

Advokatrådet



Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K
TLF. 33 96 97 98
FAX 33 36 97 50

DATO: 12. marts 2010
J.NR.: 04-014102-09-1590
REF.: rmm-hfe

im@im.dk

Høring over betænkning om offentlighedsloven

Ved brev af 17. november 2009 har Justitsministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte betænkning.

Advokatrådet har følgende generelle bemærkninger:

Lov om offentlighed i forvaltningen er en af de centrale love, der i særlig grad har Advokatrådets bevågenhed. Lovens eksistens er således forudsætningen for, at væsentlige retssikkerhedsmæssige interesser kan varetages gennem kontrol med den offentlige forvaltning. Loven udgør tillige en forudsætning for, i mange henseender, at kunne prøve øvrighedsmyndighedens grænser i overensstemmelse med grundlovens § 63.

Advokatrådet anerkender Kommissionens Betænkning nr. 1510, som særdeles værdifuld, både for så vidt angår de omfattende analyser af gældende ret og retsstillingen i beslægtede lande og for så vidt angår de forslag til ændringer af det gældende lovgrundlag, som Kommissionen fremkommer med.

Advokatrådet går generelt ind for en øget åbenhed i den offentlige forvaltning, som i høj grad er en forudsætning for at sikre demokratiet, herunder borgernes retssikkerhed. I den forbindelse finder Advokatrådet det positivt, at lovens formål efter lovudkastet nu skal fremgå direkte af loven, og at lovens anvendelsesområde foreslås udvidet til at omfatte offentligt ejede selskaber.

Samtidig skal Advokatrådet bemærke, at borgernes mulighed for indsigt i politiske forhandlinger i forbindelse med ministerbetjening og lovgivning indskrænkes ved Kommissionens lovudkast i forhold til den nugældende offentlighedslov. Advokatrådet anerkender i den forbindelse dog, at der er behov for en vis grad af fortrolighed i denne proces.

Advokatrådet hilser det velkomment, at lovudkastet introducerer en pligt til aktiv information på myndighedens hjemmeside, som skal give borgerne information om myndighedens virksomhed samt en offentlighedsportal, hvori er indeholdt nærmere rådgivning og information vedrørende adgangen til aktindsigt.

Advokatrådet er endvidere positiv over for forsøgsordningen med åbne postlister i lovudkastets § 16. Forsøgsordningen vil synliggøre de praktiske udfordringer med åbne postlister, og forhåbentligt vil dette i væsentlig grad bidrage til en nemmere indførelse af åbne postlister i resten af den offentlige forvaltning.

Advokatrådet beklager imidlertid, at Kommissionen ikke har benyttet lejligheden til at sammenskrive de mange forskellige regelsæt om adgang til aktindsigt m.v. i én samlet lov. Dette ville være hensigtsmæssigt, idet det ville gøre det væsentligt nemmere for offentligheden at forvise sig om de rettigheder der gælder vedrørende adgangen til aktindsigt.

I dag findes der således, som bekendt, regler om adgang til aktindsigt i offentlighedsloven, i forvaltningsloven, i miljøoplysningsloven, i persondataloven m.v. Reglerne er i vid udstrækning kongruente, og det ville derfor have været nærliggende at samle dem ét sted.

Advokatrådet har i øvrigt følgende bemærkninger til udvalgte bestemmelser i lovudkastet:

Det fremgår af lovudkastets § 2, at loven gælder for al virksomhed, der udøves af offentlige myndigheder inden for den offentlige forvaltning.

Det fremgår endvidere af lovudkastets § 3, stk. 1, nr. 1, at loven, bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17, gælder for al virksomhed, der udøves af selvejende institutioner, foreninger, fonde mv., der er oprettet ved lov eller i henhold til loven.

Det fremgår tillige af lovudkastets § 5 at loven, bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17, desuden gælder for selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger mv., i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelser til at træffe afgørelser i det offentlige sted.

Advokatrådet forudsætter, at Advokatrådet som hidtil ikke anses for at være en del af den offentlige forvaltning i offentlighedslovens forstand, herunder anses for omfattet af de foreninger, der er nævnt i lovudkastets § 3, stk. 1, nr. 1. Det betyder bl.a., at offentlighedsloven og forvaltningsloven ikke gælder for Advokatsamfundet. Derimod anses Advokatnævnet for en del af den offentlige forvaltning, og som følge heraf gælder offentlighedsloven og forvaltningsloven for nævnets virksomhed, jf. herved forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Revision af reglerne om advokaters virksomhed), lovforslag nr. L 163, fremsat af justitsministeren den 28. februar 2007.



Advokatrådet finder det påkrævet, at disse forhold angives udtrykkeligt i det lovforslag, der ventes fremsat på grundlag af betænkningen.

I forhold til lovudkastets § 8 om egenaces er det anført i bemærkningerne, at bestemmelsen er identisk med den gældende lovs § 4, stk. 2. Det er videre anført i bemærkningerne, at retten til egenaces alene er begrænset af de undtagelser, der er nævnt i lovudkastets §§ 19-29 og § 35, og således ikke af § 30, der i nr. 1, undtager oplysninger om enkeltpersoners private forhold fra retten til aktindsigt. Endvidere gælder lovudkastets §§ 31-33, kun, i det omfang de hensyn, der er nævnt i undtagelsesbestemmelserne, eller hensynet til den pågældende selv *eller andre* med afgørende vægt taler imod. Advokatrådet bemærker, at ordlyden af udkastets § 8 ikke er identisk med den nugældende § 4, stk. 2, idet der i sidste punktum kun er nævnt "eller hensyn til den pågældende selv med afgørende vægt taler imod". Der er således ikke nævnt hensynet til andre, hvilket dog fremgår af bemærkningerne til udkastets § 8. Advokatrådet finder, at der i konkrete tilfælde kan være et særligt hensyn til andre, der med styrke taler for at undtage oplysninger, eksempelvis i sager af følsom karakter med flere parter involveret. Dette taler for at indsætte hensynet "til andre" direkte i bestemmelsen, således at der ikke er tvivl om, at hensynet til andre kan tale for at undtage oplysningerne.

I lovudkastets § 9 stilles der som noget nyt krav om angivelse af et tema for en anmodning om aktindsigt, hvilket efter Advokatrådets opfattelse i forhold til den gældende ordning vil give en bedre mulighed for at få aktindsigt i en myndigheds dokumenter. Det fremgår endvidere af bemærkningerne til bestemmelsen, at myndigheden frem for at give afslag på en anmodning om aktindsigt med begrundelse uforholdsmæssig ressourcekrævende, skal indlede en dialog med den aktindsigtssøgende og få konkretiseret anmodningen, hvilket ligeledes efter Advokatrådets vurdering vil give en bedre mulighed for at få aktindsigt i relevant materiale.

Efter lovudkastets § 19, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt fortsat ikke sager inden for strafferetsplejen. Advokatrådet har noteret sig det nye forslag i lovudkastets § 19, stk. 2, hvorefter der kan meddeles aktindsigt i bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget, herunder de overvejelser som Offentlighedskommissionen har haft i den anledning.

Imidlertid er dette et brud med mange års tradition for, at sager inden for strafferetsplejen ikke er omfattet af offentlighedsloven. Advokatrådet finder det bekymrende, hvis lovudkastet er udtryk for, at denne tradition nu hører op. I forlængelse heraf bemærkes, at Advokatrådet i Advokatrådets Retssikkerhedsprogram 2009 har opfordret justitsministeren til at nedsætte et udvalg, hvis kommissorium skal være at kortlægge anvendelsen af administrative bødeforelæg samt afdække de administrative og retssikkerhedsmæssige fordele og ulemper, der kan være forbundet hermed. Et sådant udvalg bør opstille generelle retningslinjer for den fremtidige anvendelse af administrative bødeforelæg, idet erfaringer fra straffesager om overtrædelse af særlov-



givningen viser, at der kan være en betydelig forskel i bevisvurderingen hos særmyndighederne, anklagemyndigheden og domstolene.

Advokatrådet anbefaler, at der foretages en samlet overvejelse af de administrative og retssikkerhedsmæssige fordele og ulemper, der generelt er forbundet med administrative bødeforlæg, herunder muligheden for aktindsigt i bødeforlæg. På den baggrund finder Advokatrådet, at lovudkastets § 19, stk. 2, ikke bør indgå i det kommende lovforslag, og at anmodninger om aktindsigt i alle sager inden for strafferetsplejen fortsat bør være reguleret af retsplejeloven.

Advokatrådet bemærker, at lovudkastets § 24, stk. 1, udvider definitionen af interne dokumenter, således at interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder samt ministerier indbyrdes i forbindelse med ministerbetjening, ikke er omfattet af retten til aktindsigt. Undtagelsen af aktindsigt gælder dog ikke for sager, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse, i sager om kontraktforhold eller i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver, ligesom undtagelserne i udkastets § 26 gælder for disse interne dokumenter.

Det fremgår af bemærkningerne til lovudkastets § 24, at det afgørende for, om et dokument eller en oplysning, der udveksles mellem f.eks. to ministerier i stk. 1's forstand sker "i forbindelse med ministerbetjening", er, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Det fremgår videre af bemærkningerne, at stk. 1 skal fortolkes og anvendes restriktivt, og i tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om hensynet til den interne og politiske beslutningsproces taler for, at de pågældende dokumenter eller oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt.

Uanset, at det i bemærkningerne er anført at stk. 1 skal fortolkes og anvendes restriktivt, vil hensynet til den interne og politiske beslutningsproces med den valgte formulering formentlig ganske ofte i praksis kunne anvendes som begrundelse for, at de pågældende dokumenter eller oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt. På den baggrund er det Advokatrådets opfattelse, at anvendelsesområdet for bestemmelsen bør præciseres nærmere i det kommende lovforslag.

Efter lovudkastets i § 27, nr. 2, undtages dokumenter fra aktindsigt, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

Det fremgår bl.a. af bemærkningerne til bestemmelsen, at udtrykket "sager om lovgivning" omfatter forhandlinger mellem en minister og de respektive regeringsordførere om, hvorvidt et lovindgreb skal gennemføres samt egentlige lovgivningssager i



henhold til lovudkastets § 20. Det fremgår videre, at med udtrykket "anden tilsvarende politisk proces" sigtes til andre sager om politiske forhandlinger end sager om lovgivning. Dette omfatter sager, der kan vise sig at ende med et lovgivningsinitiativ, men hvor der ikke på tidspunktet for behandlingen af aktindsigtsbegæringen kan siges at foreligge et lovgivningsprojekt af *et bestemt, relativt præcist indhold*. Bestemmelsen kan således ikke anvendes til at undtage dokumenter fra aktindsigt, når det politiske initiativ, der udveksles dokumenter om, er af en mere løs karakter.

Det er Advokatrådets opfattelse, at oplysninger omfattet af lovudkastets § 27, nr. 2, i dag tjener som væsentlige fortolkningsbidrag i forbindelse med eksempelvis sager om administrativ rekurs og domstolsprøvelse. Ekstraheringspligten i forslagens § 28, stk. 1, og § 29, stk. 1, imødekommer ikke til fulde den nævnte problemstilling.

På den baggrund finder Advokatrådet, at anvendelsesområdet ud fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv bør præciseres nærmere, uanset at det fremgår af betænkningen, at bestemmelsen er tiltænkt et begrænset anvendelsesområde.

I forhold til lovudkastets § 27, nr. 4, er det Advokatrådets opfattelse, at en forvaltningsmyndighed bør have adgang til at indhente ekstern juridisk vejledning, uden at andre gennem offentlighedsloven skal have adgang til at gøre sig bekendt med dette.

Advokatrådet formoder, at lovudkastets § 27, nr. 4, i det hele tilsigtes at være en videreførelse af den nugældende offentlighedslovs § 10, nr. 4, herunder den brede fortolkning af formuleringer "eller overvejelser af, om retssag bør føres", idet Kommissionen i betænkningen har anført, at bestemmelsen er en videreførelse af gældende ret.

I forhold til anden juridisk rådgivning, der ikke umiddelbart er omfattet af lovudkastets § 27, nr. 4, vil der ligeledes være et hensyn til, at dette kan ske i fortrolighed mellem myndigheden og advokaten, ligesom det gælder for borgere og virksomheder, der henvender sig til en advokat for at få rådgivning. Advokatrådet vil på den baggrund foreslå, at anden juridisk rådgivning til forvaltningsmyndigheder undtages fra retten til aktindsigt med undtagelse af en ekstraheringspligt, der svarer til lovudkastets § 28.

Det fremgår af lovudkastets § 14, at i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt skal det overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i persondataloven. Efter stk. 2, gælder stk. 1, også i forbindelse med behandling af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt efter §§ 19-21.

Det er Advokatrådets opfattelse, at pligten for forvaltningsmyndighederne til altid at skulle overveje meroffentlighed i forbindelse med en aktindsigtsanmodning, vil sikre

at flere oplysninger kommer til offentlighedens kendskab. Det fremgår således af bemærkningerne til lovdkastets § 14, at forvaltningsmyndigheden i forbindelse med en anmodning om aktindsigt, hvor oplysninger er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i §§ 23-35, skal overveje om oplysningen mv. alligevel kan udledes i ikke-anonymiseret form, og såfremt dette ikke er mulig på grund af tavshedspligten, så skal myndigheden overveje, hvorvidt oplysningerne kan gives i anonymiseret form.

Det fremgår videre af bemærkningerne og betænkningen, at anonymisering af oplysninger omfattet af udkastets § 30, stk. 1, nr. 1, skal være tilstrækkelig, og at det i de tilfælde, hvor oplysningerne, dokumenterne mv. helt eller delvist er behandlet ved hjælp af IT, vil være forvaltningsrettens krav om tilstrækkelig anonymisering, der skal gælde og ikke persondatalovens strenge krav om tilstrækkelig anonymisering, idet oplysninger udleveres efter meroffentlighedsprincippet. Det er Advokatrådets opfattelse, at det ville være bedre i tråd med den nuværende praksis, at myndigheden sikrer, at borgeren får den bedst mulige beskyttelse, således at det hvor oplysninger og dokumenter omfattet af persondatalovens §§ 6-8 er behandlet ved hjælp af IT, vil være persondatalovens regelsæt for anonymisering, der er gældende.

Med venlig hilsen



Torben Jensen

Akt.nr. *49*

Jmt. Mdt.
26 FEB. 2010

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 6
1216 København K.

Den 24. februar 2010
TIH/bef

Sagsnr. 200900627-8



The Danish Confederation of Professional Associations
Akademikernes Centralorganisation

Høringsvar: Betænkning om offentlighedsloven

AC har ved brev af 17. november 2009, sagsnr. 2009-760-0252, modtaget betænkning om offentlighedsloven til høring. AC skal hermed fremkomme med følgende bemærkninger:

Grundlæggende er det AC's opfattelse, at forudsætningen for et velfungerende demokrati er, at befolkningen har (og kan få) indsigt i de dokumenter, der er grundlaget for de politiske beslutningsprocesser. Dette forudsætter en vidtgående offentlighed – og det er i det lys, at AC's bemærkninger skal forstås.

Heraf følger bl.a., at AC støtter forslagene om at lade KL og Danske Regioner være omfattet af anvendelsesområdet (§§ 2-6), og at myndighederne fremover i forbindelse med behandling af en anmodning om aktindsigt får pligt til at overveje, om der skal gives meroffentlighed (§ 14).

Ad § 4

Efter AC's opfattelse må sigtet være, at offentlighedsloven gælder for al virksomhed, der udøves af selskaber, hvor danske offentlige myndigheder har ejerandele i et omfang, der sikrer myndighederne fuld kontrol med selskabet. Fuld kontrol med selskabet vil kunne finde sted også i situationer, hvor danske offentlige myndigheder har mindre end 75 % af ejerandelene. AC foreslår, at bestemmelsen omskrives, så indholdet er mere i overensstemmelse med sigtet.

Ad § 9, stk. 2, nr. 1

Efter udkastet kan anmodning om aktindsigt afslås i det omfang, at behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Dette udbygges i bemærkningerne, hvoraf fremgår, at såfremt den, der har søgt aktindsigt, godtgør en særlig interesse i sagen, vil aktindsigt ikke kunne afslås, uanset ressourceforbruget.

For det første er det AC's opfattelse, at der af ovenstående hensyn til de demokratiske processer skal være særdeles tungtvejende årsager, før en anmodning om aktindsigt kan afslås. Hensynet til ressourcer kan efter AC's vurdering måske være relevante i de enkeltstående tilfælde, hvor der f.eks. er tale om direkte chikane af myndigheden, eller hvor anmodningen har karakter af kværlantisk opførsel. Men i disse to tilfælde kan pågældende jo sagtens have en særlig interesse i sagen, og dermed, jf. bemærkningen, vil ressourcehensynet ikke være relevant.

For det andet finder AC, at begrebet "særlig interesse i sagen" ikke er tilstrækkeligt defineret.

2009 40-0252

Ad § 21, stk. 4

Med § 21, stk. 4 foreslås det, at der skal meddeles aktindsigt i oplysninger i den øverste ledelseskontrakt om de overordnede prioriteringer. Adgangen skal gælde for de øverste ledelseskontrakter på både det statslige, det kommunale og det regionale område.

Det præciseres i bemærkningerne til bestemmelsen, at udtrykket den øverste ledelseskontrakt omfatter den resultatlønskontrakt, der gælder for den ansatte leder af en i formel (organisatorisk) forstand selvstændig myndighed. Det præciseres endvidere, at bestemmelsen alene giver ret til indsigt i den øverste ledelseskontrakt, i det omfang den pågældende kontrakt indeholder oplysninger om den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer. Endvidere præciseres det, at bestemmelsen derimod ikke giver ret til de dele af kontraktens oplysninger, der afspejler lederens eventuelle personlige målsætninger eller lignende.

AC har ikke indvendinger imod den foreslåede bestemmelse, men skal understrege, at det er afgørende vigtigt, at det i administrationen af bestemmelsen fastholdes, at der i overensstemmelse med de overordnede principper for aktindsigt i enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste ikke gives aktindsigt i de dele af kontraktens oplysninger, der afspejler lederens eventuelle personlige målsætninger eller lignende. Med henblik på at sikre dette, vil AC foreslå, at det indskrives direkte i bestemmelsen.

Af bemærkningerne fremgår det endvidere, at bestemmelsen tager sigte på de resultatlønskontrakter, som bl.a. er indgået for kommunal- og regionsdirektører. AC skal for god ordens skyld oplyse, at der ikke kan indgås egentlige resultatlønskontrakter for kommunal- og regionsdirektører, idet lønnen for disse stillinger udelukkende er centralt fastsat, hvorfor der ikke er mulighed for resultatlønskontrakter. Dette er naturligvis ikke til hinder for, at der kan indgås ledelseskontrakter uden mulighed for løntillæg.

Ad § 24

Som anført ovenfor er det AC's opfattelse, at det er i samfundets interesse, at adgangen til aktindsigt er så vidtgående som muligt. Omvendt anerkender AC, at det skal være muligt for embedsværket at rådgive ministre, uden at al rådgivning pr. automatik er omfattet af adgangen til aktindsigt.

§ 24 lægger op til en indskrænkning af adgangen til aktindsigt, der ikke harmonerer med samfundets behov for indblik i grundlaget for de politiske beslutningsprocesser. Med andre ord finder AC, at Offentlighedskommissionen i sit valg mellem de to ovennævnte (delvist modsatrettede) hensyn i for stor en udstrækning har valgt hensynet til ministerbetjeningen.

AC foreslår, at begrebet ministerbetjening søges afgrænset. Elementerne i en afgrænsning kan f.eks. være:

- På hvilket tidspunkt i en proces er et dokument udarbejdet – som den første løse overvejelse eller som et dokument, der indgår i det endelige beslutningsgrundlag?
- Er dokumentet rent faktisk udarbejdet som led i en ministerbetjening eller er det udarbejdet mhp. eventuelt på et senere tidspunkt at kunne anvendes?
- Hvad er emnet for ministerbetjeningen? Eksempelvis kan det anføres, at dokumenter, der vedrører forfatningsretlige spørgsmål, bør være omfattet af adgan-

gen til aktindsigt, i og med at det bør være muligt for offentligheden, herunder Folketingets medlemmer, at vurdere beslutningsgrundlaget for netop dette vigtige område.

Ad § 27, nr. 2

Også i forhold til dette forslag kan peges på hensynet til, at demokratiet kan hvile på befolkningens indsigt i grundlaget for proces og resultat. Dette væsentlige hensyn skal vægtes i forhold til behovet for at afskærme politiske forhandlinger, herunder behovet for at danne et miljø baseret på en vidtgående fortrolighed, således at der skabes mulighed for at tilvejebringe politiske beslutninger.

Offentlighedskommissionens forslag baserer sig efter AC's opfattelse på et meget vidtgående hensyn til politiske forhandlinger. Dette kan i nogle situationer være formålstjenligt – i andre situationer vil denne hensyntagen ikke være i overensstemmelse med behovet for indsigt i de politiske beslutningsprocesser.

AC finder, at de to modsatrettede hensyn bør kunne afbalanceres på en mere hensigtsmæssig måde, end lovudkastet lægger op til. Eksempelvis kan der rejses spørgsmål ved, om dokumenter, der på ét tidspunkt bør være undtaget adgangen til aktindsigt, altid bør være undtaget.

Endvidere kan der med fordel sondres mellem det forhold, at en oplysning er givet til en politiker på den ene side, og under hvilke omstændigheder (tid, sted etc.), oplysningen er givet. Den første oplysning kan være interessant for offentligheden at have indblik i; den anden oplysning er ikke altid lige interessant.

Endelig finder AC, at det er problematisk, at der i betænkningen og i bemærkningen til lovudkastet er så få retningslinier for, hvad der forstås ved "anden tilsvarende proces". Det kan være særdeles vanskeligt at vurdere, om der hermed åbner sig en ladeport eller blot en kattelem.

Ad § 28, stk. 2, nr. 1

Ekstraheringspligten vil efter forslaget ikke bestå bl.a. i de tilfælde, hvor en ekstrahering vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Det følger af bemærkningen, at uagtet et uforholdsmæssigt ressourceforbrug skal der foretages ekstrahering, såfremt den, der har søgt aktindsigt, godtgør en særlig interesse i sagen. Som eksempler på "særlig interesse" nævnes anmodning om aktindsigt fra et massemedie eller en forsker.

Det er AC's opfattelse, at begrebet "særlig interesse" hermed ikke er tilstrækkeligt defineret. Endvidere bemærkes, at betænkningen og bemærkningerne ikke i tilstrækkeligt omfang har overbevist AC om, at der overhovedet er behov for en bestemmelse om, at ekstrahering ikke skal finde sted, såfremt det nødvendiggør et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Ad § 29, stk. 1, sidste punktum

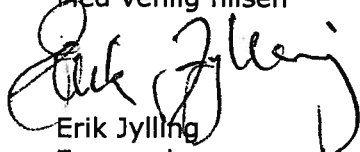
Med dette forslag skal endnu et nyt begreb, nemlig ministerrådgivning, håndteres. AC skal indledningsvist bemærke, at dette nye begreb mere konkret bør defineres, både i forhold til begrebet selv og i forhold til det andet nye begreb ministerbetjening.

AC anerkender hensynet til ministerbetjening og fortrolighed i den politiske proces. Omvendt skal undtagelser fra retten til aktindsigt være klart definerede og have en rækkevidde, der kan forsvares i forhold til beskyttelseshensynet. Det er AC's opfattelse, at beskyttelseshensynet i den situation, hvor embedsmandsvurderingerne foreligger i endelig form og indgår i et offentliggjort politisk initiativ, opvejes af hensynet til indsigt i den politiske beslutningsproces.

--- o0o ---

Samlet set er det AC's opfattelse, at lovudkastet rummer nogle gode hensigter men også nogle faldgruber, hvor Offentlighedskommissionen dels har prioriteret hensynet til de politiske processer højere end til offentlighedens behov for at få indblik i de politiske processer, dels har indført nogle nye begreber, der ikke er tilstrækkeligt definerede. Dette er ikke i myndighedernes interesse, i offentlighedens interesse, i politikernes interesse - eller i demokratiets interesse.

Med venlig hilsen



Erik Jylling
Formand

Jmt. Mdt.

9 FEB. 2010

Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

DANMARKSXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
MEDIE-XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
OGXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
JOURNALISTHØJSKOLEXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Den 5. februar 2010

Høring over betænkning om offentlighedsloven

Hermed fremsendes udtalelse om betænkning om offentlighedslovens anbefalinger samt lovudkast.

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole står naturligvis til rådighed, såfremt vores udtalelse giver anledning til behov for yderligere uddybning.

Med venlig hilsen



Anne-Marie Dohm
Rektor
Journalisthøjskolen

- en del af Danmarks Medie- og Journalisthøjskole

Udtalelse om betænkning om offentlighedsloven og lovudkast

Journalistikkens vigtigste opgave er at bidrage til demokratisk kontrol og dermed skabe grundlag for debat om reelle problemer i samfundet. Aktindsigt hører blandt de vigtigste redskaber i journalistik, fordi aktindsigt ofte er nødvendig for at afdække og formidle korrekte informationer om samfundsforhold og magtudøvelse.

Den gældende offentlighedslov har væsentlige mangler. Blandt de største kan nævnes, at grundlaget for vigtige politiske beslutninger er undtaget, og adgang til viden om samfundsforhold forhindres, fordi offentlige myndigheder kan fastholde et monopol på at bruge de data, myndighederne har registreret.

En ny og bedre offentlighedslov er nødvendig for at styrke journalister og mediers muligheder for at informere om den politiske og administrative magtudøvelse. En god offentlighedslov kan blive et vigtigt bidrag til at vende en udvikling, hvor usagligt spin fra myndigheder og løse spekulationer fra mediers stab af kommentatorer har fået for stor en rolle.

Det er positivt, at Offentlighedskommissionen foreslår, at loven indledes med en formålsparagraf, der understreger offentlighedsprincippet grundlæggende betydning for demokratiet. Hensyn til informations- og ytringsfriheden, borgernes deltagelse i demokratiet og offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning er kerneværdier i journalistikken. Det er vigtigt, at disse demokratiske værdier understreges i en formålsparagraf sammen med aktindsigtens betydning for mediers formidling af information.

Offentlighedslovens formål bliver alvorligt svækket af forslag fra et snævert kommissionsflertal: En helt ny undtagelse for dokumentudveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer, og desuden vidtrækkende undtagelser for de faglige præmisser ved vigtige politiske beslutninger, der træffes af ministre, kommuner m.v.. Hvis disse undtagelser gennemføres vil offentlighedsloven ikke kunne sikre den demokratiske kontrol med grundlaget for den politiske magtudøvelse.

Det fremgår af lovudkastet § 2, at offentlighedsloven som udgangspunkt gælder for "al virksomhed" ved den offentlige forvaltning. I betænkningen (side 914) nævnes dog, at "hvis f.eks. en offentligt ansat i sin arbejdstid udarbejder et dokument til privat brug, vil det pågældende dokument ikke være omfattet af aktindsigt". Offentlighedsloven skal naturligvis ikke omfatte kommunikation, som en ansat har om egne private forhold f.eks. aftale om en ferierejse, som ordnes i en ledig stund i arbejdstiden. Det er vigtigt, at præcisere betydningen, således at den citerede sætning ikke kan opfattes som

en undtagelse for offentligt ansattes kommunikation med private virksomheder, interesseorganisationer, politiske partier m.v..

Det fremgår af betænkningen (side 290 og 914), at offentlighedsloven ikke omfatter den virksomhed en minister udøver som medlem af Folketinget eller af et politisk parti. I disse roller kan ministeren kommunikere personligt i skriftlig form uden at være omfattet af loven. Som nævnt (side 291 - 292) er det klart, at et dokument er udarbejdet af "den offentlige forvaltning" og dermed omfattet af loven, hvis embedsværket har stået for udarbejdelsen. Det er vigtigt, at det bliver præciseret, at denne forudsætning ikke kun gælder ved bistand fra det almindelige embedsværk men også ved bistand fra særlige rådgivere (ofte betegnet "spindoktorer"). De særlige rådgivere er ansatte og lønnede af det offentlige, og de skal følge almindelige regler for den offentlige forvaltning. Særlige rådgiveres kommunikation med interesseorganisationer, medier, folketingsmedlemmer og partier må således ikke være uden for den demokratisk kontrol, som offentlighedsloven skal sikre.

Vigtige offentlige opgaver falder uden for den nuværende offentlighedslov, fordi opgaverne løses af selskaber, fonde, foreninger m.v., der formelt set ikke er offentlig forvaltning. Lukkethed kan give basis for udvikling af nepotisme og andre former for selvtilstrækkelighed. Det er derfor positivt, at flere dele af denne gråzone kommer ind under offentlighedsloven (lovudkastet § 3 og § 4). Som eksempler kan nævnes Team Danmark, Danske Spil A/S og Sund og Bælt A/S. Kommissionens forslag betyder desuden, at KL og Danske Regioner bliver omfattet af loven samt en række kommunale selskaber f.eks. kommunalt ejede havne, der kan disponere over arealer med stor betydning for byens udvikling.

Ifølge lovudkastet skal offentlighedsloven også omfatte sager, hvor afgørelser træffes af virksomheder, foreninger mv. i det offentliges sted (lovudkastet § 5). Det nævnes i bemærkningerne til det foreliggende lovudkast, at visse afgørelser, der træffes af Mellempolitisk Samvirke, Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors bliver omfattet. Det er vigtigt, at alle eksempler efter gældende regler bliver nævnt i det videre arbejde med offentlighedsloven, således at både de pågældende organisationer og offentligheden bliver klar over, om afgørelser er omfattet af de nye muligheder for indsigt f.eks. Dansk Ungdoms Fællesråds afgørelser om fordeling af midler efter spilafgiftsloven og "gatekeeperens" afgørelser om tildeling af plads i det nye digitale netværk.

Retten til aktindsigt efter gældende lov er vanskeliggjort af kravet om identifikation af en bestemt sag eller dokument. Dette krav om forudgående kendskab til bestemte sager betyder, at nogle sager ikke kommer frem i offentlighedens lys. Det er derfor positivt, at kommissionen foreslår, at retten til aktindsigt også skal gælde, når der angives et tema (lovudkastet § 9, stk. 1, nr. 2). Det betyder, at det bliver muligt for journalister at få oplysninger frem

om et problemfelt, selv om der ikke på forhånd kan angives en bestemt sag eller dokument. En journalist, der sætter fokus på arbejdsmiljøforhold, kan f.eks. få indsigt ved at anmode om Arbejdstilsynets henstillinger og påbud til en virksomhed inden for de seneste to år. Forslaget vil desuden gøre det muligt at få overblik over en myndigheds praksis på et felt. En journalist, der sætter fokus på overholdelse af udbudsregler, vil f.eks. få ret til indsigt i en kommunes udbud af it-systemer, kommunens aftaler om køb af it-systemer eller kommunens kommunikation med en bestemt virksomhed om køb af it-produkter inden for det seneste år.

Det er vigtigt for journalistikken, at kommissionens forslag giver ret til udtræk af oplysninger, der findes i databaser (lovudkastet § 11). Ret til dataudtræk vil afskaffe offentlige myndigheders monopol på udnyttelsen af data, og give mangfoldige, nye muligheder for undersøgende journalistik og forskning. Som eksempler kan nævnes udtræk fra motorkøretøjsregisteret om bilparkens sammensætning med hensyn til mærker og alder, udtræk fra sundhedsvæsenets registre om sygdomsmønstre i forskellige byer og landsdele, udtræk fra skatteregistre om sammenhænge mellem indkomster, formuer og skattebetaling.

Forslaget forudsætter, at dataudtræk kan leveres med enkle it-kommandoer. Det er derfor vigtigt, at Offentlighedskommissionen understreger i loven, at myndigheder skal sørge for, at hensynet til åbenhed i videst muligt omfang varetages ved etablering og udvikling af it-systemer (lovudkastet § 1, stk.2).

Netværk med nær tilknytning til Danmarks Medie- og Journalisthøjskole har i en årrække været i front med at søge indsigt og anvende data til journalistiske formål. Det er primært sket i netværket DICAR, der i 2009 blev afløst af Åbenhedstinget. Undervisningen på journalistuddannelsen har i flere år omfattet metoder til kvantitative undersøgelser, håndtering af større datamængder og anvendelse til analyser. Mange journalister vil derfor i de kommende år være parate til at udnytte de muligheder, som en ret til dataudtræk vil give. Det er i denne forbindelse vigtigt, at kommissionens lovudkast stiller krav til myndigheder om at udarbejde en beskrivelse af hvilke typer oplysninger, der indgår i en database, hvilket grundlag de bygger på og om databasens formater (lovudkastet § 12). Retten til dataudtræk kan blive et vigtigt redskab til viden om samfundsforhold, men demokratiseringen af adgang til data forudsætter, at offentlige myndigheder ikke kan bremse for indsigt med høje betalingskrav.

På Åbenhedstingets konference på Christiansborg den 16. november 2009 i anledning af Offentlighedskommissionens betænkning pegede Kaj Larsen, afdelingschef hos Folketingets Ombudsmand, på to uafklarede problemer i det

nye forslag til dataudtæk. (Se Kaj Larsen, Persondataloven kan blokere for data – uklarhed om udliciterede databaser, www.aabenhedstinget.dk).

Persondatalovens regler viger for retskrav på indsigt, der fastsættes i offentlighedsloven eller andre love. Kommissionens lovudkast giver retskrav til dataudtræk, der kan klares med enkle kommandoer. Det kan tænkes, at en myndighed vil bistå en journalist eller forsker, selv om der kræves mere end enkle kommandoer, men i så fald kan persondataloven blokere som nævnt af Kaj Larsen. Beskyttelse af persondata kan sagligt set ikke gøres afhængig af, om dataudtræk kan leveres med enkle kommandoer eller ej. Lovudkastets krav om anonymisering af fortrolige data er tilstrækkelig sikring, og det bør derfor præciseres under det videre arbejde med lovforslaget, at persondataloven ikke hindrer dataudtræk, som myndigheder giver uden at være forpligtet hertil.

Det andet spørgsmål Kaj Larsen omtaler, angår afgrænsningen af hvilke databaser, der er omfattet af den foreslåede ret til dataudtræk. Spørgsmålet er inspireret af en sag om indsigt i Danmarks Højdemodel, som journalist Nils Mulvad på vegne af Åbenhedstinget har indbragt for Folketingets Ombudsmand. De enkelte myndigheders dataudtræk foretages her på grundlag af en nærmere aftalt brugsret til databasen. Det fremgår af betænkningen side 934, at "myndighedens databaser" (lovudkastet § 11) ikke kun omfatter databaser, som drives af myndigheden selv, men også databaser som drives for myndigheden, f.eks. efter udlicitering til en privat virksomhed. Databaser, som hverken drives af eller for myndigheden, men hvor myndigheden alene har en brugsret, er tilsyneladende ikke nærmere behandlet i betænkningen.

Det er vigtigt at få præciseret, at offentligheden i hvert fald har ret til de dataudtræk, som en offentlig myndighed foretager. Desuden er det vigtigt at sikre, at offentligheden også får ret til dataudtræk fra databaser, som det offentlige har brugsret til. Åbenhed om f.eks. højdemodellen vil være af afgørende betydning for den samfundsmæssige indsats i de kommende år i forbindelse med klimaændringer. Den journalistiske interesse i højdemodellen drejer sig om at kunne analysere data i forhold til andre data om landskabet, samt at kunne vise data om klimaændringers konsekvenser. Desuden er det meget vigtigt, at grundlaget for modeller kan kontrolleres for at få kvalificerede drøftelser med henblik på at nå frem til de bedst mulige modeller.

Danmarks Medie og Journalisthøjskole underviser intensivt i informationssøgning på nettet. Det indgår i undervisningen, at myndigheders hjemmesider skal tjekkes før der søges aktindsigt. Jo mere information, myndigheder lægger på hjemmesider, desto nemmere bliver det for alle. Kommissionen foreslår, at myndigheder får pligt til at informere aktivt om deres virksomhed (lovudkastet § 17). Det er vigtigt, at de enkelte myndigheder demonstrerer åbenhed, når de skal fastsætte konkrete retningslinjer. Det er

oplagt at informere om bl.a. budgetter og regnskaber, eksterne og interne målsætninger, politiske aftaler, handlingsplaner, analyser og rapporter, afgørelser og beslutninger med samfundsmæssig betydning, sagers faktiske grundlag og dagsordener med bilagsfortegnelser og referater fra møder i politiske organer, råd og nævn.

Retten til aktindsigt mister betydning, hvis myndigheder ikke sørger for ordentlig journalisering. Det er derfor positivt, at Offentlighedskommissionen foreslår lovregulering med minimumskrav om registrering af dato for modtagelse eller afsendelse af dokument og kort tematisk angivelse af dokumentets indhold (lovudkastet § 15). I større sager er det vigtigt for undersøgende journalister at kunne få oversigt over en sags dokumenter ved en aktliste (journaloversigt). Oversigten kan dels være vigtig for at pege på bestemte dokumenter, der ønskes indsigt i. Aktlisten er også vigtig for efterfølgende kontrol af, om en myndighed har udleveret de dokumenter, den skulle. Aktlisten kan endvidere give vigtig dokumentation om tidspunkter, emner og kommunikationens intensitet. Det bør også sikres, at aktlisten indeholder information om, hvilke myndigheder, virksomheder eller andre organisationer, der har sendt eller skal modtage et dokument. For at sikre denne væsentlige dokumentation kræves en tilføjelse til lovudkastet § 15, stk. 3 (jf. § 16, stk. 2 om postlister).

Kommissionen fremhæver, at det er vigtigt at følge og gerne stimulere udvikling mod en mere åben forvaltning. Det er positivt, at kommissionen i den forbindelse foreslår, at der gennemføres forsøg, hvor mindst ét departement, én styrelse, én kommunal og én regional centralforvaltning skal deltage. Kommissionen anfører i betænkningen en række forudsætninger for et vellykket forsøg, der bl.a. skal handle om åbne postlister: Der skal afsættes økonomiske midler, anvendes tidssvarende teknologi, og forsøget skal f.eks. ved kobling med journalsystemer afprøve, hvor vidt it-løsninger kan bidrage til åbenhed. Der skal foretages en evaluering af forsøget af en uafhængig ekspertgruppe, og erfaringer hos myndigheder, der ikke deltager i en forsøgsordning, kan inddrages i evalueringen.

Det fremgår af betænkningen, at Folketingets vedtagelse af en undtagelse for ministerkalendere i foråret 2009 bevirkede, at aktindsigt i kalendere blev et emne i Offentlighedskommissionens slutfase. Kommissionens flertal foreslår en generel undtagelse for kalendere, der føres ved offentlige forvaltninger. Danmarks Medie- og Journalisthøjskole finder ligesom kommissionens mindretal, at en sådan undtagelse for kalendere vil være et stort indgreb i den almindelige åbenhed om den offentlige forvaltnings aktiviteter f.eks. møder. Retten til aktindsigt er vigtig for at sikre offentligheden mulighed for at kontrollere om offentlige udgifter til rejser og repræsentation m.v. er sagligt

begrundede. Af samme grund er det vigtigt, at mindretallets forslag til sikring af reel aktiv information om ministres væsentlige aktiviteter bliver fulgt.

Kalendere, der føres på Danmarks Medie- og Journalisthøjskole og mange andre steder, har i øvrigt en praktisk funktion som redskaber til hurtig information om, hvor og hvornår en ansat er tilgængelig. Det er ofte en fordel, at kalendere er tilgængelige for offentligheden for at undgå unødvendig brug af tid og ressourcer til spørgsmål og svar.

Offentlighedslovens undtagelse for interne dokumenter sikrer mulighed for, at ansatte der forbereder en sag kan udveksle foreløbige tanker og udkast. Der er sagligt behov for et internt rum, der sikrer mulighed for at tænke højt f.eks. ved udveksling af email uden for offentlighedens søgelys. Kommissionen foreslår en udvidelse af undtagelsen for interne dokumenter bl.a. for ministerbetjening. Det er afgørende, at undtagelser for interne dokumenter ikke kan bruges til at undgå offentlighed om sagers faktiske grundlag, og denne begrænsning bør fremhæves i det videre arbejde med loven og en kommende vejledning.

I den senere tid har der været fokus på sager, hvor oplysninger om faktiske forhold og beregninger er blevet tilpasset politiske ønsker. Johannes Due, der var formand for regeringens strukturkommissionen, har i november 2009 oplyst til P1 Orientering, at den slags tilpasninger skete i ministerier og styrelser som grundlag for kommunalreformen. Cavlingprismodtageren Jesper Tynell har i en række indslag i P1 Orientering afdækket, hvordan faktiske oplysninger og faglige analyser blev styret af politiske hensyn i Beskæftigelsesministeriet. Det er afgørende for den demokratiske kontrol, at offentlighedsloven sikrer ret til indsigt i sådanne forhold. Derfor er det positivt, at kommissionen præciserer, at retten til indsigt i en sags faktiske grundlag også gælder oplysninger, som taler imod beslutningen samt oplysninger om metoder og forudsætninger, der er anvendt ved beregninger og analyser (bemærkninger til lovudkastet § 28, stk.1).

Offentlighedsloven skal sikre mulighed for at afdække tilfælde, hvor myndigheder påvirker eller søger at påvirke resultaterne ved bestilling af undersøgelser fra viden- og forskningsinstitutioner eller efterfølgende ændrer på de videnskabelige kriterier ved formidling resultater. Som eksempel kan nævnes Jesper Tynells afdækning af et tæt samarbejde mellem Beskæftigelsesministeriet og Socialforskningsinstituttet for at finde frem til heldige konsekvenser af en lovregel, der satte begrænsninger for udbetaling af kontanthjælp (300 timers-reglen). Et andet eksempel er Miljøministeriets ændring i 2007 af de kriterier Danmarks Miljøundersøgelser ved Århus Universitet havde anvendt ved vurdering af skovenes sundhedstilstand. Det er vigtigt, at det gøres krystalklart i det videre arbejde med offentlighedsloven, at

myndigheders bestilling af undersøgelser, kommunikation med viden- og forskningsinstitutioner samt vilkår, resultater, metoder og forudsætninger ikke kan undtages fra aktindsigt hverken med henvisning til ministerbetjening eller andre hensyn. Det burde ikke være nødvendigt at præcisere, at der ikke kan anvendes hemmelighedsklausuler, men også denne præcisering er åbenbart nødvendig jf. at afslag på aktindsigt i en burkarapport fra Københavns Universitet blev begrundet med en bestemmelse om publicering i kontrakten mellem Indenrigs- og Socialministeriet og universitetet.

Det er afgørende for den demokratiske kontrol, at en ny offentlighedslov sikrer ret til indsigt i magtudøvelsen. Det gælder ikke mindst de politiske beslutninger og grundlaget for disse. Det er som nævnt en stor mangel ved den gældende offentlighedslov, at den dels undtager vigtige dele af det interne grundlag for politiske beslutninger, dels har en særlig undtagelse for dokumenter, der udarbejdes som grundlag for ministerbeslutninger, uanset om disse dokumenter er interne eller udveksles på tværs af styrelser, ministerier eller andre myndigheder (gældende lov § 10, nr.1). En sådan undtagelse hører ikke hjemme i et åbent, demokratisk samfund.

Offentlighedskommissionen foreslår en ny ret til indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. Formålet er at sikre befolkningen, medier og politikere mulighed for at tage stilling til og drøfte de faglige præmisser, som forslag fra myndigheder m.v. er baseret på.

Disse intentioner bliver dog undergravet af Offentlighedskommissionens flertal, der foreslår særlige undtagelser for sådanne interne faglige præmisser, når de er udarbejdet til rådgivning af en minister, formandskabet i KL eller formandskabet i Danske Regioner (lovudkastet § 29, stk.1, 2.pkt.). Kommissionens flertal vil desuden undtage faglige præmisser for en lang række lovpligtige planer, der skal udarbejdes og vedtages i de enkelte kommuner og regioner.

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole er enig med kommissionens mindretal, der kritiserer flertallets forslag om undtagelser for de endelige faglige præmisser. Sådanne undtagelser vil betyde, at befolkningens ikke får ret til indsigt i grundlaget for vigtige politiske beslutninger, f.eks. ministerbeslutninger om den offentlige finansiering af privathospitaler eller valg af lokalitet til forsøgsområde for vindmøller, byrådsvedtagelser af skoleplaner eller vedtagelse af sygehusplaner i regionsråd.

Et snævert flertal i Offentlighedskommissionen foreslår endvidere en ny undtagelse, der skal omfatte dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem

ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces (lovudkastet § 27, nr.2).

En sådan undtagelse vil betyde en markant svækkelse i den demokratiske kontrol med lovgivningen og med implementering af lovgivning. Journalister, der arbejder med formidling af dette politiske stof, skal have mulighed for at undersøge substansen og ikke blot være henvist til at være mikrofonholdere, når politikere kommer ud fra forhandlinger og giver deres version af resultaterne. Danmarks Medie og Journalisthøjskole må på linje med kommissionens mindretal advare meget kraftigt mod dette forslag til mørkelægning af vitale dele af grundlaget for de vigtigste politiske beslutninger i det danske samfund.

Det er ofte afgørende for nyhedsdækningen, at journalisters anmodninger om aktindsigt bliver behandlet hurtigt. Der er kun små fremskridt i Offentlighedskommissionens forslag, og det er nødvendigt at få præciseret både ved det videre arbejde med lovgivningen og i efterfølgende vejledning, at myndigheder skal behandle journalisters anmodning om aktindsigt hurtigst muligt.

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole finder det positivt, at Offentlighedskommissionen stiller en række forslag, der kan føre til hurtigere behandling af klagesager. Det er vigtigt, at bemærkningerne fra kommissionen om styrkelse af Folketingets Ombudsmand bliver fulgt op. Der findes ikke et administrativt klageorgan eller tilsyn i forhold til den statslige centraladministrations behandling af aktindsigt. Her er Folketingets Ombudsmand eneste mulighed bortset fra domstolene, og derfor er det vigtigt, at Ombudsmandsinstitutionen får bedre muligheder for hurtig og effektiv stillingtagen til klager over afslag eller langsommelighed.

Offentlighedslovens betydning bliver undergravet af de mange undtagelser, der fastsættes i andre love. Det fremgår af betænkningens bilag 5, at der i foråret 2009 var i alt 65 undtagelser. Som eksempel kan nævnes, at en regel, der blev indsat i skatteforvaltningsloven i 2005, betyder, at erhvervsstøtte for 11 milliarder kroner om året er blevet fjernet fra offentlighedens indsigt (jf. Mandagmorgen, nr.1, 2010). Det er vigtigt, at regeringen og Folketinget sørger for en grundig revision af de mange særundtagelser i forlængelse af arbejdet med en offentlighedslov. Det må endvidere sikres, at evt. beskæringer af offentlighed i andre love fremover ikke vedtages uden høring af relevante organisationer og viden- og forskningsinstitutioner herunder Danmarks Medie- og Journalisthøjskole.

Der er stort behov for en revision af offentlighedsloven, og betænkningen giver et godt grundlag for det videre arbejde. Det er som nævnt afgørende for den

demokratiske kontrol med magtudøvelsen, at mindretallets forslag følges ved de problemfelter, hvor kommissionen er uenig. Et velfungerende demokrati kendetegnes ved, at journalister og medier kan give offentligheden dækkende information om den politiske og administrative magtudøvelse og det faglige og faktiske grundlag for magtudøvelsen. En ny og bedre offentlighedslov vil betyde, at usagligt spin får mindre plads i journalistik og medier, og der i stedet bliver mere plads til kvalificeret debat på baggrund af reel oplysning, undersøgelser af forhold og kritiske spørgsmål til politikere om indholdet og grundlaget for deres forslag.

Vi står naturligvis til rådighed, såfremt vores udtalelse skulle give anledning til behov for uddybende bemærkninger.

Med venlig hilsen



Anne-Marie Dohm
Rektor
Journalisthøjskolen

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole



Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Jmt. Mdt.
1 MRS. 2010

J.nr. 24.01-0667-2009
Ref. LHA/-
Tlf. 33 95 98 12
lha@djoef.dk

Høringssvar til betænkning om offentlighedsloven

Justitsministeriet har den 17. november 2009 sendt betænkning om offentlighedsloven i høring, der henvises til sagsnr. 2009-760-0252. DJØF har følgende bemærkninger til betænkningen:

01.03.2010

Indledende bemærkninger

Indledningsvist er det vigtigt at pointere, at DJØF går ind for en så vidtgående offentlighed, at de demokratiske processer kan hvile på befolkningens indsigt i sagernes faglige substans, klarhed over de politiske valg og kendskab til processer og aktører.

DJØF
Gothersgade 133
Postboks 2126
1015 København K

Telefon 33 95 97 00
Telefax 33 95 99 99

djoef@djoef.dk
www.djoef.dk

På den baggrund kan DJØF også tilslutte sig, at lovens grundsynspunkt om åbenhed i forvaltningen kommer til at fremgå udtrykkeligt af offentlighedsloven, jf. kommissionens forslag til § 1 i lovudkastet om en formålsbestemmelse.

Åbenhed er efter DJØF's opfattelse grundlaget for den tillid, som skal være mellem befolkningen og forvaltningen. Som beskrevet i lovudkastets bemærkninger til § 1 bidrager åbenhed til at skabe indsigt i de hensyn og overvejelser, der ligger bag den enkelte myndigheds beslutninger og en sådan indsigt vil bidrage til at skabe større forståelse for myndighedernes opgaveudførelse og derved understøtte offentlighedens tillid til den offentlige forvaltning.

DJØF finder, at loven har som et yderligere formål at skabe legitimitet og effektivitet for den offentlige forvaltning. Åbenhed bidrager til at skabe effektivitet i forvaltningen, fordi borgerne kan se, hvilke hensyn og overvejelser der ligger bag en myndigheds afgørelser. Dermed bliver det gennemsigtigt, at afgørelserne bygger på saglige kriterier, proportionalitet, ensartethed og forudsigelighed. Dette bidrager til, at afgørelserne i højere grad accepteres af borgerne og dermed øger åbenhed forvaltningens effektivitet. DJØF finder det ønskeligt, hvis også dette formål med loven blev afspejlet i bemærkningerne til et kommende lovudkast.

Det er på den anden side også vigtigt for DJØF at understrege, at behandlingen af aktindsigtsbegæring tager tid og kræver ressourcer.

2009-760-0252

Det skal derfor pointeres, at reglerne bør være så klare, at administrationen og overholdelsen af dem ikke skaber yderligere sagsbehandling og unødigt merarbejde. Yderligere krav til forvaltningen ved behandling af aktindsigtsbegæring (eksempelvis tidsfrister) i forbindelse med en revision af offentlighedsloven må således følges op af de nødvendige ressourcer, således at administration af loven ikke flytter fokus og ressourcer fra mulighederne for at udøve det fagligt kvalitetsfulde arbejde med kerneopgaven – nemlig sagsbehandlingen.

Undtagelse af interne oplysninger og dokumenter, der udveksles mellem myndigheder i forbindelse med ministerbetjening - § 24

Som beskrevet er DJØF af den opfattelse, at indsigt i og åbenhed om forvaltningens arbejde er med til at skabe legitimitet og tillid til den offentlige forvaltning. Vores medlemmer har ingen interesse i en sådan lukkethed om arbejdet, at den undergraver den tillid og legitimitet til den offentlige forvaltning, der efter Forbundets opfattelse er nødvendig og vigtig i et demokratisk samfund.

På den anden side anerkender DJØF behovet for at sikre en sådan ministerbetjening, at det er muligt at udøve ministerfunktionen i den demokratiske proces. Det skal være muligt i et tillidsfuldt og troværdigt miljø præget af faglighed at afsøge og afprøve de mange muligheder, der er for at vurdere et spørgsmål og den efter forholdene bedste besvarelse. En sådant miljø fordrer en vidtgående fortrolighed i den proces, der bidrager til forberedelse af ministerens beslutninger.

En begrænsning i adgangen til offentlighed bør imidlertid være klart afgrænset og kun af den rækkevidde, der er nødvendig for at varetage hensynet til ministerbetjening. Det er således ikke tilfredsstillende, hvis dokumenter, der ikke er planlagt anvendt eller faktisk anvendt i ministerbetjening skal kunne undtages med henvisning til muligheden for, at dokumentet kan indgå i ministerbetjeningen på et senere tidspunkt.

Det afgørende bør således ikke som anført i betænkningen (kapitel 27, side 978) være, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren *har eller må forventes at få* behov for embedsværkets rådgivning og bistand, men derimod om der er tale om dokumenter, *der er faktisk anvendt eller planlagt anvendt* i betjeningen af en minister.

Undtagelsen for dokumenter, der er indgået i ministerbetjening, bør endvidere ikke omfatte dokumenter, der vedrører forfatningsretlige spørgsmål, herunder om mellemfolkelige eller andre internationale forpligtelser, idet det på disse områder ikke vil være muligt for Folketingets medlemmer eller befolkningen som sådan at sikre en anden afprøvning af det faglige og/eller juridiske grundlag for beslutninger af denne karakter. Indsigten i den højeste faglige ekspertise herunder i Justitsministeriets Lovafdeling på disse områder bør efter DJØF's opfattelse ikke reserveres ministre.

Undtagelse af dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces - § 27

Som tidligere beskrevet er DJØF's overordnede principielle holdning til aktindsigt,

at en så vidtgående adgang til offentlighed som muligt er godt af hensyn til de demokratiske processer.

Behovet for at afskærme politiske forhandlinger, således at det er muligt at gennemføre sådanne som led i den politiske proces, må imidlertid også anerkendes. I den forbindelse vil det – helt tilsvarende behovet for ministerbetjening – være nødvendigt at skabe et miljø baseret på en vidtgående fortrolighed, således at politiske beslutninger reelt kan tilvejebringes.

Offentlighedskommissionens forslag er knyttet til en meget vidtgående udlægning af rækkevidden af hensynet til politiske forhandlinger. Efter DJØF's opfattelse bør det indgå i overvejelserne af en klar afgrænsning af begrebet, at der kan være væsentlige oplysninger, der er tilvejebragt i forbindelse med politiske forhandlinger, som på et efterfølgende tidspunkt ikke mere er knyttet til forhandlingen, men som for offentligheden er relevante oplysninger om grundlaget for de efterfølgende beslutninger, herunder gennemførelse og forvaltning af lovgivning. Der kan således være et tidspunkt, hvor hensynet til fortrolighed ophører.

En anden form for afgrænsning, som DJØF finder, at der må tages stilling til, knytter sig til det forhold, at et dokument kan fremtræde som knyttet til et særligt forløb i forhandlingerne, det kan være velbegrundet at holde fortroligt, men hvor indsigt i de pågældende oplysninger og i at disse oplysninger forelå for ministeren på dette tidspunkt kan være problematisk at afskære offentligheden fra at få indsigt i.

DJØF skal derfor foreslå Justitsministeriet at overveje en begrænsning i aktindsigten, således at der ikke gives adgang til det konkrete dokument men alene i dets faglige indhold og dermed også i kendskab til, at emnet har været belyst. Det kan således være relevant for offentligheden at have kendskab til, at et emne har været behandlet og til den faglige belysning, der har foreligget for beslutningstagerne. Omvendt er det relevant at undtage oplysninger, som kan vise den politiker eller det parti, der har givet anledning til behandlingen af emnet. Tilsvarende gælder oplysninger, der implicerer situationer i de politiske forhandlinger, som emnet indgår i.

DJØF er opmærksom på, at et flertal i udvalget har anført, at "anden tilsvarende proces" er tiltænkt et begrænset anvendelsesområde, ikke desto mindre er begrebet "anden tilsvarende proces" vanskeligt at afgrænse i praksis. DJØF skal derfor opfordre til, at begrebet afgrænses og præciseres.

Ret til indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i et fremsat lovforslag m.v. - § 29

Som ovenfor anført er det DJØF's opfattelse, at hensynet til ministerbetjening og fortrolighed omkring den politiske beslutningsproces er anerkendelsesværdige hensyn.

På den anden side bør en begrænsning i adgangen til aktindsigt være klart afgrænset og ikke have en rækkevidde, der rækker udover beskyttelseshensynet.

Det kan i forhold til dette forslag fra et flertal i kommissionen være svært at se det umiddelbare beskyttelseshensyn i den situation, hvor de pågældende vurderinger foreligger i endelig form og indgår i et offentliggjort politisk initiativ.

Undtagelsen er endvidere knyttet til en vidtgående udlægning af rækkevidden af begrebet ministerrådgivning. Et andet begreb end ministerbetjening, der anvendes i relation til lovudkastets § 24.

Baggrunden for, at der i tilknytning til varetagelsen af parallelle hensyn anvendes to forskellige begreber, om hvis rækkevidde der end ikke er enighed, er uhen-sigtsmæssigt og fremstår i betænkningen endvidere uklart. DJØF skal opfordre til, at Justitsministeriet overvejer, om ikke der burde anvendes samme begreb i de to bestemmelser.

Endvidere bør forslaget til § 29 præciseres på samme måde, som DJØF har foreslået ovenfor under bemærkningerne til § 24, hvortil der henvises.

Sager om førelse af en kalender - § 22

Forslaget om, at retten til aktindsigt ikke skal omfatte sager om førelse af en kalender generelt, er en indskrænkning i forhold til gældende ret, men en indskrænkning som DJØF kan tilslutte sig.

Uanset, at der i medfør af gældende ret er mulighed for at undtage oplysninger fra en kalender, hvis oplysningen angår private forhold, må det antages at hæmme brugen af kalenderen som arbejdsredskab, at udgangspunktet er, at der er aktindsigt.

Hensyn til åbenhed og indsigt i forvaltningens aktiviteter er hensyn, DJØF støtter, men disse hensyn kan fuldt ud varetages ved, at der gives aktindsigt i oplysninger om tjenesterejser, konkrete udgiftsbilag m.v. Oplysninger, der uanset denne ændring af offentlighedsloven, fortsat vil være undergivet aktindsigt.

DJØF kan tilslutte sig, at meroffentlighedsprincippet ikke skal finde anvendelse på lovens bestemmelse om kalenderførelse, jf. lovudkastets § 14, stk. 2.

Øverste ledelseskontrakt - § 21

Kommissionen foreslår som en udvidelse af adgangen til aktindsigt, at den øverste ledelseskontrakt skal være undergivet aktindsigt, for så vidt angår oplysninger om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed.

I betænkningen og i bemærkningerne til lovudkastets § 21, stk. 4 er det nærmere præciseret, hvad der skal forstås ved "den øverste ledelseskontrakt". DJØF kan som udgangspunkt tiltræde denne afgrænsning af, hvilke ledelseskontrakter der er omfattet af bestemmelsen. I den forbindelse skal DJØF for en god ordens skyld bemærke, at ledelses/resultatlønskontrakter for regionsdirektører og kommunaldirektører ikke aktuelt kan indeholde et løntillæg, da lønnen for disse stillinger er centralt fastsat og dermed ikke giver mulighed for at aftale resultatløn.

DJØF har ingen indvendinger mod en bestemmelse med et indhold som foreslået af kommissionen, idet DJØF har noteret sig og lagt vægt på, at aktindsigten alene vil give ret til indsigt i de dele af kontraktens oplysninger, der afspejler den pågældende myndigheds overordnede målsætninger og den indbyrdes vægtning heraf ved fastsættelse af resultatlønnen. Bestemmelsen vil således ikke give ret til indsigt i de dele af kontraktens oplysninger, som afspejler lederens eventuelle personlige målsætninger, eksempelvis med hensyn til personlig udvikling og synlighed. Bestemmelsen vil endvidere heller ikke give ret til indsigt i eventuelle andre dokumenter, der afspejler lederens opfyldelse af kontraktens overordnede målsætninger eller lignende.

Lovens anvendelsesområde - § 4

Forbundet kan tilslutte sig kommissionens forslag om at udvide lovens anvendelsesområde. Det gælder samtlige de forslag, kommissionen har stillet om udvidelse af lovens anvendelsesområde.

Undtagelse af interne oplysninger og dokumenter, der udveksles mellem KL, Danske Regioner, kommunerne og regioner i forbindelse med bl.a. økonomiske eller politiske forhandlinger med staten - § 25

Som anført under afsnittet med kommissionens forslag om en udvidelse af anvendelsesområdet kan DJØF tilslutte sig et forslag om, at KL og Danske Regioner bliver omfattet af offentlighedslovens bestemmelser. Såfremt det sker, er DJØF enig med kommissionen i, at der vil være behov for en øget beskyttelse af den kommunale og regionale beslutningsproces.

Indsættes der ikke en bestemmelse, der undtager den interne og politiske beslutningsproces, vil dokumenter, der udveksles på det kommunale/regionale område være omfattet af offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt, mens tilsvarende statslige dokumenter vil kunne have karakter af ministerbetjeningsdokumenter og dermed vil kunne undtages fra aktindsigt i medfør af forslaget til § 24.

DJØF finder på den baggrund de foreslåede indskrænkninger i adgangen til aktindsigt relevante. I forhold til undtagelser fra aktindsigten er det relevant og hensigtsmæssigt at etablere parallelle bestemmelser til dem, der gælder for staten.

Behandling og afgørelse af anmodninger om aktindsigt - §§ 36 - 40

DJØF kan tilslutte sig, at offentlighedsloven indeholder en bestemmelse om frist for behandling af en aktindsigtsanmodning, idet DJØF har noteret sig og lagt vægt på, at fristen ikke er absolut, men kan udsættes begrundet i sagens omfang eller kompleksitet. Uanset, at det i lovudkastets § 36 er anført, at fristen kun undtagelsesvist kan udsættes, finder DJØF, at det afgørende må være en konkret vurdering af omfanget af aktindsigtsanmodningen i hver enkelt sag. Der henvises til de indledende bemærkninger i høringsvaret.

DJØF kan ligeledes tilslutte sig de øvrige forslag i betænkningen om muligheden for at påklage en aktindsigtsafgørelse til den øverste klageinstans, en frist for klageinstansens behandling af sagen samt ret til særskilt at påklage sagsbehandlingstiden.

Det er Forbundets opfattelse, at disse forslag samlet set må siges at styrke lovens overordnede formål om at sikre åbenhed hos den offentlige forvaltning.

Uforholdsmæssigt ressourceforbrug - § 9

Kommissionen viderefører som udgangspunkt offentlighedslovens princip om, at en aktindsigtssøgende ikke skal angive en begrundelse for sin anmodning. Dette princip kan DJØF tilslutte sig.

Imidlertid foreslår kommissionen, at en anmodning om aktindsigt kan afslås, hvis den vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Det fremgår af lovudkastets bemærkninger, at hvis den, der har søgt om aktindsigt, kan godtgøre en særlig interesse i sagen, kan myndigheden alligevel være forpligtet til at behandle anmodningen. I den forbindelse antager kommissionen, at massemedierne som udgangspunkt altid vil have en særlig interesse.

Det fremgår af lovudkastet, at bestemmelsen vil kunne anvendes til at meddele afslag på aktindsigt med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, hvor den samme ansøger anmoder om aktindsigt i den ene sag efter den anden hos en myndighed.

Bestemmelsen må således siges at tilvejebringe et retsgrundlag for at afskære såkaldte kværlanthenvendelser. Dette er efter Forbundets opfattelse en indskrænkning i forhold til gældende ret, men det er forståeligt, at myndigheden kan have et ønske om at afskære kværlanthenvendelser ud fra en ressourcemæssig betragtning.

Det forhold, at en person hos en myndighed kendes som en, der ofte anmoder om aktindsigt, er dog ikke ensbetydende med, at den pågældende ikke kan have en relevant interesse i sagen, og såfremt det er tilfældet, bør aktindsigt ikke kunne afslås under henvisning til ressourcemæssige betragtninger.

Begrebet "særlig interesse" er ikke klart defineret i betænkningen, men reelt vil kommissionens forslag indebære, at der i sager, hvor ressourcemæssige overvejelser indgår, indføres et krav om begrundelse for en aktindsigtsanmodning, hvilket DJØF som udgangspunkt ikke kan tilslutte sig. DJØF skal opfordre til, at der i stedet for "særlig interesse" arbejdes med en negativ afgrænsning af de tilfælde, hvor aktindsigtsanmodninger kan afslås af ressourcemæssige årsager, eksempelvis således at aktindsigtsanmodninger kan afslås, hvor den aktindsigtssøgende åbenlyst ikke har nogen interesse i sagens substans.

Ekstrahering - § 28

Kommissionen anfører, at kravet om, at en myndighed skal påvise, at ekstraheringen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, indebærer, at såfremt den, der har søgt om aktindsigt, godtgør *en særlig interesse* i sagen, vil myndigheden i almindelighed og således uanset sagens omfang være forpligtet til at foretage ekstrahering. Der er i den forbindelse fra kommissionens side en forhåndsformodning for, at *begæringer fra pressen* er ensbetydende med en særlig interesse i sagen.

Der henvises til bemærkningerne under § 9 om uforholdsmæssigt ressourceforbrug, idet DJØF også til afgrænsningen af § 28's anvendelsesområde, skal foreslå, at begrebet "særlig interesse" erstattes af et begreb, der negativt afgrænser, hvornår der ikke skal ekstraheres under henvisning til uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Meroffentlighed - § 14

DJØF er positiv over for, at der i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt indføres en pligt til at overveje meroffentlighed.

Afsluttende bemærkninger

Samlet set er det DJØF's opfattelse, at en stor del af forslagene fra Offentlighedskommissionen, må hilses velkomne, da de skaber en større åbenhed på et tidssvarende teknologisk grundlag.

Som det fremgår ovenfor, er der imidlertid visse steder, hvor DJØF ikke kan tilslutte sig kommissionens anbefalinger. Det er navnlig, hvor hensynet til politiske interesser synes at have vejret tungere end hensynet til offentlighedens ret til indsigt i grundlaget for politiske beslutninger med mulighederne for bred politisk debat til følge. På den baggrund ser DJØF frem til Justitsministeriets bearbejdning af lovudkastet.

Herudover skal DJØF bemærke, at offentlighedsloven, såvel den gældende som en ny, er en lov, der anvendes bredt i det danske samfund. Det foreliggende forslag til ny offentlighedslov er så kompliceret, at der er behov for en samlet indsats i det videre arbejde for at skabe en større klarhed, så loven ikke bliver et selvstændigt bidrag til konflikter og ufrugtbar merarbejde i forvaltningen med frustrationer hos borgerne og offentligheden til følge.

Som nævnt indledningsvist er et af de fremmeste formål med loven, som DJØF ser det, at loven bidrager til at skabe legitimitet for de afgørelser og beslutninger, der træffes i den offentlige forvaltning og dermed også bidrager til at skabe forudsigelighed for de afgørelser, som det offentlige træffer. Det er derfor nødvendigt at reglerne bliver overskuelige og mindre indviklede end det foreliggende lovudkast fra Offentlighedskommissionen.

Med venlig hilsen


Lene Hallenberg

Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

H.C. Andersens Boulevard 45
1553 København V

Telefon 33 43 70 00
mail@danskeadvokater.dk
www.danskeadvokater.dk

12. marts 2010

Vedr.: Høring over Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven.

1. Indledning

Justitsministeriet har den 17. november 2009 (j.nr. 2009-760-0252) sendt Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven med anmodning om en eventuel udtalelse.

Det fremgår af Offentlighedskommissionens kommissorium, at det overordnede sigte med kommissionens arbejde har været at fremkomme med et lovudkast, der udbygger lovens grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning, og som i den forbindelse tilpasser loven til nutidens forhold, herunder i relation til den udvikling, som har fundet sted med hensyn til bl.a. statslige selskaber, udlicitering, digitalisering samt nye og ændrede samarbejdsstrukturer i forvaltningen.

Pkt. 2 nedenfor indeholder nogle overordnede bemærkninger, mens pkt. 3 forholder sig mere specifikt til udvalgte dele af Offentlighedskommissionens lovudkast, herunder lovudkastets anvendelsesområde (energivirksomheder), aktindsigt i bødeforlæg til juridiske personer og undtagelse fra aktindsigt i forhold til brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.

2. Overordnede bemærkninger

Danske Advokater finder, at offentlighedsprincippet i forvaltningen er et grundlæggende og betydningsfuldt princip, og overvejelserne om en ny og mere tidssvarende offentlighedslov hilses meget velkomne.

I forlængelse heraf er Danske Advokater overordnet set positiv over for Offentlighedskommissionens lovudkast.



I relation til offentlighedslovens formål er Danske Advokater enig i, at formålet med offentlighedsloven – som foreslået af Offentlighedskommissionen i lovudkastets § 1, stk. 1, – bør være at understøtte informations- og ytringsfriheden, borgernes deltagelse i demokratiet, offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning, mediernes formidling af information til offentligheden og tilliden til den offentlige forvaltning.

Generelt skal det også fremhæves, at Danske Advokater er meget positiv over for overvejelserne om at lovfæste myndighedernes pligt til journalisering og det nugældende mer-offentlighedsprincip, jf. lovudkastets kapitel 3 og § 14. Disse forslag ligger i naturlig forlængelse af offentlighedslovens formål, og der er tale om vigtige principper ved realiseringen heraf.

Danske Advokater finder det endvidere positivt, at det nugældende subjektive identifikationskrav, der kan synes noget restriktivt i vore dage, ophæves, jf. lovudkastets § 9. Også dette forslag kan siges at ligge i naturlig forlængelse af lovens formål.

Desuden hilses det velkomment, at retten til aktindsigt foreslås udvidet til at omfatte interne dokumenter, der indeholder en systematiseret gengivelse af praksis på bestemte områder, jf. lovudkastets § 26, nr. 5. Dette forslag vil medvirke til, at private kan få bedre viden om gældende ret på de konkrete retsområder.

Endelig skal Danske Advokater fremhæve forslaget om i fornødent omfang at undtage forskeres og kunstneres originale idéer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter fra aktindsigt, jf. lovudkastets § 33, nr. 4. Forslaget vil medvirke til beskyttelse af berettigede rettigheder bl.a. i forbindelse med de mange ansøgningsrunder, som forskere og kunstnere deltager i.

3. Specifikke bemærkninger

3.1. Anvendelsesområdet - energivirksomheder

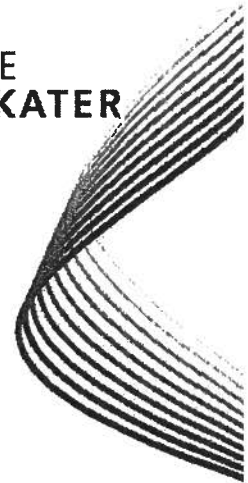
Offentlighedskommissionen har i lovudkastet valgt at beskrive lovens anvendelsesområde på en mere eksplicit måde end den nugældende offentlighedslov. Dette finder Danske Advokater er hensigtsmæssigt.

Altovervejende omfatter lovudkastet forvaltningsmyndigheder og andre juridiske personer, der i det mindste har en meget stærk lighed med eller tilknytning til forvaltningsmyndigheder, herunder f.eks. visse selvejende institutioner, private selskaber, som har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser i det offentliges sted, og selskaber, som er mere end 75 pct. ejede af offentlige myndigheder, jf. lovudkastets kapitel 1.

Med andre ord er lovudkastet primært rettet mod offentlige forvaltningsmyndigheder, hvilket da også ligger i naturlig forlængelse af lovens formål.

Den eneste undtagelse er lovudkastets § 3, stk. 2, der lægger op til, at en lang række virksomheder på el-, naturgas- og varmforsyningsområdet omfattes af offentlighedsloven.

Denne undtagelse er en fortsættelse af den nugældende retstilstand, der stammer fra 1980'erne, hvor der opstod interesse for at udstrække offentlighedsloven til energisekto-



ren, som i høj grad var ejet af offentlige myndigheder, monopoliseret, og hvor de forskellige energiaktiviteter ikke var selskabsmæssigt adskilte fra hinanden.

Energisektoren har imidlertid siden 1980'erne undergået meget store forandringer. I det lys savner Danske Advokater en nærmere analyse af og begrundelse for, hvorfor energiområdet som foreslået af Offentlighedskommissionen i dag skal være omfattet af offentlighedsloven.

Som eksempel på et konkret energiområde, hvor offentlighedsloven ikke umiddelbart synes at være relevant, er produktion af elektricitet. De danske el-producenter befinder sig således på et liberaliseret og konkurrencepræget marked, og elektriciteten sælges i vidt omfang på den nordiske el-børs NordPool eller til andre energiselskaber. Da elektriciteten tilmed flyder til og fra Danmarks nabolande, er borgerne således på ingen måde afhængige af nogen bestemt el-producent. Faktisk kan den enkelte borger slet ikke vide, hvor den forbrugte elektricitet egentlig er produceret. Den kan komme fra Sverige, Norge, Tyskland eller Danmark.

Sammenfattende savner el-producenterne således fuldstændig de karakteristika, som en forvaltningsmyndighed ofte har. El-produktion er ikke en udbygning af folkestyret, el-producenterne har ingen direkte berøring med borgerne, el-producenterne udøver ikke myndighed, og deres drift er i øvrigt ikke skattefinansieret.

Et andet eksempel på energiselskaber, hvor offentlighedsloven heller ikke umiddelbart synes at være relevant, er naturgasleverandørerne. Godt nok har naturgasleverandørerne direkte berøring med de borgere, der er naturgasforbrugere, men naturgasleverandørerne udøver ikke myndighed, driften er ikke skattefinansieret, og forbrugerne kan i øvrigt frit vælge en anden leverandør, hvis de ønsker det.

Offentlighedskommissionens kortfattede begrundelse for fortsat at lade energiselskaberne være omfattet af offentlighedsloven er, at området har "væsentlig samfundsmæssig betydning", jf. betænkningens s. 315. En så generel begrundelse, som dækker mange aktiviteter i Danmark, der ikke er omfattet af offentlighedsloven, forekommer i lyset af det ovenfor anførte ikke at være en tilstrækkelig begrundelse for fortsat at lade energiområdet være omfattet af offentlighedsloven. Dertil kommer, at det er vanskeligt at se, at aktindsigt på energiområdet overhovedet realiserer de ovenfor beskrevne formål med offentlighedsloven, der knytter sig til forvaltningsmyndigheder.

Danske Advokater foreslår derfor, at der inden fremsættelsen af et lovforslag om en ny offentlighedslov foretages en nærmere analyse af, hvorvidt der fortsat eksisterer en tilstrækkelig begrundelse for generelt at lade energivirksomheder være omfattet af offentlighedsloven. Danske Advokater deltager naturligvis gerne med bidrag til et sådant analysearbejde. I lyset heraf vil der også kunne tages stilling til, om offentlighed på et givet område i givet fald i stedet bør reguleres i særlovgivningen.

3.2. Aktindsigt i bødeforelæg til juridiske personer

Offentlighedskommissionen foreslår, at reglen i den nugældende offentlighedslov § 2, stk. 1, 1. pkt., hvorefter sager inden for strafferetsplejen er undtaget fra aktindsigt, som hovedregel videreføres. Danske Advokater er enig i dette.



Som en undtagelse har Offentlighedskommissionen dog foreslået, at der indføres adgang til aktindsigt i bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget, jf. lovudkastets § 19, stk. 2.

Dette forslag kan Danske Advokater af flere grunde ikke tilslutte sig.

Som anført af Offentlighedskommissionen i betænkningens s. 478 er reglen om, at strafferetsplejen ikke omfattes af retten til aktindsigt, begrundet i såvel hensynet til privatlivets fred (hensynet til de enkeltpersoner, der måtte blive omtalt i dokumenter, som indgår i sager inden for strafferetsplejen) som strafferetsplejemæssige hensyn (hensynet til retshåndhævelsens effektivitet, herunder navnlig efterforskningen). Disse hensyn er så kvalificerede og tungtvejende, at Offentlighedskommissionen som hovedregel finder, at de er til hinder for en udvidelse af offentlighedsprincippet til strafferetsplejen, jf. betænkningens s. 478.

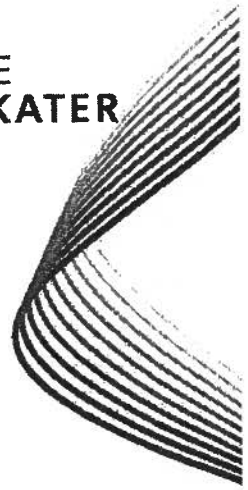
I relation til privatlivets fred anfører Offentlighedskommissionen dog, at der i sager om bødeforelæg til juridiske personer ikke er samme vægtige beskyttelsehensyn, som der findes i straffesager mod fysiske personer, jf. betænkningen s. 482.

Dette er Danske Advokater ikke enig i. Selvom et bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget, i sagens natur vedrører et virksomhedsansvar, vil man ofte ved hjælp af det konkrete bødeforelæg kunne få kendskab til, hvilken person der konkret har begået den strafbare handling. Der kan eksempelvis henvises til Fødevarestyrelsens generelle kontrolvejledning (senest revideret 15. februar 2010), s. 163, hvoraf det fremgår, at der stilles store krav til et bødeforelægs detaljeringsgrad. Bødeforelægget skal bl.a. indeholde en beskrivelse af overtrædelsen inklusiv tid, sted og forholdet samt eventuel dokumentation i form af fotografier, kopi af emballage, analyserapport, kontrolrapport eller lignende. Disse oplysninger vil ikke kun være belastende for virksomheden, men også for den konkrete person, der (i visse tilfælde ved simpel uagtsomhed) har begået overtrædelsen.

På trods af virksomhedsansvaret findes der således fortsat et beskyttelsehensyn i forhold til fysiske personer, herunder navnlig i forhold til de konkrete lovovertrædere, vidner og ofre for lovovertrædelsen.

Vedrørende hensynet til efterforskningen er det i betænkningen s. 482 anført, at der ofte ikke vil foreligge efterforskningsmæssige hensyn ved administrative bødeforelæg, eftersom udstedelsen heraf sædvanligvis vil ligge i forlængelse af et kontrol- eller tilsynsbesøg. Administrative bødeforelæg kan desuden kun benyttes, hvis der foreligger en klar og ukompliceret overtrædelse af retsreglerne.

Danske Advokater finder dog, at aktindsigt i bødeforelæg godt vil kunne forstyrre eventuel yderligere efterforskning. Det fremgår både af Fødevarestyrelsens generelle kontrolvejledning s. 163 og Rigsadvokatens Meddelelse nr. 5/1999 af 6. oktober 1999 om valg af ansvarssubjekt i sager om virksomhedsansvar, s. 2, at der kan rejses tiltale mod en virksomhedsansat person i forlængelse af selve virksomhedsansvaret. Man kan altså godt forestille sig en situation, hvor et bødeforelæg, som vedtages af en juridisk person, kun indgår som en del af en større sag. I sådanne tilfælde vil aktindsigt i bødeforelægget efter omstændighederne kunne tænkes at skade efterforskningen i en sag.



I forhold til hensynet til offentlighed, som Offentlighedskommissionen søger at varetage med sit forslag om aktindsigt i bødeforlæg, anfører Offentlighedskommissionen, at offentligheden kan have en interesse i at få kendskab til en virksomheds overtrædelser af særlovgivning, f.eks. på miljø- eller fødevarerområdet, jf. betænkningen s. 482.

Det er Danske Advokater ikke uenig i. Imidlertid finder Danske Advokater, at den berettigede offentlige interesse ofte vil blive tilstrækkeligt varetaget ved forvaltningens initiativer i relation til den konkrete lovovertrædelse.

Der kan eksempelvis henvises til smiley-ordningen vedrørende fødevareraktiviteter, hvorefter forbrugerne umiddelbart selv kan gøre sig bekendt med eventuelle mangler i virksomheden. Der kan også henvises til de mange eksempler på pressemeddelelser fra myndighederne vedrørende f.eks. sundhedsskadelige fødevarer eller farligt legetøj. På miljøområdet kan offentlighedens interesse ofte varetages ved, at forureningen fjernes. Offentlighedens interesse i de konkrete sager kan således varetages uden, at hensynet til privatlivets fred bliver kompromitteret.

I sammenhæng med det offentlige interesse finder Danske Advokater det desuden relevant, at overtrædelsen ved bødeforelæg kan være uagtsom eller endda baseret på et objektivt ansvar, jf. f.eks. arbejdsmiljølovens § 83. Således ligger der ikke nødvendigvis en forsættelig handling bag et bødeforelæg, hvorfor det – set fra virksomhedernes side – kan virke som en uforholdsmæssig hård straf, at offentligheden også skal have adgang til detaljerede bødeforelæg.

Risikoen for dårlig omtale i pressen kan desuden tænkes at have en demotiverende effekt på virksomheders vilje til at vedkende sig bødeforelæg. Udover de procesøkonomiske fordele ved at undgå en retssag kan mange virksomheder således i dag have en interesse i at få afsluttet en "uheldig sag" hurtigt. Denne motivation kan tænkes at forsvinde, hvis offentligheden alligevel kan få adgang til detaljerede bødeforelæg. Muligvis kan nogle virksomheder i så fald have en interesse i at forsvare sig ved domstolene.

På den baggrund skal Danske Advokater derfor foreslå, at lovudkastets § 19, stk. 2, ikke bliver en del af en ny offentlighedslov.

3.3. Sagkyndig vejledning

Det er Danske Advokaters opfattelse, at en forvaltningsmyndighed – som enhver anden – bør have adgang til at indhente ekstern, sagkyndig vejledning, uden at andre gennem offentlighedsloven skal have adgang til at gøre sig bekendt med sådanne responsa m.v.

Dette grundlæggende synspunkt er generelt accepteret og ligger til grund for den nugældende offentlighedslovs § 10, nr. 4, hvorefter "myndighedernes brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres" er undtaget fra retten til aktindsigt.

Bestemmelsen er ikke begrænset til brevveksling med juridiske sagkyndige. Det fremgår således af Betænkning nr. 857/1978, s. 239, at også tekniske, regnskabsmæssige og lægelige forhold vil kunne undtages for aktindsigt.

Offentlighedskommissionen foreslår reglen videreført i lovudkastets § 27, nr. 4.

I relation til juridisk sagkyndige medfører det ikke særlige afgrænsningsproblemer, at "brevveksling med sagkyndige til brug for retssager" er undtaget fra retten til aktindsigt. De dokumenter, der er omfattet, er ikke kun de sagkyndiges udtalelser, men også f.eks. processkrifter og andre dokumenter, som udveksles mellem myndigheden og advokaten i forbindelse med en konkret retssag.

Det er derimod mere uklart, hvad der ligger i formuleringen "... eller ved overvejelse af, om retssag bør føres". Ifølge Betænkning nr. 857/1978, s. 240, må formuleringen forstås meget bredt, jf. følgende:

"Det er givet, at enhver ... brevveksling om muligheden for en retssag vil være omfattet af bestemmelsen, uanset at sandsynligheden for et sagsanlæg må betegnes som ringe. Det er imidlertid herudover antaget, at også brevveksling med sagkyndige om *juridiske tvivlsspørgsmål*, der ikke har en direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, men hvor dette må underforstås som en nærliggende mulighed i forbindelse med den pågældende sag, vil kunne undtages fra aktindsigt med hjemmel i [offentlighedslovens § 10, nr. 4]. Dette har antagelig størst praktisk betydning i forhold til offentlige myndigheders brevveksling med kammeradvokaten eller andre juridisk sagkyndige om en påtænkt foranstaltningens lovlighed ...". [Danske Advokaters understregning]

Denne afgrænsning, hvorefter det er tilstrækkeligt, at en retssag må underforstås som en nærliggende mulighed, har Ombudsmanden tilsluttet sig i eksempelvis FOB 1997, s. 118, (Boneloc-sagen), hvor han udtaler følgende:

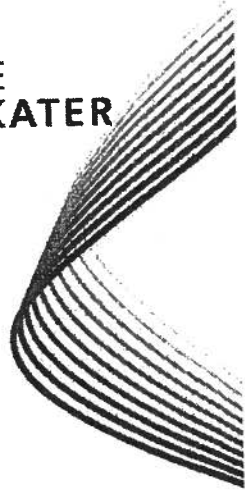
"Jeg har tidligere givet udtryk for at det må antages at også brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsspørgsmål der ikke har direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, men hvor dette må underforstås som en nærliggende mulighed i forbindelse med den pågældende sag, vil kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 10, nr. 4 ..." [Danske Advokaters understregning]

I samme sag anførte Ombudsmanden videre om en omtvistet vurdering af Kammeradvokaten:

"Styrelsen bad ... om Kammeradvokatens vurdering af om 'man ... bør anmode politiet om at se nærmere på sagen'. Kammeradvokatens vurdering begrænsede sig i overensstemmelse hermed til en strafferetlig bedømmelse af det tilsendte materiale.

Dette forhold peger ikke umiddelbart i retning af at der blev gjort overvejelse om andre retlige skridt end en straffesag. Det må dog tages i betragtning at forespørgslen blev rejst på et indledende stadium af sagen og måtte opfattes som en anmodning om hjælp til at foretage den første generelle vurdering af lovligheden af en række økonomiske transaktioner. Jeg finder det forsvarligt at lægge til grund at overvejelserne ikke var lagt i faste rammer, og at muligheder for f.eks. et erstatningsspørgsmål kunne være indeholdt heri.

Herefter finder jeg ikke at have grundlag for at kritisere at styrelsen og ministeriet fandt at kunne anvende § 10, nr. 4, i den foreliggende situation".



Såvel betænkningen fra 1978 som Ombudsmanden lægger således op til en meget bred forståelse af bestemmelsen i den nugældende offentlighedslovs § 10, nr. 4, hvis indhold går længere end reglens ordlyd. Bestemmelsen omfatter således ikke blot sagkyndige udtalelser til brug for aktuelle retssager eller vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt en retssag bør føres, men også anden rådgivning om juridiske tvivsspørgsmål, hvor muligheden for en retssag ikke nævnes, men er en "underforstået mulighed".

På den baggrund skal Danske Advokater foreslå, at ordlyden i lovudkastets § 27, nr. 4, i det mindste ændres således, at gældende ret kommer klart til udtryk i bestemmelsens ordlyd.

Med henblik på dels at klargøre retstilstanden, dels at sikre muligheden for, at juridisk rådgivning kan gennemføres i fortrolighed, skal Danske Advokater dog – bl.a. i lyset af den udvikling i advokaternes funktion i forhold til rådgivning af myndigheder, der er sket i de senere år – gå skridtet videre og foreslå, at juridisk rådgivning til forvaltningsmyndigheder generelt undtages fra retten til aktindsigt med undtagelse af en ekstraeringspligt, der svarer til lovudkastets § 28.

Mange forvaltningsmyndigheder bruger i dag også advokater som en fast sparringpartner, hvor der søges rådgivning om f.eks. generelle tiltag eller udformningen af konkrete afgørelser, ligesom advokater kan indgå i mere strategiske, ledelsesprægede overvejelser.

Det er således vanskeligt at se, at beskyttelsen af forvaltningsmyndighedernes interne beslutningsproces, der begrundes, at interne dokumenter undtages fra retten til aktindsigt, ikke også bør omfatte juridisk rådgivning, som en myndighed vælger at indhente fra en ekstern rådgiver frem for at anvende egne vurderinger, der som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt.

De hensyn, der taler for en fravigelse af retten til aktindsigt, er identiske, og der kan derfor henvises til betænkningens s. 563-566 og s. 568 om interne dokumenter. Eksempelvis kan der være en risiko for, at de juridiske rådgivere ikke altid vil nedfælde alternative synspunkter og løsningsmodeller m.v., når sådanne (eventuelle foreløbige) overvejelser er offentligt tilgængelige.

Endelig skal det fremhæves, at det ikke forekommer oplagt at undtage juridisk rådgivning i forbindelse med retssager og ikke også anden juridisk rådgivning, der efter omstændighederne kan have til formål helt at undgå retssager, selv om en sådan rådgivning efter omstændighederne vil kunne være omfattet af lovudkastets § 33, nr. 3, eller andre konkrete undtagelsesbestemmelser.

Med venlig hilsen

Helle Hübertz Krogsøe
vicedirektør (retschef)

Justitsministeriet
Statsretskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Offentlighedskommissionens betænkning

26. februar 2010

Betænkningen indeholder en række forslag, som stiller øgede krav til åbenheden i den offentlige forvaltning. Danske Havne har særlig hæftet sig ved forslag om, at offentligt ejede selskaber skal omfattes af den nye offentlighedslov samt forslag til ophævelse af identifikationskrav, som målretter de anmodninger om aktindsigt, som spørgerne i dag er underlagt.

For så vidt angår en udvidelse af en kommende lovs anvendelsesområde finder Danske Havne det hensigtsmæssigt, at det sikres, at der inden en ny lovs ikrafttræden er truffet beslutning om, hvilke selskaber, der udøver konkurrenceudsat virksomhed eller virker på markedsvilkår, der gør, at de ikke skal omfattes af loven. Afklaring inden en ny lovs vedtagelse sikrer, at de pågældende selskaber ikke utilsigtet bliver omfattet af loven i en overgangsperiode.

For så vidt angår de mange nye bestemmelser om øget åbenhed, kræver det en større indsats fra det administrative personale. Det vil pålægge administrationerne en øget administrativ og økonomiske byrde, som ikke ses at være skønnet i betænkningen. Der bør ske en afvejning af ønsket om øget åbenhed og de ressourcer, som havnene pålægges ved forslaget gennemførelse.

Med venlig hilsen



Nete Herskind
Vicekontorchef

Justitsministeriet
Lovafdelingen
Statsretskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

1. marts 2010

Høring over betænkning om offentlighedsloven

Danske Mediers Forum har med tak modtaget Offentlighedskommissionens betænkning om offentlighedsloven (betænkning nr. 1510/2009) med dertil hørende lovudkast i høring.

Offentlighedsloven har til formål at sikre borgerne mulighed for at følge med i, hvad der sker i den offentlige forvaltning – både lokalt og på landsplan. Offentlighedsloven er et led i den del af yttingsfriheden, der handler om retten til at modtage information og er et vigtigt redskab for medierne, der i praksis sørger for, at offentligheden får den nødvendige indsigt i relevante samfundsmæssige forhold. Det har dog længe stået klart, at den gældende offentlighedslov har en række alvorlige mangler, og at den ikke er i trit med den teknologiske udvikling. En revision og modernisering af offentlighedsloven er derfor svært tiltrængt.

Danske Mediers Forum hilser af samme grund betænkningen velkommen. Den indeholder mange positive og essentielle tiltag, der vil medføre en betydelig styrkelse af lovens grundlæggende princip om offentlighed. Medierne har som såkaldte storforbrugere af loven længe haft en række konkrete ønsker til en ny offentlighedslov, og en del af disse ønsker er, som det vil fremgå af vores bemærkninger, også blevet indfriet med det fremlagte lovudkast.

Der er dog fortsat enkelte væsentlige knaster, der såfremt de ikke fjernes fra lovudkastet, vil medføre en alvorlig begrænsning af den nødvendige åbenhed og gennemsigtighed i den offentlige forvaltning. Offentlighedens adgang til at få indsigt i offentlige myndigheders afgørelser og aktiviteter og ikke mindst den politiske beslutningsproces, der ligger til grund for beslutninger, offentlige initiativer, lovgivningstiltag, planer m.v., er afgørende for at opnå den fornødne forståelse for og ikke mindst tillid til den politiske og administrative magtudøvelse, som er vigtig i et åbent demokratisk samfund.

§ 1 - Lovens formål

Indsættelsen af en formålsparagraf, der betoner, at offentlighedslovens overordnede sigte er at sikre åbenhed hos den offentlige forvaltning, kan i høj grad støttes af Danske Mediers Forum, der ligeledes finder det prisværdigt, at de grundlæggende hensyn, som loven understøtter, udtrykkeligt nævnes i bestemmelsen. Danske Mediers Forum deler kommissionens forhåbninger om, at denne opregning af lovens værdigrundlag vil få en reel betydning for den fortsatte udvikling af en positiv forvaltningskultur i forhold til offentlighedsloven.

Det fremgår af betænkningens kapitel 8, at formålsparagraffen i sig selv ikke kan benyttes til at skabe rettigheder for den enkelte, idet det er de særskilte hensyn og forudsætninger i de konkrete bestemmelser i loven, der i første omgang er afgørende for, hvorvidt aktindsigt kan meddeles eller ej. Medierne har dog noteret, at det ikke afvises, at lovudkastets formålsbestemmelse i en fortolkningssituation kan anvendes som støtte for at meddele aktindsigt.

Sammenslutningen finder det endvidere positivt, at der i bestemmelsens stk. 2 tages højde for den teknologiske udvikling og ikke mindst dennes betydning for offentlighedsprincippets efterlevelse, idet valg og udvikling (eller manglende udvikling) af teknologi kan have afgørende betydning for, hvorvidt lovudkastets bestemmelser kan implementeres efter hensigten. Der henvises i den forbindelse til høringssvarets bemærkninger i relation til lovudkastets § 11 om dataudtræk.

§§ 2-6 Udvidelse af lovens anvendelsesområde

Definitionen af lovens anvendelsesområde er afgørende, når omfanget af den offentlige forvaltning skal afgrænses og derved de offentlige myndigheder, der er omfattet af borgernes adgang til aktindsigt.

Ministeren som partipolitiker og spindoktorer

Lovudkastets § 2 fastslår som hidtil, at loven som udgangspunkt gælder for al virksomhed, der udøves af offentlige myndigheder og derved også for de personer, som er offentligt ansat og lønnet af disse myndigheder. Dette er en logisk og klar konsekvens af ansættelsesforholdet, og det giver i den forbindelse heller ikke anledning til bemærkninger, at det af betænkningen s. 914 fremgår, at offentlighedslovens bestemmelser om aktindsigt ikke omfatter et dokument, som en offentlig ansat i sin arbejdstid udarbejder til privat brug, idet dette dokument netop ikke udarbejdes som led i den pågældendes varetagelse af sine opgaver i forvaltningsmyndigheden.

Betænkningen ligestiller imidlertid ovennævnte situation med ministerens rolle som partipolitiker, hvorved skriftlig kommunikation afsendt af ministeren som partipolitiker heller ikke er omfattet af offentlighedslovens bestemmelser om aktindsigt. Danske Mediers Forum er som udgangspunkt ikke uenig i, at denne differentiering kan være berettiget, men finder samtidig, at den anvendte formulering og ikke mindst placering i det pågældende betækningsafsnit er uheldig, idet dette kan give anledning til "uklarhed" i relation til ministerens særlige rådgiver ("spindoktor"), og hvorvidt den kommunikation, som rådgiveren bistår ministeren med, er omfattet af offentlighedsloven eller ej.

Der bør dog ikke være tvivl herom, idet den særlige rådgiver - ligesom det almindelige embedsværk - er ansat og aflønnet af det offentlige, og pågældende er ligeledes i kraft af sin ansættelse bundet af almindelige forvaltningsretlige principper i forbindelse med varetagelsen af hans/hendes opgaver. Kommunikation/dokumenter udarbejdet af ministerens særlige rådgiver må af samme grund som udgangspunkt anses som omfattet af offentlighedsloven, og dette bør præciseres klart og tydeligt i bemærkningerne til en ny offentlighedslov.

Undtagelser - offentlige institutioner med selskabsform

Uanset at den nuværende offentlighedslov umiddelbart gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, er der flere undtagelser, og enkelte har vist sig i praksis at have en meget stor betydning for omfanget af indsigt i væsentlige opgaver, som har en organisatorisk, økonomisk eller funktionel tilknytning til det offentlige.

Undtagelsen, hvorved offentlighedsloven ikke gælder for offentlige institutioner, der drives i selskabsform, ej heller hvis de er 100 % statsejede, er et eksempel på en undtagelse, der har medført en alvorlig begrænsning af offentlighedens ret til indsigt i driften af centrale samfundsmæssige opgaver. Den stigende henlæggelse af offentlige opgaver til offentligt ejede selskaber, der er sket med henblik på at etablere en forretningsmæssig drift på markedsvilkår, er således ikke uden problemer, idet de offentlige opgaver derved trækkes ud af offentlighedsloven.

Da offentligheden har en berettiget interesse i at kunne følge med i statslige, regionale og kommunale selskaber, skal Danske Mediers Forum udtrykke sin tilfredshed med Offentlighedskommissionens forslag (§ 4, stk. 1) om, at adgangen til aktindsigt udvides til offentligt ejede virksomheder. Medierne har i denne forbindelse taget til efterretning, at Offentlighedskommissionen i den skete fastsættelse af en offentlig ejermæssig andel på mere end 75 % som betingelse for aktindsigtsadgangen, har lagt afgørende vægt på det forhold, at tjenestemænd ved salg af ejerandele i statsligt ejede selskaber kun er forpligtet til at fortsætte tjenesten i de enkelte selskaber, hvis de statslige ejerandele ikke reduceres til under 75 %.

Danske Mediers Forum havde ikke desto mindre gerne set, at procentgrænsen på den ejermæssige andel, der tilhører danske offentlige myndigheder, og som er udslagsgivende for, hvorvidt offentligheden kan få aktindsigt eller ej, var blevet sat en del lavere. Det er jo langt fra utænkeligt, at der fremover vil være offentligt ejede selskaber, der vil falde uden for offentlighedsloven på grund af den fastsatte procentgrænse, men hvor den offentlige myndighed i kraft af sin ejerandel fortsat vil have en sådan dominerende indflydelse, at det – afhængig af selskabets karakter og opgaver – vil forekomme urimeligt, at offentligheden afskæres. Medierne skal derfor opfordre til, at offentligt ejede selskaber i sådanne situationer overvejer muligheden for at give aktindsigt i de dele af selskabets virksomhed, der kan betragtes som forvaltningsvirksomhed. Dette vil være i tråd med offentlighedsprincippet som beskrevet i lovens formål og meroffentlighedsprincippet.

Danske Mediers Forum har ikke bemærkninger til bestemmelsens ministerbemyndigelse.¹

KL og Danske Regioners tilknytning til det offentlige

Sammenslutningen skal dernæst bifalde lovudkastets § 3, stk. 1, nr. 3, der som noget nyt udtrykkeligt inddrager KL og Danske Regioner under offentlighedsloven. Foreningernes virke, finansiering og ikke mindst det forhold, at medlemmerne alle er offentlige myndigheder, medfører en sådan åbenbar tilknytning til det offentlige, at offentligheden har en berettiget interesse i gennem aktindsigt at kunne skaffe sig kendskab til foreningernes aktiviteter m.v.

Udlicitering og offentlighedsloven

Den stigende udlicitering af offentlig forvaltningsvirksomhed til private virksomheder har længe givet anledning til betænkeligheder og berettiget kritik, idet offentlighedsloven i dag ikke gælder for private firmaer, der udfører arbejde efter udlicitering fra det offentlige. Offentligheden har således været afskåret fra at få indblik i, hvordan disse private virksomheder udfører de offentlige opgaver, som er blevet overladt til dem. Det er derfor med stor tilfredshed, at Danske Mediers Forum konstaterer, at Offentlighedskommissionen har foreslået en bestemmelse (§ 6), der fastslår, at offentlige myndigheder har pligt til at sikre, at de løbende modtager oplysninger om udførelsen af opgaver, som de har udliciteret til private virksomheder. Under forudsætning af at bestemmelsen efterleveres i overensstemmelse med intentionerne, vil § 6 sikre offentligheden den fornødne indsigt, idet de ønskede oplysninger vil kunne fås ved henvendelse til den relevante forvaltningsmyndighed i det omfang, ministeriet har udliciteret specifikke opgaver til en privat virksomhed eller organisation fx Integrationsministeriets udlicitering af flygtningerelaterede opgaver til Dansk Flygtningehjælp.

¹ Det bemærkes, at TV 2/ Danmark A/S indtager en særskilt position i forhold til lovudkastets § 4, stk. 2.

§§ 9,11 og 12 – Identifikationskravet, dataudtræk og indsigt i databeskrivelser

Identifikationskravet

Indsigt i den offentlige forvaltning fordrer i dag, at ansøgeren kan identificere det pågældende dokument eller sag. Dette identifikationskrav har vist sig i praksis at vanskeliggøre offentlighedens adgang til aktindsigt. Derved er der uden tvivl sager og relevante samfundsmæssige spørgsmål, der ikke er blevet behørigt debatteret af offentligheden til skade for såvel offentlighedens tillid til forvaltningen som de myndigheder, der har taget en beslutning i en sag, der måske ikke har været belyst fra alle relevante vinkler eller måske har vist sig ikke at have den fornødne støtte i befolkningen. Danske Mediers Forum finder det derfor meget positivt, at det subjektive identifikationskrav nu slækkes i og med, at det ikke længere er et krav, at ansøgeren har et forhåndskendskab til den sag eller det dokument, som der søges aktindsigt i. At retten til aktindsigt også vil gælde, når der alene angives et tema som fx sager om forurening, vil alt andet lige medføre en væsentlig forbedring af offentlighedens adgang til aktindsigt, idet den praktiske informationssøgning lettes, og mediernes muligheder for at drive undersøgende journalistisk ligeså. Medierne lægger i den forbindelse vægt på lovudkastets bemærkninger om, at en offentlig myndighed kun sjældent vil kunne undlade at behandle en anmodning om aktindsigt fra et massemedie med henvisning til, at behandlingen vil medføre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, jf. bemærkningerne til lovudkastets § 9 stk. 2, nr. 1 i betænkningen side 930.

Dataudtræk m.v.

Offentlighedskommissionen har med sit forslag om retten til dataudtræk og indsigt i databeskrivelser (§ 12) taget et væsentligt skridt hen imod en tiltrængt modernisering af offentlighedsloven og de offentlige myndigheders muligheder for at håndtere den elektroniske udvikling og de krav, som denne helt naturligt stiller til aktindsigtsmulighederne. Medierne finder det således overordentligt positivt, at lovudkastets § 11 fastsætter en ret til udtræk af oplysninger, der findes i myndighedernes databaser samt i de offentlige databaser, som er udliciteret til en privat virksomhed. Da retten til dataudtræk forudsætter, at sammenstillingen af de ønskede oplysninger kan ske med enkle kommandoer, finder medierne det essentielt, at lovudkastets formålsparagraf (§ 1, stk. 2) udtrykkeligt fremhæver nødvendigheden af, at myndighederne inddrager hensynet til åbenhed i valg, etablering og udvikling af nye IT-løsninger.

§§ 15-18 – Journalisering, postlister, aktivinformation m.v.

Journaliseringspligt lovfæstes

Offentlighedens muligheder for at søge aktindsigt i den offentlige forvaltning faciliteres med Offentlighedskommissionens forslag om at indføre et lovkrav om journalisering, der ellers hidtil har været reguleret af principperne om god forvaltningsskik og derved ikke af retlig bindende karakter. Indførelsen af en decideret journaliseringsforpligtelse (§ 15) er således en klar forbedring af offentlighedsloven, idet den udover offentlighedshensynet varetager kontrol-, dokumentations- samt bevarelsesmæssige hensyn.

Postlister

Med forslaget om en journaliseringspligt følger endvidere et forslag om førelse af postlister på myndighedernes hjemmeside, jf. lovudkastets § 16. Forslaget er dog modificeret i og med, at det som udgangspunkt alene indføres som en forsøgsordning for mindst et enkelt ministeriums departement, en underliggende styrelse samt den centrale forvaltning i en region og en større kommune. Begrundelsen for, at det i første omgang alene indføres som en forsøgsordning, er at indhente

erfaringer om arbejds- og ressourcebelastningen ved at føre en postliste inden for det statslige område. Uanset at flere kommuner i mange år har ført postlister uden de store problemer, og man derfor måske kunne antage, at instrumentet var afprøvet, er det trods alt et skridt i den rigtige retning, at en forsøgsordning med tilhørende revisionsbestemmelse nu skrives ind i lovteksten, og at der opstilles krav til de oplysninger, der skal fremgå af postlisten. Da forsøgsordningen ikke udelukker andre myndigheder i at udfærdige og offentliggøre postlister, skal medierne naturligvis opfordre hertil. Dette vil også bidrage til et større erfaringsgrundlag, når revisionsbestemmelsen i § 44 senest tre år efter lovens ikrafttrædelse fordrer en endelig stillingtagen til postlisteordningen.

Aktiv informationspligt

Indførelsen af en aktiv informationspligt, der forpligter den enkelte forvaltningsvirksomhed til løbende at informere om sin virksomhed på den pågældende myndigheds hjemmeside, må betragtes som et klart bidrag til en forøget åbenhed og gennemsigtighed i den offentlige forvaltning. Da begrebet den offentlige forvaltning dækker mange forskellige myndigheder og opgaver, opregner lovudkastets § 17 ikke, hvilke specifikke oplysninger, der skal offentliggøres på myndighedens hjemmeside. I betænkningen nævner Offentlighedskommissionen dog flere eksempler på konkrete oplysninger, der er oplagte at orientere offentligheden om, og sammenslutningen skal derfor indstille, at disse konkrete eksempler som fx budgetter, resultatkontrakter, personale og lønpolitik, dagsordner og referat fra møder i politiske organer, råd og nævn m.v. udtrykkeligt nævnes i bemærkninger til et endeligt lovforslag.

Forslag om lovfæstelse af "åbenhedsordningen"

Danske Mediers Forum skal endvidere udtrykke sin støtte til mindretallets forslag om, at den aktive informationspligt tillige suppleres med en lovfæstelse af ministres pligt til at oplyse om repræsentationsudgifter m.v.. Forslaget omtales nærmere i forbindelse med mediernes bemærkninger til bestemmelsen om undtagelse af kalendere, der føres for personer, der arbejder ved den offentlige forvaltning, jf. lovudkastets § 22.

Offentlighedsportalen fremmer åbenhed

Da indsigt i den offentlige forvaltning som altovervejende hovedregel kræver en aktiv henvendelse fra borgeren eller journalisten, er det afgørende, at offentligheden har kendskab til aktindsigtsreglerne, herunder det nærmere omfang af denne indsigtsret samt klagemulighederne, hvis en konkret aktindsigtsanmodning afslås. Danske Mediers Forum har derfor store forventninger til oprettelsen af en offentlighedsportal på internettet, som foreslået i lovudkastets § 18. Såfremt implementeringen og ajourføringen af portalen sker som skitseret i bemærkningerne til bestemmelsen, vil portalen medvirke til at skabe gennemsigtighed og overblik, og derved gøre det meget nemmere for den enkelte at overskue de reelle muligheder for at få aktindsigt. Sammenslutningen har i den forbindelse lagt vægt på, at portalen tillige skal indeholde en oversigt over de regler i særlovgivningen, der indeholder flere undtagelser fra retten til aktindsigt, og som i dag bevirker, at det kan være meget svært at orientere sig om omfanget af en ret til indsigt ved blot at se på offentlighedsloven.

§§ 22-29 – Afvejningen mellem beskyttelsen af den interne, politiske beslutningsproces og offentlighedens interesse i aktindsigt

Kalenderundtagelsen og åbenhedsordningen

Den 29. maj 2009 vedtog Folketinget et lovforslag om at undtage ministerkalendere fra offentlighedsloven. Spørgsmålet om førelsen af ministerkalendere blev derved også et spørgsmål, som Offentlighedskommissionen måtte forholde sig til som led i en revision af offentlighedsloven.

Resultatet er desværre et forslag, der går videre end det vedtagne forslag om ministerkalendere, idet lovudkastets § 22 fastslår en generel undtagelse for kalendere, der føres af den offentlige forvaltning. Danske Mediers Forum finder ligesom Offentlighedskommissionens mindretal, at en generel undtagelse vil indebære et uforholdsmæssigt stort indgreb i den almindelige åbenhed om den offentlige forvaltnings aktiviteter, herunder fx møder, konferencer og embedsrejser. Den nødvendige beskyttelse af privatsfæren, som er det bærende argument for en generel undtagelse af alle kalendere, der føres af den offentlige forvaltning, kan ske ved en langt mindre indgribende foranstaltning – nemlig ved at myndigheden i det konkrete tilfælde påberåber sig lovudkastets § 30, der giver mulighed for at undtage oplysninger om private forhold m.v.

Undtagelsen af ministerkalendere er sket med henvisning til ministerens særlige rolle som den øverste politiske og administrative ledelse og skal i øvrigt ses i lyset af, at der samtidig er indført en aktiv informationspligt om ministres udgifter og aktiviteter. En informationspligt der af ressourcemæssige årsager ikke bør udstrækkes til at gælde alle offentligt ansatte, hvilket principielt måtte være konsekvensen, såfremt dette vidtgående forslag blev vedtaget.

Danske Mediers Forum tilslutter sig endvidere mindretallets forslag om, at åbenhedsordningen, der var en forudsætning for undtagelsen af ministerkalenderne, indsættes i lovudkastets § 17, stk. 4. Det er åbenbart, at offentligheden i lyset af ministerkalenderundtagelsen skal have mulighed for at kontrollere niveauet samt begrundelserne for de månedlige repræsentationsudgifter, tjenesterejser m.v. En lovfæstelse af åbenhedsordningen udgør ganske enkelt en garanti for, at undtagelsen for ministerkalendere ikke svækker offentlighedens indsigt i ministerens officielle aktiviteter.

Ministerbetjening

Som forudsat i Offentlighedskommissionens kommissorium, indeholder kommissionens lovudkast en ny undtagelse for dokumenter, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, jf. § 24, stk. 1, nr. 1 og 2. Formålet med bestemmelsen er at sikre en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, når interne dokumenter udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening.

En revision af offentlighedsloven bør efter mediernes opfattelse som udgangspunkt ikke medføre flere nye undtagelser til offentlighedsloven, hvis formål som nævnt i formålsparagraffen er at sikre størst mulig åbenhed i forvaltningen. Når medierne alligevel vælger ikke at tage afstand fra forslaget om en undtagelse af ministerbetjening skyldes det dels en erkendelse af, at forslaget har sin baggrund i de nye og ændrede samarbejdsstrukturer i forvaltningen, der afstedkommer et øget tværministerielt samarbejde om sager og beslutninger af politisk karakter, dels at denne ordning forekommer nødvendig, for at ministeren i dag kan få den optimale ministerrådgivning fra embedsværket i de situationer, hvor ekspertisen er fordelt på flere forvaltningsmyndigheder.

Sammenslutningen kan dog kun acceptere ministerbetjeningsreglen, så længe der er tale om forberedelse af sager, hvor ministeren udøver sin funktion som regeringspolitiker. Muligheden for at undtage dokumenter i forbindelse med udveksling mellem forskellige forvaltningsmyndigheder kan

ikke udstrækkes til sager, hvor ministeren som forvaltningschef har det øverste ansvar for ministeriets behandling og afgørelse af konkrete sager, indgåelse af kontrakter, kontrol, tilsyn, gennemførelse af byggeri m.v.

Ingen undtagelse af dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer

Det er essentielt for et demokratisk samfund, at der er størst mulig åbenhed om de politiske beslutninger, således at borgerne på et oplyst grundlag kan deltage i debatten herom. Danske Mediers Forum skal derfor på det skarpeste tage afstand fra flertallets vidtgående forslag om at undtage dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende proces, jf. lovudkastets § 27, nr. 2.

Begrundelsen for at undtage udveksling af disse dokumenter er at beskytte den politiske beslutningsproces. Bestemmelsen må dog anses som værende stærkt betænkelig, idet den kan anvendes ikke blot til fx at opnå politisk opbakning til et kommende lovforslag, inden det fremsættes for Folketinget, men i særlig grad fordi begrebet "anden tilsvarende politisk proces" er en meget elastisk formulering, der bliver vanskelig at afgrænse i praksis. Retten til indsigt og kontrol med politiske beslutninger er et væsentligt demokratisk kendetegn, og forslaget vil i realiteten betyde, at muligheden for indsigt bliver væsentligt forringet for offentligheden, samtidig med at Folketingets rolle i lovgivningsprocessen bliver svækket. Det er yderst vigtigt, at hensynet til den interne og politiske beslutningsproces ikke får så stor vægt, at offentlighedslovens formål bliver undermineret. Danske Mediers Forum skal derfor kraftigt anbefale, at mindretallets dissens bliver fulgt, således at bestemmelsen ikke medtages i lovforslaget om en ny offentlighedslov.

Ret til indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form

Sammenslutningen skal indledningsvis tiltræde Offentlighedskommissionens forslag om at indføre en ret til indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i grundlaget for et fremsat lovforslag, en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende jf. lovudkastets § 29. Hensynet til den demokratiske proces tilsiger, at offentligheden får indsigt i de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden har baseret lovforslaget, redegørelsen m.m. på.

Medierne kan derimod ikke tilslutte sig lovudkastets § 29 stk. 1, 2. pkt., hvorved det foreslås, at faglige vurderinger, der er udarbejdet til brug for ministerbetjening eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner undtages adgangen til indsigt. Medierne skal i den forbindelse påpege, at der dels er tale om faglige vurderinger i endelig form og derved ikke foreløbige udkast, der kan ændres, og dels at disse vurderinger indgår i offentliggjorte tiltag, hvor nogle tiltag som fx udarbejdelse af planer for sygehuse, skoler m.v. tilmed er lovpligtige. Når det politiske tiltag er besluttet og offentliggjort, er der ikke længere et hensyn at tage til den interne politiske beslutningsproces, og de politiske aktører må som led i den demokratiske proces tåle, at der kan kræves aktindsigt i de faglige præmisser, der ligger bag beslutningen. Der henvises til mindretallets dissens og argumenter, som medierne klart tiltræder.

Danske Mediers Forum skal endelig tilslutte sig mindretallets dissens i forhold til flertallets forslag om, at en intern faglig vurdering først kan anses som havende endelig form, når den indgår i materiale, der er formidlet til kommunalbestyrelsen, regionsrådet eller disses udvalg forud for møder i disse organer. Der henvises til mindretallets bemærkninger i Offentlighedslovens betænkning bind 1, sider 630-631 samt 639-640.

§§ 36-37 – Sagsbehandling og forbedrede klageregler

Den gældende administrative klageordning er tyndet af overordentlige lange sagsbehandlingstider, som hverken offentligheden eller myndighederne kan være tjent med. Danske Mediers Forum har derfor med tilfredshed noteret, at Offentlighedskommissionens lovudkast indeholder en række forslag, der har til formål at varetage hensynet til en hurtig og effektiv klagesagsbehandling.

Offentlighedskommissionens lovudkast ændrer ikke radikalt på sagsbehandlingsfristen, der justeres fra 10 dage til 7 arbejdsdage. Af langt større interesse er derimod de pejlemærker for sagsbehandlingstiden, som kommissionen angiver i bemærkningerne til lovudkastets § 36, stk. 2, og som – hvis de rent faktisk efterleveres af myndighederne – vil medføre en væsentlig kortere sagsbehandlingstid. Sagens omfang, antal dokumenter samt kompleksitet eller mangel på samme udgør rammen for, hvorvidt en aktindsigtsanmodning ifølge kommissionens opfattelse bør afgøres i løbet af 1-2 arbejdsdage eller om sagsbehandlingsfristen på 7 dage kan udnyttes. Medierne anbefaler, at disse retningslinjer videreføres i det endelige lovforslag.

Offentlighedskommissionen har overvejet spørgsmålet om at etablere en særlig klageinstans med kompetence til at behandle alle klagesager uanset institution. Etableringen af en sådan ordning vurderes imidlertid som værende meget vanskelig og uforholdsmæssigt ressourcekrævende, og vil – som følge af sagernes antal og ikke mindst de meget forskelligartede forvaltningsområder, som der kræves indsigt i – næppe heller indfri kravet om kortere sagsbehandlingstider.

Offentlighedskommissionen har i stedet valgt at fokusere på en reel effektivisering af det nuværende klagesystem bl.a. ved at indføre en begrænsning af klagemulighederne, så aktindsigtssager kun behandles i to instanser. Medierne kan varmt bifalde denne løsning. Indførelsen af en remonstrationsordning, hvorved klageinstansen ikke skal bruge yderligere tid på at høre myndigheden, hvis sagsbehandling, der klages over, vil ligeledes få en positiv indflydelse på den samlede klagebehandlingstid. Det er i den forbindelse endvidere et fremskridt, at lovudkastets § 39 hjemler en særskilt ret til at påklage myndighedens sagsbehandlingstid, uagtet at myndigheden endnu ikke har færdigbehandlet den pågældende anmodning om aktindsigt.

Styrkelse af ombudsmandsinstitutionen nødvendig

Da det fortsat vil være Folketingets Ombudsmand, der i sidste instans vil skulle foretage en uafhængig prøvelse af forvaltningsmyndighedernes aktindsigtsafgørelser, skal medierne opfordre til, at Folketinget tager skridt til at styrke ombudsmandsinstitutionen, således at kravet til kortere sagsbehandlingstider også på længere sigt kan løftes i forbindelse med ombudsmandens grundige prøvelse. Medierne skal i den forbindelse henvise til de nyttige forslag i betænkningen om indførelsen af en remonstrationsordning og oprettelsen af en særlig enhed ved ombudsmandsinstitutionen, der udelukkende skulle behandle aktindsigtsanmodninger (Offentlighedslovens betænkning bind 2, side 790-791).

Et lovudkast med mange gode tiltag til øget åbenhed

Offentlighedskommissionens lovudkast indeholder mange gode tiltag til øget åbenhed, der udover de allerede gennemgåede også omfatter bestemmelserne om aktindsigt i bødeforlæg, der er vedtaget af en juridisk person (lovudkastets § 19, stk. 2), indsigt i den øverste ledelseskontrakt for så vidt angår oplysninger om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed (§ 21, stk. 4) ret til indsigt i praksisoversigter (§ 26, nr. 5) samt indførelsen af en særlig klagevejledningspligt i forhold til kommunale og regionale aktindsigtsafgørelser (§38).

Det er væsentligt at offentlighedsloven understøtter mediernes mulighed for at foretage undersøgende journalistisk der, dels har til formål at orientere offentligheden om væsentlige sager af samfundsmæssig betydning, dels medvirker til en nødvendig kontrol med forvaltningens myndighedsudøvelse. Det fremsendte lovudkast har – når der bortses fra enkelte skønhedspletter – klart potentialet til at styrke offentlighedsprincippet og de ovennævnte hensyn. Det rummer mange fremragende forslag om åbenhed, og det er særdeles vigtigt, at disse fine tiltag ikke – som følge af en ensporet fokusering på de mere kontroversielle undtagelser - overses i den forestående debat om en ny offentlighedslov og ikke mindst i det videre arbejde med en ny offentlighedslov i Danmark.

Danske Mediers Forum står naturligvis til rådighed, såfremt en uddybning af disse synspunkter ønskes. Henvendelse herom kan rettes til seniorkonsulent, cand.jur. Christina Moshøj på tlf. 33 97 40 00 eller e-mail cm@danskedagblade.dk.

Med venlig hilsen

Danske Mediers Forum

Ebbe Dal
Adm. direktør, DDF

Christian Kierkegaard
Direktør, Danske Special Medier

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Pr. mail til: jm@jm.dk

DANSKE
REGIONER



25-02-2010

Sag nr. 02/1913

Dokumentnr. 10003/10

Birgitte Sørensen

Tel. 3529 8267

E-mail: bis@regioner.dk

Høring over betænkning om offentlighedsloven

Justitsministeriet har med brev af 17. november 2009 (sagsnr. 2009-760-0252) fremsendt Offentlighedskommissionens betænkning om offentlighedsloven og bedt om en udtalelse herom. Danske Regioner har i den anledning bedt alle regionerne om bemærkninger til betænkningen.

Danske Regioner er enig i betænkningens mål om øget åbenhed i den offentlige forvaltning. Danske Regioner kan støtte de anbefalinger, som kommissionens flertal fremfører i betænkningen, herunder de bestemmelser, som skal beskytte den inderste politiske beslutningsproces.

Det fremgår af udtalelserne fra alle regioner, at forslagene i betænkningen vil betyde øget ressourceforbrug i regionerne og dermed øgede udgifter. Der peges navnlig på den nye bestemmelse om fremstilling af dataudtræk og forslaget om kun at kræve temaet for aktindsigten angivet i stedet for som nu identifikation af de sager eller dokumenter, der søges aktindsigt i. Endvidere peges på, at betænkningens lovudkast generelt er mere kompliceret end den nuværende lov og dermed vanskeligere at administrere.

Dampfærgevej 22
Postboks 2593
2100 København Ø

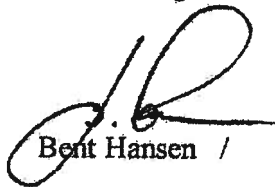
T 35 29 81 00

F 35 29 83 00

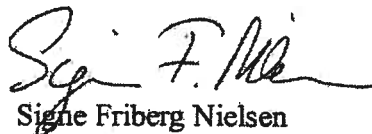
E regioner@regioner.dk

Der er også udtrykt betænkelighed ved den bestemmelse i betænkningens lovudkast, der bemyndiger indenrigs- og socialministeren til at fastsætte regler om, at visse interne dokumenter i kommunernes og regionernes besiddelse skal omfattes af retten til aktindsigt. Bestemmelsen bør i givet fald afgrænses til den udmøntning, der er angivet i betænkningen.

Med venlig hilsen



Bent Hansen /



Signe Friberg Nielsen

Jmt. modt.

1 MRS. 2010

Justitsministeriet
Att.: Mohammed Ahsan
Slotsholmsgade 10
1216 København K

jm@jm.dk

Slotsholmen, den 26. februar 2010

Høring over betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven afgivet af Offentlighedskommissionen november 2009.

Dansk Erhverv har med tak fået Offentlighedskommissionens betænkning om og udkast til en ny offentlighedslov i høring.

Dansk Erhverv har følgende bemærkninger:

Generelle bemærkninger

Med henblik på at borgerne og virksomhederne i samfundet bør kunne gøre sig bekendt med deres retsstilling i forhold til det offentlige ved at læse en lovs bestemmelser, er det Dansk Erhvervs opfattelse, at dette mål i vidt omfang er lykkedes udmærket med det foreliggende udkast, ligesom udkastets struktur umiddelbart gør det lettere at navigere i reglerne, end det er tilfældet med den nugældende lov, - dette selvom udkastet har væsentlig flere paragraffer.

Dansk Erhverv er især positiv overfor forslaget om, at aktindsigtsreglerne fremover tillige skal gælde for offentligt ejede selskaber, da det bl.a. vil betyde, at f.eks. SKI A/S vil være omfattet af offentlighedslovens regler og dermed at der fremover kan opnås aktindsigt i forløb omkring offentlige udbud.

Det er i øvrigt generelt Dansk Erhvervs opfattelse, at adgangen til aktindsigt i det offentlige virke skal være så vidtgående og så transparent som mulig under rimelig hensynstagen til offentlige ressourcer og administrativ konvensi, medens at undtagelser fra sådanne regler bør være fåtallige og klare.

CMO/-
cmo@danskerhverv.dk

Side 1/4

-
Deres ref.: 2009-760-0252
Vores ref.: 60-0045
-

Specifikke bemærkninger

Vedr. adgang til indsigt i oversigter over forbrugerklager

Dansk Erhverv er bekendt med, at det pt. er muligt at opnå aktindsigt i oversigter over, hvor mange forbrugerklager der er indgivet til forbrugerklagenævnet over en erhvervsdrivende. Det følger imidlertid af bekendtgørelse nr. 598 af 14. juni 2006 om forbrugerklager, at "Forbrugerstyrelsen kan offentliggøre information og statistik om forskellige forhold inden for forbrugerklageområdet, herunder nævnets afgørelser. Offentliggørelsen kan ske elektronisk med angivelse af de erhvervsdrivendes navne, forretningssted mv." samt, at "Forbrugerstyrelsen offentliggør elektronisk en liste over erhvervsdrivende, der ikke efterlever Forbrugerklagenævnets afgørelser.", jf. §§ 20 og 21. Med bekendtgørelsen synes der således at være taget politisk stilling til graden af offentlighed omkring klager over navngivne erhvervsdrivende, samt til at offentlighedens interesse heri primært vedrører de erhvervsdrivende, der ikke efterlever klagenævnets afgørelser (såkaldt "Firmatjek").

Dansk Erhverv skal opfordre til, at der ikke herudover kan opnås adgang til aktindsigt i klagesager mod specifikke erhvervsdrivende, herunder i form af oversigter over hvor mange klager, der i en bestemt periode er indgivet over en bestemt erhvervsdrivende.

Vedr. adgang til baggrundstal og takstberegninger foretaget af det offentlige

Dansk Erhverv har erfaret, at begæring om aktindsigt i det offentliges baggrundsmateriale til brug for beregning af offentlige takster på baggrund af en opgørelse over gennemsnitsomkostninger er blevet afslået.

Dansk Erhverv finder det uheldigt, at der ikke er offentlighed om sådanne oplysninger, idet det har såvel borgernes som erhvervslivets interesse at få verificeret beregningsmodeller og baggrundstal, således at offentlige takstsystemer bliver mest muligt retvisende.

Dansk Erhverv skal derfor opfordre til, at der gives positiv lovhjemmel til aktindsigt i sådanne baggrundsoplysninger også.

Vedr. betaling for aktindsigt og gennemsyn på stedet

Det er Dansk Erhvervs opfattelse, at muligheden for at opkræve betaling for at imødekomme en begæring om aktindsigt i sig selv udgør en delvis hindring for adgangen til aktindsigt. Dansk Erhverv anbefaler derfor, at retningslinjerne om adgangen til betalingsopkrævning holdes på et absolut minimalt niveau, således at omkostningerne ved en aktindsigtsanmodning aldrig bliver en reel økonomisk hindring for den anmodende part. Det bør endvidere overvejes, om der tillige skal indføres en øvre betalingsgrænse for så vidt angår omfattende anmodninger, jf. herved bekendtgørelse nr. 647 af 18. september 1986 om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen.

I den forbindelse bemærker Dansk Erhverv, at det ikke af den foreslåede lovtæst fremgår, at aktindsigt (fortsat) kan gennemføres ved gennemsyn af dokumenter på stedet, jf. herved nugældende § 16, stk. 1. Dansk Erhverv foreslår, at denne bestemmelse gentages i den nye lov, samt at det gøres muligt for den anmodende part selv at vælge eller begære, at aktindsigten ønskes imødekommet helt eller delvist ved et sådant gennemsyn frem for ved udlevering af kopier mod betaling.

Vedr. uforholdsmæssigt ressourceforbrug, § 9, stk. 2, nr. 1.

Ifølge lovudkastet skal en forvaltningsmyndighed fremover kunne afvise at imødekomme en anmodning om aktindsigt med den begrundelse, at behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Dansk Erhverv er bekymret for, om ikke der med den valgte formulering potentielt åbnes op for en adgang til "blancoafvisninger" af u hensigtsmæssige eller uønskværdige anmodninger. Bestemmelsen har umiddelbart karakter af en art generalklausul, og vil som sådan kunne rumme et bredt spektrum af (subjektive) ressourceovervejelser og -hensyn.

Dansk Erhverv anbefaler derfor, dels at det i bemærkningerne til lovtæksten generelt defineres, hvad der skal forstås ved et "uforholdsmæssigt ressourceforbrug", dels at ministeren bemyndiges til i bekendtgørelsesform yderligere at konkretisere, hvad der nærmere skal forstås ved et "uforholdsmæssigt ressourceforbrug", således at det ikke overlades til den enkelte forvaltningsmyndighed at fortolke dette.

Vedr. aktiv informationspligt, § 17.

Dansk Erhverv støtter kommissionsmindretallets forslag om en lovfæstelse af den aktive informationspligt fsva. offentlighed omkring ministres udgifter, aktiviteter og modtagne gaver.

Vedr. interne arbejdsdokumenter og ministerbetjening, § 23, stk. 1, nr. 2, jf. § 24, stk. 1.

Ifølge lovudkastet skal en forvaltningsmyndighed fremover kunne afvise at imødekomme en anmodning om aktindsigt med den begrundelse, at anmodningen vedrører interne arbejdsdokumenter, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, samt at der er tale om dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

Der er her tale om en kraftig udvidelse af begrebet "interne arbejdsdokumenter" i forhold til de nugældende §§ 7 og 8, herunder af selve definitionen af, hvad der forstås ved interne arbejdsdokumenter.

Dansk Erhverv ser gerne, dels at det i bemærkningerne til lovtæksten generelt defineres, hvad der skal forstås ved "ministerbetjening", dels at ministeren bemyndiges til i bekendtgørelsesform at konkretisere, hvad der nærmere skal forstås ved "ministerbetjening" i relation til afgrænsningen af de interne arbejdsdokumenter - og mere interessant, hvor grænsen for sådan ministerbetjening

går, - således at det ikke fuldt ud overlades til det enkelte departement eller ministerium at definere, hvornår et dokument er et internt arbejdsdokument.

Vedr. dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, § 27, nr. 2.

Dansk Erhverv foreslår, at undtagelsen fra aktindsigt af dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, begrænses til alene at angå sager om lovgivning i sådanne sagers tidligste, indledende fase.

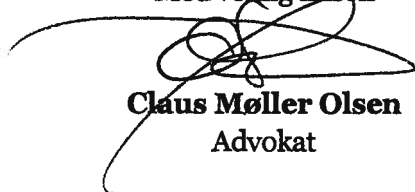
Det bør i lovteksten endvidere præciseres, hvad der nærmere skal forstås ved "anden tilsvarende politisk proces", f.eks. ved eksemplificeringer.

Vedr. klage over sagsbehandlingstid, § 39

Dansk Erhverv foreslår, at der indføres en form for sanktionsbestemmelse overfor myndigheder, der ikke behandler aktindsigtssager tilstrækkeligt hurtigt. Det kunne fx være en adgang for klageinstansen til at træffe beslutning om, at afgørelsen skal offentliggøres på myndighedens hjemmeside eller på anden måde skal bringes til offentlighedens kundskab. Dette med henblik på generelt at animere alle myndigheder til at behandle aktindsigtsanmodninger med den fornødne effektivitet og hurtighed.

Det bør endvidere overvejes, om det kan have offentlighedens interesse, at der føres statistik over forskellige myndigheders sagsbehandlingstider fsva. sager om aktindsigt, herunder statistik over eventuelle klager over myndigheden og disses udfald.

Med venlig hilsen



Claus Møller Olsen
Advokat

Akt.nr. 37

Jmt. Mdt.
15 FEB. 2010Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

12. februar 2010

Danish Adult
Education Association**Vedrørende: Høring over betænkning om offentlighedsloven**Gl. Kongevej 39 E, 2.tv.
DK 1610 København V

Dansk Folkeoplysnings Samråd (DFS) har med tak modtaget betænkningen om offentlighedsloven med tilhørende lovudkast til udtalelse.

Telefon
+45 33 15 14 66

Indledningsvis vil vi gerne udtrykke vores anerkendelse af det store og langstrakte arbejde, der ligger bag betænkningen.

Telefax
+45 33 15 09 83

Den nuværende offentlighedslov er forældet, idet den er blevet til i en anden tid og ikke fuldt ud lever op til nutidens offentlige organisering og forvaltningsstrukturer, den ændrede opgavefordeling mellem den offentlige, den semioffentlige og den private sektor samt de nye teknologiske muligheder.

www.dfs.dk
dfs@dfs.dk

Vi hilser med stor tilfredshed, at lovens formål ændres, så der også sættes fokus på hensynet til borgernes deltagelse i demokratiet og hensynet til informations- og ytringsfriheden.

For DFS er de to elementer i formålsformuleringen af væsentlig betydning for udviklingen af et aktivt medborgerskab. Det er vigtigt, at demokratiet folder sig ud, så flere tager del i det, og her spiller offentlighedsloven en væsentlig betydning.

DFS finder det vigtigt, at det tidligere identifikationskrav foreslås ophævet, så det er muligt at få indsigt via temaer. DFS mener, at det vil øge borgernes muligheder for indsigt væsentligt, da borgeren i dag skal vide, at der er en *akt* for at kunne få indsigt.

Udvidelsen af meroffentlighedsprincippet, samt at den offentlige sektor af egen drift løbende skal give information om sin virksomhed, er en væsentlig udvidelse, der sikrer borgernes demokratiske muligheder for indsigt. Det samme gælder retten til indsigt i databaser og ikke mindst sammenstilling af

oplysninger fra de offentlige databaser, hvis dette kan ske ved enkle kommandoer.

Det er vigtigt for borgerne, at klageadgangen ved nægtelse af aktindsigt bliver tydeliggjort og med klare tidsfrister. DFS ser gerne, at der oprettes en egentlig klageinstans og skal henstille til, at denne mulighed overvejes.

DFS skal afslutningsvis anføre, at vi tilslutter os samtlige af mindretallets udtalelser.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Henrik Christensen', written in a cursive style.

Henrik Christensen
Sekretariatsleder i DFS



Justitsministeriet
Statsretskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Att.: Kontorchef Mohammed Ahsan

Organisation for erhvervslivet
Confederation of Danish Industry

Høringssvar til betænkning om offentlighedsloven (betænkning nr. 1510/2009)

Justitsministeriet anmodede ved brev den 17. november 2009 om DI's udtalelse om betænkning om offentlighedsloven (betænkning nr. 1510/2009), afgivet af Offentlighedskommissionen. Betænkningens kapitel 27 indeholder kommissionens udkast til en ny samlet offentlighedslov.

DI har følgende bemærkninger til betænkningens anbefalinger og lovudkast:

Overordnede bemærkninger:

Kommissoriets overordnede sigte om, at forslag til en ny offentlighedslov bl.a. skal udbygge offentlighedslovens grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning, synes umiddelbart at være opfyldt, idet kommissionen fremlægger et lovudkast, der indeholder 26 bestemmelser, som udbygger den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning, og kun 5 bestemmelser, der begrænser princippet om åbenhed.

Det findes positivt, at der, med undtagelse af få bestemmelser, er enighed i offentlighedskommissionen om det foreslåede lovudkast.

DI støtter grundlæggende linjen i kommissionens lovudkast. Det findes især hensigtsmæssigt, at der er lagt vægt på øget åbenhed og fleksibilitet mht. form og indhold (herunder især muligheden for at søge databaseudtræk) som følge af den betydelige digitalisering af den offentlige forvaltnings oplysninger.

Det findes nyttigt, at bestemmelsen om meroffentlighed ændres således, at det fremgår, at forvaltningsmyndigheder i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt har pligt til at overveje, om der kan gives aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. Desuden findes det formålstjenstligt, at der foreslås korte behandlingsfrister på anmodninger om aktindsigt, om dataudtræk og om indsigt i databeskrivelser. Det findes også gavnligt med mere effektive procedurer for klager.

Ligeledes findes det fremmende for gennemsigtigheden, at der foreslås forsøgsordninger om bl.a. en af Justitsministeriet administreret offentlighedsportal, der skal indeholde information om adgangen til aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne samt postlister hos relevante myndigheder, der indeholder en fortegnelse over dokumenter, der den pågældende dag er modtaget i eller afsendt af myndigheden.

I forhold til lovens grundlæggende formål er det nyttigt, at der i kapitel 1 indføres en formålsbestemmelse, der angiver offentlighedslovens grundlæggende hensyn og formål, navnlig understøttelse af informations- og ytringsfriheden, demokratideltagelse, offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning mv.

Herudover er det vigtigt, at det i lovteksten søges fastslået, at myndighederne fremadrettet ved valg, etablering og udvikling af nye it-løsninger skal sørge for, at de nævnte hensyn til åbenhed i videst muligt omfang varetages.

Bemærkninger til kapitel 2 (aktindsigt) og kapitel 4 (undtagelser fra retten til aktindsigt)

Det noteres, at lovudkastets kapitel 2 om aktindsigt mv. indeholder et forslag til en opblødning og delvis ændring af det nuværende identifikationskrav. Således foreslås det, at aktindsigtssøgende, frem for et egentligt forhåndskendskab til de pågældende sager eller dokumenter, blot skal angive temaet for sagerne eller dokumenterne.

Et andet positivt forslag, der udvider retten til aktindsigt, og som i praksis forventes at få betydning for virksomheder og organisationer mv., er retten til at søge om at få foretaget en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser - såkaldte dataudtræk (lovudkastets § 11) - under iagttagelse af lovens undtagelsesbestemmelser om "fortrolige" oplysninger, som skal kunne anonymiseres ved enkle kommandoer.

Lovudkastets kapitel 4 om undtagelser fra retten til aktindsigt indeholder både bestemmelser, der udvider og indskrænker området for aktindsigtsretten.

Forslaget om, at der skal gælde en ret til aktindsigt i interne dokumenter i endelig form, når disse indeholder en systematiseret gengivelse af praksis på bestemte områder, er en udvidelse af aktindsigtsretten, som kan være gavnlig for virksomhederne. DI er imidlertid enig med kommissionens mindretal, der argumenterer for en mere vidtgående aktindsigtsret til interne dokumenter.

Lovudkastet indeholder også flere egentlige indskrænkninger i retten til aktindsigt (i form af udvidelser af undtagelserne fra retten til aktindsigt), hvoraf enkelte i visse tilfælde vil kunne være problematiske for virksomhederne.

Det gælder i særdeleshed § 24, der indeholder en udvidet undtagelse for dokumenter, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening. Således vil der – bortset fra sager om konkrete forvaltningsafgørelser mv. – som udgangspunkt ikke være ret til

aktindsigt i interne dokumenter og oplysninger, der i forbindelse med ministerbetjening udveksles mellem ministerier, mellem styrelser, mellem ministerium og en underliggende styrelse mv. Herved afskæres virksomheder og organisationer mv. fra at få aktindsigt i dokumenter (f.eks. ved interne notater og breve), når flere myndigheder i centraladministration er involveret (f.eks. styrelse og departement, og indbyrdes mellem ministerierne).

Herudover indeholder lovudkastet en ny bestemmelse (§ 27, nr.2), der undtager dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende proces.

Der er tale om en central bestemmelse, der indfører en væsentlig begrænsning i gennemsigtigheden i kommunikationen mellem ministerier og folketingsmedlemmer.

DI er enig med mindretallet i kommissionen (herunder formanden), og tager afstand fra forslaget, da det kan betyde, at offentligheden fratages retten til indblik i dokumenter, der ligger til grund for politiske forlig, der indgås på 'ministerens kontor'. Dermed er der først mulighed for indsigt, når lovforslag allerede er aftalt mellem minister og ordførere, og dermed i realiteten sikret vedtagelse.

DI finder dette retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, og opfordrer derfor til at udvidelsen af undtagelserne fra retten aktindsigt genovervejes, inden lovforslag fremsættes.

Afslutningsvis skal det fastslås, at det for virksomheder og organisationer mv. er vigtigt, at disse sikres bred adgang til aktindsigt i den offentlige forvaltnings dokumenter og oplysninger. Samtidig er det afgørende, at fortrolige oplysninger om virksomhederne beskyttes mod uvedkommende, især henset til de førnævnte udvidede muligheder for databaseudtræk mv.

Det er derfor vigtigt, at denne balance, som lovudkastet lægger op til, fastholdes når det endelige lovforslag fremsættes.

Med venlig hilsen

Kunal Singla
Konsulent

24 feb 10

Jmt. modt.
- 1 MRS. 2010



Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Akt.nr. 67

Høringssvar fra Dansk Journalistforbund

vedrørende

Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven og dertilhørende lovudkast.

Dansk Journalistforbund
medier & kommunikation

The Danish Union of Journalists

Gammel Strand 46
1202 København K
Danmark

+45 3342 8000
dj@journalistforbundet.dk
journalistforbundet.dk

Dansk Journalistforbund, DJ, har over 14.500 medlemmer og er således forbundet for journalister og andre mediefolk. Det er en af DJs centrale opgaver at værne om og forbedre pressens adgang til at indsamle informationer. Aktindsigt har derfor høj prioritet for DJ. Lovgivning om aktindsigt, såvel direkte som indirekte, hører til journalisters vigtigste redskaber: Direkte når lovene konkret tages i anvendelse, og indirekte, fordi lovene sikrer princippet om, at forvaltningen og dens dokumenter er offentlige.

Offentlighedskommissionen har i betænkning 1510/2009 fremlagt lovudkast til ny Lov om Offentlighed i forvaltningen.

Som anmodet om i brev af 17. november 2009 skal Dansk Journalistforbund hermed komme med udtalelse om betænkningens anbefalinger og lovudkast.

Høringssvaret vil for så vidt DJ har bemærkninger følge kronologien i lovudkastet.


Indledningsvist skal DJ dog komme med den overordnede bemærkning, at det nu er vigtigt at få en ny lov, der giver langt bedre aktindsigt end i dag og dermed en lov, der understøtter den åbenhed, der er så afgørende for den fortsatte udvikling af vores demokrati.

Det er væsentligt, at loven både bliver tidssvarende og er indrettet på en måde, så der så vidt muligt tages højde for en fremtidig udvikling.

§ 1

Dansk Journalistforbund er overordnet set særdeles tilfreds med at Kommissionen forslår at der indføres en formålsbestemmelse, hvor ytringsfriheden og informationsfriheden er centrale elementer. At få lovfæstet disse to begreber sender et klart signal om, at der lægges op til en "forvaltningskultur" med en langt større åbenhed end i dag.

0 2 410 0751



Yderligere er DJ tilfreds med at der skal tages hensyn til disse formål ved udvikling og etablering af digitale værktøjer, databaser mv.

§ 2

DJ er af den opfattelse, at der med kommissionens bemærkninger kan være tvivl om, hvorvidt en ministers særlig rådgiver/kommunikationsrådgiver er at betragte som værende indenfor den offentlige forvaltning. Det bør præciseres at de er omfattet af loven, da offentlighedsloven også skal bruges til at sikre den demokratiske kontrol med de særlige rådgivere.

§ 3

Kommissionens lovudkast lægger op til at gældende ret for så vidt angår selvejende institutioner, foreninger, fonde mv. lovfæstes, således at læseren ikke skal kende til Ombudsmandens praksis for at have kendskab til lovens anvendelsesområde. Dette har DJs opbakning.

Derudover er det positivt at lovens anvendelsesområde forslås udvidet således KL og Danske Regioner via formuleringen "foreninger, der varetager fælles interesser for regioner og kommuner" er omfattet.

§ 4

Kommissionen foreslår, at lovens anvendelsesområde udvides til at dække al virksomhed, der udøves af selskaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder. Da den hidtidige lov har haft en total mangel på åbenhed, når det gælder offentlige selskaber, må dette betragtes som en markant positiv forbedring. DJ finder dog, at dette slet ikke er vidtgående nok og at en kommende lov må sikre, at alle helt eller delvist ejede offentlige selskaber skal være underlagt loven, allerede når det offentlige har ejermajoriteten og dermed den bestemmende indflydelse.

§ 5

Kommissionen foreslår at lovens anvendelsesområde udvides til at dække selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger mv. i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelser til at træffe afgørelser.

Set i lyset af at afgørelsesbeføjelsen "udliciteres" oftere end tidligere, så er DJ enig i kommissionens forslag. Hvis bestemmelsen skal finde anvendelse i praksis, er DJ dog af den opfattelse, at der bør føres en offentligt tilgængelig liste over, hvem der får tillagt denne beføjelse, og dermed hvem der er omfattet af offentlighedsloven. Oplysningerne kunne naturligt gengives på den nye 'Offentlighedsportal'.

§ 6

DJ er enig i Kommissionens forslag til denne opsamlingsbestemmelse og det behov, der må være for at få indsigt i visse oplysninger vedrørende virksomheders udførelse af opgaver, som efter lovgivning påhviler det offentlige. Da det selvstændige indhold af denne bestemmelse må ligge i at myndigheden skal sikre at en virksomhed afgiver oplysninger med henblik på at der kan gives aktindsigt i disse, så bør det fastslås i lovteksten, at myndigheden også skal sikre at oplysningerne er korrekte eller kan valideres. Ellers får bestemmelsen ikke reel betydning for offentligheden og massemediernes.

§ 9

Kommissionens oplæg til en ny bestemmelse vedrørende identifikationskravet anser DJ, som værende en forbedring, der er langt mere tidssvarende end den nuværende.

DJ har noteret sig lovudkastets bemærkninger om at afslag med henvisning til stort resurseforbrug kun i sjældne tilfælde kan bruges over for massemedier og forskere.

DJ vil advare mod, at en offentlig myndighed skal kunne afvise en aktindsigts-anmodning med henvisning til resurseforbrug. Det er nu engang i demokratiets interesse, at embedsmændene giver sig tid til åbenheden, når borgerne eller medierne på borgernes vegne ønsker en sag belyst – uanset om interessen set fra forvaltningerne er åbenbar eller ej.

§ 11

Kommissionens forslag vedrørende databaseudtræk er en forbedring, som DJ kan støtte. Dette forudsætter dog at betingelsen ”hvis sammenstillingen kan foretages ved enkle kommandoer” kommer til at udgøre reglen og ikke undtagelsen og derfor skal et sådan element være en præmis ved etablering og udvikling af nye IT-løsninger, sådan som beskrevet i § 1, stk. 2.

§ 12

Det er efter DJs opfattelse vigtigt, at en databeskrivelse indeholder oplysninger, der gør det muligt at vurdere, hvorvidt et afslag på udtræk efter § 11 er berettiget.

§ 14

DJ ser desværre ofte afslag på anmodninger om aktindsigt, hvoraf det ikke fremgår om myndigheden har vurderet afslaget i forhold til ’meroffentlighedsprincippet’.

DJ er derfor yderst tilfreds med at ’meroffentlighedsprincippet’ bliver tydeliggjort og obligatorisk med denne bestemmelse. DJ er af den opfattelse at dette princip er en væsentlig forudsætning for den gennemsigtighed et demokrati skal hvile på.

DJ er dog også af den opfattelse at ’meroffentlighedsprincippet’ skal finde anvendelse på alle sagskategorier og ikke undtages kalendere, således som flertallet i Kommissionen har lagt op til.

§ 15

Det er tilfredsstillende, at der lægges op til en stramning i myndighedernes journaliseringspligt. Det betyder, at man både af aktuelle og historiske årsager kan få indblik i, hvad man har beskæftiget sig med i de offentlige institutioner. Det har stor værdi for offentligheden at have mulighed for at kunne se, hvordan et sagsforløb har set ud.

Det nævnes i betænkningen at formløse e-mail og sms-beskeder ikke vil være omfattet, hvorimod beskeder med substans f.eks. faglige vurderinger, oplysninger om faktiske forhold, sagsbehandlingsskridt vil være omfattet. DJ er af den opfattelse at dette bør blive præciseret, da især sms, men også e-mail, let opfattes, som formløse med det resultat at de bliver slettet og ikke journaliseret.

§ 16

Postlister er et vigtigt redskab for massemediernes adgang til at følge med i hvad der sker hos myndighederne og dermed til at præcisere sin anmodning om aktindsigt. DJ har noteret sig, at der er lagt op til der endnu engang indføres en forsøgsperiode, der senest 3 år efter lovens ikrafttræden gerne skulle føre til en permanent ordning. DJ anbefaler at den permanente ordning bliver indført med det samme og henviser til, at postlisterne er blevet diskuteret gennem så mange år, og at der har været tilstrækkelige med forsøg til, at de sagtens kunne indføres nu.

§ 17

Den aktive informationspligt, som Kommissionen foreslår indført, ønsker DJ udstrakt til også at gælde ministeraktiviteter og –udgifter. Lovudkastet benyttes ganske fornuftigt af Kommissionen til flere steder at kodificere en retstilstand. DJ finder det derfor uhensigtsmæssigt, at man ikke benytter lejligheden til at få indskrevet den informationspligt, der fremgår af den politiske aftale om åbenhedsordning.

DJ henviser her til den dissens, et mindretal på 9 af kommissionens medlemmer har udtalt omkring lovfæstelse af informationspligten for vigtige ministeraktiviteter og anbefaler mindretallets forslag bliver fulgt.

§ 18

Kommissionens medlemmer er enige om, at der skal etableres en offentlighedsportal, så det er muligt for borgerne at følge med i lovgrundlaget for aktindsigt samt udtalelser fra Folketingets Ombudsmand.

Det vil give et godt overblik og være et fremskridt i ambitionerne om at skabe mere åbenhed om sin åbenhed. Det kan kun være i alles interesse fra start til slut. DJ skal opfordre til at ambitionsniveauet lægges højt, da der i forvejen findes en del på internettet samt andre resurser og opslagsværker på området.

En Offentlighedsportal bør efter DJs opfattelse indeholde afslag på aktindsigt samt en komplet liste over § 3, stk. 2, § 4 og § 5 virksomheder, da disse for borgeren eller massemedierne, efter omstændighederne, ikke oplagt er omfattet af adgangen til aktindsigt.

§ 19

Kommissionens forslag lægger op til en øget indsigt indenfor strafferetsplejen ved at de gives indsigt i bødeforlæg, som en juridisk person har vedtaget. Som det fremgår af betænkningen, kan dette give en indsigt i blandt andet fødevarerområdet, arbejdsmiljøområdet, miljøområdet mv., hvilket må betragtes som værende en klar forbedring i forhold til i dag.

§ 21

Kommissionen foreslår at indføre ret til indsigt i den øverste ledelseskontrakt i det omfang, de indeholder oplysninger om overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed mv. Dette må anses som værende en forbedring i forhold til den nuværende retstilstand.

§ 22

DJ er af den opfattelse, at det er stærkt kritisabelt, at regeringen og Folketinget undervejs i kommissionsarbejdet vedtog den såkaldte kalenderlov, hvor aktindsigt i ministres kalendere pludselig blev undtaget. Det er derfor problematisk, at et flertal i kommissionen anbefaler, at ikke blot ministre, men også borgmestre, regionsformænd og andre for offentligheden interessante personer, kan se frem til at få lukket deres officielle kalendere af for offentligheden.

DJs indsigelse overfor kommissionens forslag skal ses i sammenhæng med forbundets bemærkning til § 17, idet der her også henvises til de dissenser afgivet af henholdsvis 8 og 9 kommissionsmedlemmer, som afviser en udvidelse af undtagelsesbestemmelsen i forbindelse med kalenderne. DJ anbefaler, at den lov, der i al hast blev gennemført samtidig med, at kommissionen har arbejdet, udfases i forbindelse med, at en ny offentlighedslov gennemføres.

§§ 23 – 26

I forhold til paragrafferne 23-26 finder DJ det afgørende vigtigt at få præciseret ordlyden, så det står fuldstændig klart, hvilke dokumenter, der som følge af ministerbetjening og tilsvarende i det kommunale system, kan undtages aktindsigt.

Det er DJ's klare opfattelse, at aktindsigten også her skal understøttes mest muligt lovgivningsmæssigt. Under gennemgangen af denne del af betænkningen har vi i DJ noteret os, at der er al for stor uvished om, hvilke dokumenter, der kan undtages aktindsigt hvornår. En række af de journalister, der til daglig betjener sig af aktindsigten i forhold til ministeriernes arbejde har udtrykt særlig bekymring for denne del af betænkningen.

Der er således behov for en meget klar formulering af, præcis hvornår der er tale om ministerbetjening. En af usikkerhederne går blandt andet på, om et dokument kan undtages aktindsigt, hvis det på sigt kan blive et dokument til ministerbetjening. Det bør derfor præciseres, at det kun drejer sig om dokumenter, der de facto er til ministerbetjening og i øvrigt ikke samtidig tjener andre formål.

Yderligere foreslår DJ at aktindsigten alene er begrænset i en periode, således at undtagelsen ikke kan anvendes efter periodens udløb.

Endeligt foreslår DJ, at der i en periode på tre år fra lovens ikrafttræden gennemføres en løbende evaluering af anvendelsen af paragrafferne 23-26 med henblik på en eventuel revision, såfremt loven viser sig at have utilsigtede virkninger i forhold til det grundlæggende ønske om, at aktindsigten skal understøtte såvel informationsfriheden som ytringsfriheden.

§ 27

Efter DJ's opfattelse er det et alvorligt demokratisk problem, at kommissionens lovudkast undtager dokumenter, der udveksles mellem ministre eller folketingsmedlemmer i lovgivningsprocessen, fra aktindsigt.

Med en sådan dialog undtaget for muligheden for aktindsigt, undermineres opdelingen mellem den udøvende magt (regeringen) og den lovgivende magt (Folketinget).

DJ er derfor helt enig med det meget store mindretal på 10 af kommissionens 21 medlemmer, der har afgivet dissens på dette område. Det bør tillægges særlig vægt, at mindretallet omfatter de af kommissionsmedlemmerne, der i særlig grad varetager borgernes og herunder også mediernes interesser.

§ 28

Ekstraheringspligten er yderst vigtig i sager, hvor et dokument er undtaget fra fuld indsigt i henhold til undtagelsesbestemmelserne ovenfor. Det er derfor afgørende at pligten er så vidtgående og så præcis som muligt. Det er positivt at § 28 indeholder en række vigtige præciseringer af den nuværende retstilstand. Det er yderst vigtigt at ekstraheringspligten ikke alene gælder faktuelle oplysninger men også, som kommissionen bemærker, gælder oplysninger, som taler imod beslutningen samt oplysninger om metoder og forudsætninger, der er anvendt ved beregninger og analyser mv. Der kan opstå en vis usikkerhed om kriteriet "relevante for sagen" og derfor foreslår DJ dette præciseret.

Se i øvrigt DJ's bemærkninger til § 9 vedrørende afslag begrundet i "uforholdsmæssigt resurseforbrug".

§ 29

Det er efter denne bestemmelse en betingelse for at få aktindsigt i en intern faglig vurdering, at den foreligger i endelig form.

DJ er af den opfattelse at flertallets opfattelse af hvornår en intern faglig vurdering foreligger i endelig form er for vidtgående, både i forbindelse med ministerbetjening og når det drejer sig om det kommunale og regionale område. Det er efter DJs opfattelse i strid med offentlighedslovens formål at udstrække forståelsen af "endelig form" til flertallets opfattelse.

DJ henviser her til de dissenser, der er udtalt af mindretal på henholdsvis 9 og 10 af kommissionens medlemmer, som netop peger på denne uheldige og helt urimelig følgevirkning af paragrafferne vedr. ministerbetjening og tilsvarende på det kommunale og regionale område.

§ 37

DJ er af den opfattelse at der er overordentligt vigtigt for massemedierne at få forkortet sagsbehandlingstiderne både på primære ansøgninger og på klagesager. Derfor er DJ positiv overfor indførelsen af denne bestemmelse, der blandt andet giver mulighed for at klage direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans uden først at skulle have været igennem de underliggende klageinstanser.

I øvrigt skal DJ støtte kommissionens bemærkninger på side 791 vedrørende en styrkelse af Folketingets Ombudsmand for at sikre en endnu hurtigere behandling af klager.

§ 39

Som det fremgår af bemærkningerne til § 37, så er en kort sagsbehandlingstid af overordentlig vigtighed for massemedierne. På den baggrund, er det positivt, at det med denne bestemmelse bliver præciseret, at der særskilt kan klages over sagsbehandlingstiden til den øverste klageinstans, hvis ikke en anmodning om aktindsigt er færdigbehandlet inden 14 dage efter modtagelsen.

Skulle forbundets udtalelser give anledning til spørgsmål, står vi naturligvis til rådighed.

Venlig hilsen



Mogens Blicher Bjerregård

Formand for Dansk Journalistforbund

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

1. marts 2010

Datatilsynet
Borgergade 28, 5.
1300 København K

CVR-nr. 11-88-37-29

Telefon 3319 3200
Fax 3319 3218

E-post
dt@datatilsynet.dk
www.datatilsynet.dk

J.nr. 2009-111-0043
Sagsbehandler
Jakob Lundsager
Direkte 3319 3221

Vedrørende Betænkning nr. 1510 om offentlighedsloven

1. Justitsministeriet har sendt Offentlighedskommissionens betænkning til Datatilsynet og anmodet om en udtalelse om betænkningens anbefalinger og lovudkast senest den 1. marts 2010.

Datatilsynet har gennemgået betænkningen og udskilt de spørgsmål, som særligt giver Datatilsynet anledning til overvejelser.

På denne baggrund skal Datatilsynet – efter at sagen har været behandlet i Datarådet – udtale følgende:

2. Datatilsynets sammenfattende bemærkninger

2.1. Efter Datatilsynets opfattelse giver den foreslåede ret til dataudtræk (lovudkastets § 11) anledning til betænkeligheder i forhold til forsknings- og statistikdatabaser, der behandler personoplysninger inden for rammerne af persondatalovens § 10.

Datatilsynet finder derfor, at lovudkastets § 11 bør ændres således, at retten til dataudtræk ikke omfatter databaser, hvor der sker behandling omfattet af persondatalovens § 10.

Der henvises til det nedenfor under pkt. 3 anførte.

2.2. Datatilsynet finder det helt centralt, at myndighederne mv. ved administrationen af en række af de foreslåede ændringer af offentlighedsloven iagttager kravene til beskyttelse af personoplysninger.

Datatilsynet finder derfor, at en række forhold bør udtrykkeligt omtales i bemærkningerne til det lovforslag, som Justitsministeriet fremsætter på baggrund af Offentlighedskommissionens overvejelser, og i kommende informationsmateriale om den reviderede offentlighedslovgivning.

Det drejer sig om følgende forhold:

- persondatalovens krav om sikkerhedsforanstaltninger skal iagttages, jf. nedenfor under pkt. 4, pkt. 6.3., 6.5., pkt. 7 og pkt. 9,
- kravene til effektiv anonymisering, jf. nedenfor under pkt. 3 og pkt. 5,

- oplysninger om enkeltmandsejede virksomheder er omfattet af persondataloven, jf. nedenfor pkt. 6.6 og pkt. 8.

2.3. Datatilsynet finder endvidere, at følgende forhold bør overvejes i det videre arbejde med et lovforslag om ændring af offentlighedsloven:

- tydeliggørelse af, hvad der ligger i, at dataudtræk skal kunne foretages ved hjælp af enkle kommandoer, herunder særlige problemstillinger ved personer med navn- og adressebeskyttelse, e-mailadresser og fritekstfelter, jf. nedenfor pkt. 3.3.,
- omtale af adgangen til indsigt efter persondatalovens kapitel 9 på den påtænkte offentlighedsportal jf. nedenfor pkt. 7.4.,
- Datatilsynet bør repræsenteres i den uafhængige ekspertgruppe, som skal evaluere forsøgsordningen med postlister, jf. nedenfor pkt. 6.4.

Datatilsynet har nedenfor redegjort nærmere for tilsynets bemærkninger til betænkningens anbefalinger og lovudkast.

3. Dataudtræk og databeskrivelse (særligt lovudkastets §§ 10-12 og § 27, nr. 5)

3.1. I lovudkastets § 10 videreføres den nuværende bestemmelse i offentlighedslovens § 5, stk. 2, hvorefter der ikke er ret til aktindsigt i databaser, herunder registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, bortset fra indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling.

Derudover foreslås der indført to nye rettigheder i offentlighedsloven: 1) ret til at få foretaget en sammenstilling af oplysninger ved brug af enkle kommandoer i myndighedernes databaser, såkaldt dataudtræk (lovudkastets § 11), og 2) ret til at få indsigt i den databeskrivelse, der knytter sig til en database (lovudkastets § 12).

3.2.1. Datatilsynet har overvejet, om indførelsen af en ret til sammenstilling og udlevering af oplysninger i databaser (dataudtræk) får betydning for behandlingen af personoplysninger i statistisk og videnskabelig øjemed efter persondatalovens § 10. Tilsynet har endvidere overvejet, om lovudkastets § 11 i tilstrækkelig høj grad beskytter hensynet til de registreredes privatliv.

Det fremgår af lovudkastets § 11, at "såfremt oplysningerne er omfattet af §§ 19-35, gælder sammenstillingsretten kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem en anonymisering, der kan foretages ved enkle kommandoer."

3.2.2. Den foreslåede ret til dataudtræk giver efter Datatilsynets opfattelse anledning til betænkeligheder i forhold til forsknings- og statistikdatabaser, der behandler personoplysninger inden for rammerne af persondatalovens § 10.

Persondatalovens § 10 er en bestemmelse, som blev indført med det formål at give gode muligheder for at gennemføre statistik og forskning i Danmark. Ud over at give et hjemmelsgrundlag for behandlingen af følsomme personoplysninger i forbindelse med forskning og statistik indebærer en behandling omfattet af § 10 endvidere begrænsninger i rettighederne for de registrerede personer, f.eks. retten til indsigt, jf. persondatalovens § 32, stk. 4. Til gengæld medfører behandling efter persondatalovens § 10 et meget strengt princip om formålsbestemthed, jf. § 10, stk. 2, som også omfatter oplysninger omfattet af persondatalovens § 6. Endvidere kræver videregivelse forudgående tilladelse fra tilsynsmyndigheden, jf. § 10, stk. 3.

Der er således ikke mulighed for at behandle – herunder videregive – oplysninger omfattet af § 10, stk. 1 og 2, til andet end statistiske og videnskabelige formål.

Datatilsynet er opmærksom på, at når der er tale om følsomme og visse fortrolige personoplysninger, kan henvisningen i lovudkastets § 11 til undtagelserne i §§ 19-35 tilgodese behovet for beskyttelse af sådanne oplysninger i forsknings- og statistikdatabaser.

Som det fremgår ovenfor, gælder finalité-princippet i persondatalovens § 10 – og dermed den særlige beskyttelse af de registrerede personer – også for ikke-fortrolige oplysninger, som efter persondatalovens § 6 behandles alene med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser.

Ved spørgsmål om dataudtræk fra databaser med § 6-oplysninger (ikke-følsomme personoplysninger), som alene behandles i statistisk eller videnskabeligt øjemed, vil der således efter Datatilsynets vurdering opstå en konflikt mellem persondatalovens § 10 og offentlighedslovens regler.

Datatilsynet skal herved også henvise til, at de registrerede personer er afskåret fra egenaces efter persondataloven, jf. § 32, stk. 4. Denne regel vil derfor for så vidt angår forsknings- og statistikdatabaser i offentlig regi reelt blive indholdsløs, hvis lovudkastets § 11 gennemføres i sin nuværende form.

Datatilsynet anser det for problematisk for beskyttelsen af de registreredes privatliv, hvis enhver kan få adgang til oplysningerne efter offentlighedslovens regler om dataudtræk. Dette skal også ses i lyset af, at der i forbindelse med behandling af personoplysninger i forsknings- eller statistisk øjemed ikke består en pligt til at underrette de personer, om hvem der behandles oplysninger.

Det er endvidere Datatilsynets opfattelse, at en ordning, hvor der er adgang til dataudtræk i databaser omfattet af persondatalovens § 10, kan blive en begrænsende faktor for det offentlige forskningsmiljø i Danmark.

Datatilsynet finder derfor sammenfattende, at lovudkastets § 11 bør ændres således, at retten til dataudtræk ikke omfatter databaser, hvor der sker behandling af personoplysninger omfattet af persondatalovens § 10.

Det bemærkes herved tillige, at på baggrund af ombudsmandens praksis¹ efter bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 5, (om undtagelse af materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser) kan denne undtagelse efter Datatilsynets opfattelse formentlig ikke tilgodese de beskyttelseshensyn, som persondatalovens § 10 varetager, og som er en grundlæggende forudsætning for Datatilsynets administration af forsknings- og statistikområdet.

3.2.3. Som nævnt lægger Datatilsynet til grund, at følsomme og visse fortrolige oplysninger vil kunne undtages fra aktindsigt og (dermed dataudtræk) efter den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, som fastslår, at retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold. Offentlighedskommissionen foreslår, at bestemmelsen videreføres i lovudkastets § 30, nr. 1. Som det fremgår af lovudkastets § 11 gælder retten til dataudtræk kun, hvis hensynet til eksempelvis følsomme personoplysninger kan tilgodeses ved anonymisering ved hjælp af enkle kommandoer.

Datatilsynet frygter imidlertid, at risikoen for, at offentlige myndigheder kommer til at udlevere dataudtræk med følsomme personoplysninger ved en fejl, forøges væsentligt, jf. også de særlige risici ved elektronisk databehandling nedenfor under pkt. 9.

Efter Datatilsynets opfattelse vil det endvidere være af afgørende betydning af hensyn til beskyttelse af de registreredes privatliv, at forvaltningsmyndigheden – ved anmodning om dataudtræk – sikrer, at der i forbindelse med dataudtrækket foretages tilstrækkelig anonymisering. Herved forstås, at oplysningerne videregives i en for modtageren ikke-personhenførbart form, og det således ikke er muligt for modtageren alene ud fra de modtagne oplysninger at kunne identificere de personer, som oplysningerne vedrører.

3.3. Datatilsynet finder endvidere, at det bør tydeliggøres, hvad der ligger i, at dataudtræk skal kunne foretages ved hjælp af enkle kommandoer. Datatilsynet skal i den forbindelse bl.a. pege på risikoen for, at der ved udtræk fra databaser med navne og adresser sker kompromittering af personer med navne- og/eller adressebeskyttelse.

Tilsynet skal endvidere pege på de særlige problemstillinger, som kan opstå ved databaser med fritekstfelter under en eller anden form, herunder felter som eventuelt udfyldes af borgere ved elektronisk selvbetjening. Efter Datatilsynets opfattelse må det anses for udelukket at lade sådanne databaser være omfattet af retten til dataudtræk, da det ikke ved enkle kommandoer – og med fornøden sikkerhed – kan sikres, at oplysninger af fortrolig og følsom karakter ikke udleveres.

¹ Der henvises til FOB 2001, s. 504.

Endelig skal Datatilsynet pege på den særlige problemstilling, som knytter sig til e-mailadresser. E-mailadresser vil – så vidt Datatilsynet vurderer – ikke isoleret set være omfattet af undtagelserne i lovudkastets §§ 19-35 og vil derfor kunne kræves udleveret i forbindelse med dataudtræk. Der henvises i den forbindelse til kommissionens overvejelser om samme problemstilling ved åbne postlister.

3.4. Datatilsynet har ikke bemærkninger til lovudkastets § 12 vedrørende ret til indsigt i databeskrivelsen.

4. Etablering af nye it-løsninger (lovudkastets § 1, stk. 2)

I lovudkastet foreslås det, at myndigheder mv., der er omfattet af loven, skal sørge for, at hensynet til åbenhed i videst muligt omfang varetages ved valg, etablering og udvikling af nye it-løsninger, jf. lovudkastets § 1, stk. 2.

Datatilsynet gør opmærksom på, at hensynet til åbenhed ikke må tilgodeses på bekostning af den fornødne beskyttelse af personoplysninger. Persondatalovens sikkerhedsbestemmelser, herunder sikkerhedsbekendtgørelsen, skal således iagttages ved myndighedens mv. valg, etablering og udvikling af it-løsninger. Dette bør efter Datatilsynets opfattelse fremgå tydeligt af bemærkningerne til lovforslaget.

5. Meroffentlighedsprincippet (lovudkastets § 14)

5.1. Af lovudkastets § 14 fremgår, at det i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt skal overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Det fremgår endvidere, at der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i persondataloven.

5.2. Datatilsynet har noteret sig – og lægger stor vægt på – at det udtrykkeligt fremgår af lovudkastets § 14, at persondatalovens regler skal iagttages, når spørgsmål om meroffentlighed overvejes. Dette bør også afspejles i bemærkningerne til lovforslaget.

5.3. For så vidt angår Offentlighedskommissionens overvejelser om en anonymiseringspligt har Datatilsynet særligt noteret sig, at det fremgår af betænkningen side 704 ff., at forvaltningsmyndigheden i forbindelse med en eventuel anonymisering må sikre sig, at oplysningerne (dokumentet) ikke indeholder sådanne kendetegn, at en identifikation af den pågældende enkeltperson er mulig i en lidt videre kreds.

Kommissionen har i den forbindelse endvidere anført², at anonymiseringskravet vil være vanskeligt at opfylde i de tilfælde, hvor den tredjemand, hvortil oplysningerne skal udleveres (den aktindsigts-søgende), i forvejen har kendskab til den pågældende privatpersons identitet.

² Betænkningen s. 705

Kommissionen er derfor af den opfattelse, at det i visse tilfælde er nødvendigt at anonymisere oplysninger, der isoleret set ikke er omfattet af nogle af lovudkastets undtagelsesbestemmelser – f.eks. lovudkastets § 30 om oplysninger om private forhold – fordi de pågældende oplysninger gør det muligt at identificere den pågældende enkeltperson.

Datatilsynet er enig i det af kommissionen anførte og lægger vægt på, at de nævnte krav til anonymisering kommer til at fremgå af lovforslaget. Datatilsynet foreslår, at det konkret omtales i lovbemærkningerne, at det i visse situationer ikke vil være tilstrækkeligt kun at udelade oplysninger om et navn eller en adresse, men at der i visse tilfælde må ske udeladelse af f.eks. et journalnummer, en brevdato eller lignende.

6. Forsøgsordning med en åben postliste (særligt lovudkastets § 16 og 44)

6.1. For så vidt angår Offentlighedskommissionens overvejelser om indførelse af postlister, har Datatilsynet særligt noteret sig, at lovudkastets § 16, stk. 2, alene indebærer, at de nævnte oplysninger om dokumentet skal medtages på postlisten, *ikke at de enkelte dokumenter skal offentliggøres.*

6.2. Datatilsynet har desuden noteret sig, at en postliste bl.a. ikke vil skulle indeholde fortrolige oplysninger omfattet af persondatalovens §§ 6-8.

6.3. Tilsynet har endvidere noteret sig, at det fremgår, at en postliste ikke vil kunne indeholde oplysninger om f.eks. enkeltpersoners CPR-nummer, adresseoplysninger eller oplysninger om e-mail-adresser på borgerne.

I forlængelse af det af kommissionens anførte skal Datatilsynet gøre opmærksom på, at myndighederne må være opmærksomme på personer, der har navnebeskyttelse efter CPR-lovens § 28, herunder at en sådan oplysning ikke må fremgå af en postliste. Efter Datatilsynets opfattelse bør denne problemstilling omtales i lovforslaget og eventuelt vejledningsmateriale.

6.4. Det fremgår, at der indtil videre er der tale om en forsøgsordning, der som minimum skal omfatte et enkelt ministeriums departement, en underliggende styrelse samt den centrale forvaltning i en region og i en større kommune. Forsøgsordningen skal etableres senest 1 år efter, at den nye offentlighedslov er trådt i kraft. Det er kommissionens opfattelse, at den omhandlede evaluering af forsøgsordningen skal foretages af en uafhængig ekspertgruppe.

Det er Datatilsynets opfattelse, at det vil være naturligt, at Datatilsynet bliver repræsenteret i denne ekspertgruppe.

6.5. Datatilsynet skal i øvrigt pege på, at når der sker offentliggørelse af oplysninger via internettet, har det betydelig skadevirkning, såfremt der ved en fejl skulle ske offentliggørelse af oplysninger, der er undtaget offentliggørelse som følge af tavshedspligt eller anden lovgivning, herunder persondataloven.

Dette vil der være risiko for, når der indføres en ordning med åbne postlister.

Igennem de seneste år har Datatilsynet behandlet et stort antal sager, hvor forvaltningsmyndigheder uberettiget har offentliggjort personoplysninger på internettet.

Datatilsynet finder derfor, at det i bemærkningerne til lovforslaget udtrykkeligt bør fremgå, at persondatalovens sikkerhedskrav skal iagttages, herunder de anbefalinger, som er gengivet nedenfor.

Det er Datatilsynets opfattelse, at de dataansvarlige inden offentliggørelsen af personoplysninger nøje skal gennemgå de enkelte dokumenter med henblik på at sikre, at der ikke offentliggøres flere oplysninger, end hvad der er lovligt.

Navnlig i situationer, hvor der er en potentiel risiko for offentliggørelse af fortrolige eller følsomme personoplysninger, skal der udvises særlig påpasselighed, både for så vidt angår tilrettelæggelsen af arbejdsgange og for så vidt angår indretningen af myndighedens systemer.

Det er også vigtigt, at medarbejderne modtager grundig instruktion. Dette skal ses i lyset af persondatalovens krav om god databehandlingsskik og lovens krav om instruktion af medarbejderne (lovens § 41, stk. 1, og sikkerhedsbekendtgørelsens § 6) samt det forhold, at uberettiget offentliggørelse af personoplysninger kan have betydelige negative konsekvenser for de personer, der berøres heraf. Det vil endvidere ofte være forbundet med store vanskeligheder at få oplysningerne fjernet fra eksempelvis søgemaskiner. Oplysninger kan således typisk genfindes på internettet i meget lang tid efter offentliggørelse.

Myndighederne bør indrette sig således, at det kun er en mindre gruppe medarbejdere med den fornødne faglige indsigt, der har adgang til at lægge personoplysninger ud på myndighedens hjemmeside.

6.6. Det fremgår endvidere af bemærkningerne til lovforslagets § 16, at i de tilfælde, hvor der er tale om en juridisk person, er udgangspunktet, at navnet på afsenderen/modtageren medtages på postlisten, medmindre der i det enkelte tilfælde foreligger særlige omstændigheder, der kan begrunde, at en sådan medtagelse undtages. Det fremgår endvidere af bemærkningerne til bestemmelsen i lovudkastets § 16, stk. 2, at ved vurderingen af, om navnet på den juridiske eller fysiske person skal medtages eller ej, er der overladt den enkelte forvaltningsmyndighed en bred skønsmargin.

Datatilsynet skal i den forbindelse henvise til, at oplysninger om enkeltmandsejede virksomheder er omfattet af begrebet personoplysninger³. Tilsynet finder derfor, at det i myndighedens overvejelser må indgå, om der er tale om oplysninger om enkeltmandsejede virksomheder.

Datatilsynet finder, at dette forhold bør omtales i bemærkningerne til lovforslaget.

³ Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, Persondataloven med kommentarer, 2. udg, 2008, side 100.

7. Aktiv informationspligt og offentlighedsportal (lovudkastets §§ 17-18)

7.1. Angående Offentlighedskommissionens overvejelser om en aktiv informationspligt og en offentlighedsportal skal Datatilsynet understrege, at i forbindelse med myndighedernes *administration* af ordningen i lovudkastets § 17, skal persondatalovens behandlingsregler i kapitel 4 iagttages. Dette bør fremgå tydeligt af bemærkningerne til lovforslaget.

7.2. Datatilsynet har endvidere noteret sig, at det fremgår af lovudkastets § 17, stk. 2, at en forvaltningsmyndighed skal fastsætte retningslinjer vedrørende den informationspligt, der følger af stk. 1.

Tilsynet finder generelt anledning til at pege på, at man skal være særlig påpasselig, når man offentliggør personoplysninger på internettet.

De dataansvarlige skal derfor inden offentliggørelsen nøje gennemgå de enkelte dokumenter med henblik på at sikre, at der ikke offentliggøres flere oplysninger, end hvad der er lovligt. Det er Datatilsynets opfattelse, at dette bør indgå i myndighedernes overvejelser, når de fastsætter retningslinjer som beskrevet i lovudkastets § 17, stk. 2. Herudover kan det i de nævnte retningslinjer være relevant at overveje de forhold, som er anført ovenfor under punkt 6.5.

7.3. Den beskrevne offentlighedsportal indebærer så vidt Datatilsynet kan vurdere bl.a., at der føres en form for retsinformationssystem. Dette kræver efter persondatalovens § 45, stk. 1, nr. 2, at der foretages en anmeldelse af behandlingen til Datatilsynet.

7.4. Datatilsynet finder det endvidere naturligt, at der i en offentlighedsportal indgår oplysninger om persondatalovens regler om indsigt efter lovens § 31. Dette ses ikke nævnt i kommissionens lovudkast eller i betænkningen.

8. Sager inden for strafferetsplejen (lovudkastets § 19)

8.1. Det fremgår af kommissionens overvejelser og lovudkastets § 19, stk. 2, at der foreslås indført en adgang til aktindsigt i bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget.

8.2. Som udgangspunkt omfatter begrebet personoplysninger i persondatalovens § 3, nr. 1, alene *fysiske personer*. Oplysninger om juridiske personer falder således uden for lovens almindelige regulering, jf. persondatalovens § 1, stk. 1 og 2.

Derimod er oplysninger om enkeltmandsejede virksomheder omfattet af begrebet personoplysninger, jf. Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, Lov om behandling af personoplysninger, 2. udgave, 2008, side 100 og Peter Blume, Personoplysningsloven, 1. udgave, 2000, side 32. Det antages endvidere, at også oplysninger om interessentskaber falder ind under lovens område under forudsætning af, at interessenterne er fysiske personer, jf. ligeledes Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, Lov om behandling af personoplysnin-

ger, 2. udgave, 2008, side 100. Der er i bemærkningerne til den foreslåede § 19, stk. 2, ikke anført nærmere om afgrænsningen af de omhandlede bødeforlæg.

Datatilsynet går umiddelbart ud fra, at der med den nævnte ordning i lovudkastets § 19, stk. 2, ikke lægges op til aktindsigt i personoplysninger omfattet af persondataloven. Datatilsynet finder, at dette bør tydeliggøres i lovforslaget. Det bemærkes, at aktindsigt i oplysninger om strafbare forhold vedrørende den personkreds, som er omfattet af persondataloven, ikke vil kunne ske inden for rammerne af persondatalovens § 8, ligesom en sådan ordning vil rejse spørgsmål i forhold til databeskyttelsesdirektivets artikel 8, stk. 5.

Datatilsynet skal endvidere pege på, at det ikke kan udelukkes, at der i enkelte af disse sager vil indgå oplysninger om *fysiske personer*, som f.eks. er ofre/forurettede i forbindelse med lovovertrædelsen i den konkrete sag. Dette kunne f.eks. være en sag inden for arbejdsmiljøområdet, hvor en medarbejder er kommet til skade. Tilsynet forudsætter i den forbindelse, at oplysningerne om sådanne personer kan undtages i medfør af lovudkastets kapitel 4 (§ 30, nr. 1), og at der heller ikke bør meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet (lovudkastets § 14) i disse oplysninger.

Datatilsynet finder, at dette bør fremhæves i bemærkningerne til lovforslaget.

9. Gennemførelse af aktindsigt mv. (lovudkastets § 40)

9.1. I lovudkastets § 40 bestemmes det, at vedkommende myndighed skal udlevere dokumenterne, sammenstillingen af oplysningerne eller databeskrivelsen i den form, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker. Hovedreglen kan konkret fraviges, såfremt særlige eller tungtvejende hensyn foreligger, eller hvis materialet allerede er offentligt tilgængeligt.

9.2.1. I forhold til offentlighedens adgang til aktindsigt vil en offentlig myndigheds mv. imødekommelse af en begæring ved f.eks. udlevering af oplysninger pr. e-post som regel være uproblematisk i forhold til reglerne i persondataloven. Dette skyldes, at offentligheden ikke har ret til aktindsigt i oplysninger af fortrolig eller følsom karakter.

Datatilsynet finder imidlertid, at der i vejledningsmateriale – eventuelt på den af kommissionens foreslåede offentlighedsportal – bør informeres om de særlige risici for kompromittering af fortrolige og følsomme oplysninger ved elektronisk databehandling. Det skal således sikres, at der ved aktindsigt ikke utilsigtet gives indsigt i ekstra information, som måtte være indlejret i eller på anden måde tilknyttet dokumenter, dataudtræk mv.

Datatilsynet har således konstateret i praksis⁴, at et særligt problem kan gøre sig gældende i forhold til metadata og ekstra information, der er indeholdt i indlejrede objekter, såsom diagrammer. Fælles for begge er, at de ikke umid-

⁴ Datatilsynet har i de senere år behandlet et stort antal sager om utilsigtet offentliggørelse af personoplysninger på internettet

delbart træder frem for læseren, og at dokumenter mv. indeholder flere oplysninger end, hvad der er tilsigtet.

I tilsynets sag, j.nr. 2008-632-0030, havde Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration offentliggjort en række afgørelser og praksisnotater på ministeriets hjemmeside. Forinden offentliggørelsen havde ministeriet 'skjult' de oplysninger, der ikke måtte offentliggøres, ved at ændre farven på teksten til hvid. Derefter blev dokumenterne konverteret til pdf-filer og lagt på ministeriets hjemmeside. Ved at lægge samtlige oplysninger over i et nyt dokument og ændre tekstens farve igen, fremkom de 'skjulte' oplysninger igen. Oplysningerne var ligeledes tilgængelige via søgemaskinen Google, der ignorerer farvekoder ved indekseringen af hjemmesider.

I en anden af tilsynets sager, j.nr. 2008-632-0035, havde Danmarks Tekniske Universitet (DTU) offentliggjort en PowerPoint-præsentation på universitetets hjemmeside. PowerPoint-præsentationen indeholdt en indlejret Excel-fil med oplysninger om personnumre og helbredsoplysninger på 10 personer.

Fælles for disse sager er, at der ikke fremtræder fortrolige oplysninger ved umiddelbar læsning af dokumentet, og at det derfor umiddelbart vil forekomme uproblematisk at offentliggøre det eller udlevere det i elektronisk udgave, f.eks. vedhæftet en e-post. Imidlertid kan dokumentet på grund af sit elektroniske format også indeholde fortrolige eller følsomme oplysninger, der enten kan fremfindes af en søgemaskine eller af en anden tredjemand, hvilket i første tilfælde vil og i sidste kan medføre en yderligere eksponering af fortrolige eller følsomme oplysninger.

9.2.2. I forhold til egenaces skal persondatalovens regler om sikkerhed, herunder legitimationskrav, iagttages af myndigheder mv. Datatilsynet skal hermed henvise til persondatalovens § 41, stk. 3, hvorefter den dataansvarlige skal træffe de fornødne foranstaltninger mod, at oplysninger kommer til uvedkommende kendskab eller på anden måde behandles i strid med persondataloven.

Der kan heraf udledes et legitimationskrav, som forpligter den dataansvarlige til bl.a. ved henvendelser fra en borger om aktindsigt at sikre sig identiteten, således at oplysninger ikke videregives til uvedkommende.

Rettighedsvejledningen⁵ indeholder nærmere omtale af legitimationskravet.

Datatilsynet skal endvidere henvise til kravene til eksterne kommunikationsforbindelser, jf. sikkerhedsbekendtgørelsens § 14, som er nærmere uddybet i sikkerhedsvejledningen⁶:

⁵ Datatilsynets vejledning nr. 126 af 10. juli 2000 om registreredes rettigheder

⁶ Datatilsynets vejledning nr. 37 af 2. april 2001 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning

”For transmission af personoplysninger over **åbne net** (f.eks. Internet) gælder konkret nedenstående minimumskrav om sikkerhedsforanstaltninger:

Ved transmission af oplysninger over det åbne Internet er der generelt en risiko for, at oplysningerne undervejs læses og endog ændres af uvedkommende. Derudover er der en risiko for, at parterne i kommunikationen ikke er dem, de udgiver sig for.

Disse risici må vurderes af den dataansvarlige i den konkrete situation, således at der kan træffes de fornødne sikkerhedsforanstaltninger.

Hvad angår fortrolighed kan denne sikres ved forsvarlig kryptering af de transmitterede oplysninger. Hvis der er tale om transmission af fortrolige oplysninger, herunder personnummer, skal der som minimum foretages en kryptering. Hvis de transmitterede oplysninger er af følsom karakter (omfattet af persondatalovens § 7, stk. 1 og § 8, stk. 1), skal der anvendes en stærk kryptering, baseret på en anerkendt algoritme.

Sikkerhed for autenticitet (afsenders og modtagers identitet) og integritet (de transmitterede oplysningers ægthed) må sikres i fornødent omfang ved anvendelse af passende sikkerhedsforanstaltninger, f.eks. elektronisk signatur eller individuelle, fortrolige adgangskoder.”

Det er Datatilsynets opfattelse, at pligten til at træffe sikkerhedsforanstaltninger efter persondataloven er ufravigelig og ikke bortfalder, selv om den registrerede har givet sit samtykke til det, jf. Datatilsynets Årsberetning 2005, side 70.

De nævnte sikkerhedskrav skal iagttages i forbindelse med udlevering af personoplysninger. Det bør derfor klart fremgå af bemærkningerne til lovforslaget og kommende informationsmateriale, at de nævnte sikkerhedskrav skal iagttages i forbindelse med udlevering af personoplysninger på baggrund af en anmodning om aktindsigt efter reglerne om egenaces i offentlighedsloven.

Med venlig hilsen

Henrik Waaben
Formand for Datarådet

Janni Christoffersen
Direktør