

Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Mohammad Ahsan
Offentlighedsloven med kommentarer

2. udgave, 1. oplag

© 2020 by Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Alle rettigheder forbeholdes.
Mekanisk, elektronisk, fotografisk eller anden gengivelse af
eller kopiering fra denne bog eller dele heraf
er ifølge gældende dansk lov om ophavsret ikke tilladt
uden forlagets skriftlige samtykke eller aftale med Copy-Dan.

Omslag: Marianne Tingkov

Tryk: Clemensstrykkeriet, Viborg

Printed in Lithuania 2020

ISBN 978-87-574-4418-6
E-bog ISBN 978-87-7198-448-4

Jurist- og Økonomforbundets Forlag
Gothersgade 137
1123 København K

Telefon: 39 13 55 00
e-mail: forlag@djoeff.dk
www.djoeff-forlag.dk

Indholdsfortegnelse

Forord	41
Offentlighedsloven	43
Kommentar til offentlighedsloven	53
Indledning	55
I. Offentlighedsprincippet gennemførelse i Danmark	55
1. Oversigt	55
2. 1866-loven	55
3. Offentlighedskommissionen af 1956	56
4. Partsoffentlighedsloven af 1964	57
5. Offentlighedsloven af 1970	57
6. Offentlighedsudvalget af 1973	58
7. Offentlighedsloven af 1985 og folketingsbehandlingen	58
8. Ændringerne af offentlighedsloven af 1985 indtil offentlighedsloven af 2013	59
9. Offentlighedsloven af 2013	61
9.1. Offentlighedskommissionen af 2002	61
9.2. Dissenser i Offentlighedskommissionen	61
9.3. Offentlighedsloven af 2013 og folketingsbehandlingen	62
9.4. Forholdet mellem kommissionens lovudkast og det fremsatte lovforslag	64
9.5. Evaluering af 2013-loven	64
9.6. Ændringerne af 2013-loven	65
II. Oversigt over offentlighedslovens indhold	66
1. Offentlighedslovens formål og anvendelsesområde	66
2. Offentlighedslovens hovedregel om aktindsigt mv.	67
3. Undtagelse fra retten til aktindsigt	69
3.1. Sager undtaget fra aktindsigt	69
3.2. Dokumenter undtaget fra aktindsigt	70
3.2.1. Traditionelle interne dokumenter	70

3.2.2.	Særlige interne dokumenter.....	71
3.2.3.	Andre beskyttelsesværdige dokumenter end interne dokumenter	71
3.3.	Oplysninger undtaget fra aktindsigt.....	72
3.4.	Undtagelse fra aktindsigt som følge af en særlig tavshedspligtbestemmelse	73
4.	Meroffentlighedsprincippet	73
5.	Forvaltningsprocessuelle regler mv.	74
5.1.	Kompetence og klageadgang mv.	74
5.2.	Krav til sagsbehandlingen.....	75
5.3.	Oversigt over sagsbehandlingsfristerne vedrørende aktindsigt i offentlighedsloven.....	77
6.	Offentlighedslovens regler om andre emner end aktindsigt	78
6.1.	Dataudtræk og indsigt i databeskrivelsen.....	78
6.2.	Notatpligt	79
6.3.	Journalisering	79
6.4.	Postlister	80
6.5.	Aktiv information.....	80
6.6.	Offentlighedsportal.....	80
III.	Andre regler om aktindsigt mv. samt disses forhold til offentlighedslovens aktindsigtsregler.....	80
1.	Indledning	80
2.	Forvaltningslovens regler om partsaktindsigt.....	81
2.1.	Forvaltningslovens overordnende indhold	81
2.2.	Anvendelsesområdet for forvaltningslovens partsaktindsigtsregler	81
2.3.	Undtagelser fra retten til aktindsigt.....	82
2.3.1.	Undtagne sager	82
2.3.2.	Undtagne dokumenter og ekstraheringspligt	82
2.3.3.	Undtagne oplysninger.....	84
2.4.	Forholdet mellem offentlighedsloven og forvaltningsloven.....	84
2.5.	Aktindsigt i sin egen aktindsigtssag.....	85
3.	Databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven	86
3.1.	Databeskyttelsesforordningens og databeskyttelseslovens overordnede indhold.....	86
3.2.	Generelt om forholdet mellem offentlighedslovens regler om aktindsigt og databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven.....	86

3.3.	Den registreredes indsigtsret i personoplysninger om den pågældende efter databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven (egenaccess)	87
3.4.	Forholdet mellem databeskyttelsesforordningens og databeskyttelseslovens indsigtsregler og offentlighedslovens regler herom	88
4.	Arkivloven	90
4.1.	Generelt om arkivlovens tilgængelighedsregler.....	90
4.2.	Tilgængelighedsfrister.....	91
4.2.1.	Den almindelige 20-års-tilgængelighedsfrist	91
4.2.2.	Særlige tilgængelighedsfrister på 50 år eller 75 år.....	91
4.2.3.	Konkret forlængelse af tilgængelighedsfristen.....	91
4.3.	Forholdet mellem offentlighedslovens regler om aktindsigt og arkivlovens tilgængelighedsregler	92
5.	Sundhedsloven	93
5.1.	Generelt om sundhedslovens aktindsigtsregler	93
5.2.	Dokumenter omfattet af sundhedsloven	93
5.3.	Undtagelse fra retten til aktindsigt.....	94
5.4.	Forholdet mellem offentlighedsloven og sundhedsloven	94
6.	Miljøoplysningsloven	95
6.1.	Generelt om miljøoplysningsloven, herunder om miljøoplysningsbegrebet	95
6.2.	Undtagelser fra retten til aktindsigt samt generelle fravigelser af 1985-offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser	97
6.3.	Specifikke fravigelser af 1985-offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser	98
6.4.	Forholdet mellem 2013-offentlighedsloven og miljøoplysningsloven	99
6.5.	Sammenfattende om miljøoplysningsloven	100
7.	Særlovgivningens undtagelsesbestemmelser	100
7.1.	Gældende undtagelsesbestemmelser	100
7.2.	Nye undtagelsesbestemmelser	101

IV. Offentlighedsprincippet i fremmed ret og i international ret.....	102
1. Fremmed ret.....	102
1.1. Generelt	102
1.2. Særligt om Norge, Sverige og Finland	103
2. Offentlighedsprincippet på internationalt plan	105
2.1. EU-retten	105
2.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention mv.	106
2.3. Andre internationale retskilder.....	108
2.4. Europarådets konvention om aktindsigt	108
2.4.1. Indledning	108
2.4.2. Oversigt.....	109
2.4.3. Ret til aktindsigt.....	109
2.4.4. Undtagelser fra retten til aktindsigt.....	111
2.4.5. Behandling og afgørelse af anmodninger om aktindsigt.....	113
2.4.6. Klage	114
2.4.7. Information mv. om aktindsigtsadgangen.....	114
2.4.8. Offentliggørelse af dokumenter på eget initiativ	115
2.4.9. Forholdet mellem 2013-offentlighedsloven og Europarådets konvention om aktindsigt...	115
Kapitel 1. Lovens formål og anvendelsesområde.....	119
§ 1 Lovens formål.....	119
Indledende bemærkninger	120
Til stk. 1. De formål, som loven understøtter.....	120
1. Baggrund.....	120
2. Formålsbestemmelsens fortolkningsmæssige betydning.....	120
3. De enkelte hensyn og formål, som loven understøtter.....	122
Til stk. 2. Hensynet til åbenhed skal iagttages ved valg af nye it-løsninger	124
1. Baggrund og indhold	124
§ 2 Den offentlige forvaltning	126
1. Den offentlige forvaltning	126
1.1. Det formelle (organisatoriske) kriterium	126
1.2. Retsvirkning.....	129

2. Myndigheder, der kan henregnes til den offentlige forvaltning	129
3. Offentlighedsloven gælder for »al virksomhed«, der »udøves af den offentlige forvaltning«	131
3.1. Nærmere om udtrykket »al virksomhed«	131
3.2. Dokumenter, der vedrører ansattes private forhold mv.	132
3.3. Ministres brevveksling.....	133
3.4. Judiciel virksomhed udøvet af en forvaltningsmyndighed ..	134
4. Myndigheder mv., der ikke er omfattet af offentlighedsloven	134
4.1. Domstolene og tilknyttede organer.....	135
4.2. Folketinget og tilknyttede organer.....	136
4.2.1. Indsigt i Folketingets parlamentariske dokumenter mv.	137
4.2.2. Aktindsigt i Rigsrevisionens dokumenter.....	137
4.2.3. Aktindsigt hos Folketingets Ombudsmand	138
4.3. Udenlandske myndigheder og internationale organisationer	140
§ 3 Selvejende institutioner mv., KL og Danske Regioner samt visse energiforsyningsvirksomheder.....	141
Indledende bemærkninger	141
1. § 3, stk. 1 og 2, er hovedsageligt en videreførelse af gældende ret..	142
2. Retsvirkning	143
Til stk. 1. Selvejende institutioner mv. samt KL og Danske Regioner....	144
1. Selvejende institutioner mv. oprettet ved eller i henhold til lov (nr. 1).....	144
1.1. Ingen konkret vurdering, men omfattet af offentlighedsloven i kraft af oprettelsesgrundlaget.....	144
1.2. Ikke omfattet af offentlighedsloven	145
1.3. Selvejende institutioner mv. oprettet før 1. januar 2014.....	145
2. Organer oprettet på privatretligt grundlag (nr. 2).....	146
2.1. Generelt	146
2.2. Kriterier og konkrete sager	147
2.2.1. Konkrete kriterier, der kan inddrages i vurderingen ..	147
2.2.2. Sager, hvor et organ ikke er anset for en del af den offentlige forvaltning eller omfattet af § 3, stk. 1, nr. 2	148
2.2.3. Sager, hvor et organ er anset for omfattet af § 3, stk. 1, nr. 2	151
2.3. Undervisningsområdet	152

2.4. Det sociale område	153
3. KL og Danske Regioner (nr. 3)	154
Til stk. 2. Visse energiforsyningsvirksomheder	155
1. Baggrund og overvejelser	155
2. Elforsyningsvirksomheder (nr. 1)	156
3. Naturgasforsyningsvirksomheder (nr. 2)	158
4. Kollektive varmforsyningsanlæg (nr. 3)	158
§ 4 Offentligt ejede selskaber	160
Indledende bemærkninger	160
Til stk. 1. Offentligt ejede selskaber	161
1. Baggrund	161
2. Kravet om, at mere end 75 % skal tilhøre det offentlige	162
3. Selskaber og visse erhvervsdrivende virksomheder omfattet af § 4	164
3.1. Selskaber og erhvervsdrivende virksomheder omfattet af lov om visse erhvervsdrivende virksomheder	164
3.2. Fonde omfattet af lov om erhvervsdrivende fonde	165
4. Retsvirkning	166
5. Børsnoterede selskaber ikke omfattet	166
Til stk. 2. Offentligt ejede selskaber kan undtages	167
1. Betingelser for at undtage selskaber	167
§ 5 Afgørelser på det offentliges vegne samt selskaber mv., hvis virksomhed dækkes af offentlige midler	169
Indledende bemærkninger	169
Til stk. 1. Virksomheder mv., der træffer afgørelse på det offentliges vegne	170
1. Baggrund	170
2. Retsvirkning	170
3. Udtrykket »afgørelser«	171
4. På det offentliges vegne	172
Til stk. 2. Privat afgørelsesorgan kan undtages fra loven	173
Til stk. 3. Privat organs udgifter overvejende dækket af offentlige midler	174
1. Baggrund	174
2. Udgifter overvejende dækkes af offentlige midler	174
3. Bestemme, at loven skal gælde helt eller delvist mv.	175

§ 6 Virksomheder, der udfører opgaver for det offentlige	177
1. Baggrund og formål	177
2. Forvaltningsmyndighedens pligt til at indhente oplysninger	178
3. Omfanget mv. af de indhentede oplysninger	178
4. Opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige	179
4.1. Situationer omfattet af § 6	179
4.2. Situationer, der ikke er omfattet af § 6	180
Kapitel 2. Aktindsigt m.v.	183
§ 7 Hovedreglen om retten til aktindsigt	183
Indledende bemærkninger	184
Til stk. 1. Retten til aktindsigt	184
1. Hvem kan anmode om aktindsigt?	184
1.1. Enhver kan anmode om aktindsigt	184
1.2. Børn og unge	186
2. Hvilke krav gælder der til aktindsigtsanmodningen?	187
2.1. Legitimationskrav (anonyme aktindsigtsanmodninger)	188
2.1.1. Nærmere om, hvornår det kan kræves, at den aktindsigtssøgende legitimerer sig selv	188
2.1.2. Nærmere om legitimationskravet	189
2.2. Formkrav	190
2.3. Begrundelseskrav og chikanøse anmodninger	192
2.4. Indgivelseskrav	193
2.5. Ikke lægge vægt på den formodede brug af de oplysninger, der søges aktindsigt i	193
2.6. Ikke meddele afslag på aktindsigt med henvisning til risiko for, at oplysningerne vil kunne misforstås	194
3. Retten til aktindsigt gælder alene dokumenter, der er indgået eller oprettet (eksisterende dokumenter)	194
3.1. Generelle betragtninger	194
3.2. Kun ret til aktindsigt i dokumenter, der foreligger på tidspunktet for indgivelsen af anmodningen	195
3.3. Ikke pligt til at tilvejebringe nye dokumenter eller anonymisere et foreliggende dokument	196
3.4. Eksempler på dokumenter, der ikke er indgået eller oprettet, herunder adgang gennem en ekstern database	197
3.5. Løbende aktindsigt samt aktindsigt i dokumenter frem til tidspunktet for afgørelsen om aktindsigt	199

3.6.	Rekonstruktion af dokumenter, herunder slettede e-mails...	201
3.7.	Ikke tilrette i dokumenter inden de udleveres.....	203
3.8.	Ikke ret til at få oplæst dokumentet.....	204
4.	Indgået til/oprettet af myndigheden som sådan (dokumenter, der vedrører eksterne arbejdsopgaver)	204
5.	Dokumentet skal være undergivet administrativ sagsbehandling	206
5.1.	Materiale, der ikke er undergivet administrativ sagsbehandling.....	206
5.2.	Kriterier	209
6.	Aktindsigt i særlige rådgiveres dokumenter	211
7.	Anvendelse af private computere og private e-mailadresser mv.....	213
8.	Aktindsigt i materiale, der sendes eller modtages af en minister	214
9.	Vejledningspligt ved behandlingen af en anmodning om aktindsigt samt dialogprincippet.....	216
Til stk. 2.	Genstanden for og omfanget af retten til aktindsigt.....	217
1.	Dokumentbegrebet.....	217
1.1.	Dokumenttyper	217
1.2.	Teknologineutralt, herunder indlæg på sociale medier	218
1.3.	Opbevaringsmåde	219
1.4.	Formløse noteringer, e-mails og sms-beskeder.....	219
1.5.	Et eller flere selvstændige dokumenter, navnlig om e- mails.....	222
2.	Dokumenter, der vedrører sagen	223
2.1.	Udgangspunktet: Aktindsigt i samtlige sagens dokumenter	223
2.2.	Myndighedens afgrænsning af en aktindsigtsanmodning, herunder at afgrænsningen ikke må fremstå misvisende	225
2.3.	Privatpersons adgang til at tilbagekalde et dokument.....	227
2.4.	Dokument sendt til en myndighed ved en fejltagelse	228
2.5.	Privat brevveksling	229
2.6.	Dokumenter returneret til anden myndighed eller privatperson	230
2.6.1.	Returneret til en anden myndighed.....	230
2.6.2.	Returneret til en privatperson.....	231
2.7.	Tilakterede eller rekvirerede dokumenter fra andre sager ...	231
3.	Pligt til at kunne reproducere myndighedens egne dokumenter.....	232
4.	Opbevaring og kassation af dokumenter	232
5.	Aktindsigt i aktlisten (journalindførslen), journalregisteret og journalplanen.....	236
5.1.	Aktlisten/journalindførslen	236

5.2.	Journalregisteret.....	239
5.3.	Journalplanen	239
Til stk. 3.	Tidspunkt for aktindsigt i afsendte dokumenter	240
§ 8 Egenaces		242
1.	Formål	242
2.	Baggrund og indhold	243
3.	Juridiske personer	244
4.	Begrænsninger	245
4.1.	Undtagelse efter §§ 19-29, § 35 og §§ 31-33 mv.	245
4.2.	Undtagelse efter § 9, stk. 2, nr. 1 og 2	246
5.	Legitimationskrav	247
6.	Forholdet til databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven.....	247
§ 9 Identifikationskravet		248
Indledende bemærkninger		248
Til stk. 1.	Identifikationskravet	249
1.	Indledning og baggrund.....	249
2.	Det objektive identifikationskrav	250
2.1.	Nærmere om det objektive identifikationskrav.....	250
2.2.	Angivelse af sagens journalnummer.....	251
3.	Kravet om temaangivelse	251
4.	Søgning i journalsystemet mv. ved tværgående anmodninger	254
5.	Vejledningspligt, hvis det objektive identifikationskrav eller temakravet ikke er opfyldt samt meroffentlighedsprincippet.....	254
Til stk. 2.	Uforholdsmæssigt ressourceforbrug samt retsstridigt formål eller lignende	256
1.	Uforholdsmæssigt ressourceforbrug.....	256
1.1.	Udgangspunktet (25 timers tidsforbrug).....	256
1.1.1.	Hvilke sagsbehandlingsskridt der kan indgå i beregningen af de 25 timer.....	256
1.1.2.	Diverse forhold vedrørende det uforholdsmæssige ressourceforbrug.....	257
1.2.	Flere anmodninger betragtes som en enkelt anmodning.....	259
1.3.	Gentagne aktindsigtsanmodninger (10-15 i løbet af et halvt år).....	259
1.4.	Den aktindsigtssøgende har en særlig interesse (mas- semedier mv.), herunder ressourceforbrugsafslag	261

1.4.1. Særligt om ressourceforbrugsafslag, når den aktindsigtssøgende har en særlig interesse	261
1.4.2. Aktindsigtssøgende med en særlig interesse	263
1.5. Nærmere om udtrykket »massemedier«	265
1.6. Dialog om konkretisering af anmodningen, hvis den vil være for ressourcekrævende at behandle	265
2. Retsstridigt formål eller lignende, herunder chikane	267
2.1. Nærmere om retsstridigt formål mv., herunder bevisbyrdespørgsmålet	267
2.2. Praksis efter 1985-loven om undtagelse af navne på offentligt ansatte	268
2.3. Praksis efter 2013-loven om undtagelse af navne på offentligt ansatte mv.	269
2.4. Forholdet mellem § 9, stk. 2, nr. 2, og § 33, nr. 5	272
§ 10 Indsigt i databaser	273
Indledende bemærkninger	273
Til stk. 1. Ikke ret til indsigt i databaser	273
1. Ikke ret til indsigt i databaser	273
2. Databasebegrebet	275
3. Princip svarende til meroffentlighedsprincippet	275
Til stk. 2. Egenacces for juridiske personer	276
1. Juridiske personers indsigt i oplysninger om dem selv	276
§ 11 Dataudtræk	277
Indledende bemærkninger	277
Til stk. 1. Dataudtræk	278
1. Baggrund	278
2. Oplysningerne skal foreligge i databasen	278
3. Forvaltningsmyndighedens (egne) databaser og organer omfattet af § 11	279
4. Databasetyper omfattet af § 11 samt databasebegrebet	280
5. Få og enkle kommandoer	281
5.1. I løbet af kort tid	281
5.2. Ikke pligt til at udarbejde analyser	283
5.3. Ikke pligt til at indhente ekstern faglig ekspertise	283
5.4. Oplysningerne skal være fastlagt på forhånd	283
5.5. Ikke pligt til at foretage et stort antal isolerede dataudtræk	284
6. Ikke pligt til at ændre eksisterende databasesystemer	284

7. Oplysningerne må ikke allerede være offentliggjort	285
8. Ikke afslå dataudtræk pga. usikkerhed om oplysningernes validitet, eller fordi dataudtrækket giver et misvisende billede	285
9. Oplysninger omfattet af §§ 19-35 samt anonymisering	285
10. Dataudtræk anvendes i retsstridigt øjemed	288
11. Ikke ret til dataudtræk fra journalregisteret	289
12. Ikke ret til dataudtræk i forhold til indtægtsdækket virksomhed	289
13. Betaling for dataudtræk	291
14. Forholdet mellem aktindsigt og dataudtræk	291
15. Indsigt i elektroniske spor	291
Til stk. 2. Oplysninger omfattet af databeskyttelseslovens § 10, stk. 1-4.	293
1. Ikke dataudtræk, hvis oplysninger er omfattet af databeskyttelseslovens § 10, stk. 1-4	293
§ 12 Indsigt i databeskrivelsen	294
Indledende bemærkninger	295
Til stk. 1. Indsigt i databeskrivelsen	295
1. Betingelser for indsigt i databeskrivelsen	295
2. Databeskrivelsens indhold og omfang	296
2.1. Indhold	296
2.2. Omfang	297
2.3. Ikke omfattet: Kildekode og grundlaget for offentliggjorte analyser mv.	297
3. Undtage databeskrivelsen fra retten til indsigt	298
Til stk. 2. Fastsætte regler om pligt til at udarbejde en databeskrivelse ...	298
1. Pålægge visse forvaltningsmyndigheder at udarbejde en databeskrivelse	298
Til stk. 3. Databaser, der etableres eller udvikles efter lovens ikrafttræden	298
§ 13 Notatpligt	300
Indledende bemærkninger	301
Til stk. 1. Notat af oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger i afgørelsessager	301
1. Baggrund og formål	301
2. Notatpligten gælder kun i afgørelsessager	302
3. Oplysninger omfattet af notatpligten	304
3.1. Hovedsynspunktet	305
3.2. Oplysninger omfattet af notatpligten	305

3.2.1. Oplysninger om en sags faktiske grundlag.....	305
3.2.2. Eksterne faglige vurderinger mv.....	307
3.2.3. Notatpligt vedrørende dokumenter, der udleveres til private mv.....	307
3.3. Oplysninger, der ikke er omfattet af notatpligten	308
3.4. Oplysningerne skal være af betydning for sagen.....	309
3.5. Notatpligten gælder ikke, hvis oplysningerne fremgår af sagens øvrige dokumenter	309
4. Notatpligt uanset baggrunden for myndighedens kendskab.....	309
5. Formkrav og processuelle spørgsmål mv.....	311
5.1. Notatets omfang.....	311
5.2. Formkrav og underretningspligt	311
5.3. Notatpligtig myndighed	312
5.4. Tidspunktet for notering og sagens udvikling	313
5.5. Aktindsigt i notatet	313
5.6. Retsvirkning af manglende notat	313
Til stk. 2. Væsentlige sagsekspeditionsskridt i afgørelsessager.....	314
1. Baggrund.....	314
2. Væsentligt sagsekspeditionsskridt.....	315
3. Formkrav mv.....	317
4. Ulovbestemt retsgrundsætning om notatpligt uden for afgørelsessager	317
5. Notat efter god forvaltningsskik.....	319
Til stk. 3. Notatpligt i straffesager	320
1. Baggrund og indhold	320
§ 14 Meroffentlighedsprincippet	322
Indledende bemærkninger	323
1. Offentlighedsloven er en minimumslov	323
2. Generelt om meroffentlighedsvurderingen	324
2.1. Skønsudøvelse samt saglige hensyn	324
2.2. Den aktindsigtssøgendes særlige interesse	324
2.3. Inddrage ressourcehensynet i meroffentlighedsvurderingen.....	325
3. Meroffentlighed i andre tilfælde end § 14: Ulovbestemt meroffentlighed.....	325
3.1. Efter anmodning og efter et princip svarende til meroffentlighedsprincippet i § 14	325
3.2. Eksempler på ulovbestemt meroffentlighed	326

3.3. Meroffentlighed, når det i anden lovgivning er fastsat, at offentlighedsloven ikke gælder.....	327
3.4. Begrundelsen for et afslag på meraktindsigt efter et princip svarende til meroffentlighedsprincippet	327
4. Lighedsgrundsætningen mv.....	328
5. Meroffentlighed og hensynet til oplysningernes validitet	329
6. Ombudsmandens prøvelse af meroffentlighedsvurderingen	330
Til stk. 1. Meroffentlighed i dokumenter og oplysninger	331
1. Pligt til af egen drift at overveje meroffentlighed.....	331
2. Meroffentlighedsprincippets betydning for forvaltningskulturen	332
3. Meroffentlighedsvurderingen	333
3.1. Afvejning af modstående interesser mv.....	333
3.2. Tidsfaktoren.....	333
4. Meroffentlighedsprincippets praktiske betydning	335
4.1. Oplysninger omfattet af §§ 30-33: I almindelighed ikke meddele meraktindsigt.....	335
4.2. Dokumenter omfattet af §§ 23-25 og § 27.....	336
4.2.1. Eksempler på tilfælde, hvor der er meddelt meroffentlighed	336
4.2.2. Meroffentlighed i interne arbejdsdokumenter	337
4.2.3. Meroffentlighed i ministerbetjeningsdokumenter, herunder navnlig tidsfaktoren	338
4.2.4. Meroffentlighed i notatpligtige oplysninger samt i metoder og forudsætninger mv.	341
4.3. Diskretionstilsagn	341
4.4. Egenaces efter meroffentlighedsprincippet for juridiske personer i myndighedens dokumenter	342
5. Begrundelsen for afslag på meroffentlighed i undtagne dokumenter og oplysninger	342
6. Reglerne om tavshedspligt mv.	343
6.1. Forvaltningslovens § 27 og databeskyttelsesforordningen samt databeskyttelsesloven mv.	343
6.2. Organer, der ikke er omfattet af forvaltningsloven.....	345
7. Meroffentlighed i tavshedsbelagte oplysninger	346
Til stk. 2. Meroffentlighed i undtagne sager.....	347
1. Pligt til af egen drift at overveje meroffentlighed.....	347
2. Meroffentlighedsvurderingen	348
3. Stk. 2's praktiske betydning	348
4. Begrundelsen for afslag på meroffentlighed i undtagne sager	350

Kapitel 3. Journalisering, postlister og aktiv information	351
§ 15 Journalisering	351
Indledende bemærkninger	352
Til stk. 1. Dokumenttyper, der skal journaliseres	353
1. Baggrund og formål	353
2. Journalisering og arkivloven	354
3. Journaliseringspligtige dokumenter og betingelser	355
3.1. Generelle betingelser og eksempler på dokumenter, der ikke skal journaliseres	355
3.2. Modtagne og afsendte dokumenter undergivet journaliseringspligt	356
3.3. Særligt om modtagne og afsendte e-mails og sms-beskeder	357
3.4. Interne dokumenter i endelig form samt udkast til interne dokumenter	359
Til stk. 2. Tidspunktet for journalisering	361
1. Udgangspunktet: 3-4 arbejdsdage samt 7 arbejdsdage	361
2. Udskydelse af journaliseringsfristen	362
3. Interne dokumenter: Ingen journaliseringsfrist	362
Til stk. 3. Selve journaliseringen og journalsystemets indretning	363
1. Journaliseringens gennemførelse og journalsystemets indretning	363
2. Dokumentoplysninger	364
3. Indholdsuplysninger	365
Til stk. 4. Journaliseringspligtige myndigheder	365
1. Statslige myndigheder	365
2. Den kommunale og regionale centralforvaltning	365
3. Visse andre organer – journalisering efter god forvaltningsskik	366
Til stk. 5. Undtagelse af myndigheder fra journaliseringspligten	367
Til stk. 6. Inddrage myndigheder mv. under journaliseringspligten	368
§ 16 Postlister	369
Indledende bemærkninger	369
Til stk. 1. Postlister	370
1. Forsøgsordningen, evaluering og ophævelsen af § 44	370
2. Postlister, der føres frivilligt	371
2.1. Aktindsigt i ikke offentligt tilgængelige postlister	371
2.2. Offentligt tilgængelige postlister	371
Til stk. 2. Offentliggørelse	372

§ 17 Aktiv information	373
Indledende bemærkninger	373
Til stk. 1. Aktiv information	374
1. Baggrund og formål	374
2. Information om forvaltningsmyndighedens virksomhed	374
3. Oplysninger om ministres, borgmestres og regionsformænds udgifter og aktiviteter	375
4. På myndighedens hjemmeside	377
5. Tavshedspligt mv.	377
Til stk. 2. Fastsættelse af retningslinjer	377
Til stk. 3. Myndigheder omfattet af informationspligten	378
§ 18 Offentlighedsportal	379
1. Baggrund og formål	379
2. Materiale på portalen mv.	380
Kapitel 4. Undtagelser fra retten til aktindsigt	383
1. Sager undtaget fra aktindsigt	383
1.1. Baggrunden for undtagelsen af sager fra retten til aktindsigt	383
1.2. Afvigelser i forhold til den tidligere lov	384
1.3. Retsvirkningen af, at en sag er undtaget fra aktindsigt	384
1.4. Sagsbegrebet og tilgrænsende spørgsmål	385
1.4.1. Sagsbegrebet	385
1.4.2. Dokumenter, der kan henregnes til en sag	386
1.4.3. En eller flere sager	387
1.4.3.1. En fysisk sag består af flere »sager«	387
1.4.3.2. Flere fysiske sager har karakter af en »sag«	390
2. Dokumenter undtaget fra aktindsigt	391
2.1. Opbygning	391
2.1.1. Traditionelle interne dokumenter	391
2.1.2. Særlige interne dokumenter	392
2.1.3. Beskyttelsesværdige dokumenter i øvrigt	393
2.2. Afvigelser i forhold til den tidligere lov	393
3. Oplysninger undtaget fra aktindsigt	394
§ 19 Sager inden for strafferetsplejen	396
Indledende bemærkninger	396

Til stk. 1. Sager inden for strafferetsplejen.....	397
1. Baggrund og formål	397
2. Begrebet »strafferetsplejen«	397
3. Sager, der falder inden for begrebet »strafferetsplejen«	398
3.1. Politiets og anklagemyndighedens behandling af »almin- delige« straffesager	398
3.2. Politiets sager om tilhold, forbud og opløsning af forenin- ger mv.	399
3.3. Sager om straffeprocessuelle forhold.....	400
3.4. Sager om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning	400
3.5. Sager om fuldbyrdelse af straffedomme mv.	400
3.6. Udleveringssager, retsanmodninger mv.....	401
3.7. Straffesager mod politipersonale	402
3.8. Sager, hvor politiet indhenter en udtalelse fra ressortmyndigheden	402
3.9. Administrative straffesager (udstedelse af bødeforelæg).....	402
3.10. Sager, som en myndighed anmelder til politiet	403
3.11. Sager, der ikke angår bestemte strafbare forhold.....	404
4. Sager, der falder uden for begrebet »strafferetsplejen«	404
4.1. Sager om disciplinærfølgning af tjenestemænd	404
4.2. Sager om disciplinærfølgning inden for forsvaret.....	404
4.3. Klager over politipersonalet.....	405
4.4. Sager, der ikke angår bestemte strafbare forhold.....	405
4.5. Sager om generelle regler for efterforskning	406
4.6. Politiets almindelige gennemgang af en sag hos ressortmyndigheden	406
5. Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af bestemmelsen.....	407
5.1. Alle dokumenter og oplysninger er undtaget.....	407
5.2. Straffesagens dokumenter anvendes i en »administrativ« sag.....	407
5.3. Dokumenter i myndighedens besiddelse, der også er sendt til politiet.....	408
5.4. Meroffentlighedsprincippet	409
6. Fra hvilket tidspunkt er der tale om en sag inden for strafferetsplejen?	409
7. Parters adgang til aktindsigt efter forvaltningsloven i straffesager hos andre myndigheder end politiet og anklagemyndigheden	411
8. Aktindsigt i straffesager efter retsplejeloven hos politiet, anklagemyndigheden og domstolene	412

Til stk. 2. Bødeforelæg vedtaget af en juridisk person.....	413
1. Baggrund og formål	413
2. Bestemmelsens anvendelsesområde, herunder forholdet til en særlig tavshedspligtbestemmelse.....	413
Til stk. 3. Bødeforelæg udstedt af politiet og anklagemyndigheden.....	414
§ 20 Lovgivningssager	416
1. Baggrund og formål	416
2. Lovgivningssager.....	417
2.1. Begrebet »lovgivningssag«	417
2.1.1. Generelle kriterier: Bl.a. ganske usikkert, om der udarbejdes et lovforslag og ikke krav om frem- sættelse inden for nær fremtid.....	417
2.1.2. Høringssager om lovudkast samt sager om udarbej- delse af lovforslag hos underliggende myndigheder..	420
2.2. Retsvirkning: Hvilke dokumenter kan undtages?	421
2.3. Tidsbegrænset undtagelse indtil lovforslagets fremsættelse	424
2.4. Afgørelseskompetence.....	424
2.5. Meroffentlighed	425
3. Bevillingslove samt konkrete bevillingssager.....	425
4. Sager, der ikke er omfattet af bestemmelsen.....	426
§ 21 Ansættelses- og forfremmelsessager samt konkrete personalesager	428
Indledende bemærkninger	429
Til stk. 1. Ansættelses- og forfremmelsessager	430
1. Baggrund og formål	430
2. Bestemmelsens anvendelsesområde.....	430
2.1. Sager om ansættelse og forfremmelse	430
2.2. Ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste	432
2.2.1. Inden for den offentlige forvaltning.....	432
2.2.2. Der skal etableres et tjenesteforhold	433
2.3. Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af bestemmelsen...	434
2.4. Notatpligt og egenaces i ansættelses- og forfremmel- sessager.....	435
2.5. Aktindsigt efter anden lovgivning, herunder i ansøgerlister personalesager).....	436
1. Baggrund og formål	436

2. Bestemmelsens anvendelsesområde.....	437
2.1. Sager omfattet af bestemmelsen	437
2.2. Sager, der ikke er omfattet af bestemmelsen: Generelle personalesager mv.	439
2.3. Sagen skal vedrøre ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste	442
2.3.1. Inden for den offentlige forvaltning.....	442
2.3.2. Der skal etableres et tjenesteforhold	443
3. Retsvirkning af, at en sag er omfattet af bestemmelsen.....	443
4. Egenaces mv.....	444
5. Meroffentlighed	444
Til stk. 3. Ekstraheringspligtige personaleoplysninger	445
1. Baggrund og indhold	445
2. Ekstraheringens gennemførelse.....	446
3. Oplysningstyper undergivet aktindsigt efter stk. 3	446
3.1. Generelt vedrørende spørgsmålet om aktindsigt i den ansattes navn.....	446
3.2. Stilling og arbejdsopgaver	449
3.3. Uddannelse	449
3.4. Lønæssige forhold	449
3.5. Tjenesterejser (og rejseregnskaber)	450
3.6. Visse disciplinære reaktioner i forhold til chefer.....	451
Til stk. 4. Den øverste ledelseskontrakt (direktørkontrakten mv.).....	454
1. Baggrund og formål	454
2. Udtrykket den øverste ledelseskontrakt (resultatlønskontrakten).....	454
3. Personkreds og myndigheder	454
4. Aktindsigtens omfang, herunder meroffentlighed	455
Til stk. 5. Bemyndigelsesbestemmelse (indsigt i yderligere oplysninger)	456
Til stk. 6. Selvejende institutioner, offentligt ejede selskaber mv.	456
§ 22 Kalendersager	458
1. Baggrund og formål	458
2. Personkreds	459
3. Kalenderbegrebet	460
4. Retsvirkning, herunder meroffentlighed	460
§ 23 Interne dokumenter	462
Indledende bemærkninger	463

Til stk. 1. Interne dokumenter	463
1. Traditionelle interne dokumenter (nr. 1)	463
1.1. Hovedkriteriet ved afgrænsningen af interne dokumenter...	465
1.2. Eksempler på interne dokumenter, herunder påtegninger og sammenklippede dokumenter	466
1.3. Selvstændig myndighed eller enhed i samme myndighed (nr. 1)	467
1.3.1. Almindelige kriterier, herunder udgangspunkt om en organisatorisk præget vurdering.....	467
1.3.2. Ministerium: Opdelt i flere departementer eller for- skellige dele	470
1.3.3. Direktorat og forholdet til vedkommende departement	471
1.3.4. Koncernledelser	473
1.3.5. Tværministerielle arbejdsgrupper og lignende (ad hoc-myndigheder)	475
1.3.5.1. Kriterier	475
1.3.5.2. Retsvirkning af status som selvstændig myndighed.....	479
1.3.6. Regenten	481
1.4. Den kommunale og regionale enhedsforvaltning	483
1.5. Sagkyndige udtalelser, sagkyndiges ansættelsesforhold og vikarer	485
1.6. Konsulentrapporter	488
2. Ministerbetjeningsdokumenter (nr. 2)	489
3. Særlige kommunale/regionale dokumenter (nr. 3)	489
Til stk. 2. Afgivelse til udenforstående	489
1. Baggrund og formål	489
2. Hovedsynspunktet og virkning af afgivelse til udenforstående.....	490
3. Udenforstående	491
4. Afgivelse	492
4.1. Fysisk tilgængeligt eller ganske ligestillet hermed	492
4.2. Afgivelsens form og sammenhæng.....	494
4.2.1. Afgivelse pr. e-mail mv., til myndighedens ansatte, Folketinget, som led i sekretariatsbetjening mv.	494
4.2.2. Afgivelse sket ved en fejl mv.....	496
4.3. Videreanvendelse af det interne dokument	496
5. Afgivelse og tværministerielle arbejdsgrupper mv.	496
6. Dokumentet mister ikke sin interne karakter trods afgivelse	498

6.1.	Retlige grunde.....	498
6.1.1.	Afgivelsespligt følger af lov, eller det er forudsat i lov, at dokumenterne ved afgivelse ikke mister deres interne karakter	498
6.1.2.	Afgivelse til en overordnet klagemyndighed, ved sagkyndig revision og myndighedsinhabilitet mv.....	500
6.2.	Forskningsmæssig brug mv.	502
6.3.	Lignende grunde	502
7.	Aktindsigt hos den myndighed, der har modtaget et internt dokument.....	506
Til stk. 3.	Aktindsigt i visse interne dokumenter i kommunernes og regionernes besiddelse	507
1.	Baggrund og formål	507
2.	Bekendtgørelse.....	507
§ 24 Ministerbetjeningsdokumenter		509
Indledende bemærkninger		510
Til stk. 1. Ministerbetjeningsdokumenter		510
1.	Baggrund og formål	510
2.	Grundlæggende betingelser mv. for at anvende bestemmelsen samt retsvirkning.....	512
2.1.	Grundlæggende betingelser	512
2.2.	Ikke betingelse, at dokumentet er udarbejdet til brug for ministerbetjening eller anvendt mv.....	513
2.3.	Retsvirkning.....	514
3.	Ministerbetjening	514
3.1.	Den politiske rådgivning og bistand	514
3.2.	Hovedsynspunktet samt kriterier i øvrigt.....	515
3.3.	Restriktiv fortolkning samt tvivlstilfælde	517
3.4.	Andre forhold: Bistand karakteriseres som ministerbetjening, eller pressen udviser interesse for sagen	517
4.	Eksempler på opgaver omfattet af stk. 1	518
4.1.	Mere generelle eksempler samt dokumenttyper	518
4.2.	Konkrete eksempler fra betænkning nr. 1510/2019 samt Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven	519
4.3.	Konkrete eksempler fra lovforslagsbehandlingen.....	520
4.4.	Eksempler fra ombudsmandens praksis.....	522
4.4.1.	Ikke anvende § 24, stk. 1	522

4.4.2.	Forberedelsen eller behandlingen af et lovforslag mv.	523
4.4.3.	Besvarelse af folketings spørgsmål og samrådspørgsmål mv.	524
4.4.4.	Politiske initiativer og forhandlinger mv.	526
4.4.5.	Regeringens Koordinationsudvalg eller Økonomiudvalg mv.....	527
4.4.6.	Pressemeddelelser og presseberedskaber mv.	528
4.4.7.	Diverse andre tilfælde	529
8.	Personer og myndigheder omfattet af bestemmelsen	530
8.1.	Ministeren og andre	530
8.2.	Interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder (nr. 1)	531
8.3.	Interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem ministerier indbyrdes i forbindelse med ministerbetjening (nr. 2)	532
8.4.	Sammenfattende	533
6.	Meroffentlighed	533
7.	Videreanvendelse og videregivelse af ministerbetjeningsdokumenter	534
Til stk. 2.	Ekstraheringspligt	537
Til stk. 3.	Sager og opgaver undtaget fra ministerbetjeningsbestemmelsen	537
1.	Baggrund og formål	537
2.	Retsvirkning	538
3.	Konkrete afgørelsessager.....	538
4.	Sager om indgåelse af kontraktforhold	540
5.	Ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver	540
§ 25 Visse interne dokumenter udvekslet mellem KL, Danske Regioner og disses medlemmer		542
1.	Baggrund og formål	542
2.	Økonomiske og politiske forhandlinger med staten	543
3.	Drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer ..	544
4.	Retsvirkning	544
§ 26 Visse interne dokumenter undergivet aktindsigt		546
1.	Generelt om § 26, nr. 1-5	546

1.1.	Baggrund og formål	546
1.2.	Generelle betingelser for at anvende bestemmelsen (endelig form og selvstændigt dokument)	547
1.3.	Retsvirkning	548
2.	Beslutningsdokumenter (nr. 1)	548
3.	§ 13-notater (nr. 2)	550
4.	Besigtigelsesrapporter mv. (nr. 3)	551
5.	Interne retningslinjer (»skuffecirkulærer«) (nr. 4)	553
6.	Praksisoversigter (nr. 5)	555
§ 27	Undtagelse af andre dokumenter	556
1.	Baggrund	556
2.	Retsvirkningen af videregivelse og videreanvendelse af dokumenter omfattet af § 27	557
3.	Statsrådsprotokoller (nr. 1)	558
4.	Folketingspolitikkerreglen (nr. 2)	559
4.1.	Baggrund og formål	559
4.2.	Snævert anvendelsesområde	560
4.3.	Grundlæggende betingelser for at anvende bestemmelsen samt retsvirkning	561
4.4.	Sager om lovgivning	562
4.5.	Anden tilsvarende politisk proces	563
4.6.	Eksempler på bestemmelsens anvendelse	564
4.7.	Tilfælde, hvor bestemmelsen ikke finder anvendelse	564
5.	Sekretariatsopgaver (nr. 3)	565
5.1.	Baggrund og formål	565
5.2.	Sekretariatstilfælde	566
5.3.	Dokumenter, der kan undtages	567
5.4.	Videreanvendelse eller videregivelse	569
6.	Brevveksling med sagkyndige om retssager (nr. 4)	569
6.1.	Baggrund og formål	569
6.2.	Udtrykket »sagkyndige«	570
6.3.	Udtrykket »retssager«	572
6.3.1.	Retssager	572
6.3.2.	Overvejelser af, om retssag bør føres	573
6.4.	Ikke et krav, at myndigheden er part i retssagen	576
6.5.	Dokumenter omfattet af § 27, nr. 4, samt tidsfaktoren	577
6.6.	Videregivelse og videreanvendelse	578
6.7.	Ekstraheringspligt	579

7.	Offentlig statistik og videnskabelige undersøgelser (nr. 5)	580
7.1.	Baggrund og formål	580
7.2.	Materiale omfattet af bestemmelsen	580
7.3.	Meroffentlighed	582
§ 28	Meddelelse af faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger	583
	Indledende bemærkninger	583
	Til stk. 1. Meddelelse af faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger	584
1.	Baggrund og formål	584
2.	Dokumenter omfattet af ekstraheringspligten	584
3.	Vurderingen af, om der foreligger ekstraheringspligtige oplysninger mv. samt konsekvensen heraf	586
4.	Gennemførelse af ekstrahering	587
5.	Nærmere om udtrykket »en sags faktiske grundlag«	587
5.1.	Hovedsynspunktet samt kort om »sagen«	587
5.2.	Eksempler på oplysninger om en sags faktiske grundlag	588
5.2.1.	Egentlige faktuelle oplysninger	588
5.2.2.	Oplysninger, der supplerer sagens bevismæssige grundlag eller skaber klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag	590
5.2.3.	Oplysninger om gældende ret og praksis	590
5.2.4.	Myndighedens egne vurderinger og bedømmelser	592
5.2.5.	Interne skøn om, hvorledes et faktisk forløb/forhold vil ændre sig	593
5.3.	Ekstrahering af endelige beslutninger om en sags afgørelse	594
5.4.	Oplysninger, der ikke er omfattet af ekstraheringspligten efter § 28, stk. 1, 1. pkt., om en sags faktiske grundlag	594
5.4.1.	Interne vurderinger, beregninger og udtalelser	594
5.4.2.	Interne vurderinger mv. af, hvordan en sag bør afgøres, samt indstilling om sagens løsning	595
5.4.3.	Interne politiske og strategiske udtalelser	596
5.4.4.	Sondringen mellem bagudrettede oplysninger og fremadrettede vurderinger/skøn	596
5.4.5.	Oplysninger om gældende ret mv.	598
5.5.	Eksempler fra lovforslagsbehandlingen	599

5.6.	Eksempler fra navnlig nyere ombudsmands praksis, hvor oplysninger typisk er anset for ekstraheringspligtige	600
5.6.1.	Oplysninger om sagens faktiske forhold og hændelsesforløb	600
5.6.2.	Tilkendegivelser fra andre myndigheder mv.	601
5.6.3.	Oplysninger om møder	601
5.6.4.	Tilkendegivelser fra medarbejdere	602
5.6.5.	Oplysninger om iværksatte/beslutede tiltag og planlagte tiltag mv.	602
6.	Oplysningerne skal være relevante for sagen	604
7.	Eksterne faglige vurderinger	606
7.1.	Baggrund og hovedsynspunkt	606
7.2.	Eksterne faglige vurderinger	607
7.3.	Vurderinger, der ikke kan betragtes som eksterne faglige vurderinger	607
8.	Særligt vedrørende ekstrahering af oplysninger om metoder og forudsætninger	608
Til stk. 2.	Ekstrahering kan undlades	609
1.	Baggrund og formål	609
2.	Uforholdsmæssigt ressourceforbrug	610
3.	Oplysningerne fremgår af andre udleverede dokumenter	611
4.	Oplysningerne er offentliggjorte	612
§ 29 Meddelelse af interne faglige vurderinger		616
Indledende bemærkninger		616
Til stk. 1.	Meddelelse af interne faglige vurderinger	617
1.	Baggrund og formål	617
2.	Grundlæggende betingelser for ekstraheringspligtens indtræden mv.	617
3.	Intern vurdering	618
4.	Faglig vurdering	619
4.1.	Vurderinger omfattet af udtrykket intern faglig vurdering ..	619
4.2.	Vurderinger mv., der falder uden for udtrykket intern faglig vurdering	621
4.3.	Interne faglige vurderinger afspejler eller er integreret med politisk rådgivning	622
5.	Den faglige vurdering skal foreligge i endelig form og indgå i sagen	622
6.	Den faglige vurdering skal angå et politisk initiativ	624

7.	Det politiske initiativ skal have et konkret indhold og være offentliggjort	625
8.	Undtaget: Interne faglige vurderinger i ministerrådgivningsdokumenter	627
9.	Undtaget: Interne faglige vurderinger indeholdt i dokumenter til brug for formandskabet for KL og Danske Regioner	629
Til stk. 2.	Ekstrahering kan undlades	630
§ 30 Undtagelse af oplysninger om private forhold og drifts- eller forretningsforhold mv.		631
1.	Oplysninger om private forhold (nr. 1)	631
1.1.	Baggrund og formål	631
1.2.	Generel vurdering, ikke konkret interesseafvejning	632
1.3.	Grundlæggende betingelser for at anvende bestemmelsen ..	633
1.4.	Myndighedens diskretionstilsagn	634
1.5.	Borgerens diskretionsforbehold	634
1.6.	Offentligt tilgængelige oplysninger	635
1.7.	Særligt følsomme oplysninger	635
1.7.1.	Generelt om særligt følsomme oplysninger	635
1.7.2.	Oplysninger om strafbare forhold mv.	637
1.8.	Mindre følsomme oplysninger	638
1.9.	Opkaldsspecifikationen vedrørende en ansats arbejdsmobiltelefon	639
1.10.	Ikke-følsomme oplysninger	640
1.11.	Personaleoplysninger mv.	640
1.12.	Undtage hele sagen eller den blotte oplysning om, at en sag er eller har været behandlet	642
1.13.	Særlige arter af dokumenter eller oplysninger, der kan undtages	643
1.14.	Privatøkonomi	643
1.15.	Pårørendes adgang til aktindsigt, herunder i en afdøds sag ..	645
1.16.	Anonymisering	646
1.16.1.	Anonymiseringspligt og ressourceforbrug	646
1.16.2.	Effektiv anonymisering	648
2.	Oplysninger om drifts- eller forretningsforhold mv. forhold (nr. 2) ..	651
2.1.	Baggrund og formål	651
2.2.	Grundlæggende betingelser for at anvende bestemmelsen ..	651
2.2.1.	Konkret vurdering samt den aktindsigtssøgende interesse	651

2.2.2.	Organer, hvis forhold er omfattet af bestemmelsen, samt oplysninger om »tredjemand«	652
2.3.	Oplysninger omfattet af bestemmelsen	654
2.3.1.	Generelt om oplysninger omfattet af bestemmelsen ..	654
2.3.2.	Oplysninger om virksomhedens økonomiske forhold mv.	654
2.3.3.	Vederlagsoplysninger	657
2.3.4.	Oplysninger om tekniske indretninger, strategiværktøjer mv.	658
2.4.	Immateriel rettigheder	660
2.5.	Oplysninger, der ikke er omfattet af bestemmelsen mv.	662
2.5.1.	Offentligt tilgængelige oplysninger eller oplysninger udleveret til andre	662
2.5.2.	Diskretionstilsagn og diskretionsforbehold	662
2.5.3.	Almindeligt tilgængelige forretningsmetoder mv. og ulovlige forhold mv.	663
2.6.	Konkret skøn (formodningsreglen og nærliggende risiko for økonomisk skade)	664
2.6.1.	Nærmere om formodningsreglen, kravet om konkret vurdering samt begrundelseskravet	664
2.6.2.	Ombudsmandspraksis efter 2013-loven om nærliggende risiko for økonomisk skade	667
2.6.2.1.	Sager, hvor ombudsmanden har fundet, at betingelsen om nærliggende risiko ikke var opfyldt	667
2.6.2.2.	Sager, hvor ombudsmanden har fundet, at betingelsen om nærliggende risiko var opfyldt	668
2.6.2.3.	Ombudsmandens praksis efter 1985-loven ...	670
2.7.	Udbud af offentlige opgaver	672
2.8.	Indhentelse af virksomhedens udtalelse	675
2.8.1.	Udtalelse skal som udgangspunkt indhentes	675
2.8.2.	Udtalelsens indhold og omfang	676
2.8.3.	Betydningen af udtalelsen	677
2.8.4.	Samtidig aktindsigt i flere virksomheders oplysninger	678
2.9.	Partshøring af den aktindsigtssøgende i forhold til virksomhedens udtalelse samt aktindsigt i virksomhedens udtalelse	678

§ 31 Undtagelse af oplysninger af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar	680
1. Baggrund og formål	680
2. Væsentlig betydning	681
3. Offentliggjorte og offentligt tilgængelige oplysninger	681
4. Oplysninger omfattet af bestemmelsen	682
5. Sammenstillingsrisikoen	686
6. Særligt om PET's og FE's virksomhed	688
6.1. PET- og FE-loven samt lov om Center for Cybersikkerhed	688
6.2. Materiale, der stammer fra PET eller FE i andre myndigheders besiddelse	689
6.3. Praksis efter 1985-loven	691
7. Klassificerede oplysninger	692
8. Meroffentlighed	692
§ 32 Undtagelse af oplysninger af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v.	694
Indledende bemærkninger	694
Til stk. 1. EU-retlig eller folkeretlig forpligtelse til fortrolighed	695
1. Baggrund og formål	695
2. Grundlæggende betingelser for at anvende bestemmelsen i stk. 1 ...	696
2.1. Opsummering af betingelserne for at undtage oplysninger efter stk. 1.	696
2.2. Begrundelseskrav samt ikke offentligt tilgængelige oplysninger	696
2.3. Indhente udtalelse samt indholdet af en anmodning herom	697
3. EU-retlige forpligtelser til fortrolighed	698
4. Folkeretlige forpligtelser til fortrolighed: Internationale traktater og folkeretlige retssædvaner	699
5. Fast international praksis/kutyme om fortrolighed eller berettiget forventning om, at oplysningerne ikke offentliggøres	701
6. Forholdet til § 35	706
Til stk. 2. Nærliggende risiko for, at udenrigspolitiske interesser vil lide skade	706
1. Baggrund, formål og konkret vurdering	706
2. Danmarks forhandlingsposition mv.	707
2.1. Undtage oplysninger efter § 32, stk. 2, vedrørende forhandlinger	707

2.2. Undtage oplysninger efter § 32, stk. 1, vedrørende forhandlinger.....	709
3. Sager af udenrigspolitisk karakter	709
4. Fremme danske udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser	710
5. Skade forholdet til andre lande eller internationale organisationer ...	710
§ 33 Undtagelse af visse andre oplysninger.....	716
1. Baggrund.....	717
2. Konkret skøn, skadeskravet, ombudsmandens efterprøvelse og nærliggende fare.....	717
3. Den aktindsigtssøgendes interesse uden betydning	719
4. Offentliggjorte oplysninger eller offentligt tilgængelige oplysninger.....	720
5. Udlevering af oplysninger til andre og den fortsatte beskyttelse.....	721
6. Diskretionsforbehold eller diskretionstilsagn.....	723
7. Hensynet til retshåndhævelsen samt sigtede og vidner i straffe- og disciplinærsager (nr. 1)	723
7.1. Dokumenter og oplysninger, der stammer fra eller vedrører en konkret straffesag	724
7.2. Hensynet til forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser	726
7.3. Generelle retningslinjer om efterforskning af lovovertrædelser, herunder oplysninger om efterforskningsmetoder og -teknikker.....	729
7.4. Hensynet til straffuldbyardelse: Anstaltens sikkerhed og forebyggelse af flugt mv.	730
7.5. Andre sager end straffesager.....	731
7.6. Hensynet til sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig forfølgning.....	731
7.7. Hensynet til sigtede i sager om disciplinær forfølgning	732
7.8. Generelt om at undtage navnet på anmeldere mv.	732
8. Hensynet til det offentliges kontrol- og reguleringsvirksomhed mv. (nr. 2).....	735
8.1. Gennemførelse af offentlig kontrolvirksomhed.....	735
8.2. Gennemførelse af regulerings- eller planlægningsvirksomhed	738
8.2.1. Fysisk planlægning.....	738
8.2.2. Politisk-økonomisk planlægning	738

8.3. Gennemførelse af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen	739
8.4. Fortrinsvis anvendelse før kontrol mv. er gennemført.....	739
9. Hensynet til det offentliges økonomiske interesser (nr. 3)	740
9.1. Organer, hvis økonomiske interesser er beskyttet af bestemmelsen.....	741
9.2. Det offentliges forhandlinger om løn- og personalemæssige forhold.....	742
9.3. Det offentliges kontraktindgåelse	744
9.4. Det offentliges indhentelse af tilbud i forbindelse med f.eks. udbud.....	748
9.5. Det offentliges udøvelse af egentlig forretningsvirksomhed	750
9.6. Andre tilfælde	753
9.7. Dokumenter, der udveksles mellem kommunerne som opfølgning på bl.a. økonomiske forhandlinger med staten.....	753
10. Hensynet til forskeres og kunstneres originale ideer samt foreløbige frembringelser (nr. 4)	754
10.1. Formodning for nærliggende fare	755
10.2. Foreløbige forskningsresultater og manuskripter	755
10.3. Indhentelse af vejledende udtalelse	756
10.4. Original idé	756
11. Hensynet til (øvrige) offentlige og private interesser: Opsamlingsbestemmelsen (nr. 5)	757
11.1. Snævert anvendelsesområde: Hemmeligholdelse skal være klart påkrævet.....	758
11.2. Konkret skøn.....	758
11.3. Generelt om, hvilke interesser bestemmelsen beskytter	759
11.4. Tidsmæssig grænse	760
11.5. Hensynet til den politiske beslutningsproces af særlig karakter	761
11.5.1. Generelt	761
11.5.2. Sager, hvor opsamlingsbestemmelsen ikke er anset for anvendelig.....	762
11.5.3. Sager, hvor opsamlingsbestemmelsen er anset for anvendelig.....	763
11.6. Hensynet til internt præget samarbejde samt interne forhold i øvrigt.....	768
11.7. Personale- og ansættelsesmæssige hensyn.....	770

11.8. Hensynet til tavshedspligt	771
11.9. Hensynet til enkeltpersoners/virksomheders forhold	773
11.10. Hensynet til at undtage navne på myndighedens ansatte	775
11.11. Hensynet til at undtage oplysninger om den enkelte ansattes personalemæssige forhold	777
11.12. Hensynet til det offentlige økonomiske eller ressourcemæssige forhold	777
11.13. Hensynet til beskyttelse af en kildes identitet	778
11.14. Hensynet til en kommende undersøgelseskommissions arbejde	778
11.15. Hensynet til førelse af en retssag eller lignende	781
11.16. Andre særlige beskyttelsesinteresser	782
§ 34 Meddelelse af aktindsigt i en del af et dokument	786
1. Baggrund	786
2. Hovedregel: Delvis aktindsigt	787
3. Delvis aktindsigt undlades efter § 34, nr. 1-3	787
4. § 34, nr. 1-3, gælder ikke ved dokumentundtagelse	788
5. Delvis aktindsigt undlades i andre tilfælde end § 34, nr. 1-3	788
6. Ikke begrunde undtagelse af hele dokumentet	790
7. Praktisk gennemførelse af delvis aktindsigt	791
8. Underretning om tilbageholdelse af dokumenter	791
9. Forholdet mellem ekstraheringspligt og delvis aktindsigt	793
§ 35 Forholdet til tavshedspligt	794
1. Baggrund	794
2. Almindelige tavshedspligtbestemmelser	795
3. Særlige tavshedspligtbestemmelser	795
3.1. Særlige tavshedspligtbestemmelser i særlovgivningen	795
3.2. Udstrækningen af en særlig tavshedspligtbestemmelse	799
3.3. Særlige tavshedspligtbestemmelser i administrative forskrifter samt tavshedsplæg	800
3.4. Særlige tavshedspligtbestemmelser, der følger af EU-retten og folkeretten	801
4. Bestemmelser om lukkede døre mv.	802
5. Offentligt kendte oplysninger mv. samt skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1	802
6. Retsvirkning: Bl.a. aktlisten, delvis aktindsigt, meroffentlighed og egenaces	803

7. Andre myndigheder i besiddelse af oplysninger omfattet af en særlig tavshedspligtbestemmelse	804
Kapitel 5. Behandlingen og afgørelsen af anmodninger om aktindsigt m.v.	807
1. Forvaltningsretlige regler og principper	807
1.1. Forvaltningslovens sagsbehandlingsregler, herunder navnlig reglerne om partshøring og begrundelse	807
1.1.1. Skriftlighedskrav	807
1.1.2. Partshøring	808
1.1.3. Begrundelseskravet	808
1.1.4. Klagevejledning	813
1.2. Forvaltningsretlige retsgrundsætninger og principper	813
1.3. Aktindsigt i sin egen aktindsigtssag	814
1.4. Særligt om organer omfattet af §§ 3-5	814
2. Offentlighedslovens sagsbehandlingsregler i §§ 36-41	816
2.1. Hensynet bag reglerne	816
2.2. Underretning af den, oplysningerne angår	816
3. Konkret gennemgang og vurdering af dokumenter mv.	817
4. Samlet behandling af flere aktindsigtsanmodninger om samme emne	818
5. Retsvirkningen af aktindsigt	818
6. Retsvirkningen af uberettiget aktindsigt	819
7. Konsekvensen af, at en myndighed uretmæssigt tilbageholder dokumenter	820
§ 36 Behandlingen af anmodninger om aktindsigt mv.	821
Indledende bemærkninger	822
Til stk. 1. Kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt	822
1. Baggrund og formål	822
2. Hvilken myndighed træffer afgørelse om aktindsigt?	823
2.1. Afgørelsessager	823
2.2. Andre sager end afgørelsessager	824
2.2.1. Andre sager	824
2.2.2. Dokumenter med et særligt fagligt indhold	824
2.3. Dataudtræk og databeskrivelser	825
3. Forskellige tilfældegrupper	825
3.1. Lovgivningssager	825

3.2. Klagesager	827
3.3. Høringssager	827
3.4. Afgørelser, der forudsætter andres samtykke eller godkendelse	828
3.5. Dokumenter fremsendt til orientering eller kontrol	829
4. Hvem inden for myndigheden træffer afgørelse?	829
5. Klassificerede dokumenter	830
6. Afgørelseskompetence når andre organer end forvaltningsmyndigheder inddrages i sagsbehandlingen	830
Til stk. 2. Sagsbehandlingsfrist og underretningspligt	831
1. Baggrund og formål	831
2. Snarest	832
3. Syv arbejdsdage	833
4. Konkretisering af sagsbehandlingsfristerne	834
4.1. Sagsbehandlingsfristerne ifølge forarbejderne	834
4.2. Særlige sagsbehandlingsfrist-spørgsmål: »døde perioder« og fremtidig kommissionsundersøgelse	836
5. Ombudsmandssager om sagsbehandlingstid	836
6. Udsættelse af sagsbehandlingsfristen på syv arbejdsdage	838
6.1. Generelt	838
6.2. Sagens omfang og kompleksitet, herunder høring af andre	839
6.3. Tidligere modtagne aktindsigtsanmodninger eller behandlingen af andre hastesager	840
6.4. Dokumenterne er sendt i høring	840
6.5. Dokumenterne sendt tilbage til andre myndigheder efter endt ekspedition	841
6.6. Personale- og ressourcemæssige forhold	841
6.7. Indvending om, at udlevering vil udgøre brud på tavshedspligten	842
6.8. Andre udsættelsesgrunde	842
6.9. Særligt om aktindsigt i betænkninger mv.	843
6.10. Ugyldige udsættelsesgrunde	843
7. Flere personer anmoder om aktindsigt i de samme dokumenter	846
8. Underretningspligt: Indhold og omfang	846
Til stk. 3. Sagsbehandlingsfrist mv. i forhold til dataudtræk og databeskrivelser	849
Til stk. 4. Fravige kompetenceordningen i stk. 1	850

§ 37 Klage over afgørelser om aktindsigt m.v.	851
Indledende bemærkninger	852
Til stk. 1. Særsomt og direkte klage til den øverste klageinstans	852
1. Baggrund	852
2. Særsomt og direkte klageadgang	853
3. Klageberettiget	856
4. Særlige klagefrister	857
5. Særlige klagebegrænsninger: Spørgsmål af principiel karakter og retlige spørgsmål mv.	858
6. Uforbindende udtalelser	859
7. Klage over afgørelser truffet af en kommunalbestyrelse	859
Til stk. 2. Remonstration	860
1. Remonstrationsordning	860
2. Viderebehandlingsfrist på syv arbejdsdage, men ingen underretningspligt ved fristoverskridelse	861
3. Klageudtalelse til ombudsmanden	862
Til stk. 3. Klagesagsbehandlingen	862
1. Baggrund	862
2. Frist på 20 arbejdsdage	862
3. Udsættelse af fristen samt underretningspligt	863
4. Klagesagsbehandlings omfang og indhold	864
5. Oversigt over sagsbehandlingsfrister for klageinstansen	864
Til stk. 4. Fravige klageordningen	865
Til stk. 5. Klage vedrørende dataudtræk og databeskrivelser	866
Til stk. 6. Klageadgang i forhold til organer omfattet af §§ 3-5	867
§ 38 Vejledning mv. i forhold til afgørelser truffet af kommuner, regioner og kommunale fællesskaber	868
Indledende bemærkninger	868
Til stk. 1. Vejledning mv. vedrørende aktindsigtsafgørelser	869
1. Baggrund og formål	869
2. Vejledning	869
3. Kommunens og regionens sagsbehandling	869
4. Ankestyrelsens sagsbehandling	870
5. Forskelle mellem ordningen efter § 38 og den almindelige klageordning	871
Til stk. 2. Klagevejledning mv. vedrørende dataudtræk og indsigt i databeskrivelser	872

§ 39 Klage over sagsbehandlingstiden	873
Indledende bemærkninger	874
Til stk. 1. Særskilt og direkte klage til den øverste klageinstans	874
1. Baggrund	874
2. Hvornår kan sagsbehandlingstiden påklages?	875
Til stk. 2. Remonstration	876
1. Remonstrationsordningen	876
2. Klageinstansen undtagelsesvist selv træffe afgørelse om aktindsigt.	876
Til stk. 3. Klagesagsbehandlingen	877
Til stk. 4. Fravige klageordningen	877
Til stk. 5. Klage vedrørende dataudtræk og databeskrivelser	877
§ 40 Gennemførelse af aktindsigten m.v.	878
Indledende bemærkninger	879
Til stk. 1. Aktindsigtens form	879
1. Baggrund	879
2. Hovedreglen: Den aktindsigtssøgende bestemmer formen	879
3. Undtagelser	880
3.1. Umuligt eller meget vanskeligt	881
3.2. Tungtvejende modhensyn	882
3.3. Materialet er offentligt tilgængeligt	884
4. Originale dokumenter	885
5. Ophavsretsloven	886
5.1. Udl levering som led i aktindsigt	886
5.2. Videregivelse i forbindelse med høring mv.	886
Til stk. 2. Dataudtræk og databeskrivelser	887
Til stk. 3. Betaling	888
1. Baggrund	888
2. Betalingsbekendtgørelsen	889
3. Særlige betalings spørgsmål	889
4. Indtægtsdækket virksomhed	891
§ 41 Underretningspligt	893
1. Baggrund	893
2. Den ansatte er ikke part i sagen om aktindsigt	893
3. Den ansatte har krav på underretning og kort svarfrist	894
4. Underretning i tilfælde, der ikke er omfattet af § 41	894
5. Den aktindsigtssøgende skal oplyse sin identitet	895
6. Den ansatte underrettes om de oplysninger, der er udleveret	895

7. Aktindsigt hos en klagemyndighed	895
8. Ansatte i organer omfattet af §§ 3 og 4	895
Kapitel 6. Ikrafttræden og overgangsbestemmelser m.v.	897
§ 42 Ikrafttræden og overgangsbestemmelser	897
Indledende bemærkninger	898
1. Meroffentlighed i dokumenter, der ikke er omfattet af loven	898
2. Dokumenter fra før 1970	898
Til stk. 1. Lovens ikrafttræden	899
Til stk. 2. Tidligere indgivne aktindsigtsanmodninger	899
Til stk. 3. Ophævelse af 1985-offentlighedsloven	900
Til stk. 4. Sager, der behandles efter miljøoplysningsloven	900
Til stk. 5. Anordninger vedrørende Færøerne og Grønland	900
Til stk. 6. Aktindsigt hos nye organer omfattet af loven samt energi- forsyningsvirksomheder	901
Til stk. 7. Indhentelse af oplysninger efter lovens § 6	902
Til stk. 8. Journalisering	903
Til stk. 9. Aktindsigt i den øverste ledelseskontrakt samt visse interne faglige vurderinger	903
Til stk. 10. Ældre særregler om aktindsigt	903
§ 43 Sager om færøske og grønlandske anliggender	905
1. Hjemmestyre- og selvstyreordningen	905
2. Loven kan sættes i kraft for rigsmyndighederne ved anordning	905
§ 44 (Ophævet)	908
Bemærkninger	
Bilag	909
Bilag 1. Bekendtgørelse nr. 1586 af 19. december 2013 om betaling for udlevering af dokumenter mv. efter lov om offentlighed i forvaltningen	911
Bilag 2. Offentlighedsloven af 1985 med senere ændringer	913
Bilag 3. Forvaltningsloven	918

Forkortelser	929
Sagsregister	931
Stikordsregister	943

Forord

Den gældende offentlighedslov, der trådte i kraft den 1. januar 2014, afløste den tidligere offentlighedslov fra 1985, som afløste offentlighedsloven fra 1970. Den gældende offentlighedslov indeholder dels en række bestemmelser, der er udtryk for en videreførelse af de tidligere loves bestemmelser, dels indeholder den nogle helt nye bestemmelser, der har sin baggrund i bl.a. udviklingen af den digitale kommunikation og centraladministrationens samarbejdsstrukturer. Derfor indeholder den foreliggende udgave af lovkommentaren – i lighed med den tidligere udgave – fortsat en omtale af den praksis, der knytter sig til de tidligere offentlighedslove. Herudover indeholder kommentaren en omtale og analyse af de ganske mange udtalelser, som Folketingets Ombudsmand har afgivet om den gældende offentlighedslov. Sigtet med lovkommentaren er fortsat at give en pædagogisk og udførlig fremstilling af offentlighedslovens bestemmelser. Det er derfor fremdeles mit håb, at myndighederne vil kunne bruge lovkommentaren som et opslagsværk og et praktisk arbejdsredskab til at løse de problemstillinger, de måtte støde på i forbindelse med anvendelsen af loven, og at bl.a. borgerne og medierne vil kunne bruge lovkommentaren til at få klarhed over og indblik i lovens noget komplicerede regler.

I forbindelse med udarbejdelsen af fremstillingen har jeg løbende fået stillet materiale til rådighed af Niels Fenger og nogle af hans medarbejdere ved ombudsmandsinstitutionen, herunder Kirsten Talevski, Kristine Holst Hedegaard og Stephan Andreas Damgaard. Jeg takker dem alle varmt for deres bistand. Jeg takker også Nikolaj Aarø-Hansen, der er formand for Klagenævnet for Udbud, for input vedrørende klagenævnets praksis om aktindsigt. En stor tak skal endvidere gå til Amjad Khan, der har ydet fortrinlig bistand igennem hele forløbet med udarbejdelsen af fremstillingen.

April 2020

Mohammad Ahsan