

Retsudvalgets høring om Offentlighedsloven – 26. februar 2011

God embedsmandsbetjening  
og behovet for bestemmelserne i lovforslagets §§ 24, 25 og 29

Ved formanden for Djøf Offentlige chefer Per Hansen

Tak for lejligheden til at møde Retsudvalget i dag som led i udvalgets behandling af Justitsministerens lovforslag om en ny offentlighedslov og for lejligheden til at redegøre for Djøfs syn på nogle væsentlige elementer i lovforslaget.

Lad mig indledningsvis pointere, at vi i Djøf finder, at Offentlighedskommissionens arbejde, herunder udkastet til en ny offentlighedslov er et meget fornemt udgangspunkt for arbejdet med at skabe en ny og tidssvarende offentlighedslov. Justitsministeren har da også valgt at lade udkastet være det helt afgørende forlæg for sit lovforslag, som nu er til behandling i Folketinget.

Vi er vel alle som borgere i almindelighed optagede af, at der er et godt grundlag for udøvelsen af den offentlige forvaltning og for vores indsigt i denne.

Men da halvdelen af Djøfs medlemsskare er ansat i den offentlige sektor – fra yngste fuldmægtig i den mindste kommune til departementschefen i de betydeligste ministerier – har vi en ekstra dimension i interesse for, at vi får en god offentlighedslov. Den får således en væsentlig betydning for udøvelsen af vort

arbejde og – ikke mindst – for opfattelsen af, hvordan vi arbejder. Netop dette vil jeg gerne opholde mig lidt ved.

Mange embedsmænd har stunder, hvor de ønsker offentlighedsloven hen, hvor peberet gror. Det er de dage, hvor de skal bruge al deres tid på at finde bjerge af dokumenter, der intet reelt betyder for muligheden for at løse de opgaver, som borgerne forventer løst, eller de opgaver, som de politikere, som befolkningen har valgt til i en periode at repræsentere deres synspunkter og interesser, ønsker løst. Offentlighedsloven bruger tid – og nogle gange en tid, som det bestemt er oplevelsen kunne bruges mere frugtbart og konstruktivt.

Men helt tilsvarende har vi som embedsmænd den erfaring, at vores virke i det offentlige kan udøves på en sikker faglig grund, når en væsentlig del af arbejdet skal kunne fremlægges for offentligheden.

Det er en kerne i Djøfs holdning til offentlighedsloven, at den offentlige indsigt – eller nogle gange bare bevidstheden om muligheden herfor – øger tiltroen til og respekten for det arbejde, der udøves i det offentlige. Det styrker forvaltningens legitimitet og dens politiske neutralitet og dermed dens effektivitet.

Herudover bidrager en vidtgående offentlighed til, at de demokratiske proces-

ser kan hvile på befolkningens indsigt i sagernes saglige substans, klarheden over de politiske valg og kendskabet til processer og afgørende aktører.

Men en vidtgående offentlighed er jo også en særlig udfordring. For den ministerbetjening, der knytter sig til ministerens virke i regeringen og over for Folketinget, skal også kunne udfoldes på et nysgerrigt, søgende og reflekterende grundlag. Det kræver et tillidsfuldt og troværdigt miljø, hvor det er muligt at afsøge og afprøve de mange muligheder, der er for at vurdere en opgave og den efter forholdene bedste løsning. Det skal være muligt at afprøve overvejelser og for at tage fejl undervejs. Et sådant miljø kræver fortrolighed.

Men jeg vil gerne her understrege, at denne fortrolighed er af hensyn til ministrene – det er ikke for embedsmændenes skyld. Embedsmændene skal altid være forberedte på indsigt fra andre kontrolorganer, men måske allervigtigst også på, at der kan gives meraktindsigt. Den mulighed har en minister jo altid. Og det har en efterfølgende minister også. Så husk – kravet på fortrolighed går kun den ene vej.

Med de helt afgørende hensyn på plads, er det – som også Niels Fenger ved indledningen af mødet kaldte det – "det store spørgsmål", om man kan afgrænse § 24 (suppleret med §§ 25 og 29) mere snævert end det er gjort i lovforslaget. Jeg er fuldstændig enig i, at dette er det afgørende spørgsmål.

Vi har i Djøf ikke et grydeklart svar. Men vi mener, at det er kernen i opgaven for Folketinget at søge efter en sådan afgrænsning, at undtagelserne for offentlighedens indsigt er klart afgrænsede og netop kun af den rækkevidde, der er nødvendig og relevant for opfyldelse af hensynet til ministerens behov for fortrolighed i helt centrale processer.

Jeg vil gerne anerkende, at det er vanskeligt. Men det må nu engang være en opgave at søge ihærdigt efter det gode svar på det, der med god grund kaldes "det store spørgsmål".

Lad mig derfor forsøge at angive et nogle eksempler på denne søgning:

1. Der må fastlægges en nøje beskrivelse af de omstændigheder eller den sammenhæng, der skal foreligge for, at der er tale om den del af ministerbetjeningen, der søges afskærmet over for offentligheden. Det er således nødvendigt, at begrebet ministerbetjening bliver betydeligt mere præcist og afgrænset – og efter vores opfattelse på en positiv og udtømmende måde. I stedet for som i lovforslaget ved undtagelser fra en hovedregel. Og her vil jeg gerne pege på den betjening, som embedsværket yder ministeren i forbindelse med ministerens relation til Folketinget.

2. Det må ligeledes afklares, hvad der instituerer, at et dokument eller en oplysning er udvekslet i forbindelse med ministerbetjening.

Det er således vores opfattelse, at et dokument eller en oplysning konkret skal være indgået i en verserende ministerbetjening eller fremstår som konkret tænkt anvendt i en planlagt ministerbetjening for at være omfattet af undtagelserne.

Det vil muligvis også i den praktiske anvendelse af loven være hensigtsmæssigt at fastslå, at et dokument i hvert fald ikke vil være omfattet af undtagelsen, hvis det ikke udtrykkeligt er påført på dokumentet, at det er et ministerbetjeningsdokument.

Det vil sikre, at den pågældende myndighed allerede ved udarbejdelsen og afgivelsen af dokumentet skal have taget stilling til dokumentets karakter. Det skal naturligvis ikke udelukke, at der i tilfælde af en aktindsigtsanmodning, skal tages konkret stilling til, om et dokument, som ved afgivelsen er blevet karakteriseret som et internt ministerbetjeningsdokument, faktisk opfylder betingelserne herfor.

Ligeledes kunne det overvejes at fastslå, at en intern faglig vurdering anses for at være endelig, medmindre det klart fremgår, at den ikke er endelig.

3. Et tredje pejlemærke kan være spørgsmålet om, hvilken myndighed der skal afgøre en anmodning om aktindsigt i et ministerbetjeningsdokument. Det kunne måske overvejes at fastslå, at for sådanne dokumenter skal det være ministeren og ikke den underordnede myndighed, der skal træffe afgørelse om, hvorvidt dokumentet skal undtages for aktindsigt.

Dette blot angivet som nogle af de mulige pejlemærker, som kan lede os hen til en mere snæver og mere præcis afgrænsning af de nødvendige undtagelser.

En anden indgang kunne være, at der peges på typer af dokumenter, som uanset deres forbindelse til ministerbetjening, alligevel må være omfattet af offentlighed. Som et eksempel på denne fremgangsmåde kan jeg anføre, at vi i Djøf finder, at der skal være indsigt i et dokument, hvis det indeholder oplysninger og vurderinger, som en minister over for Folketinget har anført som grundlag for den besvarelse, der afgives over for Folketinget med angivelse af, at de stammer fra en anden myndighed.

Det er muligt, at nogle med indsigt i lovforslaget kan bekræfte, at dette faktisk følger af lovforslaget. Det vil i så fald være godt at få udryddet denne tvivl.

Og det bringer mig til et andet stærkt ønske fra Djøfs side. Et stærkt ønske fra Djøf har været og er det fortsat, at offentlighedsloven område for område kunne blive forholdsvis enkel, så ressourceforbruget i forhold til selve lovens funktion ikke vil tage unødigt arbejdstid fra kerneopgaverne i det offentlige. Men de forhold, jeg netop har nævnt, er på nuværende tidspunkt ikke løst på en måde, der imødekommer dette ønske. Måske det indebærer, at der skal tænkes nogle skaktræk om – eller frem - så vi ikke alene fokuserer på vanskelige justeringer af de foreslåede bestemmelser.

Målet må være, at offentlighedsloven som hovedregel kan anvendes digitalt af borgere og de offentligt ansatte, og at den vil kræve et minimum af administration – særligt af håndholdt administration. Målet for Djøf er ikke at skabe flest mulige stillinger for jurister i det offentlige – eller hos ombudsmanden – til at være beskæftigede med anvendelse af offentlighedsloven!

Jeg håber, at jeg med mine bemærkninger har fået lejlighed til at vise, at vi i Djøf ikke anser det for hæmmende for et dygtigt embedsværk at yde en både effektiv, kvalificeret og – sådan har det vist været efterspurgt i en avisartikel – også kreativ indsats på de positioner, hvor der er behov for betjening, på vilkår, hvor der er indsigt mulig fra offentligheden. Det gode er,

at især vore nye kolleger i deres daglige arbejde næppe skænker offentlighedsloven mange tanker. Kreativiteten vil stadig blomstre.

Men jeg vil gerne benytte lejligheden til at nævne et felt, hvor det efter Djøfs mening kan udvikle sig til at være unødvendigt ubehageligt at være embedsmand i offentlighedens søgelys. Et felt, hvor der kunne være behov for en skærmende bestemmelse over for offentligheden.

Vi har i nogle tilfælde oplevet, at navngivne medarbejdere er blevet gjort til skydeskiver i medierne på grund af det arbejde, de har ydet deres respektive ministre. Nogle gange menige medarbejdere eller medarbejdere langt fra de mest fremtrædende toppositioner i ministerierne. Og dette kunne for den sags skyld også være kommuner eller styrelser.

Det er ikke alene pressen, der her optræder problematisk. Folketingets medlemmer er fra tid til anden også aktører i dette helt misforståede forhold. Men det har dog været pressens gentlemen, der har stået ved embedsmænds gadedør og afkrævet dem svar på intrikate spørgsmål. Det er udtryk for en afgørende misforståelse af arbejds- og ansvarsforholdene.

Det arbejde, embedsmændene laver som embedsmænd, er for deres ministre. Ministrene har ansvaret. Det betyder, at det er ministrene, der må



skride ind og korrigere, tilrettevise eller påtale inden for de rammer, der nu er fastlagt for den slags. Pressen og alle øvrige politikere må holde sig til ministrene og – i nødsfald – de ledende embedsmænd.

Her vil det være rimeligt, om Folketingets medlemmer anerkendte denne meget hensigtsmæssige ansvarsstruktur ved som et minimum at tillade, at anonymisere oplysninger i dokumenter om konkrete, menige medarbejdere på sådan en måde, at det ikke for offentligheden fremgår hvilke mindre ledende medarbejdere, der har arbejdet med sagen. Denne viden må være ministerens, ministeriets ledelses, de konkrete parter og efterfølgende de tilsynshavende myndigheders.

Tak for ordet.