men myndigheder er forpligtet til at følge en afgørelse, og der kan være et strafferetligt ansvar, hvis det ikke sker.³⁶⁷

Justitieombudsmannen behandler konkrete sager om offentlighed og kan også behandle klager over, at en myndighed ikke har truffet en beslutning.³⁶⁸ Justitieombudsmannen kan både tage stilling til klager over forvaltninger og forvaltningsdomstoles behandling af sager om offentlighed men ikke klager over regeringens eller statsråd. Justitieombudsmannen kan dog give synspunkter, f.eks. om langsom behandling af sager om acces ved Regeringskansliet.

Finland

En myndigheds afgørelse om acces kan ifølge *offentlighetslagen* indbringes for en forvaltningsdomstol (33 §).³⁶⁹ Som hovedregel skal en sag indbringes for en regional förvaltningsdomstol (länsrät), men en række klager skal direkte til Högsta Förvaltningsdomstolen. Det gælder afgørelser fra Riksdagens embedsværk, regeringen, ministerier, organer nedsat af Riksdagen eller en myndigheds centralforvaltning (33 §, 1). Afgørelser fra forvaltningsdomstole kan gennemtvinges i sidste instans af fogden. Det tager lang tid at få en afgørelse fra Högsta Förvaltningsdomstolen.³⁷⁰

Justitieombudsmannen kan tage stilling til klager over offentlige myndigheder. Justitiekanslern skal overvåge lovligheden af statsrådets og præsidentens embedsførelse samt overholdelsen af de grundlæggende menneskerettigheder.³⁷¹ Der er overlap mellem Justitiekanslerns og Justitieombudsmannens opgaver, og begge kontrolorganer kan tage stilling til klagesager over afslag på acces eller tage en sag op af egen drift. Afgørelserne er ikke retligt bindende men bliver i praksis respekteret af myndigheder.

Danmark

Der kan ifølge *offentlighedsloven* klages over afslag på acces til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til den sag, ansøgningen vedrører (§ 37). I forhold til kommuner og regioner er Statsforvaltningen klageorgan på sagsområder, hvor der ikke er et særlig klageorgan. Natur- og Miljøklagenævnet er klageorgan i miljø-sager.

En ansøger, der ikke har fået fuldt ud medhold, er klageberettiget. Det er uklart, om f.eks. en virksomhed kan klage over en afgørelse, der giver acces til oplysninger om virksomheden.³⁷²

En klage over et afslag skal sendes til den myndighed, der klages over (remon-

367. Justitieombudsmannen 2006/07 p. 481 omtalt af Bohlin, Alf (2010) p.158.

368. Justitieombudsmannen, der er Riksdagens ombudsmand, blev grundlagt i 1809. Justitiekanslern, der er regeringens ombudsmand, har kun få sager om offentlighed. Justitiekanslerordningen blev grundlagt af kong Karl XII i 1713 under ophold i det osmanniske rige. Se websiden jo.se om historik.

369. Regler for forvaltningsdomstolene findes i förvaltningsprocesslagen 586/1996. Ændring blev vedtaget ved lov 701/2005.

370. Ifølge oplysninger fra Högsta Förvaltningsdomstolen var sagsbehandlingstiden i 2013 16, 9 måneder og lidt lavere de første måneder af 2014.

371. Justitiekanslern er udpeget af præsidenten og har andre opgaver end den svenske Justitiekansler. Se valtioneuvosto.fi.

372. Andersen, Jon (2013) pp. 133-134.

stration). Myndigheden skal inden syv arbejdsdage videresende klagen og sagens dokumenter til klageorganet, medmindre den giver acces forinden (§ 37, stk. 2).

Der kan klages særskilt over sagsbehandlingstiden, hvis en myndighed ikke har truffet afgørelse inden 14 arbejdsdage (§ 39).

Klageorganer skal ifølge *offentlighedsloven* afgøre en klage inden 20 arbejdsdage fra modtagelsen, medmindre det er umuligt på grund af sagens omfang eller kompleksitet (§ 37, 3). Statsforvaltningen har mulighed for at anvende tvangsbøder for at gennemtvinge afgørelser over for kommuner og regioner. Afgørelser fra andre klageorganer kan ikke gennemtvinges. I praksis træffer klageorganer ofte en afgørelse, der betyder at første instans igen skal tage stilling til, om der skal gives acces.

I forhold til afgørelser fra ministerier er Folketingets Ombudsmand eneste kontrolinstans bortset fra domstolene. Udtalelser fra Folketingets Ombudsmand er ikke retligt bindende men bliver i praksis fulgt af myndigheden i den pågældende sag.

Problemstillingen om opsættende virkning ved sagsanlæg belyses af en konkret sag, der blev afgjort i Højesteret. Konkurrencemyndigheden gav en virksomhed pålæg om at indberette rabat- og bonusaftaler og afviste at undtage aftalerne fra acces. Virksomheden anlagde retssag med påstand om, at aftalerne skulle fritages for offentlighed, at sagsanlægget havde opsættende virkning og at EU-domstolen skulle have forelagt spørgsmål herom. Højesteret afviste påstandene om opsættende virkning og spørgsmål til EU-domstolen, fordi der ikke var rimelig tvivl om konkurrencemyndighedens afgørelse. Ifølge Højesteret er det ikke udelukket at give et sagsanlæg opsættende virkning efter en foreløbig konkret afvejning af offentlighedens interesse mod skaden, der kunne påføres. Højesteret antager, at en national domstol kan bestemme, at gennemførelse af en administrativ afgørelse skal udsættes, hvis domstolen beslutter at forelægge et EU-retligt spørgsmål for EU-domstolen.³⁷³

Norge

Offentleglova giver ret til at klage over afgørelser, der begrænser acces, form eller sætter vilkår. Afgørelser, der giver acces uden begrænsninger, kan ikke påklages (§ 32, 1). En ansøger, der ikke får acces fuldt ud, har klageret. Desuden har andre, der efter norsk ret har retlig klageinteresse i sagen, f.eks. presseorganisationer. Klage skal indgives inden tre uger fra modtagelsen af et afslag eller en nærmere begrundelse.

En klage skal sendes til myndigheden, der har afslået acces. Myndigheden får dermed en ny mulighed for at give acces, ellers skal klagen videre til klageorganet. Det er som hovedregel forvaltningsmyndigheden, der er placeret et trin højere i det administrative hieraki. I forhold til uafhængige statslige organer og statsejede selskaber vil et departement typisk være klageinstans. I forhold til kommunalt ejede selskaber er det typisk fylkesmannen.³⁷⁴ Klager efter *miljøinformasjonsloven* skal behandles af klagenemnda for miljøinformasjon. Klageinstanser kan prøve alle sider af en sag både rent juridiske vurderinger, og om der skal gives "merinnsyn".³⁷⁵

En klagesag skal "førebuast og avgjerast utan ugrunna opphald" (§ 32, 3) ligesom afgørelser i første instans. Ifølge *rettleiar* vil behandling af klagesager typisk tage "noko lengre tid" end behandling i første instans, fordi klageinstansen må gennemgå

373. Ugeskrift for Retsvæsen 1994.823.

374. Offentlegforskrifta § 11.

375. Rettleiar p. 10.1.

og vurdere sagen, og der stilles strengere krav til begrundelse (p. 10.3). Sivilombudsmanden har udtalt i en sag om langsommelig klagebehandling i Finansdepartementet, at der allerede er sket sagsbehandling i første instans, og ”det skal derfor mye til for å akseptere en saksbehandlingstid på over to uker”.³⁷⁶

Offentleglova fastslår, at det skal regnes for et afslag, hvis der ikke er givet svar inden fem arbejdsdage efter, at myndigheden har modtaget et krav om acces (§ 32, 2). Klagen skal også i disse tilfælde sendes til myndigheden, der hermed får en påmindelse og ved hurtig reaktion kan undgå, at klagen skal videre til klageinstansen. Klageadgangen gælder, selvom myndigheden har sendt ansøgeren en forklaring om, at den må bruge mere end fem dage på grund af ansøgningens omfang og kompleksitet, eller den har givet delvis acces inden fristen.

En afgørelse fra et klageorgan giver grundlag for tvangsgennemførelse over for kommuner, fylkeskommuner og selvstændige retssubjekter, der er omfattet af *offentleglova* (§ 32, 4). Tvangsgennemførelse vil kunne ske ved, at tingretten pålægger det ansvarlige organ løbende tvangsbøder, indtil afgørelsen om acces er gennemført.³⁷⁷

Sivilombudsmanden vil normalt ikke se på en sag, før de ordinære klageinstanser er udnyttet. Sivilombudsmanden kan ikke behandle en sag, der er afgjort i statsrådet. Han kan derimod behandle klager over afslag i departementer. Et departement skal ved afslag oplyse om, at videre klage til statsrådet vil udelukke, at Sivilombudsmanden senere kan behandle sagen (§ 32, 1). Sivilombudsmannens udtalelser er ikke retligt bindende men bliver i praksis fulgt af myndigheder.

Island

Afslag på et krav om acces kan ifølge *upplýsingalög* indbringes for klagenævnet: úrskurðarnefnd um upplýsingamál (art. 20 – 25). Det samme gælder klager over formen for acces.

Klageadgangen gælder for afslag fra alle organer, der er omfattet af loven, inklusive selvstændige forvaltningssubjekter. Den gælder også ved afslag på acces til miljøoplysninger og afslag fra Nationalarkivet på arkivadgang. En beslutning fra en ansat betragtes som en afgørelse på myndighedens vegne, og afslag kan indbringes direkte for klageinstansen, uanset om afslaget er givet af en menig medarbejder på en institution eller af den øverste chef. Det gælder også for afslag fra ministerier, regeringen eller præsidenten.

Statsministeriet udpeger tre medlemmer til klagenævnet og suppleanter for en periode på fire år. To af medlemmer skal opfylde kravene til at være dommer, og ingen af medlemmerne må have fast ansættelse i ministerier. Sagsbehandleren ved klageinstansen er ansat i Statsministeriet.

En klage skal indbringes senest 30 dage efter, afslaget er modtaget af ansøgeren (art. 22). Klagenævnet har krav på at få de dokumenter fra myndigheden, som klagen handler om. Myndigheden skal have en kort frist til at sende supplerende bemærkninger (art. 22).

Klagenævnet skal behandle en klage så hurtigt som muligt. Det afgør, om borgeren har ret til acces. Hvis klageren får medhold, skal myndigheden som udgangspunkt give acces, så snart beslutningen er meddelt. Afgørelse fra klagenævnet kan om

376. Sivilombudsmanden 15.4.2014.

377. Rettleiar p. 10.4.

nødvendigt gennemtvinges af fogden (art. 23). Sagsbehandlingstiden ved klagenævnet er 4 – 8 måneder i 2014.

En myndighed, der taber en sag ved klagenævnet, har dog mulighed for at få gennemførelsen udsat, hvis den inden syv dage søger komitéen om udsættelse af retsvirkningen. Det er op til klagenævnet, om den vil give en udsættelse, og en udsættelse skal hurtigt følges op af myndigheden med en retssag (art. 24). Uden udsættelse og sagsanlæg har myndigheden pligt til at effektuere klagenævnets afgørelse.

Der er kun få retssager om acces. Rikiskaup, der fører tilsyn med indkøb og udbud, havde afslået acces til oplysninger om byggeriet af koncerthuset i Reykavik. Efter klagenævnets afgørelse skulle der være offentlighed om det meste. Staten fik udsættelse af retsvirkningen og anlagde retssag men ville ikke have dokumenterne fremlagt for retten for at undgå offentlighed derved. Højesteret vurderede derfor blot, om formaliteterne var i orden, og fandt, at klagenævnets begrundelse for at give acces var i orden.³⁷⁸

7.5.3 *Sammenligning*

I Sverige og Finland kan afslag på acces indbringes for forvaltningsdomstolene. I Norge kan afslag klages til den administrative klageinstans på området – i Danmark direkte til den øverste klageinstans på området. Island har et særligt klagenævn, og alle afslag kan indbringes direkte for dette nævn.

De hensyn, der taler for hurtig behandling ved første instansen, har tilsvarende betydning ved behandling af klagesager, men det tager ofte længere tid ved kontrolorganer. I Norge skal klageorganer ifølge lovreglen handle lige så hurtigt som første instansen, og Sivilombudsmannen har markeret, at afgørelser fra klageinstanser må træffes senest to uger fra klagen er modtaget.

I Sverige kan afgørelser fra Regeringskansliet og regeringen ikke overprøves hverken ved domstole eller af Justitieombudsmannen. Danmark har heller ikke et klageorgan for afgørelser fra den øverste statsadministration, men afgørelser kan prøves ved Folketinget Ombudsmand og ved de almindelige domstole. Situationen i Norge ligner den danske, men Sivilombudsmannen er udelukket, hvis en afgørelse er truffet i Statsrådet. I Finland kan afgørelser fra den øverste statsadministration indbringes direkte for Högsta Förvaltningsdomstolen og i Island for det særlige klagenævn. Ombudsmændene i Finland og Island har også mulighed for at behandle afgørelser fra den øverste statsadministration.

Ombudsmandsinstitutioner, der findes i alle nordiske lande, kan ikke fungere som egentlige klageinstanser. Ombudsmænd bestemmer principielt selv, om de vil behandle en klage. Afgørelser fra ombudsmænd er ikke retligt bindende, men deres fortolkninger af offentlighedsregler har væsentlig betydning.

Klageorganer og forvaltningsdomstole kan træffe retligt bindende afgørelser i sager om offentlighed men kan også vælge at hjemvise sagen til ny behandling ved første instans. Afgørelser fra forvaltningsdomstolene i Finland kan gennemtvinges men ikke afgørelser fra de svenske forvaltningsdomstole. Afgørelser fra klageinstanser i Norge og klagenævnet i Island kan gennemtvinges. I Danmark har Statsforvaltningen tvangsmidler, mens andre klageorganer ikke har.

378. Højesterets dom 23.4.2008.

Tromsøkonventionen, PSI-direktivet, Aarhuskonventionen og EU-direktivet om miljøoplysninger stiller krav til hurtig kontrol ved uafhængige kontrolorganer, der kan træffe bindende afgørelser. Der er ikke nogen prøvelsesmulighed i Sverige for afslag fra Regeringskansliet og regeringen, og Sverige opfylder derfor ikke de internationale regler. Udtalelser fra ombudsmænd, der er eneste praktiske mulighed for kontrol med den øverste statsadministration i Danmark og Norge, er ikke bindende og opfylder derfor ikke de internationale krav. Retssager ved almindelige domstole i Danmark og Norge kan ikke opfylde kravene til hurtighed.

Det er først ved afgørelsen i en klagesag, at der foreligger en endelig afgørelse af, om dokumenter er offentlige eller hemmelige. Offentlighed har stor betydning for den demokratiske kontrol og deltagelse. Acces kan også være afgørende for, at borgere og virksomheder kan gøre andre rettigheder gældende. Ved en række nordiske kontrolordninger er der grund til at overveje, om kravene til hurtighed bliver opfyldt.

7.6 Kommentar

7.6.1 *Idealer og realiteter*

Demokratiske idealer betyder, at et land skal have offentlighedsregler i det mindste som en ideologisk markering. Det er ikke givet, at lovregler får virkninger på praksis. Et land kan have en offentlighedslov men ingen offentlighed. Så galt er det næppe i Norden, men der er også inden for de nordiske lande store forskelle på myndigheders gennemførelse af offentlighedsreglerne.

En lovs konsekvenser afhænger af de aktører, der skal sørge for at gennemføre loven. Myndighederne, der råder over dokumenter og data, har den centrale rolle. De skal sørge for registrering, fastholde autenticiteten, finde dokumenter og data og sørge for udlevering. Myndighedens organisering med fordeling af opgaver, rekruttering af ansatte, oplæring, prioriteringer, rutiner og it-systemer har betydning.

Den uformelle kultur ved en myndighed har også betydning og måske den største betydning for de praktiske resultater. En myndigheds uformelle kultur består af værdier, der kan være udviklet af ledelse og ansatte over et langt tidsforløb uden offentlig manifestering. Den uformelle kultur er en grundtone, der kan føre til disciplinering af ansatte i en venlig atmosfære, hvor nye ansatte fornemmer, hvilken tone der fører til anerkendelse hos ledelsen og fremmer karrieren.³⁷⁹

En myndigheds håndtering af krav om offentlighed kan være præget af den uformelle kultur. Den kan betyde, at krav om offentlighed opfattes som besværlige og uden nytte. Offentlighed ses blot som forstyrrende indslag, der tager tid fra myndighedens egentlige opgaver, fører til misforståelser og usaglige debatter. Almindelige spørgsmål fra journalister og krav om acces kan hos én myndighed blive mødt med frygt og mistro, mens reaktionen hos en myndighed med en anden kultur er præget af positive forventninger til offentlig debat.

Det kan ofte være tvivlsomt, om et dokument kan holdes hemmeligt. Hvis en myndighed har som udgangspunkt, at den kun skal udlevere ved pligt, så kan den bruge mange ressourcer på at vurdere ansøgninger og formulere skriftlige begrundelser for afslag.

379. Dalberg Larsen, Jørgen (1994): *Lovene og livet*, Akademisk forlag, pp. 195-199.

Hvis en myndighed gerne vil udlevere dokumenter, kan den gøre det nemt for sig selv. På de fleste sagsområder er det rimelig klart, hvilke oplysninger der er omfattet af tavshedspligt og derfor ikke må udleveres. I så fald kan det hurtigt afgøres, om et dokument skal tilbageholdes. I øvrigt kan en myndighed udlevere dokumenter, selvom de kunne undtages, f.eks. som interne eller falder uden for offentlighedsreglerne som "minnesanteckninger".

7.6.2 Effektivitet

Offentlighedsreglernes grundlæggende formål er at skabe grundlag for demokratisk deltagelse og kontrol. Effektivitet i gennemførelse skal måles på, om reglernes indhold og formål bliver realiseret. For offentlighedsreglerne har hurtig gennemførelse særlig betydning.

Journalister og mediers funktion

Offentlighedsregler er afgørende for journalister og mediers dækning af samfundsmæssige forhold. Acces til autentiske dokumenter og data giver grundlag for dokumentation og kan dermed bidrage til, at den offentlige debat bygger på kvalificerede grundlag i stedet for rygter og spin.

Præcise ansøgninger lægger pres på myndigheder. Når en ansøgning om acces er rettet mod dokumenter og data, der ikke er underlagt tavshedspligt, vil afslag og langsommelighed demonstrere en myndigheds manglende vilje til åbenhed. Når en ansøgning om acces gælder oplysninger, der er nødvendige for den demokratiske kontrol af en vigtig samfundsopgave, så kan ansøgningen give grundlag for en vigtig historie, hvad enten myndigheden giver acces eller afslag.

Myndigheder kan blokere for autentisk information ved at omgå offentlighedsregler og trække behandlingen i langdrag. Det er generelt vigtigt at sætte fokus på myndigheders ineffektivitet, og det gælder ikke mindst, når myndigheder blokerer for dokumentation om vigtige sager.

Offentliggørelse af myndigheders afslag og langsommelighed er vigtig for at fremme effektiviteten.

Myndigheders rutiner og it-systemer

Etablering og udvikling af nye it-systemer, der giver nem adgang til dokumenter og data, har afgørende betydning for effektiviteten. Det gælder både for det daglige arbejde med forvaltningsopgaverne, og for sikring af hurtig offentlighed.

Den finske *offentlighetslag* stiller en række relevante krav til god informationshåndtering ved myndigheder (18 §, 1, 1 – 5). Myndigheder skal føre fortegnelser over sager, der afgøres eller behandles, eller på anden måde sørge for, at dokumenter nemt kan findes. De skal også beskrive datasystemer og hvilke oplysninger, der kan udleveres fra disse. Når nye datasystemer indføres, og nye forvaltnings- eller lovreformer gennemføres, skal myndigheden vurdere, hvilke konsekvenser de kan have for offentlighed. Ved håndtering af information og indretning af datasystemer skal myndigheder sørge for, at acces kan gennemføres smidigt. De skal endvidere sikre, at ansatte har nødvendig viden om offentlighedsregler.

Offentligt tilgængelige dokumentoversigter med gode søgemuligheder som det

norske OEP-system er et effektivt udgangspunkt for offentlighed. Det fremmer klart effektiviteten både for myndigheder og ansøgere, at acces formidles i elektronisk form.

Myndigheder bør sikre, at alle ansatte har grundlæggende viden om offentlighedsprincippetets betydning for demokratiet. Myndigheder bør desuden sikre, at nogle ansatte har solidt kendskab til reglerne, og at der til enhver tid er et beredskab, hvor en ansat er parat til hurtig behandling af krav på acces. For små institutioner eller offentligt ejede selskaber kan et offentlighedsberedskab etableres i samarbejde med den myndighed, der ejer institutionen eller selskabet.

De bærende formål er demokratisk deltagelse og kontrol, men offentlighed kan også have andre nyttige effekter. Myndigheder kan udnytte offentlighed meget mere i dag som et billigt og effektivt middel til at stimulere til overholdelse af love og regler. Denne effekt kan lovgiverne også bruge over for myndigheder og kontrolorganer ved at stille krav om periodiske offentliggørelser af praksis med angivelse af hvor mange afslag, der er givet, og hvor hurtigt afgørelser er truffet.

Kontrolsystemers funktion

Kontrolsystemers indretning og funktion er vigtig for effektiviteten. Langsommelig behandling ved et kontrolorgan kan trække offentlighed i langdrag. Det gælder særligt, hvis kontrolorganer ikke afgør en sag men konkluderer, at der skal ske fornyet behandling ved første instansen.

Det skal undgås, at sager kører i ring. Når et kompetent kontrolorgan har modtaget de dokumenter og data, der skal tages stilling til, er det tidsspilde at hjemvise sagen til fornyet behandling ved en myndighed, der ikke har samme viden om offentlighedsregler. Det kan derimod give god vejledning for alle, når et kontrolorgan træffer en klar og bindende afgørelse. Et kontrolorgan, der etablerer klar praksis, gør sagsbehandlingen nemmere for myndigheder og fremmer dermed effektiviteten. Det er også vigtigt, at offentlighed ikke kan udsættes gennem flere lag af kontrolinstanser. Offentlighedsprincippet bliver undergravet, hvis en retssag mod afgørelse fra et kontrolorgan kan få opsættende virkning.

Det er vigtigt, at kontrolorganer har særlig viden om offentlighedsregler. Det kan tale imod ordninger, hvor almindelige klageinstanser på et forvaltningsområde også skal behandle sager om offentlighed. Det er ikke afgørende, om kontrolorganer er forvaltningsdomstole eller særlige klageorganer. Det afgørende er hurtig behandling, kompetence og vilje til at træffe bindende afgørelser, der om nødvendigt kunne gennemtvinges.

Den islandske ordning med et særligt klagenævn for alle sager om offentlighed kan blive en effektivt kontrolsystem, hvis sekretariatets ressourcer og uafhængighed bliver garanteret, og behandlingen af klagesager bliver hurtigere.

Det er ikke rimeligt, at myndigheder med ulovlige afslag på offentlighed kan påføre samfundet udgifter til klagesager. Princippet på miljøområdet om, at "forurenere" betaler, kan også bruges overfor myndigheder, der blokerer for offentlighed og dermed give grundlag for "forurening" af den offentlige debat i stedet for at sikre autentisk dokumentation. Krav til myndigheder om betaling af en afgift, når de taber klagesag, kunne være et redskab til større effektivitet i gennemførelse af offentlighed. Et krav om synlig offentliggørelse på myndighedens webside, når den taber en klagesag, kunne også have en præventiv effekt.

Begrundelser

Begrundelser for afgørelser er vigtige for retssikkerheden. I alle nordiske lande har myndigheder pligt til at begrunde afslag på acces. Begrundelsen skal som minimum henviser til en retsregel og suppleres med oplysning om klageadgang. Krav til begrundelse kan også omfatte en forklaring, men der er typisk ikke nærmere krav hertil.

Myndigheder kan styrke retssikkerheden, hvis forklaringer på afslag ikke blot gentager kriterier fra den retsregel, afslaget bygger på. Et afslag demonstrerer i sig selv, at beskyttelseshensyn er vægtet tungere end offentlighedshensyn. Det giver ikke nogen begrundelse, at det bliver gentaget. Det giver kun mening, hvis begrundelsen markerer forhold i den konkrete sag, der har afgørende betydning for, at oplysningers indhold holdes hemmelige.

Begrundelser er også vigtige, når afslag bygger på internationale regler. Der skal udtrykkeligt henvises til konventionen, direktivet m.m. og den bestemmelse i retsaktten, som afslaget bygger på. Der skal ligesom ved afslag efter nationale regler gives en forklaring. En diffus henvisning til folkeretten er ikke en begrundelse, og den må suppleres med en konkret begrundelse ud fra væsentlige udenrigspolitiske hensyn.

Meningsfulde begrundelser giver vejledning ikke blot til modtageren men også til kommende afgørelser ved myndigheden. Meningsfulde begrundelser har særlig betydning ved afgørelser fra kontrolorganer. Klagesager og retssager tager tid, og denne negative effekt kan kun opvejes, hvis der træffes klart begrundede afgørelser, der giver god vejledning til offentlighed og myndigheder i kommende sager.

7.6.3 Evaluering og forskning

Evalueringer gennemføres hyppigt og i mange former. Myndigheder foretager ofte evalueringer, der bygger på indsamling af data om enkelte elementer i en forvaltningsopgave. Grundige evalueringer med fokus på sammenhænge og helhed er en forskningsopgave og er mere sjældne.

På mange lovområder får centrale myndigheder systematisk indsamlet oplysninger om lovgivningens virkninger. Det er derimod ikke almindeligt, at myndigheder indsamler data om offentlighedsreglernes brug og virkninger. Der er tilsyneladende ikke den samme interesse for viden om udviklingen i demokratiets vilkår, som der er i økonomiske forhold.

Et eksempel på forskning i virkningerne af offentlighed er en undersøgelse af virkninger af åbne skattelister. I Norge blev skatteoplysninger tilgængelige på en webside fra 2001, mens de tidligere var tilgængelige i trykte hæfter. Undersøgelsen konkluderer, at større tilgængelighed har ført til, at flere indtægter er blevet opgivet til skattevæsenet.³⁸⁰

Justis- og beredskapsdepartementet i Norge har i foråret 2014 taget initiativ til grundig evaluering af *offentleglova*. Baggrunden er et ønske fra Stortinget i forbindelse med vedtagelsen af loven: ”Stortinget ber Regjeringen om å foreta en evaluering av offentleglova i løpet av neste stortingsperiode med hovedfokus på om intensjonene om mer innsyn har blitt oppfylt.”³⁸¹

380. Bø, Slemrod & Thoresen (2012). Taxes on the Internet: Deterrence Effects of Public Disclosure, Statistisk Sentralbyrå i Oslo

381. Innst. O. nr. 41 (2005-2006). Nogle emner for evalueringen blev omtalt i kgl. res. 17. oktober 2008 om iverksetning av lova og fastsettning av forskrift.

Departementet har udbudt evalueringen som en forskningsopgave, der skal kortlægge faktiske forhold og dermed afdække, hvordan *offentleglova* fungerer i praksis. Hovedspørgsmålet er, om der faktisk bliver givet mere acces end under den tidligere lov. Der skal desuden belyses en lang række spørgsmål, f.eks.: Hvor meget og hvordan bruges datasammenstilling, hvor mange selvstændige retssubjekter er faktisk blevet omfattet, hvordan praktiseres acces til tilbudsdokumenter, hvem bruger loven og er den nem at forstå, hvordan oplever brugerne, at loven praktiseres, i hvilken grad bliver der givet acces til organinterne dokumenter, hvor mange ressourcer bruger myndighederne, i hvilken grad bliver journaler og dokumenter gjort tilgængelige på myndigheders websider og i hvilken grad bliver OEP brugt til at finde dokumenter og hvordan fungerer klageordninger.³⁸²

Andre evalueringer i forbindelse med offentlighedslovgivning i nordiske lande har typisk handlet om retspraksis, juridiske spørgsmål og retspolitiske overvejelser men har ikke belyst, hvordan reglerne virker i praksis. Den norske evaluering i 2015 vil kræve grundige undersøgelser af praksis og samarbejde mellem juridisk og samfundsvidenskabelig ekspertise.

Demokratiske idealer bliver hyldet overalt i Norden. Et levende demokrati fordrer, at offentlighed ikke blot er et ideal men fungerer i praksis. *Offentlighed i Norden* fokuserer på mange og væsentlige forskelle på offentlighedsreglerne i de nordiske lande men ikke på reglernes virkninger i praksis. Det er vigtigt at få viden om, i hvilken grad praksis påvirkes af reglernes udformning eller af andre faktorer.

På mange retsområder er reglerne i nordiske lande ret ensartede på grund af nordisk retssamarbejde eller EU-harmonisering. Det er vanskeligt at finde et andet retsområde, hvor de nordiske forskelle er så store, som tilfældet er ved offentlighedsreglerne. De nordiske lande er i øvrigt nært beslægtede, og det giver en unik mulighed for forskningsprojekter, der kan belyse retsreglernes virkninger og samspillet mellem retsregler og andre faktorer i samfundet. Forskning kan give tiltrængt viden om offentlighedsreglernes virkninger. Desuden kan forskning på dette felt bidrage til mere generel forskning om retsreglers virkninger, som der er forbløffende lidt viden om i betragtning af den omfattende anvendelse af retlig regulering.

382. Justis- og beredskapsdepartementet: Kunngjøring om konkurranse 16.5.2014.

8. Udvikling og råd

8.1 International udvikling

8.1.1 *Konventioner*

Den Europæiske Menneskeretskonvention

I den internationale udvikling stod offentlighed længe i skyggen af ytringsfrihed. De svenske offentlighedsregler, der blev grundlagt i 1766, var i næsten 200 år unikke i hele verden.

Efter Anden Verdenskrig blev den internationale udvikling af frihedsrettigheder forstærket og indgik som kernen i menneskeretskonventionerne. Informationsfrihed blev indsat i konventionerne sammen med ytringsfrihed og er langsomt blevet udviklet som et af de grundlæggende kendetegn for demokratiske samfund. Informationsfrihed handler om retten til at søge og modtage information og har to elementer: Dels frihed til at søge og modtage tilgængelig information, herunder adgang til uafhængige medier og websider. Dels ret til acces til dokumenter og data, som myndigheder ikke stiller til rådighed på eget initiativ.

Den Europæiske Menneskeretsdomstol har ikke anerkendt, at Den Europæiske Menneskeretskonvention giver grundlag for en generel ret til acces, men har i konkrete sager fastslået ret for medier, forskere og NGO'ere, når formålet har været at styrke kvaliteten i den demokratisk kontrol og offentlige debat. Menneskeretsdomstolens praksis må forstås sådan, at art. 10 giver ret til at styrke ytringsfriheden om samfundsmæssige forhold med autentisk information men ikke giver ret til acces til private formål. Menneskerettigheder skal gælde for alle, og retten til acces for at styrke demokratisk kontrol og debat kan derfor ikke være begrænset til personer, der har en særlig baggrund. Retten til acces på baggrund af art. 10 må gælde for alle mennesker, der søger information for at bidrage til den offentlige debat om samfundsmæssige forhold.

Menneskeretsdomstolen har desuden udviklet et retsprincip efter art. 8 om offentlige myndigheders pligt til at sikre, at borgerne får oplysninger om forhold, der er vigtige for deres liv og sundhed. Når myndigheder har pligt til aktiv offentliggørelse, må borgere også have krav på acces til dokumenter og data, der er vigtige for deres liv og sundhed. Art. 8, der giver grundlag for beskyttelse af enkeltpersoners privatliv, giver således også grundlag for et vigtigt offentlighedsprincip. (Se afsnit 1.3.2).

Den Europæiske Menneskeretsdomstols praksis betyder, at ansøgerens formål afgør, om et krav om acces skal vurderes på baggrund af art. 10 eller art. 8. Mange dokumenter og data, der kan bidrage til den offentlige debat, kan samtidigt være

vigtige for private formål og omvendt. Krav på acces til dokumenter og data om risici ved dykning skal vurderes efter art. 10, når kravet kommer fra en journalist, der vil skrive en artikel. Acces til samme information skal vurderes efter art. 8, når krav kommer fra en dykker, der har brug for at vurdere risici ved egen og kollegers dykning. Domstolens praksis betyder, at menneskeretskonventionen forudsætter et formål for at give ret til acces.

Aarhuskonventionen

Aarhuskonventionen fra 1998, der er ratificeret af mange lande, har lagt et stærkt grundlag for offentlighed om miljøoplysninger. Aarhuskonventionen er også ratificeret af EU, der har vedtaget et direktiv for offentlighed om miljøoplysninger og en forordning for EU's egne organer.

Undtagelser i nationale regler eller EU-regler kan kun beskytte interesser, der er opregnet i Aarhuskonventionen og direktivet. Undtagelser skal tolkes restriktivt, og acces kan kun afslås efter en konkret afvejning mod interessen i offentlighed. EU har suppleret med regler, der præciserer krav til offentlighed for særlige miljøoplysninger.

Oplysninger om påvirkninger af miljøet (emissioner) må aldrig holdes hemmelige af hensyn til forretningsmæssige interesser, persondata eller arbejds- og beslutningsprocesser. Emissioner handler om både direkte og indirekte påvirkning af miljøet, og uanset om påvirkning kommer fra specifikke eller diffuse kilder. Aarhuskonventionen stiller endvidere krav til myndigheder om aktiv offentliggørelse både for at styrke borgernes muligheder for at få viden, de har brug for i dagligdagen, og for at sikre mulighed for demokratisk deltagelse, før vigtige beslutninger bliver truffet. (Se afsnit 1.3.1, 2.4, 4.5 og 5.7 og 6.2.3).

Tromsøkonventionen

Tromsøkonventionen, der blev undertegnet i 2009, kan blive et omdrejningspunkt for videre international udvikling af retten til acces, men det er påfaldende, at kun 6 lande har ratificeret konventionen i juni 2014, hvor den er 5 år gammel.

Tromsøkonventionen har en udtømmende liste over interesser, der kan begrunde undtagelser for acces. Nationale undtagelsesregler skal angive de interesser, der beskyttes, og må ikke gå uden for konventionens rammer. Konventionen giver mulighed for absolutte undtagelser for sensitive personoplysninger. I øvrigt stiller den krav om konkret skadevurdering og afvejning af beskyttelseshensyn mod hensyn til offentlighed. (Se afsnit 1.3.3, 2.2, 5.2.1 og 6.2.1).

Den Europæiske Menneskeretsdomstol har mulighed for at inddrage Tromsøkonventionen som fortolkningsbidrag i udviklingen af den internationale ret til acces på grundlag af art. 8 og art. 10.

8.1.2 EU-retten

Offentlighedsregler

EU-retten har en stigende rolle i udvikling og regulering af offentlighed. De nordiske medlemslande – Sverige, Finland og Danmark – har sammen med Holland og på det seneste også Estland og Slovenien arbejdet for at styrke offentlighedsreglerne

i EU. Sverige har ydet en særlig indsats. EU-forordningen om acces til dokumenter blev vedtaget under svensk formandskab, og Sverige har taget initiativ til retssager ved EU-domstolen, der har ført til vigtige principielle afgørelser.

EU-forordningen om acces opregner de hensyn, der kan begrunde undtagelser. Undtagelsen for dokumenter under forberedelse kan kun bruges, hvis offentlighed vil medføre alvorlig skade, og der ikke er en mere tungtvejende interesse i offentlighed. Når beslutning er truffet, kan offentlighed kun nægtes for interne overvejelser og kun efter afvejning mod offentlighedsinteressen. EU-retten lægger særlig vægt på ret til offentlighed om forberedelse af lovgivning. (Se afsnit 6.2.2).

EU-Kommissionen og Ministerrådet har typisk været restriktive, mens Parlamentet har arbejdet for mere offentlighed. EU-domstolen har i en række sager markeret offentlighedsreglernes betydning. En vigtig milepæl i udviklingen er dommen i sagen "Sweden v. Commission" (18.12.2007), der fastslog, at det enkelte land ikke har vetoret mod offentlighed om dokumenter fra landet. Andre vigtige milepæle er dommen i sagen "Sverige og Turco v. Rådet" (1.7.2008) om acces til rådgivning fra Rådets juridiske tjeneste og dommen i sagen "Acces Info Europe v. Rådet" (17.10.2013) om acces til forslag, der indgik i den politiske beslutningsproces i en arbejdsgruppe under Ministerrådet. (Se afsnit 5.2.1 og 6.2.2).

Sverige understregede ved tilslutningen til EU, at det svenske offentlighedsprincip ikke måtte forringes. Mange forhold, der tidligere var indenrigspolitiske, blev udenrigspolitiske med medlemskabet af EU, og de svenske regler for udenrigspolitiske forhold blev ændret, så de giver en formodning for offentlighed. I 2013 er de svenske offentlighedsregler blevet ændret, og de nye regler betyder, at offentlighed kan afslås, hvis den vil vanskeliggøre Sveriges deltagelse i internationalt samarbejde (se afsnit 1.6.1 og 5.2.2).

EU-forordningen og Chartrets regel om acces gælder for EU's egne institutioner, men chartrets bestemmelser er også rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-regler. EU-retten lægger særlig vægt på ret til offentlighed om forberedelse af lovgivning. Chartrets traktatstatus og minimumskrav til informationsfrihed kan betyde, at nationale lovgivningsprocesser ved implementering af EU-regler også skal leve op til EU-domstolens krav til offentlighed.

Persondataregler

EU's hidtidige persondatadirektiv betyder ligesom Den Europæiske Menneskeretskonvention art. 8, at sensitive persondata skal beskyttes mod offentlighed. Direktivet hindrer ikke offentlighed om almindelige persondata. EU-domstolens afgørelser giver både EU og nationale lovgivere mulighed for at fastsætte regler om systematisk offentliggørelse af almindelige persondata, når reglerne bygger en grundig afvejning af hensyn. (Se afsnit 4.6).

I den seneste udvikling er der eksempler på, at EU-kommissionen og Rådet ser systematisk offentliggørelse af oplysninger som et nyttigt middel til at styrke kontrollen med virksomheder og borgere på forskellige områder. Det hindrer ikke, at Kommissionen og Rådet modarbejder andre former for offentlighed, der kunne styrke den demokratiske kontrol med den politiske beslutningsproces. Samme modsatsrettede tendenser kan iagttages hos nogle nationale myndigheder, f.eks. den centrale statsforvaltning i Danmark.

Grænsen mellem persondatabeskyttelse og offentlighed er vigtig, og nye persondataregler fra EU kan påvirke grænsen. EU-Kommissionen har i 2012 stillet forslag om at erstatte direktivet med en forordning, der bliver direkte forpligtende for enkelte lande og føre til afskaffelse af de nationale persondatalove. I debatten om ny persondataregulering har der ikke været megen fokus på, at nogle personoplysninger er vigtige for den offentlige kontrol med samfundsforhold.

EU-parlamentet har generelt arbejdet for mere offentlighed, men dette hensyn har hidtil ikke haft særlig vægt ved Parlamentets arbejde med persondataregulering. Lidt paradoksalt er det i stedet EU's Data Protection Supervisor, der har gjort opmærksom på, at persondatareguleringen kan komme i konflikt med retten til acces. Den tidligere supervisor har foreslået en bestemmelse, der kan sikre, at persondata ved offentlige myndigheder kan udleveres efter regler, der giver ret til acces.

Det er i sommeren 2014 ikke afklaret, om Parlamentet, Rådet og Kommissionen kan blive enige om form og indhold. EU's persondataregulering har to modstridende formål: Dels hensynet til at sikre fri kommunikation til kommercielle formål, dels hensynet til at beskytte persondata. Hvis begge hensyn skal varetages i et kompromis om nye regler, kan resultatet blive større muligheder for brug af persondata til kommercielle formål og stærkere beskyttelse mod offentlighed.

8.1.3 *A space to think*

I de senere årtier er offentlighed blevet en vigtig del af informations- og ytringsfriheden. Det er ikke en selvfølge, at denne udvikling vil fortsætte. Grænsen mellem offentlighed og hemmelighed bliver trukket i regler og praksis til enhver tid og i ethvert samfund, og der er mange aktører og interesser, der trækker i forskellige retninger.

Beskyttelse af arbejds- og beslutningsprocesser bliver i den internationale debat ofte motiveret med behov for "a space to think", og der har f.eks. i Ministerrådet været irritation over EU-domstolens afgørelse i Acces-Info-sagen (se note til dommen i afsnit 6.2.2). Ved en kommende ændring af EU-forordningen om acces bliver det vigtigt at undgå indsnævring af offentlighed om politiske beslutningsprocesser.

Hensynet til demokratisk debat og kontrol kræver fælles rum, hvor alle kan deltage. Det gælder også EU-organer og andre internationale fora. "Space to think" for snævre kredse er hemmelige rum for andre, og derfor er afgrænsningen afgørende. Spørgsmålet er, hvilke typer dokumenter, der skal kunne beskyttes mod offentlighed og hvor længe. (Se afsnit 6.9).

Internationale regler opregner de hensyn, der kan begrunde beskyttelse af indhold. Disse krav til specifikation bliver omgået, hvis der er brede undtagelser for at beskytte arbejds- og beslutningsprocesser. Undtagelser, der har til formål at beskytte proces, bliver i realiteten til beskyttelse af indhold, når de også omfatter færdige dokumenter og oplysninger, der har betydning som beslutningsgrundlag.

8.2 Nordisk udvikling

8.2.1 Traditioners magt

I århundreder var Sverige den dominerende magt i Østnorden og Danmark i Vestnorden. På den tid, hvor frihedsrettigheder blev indført i det svenske rige (1766), var Vestnorden underlagt et lukket enevældigt styre. (Se afsnit 1.4.1).

Der er fortsat visse forskelle mellem offentlighedsregler i Østnorden og Vestnorden. Reglerne i Sverige og Finland tager udgangspunkt i begrebet "allmänna handlingar". Interne "minnesanteckningar" er helt uden for offentlighedsreglerne i Østnorden, mens beskyttelse af forberedende dokumenter i Vestnorden bygger på undtagelser. Forvaltningsdomstole er vigtige kontrolinstanser i Østnorden, der også træffer afgørelser i sager om offentlighed, mens Vestnorden har klageinstanser. Der er også andre fælles træk, men på vigtige områder har den finske *offentlighedslov* bevæget sig væk fra svenske traditioner især med revisionen i 1999. Der er også kommet større forskelle mellem offentlighedslovene i de vestnordiske lande – Danmark, Norge og Island – i takt med de seneste revisioner.

Et andet mønster er, at de gamle statsmagter – Sverige og Danmark – hænger mere fast i traditioner end Finland, Norge og Island. Svenske og danske traditioner for statsstyre og lovgivning sætter meget forskellige spor i offentlighedsreglerne.

Den svenske reguleringsform bygger fortsat på en række grundlæggende regler i *tryckfrihetsförordningen*. Begrænsninger af offentlighed skal have et grundlag i *offentlighets- och sekretesslagen*, der har mere end 400 paragraffer, og reglerne om personoplysninger er langt mere detaljerede end i andre nordiske lande. I den modsatte ende af denne skala nøjes den danske *offentlighedslov* og den islandske *upplýsingalög* med nogle få ord om beskyttelse af enkeltpersoners private forhold. (Se afsnit 5.2 og 5.3).

Den svenske konstitutionelle tradition lægger stor vægt på folkets suverænitæt, og beslutninger fra folkets øverste repræsentanter skal ikke kunne tilsidesættes af dommere eller andre kontrollanter. Det er paradoksalt, at en tradition, der lægger vægt på folkets suverænitæt, også betyder, at folket ikke har mulighed for at få prøvet en regeringsbeslutning om hemmeligholdelse af oplysninger. Sverige måtte ved ratifikationen af Tromsøkonventionen afgive en særlig erklæring om, at konventionens krav til kontrol ikke er opfyldt.

Det er også paradoksalt, at et moderne land som Sverige ikke har indført ret til acces i elektronisk form. Tilsyneladende er der en sammenhæng mellem den svenske offentlighed om mange personoplysninger og en frygt for, at acces i elektronisk form kan føre til spredning af personprofiler. Der har været mange overvejelser og betænkninger på striben, men på besynderlig vis har Sverige ikke fundet frem til en løsning (se afsnit 4.3.2). Retten til acces i elektronisk form skal sikres for at opfylde internationale miljøregler, Tromsøkonventionen og EU's PSI-direktiv.

Under enevælden i Danmark kunne embedsmænd og rådgivere styre i hemmelighed med kongen højt placeret på en piedestal. Hemmelighed som overordnet princip blev ligefrem markeret i betegnelsen for det øverste statslige råd: Gehejmekonseil (1660-1770) og senere Gehejmestatsrådet (1772-1848). (Se afsnit 1.4.1).

I moderne tid betyder undtagelserne fra *offentlighedsloven*, at dokumenter fra embedsmænd i den øverste danske statsadministration, der er grundlag for politiske

beslutninger, kan hemmeligholdes. Det er paradoksalt, at Danmark, der i øvrigt er præget af åbenhed, ikke blot fastholder men styrker hemmeligholdelsen af dokumenter, der er vigtige for den politiske beslutningsproces. *Offentlighedsloven* har efter ændringen i 2013 både fået en bredere undtagelse for "ministerbetjening" (service for ministeren) og en helt ny undtagelse for dokumenter, der udveksles mellem ministerier og enkelte folketingsmedlemmer som grundlag for bindende politiske aftaler om lovgivning og andre vigtige beslutninger. (Se afsnit 6.5.4).

Den danske *offentlighedslovs* vidtgående beskyttelse af den politiske beslutningsproces harmonerer hverken med Tromsøkonventionen, Aarhuskonventionen eller EU-regler. Det er paradoksalt, at Danmark deltager i initiativer for offentlighed om politiske beslutningsprocesser i EU, og samtidigt har indført nye væsentlige begrænsninger for offentlighed om de øverste politiske beslutningsprocesser i Danmark.

8.2.2 Regler i front

Udover de ovennævnte historisk betingede mønstre går mange forskelle mellem nordiske offentlighedsregler på kryds og tværs uden et entydigt mønster. Der findes eksempler på offentlighedsregler i Norden, der er i front i den internationale udvikling.

Der er en lang nordisk tradition for offentlighed om borgere og virksomheders skattebetaling. Danmark brød med denne tradition i 1960 men har i 2012 genindført offentlighed for selskabers skattebetaling.

Finland og Norge leverer eksempler på nyere nordiske offentlighedsregler, der er i front:

Den finske *offentlighetslag* sikrer høj grad af offentlighed om den politiske magt ved de øverste statsorganer, og det var et hovedformål med lovændringen i Finland i 1999. Dagsorden til møder i den finske regering bliver publiceret på webside før mødet, og beslutninger og bilag til de enkelte punkter bliver publiceret hurtigt efter et møde. De finske regler sikrer i øvrigt offentlighed om oplysninger og dokumenter, der har betydning for en beslutningsproces om væsentlige samfundsmæssige forhold, og som hovedregel før beslutningen træffes.

Den norske *miljøinformasjonslov* indeholder klare krav om offentlighed og sikrer ubetinget ret til acces til vigtige miljøoplysninger. Loven omfatter også private virksomheder, og Norge er dermed gået videre end de internationale krav, som andre nordiske lande ikke opfylder fuldt ud. *Miljøinformasjonsloven* bliver suppleret i Norge af *produktkontrollloven*, der også giver ret til information både ved offentlige organer og private virksomheder, bl.a. om produkters virkninger (se afsnit 2.4.3 og 5.7.5).

Norge er også klart i front med onlineadgang til dokumentoversigter og gode søgefaciliteter. Den "offentlige elektroniske postjournal" (OEP) er udviklet og klar til at starte med direkte acces til dokumenter (se afsnit 3.4.5).

8.2.3 Andre variationer

Norden er blevet betragtet som forbillede for udvikling af offentlighed. Uden smålig skelen til forskelle mellem nordiske lande, står der i Tromsøkonventionens præambel, at offentlighed først blev udviklet i nordiske lande. Det er korrekt, at Sverige startede

i 1766. Det er derimod ikke korrekt, hvis man tror, at høj grad af offentlighed er et gennemgående træk.

Offentlighed i Norden viser, at offentlighedsreglerne i Norden er meget forskellige og uden et gennemgående mønster. Sammenligninger viser, at det samme land kan give de bedste vilkår for offentlighed på nogle områder og de dårligste vilkår ved andre. Ovenfor er nævnt flere eksempler under "traditioners magt" og "nordiske regler i front". Som yderligere eksempler på nordisk variation kan nævnes:

I Sverige, Finland og Norge er offentlighed fastslået i grundlove som et grundlæggende princip for myndigheder. Island er på vej med en ny grundlov, mens der ikke er udsigt til ændringer i den danske grundlov. (Se afsnit 1.4 og 1.5).

Sverige sikrer, at grundlaget for alle begrænsninger findes i *offentlighets- och sekretesslagen*. Danmark og Norge har derimod mange undtagelser fra offentlighed i andre love end *offentlighedsloven* og *offentleglova*. (Se afsnit 5.2).

Selskaber, hvor offentlige myndigheder ejer mere end halvdelen, er omfattet af offentlighed i Norge og Island. Det gælder også kommunalt ejede i Sverige, mens statsejede er uden offentlighed, ligesom finske selskaber er. *Offentlighedsloven* i Danmark omfatter mange halvoffentlige organer, men selskaber er kun omfattet, hvis offentlige myndigheder ejer mere end 75 %. (Se afsnit 2.3.2).

I Finland og Island er opgaver, der er outsourcet fra offentlige myndigheder, omfattet af offentlighed, mens kun få outsourcete sager er omfattet i andre nordiske lande. (Se afsnit 2.3.3).

Sager om offentlig støtte til erhvervsprojekter i udviklingslande er i Sverige og Island omfattet af de almindelige offentlighedsregler. Der er ikke offentlighed om konkrete støttesager i Finland og Danmark, mens Norge sikrer offentlighed for beslutninger om støtte. (Se afsnit 2.5.4).

Der er væsentlige forskelle på kravene til registrering af dokumenter. De finske, norske og islandske regler stiller de fleste krav om registrering af relevante oplysninger, mens de danske regler stiller de mindste krav. (Se afsnit 3.4).

Der er væsentlige forskelle på kravene til sikring af elektroniske dokumenter mod ændringer og sletning. Danske og islandske retsregler stiller ikke krav om logning af ændringer i de dokumenter, myndigheder har registreret, mens regler i andre nordiske lande gør og særlig grundigt i de finske regler. (Se afsnit 3.4).

Retten til datasammenstilling gælder i Danmark, Norge og Sverige, men Sverige mangler regler om elektronisk acces til at sikre den praktiske gennemførelse. Finland og Island har ikke sikret ret til datasammenstilling. Som det eneste land i Norden supplerer Danmark med et krav til myndighederne om databeskrivelser, der kan styrke de praktiske muligheder for datasammenstilling. (Se afsnit 4.4).

Den danske *offentlighedslov* har generelle undtagelser for visse sagstyper og en ekstra undtagelse, der ikke afgrænser, hvilke interesser der kan beskyttes. Der findes ikke tilsvarende undtagelser i andre nordiske lande (Se afsnit 5.2).

Tryckfrihetsförordningen giver ret til sagsoplysninger i Sverige, der både omfatter oplysninger om faktiske forhold og interne faglige vurderinger af forslag, men retten gælder først, når beslutning er truffet. Den finske *offentlighetslag* kræver offentlighed om det faktiske og faglige grundlag og typisk før beslutninger træffes. Den danske *offentlighedslov* har den klare formulerede ret til oplysninger om en sags faktiske grundlag og på ethvert tidspunkt af sagen, men loven undtager faglige vurderinger af

planer og forslag, der er grundlag for de vigtigste politiske beslutninger. Den norske *offentleglova* sikrer hverken offentlighed for oplysninger om sagers faktiske grundlag eller for interne faglige vurderinger. Den islanske *upplýsingalög* har en noget uklar regel, der giver ret til oplysninger om en sags omstændigheder. (Se afsnit 6.8.2).

Danmark har som det eneste land i Norden udviklet en praksis, hvor information til medier om ministres og regeringens planer og beslutninger i høj grad bliver givet af politisk ansatte rådgivere i ministerier, uden at de er omfattet af offentlighedsregler. (Se afsnit 3.3.4 og 3.5.3).

I Finland og Norge skal ikke blot dagsordener men også bilag til de enkelte punkter være offentlige før møder i kommunalpolitiske organer. I Sverige gælder dette lovkrav ikke for nemnder. Danmark og Island sikrer ikke offentlighed om bilag før møderne. (Se afsnit 6.8.3).

Den norske *offentleglova* sikrer mest offentlighed i Norden om kommunestyret med offentlighed om dokumenter, der udveksles til og fra enheder, der er tillagt selvstændig beslutningsret ved delegation. (Se afsnit 6.6.2).

De norske, finske og svenske regler stiller stærke krav til hurtighed ved myndigheders behandling af krav om offentlighed, og afgørelser skal som udgangspunkt træffes samme dag, som kravet modtages. De danske og islandske regler har lidt lempeligere krav til hurtighed. (Se afsnit 7.3).

Alle klager over afslag på offentlighed i Island skal sendes direkte til et særligt klagenævn for offentlighedssager. Danmark og Norge har en række administrative klageorganer, mens Sverige og Finland har forvaltningsdomstole. (Se afsnit 7.5).

Regeringskansliet og regeringens afgørelser i Sverige er uden for kontrol. Der er heller ikke egentlige klagemuligheder over afgørelser fra den øverste statsadministration i Danmark og Norge, hvor klager kan indbringes for ombudsmandsinstitutioner, der dog ikke har pligt til at vurdere sager og ikke kan træffe bindende afgørelser. Retssager ved domstole er også en mulighed for kontrol i Danmark og Norge men tager meget lang tid. I Finland og Island kan sager fra den øverste statsadministration indbringes for kontrolorganer. (Se afsnit 7.5).

Kontrolorganer i Norge er som udgangspunkt underlagt samme krav til hurtighed som første instanser og skal ifølge Sivilombudsmannen træffe afgørelse senest to uger efter klagens modtagelse. Kontrolorganer i andre nordiske lande er ikke underlagt samme krav. De danske klageinstanser skal efter loven som hovedregel træffe afgørelse senest 20 arbejdsdage efter modtagelsen. (Se afsnit 7.5).

Afgørelser fra det islandske klagenævn, finske forvaltningsdomstole og norske klageorganer kan gennemtvinges. Statsforvaltningen i Danmark har tvangsmidler i forhold til kommuner og regioner, mens afgørelser fra andre klageinstanser ikke kan gennemtvinges. Det kan afgørelser fra svenske forvaltningsdomstole heller ikke. (Se afsnit 7.5).

8.3 Motivering

8.3.1 Formål

Raison d'être

Mange organisationer og virksomheder informerer gerne, når de selv kan styre, hvilke oplysninger der skal ud, og hvordan de skal vinkles. Det gælder også offentlige organer. Kommunikation via websider og til andre medier tilrettelægges ofte med bistand fra professionelle kommunikationsrådgivere.

Offentlighedsregler betyder, at offentlige organer m.m. ikke blot skal informere, som de selv finder passende, men skal give acces til dokumenter uden ændringer i indhold og form. Denne offentlighed kan kun sikres ved retsregler, der påbyder organer at give acces til autentiske dokumenter og data på anmodning eller ved aktiv offentliggørelse. Kravet om autenticitet er offentlighedsreglernes "raison d'être".

Demokratihensyn

Demokratihensynet har to elementer: Kontrol og deltagelse.

Offentlighed sikrer mulighed for kontrol med den politiske og administrative magtudøvelse og dermed mulighed for at holde politikere og andre beslutningstagere ansvarlige. Ud fra et snævert sigte kan offentlighed være besværlig for administratører og politikere. Ud fra et bredere sigte er offentlighed vigtig for at fastholde krav til saglig forvaltning. Offentlighed kan afsløre fejl, forsømmelser og magtmisbrug. Den præventive virkning er meget vigtig. Offentlighed betyder, at administratorer og politikere hele tiden må tænke på, at deres handlinger og undladelser skal tåle offentlighedens lys.

Offentlighed kan desuden sikre mulighed for demokratisk deltagelse i beslutningsprocesser, hvis retten til acces om planer, forslag og beslutningsgrundlag sikres, før beslutninger træffes. Alle erfaringer siger, at det er vanskeligt at ændre på beslutninger, når de er truffet måske gennem et vanskeligt politisk kompromis. Mulighederne for at påvirke er langt større, før beslutningen træffes. Offentlighed kan give politikere og andre beslutningstagere mere information om faktiske forhold og om forskellige synspunkter. Dermed kan offentlighed give et bredere og mere sikkert grundlag for politiske beslutninger.

Embedsmænd kan have brug for at drøfte et udkast med kolleger og ændre formuleringer, mens der arbejdes med et dokument. Tilsvarende hensyn taler for, at politikere kan drøfte politiske idéer og udkast uden offentlighed i forberedende faser. Offentlighed om ethvert forberedende skridt kan føre til overdreven forsigtighed og svække nytænkning i demokratiske organer.

I særlige tilfælde kan offentlighed svække demokratiet. Ved visse kontrolopgaver vil forudgående offentlighed f.eks. hindre eller alvorligt forringe myndigheders muligheder for at undersøge konkrete forhold. Det gælder for politi og efterretningstjenester men også ved kontrol af miljø, sikkerhed, skat m.m. Når forudgående offentlighed bliver begrænset for at sikre gennemførelse af konkrete opgaver, er det desto vigtigere at sikre efterfølgende offentlig kontrol med metoder og resultater.

Det er et afgørende kendetegn for et genuint demokratisk samfund, at enhver har ret til autentisk information om den politiske og administrative magtudøvelse og ret til deltagelse, før vigtige beslutninger bliver truffet. Offentlighedsreglernes betydning

for demokratiet taler for, at offentlighed er markeret i internationale konventioner og i nationale grundlove.

Andre formål

Offentlighed kan tjene private formål for enkeltpersoner og virksomheder og andre samfundsmæssige formål end de grundlæggende hensyn til demokratiet. På områder, hvor demokratihensyn har afgørende betydning og i selv begrundet offentlighed, er andre formål blot supplerende. På områder, hvor demokratihensyn ikke i sig selv har afgørende vægt, kan andre formål være afgørende for, at offentlighedshensyn opvejer modhensyn. For mange oplysninger taler både private og samfundsmæssige interesser for offentlighed.

Enkeltpersoner, familier og virksomheder har brug for offentlighed for at få viden om offentlige ydelser f.eks. uddannelser, sundhedstjenester, byggetilladelser, miljøtilsyn og skatteadministration. Enkeltpersoner og familier har brug for oplysninger om private virksomheders miljøforhold og produkter for at kunne tage vare på egen sundhed og trivsel. Offentlighed om miljøforhold giver et bedre grundlag for at træffe både daglige valg med hensyn til produktindhold, dyrevelfærd m.m. og de mere varige valg om bopæl og arbejde. Samfundsmæssige interesser taler også klart for offentlighed.

Virksomheder kan have tilsvarende behov for viden. Derudover har virksomheder brug for data, der kan give grundlag for nye erhvervstjenester. Offentlige organer indsamler og producerer store mængder information på mange områder, f.eks. om geografi, miljø, sygdom og erhvervsforhold. Digitaliseringen af den offentlige sektor giver nye muligheder for datasammenstilling og brug af data til udvikling af nye tjenester. Offentlige myndigheder bremser udviklingen, hvis de fastholder monopol på data, der både kan bruges til udvikling af kommercielle tjenester og give grundlag for fri formidling af data og analyser.

Offentlighed om nogle virksomhedsoplysninger har betydning for at bidrage til fair konkurrence mellem virksomheder. Hensyn til lokal og global bæredygtighed for miljø er blevet vigtige konkurrenceparametre. Andre hensyn, der lægger vægt på virksomheders sociale ansvarlighed, har også stigende betydning. Offentlighed om virksomhedsoplysninger hos offentlige tilsynsmyndigheder kan give et vigtigt bidrag til udviklingen af fair konkurrence i brancher. Overordnede samfundsmæssige hensyn taler også for, at konkurrencen om produkters kvalitet inddrager hensyn til miljø og socialt ansvar i hele produktionskæden. Hensynet til fair konkurrence taler omvendt imod offentlighed om visse oplysninger om virksomheder. Det skal ikke være muligt for en virksomhed at få acces til specifikke oplysninger om konkurrenters produktudvikling og markedsføringsstrategier.

Samfundsmæssige interesser taler for, at myndigheder på nogle forvaltningsområder bruger offentlighed som supplement til administrativ kontrol. Det er f.eks. relevant ved økonomiske tilskud til virksomheder og foreninger eller skattefradrag til særlige formål. Det kræver mange ressourcer, hvis en effektiv kontrol skal bygge udelukkende på myndigheders kontrol. Offentlighed kan gøre nytte som supplerende kontrol med præventiv effekt og dermed bidrage til effektiv administration i kombination med administrativ kontrol.

Lovregulering på et område viser, at der er samfundsmæssige interesser, og

offentlighed sammen med regulering giver gode muligheder for synergieffekt. Offentlighed kan føre til større opmærksomhed om muligheder og problemer og kan styrke effektiviteten ved tilsyns – og klageorganer. Offentlighed vil samtidigt bidrage til den offentlige kontrol med politikere og myndigheders indsats for lovgivning og administration og give grundlag for offentlig debat på et mere kvalificeret grundlag.

8.3.2 *Organer og opgaver*

Offentlighedsreglerne skal som udgangspunkt omfatte kerneorganerne for administration og politiske beslutninger i den offentlige sektor.

Organiseringen af den offentlige sektor og principper for udførelse af opgaver er ikke statisk. Vigtige samfundsopgaver er overført til halvoffentlige organer, der er under en vis kontrol af offentlige myndigheder. Ved andre opgaver bliver udførelsen outsourcet til private virksomheder. Ud fra de grundlæggende demokratihensyn er det vigtigt at fastholde offentlighed, når offentlige myndigheder fortsat har mulighed for dominerende indflydelse på organer og opgaver. Organisatoriske kriterier for offentlighedsreglernes anvendelsesområde sikrer ikke offentlighed ved skift i organisationsformer eller outsourcing, og funktionelle kriterier er derfor nødvendige som supplement. (Se afsnit 2.6.1).

Offentlighed kan bidrage til udvikling af samfundsansvar ved opgaver, der har stor betydning for levevilkår, erhvervsliv og samfundsliv. Offentlighed bør ved sådanne opgaver være uafhængig af, om de varetages af offentlige, halvoffentlige eller private virksomheder. Det gælder samfundets infrastruktur for energiforsyning, vandforsyning, kollektiv trafik, betalingssystemer og anden telekommunikation. Et andet eksempel er miljøpåvirkninger, der har samme betydning for sundhed og trivsel, uanset om kilden hører hjemme i den ene eller anden sektor. Et tredje eksempel er produkters kvalitet og sikkerhed, der er uafhængig af produktionssted. Et fjerde eksempel er finanssektoren, hvor offentlighed om nøgletal for finansielle produkter og instrumenter kan have vital betydning for kunder, aktionærer og virksomheders beslutninger. Et femte eksempel er behovet for offentlig kontrol med, om økonomiske tilskud til virksomheder og skattefritagelser for investeringer faktisk bliver brugt til de formål, de er givet til. Det gælder også private og almennyttige fondes forvaltning af store økonomiske værdier, der delvis er skabt ved skattefritagelser. (Se afsnit 2.6.2).

8.3.3 *Dokumenter og registre*

Retten til acces skal være teknologineutral, så den til enhver tid omfatter alle former, der har praktisk betydning ved registrering og formidling af information. (Se afsnit 3.2).

Effektiv gennemførelse af offentlighedsregler stiller krav, der typisk også er vigtige for at sikre effektiv administration af forvaltningers almindelige opgaver. Registrering i dokumentoversigter skal omfatte oplysninger, der kan styrke dokumenters autenticitet og søgemuligheder, bl.a. dateringer for de enkelte dokumenters udarbejdelse, registrering og ekspeditioner. De elektroniske systemer skal indrettes, så der sikres dokumentation for ændringer i et dokument eller sletning. (Se afsnit 3.4 og 3.5.2).

Politikere har som andre ret til at privat kommunikation uden offentlighed. Denne ret gælder kommunikation om forhold, der hører til privatlivet. Den gælder også for

kommunikation, der udelukkende er partipolitisk. Det giver politikere en mulighed for uden offentlighed at udvikle og afprøve politiske idéer sammen med deres politiske bagland og andre politikere. Offentlighed om rent partipolitiske vurderinger kunne bremse nytænkning og gøre demokratisk valgte ledere helt afhængige af rådgivning fra embedsapparatet ved myndigheder. Det er vigtigt at klargøre kriterier for kommunikation, der udelukkende er partipolitisk. Et lukket rum til partipolitisk kommunikation skal ikke kunne bruges til at undgå offentlighed om dokumenter, der er udarbejdet af ansatte ved en myndighed. (Se afsnit 3.3 og 3.5.3).

8.3.4 *Acces i flere former*

Dokumenter i klassisk forstand bliver i stigende grad erstattet af data, der sammenstilles i forhold til de behov, der opstår ved løsningen af administrative opgaver. Offentlighed skal ikke afhænge af, om en mulighed for sammenstilling bliver defineret som et dokument. Den klassiske offentlighed, der gælder eksisterende dokumenter, må suppleres med en ret til at få sammenstillet data, en myndighed råder over, til et nyt dokument. Datasammenstilling kan ikke blot kompensere for, at myndigheder erstatter dokumenter med data, men giver også mulighed for at styrke offentlighed med alternative analyser. (Se afsnit 4.4).

Pligt for myndigheder til offentliggørelse af autentisk information på websider kan være en effektiv form for offentlighed. Offentliggørelse af dokumentoversigter kan give gode søgemuligheder, der kan udvikles til at give mulighed for direkte acces til dokumenters indhold. (Se afsnit 4.5 og 4.7.2).

8.3.5 *Offentlig eller hemmelig*

Reguleringsform og retssikkerhed

Begrænsninger i offentlighed skal bygge på retsregler, der angiver bestemte beskyttelseshensyn. Både samfundsmæssige og private interesser kan begrunde, at offentlighed må begrænses. Samfundsmæssige interesser er f.eks. hensyn til statens sikkerhed og udenrigspolitiske interesser. Private interesser handler om enkeltpersoners private forhold og om virksomheders produktions- og forretningsforhold.

Offentlighed skal være udgangspunktet ved organer og opgaver, der er omfattet af offentlighedsreglerne, og undtagelser skal begrænses til det strengt nødvendige i et demokratisk samfund. For at sikre overblik og grundige vurderinger af offentlighed kontra hemmelighed i lovgivningsprocessen er det vigtigt at alle regler, der begrænser offentlighed, har grundlag i én lov, og ikke er spredt i mange love.

Retsregler, der giver klare markeringer for grænser mellem offentlighed og hemmelighed, er et godt udgangspunkt for retssikkerhed. Ved nogle oplysningstyper er det muligt og ønskeligt med absolutte lovregler, der ikke overlader plads til konkrete vurderinger. Pligt til offentliggørelse og ubetinget ret til acces kan fastlægges for oplysninger, hvor klare formål taler for offentlighed og modhensyn er svage. Absolutte krav om hemmeligholdelse kan fastsættes for oplysninger om rent private forhold, som ansatte ved offentlige organer modtager for at kunne yde hjælp. Der må ikke fastsættes generelle undtagelser for dokumenter og oplysninger, der har betydning for demokratisk kontrol.

Absolutte lovregler skaber klarhed, men på mange områder er det nødvendigt, at retsregler giver et rum for konkrete vurderinger. Det er vigtigt for retssikkerheden, at kriterier giver klare markeringer for konkrete skadevurderinger og de hensyn, der skal vægtes. Offentlighed må kun afslås, når det er sandsynligt, at den vil skade et vigtigt beskyttelsehensyn, og der ikke er et mere tungtvejende hensyn til offentlighed. Markeringer i lovregler, bemærkninger og retspraksis kan give klare formodninger for offentlighed eller hemmelighed for oplysningstyper og situationer. (Se afsnit 5.8.1).

Tromsøkonventionen og andre internationale konventioners krav til konkrete vurderinger kan ikke opfyldes med et uforpligtende meroffentlighedsprincip. Myndigheder skal være forpligtet til offentlighed for oplysninger, når konkret skade ikke er sandsynlig eller offentlighedshensyn har stærkere vægt.

Statens sikkerhed

Begrebet "statens sikkerhed" kan defineres meget bredt og føre til hemmeligholdelse af oplysninger, der er afgørende for demokratisk kontrol. "Statens sikkerhed" skal defineres med angivelse af oplysningstyper, der kan begrunde hemmeligholdelse. Det skal klargøres, at undtagelsen ikke kan begrunde hemmeligholdelse af brud på menneskerettigheder, korruption, våbeneksport, konsekvenser af krigshandlinger eller andre forhold, der har afgørende betydning for den demokratiske kontrol. (Se afsnit 5.2).

Udenrigspolitiske hensyn

Mange opgaver, der tidligere var rent indenrigspolitiske, er blevet udenrigspolitiske. Ældre principper for hemmeligholdelse af diplomatiet vil underminere offentlighed i nutidens samfund, hvor mange væsentlige spørgsmål bliver afgjort i internationale beslutningsprocesser. Det er meget vigtigt for den demokratiske udvikling, at offentlighed bliver udgangspunktet også for udenrigspolitiske forhold. (Se afsnit 5.2).

Persondata

Persondata ved offentlige organer omfatter oplysninger om vidt forskellige forhold. Oplysninger om personers handlinger i offentlige roller, f.eks. politiske poster og ledende administrative poster, må høre til kerneområdet for offentlighed. Omvendt skal sensitive oplysninger om rent private forhold undtages fra offentlighed, f.eks. oplysninger om enkeltpersoners sygdom og sociale vanskeligheder. Tavshedspligt om sensitive data om privatliv er kendetegn for et humant samfund, der sikrer, at alle mennesker trygt kan henvende sig til institutioner og forvaltninger for at få hjælp til behandling af sygdom og sociale problemer.

En mellemkategori af persondata handler hverken om offentlige roller eller sensitive forhold i privatlivet. Der er tale om en bred og meget forskelligartet vifte af oplysningstyper, bl.a. om ejerskab til ejendomme, aktieposter, ansøgning til stillinger og betaling af skat. I mellemkategorien er der ikke så klare hensyn for offentlighed som ved offentlige roller og ikke så klare beskyttelsehensyn som ved sensitive persondata. (Se afsnit 4.6, 5.3 og 5.8.3).

Skattebetaling er afgørende for, at de fælles samfundsopgaver kan løses og dermed afgørende for, at demokratiet kan fungere. Skattebetaling er en pligt for borgere og virksomheder, og det er vigtigt at kunne kontrollere, hvordan skattebyrden er fordelt.

Offentlighed om skattepligtige indkomster og skattebetaling kan desuden stimulere skatteyderne til at give korrekte oplysninger og skattemyndigheder til effektivitet. (Se afsnit 5.5 og 5.8.3).

Offentlighed om ansøgninger til stillinger ved offentlige organer har til formål at sikre kvalitet i ansættelsen. Offentlighed om ansøgerlister kan betyde, at kvaliteten forringes, fordi nogle afstår fra at søge en stilling for at undgå, at ansøgningen bliver kendt på det aktuelle arbejdssted. Dette modhensyn spiller ikke nogen rolle, når der er truffet beslutning om ansættelse. Offentlighed om ansøgninger fra personer, der har fået en stilling, kan være vigtige for den offentlige kontrol og kan stimulere ansøgere til at give korrekte oplysninger. (Se afsnit 5.4)

Oplysninger om virksomheder

Ud fra et snævert virksomhedssynspunkt kan offentlighed være besværlig for den enkelte virksomhed. Ud fra et bredere sigte er offentlighed om nogle oplysninger vigtige for at stimulere konkurrence og erhvervsudvikling og undgå konkurrencefordele til virksomheder, der ikke lever op til samfundets krav. Offentlighed kan styrke fair konkurrence mellem kommercielle virksomheder, f.eks. ved udbud af opgaver, kontrakter, erhvervsstøtte, miljøkontrol og skattebetaling. Offentlighed for oplysninger om miljøpåvirkning og produkters kvalitet og sikkerhed har særlig betydning for sundhed og trivsel.

Undtagelser for at beskytte virksomheders økonomiske interesser skal begrænses til specifikke oplysninger, hvor offentlighed klart kan give unfair konkurrencefordele for andre virksomheder. Oplysninger, der handler om miljøpåvirkninger eller i øvrigt er vigtige for virksomheders samfundsansvar, skal ikke kunne hemmeligholdes.

Offentlighed kan stimulere virksomheder og organisationer til at give korrekte oplysninger til myndigheder om skattepligtig indkomst, produkters indhold, miljøpåvirkninger m.m. Offentlighed kan derfor styrke myndigheders kontrol på områder, hvor det er vanskeligt eller ville være meget ressourcekrævende at gennemføre en effektiv administrativ kontrol. (Se afsnit 5.6, 5.7 og 5.8.2).

8.3.6 Arbejds- og beslutningsprocesser

Ufærdige dokumenter

Offentlighedshensynet har ikke stor vægt ved dokumenter, der er under udarbejdelse. Omvendt har embedsmænd et sagligt behov for at overveje muligheder og arbejde med formuleringer uden offentlighed. Det taler for at holde ufærdige dokumenter uden for offentlighed.

Det er vigtigt at afgrænse beskyttelsen af arbejdsprocesser og definere grænsen mellem ufærdige og færdige dokumenter og data. Oplysninger om faktiske forhold og færdige dokumenter med faglige udredninger og vurderinger skal ikke kunne hemmeligholdes, medmindre indholdet skal beskyttes for at sikre de hensyn, der er specifikke undtagelser for. (Se afsnit 6.9.3).

Interne politisk-taktiske overvejelser

Planer og andre forslag ved offentlige organer udvikles i et samspil mellem faglighed, politiske idéer og overvejelser om muligheder for gennemførelse. Der er sagligt behov

for, at politikere og embedsmænd kan undgå offentlighed om interne politisk-taktiske overvejelser. Det lukkede rum må ikke føre til begrænsninger i offentlighed, der er vigtige for den demokratiske kontrol og deltagelse. (Se afsnit 6.9).

Det faktiske og faglige grundlag

Offentlighed skal sikres for det faktiske og faglige grundlag, der omfatter rådgivning om sagens forhold og faglige vurderinger af løsninger og alternativer. Offentlighed giver et ekstra incitament til at styrke kvaliteten af det faglige arbejde. Det gælder også for metoder og forudsætninger, der er anvendt ved beregninger og analyser. Offentlighed om det faglige grundlag modvirker risikoen for, at en bestemt partipolitisk tendens eller andre uvedkommende hensyn påvirker indhold og metoder i det faglige arbejde og søges skjult bag en faglig fremtrædelsesform.

Politiske synspunkter har afgørende værdi for et demokrati, og de skal derfor fremføres som politiske synspunkter og ikke camoufleres. Offentlighed om det faglige grundlag stimulerer til klargøring af politisk tænkning og debat om politiske idéer. (Se afsnit 6.9).

Demokratisk deltagelse

Det er vigtigt for demokratiet, at offentlighed ikke blot er efterfølgende. Offentliggørelse af planer og det faktiske og faglige grundlag er almindelige inden for miljø- og planlægningslovgivningen. Offentlighed, før beslutninger træffes, kan også bidrage til at styrke den demokratiske deltagelse på andre områder. Der skal være et offentligt rum til demokratisk deltagelse på grundlag af autentisk information, før vigtige beslutninger bliver truffet. (Se afsnit 6.9.4).

Det er et afgørende kendetegn for et demokratisk samfund, at der sikres høj grad af offentlighed, før der træffes politiske beslutninger om lovgivning. Krav til offentlighed om lovgivningsprocessen skal ikke blot sikre offentlighed før formelle vedtagelser, men også før bindende politiske aftaler bliver indgået, hvis en sådan form bliver anvendt. (Se afsnit 6.8.3).

Så længe en sag er under forberedelse, er der mulighed for at udvide problemformulering, indsamle yderligere information og udarbejde alternativer. Offentlighed kan styrke en beslutningsproces med oplysninger, der ellers ikke ville få betydning. Hemmeligholdelse af beslutningsprocessen betyder, at politikerne bliver helt afhængige af embedsapparatet.

8.3.7 Procedure og kontrol

Hurtighed

Hurtig adgang til information er ofte afgørende for at opfylde offentlighedsreglernes formål. Offentligt tilgængelige dokumentoversigter på myndigheders websider med gode søgemuligheder er vigtige som grundlag for effektiv offentlighed.

Hurtighed kan realiseres gennem udvikling af it-systemer, der kan give direkte acces til dokumenters indhold. Indtil det sker, må offentlige organer levere en hurtig sagsbehandling. Krav til hurtighed må også gælde kontrolorganer. Det er meget ineffektivt, når et kompetent kontrolorgan, der har alle oplysninger, ikke træffer en afgørelse men hjemviser til fornyet behandling ved en myndighed. Lovregler må

sikre mulighed for at gennemtvinge afgørelser fra kontrolorganer. En mulighed for gennemtvungelse har stor præventiv effekt, og der bliver formentlig kun sjældent eller aldrig brug for den. Det skal ikke være muligt at udsætte offentlighed ved klager eller sagsanlæg (Se afsnit 7.3).

Kontrolsystemer

Et effektivt kontrolsystem er vigtigt for retssikkerheden. Der skal være sikkerhed for, at et afslag på acces hurtigt kan blive prøvet af et kontrolorgan, der træffer en bindende beslutning. Det gælder også for afslag fra regeringen eller andre højt placerede statslige myndigheder. Ombudsmænd bestemmer selv, om de vil behandle en sag, og de træffer hverken hurtige eller bindende afgørelser. Ombudsmandsordninger kan derfor ikke udfylde denne kontrolopgave, men de har andre vigtige roller og bidrager med udtalelser til at klargøre offentlighedsreglerne. (Se afsnit 7.5).

Effektivitet

Myndigheder kan som nævnt bruge offentlighed som et billigt og effektivt middel til at stimulere borgere og virksomheder til at overholde love og regler. Denne effekt kan lovgiverne også bruge over for myndigheders håndtering af offentlighed. Det er relevant at stille krav om offentliggørelse af afgørelser fra kontrolorganer, der helt eller delvist ændrer en myndigheds afslag og om periodiske oplysninger om antal afgørelser, antal afslag og hurtighed ved en myndigheds sager om acces.

Klagesager eller sagsanlæg betyder omkostninger, og en myndighed påfører samfundet omkostninger ved en praksis, der giver mange tabte sager ved kontrolorganer. Som kompensation vil det vil være rimeligt, at lovgiverne indfører en afgift for myndigheder, der taber sager om offentlighed. (Se afsnit 7.6.2).

8.3.8 Politiske valg

Inden for rammerne af de internationale regler kan nationale lovgivere træffe de politiske valg, der afgør, om oplysninger skal være offentlige eller hemmelige. Regler og praksis for offentlighed og hemmeligholdelse har stor betydning på alle områder af samfundslivet og for forholdet mellem borgere og stat. Offentlighed og grænserne for offentlighed er afgørende for demokratisk kontrol og deltagelse.

Den Europæiske Menneskeretskonvention og andre internationale regler sætter nogle standarder for offentlighed i demokratiske samfund. Der er typisk tale om grundlæggende standarder og ikke præcise regler. På miljøområdet gælder præcise internationale krav i kraft af Aarhuskonventionen, EU's miljøoplysningsdirektiv og andre EU-direktiver. I øvrigt giver internationale regler et betydeligt rum til nationale politiske valg.

Nationale lovgivere afgør hvilke samfundsfunktioner, der skal være omfattet af demokratisk kontrol og hvilke regler, der skal gælde for demokratisk deltagelse, før vigtige beslutninger bliver truffet. Det er også politiske valg, der afgør, om offentlighed skal indføres eller fastholdes for at styrke samfundsansvaret på områder f.eks. skattebetaling, økonomisk støtte til virksomheder og foreninger, ansøgninger til stillinger ved offentlige organer, lønninger og honorarer, offentlige organers betaling for varer og tjenester til offentlige og afgørelser fra kontrolorganer om ansvar for tjenstlige fejl.

Nationale lovgivere afgør hvilke regler, der skal gælde i grænseområder mellem privatliv og samfundsliv. Den Europæiske Menneskeretskonvention og EU's persondatadirektiv fastlægger grundlæggende krav til beskyttelse af sensitive oplysninger om enkeltpersoners privatliv, men nationale lovgivere kan justere grænserne. For almindelige persondata har nationale lovgivere stor indflydelse på grænserne mellem offentlighed og hemmelighed.

EU's persondatadirektiv har en vis fleksibilitet, der kan forsvinde, hvis direktivet erstattes af en forordning. Direktivformen må fastholdes, hvis nationale lovgivere vil sikre muligheder for tilpasning af kriterier for sensitive oplysninger til nationale forhold, for bedre sikring af persondata mod kommercielle formål og sikring af offentlighedsregler.

Det er også politiske valg, der afgør, hvilke krav der skal stilles til offentlige organer om registrering, søgemuligheder, accesformer m.m. I den daglige praksis bliver mulighederne bestemt af de enkelte myndigheder. Konkrete afgørelser skal træffes inden for de gældende nationale og internationale retsregler, der fortolkes af kontrolorganer. Inden for de lovmæssige rammer kan de politiske ledelser for kommuner og andre myndigheder træffe valg, der afgør, om offentlighedsreglerne bliver modarbejdet eller effektivt gennemført i praksis.

De retlige rammer for offentlighed kan ændres. Det er kritisabelt, når det sker ved administrative regler eller i særlige lovregler på et forvaltningsområde, der passerer gennem en lovgivningsproces uden opmærksomhed om de principielle valg. Politiske valg om offentlighed eller hemmelighed skal træffes gennem en lovgivningsproces, der sikrer gode muligheder for demokratisk deltagelse.

8.4 Råd

Dette afsluttende afsnit indeholder en række råd. Begrundelse for de enkelte råd skulle gerne fremgå af det foregående afsnit om motivering og henvisninger til afsnit i tidligere kapitler, hvor de enkelte emner er behandlet.

Rådene er skitseret nedenfor i ultrakort form. Enkelte råd handler om forhold, der kan sikres af myndigheder eller kontrolorganer uden offentlighedsregler. De fleste råd forudsætter lovgivning. Mange af rådene er inspireret af retsregler i et eller flere af de nordiske lande eller af internationale regler.

En lovgivning, der giver gode vilkår for offentlighed, kunne opnås ved at samle det bedste fra nordiske regler. Udvikling af fælles nordisk lovgivning om offentlighed kunne være en smuk tanke men er urealistisk på baggrund af de store forskelle i form og indhold. Inspiration til ændringer er forhåbentlig en mulighed.

Grundlag

- 1) Offentlighed skal være fastslået i et lands grundlov for at markere den grundlæggende betydning for informations- og ytringsfrihed. Grundlove i Sverige, Finland og Norge kan inspirere (se afsnit 2.5).
- 2) Europarådets konvention om acces til officielle dokumenter – Tromsøkonventionen – skal ratificeres for at styrke den internationale og nationale udvikling af demokratiske rettigheder.

Nordiske lande, der vil være demokratiske forbilleder, skal kunne ratificere Tromsøkonventionen uden erklæringer om, at konventionens minimumskrav ikke vil blive opfyldt. Hvis erklæringer undtagelsesvis er nødvendige, bør det tilføjes, at regler snarest vil blive ændret, så konventionens krav bliver opfyldt.

3) Nationale regeringer og parlamenter må arbejde for, at EU's persondataregulering fortsat skal bygge på en direktivform, der bl.a. giver mulighed for at sikre offentlighedsregler (se afsnit 4.7.1).

4) Retsregler, der begrænser offentlighed ved offentlige organer, skal vedtages af parlamentet efter offentlig høring. Retsregler om hemmeligholdelse skal kun gælde for oplysninger, når det er strengt nødvendigt i et demokratisk samfund.

5) Grundlaget for begrænsninger i offentlighed skal samles i én lov. Mange særregler især i Danmark og Norge svækker overblikket. Inspiration kan hentes fra den svenske *offentlighets- og sekretesslag* (se afsnit 5.2.7 og 5.8.1).

6) Kontrolorganer skal i relevante konkrete sager præcisere, at internationale og nationale retsregler om offentlighed ikke kan tilsidesættes ved aftaler, og at det også gælder internationale aftaler om handel og investeringsbeskyttelse (se afsnit 1.6.1).

Organer og opgaver

7) Offentlighedsregler skal omfatte offentlige organer. Det gælder også administrative opgaver ved parlamenter og domstole, der ikke er undergivet offentlighed i Danmark og Island (se afsnit 2.5.1).

8) Offentlighedsregler skal omfatte selskaber (bolag), hvor statslige eller kommunale myndigheder ejer halvdelen eller mere. De norske og islandske regler kan give inspiration (se afsnit 2.5.2).

9) Offentlighedsregler skal omfatte andre privatretlige enheder, der er etableret ved lov eller på grundlag af lov, og enheder, der udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter under tilsyn og kontrol. De danske regler kan give inspiration (se afsnit 2.3.2).

10) Offentlighedsregler skal omfatte opgaver, der efter aftale bliver udført af private virksomheder på vegne af et offentligt organ. De finske og islandske regler kan give inspiration (se afsnit 2.3.3).

11) Offentlighedsregler skal omfatte oplysninger om væsentlige samfundsfunktioner, uanset om de varetages af offentlige organer, halvoffentlige eller private virksomheder. Det gælder samfundets infrastruktur for energiforsyning, vandforsyning, kollektiv trafik, betalingssystemer og telekommunikation. Det gælder fondes forvaltning af økonomiske værdier, der helt eller delvis er skabt ved tilskud fra offentlige organer eller skattefritagelser. Det gælder også oplysninger om banker og andre finansielle virksomheder, der har vital betydning for private og samfundsmæssige dispositioner f.eks. de enkelte virksomheders samlede beholdning af finansielle produkter og anvendelse af finansielle instrumenter (se afsnit 2.6.2).

12) Oplysninger om forhold, der har væsentlig betydning for miljø og menneskers sundhed, skal være undergivet krav om offentlighed, uanset om oplysninger findes

hos offentlige organer, halvoffentlige eller private virksomheder. Inspiration kan hentes fra de norske love om miljøinformation og produktkontrol (se afsnit 2.4.3).

Dokumenter og registre

13) Kontrolorganer eller om nødvendigt lovgivning skal klargøre, at dokumenter til og fra politikere i deres virke for et offentligt organ er omfattet af offentlighedsregler, mens kommunikation, der udelukkende sker i en partipolitisk rolle, ikke er. Der skal klargøres kriterier for grænsen mellem kommunikation, der udelukkende er partipolitisk, og kommunikation i officielle roller som chef for en myndighed eller medlem af politisk organ (se afsnit 3.5.3).

14) Offentlighedsregler skal omfatte dokumenter, der udarbejdes eller formidles af ansatte som led i arbejdsfunktioner ved myndigheder, uanset om de er ansat på grund af politiske eller faglige kvalifikationer. Den danske praksis for særlige rådgivere i ministerier følger ikke dette krav (se afsnit 3.3.4 og 3.5.3).

15) Offentlighedsregler skal stille krav om registrering af oplysninger, der er relevante for at give oversigt og gode søgefunktioner. Elektroniske registre skal sikre dokumentation for ændringer og sletning. De finske regler kan tjene til inspiration (se afsnit 3.4 og 3.5.2).

Acces i flere former

16) Offentlighedsregler skal stille krav til offentlige organer om udlevering af dokumenter og data i elektronisk form, når denne form ønskes af ansøgeren. De svenske regler sikrer ikke denne mulighed for nem og hurtig formidling (se afsnit 4.3.2).

17) Offentlighedsregler skal give ret til datasammenstilling. Denne ret er ikke sikret i Finland og Island. Ret til datasammenstilling skal suppleres med krav til offentlige organer om databeskrivelser. Den danske regel om databeskrivelser kan tjene til inspiration (se afsnit 4.4).

18) Offentlighedsregler skal stille krav om online acces til registre med dokumentoversigter og effektive søgefunktioner. Regeringer og/eller parlamenter skal vedtage en handlingsplan for udvikling af elektroniske systemer, der kan give direkte acces til dokumenter og data. Udviklingen af det norske OEP kan tjene som inspiration (se afsnit 3.4.5 og 4.7.2).

19) Offentlighedsregler skal stille krav til offentlige organer om gennemførelse af Aarhuskonventionen og EU-direktivets krav til aktiv offentliggørelse af miljøoplysninger. Den svenske lovgivning sikrer ikke disse krav (se afsnit 4.5).

20) Offentlighedsregler skal stille krav til offentlige organer om systematisk offentliggørelse af oplysninger om forhold, hvor det er vigtigt at styrke samfundsansvar, f.eks. betaling for offentlige opgaver og økonomisk støtte til virksomheder og foreninger. EU-regler om offentliggørelse af landbrugsstøtte og EU's webportal om betalinger fra EU-institutioner kan tjene som inspiration (se afsnit 4.6.3 og 5.6.1).

Offentlig eller hemmelig

21) Offentlighedsreglers undtagelser skal holdes inden for Tromsøkonventionens liste over interesser, der kan begrunde undtagelser. Konventionens forklarende rapport

kan give inspiration til præcisering af undtagelser. Den danske offentlighedslovs undtagelse for offentlige og private interesser uden specifikation af beskyttelseshensyn opfylder ikke konventionens krav (se afsnit 5.2).

22) Offentlighedsregler skal stille krav om, at undtagelser bygger på konkrete vurderinger: Væsentlige skader på beskyttelseshensyn skal sandsynliggøres og afvejes mod hensyn til offentlighed. Inspiration kan hentes fra Tromsøkonventionen. Den danske offentlighedslovs generelle undtagelser af visse sagstyper er klart i strid med kravet om konkrete vurderinger (se afsnit 5.2 og 5.8.1).

23) Offentlighedsregler skal tage højde for, at mange vigtige beslutninger træffes i internationale organer. Undtagelser for at beskytte udenrigspolitiske relationer skal begrænses til situationer, hvor det er påkrævet for at beskytte særligt tungtvejende udenrigspolitiske interesser. Inspiration kan hentes fra de norske regler om international normudvikling (se afsnit 5.2.5).

24) Offentlighedsreglers undtagelser for oplysninger om virksomheder skal begrænses til specifikke oplysninger om produktudvikling, markedsføringsstrategier og lignende, når det konkret vurderet er nødvendigt at undtage for at undgå unfair konkurrence. Inspiration til grænsen mellem offentlighed og hemmeligholdelse kan hentes i den norske vejledning: *retteiar til offentleglova* (se afsnit 5.2.5 og 5.8.2).

25) Offentlighedsregler skal undtage sensitive oplysninger om enkeltpersoners privatliv. Reglerne skal angive kriterier, der markerer hvilke oplysningstyper, der er omfattet (se afsnit 5.3).

26) Offentlighedsregler skal stille krav til myndigheder om offentlighed for udbud, tilbud og kontrakter. Inspiration kan hentes fra regler i Sverige, Finland, Norge og EU (se afsnit 5.6).

27) Offentlighedsregler skal i sager om ansættelse sikre offentlighed om ansøgningen fra den person, der har fået ansættelse ved et offentligt organ. Inspiration kan hentes fra regler i Sverige om de øverste chefstillinger i staten (se afsnit 5.4).

28) Offentlighedsregler skal stille krav om offentlighed for oplysninger om tjenstlige sanktioner mod ansatte bortset fra sensitive oplysninger om private forhold. Inspiration kan hentes fra regler i Sverige, Finland og Norge (se afsnit 5.4).

29) Offentlighedsregler skal stille krav om offentlighed for skattemyndigheders oplysninger om enkeltpersoner, virksomheder, selskaber (bolag) og fondes skattepligtige indkomst og skattebeløb samt om skattefradrag for investeringer og almenyttige formål. Inspiration kan hentes fra finske regler (se afsnit 5.5 og 5.8.3).

30) Offentlighedsregler skal præcisere krav til offentlighed for oplysninger om påvirkninger af miljøet (emissioner), der både omfatter direkte og indirekte påvirkninger (se afsnit 5.7.1). Offentlighedsregler skal sikre ubetinget offentlighed både ved offentlige organer og private virksomheder for oplysninger om påvirkning, der er sundhedsskadelig eller kan give skade på miljø. Inspiration kan hentes i den norske *miljøinformasjonslov* (se afsnit 2.4.3 og 5.7.5).

31) Offentlighedsregler skal sikre offentlighed for oplysninger om produkters virkninger på sundhed og miljø. Inspiration kan hentes fra den norske *produktkontrollov*, der både gælder for offentlige organer og private virksomheder (se afsnit 2.4.3 og 5.7.5).

Arbejdsprocesser og beslutningsprocesser

32) Offentlighedsregler skal omfatte dokumenter, der er færdige, uanset om de er interne eller eksterne. Ufærdige dokumenter kan undtages eller holdes uden for offentlighedsreglerne. Der skal angives klare kriterier for grænsen mellem færdige og ufærdige dokumenter (se afsnit 6.9.3).

33) Offentlighedsreglers undtagelser for interne dokumenter skal ikke omfatte dokumenter, der udveksles mellem enheder, der har selvstændig beslutningsret ved lov eller delegation. Inspiration kan hentes fra regler for kommunestyret i Norge (se afsnit 6.6.2).

34) Offentlighedsregler skal stille krav om offentlighed for oplysninger om en sags faktiske forhold på ethvert tidspunkt. Denne ret skal omfatte alle oplysninger, der bidrager til at belyse de faktiske forhold, inklusive metoder og forudsætninger, der er anvendt. Inspiration kan hentes fra "ekstraheringspligten" i Danmark (se afsnit 6.5.3).

35) Offentlighedsregler skal stille krav om offentlighed for baggrundsdata til analyser og beregninger, der udføres for et offentligt organ, uanset om de laves af myndigheden selv, et andet offentligt organ, forskere eller af en privat virksomhed.

36) Offentlighedsregler skal stille krav om offentlighed for faglig rådgivning. Offentlighedskravet skal også omfatte intern faglig rådgivning i færdig form, når et forslag, plan m.m. bliver offentliggjort. Kravet skal ikke omfatte intern politisk-taktisk rådgivning. Kontrolorganer og om nødvendigt lovgivning skal præcisere, at et dokument, der sammenvæver faglig og politisk-taktisk rådgivning, er omfattet af offentlighed (se afsnit 6.9.3).

37) Myndigheder skal vedtage instrukser med etiske retningslinjer for ansatte, der klargør forskellen mellem politisk-taktisk rådgivning og faglig rådgivning. Politiske organer skal vedtage etiske retningslinjer for politikere om samme emne. Inspiration kan hentes fra de etiske retningslinjer i Island for ansatte i ministerier og ministre (se afsnit 6.9.3).

38) Offentlighedsregler skal stille krav til myndigheder om offentliggørelse af planer og forslag, inklusive det faktiske og faglige grundlag i god tid, før der skal indgås bindende politiske aftaler eller træffes formelle vedtagelser om væsentlige samfundsmæssige forhold. De finske regler kan tjene til inspiration (se afsnit 6.4.3).

39) Offentlighedsreglers krav om offentlighed før møder i politiske organer i kommuner og på regionalt plan skal både omfatte dagsorden (föredragningslista), sagsfremstillinger og bilag. Inspiration kan især hentes fra Finland og Norge (se afsnit 6.4.4 og 6.6.4).

40) Offentlighedsregler skal stille krav om offentlighed for dagsordener (föredragningslista), før møder i regeringen og besluttende regeringsudvalg. Beslutninger og bilag til de enkelte sager skal offentliggøres hurtigt efter mødet. Inspiration kan hentes fra Finland (se afsnit 6.4.4).

41) Offentlighedsregler skal sikre høj grad af offentlighed om lovgivningsprocesser. Der skal være offentlighed om færdige udredninger og modtagne hørings svar hos myndigheder. Offentlighed skal også gælde dokumenter fra embedsmænd til med-

lemmer af parlamentet, der indgår i beslutningsprocesser, der fører til politiske aftaler eller formelle vedtagelser. Den danske *offentlighedslov* bryder klart med dette krav og den norske praksis i nogen grad (se afsnit 6.5.4, 6.6.4, 6.8.3 og 6.9.4).

Procedure og kontrol

42) Offentlighedsregler skal stille krav, der bidrager til god og effektiv håndtering af dokumenter og data. Myndigheder skal sikre den nødvendige viden hos ansatte, hurtig behandling af krav om acces og udvikling af it-systemer. Den finske regler om god informationshåndtering kan give inspiration (se afsnit 7.3 og 7.6.2).

43) Offentlighedsregler skal stille krav til offentlige organer om aktiv offentliggørelse på webside af periodiske opgørelser om antal ansøgninger, antal afslag og ventetid for afgørelser om offentlighed (se afsnit 7.6.2).

44) Offentlighedsregler skal sikre, at afslag på offentlighed kan kontrolleres af et uafhængigt organ, der træffer bindende afgørelser. Dette krav skal gælde for alle offentlige organer, inklusive de øverste statsorganer. Kravet bliver ikke opfyldt i Sverige, Danmark og Norge (se afsnit 7.5).

45) Offentlighedsregler skal sikre rammer for et effektivt kontrolsystem med høj sagkundskab og hurtig behandling. Kontrolordninger i Sverige, Finland og Island kan på forskellig vis give inspiration til organisering og udtalelsen fra Sivilombudsmanden i Norge april 2014 om krav til hurtighed (se afsnit 7.5).

46) Retsregler skal sikre, at der er mulighed for at gennemtvinge afgørelser fra kontrolorganer om offentlighed. Inspiration kan hentes fra Finland, Norge og Island (se afsnit 7.5).

47) Offentlighedsregler skal give grundlag for, at der kan kræves en afgift fra et offentligt organ, der taber en sag om afslag på offentlighed ved et kontrolorgan (se afsnit 7.6.2).

48) Offentlighedsregler skal stille krav til offentlige organer om synlig offentliggørelse på webside, når de har tabt en sag ved et kontrolorgan om afslag på offentlighed (se afsnit 7.6.2).

49) Offentlighedsregler skal stille krav om, at kontrolorganer giver periodisk information, der forklarer principielle afgørelser og sikrer god vejledning til ansøgere og myndigheder ved kommende sager (se afsnit 7.6.2).

Idealer og realiteter

50) Forskning skal gennemføres for at få viden om offentlighedsreglers gennemslagskraft og virkninger i praksis. Der kan hentes inspiration fra den planlagte norske evaluering af *offentleglova*. De mange og store forskelle i offentlighedsreglerne i nordiske lande giver en unik mulighed for forskning, der kan belyse virkninger af forskellige elementer i den retlige regulering og samspillet med andre faktorer. Det er en oplagt opgave for Nordisk Råd at tilskynde til fælles nordiske forskningsprojekter, der både kan give viden om offentlighedsreglers virkninger og kan bidrage til generel viden om virkninger af retlig regulering (se afsnit 7.6.3).

Litteratur

- Abkenar, Azad Taheri (2012). 'Offentlighedens adgang til miljøoplysninger', *Juristen* 3.
- Ahvenainen & Rätty (2000). *Offentlighetslagstiftningen*. Helsinki: Finlands Kommunförbund.
- Andersen, Jon (2013). *Offentlighed i forvaltningen*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Aulstad, Johan Gregor (2013). 'Allmenhetens rett til innsyn hos selvstendige rettssubjekter' i Graver, Hans Petter, Kraby, Ida Hjort & Stub, Marius (red.) *Forsker og formidler. Festskrift til Erik Boe*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Axberger, Hans-Gunnar (2012). *Yttrandefribets-grundlagarna*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Bernt, Jan Fridthjof & Hove, Harald (2009). *Offentleglova – med kommentarer*. Bergen: Fakkbokforlaget.
- Boe, Erik (2010). 'Anskaffelsesoffentlighet – forholdet mellom den nye offentliglova og anskaffelsesreglerne' i Barbo Jan, Einar & Simonsen, Lasse (red.) *På rett grunn Festskrift til Norsk forening for bygge og entrepriserett*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Bohlin, Alf (2010). *Offentlighetsprincippet*. Stockholm: Nordstedt Juridik.
- Bunyan, Tony, Statewatch Analysis. *Constructing the secret EU state: "Restricted" and "Limite" documents hidden from view by the Council*. statewatch.org.
- Bø, Slemrod og Thoresen (2012). *Taxes on the Internet: Deterrence Effects of Public Disclosure*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Cook, Terry (2010). *Proveniensen i den digitale tidsalderen: gammel byrde eller båt for framtida?* Foredrag på CITRA-konferencen i Oslo.
- Curtin, Deidre (2013). 'Official secrets and the negotiation of international agreements: Is the EU executive unbound?', *Common Market Law Review* 50.
- Dahlhoff, Staffan (2014). *Council obstructs ruling on transparency*, 07/02 2014 og *Secrecy rules despite Court Judgement*, 26/3 2014. wobbling.eu.
- Dalberg Larsen, Jørgen (1994). *Love og livet*. København: Akademisk Forlag.
- Eggen, Kyrre (2002). *Ytringsfrihet*. Oslo: Cappelen.
- Enderud, Harald (1976). *Beslutninger i organisasjoner*. København: Fremad.
- Fenger, Niels (2012). 'Unionens Charter om grundlæggende rettigheder og dets betydning for dansk offentlig ret', p. 112 i Baumbach, Trine & Peter Blume (red.) *Retskildernes kamp*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Forsskål, Peter (1759). *Tankar om Den Borgerliga Friheten. (Thoughts on Civil Liberty)*. www.peterforsskal.com.
- Frihagen, Arvid (1994). *Offentlighetsloven. Offentlighet, tausbetsplikt og partsinnsyn*. Bergen: Forlaget A. Frihagen.
- Gammeltoft-Hansen, Hans (2007). 'Om fortrolighedsbegrebet i straffeloven, offentlighetsloven og forvaltningsloven' i Bonsing, Sten & Werlauff, Erik (red.) *Festskrift til Claus Haagen Jensen*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Gottrup, Rikke & Koch, Pernille Boye (2013): 'Hensynet til offentlige ressourcer – et paradigmeskift ved afgørelser om aktindsigt?', *Juristen* 4.
- Gregor, Ole (2014). 'EU fastlægger store dele af miljøreguleringen', *Landinspektøren* 4.
- Herlitz, Nils (1971). 'Förvaltningens offentlighet i nordisk lagstiftning', *Tidsskrift for rettsvitenskap*.
- Hildebrandt, Maarten Zbigniew, Deidre Curtin & Albert Meijer (2014). 'Transparency in the EU Council of Ministers: An Institutional Analysis' *European Law Journal* 20.
- Hins, Wouter & Dirk Voorhoof (2007). 'Access to State-Held Information as a Fundamental Right under the European Convention on Human Rights'. *European Constitutional Law Review* 3.
- Hirschfeldt, Johan (1998). '1766 års tryckfrihetsförordning och offentlighetsprincipens utveckling' i *Förvaltningsrättslig Tidsskrift* 1-2.
- Hirschfeldt, Johan (2011). 'Domstolarna som statsmakt – några utvecklingslinjer', *Juridisk Tidsskrift* 1.
- Ilsoe, Peter (1953). *Nordens Historie*. København: Nordisk forlag.
- Jensen, Arne & Sjøe, Finn (red.) (2009). *Innsyn*. Kristianssand: IJ-forlaget.
- Jørgensen, Oluf (1994). 'De almindelige forvaltningsreglers anvendelsesområde med særlig henblik på halvoffentlige organer', *Juristen* 1.

- Jørgensen, Oluf (1998). 'Den grå zone og offentlighed' i Petersen, Hanne & Janussen, Jacob (red.) *Retsforhold og samfund i Grønland*. Nuuk: Ilisimatusarfik.
- Jørgensen, Oluf (2009). 'The Right to Privacy and Public Figures. On the Limits to Freedom of Expression' i Kierulf, Anine & Rønning, Helge (eds.) *Freedom of Speech Abridged?*. Göteborg: Nordicom, University of Gothenburg.
- Jørgensen, Oluf (2010). 'Offentlighedskommissionens forslag til ny offentlighedslov', *Juristen* 2.
- Jørgensen, Oluf (2013). *Mediejura – det handler om informations- og ytringsfrihed*. Aarhus: Ajour.
- Kjærgaard, Thorkild (2014). 'Da London trak på skuldrene', *Weekendavisen*, 10.1.2014.
- Knudsen, Tim (2003). *Offentlighed i det offentlige*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Larsson, Torbjörn (1993). *Den svenske statsskicket*. Lund: Studentlitteratur.
- Lenberg, Eva, Leijer, Ulrika & Tansjö, Anna (2010). *Offentlighets- og sekretesslagen*. Stockholm: Nordstedts Gula Bibliotek.
- Lindahl, Ina (2009). 'Retten til miljøinformation', pp. 147–153 i Jensen, Arne & Finn Sjøe. *Innsyn*. Kristianssand: IJ-forlaget.
- Lohiniva-Kerkeläs, Mirva (2003). *Verosalaisuus*, Edita.
- Lund, Reinhard (red) (1977). *Beslutningsprocesser*. København: Fremad.
- Mäenpää, Olli (2000). *Julkisuusperiaate*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Marcusson, Lena (1989). *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*. Uppsala: Iustus Förlag.
- Nygren, Gunnar, Appelgren, Ester & Hüttenrauch, Helge (2012). 'Datajournalistik – ett växande område'. *Nordicom Information* 3(4).
- Roose Bagh, Malene (2008). *Aktindsigt ved gennemførelse af udbudsforretninger*. www.udbudsportalen.dk.
- Rytter, Jens Elo (2013). *Individets grundlæggende rettigheder*. København: Karnov Group.
- Schartum, Dag Wiese (2006). *Om forholdet mellom personopplysningsloven og offentlighetsloven m.v.* YUL-2006-29, Senter for rettinformatikk.
- Sirevåg, Trond (2008). *Multiproveniensi i arkivsystemer og andre utviklingstrekk – Arkivteoretiske og praktiske implikasjoner*. www.arkivverket.no.
- Voorhoof, Dirk & Rónán Fathaigh (2013). *The press and NGOs' right of access to official documents under strict scrutiny of the European Court of Human Rights*. <http://strasbourgobservers.com>.
- Westrup Hansen, Sille Munk (1999). 'Findes der en fælles nordisk tradition for offentlighed i forvaltningen', *Nordisk administrativt tidsskrift* 3.
- Zetterström, Stefan (2010). *Offentlighet och sekretess*. Malmö: Liber AB.
- Øy, Nils E. (1991). *Mot Onsøy 1814*. Onsøy: Munin Forlag.
- Øy, Nils E. (2001). *Offentlighet i kommunene*. Kristianssand: IJ-forlaget.
- Øy, Nils E. (2013). Medierett for journalister. Kristianssand: IJ-forlaget.
- Øy, Nils E. (2014). *Dokumentinnsyn og møteoffentlighet i private rettssubjekter og i flerkommunale organer*. www.offentlighet.no.
- Øy, Nils E. (2014). *Kommentarbok til offentleglova*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Summary in English*

Access to Information
in the Nordic Countries

*A comparison of the laws of Sweden, Finland, Denmark,
Norway and Iceland, as well as international rules*

Oluf Jørgensen

*Head of Research in Media Law
at the Danish School of Media and Journalism*

* Translated by Steven Harris, Lawyer-linguist

1. The scope

Freedom of information, openness and transparency are words that are freely used in public discourse. Public bodies and politicians are referred to as 'open' if they give information and are willing to enter into dialogue with the outside world. Politicians demonstrate openness when they make themselves available for interviews, attend public meetings and take part in discussions. There is typically a high degree of openness in the Nordic countries.

The word 'transparency' is much used in an international context, with varying meanings. The word can have a broad meaning, in line with 'openness', or it can indicate a more specific requirement for authorities. 'Transparency' can also refer to clear and easily understood information.

In 'Access to information in the Nordic countries' the term 'access' has a more specific meaning than 'openness' and 'transparency'. 'Access' refers to the right to have access to authentic information about the activities of public bodies, their researches and bases for decisions etc., without the information being mediated or controlled by some authority or by politicians.¹

In the legal literature a distinction is made between access to meetings and access to official documents. Access to meetings concerns the right to attend meetings, for example legal proceedings or the meetings of political bodies. Access to documents concerns the right of access to written documentation.

Access to meetings was the original form of openness. For example, it is well-documented that the roots of the Althing (Iceland's Parliament) go back to 930 AD, starting with an annual gathering at Tingvellir, at which all free men not subject to punishment could meet. The inspiration for the Althing came from Norway, where gatherings at meeting places were known as far back as 800 AD. Access to meetings is still important, and today it includes the right to attend court proceedings, parliamentary meetings and meeting of other decision-making political bodies.

Access to official documents came much later than access to meetings. With the development of the comprehensive and bureaucratic organisation of public administration and powers, access to documents became important for monitoring the exercise of power and creating the basis for a qualified debate.

Secrecy is the opposite of openness. When there is no right of access information can be kept secret, and in some cases information should be kept secret. 'Access to information in the Nordic countries' deals with the rights of access for everyone to the official documents and data.²

1. The explanation of the word is inspired by Tim Knudsen, *Offentlighed i det offentlige*, 2003, Aarhus University Press; and by the European Parliament paper 'Openness, transparency and access to documents and information in the EU', 2013.

2. This summary is based on the more comprehensive version published in Danish in this issue of *Nordicom Information* 3/2014, Nordicom, University of Gothenburg. Links to laws and rules are available at: www.dmjx.dk/offentlighed-i-norden.

2. The legal basis

Nordic rules

For many years the Nordic countries have cooperated to develop regulations under the regime of the Nordic Council. Laws on access to information have not been part of this cooperation and, despite the close relations between the Nordic countries, there are many important differences between their provisions on access to information.

As the first country in the world, in 1766 Sweden introduced public access to official documents as part of its law on freedom of the press (*tryckfrihetsförordningen*). The other Nordic countries, like the rest of the world, followed a couple of hundred years later. Finland adopted a law on access to information in 1951, Denmark and Norway in 1970, and Iceland in 1996.

Provisions in the constitutions of Finland, Norway and Sweden emphasise that access to information is of fundamental importance for democracy. In Denmark and Iceland access to information on administrative authority is not based on the constitution, though a new constitution is being prepared in Iceland.

The basic rules on public access in Sweden are still to be found in its law on press freedom, while restrictions on access are contained in the law on access to information and secrecy (*offentlighets- och sekretesslagen*). The most recent major revision of the law was in 2009. The Finnish law on access to information (*offentlighetslag*) was thoroughly revised in 1999, the Norwegian law (*offentleglova*) in 2006, the Icelandic *upplýsingalög* in 2012, and the Danish *offentlighedslov* in 2013.

UN Conventions

In 1966 the UN adopted the International Covenant on Civil and Political Rights, which is binding on the many States that have ratified it. The Convention is interpreted by the UN Human Rights Committee which, in a General Comment in 2011 stated that the right of access to information is an important part of freedom of information and freedom of expression.³ The General Comment gives general guidelines on which bodies should be covered by the right of public access. The Human Rights Committee stated that the right should apply to:

‘All branches of the State (executive, legislative and judicial) and other public or governmental authorities, at whatever level – national, regional or local – are in a position to engage the responsibility of the State party.’ The Committee also added a functional criterion, stating that: ‘The designation of such bodies may also include other entities when such entities are carrying out public functions’.

The 1998 Aarhus Convention on Access to Information in Environmental Matters is of fundamental importance for access to information about the environment. The Convention, which was sponsored by the United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) has been ratified by nearly all European States, including the Nordic countries and the EU.⁴

The UN Convention Against Corruption of 2003 focuses, among other things, on access to information about economic aid, public procurement and contracts. The

3. Human Rights Committee, 2011, General comment No 34. p. 18

4. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention), signed in Aarhus, Denmark on 25 June 1998.

Convention reinforces requirements for access to information where preventing and combatting corruption are particularly important.

Conventions of the Council of Europe

In the European Convention on Human Rights (ECHR) Article 10 provides for freedom of expression as well as the right to impart and receive information; Article 8 on the right to the protection of private life is also relevant to the right of access to information.

The European Court of Human Rights (ECtHR) has not found that Article 10 provides the basis for a general right of access to information, but in several judgments since 2006 the ECtHR has ruled that Article 10 gives news media, researchers and NGOs a right of access to information about social circumstances if their purpose is to ensure the quality of democratic control and public debate.⁵

Article 8 ECHR, on the right to respect for private life, sets a limit to access to sensitive personal information. However, the protection of private life makes demands on public access to certain information. According to several decisions of the ECtHR, public authorities have a duty to take measures to ensure access to information about risks that can affect the lives and health of people. In its case law the ECtHR has given further support to the Aarhus Convention's requirement for access to information that is relevant to the environment and health.⁶

The first international convention dealing exclusively with access to official documents was drawn up by the Council of Europe. The Convention was signed by 12 countries at Tromsø in 2009, and by a further 2 countries in 2010.⁷ The Tromsø Convention enters into force when 10 countries have ratified it, but by June 2014 only 6 countries had done so, including Norway and Sweden. When ratifying the Convention a country can declare that it will not be bound by certain parts of it.

EU rules

The Nordic countries have differing relations to the EU. Denmark, Finland and Sweden are Member States of the EU, while Iceland and Norway are not members of the EU but participate in the European Economic Area (EEA), known in short as the 'single market'.

In 2009 the Lisbon Treaty made the fundamental rights formulated in the Charter of Fundamental Rights in 2000 legally binding. Accordingly the EU may not give weaker protection to human rights than the ECHR.⁸

An EU Regulation on access to the documents of the EU institutions was adopted

5. *Matky v Czech Republic*, 10 July 2006; *Társaság a Szabadságjogokért v Hungary*, 14 July 2009; *Kenedi v Hungary*, 26 August 2009; *Youth Initiative for Human Rights v Serbia*, 25 June 2013; and *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v Austria*, 28 November 2013.

6. *Guerra and others v Italy*, 9 February 1998; and *Vilnes and others v Norway*, 5 December 2013.

7. *European Convention on Access to Official Documents*, signed on 18 June 2009 in Tromsø, Norway.

8. *Treaty on European Union (TEU)*, Article 6(1) states that the EU recognises the rights, freedoms and principles set out in the *Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01)*. Article 11 of the Charter corresponds to Article 10 ECHR, and Article 7 of the Charter corresponds to Article 8 ECHR.

in 2001. Under the Regulation and the Charter, the right of access to information of the EU institution applies to Union citizens and persons resident in a Member State.⁹ By the Charter's reference to Article 10 ECHR, people from non-Member States also have access to information if their purpose is to contribute to informing the public about social circumstances.

The EU Directive on the protection of personal data applies to the EEA as well as the EU Member States. The Directive allows some scope for national laws, and does not restrict the right to access to information under national laws on freedom of information.¹⁰ A Regulation on the protection of personal data applies to the EU's own institutions.

The EU Directive on public sector information (PSI) also applies to the EEA. The purpose of the PSI Directive is to promote the re-use of data held in the public sector for commercial and general purposes. The idea behind the Directive is that authorities should promote the re-use of data by making documents and data available in digital formats.¹¹

The EU Directive on public access to environmental information, which is based on the Aarhus Convention, also applies to the EEA. A Regulation on environmental information applies to the EU institutions. The EU's ratification of the Aarhus Convention means that the EU cannot overrule the Convention by adopting special rules on confidentiality about environmental information in directives or regulations, for example on trading in emission quotas or the marketing of chemicals. Other directives, including the Directive on industrial emissions, supplement the requirements of the Directive on public access to environmental information with regard to access to information during deliberations.¹²

3. Authorities and tasks

The rules on public access in the Nordic countries cover state, regional and municipal authorities. They apply equally to the political leadership and the administration. The administrative functions of parliament and the courts are not covered by the public access rules in Denmark or Iceland, so these two countries do not live up to the interpretations of the UN Human Rights Committee or the Tromsø Convention.

Public-private forms of organisation and the outsourcing of public tasks present a challenge to legislators to prevent the weakening of public access. This grey area has grown in recent decades. Some tasks are undertaken by companies that are wholly or partly owned by a public authority and often have a monopolistic posi-

9. Regulation (EC) No 1049/2001 of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. In 2008 the EU Commission published proposals to amend the Regulation (COM(2008) 229 final), but the negotiations are ongoing.

10. Directive 95/46/EC and Regulation (EC) No 45/2001. In 2012 the EU Commission published a proposal for a regulation that would have direct effect in the Member States, IP/12/46 25/01/2012.

11. Directive 2003/98/EC of 17 November 2003 on the re-use of public sector information, as amended by Directive 2013/37/EU.

12. Directive 2003/4/EC of 28 January 2003 on public access to environmental information. Regulation (EC) No 1367/2006 of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention applies to the EU institutions. Directive 2010/75/EU of 24 November 2010 on industrial emissions.

tion. Other tasks are carried out under an agreement with a public authority or on some other basis. An authority will typically supervise performance of the task and have overall responsibility. Many of the tasks in this grey area are wholly or partly paid for by a public authority.¹³

Semi-public entities

There are important differences between the rules of the Nordic countries on access to information about publicly-owned companies. Companies that are more than 50 % owned are covered by the rules in Iceland and Norway. In Denmark a company must be more than 75 % publicly owned to be covered. In Denmark, Iceland and Norway, with slightly varying criteria, there can be an exception for companies that operate in a market where there is strong competition. In Sweden companies where the State has dominant ownership are not covered, while companies that are owned by municipal and regional authorities are covered, without special exceptions. Finland does not have rules ensuring access to information about companies owned by public authorities.

Generally, other bodies governed by private law are not covered by the rules on access to information in Finland or Iceland.

In Sweden trusts etc. are covered if municipal or regional authorities appoint more than half the members of their governing body, and a number of bodies are covered by being specifically named in the Annex to the law on access to information and secrecy.

The laws on access to information in Denmark and Norway cover certain private law bodies, typically semi-public institutions in Denmark and Norway. The Norwegian criteria focus on the appointment of board members by public authorities. The Danish criteria also concern regulation, supervision and control, and the law also covers Local Government Denmark (*Kommunernes Landsforening*) and Danish Regions (*Danske Regioner*).

Outsourced tasks

The Finnish law on access to information covers documents originated by or received by an company that carries out tasks pursuant to an agreement with a public authority. The Icelandic law provides that outsourced public tasks are covered by the rules on public access.

In Sweden, outsourced tasks are only covered if they are specifically named in the Annex to the law on access to information and secrecy. In Denmark and Norway the rules on public access apply to outsourced tasks, where entities take legally binding decisions in specific cases. Denmark has supplemented this with a 'soft' rule requiring authorities to obtain information from undertakings that perform outsourced tasks.

13. In the legal literature various designations are used for the grey area such as quasi-government, para-governmental organisation, semi-state entities, indirect public administration, mixed administration, public administration outside the scope of the authorities and semi-public.

Support for establishing companies in less developed countries

In Iceland, state aid for less developed countries is administered by ordinary authorities that are subject to the law on access to information.

Denmark, Finland, Norway and Sweden have established special bodies to administer state aid for the establishment of companies in less developed countries. Swedfund is covered by the general Swedish rules on access to information. In Norway the law on access to information applies to Norfund's general guidelines and to positive decisions on aid, while other documents relating to aid are generally excluded. Finfund's guarantees to Finnish undertakings are not covered by the rules on access to information. In Denmark, information about the Danish Investment Fund for Developing Countries and its commercial activities relating to approvals, descriptions and evaluations of projects are generally not subject to the law on access to information.

Under the Tromsø Convention, bodies should be subject to the rules on access to information if they exercise administrative authority. This also applies to decisions relating to state aid for establishments in developing countries, and thus Denmark and Finland do not meet the requirements of the Convention.

Environmental information

The Aarhus Convention and the EU Directive on public access to environmental information cover environmental information in a broad sense. The rules apply to a long list of types of information, including the status of environmental factors and health, possible effect of various factors on the environment and health, and administrative and regulatory measures that can affect the environment and health.

The international requirements for access to environmental information apply to:

1. Public authorities,
2. Bodies authorised to act on behalf of a public authority, and
3. Bodies with public responsibilities or that provide public services in relation to the environment under the control of a public authority.

According to the Court of Justice of the European Union (CJEU), this third category covers any body that carries out public environmental functions and subject to the control of a public authority.¹⁴ What matters is whether a public authority has decisive influence, for example where there is a requirement for prior permission, power to give directions, power to appoint board members or by providing financing. The criterion applies to utilities companies for electricity, water, district heating and waste disposal, regardless of whether the tasks are carried out on a commercial basis outside the public sector.

There are significant differences in the scopes and ways in which the Nordic countries have implemented the Aarhus Convention and the EU Directive. The Danish and Icelandic laws on environmental information use the same criteria as the Convention and the Directive. Norway has gone further than the Convention and the Directive and has provided for a right to environmental and product information from private undertakings.

14. Case C-279/12 *Fish Legal and Emily Shirley v Information Commissioner and Others*.

In Finland and Sweden access to environmental information is covered by then general rules on access to information. Sweden has supplemented this with a special law on environmental information for certain private law bodies. The Annex to the law on access to information and secrecy only covers some bodies and tasks and does not provide a special right to environmental information. In Finland the law on access to information covers the performance of public tasks by bodies that are outside the core of public sector bodies, but a lot of environmental information is not covered by the concept of public authority.

4. Documents and registers

The Nordic rules on access to information cover documents originated by or received by a public authority or other body covered by the rules. The rules are in line with the Tromsø Convention and cover documents relating to the tasks of the public body. E-mails and other documents relating to the private lives of employees or politicians or to other functions are not covered. The right of access covers documents in any technological form.

In Finland, Norway and Sweden documents in draft form are not covered by the rules on public access. In Finland and Sweden internal memoranda that are only used for preparatory purposes are also not covered. In Denmark and Iceland all documents, including those in draft form, are covered in principle, but there are broad exceptions that protect working and decision-making processes. The Tromsø Convention, which uses the term 'official document', does not make it clear whether all documents are covered, regardless of whether or not they are final.

Registration

The right of access to authentic documents requires them to be registered and archived with unchanged content and form. The registration of documents and data serves several purposes: administrative effectiveness, archiving for future reference, research and public information.

In Sweden, the requirement for systematic registration covers all documents covered by the rules on public access. The register should state: the date of receipt or date of origination, the serial number or other identifier of the document, a short description of the content, and information about the sender and recipient.

In Finland the requirement for registration applies to the opening of a case, requests for clarification and opinions, documents received, the internal planning of an initiative, decisions made in dealing with a case, and the conclusion of the case with related documents. The register must state: the date of receipt of the document and the start of the case, the nature of the case, and who has initiated it.

In Denmark documents received and sent out must be registered and internal documents in their final form. The register must state: the date of receipt or dispatch and a short description of the subject matter of the document.

In Norway there is a requirement to register documents received and sent as well as internal documents that are not exempt from the obligation to allow public

access. The register must state: the dates of the origin, dispatch and registration of the document, the case or document number, the sender and/or recipient, and a short description about the content or subject of the case.

In Iceland important documents must be registered, including decisions, the bases for decisions and minutes of meetings. The register must state: the case number, who sent and received the document, the dates of origination, receipt and registration, and information about the nature of the document, e.g. e-mail.

The volume of documentation and electronic processing presents a challenge to ensuring authenticity. The original version can disappear or be changed without trace unless security measures are introduced. The Nordic countries have differing requirements for this. The Finnish rules require all public authorities using electronic registers to take special security measures, including authorising employees, and automatic registration of who makes changes and when.

Search tools

Access to registers with descriptions of documents is important for the effective exercise of the right of access. In Finland, Norway and Sweden the right of access applies to an authority's overview of all cases and documents. In Denmark and Iceland the right of access is limited to registers of documents concerning the individual case to which access is sought. Iceland is working towards giving access to an overview of all documents.

Since 2010 Norway has had a joint service for all State authorities' document registers: the Electronic Public Records.¹⁵ The central entities of State undertakings and authorities, including departments and agencies, are covered by the Electronic Public Records. Public bodies other than State bodies do not have an obligation to publish document registers. Many communal and regional authorities do so, and in this case they must state the criteria on which their publication is based. Information may not be made public if it is subject to a duty of confidentiality, if it is sensitive personal information, information about salaries, other than the salaries of those in senior positions, birth registration numbers, personal registration numbers and similar information.

The purpose of the Electronic Public Records is to improve the effectiveness of the rules on public access. Anyone can use the Electronic Public Records, without charge, to seek information across the boundaries of different authorities and to seek access to the content of documents. Among other things it is possible to archive searches and to receive automatic notification about the addition of new documents on a given case. A user can establish their own user profile and gather together their own information that is not accessible to the authorities.

15. The operation and development of the Electronic Public Records is under the Agency for Public Management and eGovernment (Difi). The legal basis for this is to be found in the Norway's Law on access to information (offentleglova).

5. Access in various forms

The rights of access

As required by the Tromsø Convention, the Nordic countries' rules on access to information allow access for anyone. In Sweden the authorities may not disclose information about who has sought access. In the other Nordic countries the identity of a person seeking access is covered by the rules on public access if it is registered by the authorities.

There are three main forms of access:

1. Access to existing documents,
2. Data compilation, which allows data to be compiled in a new document, and
3. The obligation of the authorities to actively publish authentic documents.

Access can be by reading at the location of the document, copying, delivery or sending in electronic form. There is access in electronic form in Denmark, Finland, Iceland and Norway, but electronic access, which is of major practical importance, has not been ensured in Sweden.

Data compilation

The digitalisation of public administration means that increasingly documents are being replaced by data which the authorities compile according to the needs of their administrative tasks. The traditional right of access does not require authorities to draw up new documents, even though this could be done by drawing data together. The right to compile data has been developed both to prevent a weakening of the right of access and to exploit IT for new kinds of access.

Denmark, Norway and Sweden have rules allowing data compilation. However, the practical significance of this is somewhat undermined in Sweden as electronic access is not guaranteed. In Finland and Iceland the right to compile data is not ensured by law.

Under the Aarhus Convention and the EU Directive on public access to environmental information, there must be a right to compile data on the environment. Electronic data compilation is also necessary to fulfil purposes of the EU Directive on the public sector information (PSI).

The Danish law on access to information reinforces the possibility of compiling data with access to descriptions of data which must state: 1) the kinds of data contained in a database, 2) the criteria for the collection and registration of the data, and 3) the formats used.

Obligation to make public

Finland has rules requiring central government authorities to make public the fact that they are starting work on a reform of legislation. All authorities have an obligation to actively give information when they are working on plans and reports on important matters in the general interest, and they must publish alternatives and

impact assessments. According to the Icelandic law on access to information, the authorities must publish information about important programmes.

Denmark, Norway and Sweden do not have general rules requiring the authorities to take the initiative to publish, but the Danish rules require certain authorities to draw up binding guidelines.

The Aarhus Convention and the EU Directive on public access to environmental information require action to be taken to publicise environmental information. The Danish and Norwegian legislation follows these requirements. Finland, Iceland and Sweden ensure publication of special environmental information but do not fully live up to the international requirements.

Direct access

According to EU Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, as far as possible direct access should be given to documents via electronic directories. The Regulation states that it is particularly important for there to be direct access to documents prepared by or received by the EU's institutions as part of the legislative procedure, and to documents on the development of policies and strategies.

Technical solutions are being developed in Norway to allow direct access to documents in the Electronic Public Records. The expectations are that direct access can soon start, and be successively extended. For users this will mean quicker and easier access to documents, and the authorities will save on the resources required to deal with requests for access.

In its law on access to information in 2012 Iceland has started work towards the same goal as Norway.

6. Public or confidential information

Forms of regulation

There are two kinds of restrictions on access: 1) rules that protect the content of information are discussed in this section; 2) rules that protect working and decision-making processes are discussed in section 7.

Rules that protect the content of information typically also apply to oral information and there will be identical rules on the duty of confidentiality and exceptions to access.

The Tromsø Convention contains an exhaustive list of the interests that can justify exceptions to the right of access. National exceptions must state the interests they protect and may not go beyond the scope of the Convention. The Convention allows for absolute exceptions to sensitive personal information. There is also a requirement for a concrete evaluation of potential harm and a weighing of the protected interests against the public interests.

The exceptions in the Nordic laws on access to information list the protected interests. The Danish law has a supplementary exception for private and public interests where, given their special nature, confidentiality is necessary. This does not fulfil the requirement in the Tromsø Convention to specify the protected interest.

The Swedish form for regulating public access is unique. The basic rules are contained in 18 sections of the law on freedom of the press. All the restrictions are gathered together in the law on access to information and secrecy, which has more than 400 sections. The Swedish rules restricting access to personal information are highly detailed. The rules restricting access to information about general tasks do not have the same level of detail. Rules on the protection of commercial information, state security and foreign policy issues are no more precise in Sweden than in the other Nordic countries.

Only Sweden has gathered all the restrictions on access to information in one legislative act. Finland has tidied up its special provision, but still has some restrictions in other legislative acts. Iceland has several special rules. Denmark and Norway have many restrictions in other legislative acts, and several of these contain generally expressed exceptions which are thus not in line with the Tromsø Convention.

The Swedish gathering together of restrictions in one legislative act makes it easier to get an overview, but this is somewhat spoiled by the fact that the law on access to information and secrecy contains differing criteria according to the authority in possession of the information (primary and secondary confidentiality).

The Finnish and Swedish rules uses a graduated scale of presumptions favouring openness or confidentiality and requiring a concrete evaluation. The exceptions in Denmark, Iceland and Norway typically also require a concrete evaluation but do not give corresponding guidelines.

The Danish law on access to information has general exceptions for certain kinds of cases: engagement in employment, information in diaries about meetings etc. and preparations for legislation, including responses to consultations, until the bill is put before Parliament. These general exceptions do not satisfy the requirements of the Tromsø Convention for a concrete evaluation of potential harm and a weighing of the protected interests against the public interest.

State security and foreign policy interests

The Icelandic and Norwegian laws on access provide for information to be kept confidential when this is specifically necessary for state security. The Danish law on access to information allows information to be kept secret if it is significant for state security, without there being a requirement for a concrete assessment. Sweden has a broad definition of the exception, but keeping information secret requires an evaluation of the specific risk. The exception in the Finnish law has a broad definition of state security but, as with other exceptions, exceptions under this heading must be interpreted strictly.

The starting point of the rules in Denmark, Finland, Iceland and Sweden is that the rules give a basis for keeping information confidential on the basis of a concrete assessment if this is necessary to protect foreign policy interests. The Norwegian law has more nuanced rules that allow greater scope of public access.

There are signs that changes are being made to the international norms. There is no longer a general rule that a State has a right to veto the release of information from the State. The CJEU has ruled that individual Member States do not have a right to veto access to documents that are part of deliberations, and that exceptions must

be justified by the regard for the special interests referred to in the EU Regulation.¹⁶ Norwegian law complies with this as only serious foreign policy considerations can justify keeping confidential information exchanged in negotiations on the development of international norms.

Personal information

Personal information can be divided into three categories: sensitive, social and general information. Information on health, sexual orientation, social problems, religious and political beliefs are examples of sensitive personal information. Social information concerns people as actors in society, for example information about holding leading positions in politics, religion, social organisations, commerce and suchlike. General personal information is an in-between category which covers matters such as employment, income, pensions, tax, education, exam results, share-holdings, housing, cars and suchlike.

Under Article 8 ECHR, sensitive personal information must be kept confidential. Under Article 10 ECHR, social personal information must be publicly accessible in order to ensure democratic control and participation.

Like Article 8 ECHR, the EU Personal Data Directive requires sensitive personal information to be protected from public access. The Directive does not prevent the making public of general personal data if there are weighty social reasons for doing so. The case law of the CJEU gives both EU and national legislators the possibility of laying down rules on the systematic publication of general personal data as long as the rules are based on a proper weighing of the considerations.¹⁷ The provisions of an EU Regulation on the obligation to make public agricultural support were overturned by the CJEU because they were not based on a clear weighing of the considerations. The provisions of a new Regulation, which requires the Member States to make public payments of agricultural support, including support paid to individuals above a minimum threshold, do comply with this requirement.¹⁸

The Tromsø Convention requires a concrete evaluation to be made of potential harm and a weighing of the protected interests against the public interests. National rules can lay down criteria that establish a presumption either for confidentiality or openness. The Convention also allows there to be absolute exceptions for sensitive personal data.

There are marked differences on the level of detail in the Nordic rules on the protection of private information. The Swedish law on access to information and secrecy only requires absolute secrecy about very few kinds of information. For other kinds of sensitive information there are clear presumptions of secrecy. The Swedish rules have a presumption of openness on general personal information.

In the Finnish law, private information is protected in principle. In Denmark, Iceland and Norway the rules on the protection of private life and personal matters

16. Case C-64/05 Sweden v Commission.

17. See Joined Cases C-465/00, C-138/01 and C-139/01 Rechnungshof v Österreichischer Rundfunk; and Joined Cases C-92/09 and C-93/09 Volker und Markus Schecke GbR v Land Hessen.

18. Regulation (EU) No 1306/2013 of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy entered into force on 1 January 2014.

are based on general assessments of the nature of the information and do not require concrete evaluations.

The boundaries between what is confidential and what is open vary in the Nordic countries. The Swedish rules give greater access to personal data than the rules in the other countries, for example on pensions, student support, school grades and education. Denmark is the only Nordic country in which a personal identity number is confidential under the law.

There are clear differences in the rules about access to information about employment and personal circumstances. Denmark is the only Nordic country in which the identity of applicants for public sector jobs is kept secret. Sweden has an exception for applicants for senior public sector positions. In Finland and Sweden the right of access also applies to applications from the person who gets the job. In Iceland and Norway this right only applies to the other applicants. In Denmark applicants do not usually have a right to information about other applicants.

Finland, Norway and Sweden do not have restrictions on the right to information about official responses, other than in respect of sensitive information, such as illness. In Denmark and Iceland there is limited access to information about people in senior positions, and no right to information about the background to an official response. In Denmark this limited access is limited to two years, and in Iceland to four years.

In Finland, Iceland, Norway and Sweden, but not in Denmark, there is access to information about everyone's taxable income and tax payments. There are differences in the practical availability in those countries where this information is available. It is most readily available in Norway, where the tax authorities allow access via the internet, and most difficult in Iceland where there is only access at the tax authorities and only for two weeks each year.

Information about commercial companies

The Nordic rules on access to information have short general provisions on the protection of the commercial and production situations of companies. The right of access can be restricted on the basis of broadly expressed criteria.

In Finland and Sweden information can be withheld if its release would damage a company, and in Denmark if it has significant financial importance for an undertaking. Under the Icelandic law on access to information, information that is important to an undertaking's financial or commercial interests can be kept confidential if necessary.

The Norwegian protection of commercial information is based on a rule that emphasises the competitive significance of the information for the undertaking. The Norwegian guidelines to its law on access to information give a number of indications for setting the boundary between openness and secrecy about different kinds of information. Information that other undertakings could exploit must be protected, for example information about market analyses, business strategies, customer lists, production methods and product development, but not general information about an undertaking's financial status. Administrative decisions about import and export licences or subsidies are not normally protected. Information about circumstances that may be criticisable from society's perspective and about whether an undertaking has breached the law is generally not protected.

Other than in Denmark, in the Nordic countries there is access to information about undertakings' income and tax payments, regardless of their form of ownership. In Denmark access to information about tax is restricted to limited companies and certain trusts and associations.

In public procurement, the Nordic countries have differing rules about access to information about tenders from undertakings. Finland, Norway and Sweden generally allow access to information, but at differing stages of the process. Sweden allows access from the moment the procuring authority opens the tenders or when it has chosen the supplier, at the latest. Norway has openness when the supplier has been chosen. Finland has access to information about other tenders when a contract has been entered into. Specific evaluations can lead to restrictions, but the rules express a clear presumption that the total amount of a tender should be made public. Denmark and Iceland do not have special rules on tenders, and applications for information are decided in accordance with the general rules on commercial information.

The EU has set up a public website with information on payments made by the EU in connection with contracts or carrying out other tasks. None of the Nordic countries publish corresponding information on payments by national authorities.

Environmental information

The Aarhus Convention and the EU Directive on public access to environmental information provide for extensive access to environmental information. Exceptions under EU or national law may only protect the interests listed in the Convention and the Directive. Exceptions must be interpreted restrictively, and access can only be refused on the basis of an assessment of the interest in publication.

Access to information about emissions applies regardless of commercial interests, and the same applies to information about any factors that can affect environmental quality. The requirements regarding access to information about emissions apply to both direct and indirect effects on the environment, regardless of whether the effect is caused by a specific source or multiple sources. For other environmental information there must be a specific evaluation regardless of provisions on confidentiality in EU and national laws.

The Norwegian law on environmental information (*miljøinformasjonslov*) fulfils the requirements of the Aarhus Convention and the EU Directive, and it goes further by ensuring the right to information from private undertakings. The legislation in the other Nordic countries does not fully meet the international requirements for environmental information.

The Swedish law on access to information and secrecy provides for access to information on emissions. For other environmental information there must be a clear environmental interest in openness, and for certain general interests a clear environmental interest is not enough. Among other things this applies to the protection of foreign policy interests or the prevention or investigation of crime.

The Finnish law on public access ensures that the protection of commercial interest cannot outweigh the public interest in environmental information. The law does not contain special rights for public access to environmental information in relation to the other exceptions, but generally exceptions must be interpreted restrictively.

Denmark and Iceland have special laws on environmental information. The Danish law has a general requirement for a specific evaluation of each case, with more weight on consideration for public access and a restrictive application of exceptions, other than for information related to environmental crimes. The Icelandic law does not require specific evaluation of each case, with more weight on consideration for public access and a restrictive application of exceptions.

7. Working processes and decision-making processes

Party political information

The rules on access to information concern documents related to the tasks of public authorities or some other body that is subject to the rules on public access. The Tromsø Convention's title makes it clear that it concerns access to official documents. E-mails and other documents concerning private life or other functions fall outside its scope.

Politicians in leading positions typically have several roles. A minister is the leader of a ministry, a member of the government, and typically also a party politician. The rules on public access apply to the role as an administrative manager, as a member of the government, but not to the role as a party politician. Political leaders of municipal and regional authorities also have party political roles alongside their official roles.

It is clear that a politician's communications with their party fall outside the scope of access to information if it concerns the party organisation, for example planning for meetings or election campaigns. However, it is generally difficult to distinguish between the roles. A minister's communications will often be to do their role in the ministry or the government. If all communications about such cases were to be covered by the rules on public access, this would also apply to communications with other politicians about tactical considerations, testing political ideas and negotiating tactics. None of the Nordic laws contains criteria giving clear guidance on this important point.

As part of their responsibilities, civil servants must work impartially for the authority and serve its political leadership. This applies both to professional and political advice, and regardless of the nature of their employment and its duration. Documents are official when they are drawn up by employees as part of their work for an authority and they must thus be covered by the rules on public access.

In Denmark an exception has been made in practice for special ministerial advisers. There are one to three special advisers in each Danish ministry who, as part of their employment, can perform party political work just like the minister, and this falls outside the rules on public access. This exception for special advisers also applies to information given to the media.

Internal or external

The Nordic countries have very different rules for working processes and decision-making processes. In Finland, Norway and Sweden unfinished internal documents are not covered by the rules on public access.

Internal memoranda in final form are also not covered in Sweden, as long as they only have a preparatory purpose solely for the authority. In Finland internal memoranda are subject to public access if they have been sent for further consideration by more senior staff in the same authority.

The rules on public access in Denmark, Iceland and Norway allow exceptions for internal documents. In Denmark the exception generally covers all internal documents, while in Iceland and Norway it is limited to working documents drawn up for internal use during preparations.

In principle external documents are covered by the rules on public access, but there are various exceptions. In Sweden a draft letter or decision that has been sent out is not open to public access if it has been sent purely to obtain advice, while a written answer is open to public access. In Finland, drafts and other purely preparatory documents can be exchanged between an authority and a private operator carrying out some task for the authority without being made public.

The Norwegian law on public access allows exceptions to the right to public access for documents that an authority obtains from subordinate bodies for preparatory purposes, and there is a corresponding exception for information that one government department obtains from another department. There is also the possibility of excluding external advice on how a body should approach a case.

The Icelandic law has an exception for documents that are exchanged between municipal authorities and municipal organisations in connection with financial negotiations with the State. The Danish law has a similar exception which also covers negotiations on other political initiatives.

The rules governing internal and external communication are also significantly affected by questions of definition. In Swedish law an entity can be independent in some kinds of cases and part of a larger organisation in other cases, depending on whether it has independent decision-making authority in the case in question. According to Norwegian law communal authorities are considered to be autonomous entities in cases where they have delegated the right to decide. In Denmark, Finland and Iceland, institutions are generally considered part of the authority to which they are subordinate, for example a municipality.

The highest levels of state administration are organised differently in the Nordic countries, and in some countries there are rules whereby in some cases documents are excluded as internal even though they are in fact external.

The highest levels of state administration and the government

In Sweden the highest level of the state administration is considered as a unified authority (the Government Offices – *Regeringskansliet*). Documents exchanged within the Government Offices are not covered by the right to public access. On the other hand, documents from agencies, commissions, committees etc. that are part of deliberations are covered.

In Finland the government and government committees are regarded as a single authority, with the exception of the EU committee and the finance committee when dealing with certain independent tasks. The ministries are independent authorities and the Finnish law on access to information does not provide for special excep-

tions for documents passed from a government department to the government or a government committee. Shortly before government meetings, the agenda is published, with explanations of each of the points. The same applies to meeting of the finance committee, while other government committees issue press releases prior to meetings. When the Finnish government has held a meeting its decisions and the annexes for the individual issues are made publicly available. When the government or a ministry starts work on a reform of a law it must inform the public about its work, about the time-frame for the work, and who is responsible for preparing it.

In Denmark government ministries are formally independent authorities, also in relation to government business. The Danish law on public access makes a broad exception for documents exchanged between ministries or between a ministry and one of its subordinate bodies if there is reason to assume that a minister may need advice on the matter. The exception for providing advice to a minister does not apply to legally binding decisions on specific cases, contracts or supervision.

In Norway the government, government committees and ministries are considered as a single authority in relation to government business, while a ministry is regarded as an independent authority in relation to matters on which it has the authority to decide. Exchanges between ministries on government business can thus be excluded from public access as internal documents, and there is also a possibility of excluding documents obtained from agencies and other subordinate bodies. The right of access applies to documents that are part of the deliberations of the Council of State (*Statsrådet*) in which the government together with the king decide on important matters. This right of access does not apply to cases where the government takes decisions without the king's involvement.

In Iceland the government ministries are formally independent authorities, also in relation to government business, but the law on public access makes an exception for documents that are drawn up for ministerial or government meetings. The agenda for government meetings must be made public after each meeting.

Parliaments and members of parliament

All Nordic countries have a high degree of openness about the processing of draft laws in their parliaments.

The Danish law on public access makes an exception for documents that have been drawn up by civil servants and which have been passed by a minister to an individual member of parliament. The practice has been developed in Denmark whereby a minister typically enters into a binding political agreement before a bill is put before parliament. The exception makes it possible to keep confidential the basis for political agreements entered into between a minister and representatives for a party group. The exception also makes it possible to keep confidential the basis for political agreements to implement important elements in a law and other decisions.

Other Nordic countries do not have rules limiting public access to documents from ministries that form the basis of the decisions of members of parliament.

According to a Norwegian Parliamentary Report of 1997-98, the practice has been developed whereby it is possible to pass on certain documents to members of parliament without these documents being publicly accessible. It stated that a restricted

distribution of an internal document drawn up by a civil servant does not mean the document loses its character as an internal document. The Report referred to information given to a spokesperson, group leader or committee group as examples of restricted distribution. The Report also referred to a practice whereby recommendations of parliamentary committees can be submitted to a minister without the recommendation and the response to it being covered by the law on access to information.

Local government political bodies

In Sweden the agendas of meetings of local government political bodies must be made public prior to meetings. The same applies to documents sent by administrative officials to the top political body. Documents sent by administrative officials to local political committees are first subject to the law on public access when a matter has been decided.

In Finland agendas and annexes with the relevant documents must be made public before the meetings of all local government political bodies.

In Denmark the agendas of the meetings of local government political bodies must be made public before each meeting. There is also a right of access to information about the factual basis for a decision, but not to other aspects of the basis for a decision. The same applies to local government authorities in Iceland.

In Norway agendas, reports, including recommendations and annexes, must be made public when they are sent by administrative officials to local elected councils and committees.

Public information

Certain information must be made public regardless of any exceptions for internal documents, government business etc.

In Finland investigations, statistics and reports describing the backgrounds, alternative solutions and consequences must be made public when a proposal etc. is complete. This applies before a decision is taken. The Finnish law on public access also contains a number of deadlines for when internal documents become public. Documents that are considered important for deliberations must be made public before the decision is made.

Under Swedish law there is a right of public access to internal information that forms part of the basis for a decision when the decision has been made. This applies to information about factual circumstances, professional assessments and the professional assumptions for decisions.

Under the Danish law on public access there is a right of access to internal information about the factual basis of a case. This right applies from the date of registration and includes information that helps illuminate the factual circumstances, including the methods and assumptions used in calculations. The Danish law has a special rule on access to internal professional assessments in their final form which form part of the basis for a published action plan or similar political initiative, but the bases for the most important decisions are excluded. The professional bases for draft laws, plans reports etc. that are published by ministers or the government are excluded, without a time limit.

The Norwegian law on public access does not provide for a right of access to information about the bases for internal decisions of state authorities. This exception, which covers both the factual basis and the professional assumptions for a decision, is without a time limit.

The Icelandic law provides for a right to information on the factual circumstances of a case. The right does not apply to the exception of government documents. The Icelandic exception for working documents expires after eight years.

Additional public access

The rules on public access are minimum rules and authorities can choose to give additional information in order to strengthen democratic control and participation. The authorities can also reduce the costs. Extra resources are needed to deal with cases if authorities are to be sure that they do not reveal more information than they are obliged to. In such a case all information must be carefully evaluated in relation to all the possibilities for exceptions.

Denmark, Iceland and Norway have rules which oblige authorities to evaluate public documents that can be exempted from publication. This obligation applies to all documents and information that are not subject to the duty of confidentiality.

Finland and Sweden do not have provisions on additional publication. This difference between the western and eastern Nordic regions must be seen in the context that in Finland and Sweden the protection of the process is not provided by exceptions to the law, but by certain documents of a preparatory nature falling wholly outside the scope of the laws on public access.

The duty of confidentiality sets a limit to additional openness, but there is typically no such duty in connection with the exceptions that are intended to protect working processes and decision-making processes. An authority that favours openness and wants to save resources in dealing with cases can easily do so, making it more convenient for itself and the public.

Where there is a duty of confidentiality to protect the general interest, the responsible authority can surrender the right and choose to give additional information. An authority can restrict what it keeps confidential to what is strictly necessary, for example in relation to military or foreign policy matters.

The rules giving a right of access to information take precedence over rules on personal data. If openness depends on giving additional information, the rules on the protection of personal data are significant, but general personal data may be given if there is a proper interest in making information public and is not outweighed by the interest that is protected. Sensitive personal information must be kept confidential, and the duty of confidentiality can only be set aside with the agreement of the person concerned.

International rules

The Tromsø Convention allows for exceptions to restrict access to deliberations about the handling of a case as well as draft documents, but not final documents that form part of the basis for decisions, plans, legislative proposals etc. The Con-

vention encourages States to set time limits to protection.

The Tromsø Convention and other international rules list the considerations that can justify the protection of information. Exceptions that lead to keeping secret important elements of the basis for decisions require specific justification. This requirement for specific justification is got round by broad exceptions that protect deliberations.

Exceptions that are intended to protect deliberations become, in reality, protection of information when exceptions cover final documents and documents that form the bases for decisions, without time limits. Broad exceptions that limit access to deliberations at the highest levels of the administration in Denmark, Iceland and Norway do not comply with the Convention.

The Tromsø Convention's exception for the protection of processes is limited to deliberations within or between public authorities. The Danish exception for exchanges of documents between ministries and members of parliament does not relate to an exchange between public authorities and for this reason alone it is not in line with the Convention. This exception is contrary to fundamental democratic considerations as it means that some member of parliament have access to information which other members do not have.

EU law puts a special emphasis on the right of access to information on the preparation of legislation. The extensive secrecy about political deliberations in Denmark is also out of line with EU law. The EU Regulation on access to the documents of the EU institutions and the Charter of Fundamental Rights apply to the EU's own institutions. The Charter also applies to the Member States when they implement EU law, and the Charter's treaty status and minimum requirements for freedom of information mean that national legislative processes for implementing EU rules must also live up to the CJEU's requirements for openness.

8. Procedures and reviews

Quickness

In Finland and Sweden access is generally given immediately, though some delay may be inevitable if there is a need to review a lot of material. The Finnish law on public access has maximum time limits that are normally two weeks, but one month in comprehensive and complex cases.

In Norway normal applications are dealt with immediately, and at the latest within three days. The Norwegian law on public access gives a right to appeal when a decision takes more than five days.

In Denmark decisions must be made within one or two days for individual applications. There must be a special reason for a delay of more than seven working days. There are no time limits, but even the most comprehensive applications should be dealt with within 40 working days. In Iceland decisions must be made as soon as possible, and there must be special justification for delays of more than seven days.

There are time limits in the Aarhus Convention and the EU Directive on public access to environmental information. In Finland these limits are halved. The special laws on environmental information in Denmark, Iceland and Norway apply the

time limits of the international rules. At the same time environmental information is covered by the general rules and under general legal principles rules that give an applicant better rights must be applied. This means that access to environmental information must generally be given immediately or as soon as possible. The deadlines in the rules on environmental information are maximum limits. Environmental information from public bodies in Sweden is covered by the law on freedom of the press and the law on access to information and secrecy, which do not have maximum time limits.

Review systems

In Finland and Sweden a refusal of access can be referred to the administrative courts. In Norway a refusal of access can be referred to the ordinary administrative appeal body for the area, and in Denmark an appeal can be made directly to the highest ordinary appeal body for the area. Iceland has a special appeal board for freedom of information, and all refusals can be referred directly to it.

In Sweden the decisions of the Government Offices cannot be reviewed either by the courts or the Parliamentary Ombudsman. Denmark too has no appeal body for the highest level of the state administration, but decisions can be reviewed by the Parliamentary Ombudsman and the ordinary courts. The situation in Norway is similar to that in Denmark, but the Ombudsman cannot act if a decision has been taken by the Council of State. In Finland the decisions of the highest level of the state administration can be referred directly to the Supreme Administrative Court, and in Iceland to the special appeal board for freedom of information. In Finland and Iceland an Ombudsman can also deal with decisions of the highest level of the state administration.

The Tromsø Convention requires there to be expeditious review by an independent body. This requirement is not met in Sweden, where no review of the decisions of the highest level of the state administration is possible, and Sweden made a declaration about this when ratifying the Convention. It is questionable whether this requirement is met in Denmark and Norway, where the reports of an Ombudsman, which are not binding, are the only means of reviewing the decisions of highest level of the state administration, other than protracted litigation through the ordinary courts.

There can be a long wait for decisions from some reviewing bodies, for example 16 months for the Supreme Administrative Court in Finland, while the administrative appeal court in Sweden is quicker, normally deciding within two or three months. In the Danish law on public access there is in principle a deadline of 20 days for an appeal instance to deal with a case. In Norway the Ombudsman assumes that appeal instances are subject to the same deadlines as apply to the first instance.

The decisions of administrative courts in Finland and of the appeal board in Iceland and appeal bodies in Norway can be enforced. In Denmark the State Administration can enforce decisions against regional and municipal authorities, but other review bodies cannot do so.

9. The varied Nordic openness

The weight of tradition

For hundreds of years Sweden was the dominant power in the eastern part of the Nordic region, including Finland until 1809. Under Russian rule in Finland from 1809 to 1917 the old Swedish fundamental laws still applied in Finland. Finland became an independent republic with its own constitution from 1919.

At the time when freedoms were introduced in the Swedish-Finnish State, the western part of the Nordic region was subject to autocratic monarchical rule. For hundreds of years Denmark was the dominant power in the western part of the Nordic region; its union with Norway lasted for more than 400 years up to 1814. The Swedish-Norwegian union of 1814-1905 was limited to the two countries having the same king and a joint foreign policy. The union of Denmark and Iceland was gradually dissolved and finally came to an end in 1944, when Iceland terminated the union and became an independent republic.

There are still certain differences between the eastern and western parts of the Nordic region. The rules on access to information in Finland and Sweden are based on the concept of 'public transactions' (*allmänna handlingar*) and do not include internal memoranda. The administrative courts are important reviewing tribunals which also make decisions in cases on access to information. However, the Finnish law on access to information has moved away from the Swedish tradition, especially with its 1999 revision. Differences have also opened up between the laws of the western part of the Nordic region – Denmark, Iceland and Norway – in the most recent revisions of the laws.

Another pattern is that the older nation states – Denmark and Sweden – tend to be more traditional than Finland, Iceland and Norway. The Danish and Swedish traditions for state administration and legislation have an influence on the rules on access to information.

The Swedish regulations are still based on a number of fundamental rules in its law on freedom of the press and the many detailed provisions on its law on access to information and secrecy. Even though the Danish law on access to information was given additional provisions in its 2013 amendment, it still has many fewer provisions than the Swedish law. The most distinct difference is in the regulation of access to personal data, where the Danish law suffices with a few words on the protection of individuals' private lives. The Swedish law on access to information and secrecy regulates access to and protection of personal data in a great many of its more than 400 sections.

The Swedish constitutional tradition emphasises the sovereignty of the people, and the decisions of the people's representatives cannot be set aside by the courts or other reviewing instances. It is paradoxical that a constitutional tradition that attaches so much weight to the sovereignty of the people does not allow the people to request the review of a decision of the government to keep certain information secret.

It is also paradoxical that a modern country such as Sweden has not introduced access to information by electronic means. There appears to be a connection between the Swedish openness about much of personal data and a fear that electronic access could lead to the spread of personal profiles. There has been much debate

and many deliberations but strangely enough Sweden has not found a form of regulation to solve the problem.

Under the autocratic monarchy in Denmark, civil servants and royal advisers could rule in privacy, with the king placed above them on a pedestal. That secrecy was the guiding principle was evident in the name of the highest state council, the Privy Council (*Gebejmekonseil* 1660-1770) and subsequently the Privy Council of State (*Gebejmestatsrådet* 1772-1848). In modern times the exceptions to the law on access to information mean that documents from civil servants in the highest levels of the administration forming the basis for political decisions, can be kept secret.

It is very strange that Denmark, which is otherwise characterised by openness, should maintain and even reinforce the secrecy of documents that are important to the political decision-making process. After its amendment in 2013, the Danish law on access had both a broad exception for ministerial advice and a special exception for documents exchanged between government ministers and individual members of parliament as a basis for political agreements. Among other things these exceptions mean that the professional basis for decisions can be kept secret.

Nordic rules take the lead

Apart from the historically based patterns, many of the differences between the Nordic rules on access to information have no clear pattern. There are examples of Nordic rules that are in advance of international developments:

The Finnish law ensures a high level of access to information about political power in the highest state bodies, and this was the aim with the amendment to the law in 1999. The Finnish law ensures general access to information about the basis for decisions, as a rule before decisions are taken.

In respect of environmental information, the Norwegian law on environmental information is clearly the most open in the Nordic countries as it also covers private undertakings and contains clear requirements to make information public. Norway has gone further than its international obligations, while the other Nordic countries have not fully complied with the requirements for making environmental information public.

Norway is also clearly in the lead with internet access to registers of documents and good searching facilities. The Electronic Public Records are under development to give direct access to documents.

There is a Nordic tradition for allowing access to information about the tax payments of citizens and companies. Denmark has not followed this route since 1960, but has re-introduced access to information about companies' taxation.

Other differences

The Nordic countries have been considered a model for the development of freedom of information. Without looking too closely at the differences between the Nordic countries, in the Explanatory Report on the Tromsø Convention, on the preamble, it is stated that the right of access to official documents was first developed in the Nordic European States. It is true that Sweden started in 1766. On the other hand it

is not true if one were to believe that freedom of information is a consistent characteristic in the Nordic countries in all areas of the administration. This article shows that the rules on access to information vary widely between the Nordic countries.

This comparison of the Nordic rules on access to information does not allow a general ranking to be made. Legislation which gives the best conditions for freedom of information in some respects will give worse conditions in other respects.

In Finland, Norway and Sweden freedom of information is rooted in their constitutions and is a fundamental principle for public authorities. Iceland is in the process of preparing a new constitution, but there is no prospect of constitutional change in Denmark.

Sweden has gathered together all the restrictions on freedom of information in its law on access to information and secrecy. In contrast Denmark and Norway have many exceptions to the right to information in legislative acts other than their laws on access to information.

Companies in which public authorities own more than half the capital are covered by the laws on access to information in Iceland and Norway. This also applies to municipally-owned companies in Sweden, while state-owned companies are excluded, and the same applies to companies in Finland.

The law on access to information covers many public-private organisations in Denmark, but companies are only covered if a public authority owns for than 75 % of the capital.

In Finland and Iceland tasks that are outsourced by a public authority are covered by the law on access to information, while only specific outsourced tasks are covered in the other Nordic countries.

There is a right to make data compilations in Denmark, Norway and Sweden, but Sweden lacks rules on electronic access to ensure the practical implementation of this. Finland and Iceland have not provided for a right to make data compilations. Denmark is the only Nordic country to supplement this right with a requirement for authorities to give descriptions of data that can help the practical exercise of the right to make data compilations.

The Danish law on access to information makes general exceptions for some kinds of cases and an extra exception that is not limited to what kind of interest is protected. There are no corresponding exceptions in the other Nordic countries.

The Danish law on access has the most clearly expressed right to information about the factual basis of a case at any stage of the case. The Norwegian law on access does not ensure the right to information about the factual basis of a case.

Denmark is alone in having developed the practice of having one to three special advisers in each ministry who can work on behalf of a political party without being subject to the rules on freedom of information.

Of the Nordic countries, the Norwegian law ensures the most access to local government with access to documents that are exchanged between entities that have delegated independent decision-making authority.

All appeals against refusals of access in Iceland are sent directly to a special appeal board for freedom of information which has authority to make binding and enforceable decisions. Denmark and Norway have a number of ordinary administrative appeal bodies while Finland and Sweden have administrative courts.

10. International developments

For a long time international developments in the field of freedom of information stood in the shadow of freedom of expression. For almost 200 years the Swedish law of 1766 on access to information was almost unique.

After World War II the international development of freedoms was strengthened and they were included as part of core human rights. Freedom of information was included in international conventions alongside freedom of expression, and it has gradually been developed as one of the essential characteristics of a democratic society.

Freedom of information concerns the right to seek and receive information and it has two elements. First, there is the right to seek and received available information, including access to independent media and the internet. Second, there is the right of access to documents and data which the authorities not make available on their own initiative.¹⁹

The Tromsø Convention of 2009 can be a turning point for the further development of the right to access, but is notable that only six countries had ratified the Convention by June 2014, when it was five years old.

International rules play a special role for the development of freedom of information about the environment. The Aarhus Convention of 1998, which has been ratified by many countries and the EU, has laid a firm foundation.

EU law has a growing role in the development and regulation of freedom of information. The Nordic Member States – Denmark, Finland and Sweden – together with the Netherlands and more recently Estonia and Slovenia, have worked to develop freedom of information rules in the EU. Sweden has been particularly active. The EU Regulation on access to the documents of the EU institutions was adopted under a Swedish presidency, and Sweden has brought cases before the CJEU that have resulted in important decisions of principle.

The EU Commission has typically been restrictive, while the European Parliament has worked for greater openness. In a number of its judgments the CJEU has emphasised the importance of freedom of information. An important milestone was its judgment in 2007 which ruled that an individual Member State does not have a veto right on the publication of documents from its authorities. Other important milestones have been a judgment in 2007 on access to the advice given by the European Council's legal service, and a judgment in 2013 on access to a proposal that was included in the decision-making process of a working party of a Council of Ministers.²⁰

In recent decades the right of access to information has been an important part of freedom of information and expression, but it cannot be taken for granted that this development will continue. At all times and in all societies the boundary between secrecy and openness is drawn in rules and in practice. There are many actors and interests pulling in different directions.

As stated above, in 2013 Denmark, which participates in EU initiatives for openness about political processes, adopted a law on access to information which involves

19. Kyrre Eggen, *Ytringsfrihet* (2002), Oslo: Cappelen, pp. 171-182 and 650-660.

20. Joined Cases C-39/05 P and C-52/05 P Sweden and Turco v Council; and Case C-280/11 P Access Info v Council.

significant restrictions on access to the highest levels of political decision-making in Denmark.

When it joined the EU, Sweden emphasised that the Swedish principle of openness must not be undermined. With membership of the EU, many situations that had previously been domestic matters have become foreign policy matters, and the Swedish rules on foreign policy matters have been changed so that there is a presumption of access to information. At the beginning of 2014 the Swedish rules on access to information were changed, and under the new rules access to information may be denied if it would complicate Sweden's participation in international cooperation.

The EU Directive on the protection of personal data does not restrict national rules that give a right of access. In 2012 the EU Commission proposed to replace the Directive with a regulation that has direct effect in the Member States.²¹ In June 2014 it was not clear whether Parliament, the Council and the Commission could agree on its form and content. New rules could mean that the boundary between the protection of personal data and access to information will be affected.

The latest developments show how the EU Commission and the Council regard the systematic publication of information as a useful means of strengthening the control of companies and citizens in various areas. This does not prevent the Commission and the Council resisting other forms of access to information that could strengthen control of the political decision-making process. The same contradictory tendencies can be seen in some of the national authorities, such as the State Administration in Denmark.

11. The purpose of the rules on access to information

Many organisations, including public authorities, are happy to give information as long as they are able to control what information is given and how it is presented. This is done widely and extensively, often with the help of professional communications advisers. This openness is provided on the authorities' terms.

Openness does not just mean that an authority must inform about what it thinks is suitable, it must also allow access to documents without changing their form and content. Openness can only be assured by legal rules requiring authorities to allow access to authentic documents and data upon request or at the initiative of the authority. This requirement is the *raison d'être* of the rules on access to information.

The main purpose is to strengthen the basis for democratic control of the exercise of power, and for the participation of citizens in the democratic process. This is the basis for the rules on access to information in all the Nordic countries.

Openness can also support free and fair competition between commercial companies, for example in tendering for work, contracting, subsidies, environmental controls and taxation. From a narrow perspective openness can be difficult for the individual company. However, from a broader perspective it is important for stimulating competition, for commercial development, and to prevent competitive advantages being given to companies that do not live up to the standards of society.

21. European Commission IP/12/46 25/01/2012.

The effectiveness of the administration of public authorities is a beneficial side-effect. Openness can reveal mistakes, neglect and abuse of power, and its preventive effect is at least as important. From a narrow viewpoint openness can cause difficulties for the individual authority, but seen more broadly openness is important for upholding the demand for impartial administration, for ensuring a broad basis for making decisions, and as inspiration for development.

The purposes of the Aarhus Convention and the EU Directive on public access to environmental information are to strengthen openness as an important part of the efforts to obtain a clean environment and improve health. Political and administrative measures are not enough to ensure effectiveness. Openness is necessary to reinforce, control and stimulate authorities and companies to do their bit.

Openness can also support the work of authorities in other areas where it is difficult or requires considerable resources to ensure proper administrative control. For example, this is one of the reasons for the EU's openness on agricultural subsidies. Openness about applications and decisions can support social responsibility and can stimulate companies and citizens to give correct information.

Openness can thus serve important purposes and there will usually be a synergistic effect between different purposes. Openness aimed at strengthening social responsibility and openness about companies and citizens can together contribute to openness about the measures taken by authorities and politicians.

However, the beneficial side-effects of openness do not alter its fundamental purpose. It is a characteristic of a genuinely democratic society that everyone has a right to access to authentic information about the political and administrative exercise of power.

Bibliography

- Abkenar, Azad Taheri (2012). "Offentlighedens adgang til miljøoplysninger" [Public access to environmental information]. *Juristen*, pp. 113-124.
- Ahvenainen & Rätty (2000). *Offentlighetslagstiftningen* [Freedom of information legislation in Finland]. Helsinki: Finlands Kommunförbund.
- Axberger, Hans Gunnar (2012). *Ytrandefribets-grundlagarna* [Constitutional provision for freedom of expression and freedom of information in Sweden]. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Bernt, Jan Fridthjof & Hove, Harald (2009) *Offentleglova – med kommentarer* [Notes on the Norwegian Law on freedom of information]. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bohlin, Alf (2010) *Offentlighetsprincippet* [The principle of freedom of information]. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Curtin, Deidre (2013). "Official secrets and the negotiation of international agreements: Is the EU executive unbound?", *Common Market Law Review* 50.
- Eggen, Kyrre (2002). *Ytringsfrihet* [Freedom of expression]. Oslo: Cappelens Forlag
- Forsskål, Peter (1759). *Tankar om Den Borgerliga Friheten. (Thoughts on Civil Liberty:* <http://www.peterforsskal.com/>).
- Herlitz, Nils (1971). Förvaltningens offentlighet i nordisk lagstiftning [Transparency of government in the Nordic countries]. *Tidsskrift for rettsvitenskap* pp 257 – 313.
- Hildebrandt, Maarten Zbigniew, Deidre Curtin and Albert Meijer (2014). "Transparency in the EU Council of Ministers: An Institutional Analysis" *European Law Journal* 20.
- Hins, Wouter & Dirk Voorhoof (2007). "Access to State-Held Information as a Fundamental Right under the European Convention on Human Rights". *European Constitutional Law Review* 3.
- Jensen, Arne & Sjøe, Finn (red.) (2009). *Innsyn* [Access to information]. Kristiansand: IJ-forlaget.

- Jørgensen, Oluf (2009). "The Right to Privacy and Public Figures. On the Limits to Freedom of Expression" i Kierulf, Anine & Rønning, Helge (eds.) *Freedom of Speech Abridged?*: Nordicom, University of Gothenburg.
- Jørgensen, Oluf (2010). "Offentlighedskommissionens forslag til ny offentlighedslov" [The draft law on freedom of information]. *Juristen* 2:37-42.
- Jørgensen, Oluf (2013). "The Scope of Freedom of Information. To what Legal Bodies and Functions Does the Right of Access to Information Apply?" i Carlsson, Ulla (eds.) *Freedom of Expression. Revisited*. Nordicom, University of Gothenburg
- Knudsen, Tim (2003). *Offentlighed i det offentlige. Om historiens magt* [Openness in the public sector; the power of history]. Aarhus: Universitetsforlaget.
- Larsson, Torbjörn (1993). *Det svenska statskicket* [The Swedish Constitution]. Lund: Studentlitteratur.
- Lenberg, Eva & Geijer, Ulrika & Tansjö, Anna (2010). *Offentlighets- och sekretesslagen. En kommentar* [Notes on the Public Access to Information and Secrecy Act]. Stockholm: Norstedts Gula Bibliotek.
- Lindahl, Ina (2009). "Retten til miljøinformation" [Right to environmental information]. pp. 147 – 153 i Jensen, Arne & Finn Sjøe. *Innsyn* [Access to information]. Kristianssand: IJ-forlaget,
- Mäenpää, Olli (2000). *Julkisuusperiaate* [The principle of freedom of information]. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Voorhoof, Dirk and Rónán Fathaigh (2013). *The press and NGO's right of access to official documents under strict scrutiny of the European Court of Human Rights*: <http://strasbourgobservers.com>.
- Westrup Hansen, Sille Munk (1999). "Findes der en fælles nordisk tradition for offentlighed i forvaltningen" [Is there a Nordic tradition of public access to public sector information]. *Nordisk administrativt tidsskrift*, pp 242 – 258.
- Zetterström, Stefan (2010). *Offentlighet och sekretess* [Access to information and secrecy]. Malmö: Liber AB.
- Øy, Nils E. (2001). *Offentlighet i kommunene* [Freedom of information in local government]. Kristianssand: IJ-forlaget.
- Øy, Nils E. (2014). *Kommentarboek til offentleglova* [Commentary on the Norwegian Law on freedom of information]. Oslo: Cappelen Damm Aka.

NORDICOM

Nordiskt Informationscenter för Medie- och Kommunikationsforskning



norden

NORDICOM är en institution inom
Nordiska Ministerrådet

Ledning och administration

Institutionschef:

Ulla Carlsson

Telefon: +46 31 786 12 19

Fax: +46 31 786 46 55

ulla.carlsson@nordicom.gu.se

Administratör (beställningar m m):

Anne Claesson

Telefon: +46 31 786 12 16

Fax: +46 31 786 46 55

anne.claesson@nordicom.gu.se

Teknisk redigering och webbansvarig:

Per Nilsson

Telefon: +46 31 786 46 54

Fax: +46 31 786 46 55

per.nilsson@nordicom.gu.se

Verksamhetsområden

Medie- och kommunikationsforskning

Publikationsverksamhet

Redaktör: Ulla Carlsson

Telefon: +46 31 786 12 19

Fax: +46 31 786 46 55

ulla.carlsson@nordicom.gu.se

Forskningsdokumentation

Nordisk koordinatör:

Mogens Vestergaard Kjeldsen

Statsbiblioteket

Victor Albecks Vej 1

DK-8000 Aarhus C

Telephone: +45 89 46 21 67

Fax: +45 89 46 20 50

mvk@statsbiblioteket.dk

Medieutveckling och mediestatistik

Nordic Media Trends

Nordisk koordinatör:

Eva Harrie

Telefon: +46 31 786 46 58

Fax: +46 31 786 46 55

eva.harrie@nordicom.gu.se

The International Clearinghouse on Children, Youth and Media

Vetenskaplig koordinatör: Ilana Eleá

Telefon: +46 70 600 1788

Fax: +46 31 786 46 55

ilana.elea@nordicom.gu.se

Forskningsinformatör:

Catharina Bucht

Telefon: +46 31 786 49 53

Fax: +46 31 786 46 55

catharina.bucht@nordicom.gu.se

Nationella centraler

Nordicom-Danmark

Statsbiblioteket

Victor Albecks Vej 1

DK-8000 Aarhus C

Medie- och kommunikationsforskning

Mogens Vestergaard Kjeldsen

Telephone: +45 89 46 21 67

Fax: +45 89 46 20 50

mvk@statsbiblioteket.dk

Nordicom-Finland

Tammerfors universitets-

bibliotek

FIN-33014 Tammerfors

universitet

Medie- och kommunikationsforskning

Eija Poteri

Telefon: +358 50 318 5939

eija.poteri@uta.fi

Nordicom-Island

Háskóli Íslands,

Félagsvísindadeild

IS-101 Reykjavík

Medie- och kommunikationsforskning

Guðbjörg Hildur Kolbeins

Telefon: +354 525 42 29

Fax: +354 552 68 06

kolbeins@hi.is

Nordicom-Norge

Institutt for informasjons-

og medievitenskap

Universitetet i Bergen

Postboks 7800

N-5020 Bergen

Medie- och kommunikationsforskning

Ragnhild Mølster

Telefon: +47 55 58 91 40

Fax: +47 55 58 91 49

ragnhild.molster@infomedia.uib.no

Nordicom-Sverige

Göteborgs universitet

Box 713

SE 405 30 Göteborg

Medie- och kommunikationsforskning

Maria Edström

Telefon: +46 31 786 66 40

maria.edstrom@nordicom.gu.se

Karin Poulsen

Telefon: +46 31 786 44 19

karin.poulsen@nordicom.gu.se

Medieutveckling och mediestatistik

Ulrika Facht

Telefon: +46 31 786 13 06

ulrika.facht@nordicom.gu.se

Karin Hellingwerf

Telefon: +46 31 786 19 92

karin.hellingwerf@nordicom.gu.se

Jonas Ohlsson

Telefon: +46 31 786 61 25

jonas.ohlsson@nordicom.gu.se

Ledning och administration:

NORDICOM

Göteborgs universitet

Box 713

SE-405 30 Göteborg

Sverige

Telefon: +46 31 786 00 00

Fax: +46 31 786 46 55

info@nordicom.gu.se

www.nordicom.gu.se

Offentlig eller hemmelig

Offentlighedsregler kræver, at myndigheder og andre offentlige organer ikke blot informerer, som de selv finder passende, men skal give acces til autentiske dokumenter og data. Kravet om autenticitet er offentlighedsreglernes "raison d'être".

Offentlighed i Norden forklarer og sammenligner retsreglerne for acces til dokumenter og data i Sverige, Finland, Danmark, Norge og Island. Internationale regler fra FN, Europarådet og EU, der har stigende betydning, bliver også belyst.

Offentlighed er afgørende for demokratisk kontrol og deltagelse. Retsregler og praksis for offentlighed og hemmeligholdelse har stor betydning på alle områder af samfundslivet og for forholdet mellem borgere og stat. Ret til acces er et vigtigt redskab for undersøgende journalistik.

Offentlighed i Norden viser, at offentlighedsreglerne i de fem nordiske lande er meget forskellige og uden et gennemgående mønster. Et land, der har de bedste vilkår for offentlighed på nogle områder, har de dårligste vilkår på andre områder.

Oluf Jørgensen

Forskningschef i mediejura

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole

NORDICOM

Nordiskt Informationscenter för Medie- och Kommunikationsforskning

Göteborgs universitet
Box 713, SE 405 30 Göteborg, Sverige
Telefon +46 31 786 00 00 | Fax +46 31 786 46 55
www.nordicom.gu.se | E-post: info@nordicom.gu.se

ISBN 978-91-86523-98-5



9 789186 523985

