

# Hvilke organer og opgaver er omfattet af offentlighedens ret til indsigt\*

Oluf Jørgensen

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. Grænsen mellem det offentlige og det private er fortsat vigtig og har stor betydning for offentlighedslovgivningen. Undtagelser for oplysninger på grund af indholdet f.eks. oplysninger om privatliv, forretningshemmeligheder og privat kommunikation behandles senere i forskningsprojektet ”Offentlighed i Norden”. Denne artikel har fokus på hvilke organer og opgaver, der er omfattet af offentlighedens ret til indsigt.

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.<sup>1</sup> En række opgaver og organer er vanskelige at placere, fordi de befinder sig i et blandingsfelt mellem den offentlige og private sektor, og denne gråzone er blevet større i de senere årtier.<sup>2</sup>

De nordiske offentlighedslove bygger som udgangspunkt på et organisatorisk kriterium, der betyder, at al virksomhed ved et organ enten er omfattet eller falder uden for. Funktionelle kriterier spiller en vis rolle som supplement. Ved et funktionelt kriterium lægges vægt på opgavernes karakter, og opgaver, der opfattes som offentlige, vil være omfattet af offentlighed, uanset om de varetages hos et offentligt organ eller ved private eller halvoffentlige organer. Andre opgaver, der varetages ved samme organ, er derimod ikke omfattet af et funktionelt kriterium. Både ved et organisatorisk og et funktionelt kriterium er spørgsmålet: Hvor stærk skal tilknytningen til det offentlige kerneområde være, og hvilke forhold skal der lægges vægt på i gråzonen.

Der er væsentlige forskelle på offentlighedsreglernes anvendelsesområde i de nordiske lande både med hensyn til kerneområdet og gråzonen. Der er spredte eksempler på inddragelse af forhold i den private sektor mest konsekvent i de norske love om miljøinformation og produktkontrol.

Det grundlæggende spørgsmål – hvilke områder af samfundslivet er omfattet af offentlighedens ret til indsigt – bliver belyst i denne artikel. Konventioner, love, forskrifter og afgørelser m.m., der henvises til, kan findes via link fra forskningsprojektets webside: <http://www.dmjx.dk/offentlighed-i-norden>.

\* Närmare information om projektet sid. 77.

## Internationale regler

Informationsfrihed og dermed offentlighedens ret til indsigt har i de senere år fået større vægt og indgår som en del af ytringsfriheden.

### FN

De nordiske lande hører til de 167 lande (2012), der har forpligtet sig til at følge FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder. Informationsfrihed er i FN-konventionen en bestanddel af ytringsfriheden, der følger af konventionens article 19.

I 2011 vedtog FN's Menneskerettighedskomité (UNHRC) en bindende fortolkning af art. 19 og fastslog, at enhver har ret til at søge og modtage information. Begrænsninger skal være fastsat ved lov og kan kun fastsættes for at beskytte de hensyn, der er nævnt i konventionen: ” *the rights or reputations of others, national security, public order, or public health or morals; and they must conform to the strict tests of necessity and proportionality.*”

Menneskeretskomitéen præciserede, at retten til indsigt efter article 19 omfatter: ”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.” Det tilføjes, at det organisatoriske kriterium skal suppleres med et funktionelt, der “include other entities when such entities are carrying out public functions”.<sup>3</sup> Menneskeretskomitéen angav ikke hvilke kriterier, der er afgørende for om et halvoffentligt organ er omfattet, eller en opgave er “public function”.<sup>4</sup>

### Europarådet

Den Europæiske Menneskeretskonvention art. 10 fastlår ligesom FN-konventionen, at ytringsfriheden kun kan begrænses for at beskytte de hensyn, der er opregnet, og et konkret indgreb kun kan foretages, når det sagligt set er nødvendigt i et demokratisk samfund. Informationsfriheden fremgår ikke ligeså klart som ved FN-konventionen, og Den Europæiske Menneskeretsdomstol har først i nyere domme udtalt, at ret til information er en nødvendig forudsætning for ytringsfriheden.<sup>5</sup>

Europarådet har i 2008 vedtaget den første internationale konventionen med generel betydning for indsigt i dokumenter ved offentlig forvaltning. Konventionen fastsætter en række minimumskrav og har en udtømmende opregning af offentlige og private beskyttelsesinteresser, der kan begrunde undtagelser for aktindsigt. Undtagelser kan kun fastsættes efter vurdering af sandsynligheden for skade ved offentlighed og afvejning mod interessen i offentlig indsigt.<sup>6</sup>

Konventionen bliver forpligtende for et medlemsland, når det selv har ratificeret og mindst 10 af de 47 lande, der hører til Europarådet, har gjort det. Det går langsomt, og i september 2012 har kun 6 lande ratificeret, og blandt de nordiske lande kun Sverige og Norge. Sverige måtte ved ratifikationen tage et væsentligt forbehold, fordi de svenske regler ikke sikrer klagemulighed, når den øverste statsmagt afslår indsigt.<sup>7</sup>

## EU

De nordiske lande har forskellige relationer til EU. Finland inklusive Åland, Sverige og Danmark er medlemmer. Norge og Island er ikke medlemmer men tilsluttet det indre marked (EØS). Grønland og Færøerne er hverken medlemmer af EU eller tilsluttet det indre marked.

Ret til aktindsigt indgik i EU's charter om grundlæggende rettigheder i 2000, og EU fik regler om aktindsigt ved EU-organer i 2001.<sup>8</sup> Forordningen gælder for aktindsigt, der søges ved Europa-Parlamentet, Ministerrådet og Kommissionen. EU kan ikke tilsidesætte nationale regler om aktindsigt, og indsigt i EU-dokumenter, der søges ved en myndighed i et medlemsland eller tredjeland, skal afgøres efter lovgivningen i det pågældende land.

## Nationale love

Der er markante forskelle på opbygningen af love og regler om offentlighed i de nordiske lande.

### *Forfatninger*

”Tryckfrihetsförordningen”, der er en af de fire svenske grundlove, fastslår ikke blot et grundlæggende princip, men indeholder 18 paragraffer om retten til aktindsigt (TF 2 kap).

I Finland og Norge er offentlighed i forvaltningen sikret i grundlovene som overordnet princip. Den finske grundlov § 12 fastsætter, at enhver har ret til indsigt i dokumenter ved myndigheder, medmindre offentlighed af tvingende grunde er begrænset ved lov. I Norge er princippet om offentlighed fastslået i sammenhæng med informations- og ytringsfriheden i den norske grundlov § 100. Island er på vej med forslag til en ny grundlov, hvor offentlighed får en væsentlig placering.<sup>9</sup> Den danske grundlov har en bestemmelse om offentlighed i retsplejen men intet om offentlighed i forvaltningen.

### *Offentlighedslove*

Den svenske ”Tryckfrihetsförordning” indeholder en udtømmende opregning af de grunde, der kan føre til begrænsninger i retten til aktindsigt, og fastslår, at begrænsninger skal fremgå af eller have grundlag i en særlig lov: Denne lov er ”Offentlighets- og sekretesslagen”, der både regulerer aktindsigt, tavshedspligt (”sekretess”) og meddelerfrihed.<sup>10</sup> Loven indeholder specifikke regler for de enkelte forvaltningsområder og har mere end 400 paragraffer fordelt på 44 kapitler.

Den finske offentlighedslovgivning blev grundigt ændret i 1999 med en ny offentlighedslov.<sup>11</sup> Mange særregler blev ophævet, men der er fortsat regler uden for offentlighedsloven.

Den danske offentlighedslov fra 1970 – 1971 er ændret i 1985 og senere ved et par mindre ændringer. Ny offentlighedslov er på vej på grundlag af en betænkning fra Offentlighedskommissionen.<sup>12</sup> Danmark har fortsat mange undtagelser for offentlighed spredt i lovgivningen. Ifølge Offentlighedskommissionen var der 65 særregler i andre love i 2009.

En ny norsk offentlighedslov, der blev vedtaget af Stortinget i 2006, trådte i kraft 1. januar 2009.<sup>13</sup> Efter loven skal undtagelser i andre love eller i medfør af andre love

ophæves, men der er fortsat en række tavshedspligtregler i andre love, der begrænser aktindsigt.

”Upplysningslögreg” er den islandske offentlighedslov. Forslag til ny offentlighedslov er under behandling i Altinget.<sup>14</sup>

Åland, Grønland og Færøerne har egne offentlighedslove for selvstyreanliggender. Åland har lov fra 1977,<sup>15</sup> Færøerne fra 1993<sup>16</sup> og Grønland fra 1994.<sup>17</sup> Myndigheder i Åland er omfattet af den finske offentlighedslov, og myndigheder på Færøerne og Grønland af den danske offentlighedslov, når de udfører opgaver for rigsmyndigheder. Der er væsentlige forskelle mellem Ålands egen offentlighedslov og den nyere finske, mens offentlighedslovene på Færøerne og Grønland er tæt på den danske.

## Kernen i den offentlige sektor

Den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt udgør kernen i den offentlige sektor.

### *Sverige*

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

Det antages, at myndighedsbegrebet i ”Tryckfrihetsförordningen” svarer til samme begreb i en anden af de svenske grundlove ”Regeringsformen”.<sup>18</sup> Regeringen og statslige forvaltninger på centralt, regionalt og lokalt niveau er omfattet. Det samme er kommunale enheder på lokalt og regionalt niveau inklusive institutioner. Kommunale styrelser og ”nämnder” (politiske udvalg) betragtes som myndigheder og er således omfattet.

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

Domstolene regnes for myndigheder, og offentlighedsreglerne gælder både for almindelige domstole, forvaltningsdomstole og specialdomstole f.eks. Arbejdsdomstolen.

### *Finland*

Den finske offentlighedslov 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).

Statens ”affärsverk” f.eks. Forststyrelsen, Luftfartsværket og andre enheder, der varetager drift, udvikling, undersøgelser og forskning, er omfattet (§ 4, 1, 3).<sup>19</sup>

Kommunale og samkommunale organer er omfattet (§ 4, 1, 4). Det gælder både de politiske organer (”fullmäktige”, ”kommunestyrelsen”, ”nämnder”) og direktioner og institutioner. Kommunernes revisorer er også omfattet.

Parlamentet ”Riksdagen” er ikke omfattet af den finske offentlighedslov, men ”Riksdagens” administration er (§ 4, 1, 7). Den finske grundlov og Riksdagens arbejdsordning

har offentlighedsregler for behandling af lovforslag i Riksdagen og Riksdagens udvalg m.v.<sup>20</sup>

Domstole og lignende organer er omfattet af den finske offentlighedslov (§ 4, 1, 2). Det gælder både de almindelige domstole (tingsretter, hovretter og højsta domstolen), forvaltningsdomstolene (länsrätter og högsta forvaltningsdomstolen) og specialdomstolene f.eks. forsikringsdomstolen.<sup>21</sup>

### *Danmark*

Den danske offentlighedslov omfatter offentlige forvaltninger (§ 1). Statslige myndigheder f.eks. departementer inklusive ministrene er omfattet. Kommunale og regionale forvaltningsmyndigheder er ligeledes omfattet inklusive politiske organer og institutioner.

Offentlighedsloven omfatter ikke parlamentet ”Folketinget”.<sup>22</sup> Domstolene er heller ikke omfattet af den danske offentlighedslov. Retsplejeloven har regler om mødeoffentlighed og aktindsigt i retssager. Den øvrige del af domstoles virksomhed f.eks. indkøb, administration og personaleforvaltning er ikke omfattet af regler om offentlighed. Folketinget og domstole er heller ikke omfattet af forslag til ny offentlighedslov.

### *Norge*

Den norske offentlighedslov omfatter staten, ”fylkeskommuner” og kommuner (§ 2, 1 a). Den politiske ledelse – regeringen, kommunestyre og ”fylkesting” – 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 også omfattet.

Parlamentet ”Stortinget” er ikke omfattet direkte af offentlighedsloven, men Stortinget har vedtaget, at offentlighedsloven skal anvendes ved indsigt i Stortingets dokumenter inklusive administrative.<sup>23</sup>

Domstole regnes for statslige organer og er omfattet af offentlighedsloven. Retssager m.v. er omfattet af retsplejelovens regler om offentlighed, men de øvrige dele af domstolens virksomhed er omfattet af offentlighedsloven f.eks. personaleforvaltning og indkøb.<sup>24</sup>

### *Island*

Den islandske offentlighedslov omfatter statslige og kommunale forvaltninger inklusive politiske ledelser og institutioner.

Det islandske parlament ”Altinget” er hverken omfattet af den gældende offentlighedslov eller forslaget til ny lov.<sup>25</sup> Domstolene er heller ikke. Offentlighed i retssager reguleres af grundloven, domstolsloven og retsplejelove, mens domstolenes administration ikke er omfattet af regler om offentlighed.

## **Organer i gråzonen**

Mange offentlige opgaver af meget forskellig karakter bliver varetaget af organer, der ligger i et blandingsfelt mellem den offentlige og private sektor.

## *Sverige*

I svensk ret skelnes mellem offentlige myndigheder og ”enskilda”. Ved grænsedragningen lægger forvaltningsdomstolene vægt på, om organet bygger på et lovgrundlag, om opgaverne er lovregulerede, om virksomheden i sin natur er statslig eller kommunal, om ledelsen udpeges af myndigheder, finansiering med offentlige midler, og om organer står i et underordnet forhold til regeringen. F.eks. er Löntagerfondstyrelsen betragtet som myndighed, mens Sveriges Eksportråd ikke er.<sup>26</sup>

Selskaber (”bolag”), foreninger og stiftelser betragtes ikke som myndigheder. Aktiebolag, handelsbolag, økonomiske foreninger og stiftelser, hvor kommuner og landsting har retligt bestemmende indflydelse, er dog omfattet af den svenske offentlighedslov (TF 2:3). Statslige myndigheders dominans har derimod ikke afgørende betydning.

Kriteriet opfyldes hvis kommuner og landsting enkeltvis eller tilsammen:

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 eller
3. udgør samtlige ubegrænset ansvarlige bolagsmænd i et handelsbolag.

Privatretlige (”enskilda”) retssubjekter kan i øvrigt blive omfattet af offentlighedsreglerne ved angivelse i et bilag til offentlighedsloven. Ved angivelsen kan offentlighedsreglerne være begrænset til særlige opgaver, For en række uddannelsesinstitutioner, der er organiseret som selskaber, gælder offentlighedsloven for hele virksomheden.

## *Finland*

Selvstændige offentligretlige organer er omfattet af den finske offentlighedslov (§ 4, 1, 5) f.eks. ”Finlands Bank”, ”Folkpensionsanstalten” og Helsingfors Universitet.

Loven omfatter derimod som udgangspunkt ikke privatretlige organer f.eks. offentligt ejede selskaber, men lovens organisatoriske kriterier udbygges med et funktionelt, der betyder, at offentlige opgaver, der varetages af privatretlige enheder f.eks. selskaber, foreninger, stiftelser og enkeltpersoner, er omfattet (§ 4, 2).

## *Danmark*

Det præciseres i forslaget til ny dansk offentlighedslov, at loven omfatter organer f.eks. selvejende institutioner og fonde, der enten er oprettet ved lov eller i henhold til lov. Det betyder, at f.eks. ”Arbejdsmarkedets Tillægspension”, ”Lønmodtagernes Dyrtidsfond” og mange uddannelsesinstitutioner er omfattet. Det præciseres ligeledes, at loven omfatter selvejende institutioner, fonde, foreninger m.v., der er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol. Den gældende lov er blevet anvendt på disse områder.

Selskaber er som udgangspunkt ikke omfattet af den gældende offentlighedslov, selvom de er oprettet ved lov eller helt eller delvis ejes af staten eller kommuner. I forslaget til ny lov er selskaber som udgangspunkt omfattet, hvis mere end 75 % af ejerandelene direkte eller indirekte tilhører danske offentlige myndigheder. Et selskab kan undtages ved bekendtgørelse af vedkommende minister, hvis den ikke udøver forvaltningsvirksomhed og den altovervejende del af virksomheden er konkurrenceudsat. Børsnoterede selskaber er undtaget i forslaget.<sup>27</sup>

Interesseorganisationerne Kommunernes Landsforening og Danske Regioner, der ikke er omfattet af den gældende lov, er omfattet af forslaget til ny lov.

Den danske offentlighedslov og forslaget til ny lov omfatter energiforsyningsvirksomheder inden for el, naturgas og varme er omfattet (§ 3, 2). Bestemmelsen er begrænset til virksomheder, der varetager driften, mens en selskabskonstruktion kan friholde koncernledelser. Ved el- og varmforsyningsanlæg angiver loven minimumskrav til kapaciteten, og små virksomheder falder uden for.

### *Norge*

Selvstændige retssubjekter er omfattet af offentlighedsloven, når det offentlige har dominerende indflydelse (§ 2, 1 c og d). Loven har to organisatoriske kriterier for dominerende indflydelse. Efter det første er et organ omfattet, hvis staten, fylkeskommuner eller kommuner har en ejerandel, der giver mere end halvdelen af stemmerne (§ 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 direkte eller indirekte har ret til at vælge 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, og indirekte indflydelse via et andet selskab tæller med.

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 inklusive institutionsdrift, forretningsdrift og personaleforvaltning.

Et selvstændigt retssubjekt, hvor det offentlige har dominerende indflydelse, falder dog uden for offentlighedsloven, hvis det driver forretning i direkte konkurrence med og på samme vilkår som private virksomheder (§ 2, 1, 2). Konkurrence fra andre offentlige organer eller offentligt dominerede virksomheder kan ikke begrunde undtagelse. Konkurrencen skal angå hovedparten af virksomheden, og "A/S Vinmonopolet" er f.eks. ikke 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 offentlighedsloven.<sup>28</sup>

I en særlig forskrift, der supplerer offentlighedsloven, kan fastsættes andre undtagelser for selvstændige retssubjekter med offentlig dominans eller særlige dokumenter ved sådanne virksomheder. Andre selvstændige retssubjekter kan blive omfattet.

### *Island*

Selvstændige offentligretlige organer er omfattet af den islandske offentlighedslov, mens privatretlige falder uden for.

Efter forslaget til ny lov vil selskaber, hvor det offentlige ejer 51% eller mere, blive omfattet. Et selskab kan undtages ved ministerbeslutning, hvis den altovervejende del af virksomheden er konkurrenceudsat. Statsministeriet skal føre en liste over selskaber, der er undtaget, og undtagelser skal genovervejes efter 3 år ifølge lovforslaget.

## Offentlige opgaver uden for den offentlige sektor

Mange offentlige opgaver bliver udført uden for den offentlige sektor efter aftale med den enkelte myndighed eller på andet grundlag. Typisk vil den offentlige myndighed have et overordnet ansvar, føre tilsyn og betale for opgaven.

### *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 indsigt skal myndigheden fremskaffe sådanne dokumenter fra den private virksomhed.<sup>29</sup>

Opgaver, der varetages uden for den offentlige sektor, kan i øvrigt blive omfattet af de svenske offentlighedsregler ved angivelse i et bilag til "Offentligheds- og 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 "Sveriges Riksidrottsförbund" og "Folkbildningsförbund" m.fl er omfattet.

### *Finland*

Den finske offentlighedslov § 4 supplerer de organisatoriske kriterier med et generelt funktionelt kriterium. Offentlige opgaver, der udføres af privatretlige organisationer, virksomheder eller enkeltpersoner er omfattet, hvis der er tale om udøvelse af offentlig magt på grundlag af lov eller bestemmelse, der bygger på lov (§ 4, 2). Offentlighedsloven gælder for udførelsen af de offentlige opgaver, men ikke for andre opgaver ved den pågældende organisation. Afgørelser om aktindsigt træffes som udgangspunkt af myndigheden, der har outsourcet opgaven (§ 14, 1).

Begrebet offentlig magt er ikke nærmere defineret. Ifølge lovforslagets bemærkninger er der primært tænkt på opgaver, der berører enkeltpersoners retsstilling og faktiske forhold.<sup>30</sup> Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med offentlighedsloven § 5, der definerer hvilke dokumenter, der er myndighedshandlinger og dermed omfattet af loven. Til myndighedshandlinger hører bl.a. dokumenter, der er oprettet eller modtaget for at løse en offentlig opgave. Offentlighedsloven har således en bred anvendelse i relation til offentlige opgaver, der bliver udført af private virksomheder og andre privatretlige organisationer eventuelt af enkeltpersoner f.eks. sociale institutioner og private skoler.

### *Danmark*

Offentlige opgaver, der udføres i den private sektor, er som udgangspunkt ikke omfattet af den gældende lov. På det sociale område er udførelsen af opgaver, der overlades til private, dog omfattet af offentlighedsloven.<sup>31</sup>

Afgørelser, der træffes af selskaber, foreninger, private virksomheder m.v., på en offentlig myndigheds vegne, kan blive omfattet, hvis ministeren på området fastsætter regler herom. Efter forslaget til ny lov bliver sådanne afgørelser som udgangspunkt omfattet.

Efter forslaget til ny lov skal en myndighed, der overlader en opgave til en privat virksomhed, sikre sig, at virksomheden løbende giver oplysninger om udførelsen. Der



forudsættes, at myndigheden indgår en aftale med virksomheden herom. Denne bestemmelse i forslaget skal gælde ved outsourcing af lovregulerede opgaver.

### *Norge*

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

### *Island*

Den gældende islandske offentlighedslov dækker ikke outsourcete opgaver.

Forslaget til ny lov omfatter privatretlige virksomheder for så vidt angår opgaver, der varetages på grundlag af lov, reglement eller kontrakt med offentlig myndighed. Efter forslaget skal anmodning om aktindsigt i en sag rettes til det organ, der skal træffe beslutning i sagen, uanset om det er offentligt eller privat.

## **Miljøoplysninger**

Aarhus-konventionen fra 1998 indeholder regler om offentlighedens ret til indsigt i 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.<sup>32</sup> EU-direktivet om offentlighed på miljøområdet følger op på Aarhuskonventionen.<sup>33</sup>

Aarhus-konventionen forpligter til høje offentlighedsstandarder for miljøinformation ved "Public authority", der på nationalt plan omfatter: "(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" (art. 2.2).

Konventionen omfatter offentlige tjenester, der kontrolleres af det offentlige, uanset opgaven udføres i eller uden for den offentlige sektor. Det gælder f.eks. varme-, elektricitets- og vandforsyning og kollektiv transport.

Danmark og Island har særlige love, der implementerer Aarhus-konventionen og EU-direktivet. I Sverige er kravene til indsigt i miljøinformation i den offentlige sektor reguleret af "offentligheds- og sekretesslagen", og en særlig lov er gennemført for offentlige opgaver, der udføres ved privatretlige organer. I Finland er miljøinformation omfattet af den almindelige offentlighedslov, og der er blot vedtaget en ændring af loven om vandtjenester for at sikre adgang til miljøinformation ved dette område.<sup>34</sup>

Norge er gået videre end Aarhus-konventionens minimumskrav til anvendelsesområdet. Den norske lov om miljøinformation gælder for alle virksomheder, uanset om de er offentlige, halvoffentlige eller rent private. Alle brancher inden for erhvervslivet er omfattet f.eks. landbrug, fiskeri og industri. Loven gælder også for miljøinformation ved private ikke-kommercielle organisationer, og det er stort set kun private husholdninger, der ikke er omfattet. Den norske miljøinformationslov suppleres med offentlighedskrav

i produktkontrolloven om ”produktspecifik helseinformation”.<sup>35</sup>

## Videreudnyttelse af information

EU-direktivet om videreanvendelse af information fra offentlige organer (PSI-direktivet) stiller visse krav til videregivelse af information, som de enkelte medlemslande selv har bestemt skal være offentlige.<sup>36</sup>

Direktivet omfatter den offentlige sektors kerneområder og visse selvstændige organer. Det vil med konventionens egne ord sige ”public sector body” eller ”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” (art. 2, 1).

Danmark og Sverige har vedtaget særlige love om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (PSI).<sup>37</sup> Norge og Island har valgt at sætte regler om videreanvendelse af den offentlige sektors information ind i de almindelige offentlighedslove med angivelse af, at direktivets anvendelsesområde gælder. Finland har ikke særlige regler om implementering af PSI-direktivet.

## Sammenfatning

Informationsfrihed og dermed offentlighedens ret til indsigt har i de senere år fået større vægt og er begyndt at indgå i den menneskeretlige beskyttelse af ytringsfriheden.

Kerneorganerne i den lovgivende, udøvende og dømmende magt er omfattet af art. 19 i FN’s konventionen om borgerlige og politiske rettigheder. FN-konventionen omfatter desuden halvoffentlige organer, der kan forpligte medlemsstaten, uden at konventionen angiver nærmere kriterier. Den europæiske konvention om aktindsigt omfatter administrative opgaver ved parlamenter og domstole, men ikke lovgivning eller retssager, og den overlader til medlemsstaterne selv at bestemme, i hvilket omfang halvoffentlige organer skal være omfattet.

FN-konventionen supplerer med et funktionelt kriterium, der omfatter offentlige opgaver, der varetages af private virksomheder eller andre enheder uden for den offentlige sektor. Ved forberedelsen af den europæiske konvention blev konstateret store forskelle mellem medlemslandene, og man opgav at nå frem til et fælles kriterium for offentlige opgaver. Den europæiske konvention begrænser det funktionelle kriterium til udøvelse af administrativ myndighed uden for den offentlige sektor.

Den svenske Riksdag og tilknyttede organer er omfattet af ”Tryckfrihetsförordningen” og ”offentlighets- og sekretesslagen”. Stortinget i Norge er ikke direkte omfattet af offentlighedsloven, men Stortinget har vedtaget regler om, at offentlighedsloven skal anvendes ved indsigt i Stortingets dokumenter inklusive administrationens dokumenter. I Finland er Riksdagens administration omfattet af offentlighedsloven. Altinget i Island og Folketinget i Danmark inklusive administration falder uden for offentlighedslovene. Offentlighed om parlamenternes behandling og vedtagelse af love er dog sikret med forskrifter og lignende. Danmark og Island lever ikke op til internationale konventioner, når offentligheden ikke er sikret ret til indsigt i parlamenternes administration.

Kernen af den udøvende magt er omfattet i alle nordiske lande. Det gælder statslige

forvaltningsmyndigheder på alle niveauer, kommuner og regionale enheder inklusive de politiske organer.

I Sverige, Finland og Norge er både retssager og domstolenes administration omfattet enten af de generelle offentlighedslove eller af særlige regler i retsplejelove. I Danmark og Island har regler om aktindsigt i retssager i retsplejelove, men lever ikke op til konventionerne, når offentligheden ikke er sikret ret til indsigt i domstolenes administrationen.

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 eller forvaltninger. Den finske og norske lov har forholdsvis klare definitioner, og det gælder også forslag til nye love i Danmark og Island. De svenske lovregler bygger som udgangspunkt på et noget uklart myndighedsbegreb, men et bilag til ”offentligheds- og sekretesslagen” supplerer med en specifik opregning af organer, der er omfattet.

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 medlemmer med stemmeret, mens forslaget til ny dansk lov giver en bredere dækning ved at lægge vægt på regulering, tilsyn og kontrol. Bilaget til den svenske lov vokser, men omfatter langtfra alle organer, der har tæt tilknytning til den offentlige sektor.

Selskaber med offentlig ejerdominans er som udgangspunkt omfattet af offentlighedsreglerne i Norge og Finland og af forslag til ny islandsk lov. I Sverige er selskaber med statslig ejerdominans ikke omfattet, og forslaget til ny dansk lov omfatter kun selskaber, hvor mere end 75 % er ejet af offentlige myndigheder. Energiforsyningsvirksomheder over en vis størrelse er omfattet af den danske offentlighedslov uanset om de hører til den offentlige, halvoffentlige eller private sektor.

Når lovene tager udgangspunkt i organisatoriske kriterier er det nødvendigt med særlige regler for at fastholde offentlighed om outsourcete opgaver. Finland har den mest omfattende sikring af offentlighed, og Island er på vej med nyt lovforslag. Finland og Island supplerer således forholdsvis snævre organisatoriske kriterier med vide funktionelle kriterier, der lever op til artikel 19 i FN-konventionen. Den svenske model er baseret på specifik opregning i bilaget til ”offentligheds- og sekretesslagen”. Norge har som udgangspunkt kun offentlighed ved outsourcing af sager, hvor der skal træffes myndighedsafgørelser. Det danske forslag til ny offentlighedslov supplerer en regel om myndighedsafgørelser med en blød variant af et funktionelt kriterium, der forpligter myndigheder til at få løbende information fra virksomheder, der udfører outsourcete opgaver.

Aarhus-konventionen sætter en høj standard for informationsfrihed på baggrund af den menneskeretlige beskyttelse af miljø og sundhed. Miljøinformationslovene i Danmark og Island kopierer konventionens kriterier for anvendelsesområdet, mens den norske lov går videre og sikrer offentligheden ret til information ved private virksomheder. Med en bred tolkning af begrebet offentlige opgaver kan Aarhus-konventionens anvendelsesområde blive dækket af den finske offentlighedslov og den særlige svenske lov om miljøinformation ved privatretlige enheder.

## Formål

Offentlighedsreglernes anvendelsesområde må vurderes i sammenhæng med reglernes formål. Tre eksempler fra internationale regelsæt illustrerer bredden i formål og udviklingstendenser.

### *Internationale regler*

Demokratihensynet bliver klart markeret i Europarådets konvention om indsigt i dokumenter: ”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.”<sup>38</sup>

Formålet med Aarhus-konventionen er at styrke menneskers ret til et rent miljø og sundhed: ”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.”<sup>39</sup>

Den offentlige sektor indsamler og producerer information på mange områder f.eks. om sociale forhold, økonomi, geografi, vejrforhold, turisme, erhvervsforhold og uddannelse. Formålet med EU-direktivet om videreanvendelse er at bidrage til udvikling af nye tjenesteydelser: ”Den offentlige sektors informationer er et vigtigt kildemateriale for produkter og tjenester med digitalt indhold, og de vil få stadig større betydning som indholdsressource til de mobile indholdstjenester, der er under udvikling. En bred geografisk dækning på tværs af grænserne er også vigtig i denne forbindelse. Mere vidtgående muligheder for at videreanvende den offentlige sektors informationer bør bl.a. give de europæiske virksomheder mulighed for at udnytte disses potentiale og bidrage til økonomisk vækst og jobskabelse.”<sup>40</sup>

### *Nationale regler*

Indførelsen af offentlighed i 1766 i Sverige var ifølge Nils Herlitz en reaktion mod er magtfuldkomment bureaukrati. Det skulle sættes under kontrol – ikke kun af rigets stænder men også af offentligheden. For det første skulle ret til pålidelig information om fakta tjene den almene oplysning. For det andet skulle den nye ret give indsigt i myndigheders synspunkter og stillingtagen.<sup>41</sup> ”Tryckfrihetsförordningen” udtrykker kort at formålene er at fremme en fri meningsudveksling og alsidig oplysning.

Den svenske ”offentlighets- og sekretesslag” angiver ikke supplerende eller uddybende formål. I forarbejder til de svenske offentlighedsregler er opregnet flere formål bl.a. forvaltningens effektivitet. 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.<sup>42</sup>

Formålet er i den finske offentlighedslov 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 §).

Formålet med den norske offentlighedslov er at styrke informations- og ytringsfriheden, den demokratiske deltagelse, retssikkerheden for den enkelte borger, offentlighedens kontrol og tilliden til det offentlige.

De gældende offentlighedslove i Danmark og Island angiver ikke formålet. I begge landes forslag til nye love er formålene 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.

Sverige og Danmark har ikke angivet særlige formål for regler om indsigt i miljøinformation, der implementerer Aarhus-konventionen. Finland har som nævnt ikke vedtaget særlige regler. Den islandske og den norske lov har formål på linje med konventionen. Den norske miljøinformationslov angiver i § 1, at loven har til formål at sikre offentligheden 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.

EU-direktivet om videreanvendelse af information har ikke selvstændig betydning for adgang til information, men må virke i sammenhæng med nationale regler, og det er især ret til datasammenstilling, der har betydning. Der er ikke angivet særlige formål ved implementering i nordiske love. Den norske offentlighedslov nævner blot, at loven skal tjene til videreanvendelse af offentlig information. Den første paragraf i den danske lov om videreanvendelse betegnes som formål, men den konstaterer blot, at loven handler om minimumsstandarder for videreanvendelse af dokumenter og datasamlinger, som offentlige myndigheder er i besiddelse af.

## Kommentar

De nordiske offentlighedslove har forskellige formuleringer om reglerens betydning for demokratiet. Offentlighedens mulighed for kontrol og borgernes deltagelse i demokratiet er vigtige formuleringer. Kun den finske lov sætter klart fokus på kontrol af magtudøvelsen. Mediernes betydning for formidling af information nævnes direkte i forslag til nye love i Danmark og Island. I Sverige markerer placeringen af regler i ”Tryckfrihetsförordningen”, at informationsfrihed 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 offentlighedens tillid er angivet som formål i den norske lov og i forslag til nye love i Danmark og Island.

Hensynet til erhvervsfremme med nye tjenesteydelser er ikke nævnt i de nordiske lovregler. Det kan skyldes, at PSI-direktivet ikke er implementeret i sammenhæng med regler om datasammenstilling, og uden denne sammenhæng giver direktivet ikke særlig mening.

### *Primære og sekundære formål*

Der er grund til at skelne mellem primære formål, der er bærende for offentlighedsreglerne, og sekundære formål. De bærende formål er at styrke grundlaget for kontrol af magtudøvelsen og for borgernes deltagelse i demokratiet. Ret til information er meget vigtig for journalister og mediers mulighed for at give reel oplysning, undersøge forhold og stille kritiske spørgsmål. Det er et afgørende kendetegn for et genuint demokratisk samfund, at offentligheden har ret til information om den politiske og administrative magtudøvelse inklusive grundlaget for beslutninger.

Det er også vigtigt, at offentlighedsregler giver enkeltpersoner, organisationer og virksomheder mulighed for at varetage deres egne interesser. For det enkelte menneske kan information være vigtig for at træffe et valg, og det handler ikke kun om retssikkerhed. Regler, der giver ret til indsigt for parter eller for enkeltpersoner i egne data, er ikke tilstrækkelige. Disse regler forudsætter partstatus eller personregistrering og sikrer ikke det enkelte menneske, organisation eller virksomhed den information, der er brug for ved hverdagens valg. Offentlighed sikrer lige adgang til information og kan derfor også styrke fri og fair konkurrence mellem kommercielle virksomheder f.eks. ved udbud af opgaver og kontrakter.

Effektivitet er en vigtig sidegevinst. Offentlighed kan afsløre fejl, forsømmelser og magtmisbrug, men den præventive virkning er mindst ligeså vigtig, og offentlighed er generelt vigtig for at sikre inspiration. Gevinsten kan svækkes, hvis myndigheder bruger mange ressourcer på at behandle anmodninger om indsigt. For at få effektivitet i denne del af arbejdet må der stilles krav om effektiv dokument- og datahåndtering ved etablering og udvikling af ny it-systemer. Klare kriterier i lovene, begrænsning af undtagelser til det nødvendige i et demokratisk samfund, uddannelse af personale i offentlighedsregler og effektive klagesystemer kan også være vigtige bidrag til den samlede effektivitet.

Tillid til den offentlige forvaltning er også en vigtig sidegevinst, men kan ikke indgå på linje med de bærende hensyn. Offentlighed kan afsløre magtmisbrug og ineffektivitet, og så vil øget mistillid blive den kortsigtede konsekvens. Med et længere sigte er det rigtigt at angive tillid som et sekundært formål sammen med effektivitet.

### *Gråzonen*

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.

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 delvis med offentlige midler.

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

### *Samfundsmæssige forhold*

I den internationale udvikling af menneskerettigheder indgår informationsfrihed i stigende grad som en vigtig del af ytringsfriheden. Det er ikke tilstrækkeligt, at mennesker frit kan give udtryk for tanker og meninger. Adgang til information er nødvendig for at sikre dokumentation og kvalificere ytringer om samfundsmæssige forhold. Omvendt er ytringsfrihed nødvendig for at sikre formidling af viden. Der er gode muligheder for synergieffekt, når ytringsfrihed og informationsfrihed udvikles sammen.

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.<sup>43</sup>

Det grundlæggende spørgsmål er, hvilke samfundsmæssige forhold, der skal være omfattet af offentlighed. Både primære og sekundære formål ved offentlighed lider skade, når informationsfrihed er 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 indsigt i egne data, inkluderer den private sektor, kan det ikke være udelukket at indføre regler om offentlighed for visse forhold i den private sektor.

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 en vej til at sikre borgerne ret til miljø- og sundhedsinformation, der har vital betydning ved hverdagens valg. Offentlighedshensyn har også stor vægt ved samfundets infrastruktur f.eks. forsyning med elektricitet, vand, varme, kollektiv trafik og telekommunikation uanset organisering og ejerskab. Når kontrol af magtudøvelse er et bærende offentlighedsformål, er der desuden grund til at overveje offentlighed om de funktioner i finanssektoren, der i de senere år har haft meget væsentlig betydning for demokratiets vilkår.

## Noter

1. Sveriges forfatningstradition bygger ikke på Montesquieu's lære om magtens tredeling. Den dømmende magt blev ikke betragtet som en selvstændig magt. Se Johan Hirschfeldt, Domstolarna som statsmakt – några utvecklingslinjer, särtryck ur *Juridisk Tidskrift*, 2011 -12 nr. 1.
2. I den faglige litteratur er anvendt forskellige betegnelser for gråzonen f.eks. quasi-government, para-government organization, indirect public administration, blandingsadministration, offentlig forvaltning utanför myndighetsområdet og det halvoffentlige.
3. Human Rights Committee, 2011, General comment No. 34.
4. International Covenant on Civil and Political Rights (1966).
5. Case of Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary, final 14.07.2009 og Kenedi v. Hungary, final 26.08.2009. Se Kyrre Eggen, "Ytringsfrihet" (2002) side 654-658.
6. European Convention on Access to Official Documents, 18.06.2008.
7. Norge tog forbehold for at sikre mulighed for at undtage visse dokumenter vedrørende Kongehuset jf. offentleglova § 17.
8. The Charter of Fundamental Rights of the European Union, 18. December 2000, art. 42. Forordning fra 30/5/2001 om aktindsigt i 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.
9. A proposal for a new Constitution for the Republic of Iceland drafted by a Constitutional Council appointed by an Althingi resolution, 24.3.2011.
10. Offentligheds- og sekretesslagen (2009: 400) afløste i 2009 den tidligere sekretesslag fra 1980. Forarbejder findes i propositionen 2008/09: 150 og utskottsbetänkandet 2008/09: KU24.
11. Lag om offentlighed i myndigheternas verksamhet (21.5.1999/621). Statsrådet udsendte i 2003 en redegørelse om den nye offentlighedslovs virkninger, og loven blev ændret i 2005.
12. Lov om offentlighed i forvaltningen (1985:572). Den tidligere regerings forslag til ny offentlighedslov L 90 2010-2011 blev ikke færdigbehandlet i Folketinget. Den nye regering har 3. oktober 2012 meddelt, at den vil genfremsætte dette forslag stort set uændret, og at flertal er sikret. Betænkning om offentlighedsloven 1510.2009 danner grundlag.
13. Lov af 19. maj 2006. Forarbejder findes i betænkningen "Ny offentlighedslov" (NOU 2003: 30).
14. Information Act 1996:50. Forslag til ny lov fremsat for Altinget nr. 140, 2011-2012.
15. Landskapslag 1977: 72 om allmänna handlingars offentlighet.
16. Lagtingslov nr. 133 af 10. juni 1993 om offentlighed i forvaltningen som ændret ved lagtingslov nr. 76 af 8. maj 2001 og lovbekendtgørelse nr. 837 af 23. juli 2004.
17. Landstingslov om offentlighed i forvaltningen nr. 9 af 13. juni 1994.
18. Bohlin, "Offentlighedsprincippet" (2010), side 58.
19. Specialmotivering til § 4 i propositionen.
20. § 50 i grundloven og § 43 a i Riksdagens arbetsordning af 17.12.1999.
21. Lov fra 2007 om offentlighed ved forvaltningsdomstole henholdsvis almindelige domstole har specifikke regler.
22. Folketingets forretningsordenen overlader til Folketingets præsidium at fastsætte regler om adgang til information i Folketinget.
23. Regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter, nr. 166 (2008 -09).
24. Ifølge Offentlegforskrifta (§ 3, 1, 2) er bl.a. gebyrsager og salærer til forsvarere og sagkyndige også Lov om rett til miljøinformasjon (lov 9.maj 2003 nr. 31) naleforvaltning, offentlighedsloven. For at sikre opfyldelse af direktiveå omfattet af offentlighedsloven.
25. Altingets forretningsorden indeholder nogle bestemmelser om offentlighed.
26. Bohlin, "Offentlighedsprincippet" (2010), side 60.
27. Lovforslag til ny offentlighedslov, L 90 2010-2011.
28. Rettleiaer for offentleglova pkt. 3.3.2.
29. Bohlin, "Offentlighedsprincippet" (2010), side 51.
30. Specialmotivering til § 4 i propositionen.
31. Loven om retssikkerhed og administration på det sociale område § 43.
32. *Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters*. 46 lande har forpligtet sig 20.09.2012.
33. Direktiv om adgang til miljøinformation 2003/4/EF.
34. Den svenske offentligheds- og sekretesslag 10: 5 og lag om miljøinformation hos vissa enskilda organ (2005:181); dansk lov om aktindsigt i miljøoplysninger 660.2006; islandsk lög um upplýsingarett um umhverfismál 2006 nr 23 med ændringer vedtaget 14.3.2012; finsk lag om ändring av 16 § i lagen om vattentjänster af 28. Januar 2005.



35. Lov om rett til miljøinformasjon af 9.maj 2003 nr. 31 og lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester § 10 med ændringer ved lovene nr. 31 2003 og nr. 23 2005. Se Ina Lindahl, Retten til miljøinformasjon, *Innsyn* side 147 – 153, redigeret af Arne Jensen og Finn Sjøe.
36. Directive on re-use of public sector information (PSI) 2003/98/EF.
37. Lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (2005.596) og lag om vidareutnyttjande av handlingar frå den offentliga förvaltningen (2000:566).
38. European Convention on Access to Official Documents, 2008, præambelen pkt. 1.
39. Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, art. 1.
40. PSI-direktivet 2003/98/EF, præambelen pkt. 5.
41. Nils Herlitz, Förvaltningens offentlighet i nordisk lagstiftning, *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 1971, side 271.
42. SOU 1975:22 s 87.
43. The European Court of Human Rights, the case of *Bergens Tidende and Others v. Norway* judgment of 02-05-2000 and the case of *Jerusalem v. Austria*, judgment of 27-02-2001.