

14.12.2010 - PAGE 1/2 - SR

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Notat og anmodning om foretræde vedr. "Forslag til Lov om offentlighed i forvaltningen", fremsat 8/12 2010 af justitsministeren

Netværket Åbenhedstinget fremsender hermed et notat med en række spørgsmål, som ønskes besvaret. Notatet belyser en række områder, hvor det ønskes præciseret, hvilke konsekvenser det fremsatte lovforslag vil have. Samtidig beder repræsentanter for Åbenhedstinget om et foretræde for Retsudvalget så snart som praktisk muligt.

Med venlig hilsen

Steen K. Rasmussen
Udviklingschef, UPDATE

Åbenhedstinget er et netværk af journalister og embedsmænd, der diskuterer og deler erfaringer. Det er et netværk under UPDATE ved Danmarks Medie- og Journalisthøjskole. Åbenhedstinget ønsker at få gode og praktisk velfungerende løsninger på åbenhed i den offentlige forvaltning, domstole og Folketinget. Løsningerne skal både fungere i det daglige hos det offentlige og kunne bruges til reel indsigt i vigtige områder for offentligheden.

11 spørgsmål til ny lov om lukkethed

by Nils Mulvad on 10. december 2010

Forslaget til ny offentlighedslov bliver en lov om lukkethed. Jo tættere man kommer på magten, den politiske proces og udførelsen af den centrale administration, jo mere lukket bliver der. Danmark tager et dybt spring ned af listen over lande med åbenhed, viser en detaljeret gennemgang af lovforslaget, som Åbenhedstinget har foretaget.

Som det fjerde land i verden fik Danmark en offentlighedslov i 1970. Før da havde Sverige, Finland og USA vedtaget en lov, og Norge kom med samme år som Danmark. I dag har 80 lande en offentlighedslov.

Der hviler således et særligt ansvar på USA og de nordiske lande for ikke at fremture med lukkethed.

I forslaget til ny lov i Danmark, der blev fremsat onsdag den 8. december 2010, er der en række positive fremskridt, der i store træk følger forslaget fra flertallet i Offentlighedskommissionen.

På nogle punkter er Justitsministeriets forslag dog vandet ud i forhold til Offentlighedskommissionens.

Lukket styring af den danske stat

På det mest afgørende område foretages der en fuldstændig indkapsling af administrationen, så alle de centrale beslutninger kan ske i dybeste hemmelighed. Mailsagen om overbetaling af de private hospitaler er et lærestykke i de konsekvenser, som den nye lov får, hvis den vedtages.

Mailsagen viser, at journalister efter en meget lang kamp har mulighed for aktindsigt i det forberedende arbejde, men ikke i det afgørende beslutningsgrundlag. Vi ved for eksempel stadig ikke, hvem der rent faktisk har foretaget beslutningen om, ikke at fremsende den omstridte rapport til Rigsrevisor.

Den beslutning er truffet et sted i det mørklagte rum i departementschefernes styregrupper og regeringens diverse udvalg.

En ny offentlighedslov vil fastholde mørket om disse allermest centrale administrative beslutninger i statsforvaltninger og samtidig lukke af for forberedelsen af disse beslutninger.

Det ville svare til, at alt i de politiske udvalg i byråd og regionsråd skulle foregå i det skjulte. En absurd tanke. Praksis i de fleste kommuner og regioner er, at dagsordener med indstillinger og referater fra disse møder ligger på nettet.

Offentligheden og medierne bliver med den ny lov overladt til at blive betjent af lækager på samme måde, som det sker i bananrepublikker.

Lovforslaget følger her kommissionens flertal. Mindretallet havde ønsket indsigt i beslutningerne, mens Foreningen for Undersøgende Journalistik ønsker indsigt i både det forberedende arbejde, som der er i dag og i beslutningsgrundlaget, som ville være en nyskabelse.

11 spørgsmål til Justitsministeriet

Følgende 11 punkter kalder især på en afklaring:

1. Lovforslaget følger kommissionens snævre flertal om at lukke for det forberedende arbejde for ministre. Mindretallet ønsker indsigt i beslutningsgrundlaget, mens Foreningen for Undersøgende Journalistik ønsker indsigt i både det forberedende arbejde, som der er i dag, og i beslutningsgrundlaget. Retsudvalget bør alvorligt overveje, om den danske statsmagt skal være så lukket.
2. Politiske forlig spiller en stigende rolle i lovgivningsprocessen. Hvorfor skal der indføres en helt ny undtagelse, der vil kunne hindre offentligheden i at få indsigt i grundlaget for politiske aftaler om lovforslag og om gennemførelse af lovgivning?
3. Er lovforslaget på kant med eller i direkte strid med Europarådets nye konvention om åbenhed på fem punkter:
 - generel undtagelse af indsigt i Folketingets og domstolenes administration,
 - bred undtagelse med henvisning til statens sikkerhed uden krav om konkret vurdering,
 - lukkethed om grundlaget for ministres beslutninger samt
 - undtagelse af grundlaget for politiske aftaler mellem ministre og ordførere?
 - lovforslaget opretholder en reservebestemmelse, der giver mulighed for undtagelser uden nærmere angivelse af formål
4. Skal ministerier fortsat slippe af sted med at undtage væsentlige dele af spindoktorernes arbejde fra aktindsigt jfr. justitsminister Lars Barfoeds udtalelse til Politiken 8. december 2010?
5. Hvordan sikres mod blokeringer for demokratisk indsigt og erhvervsmæssig udnyttelse af data? Justitsministeriet har med ordet få strammet forslaget fra Offentlighedskommissionen. Vi trænger til at få særskilt afklaret prissætning af cvr-data, og få åbnet for ejendomsdata (handler og pantebreve) samt for de mange data, der nu bliver lukket af for ud fra en misforstået argumentation om at beskytte private oplysninger.
6. Hvordan sikres et forsøg med postlister og journaladgang, der kan skabe grundlag for, at Danmark i dette tiår kan komme i front med at udnytte it-teknologien til at skabe åbenhed?
7. Betyder den ny offentlighedslov, at det bliver åbenhed om opdrag, proces og datagrundlaget for udredninger, som offentlige myndigheder bestiller hos konsulentfirmaer?
8. Hvorfor giver forslaget til ændringer i forvaltningsloven ikke borgere og virksomheder ret til aktindsigt i sager ved offentligt ejede forsyningsselskaber og i udliciterede afgørelsessager?
9. Bliver de 65 undtagelser til offentlighedsloven i andre love bevaret?
10. Folketingets Ombudsmand er eneste klagemulighed i forhold til ministerier, der sylter aktindsigt. Vil loven om Folketingets Ombudsmand blive ændret, så institutionen får bedre muligheder for at fungere som effektiv klageinstans?
11. Hvorfor har Justitsministeriet tilføjet besynderlige gummiparagraffer til offentlighedsloven. Gummiparagrafferne giver myndighed lov til at nægte aktindsigt med henvisning til "prisgivelse af hensyn", "vildledende information", eller at aktindsigt i oplysninger "ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningshold".

Til Folketingets Retsudvalg Christiansborg

Demokratisk kontrol og retssikkerhed

Lovforslaget om ny offentlighedslov (L 90) får stor betydning for demokratiets vilkår i de kommende år. Lovforslaget om ændringer i forvaltningsloven og retsplejelovens regler om aktindsigt (L 91) får tilsvarende stor betydning for borgernes og virksomheders retssikkerhed. De to lovforslag får således central betydning for nogle af de grundlæggende værdier i det danske samfund.

Forslaget til ny offentlighedslov indeholder en række forslag, der giver bedre muligheder for offentlighed bl.a. udvidelser af anvendelsesområdet, ret til temaindsigt og dataudtræk, krav til databeskrivelser bl.a. om grundlaget ved modelberegninger, krav om journalisering, præcisering af retten til indsigt i metoder og forudsætninger og nye krav til klagebehandlingen ved administrative klageinstanser. Forslaget rummer desværre også tilbageskridt for åbenheden.

Offentlighedskommissionens betænkning, høringssvar til lovudkast og Justitsministeriets kommentarer giver svar på mange spørgsmål. Åbenhedstinget finder dog, at en række problemstillinger, der er vigtige for stillingtagen til lovforslaget, endnu ikke er afklarede.

Europarådet har vedtaget en konvention om indsigt i offentlige myndigheders dokumenter, der siden sommeren 2009 har været klar til underskrift/ratifikation m.v. (European Convention on Access to Official Documents). Det er naturligvis vigtigt, at Folketinget tager højde for konventionens minimumskrav og undgår, at Danmark opretholder eller indfører undtagelser fra offentlighed, der ikke fuldt ud lever op til konventionens krav. Ifølge den nye konvention kan der kun fastsættes undtagelser, der sagligt kan begrundes som nødvendige i et demokratisk samfund. Der er i de senere år gennemført ny offentlighedslovgivning i Norge, Sverige og Finland, og der er på flere punkter grund til at sammenligne lovforslaget med regler og praksis i de øvrige nordiske lande.

Nedenfor er nævnt en række problemstillinger i relation til paragraffer i forslaget til ny offentlighedslov henholdsvis forslaget til ændringer i forvaltningsloven og retsplejeloven.

L 90 – FORSLAG TIL NY OFFENTLIGHEDSLOV

Hvor skal retten til indsigt gælde?

Til § 2: Lovforslaget gælder som udgangspunkt – ligesom gældende lov – for den offentlige forvaltning. Domstolene, Folketinget og organer knyttet til Folketinget er ikke omfattet.

Retsplejeloven indeholder regler om offentlighed og aktindsigt ved retssager, men ikke regler for administrative funktioner. Offentligheden har f.eks. ikke ret til aktindsigt i Tinglysningstretens beslutninger, aftaler og udgifter vedrørende det nye it-system.

Folketinget er ikke omfattet af lovregler om aktindsigt, og offentligheden har f.eks. ikke ret til indsigt i boligtillæg og dækning af transportudgifter, der ydes til medlemmer af Folketinget eller i udgifter til rejser, der foretages af Folketingets udvalg. Kommunalbestyrelser er derimod en del af den offentlige forvaltning, og offentligheden har ret til aktindsigt i udgifterne til en rejse, der afholdes af et politisk udvalg i en kommune og i godtgørelser til det enkelte medlem af transportudgifter i forbindelse med varetagelse af det politiske hverv.

Ifølge Europarådets konvention bliver medlemslande, der ratificerer konventionen, forpligtede til at sikre ved lov, at "public authorities" bliver omfattet. Hertil hører ifølge konventionen (artikel 1 (2)) bl.a. domstole og lovgivningsorganer for så vidt angår de administrative funktioner.

Kongehuset er ikke omfattet af offentlighedsloven, og lovforslaget vil ikke ændre i denne tilstand. Dog har offentligheden ret til aktindsigt ved det pågældende ministerium, når Kongehuset deltager i statsstyret. Det er klart, at Kongehuset har krav på beskyttelse af privatlivet. Spørgsmålet er, om Kongehusets administration af offentlige midler fortsat skal holdes helt uden for offentlighedsloven. I sammenhæng hermed kan der være grund til, at Folketinget overvejer, om Kongehusets arkivalier, der indeholder vigtige oplysninger om Danmarks historie, fortsat skal holdes uden for arkivlovens almindelige regler for tilgængelighed.

Til § 3, stk.1, nr. 1: En række vigtige offentlige funktioner varetages af institutioner m.v. der ikke hører direkte under offentlige myndigheder, men er tæt tilknyttet. Ifølge lovforslaget skal udgangspunktet være, at institutioner m.v., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov, er omfattet af offentlighedsloven. Det skal således ikke længere afhænge af en konkret vurdering.

Det vil være nyttigt at få afklaret, hvilke institutioner der vil blive omfattet. Kommer det til at gælde selvejende uddannelsesinstitutioner, statsanerkendte museer, teatre, lovregulerede disciplinærnævn vedrørende forskellige professioner, arbejdsløshedskasser og Team Danmark? Klarhed om eksisterende institutioner kan opnås, hvis de enkelte ministerier udarbejder en liste over institutioner m.v., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov og dermed er omfattet af lovforslaget.

Til § 4: Mange offentlige virksomheder er i de senere år omdannet til offentligt ejede selskaber. Tendensen har været særlig markant inden for kommunal forsyningsvirksomhed, som borgere og virksomheder er stærkt afhængige af i dagligdagen. Ud fra hensynet til at sikre offentligheden indsigt med udførelsen af samfundsmæssige opgaver i selskaber, hvor det offentlige har ejerdominans, vil en grænse på "mere end 50 %" være mere indlysende end lovforslagets grænse på "mere end 75%". Der kan sammenlignes med kriterierne i andre nordiske landes regler om offentlighed i offentligt ejede selskaber.

Det er vigtigt, at lovforslagets bemærkninger præciserer, at undtagelsen i § 4, stk.2 kun kan anvendes, hvis den altovervejende del af selskabets virksomhed er konkurrenceudsat.

Det kan bidrage til yderligere afklaring, hvis det bliver præciseret, at undtagelsen ikke kan benyttes til at undtage kommunalt ejede forsyningsvirksomheder og havneselskaber, som borgere og virksomheder er stærkt afhængige af, når disse offentligt ejede virksomheder har et faktisk monopol eller monopollignende position inden for et geografisk område.

I lovforslagets bemærkninger er indføjet, at ”det vil desuden være nærliggende under henvisning til karakteren af den virksomhed, der udøves i Finansiell Stabilitet A/S, at undtage dette selskab (sammen med dets datterselskaber) fra offentlighedslovens anvendelsesområde”. Finansiell Stabilitet A/S opfylder ikke betingelserne i § 4, stk. 2, og selskabet er ikke nævnt af Offentlighedskommissionen som en mulig undtagelse. En række oplysninger i de sager, der behandles af Finansiell Stabilitet A/S, vil kunne undtages som forretningshemmeligheder jf. lovforslagets § 30, nr. 2. Finansiell Stabilitet A/S råder over meget store offentlige midler og kan træffe beslutninger med væsentlig betydning for samfundsøkonomien og den finansielle sektor. På den baggrund bør det overvejes grundigt, om en generel undtagelse for Finansiell Stabilitet A/S er velbegrundet.

Det er i øvrigt vigtigt at få sikkerhed for, at offentlighedsreglerne ikke kan omgåes ved selskabskonstruktioner, hvor f.eks. bestyrelsen for et overordnet selskab træffer beslutninger med betydning for forsyningselskaber. Som eksempel kan det være nyttigt at få klarhed over retten til aktindsigt i TRE-FOR, der er den vigtigste leverandør af elektricitet, vand og fjernvarme i Trekant-området.

TRE-FOR er som koncern organiseret i en holdingstruktur med den selvejende institution TRE-FOR som moderselskab. De seks forretningsområder elnet, vand, varme, energihandel, bredbånd og entrepris er organiseret i datterselskaber. TRE-FOR A/S udfører administration, projektering og markedsføring for hele koncernen. TRE-FOR er gennem TRE-FOR Energi A/S medejer af Danmarks største elhandelsselskab, Energi Danmark A/S. Desuden har TRE-FOR gennem TRE-FOR El-net A/S ejerandele i transmissionsselskabet Sydøstjyske Net A/S, der er ejer af det overordnede 150 kV transmissionsnet i det sydøstjyske område, og i transmissions-selskaberne FynsNet A/S og Fynsnet a.m.b.a., der ejer og driver henholdsvis 150 kV- og 60 kV-nettet i det fynske område.

Til § 5: Denne bestemmelse skal sikre, at den demokratiske kontrol kan fastholdes ved udlicitering af afgørelsessager til private virksomheder, selskaber, foreninger m.v.. Som eksempel kan nævnes, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet har overladt til den private organisation DELTA at stå for godkendelse og tilsyn med private høreklivker. Ministeriet har afvist at indhente oplysninger fra DELTA for at offentligheden kunne få indsigt (afgørelse truffet 26.3.2010). Det er vigtigt at få præciseret, at lovforslaget vil sikre offentligheden ret til indsigt i dette og andre tilfælde, hvor myndighedssager overlades til private.

Lovforslagets § 5 kan omfatte forskelligartede sagsområder f.eks. aktivering, arbejdsløshedsdagpenge, tildeling af plads for medier i det digitale netværk og fordeling af midler til foreningsarbejde for ungdom. Det vil være nyttigt at få udarbejdet en oversigt fra alle ministerier om afgørelsessager, der ved eller i henhold til lov er udlagt til private virksomheder, foreninger mv.

I lovforslagets § 5, stk.2 er indsat en bemyndigelse til, at ministre kan fastsætte undtagelser. Offentlighedskommissionen har ikke foreslået en sådan bemyndigelse, som ikke er velbegrunder med hensyn til udlicitering af sager, hvor private virksomheder kan træffe juridisk bindende afgørelser.

Til § 6: Denne bestemmelse skal sikre, at den demokratiske kontrol ikke bliver væsentligt forringet ved udlicitering af andre offentlige opgaver end afgørelsessager. Forslaget betyder, at myndigheder, der overlader udførelsen af lovbestemte offentlige opgaver til private virksomheder m.v., skal sikre sig løbende information om udførelsen. Det forudsættes, at myndigheden ved aftalen med virksomheden forpligter denne til at give oplysninger til myndigheden.

Offentlige myndigheder indgår ofte aftaler med private konsulentfirmaer m.v. om udførelse af undersøgelser og analyser, der skal indgå i grundlaget for politiske beslutninger.

Eksempel: Undervisningsministeriet afviste 5. juli 2010, at Weekendavisen kunne få aktindsigt i datagrundlaget for evalueringsrapport om læring mv. Afvisningen blev begrundet med henvisning til, at ministeriet ikke var i besiddelse af datagrundlaget, da evalueringen var udført af konsulentfirmaet Rambøll Management. Det er anderledes, når rapporter leveres fra universiteter og andre anerkendte forskningsinstitutioner. Ole Gregersen, der er forskningsdirektør for Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, udtaler til Weekendavisen 9. juli 2010, at forskningscenteret sørger for, at undersøgelsesdeltagerne er anonymiserede, men ellers er der fuld åbenhed omkring data. Forskningsdirektøren forklarer, at der er gode grunde til, at det er sådan: »Åbenhed er reelt det videnskabelige miljøes kvalitetssikringssystem og kernen i videnskabelig udvikling. Denne åbenhed gør, at videnskabsmænd kan kigge hinanden i kortene. Det betyder ikke kun, at videnskabsmænd anstrænger sig for at være grundige og nøjagtige, men det er også den primære måde, hvorpå videnskaben opdager og retter fejl. Uden åbenhed omkring data ville den videnskabelige udvikling gå i stå, og kvaliteten i det videnskabelige arbejde ville falde.«

Udredninger, evalueringer og tilsyn indgår som et naturligt led i de lovbestemte opgaver, der skal løses af offentlige myndigheder. Det er vigtigt at få præciseret, at myndigheder, der benytter private konsulentfirmaer til sådanne opgaver, skal sikre, at datagrundlag indsendes til myndigheden senest i forbindelse med aflevering af rapporten m.v.. En sådan sikring er afgørende for kvaliteten og for tilliden til udredninger og rådgivning fra konsulentfirmaer m.v., der ofte danner grundlag for politiske og administrative beslutninger.

Til § 7: Denne bestemmelse fastslår i sammenhæng med § 2 den grundlæggende betingelse for aktindsigt.

I de seneste år har nogle ministerier dog afvist at give aktindsigt i den eksterne kommunikation fra særlige rådgivere (ofte betegnet spindoktorer).

Eksempel: En særlig rådgivers varetagelse af opgaver i forbindelse med partipolitisk arbejde er ikke omfattet af offentlighedsloven udtaler Økonomi- og Erhvervsministeriet til Ritzaus Bureau 18.12.2009. Ministeriet afviser med den begrundelse at give aktindsigt i mail vedrørende burkasagen.

Det fremgår af Offentlighedskommissionens betænkning 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.

Særlige rådgivere kan ifølge betænkningen om embedsmænds rådgivning og bistand (1443.2004) være sparringspartnere for ministerens i dennes rolle som partipolitiker. Samtidigt understreger denne betænkning betydningen af åbenhed og gennemsigtighed om arbejdsfunktionerne. De særlige rådgivere er offentligt ansatte, og formanden for udvalget, der afgav betænkningen i 2004, højesteretsdommer Jens Peter Christensen har i et interview fastslået (DR P1 Orientering 5.10.2010), at den ikke kan give grundlag for begrænsninger i retten til aktindsigt i de særlige rådgiveres arbejde for ministeren som partipolitiker.

Det er vigtigt, at Folketinget i forbindelse med den nye lovgivning bekræfter, at de særlige rådgivere, som er ansatte i ministerier, er omfattet af offentlighedsloven, når de udfører rådgivning og pressebetjening m.v., uanset om arbejdet er knyttet til ministerens rolle som øverste chef for forvaltningen eller som partipolitiker. Intern kommunikation kan undtages efter lovens bestemmelser herom, men ikke ekstern kommunikation f.eks. til partier, medier og interesseorganisationer.

Partigrupperne på Christiansborg har egne rådgivere, og der må ikke udvikle sig en praksis, hvor ansatte i ministerier uden om offentlighedsloven benyttes som ekstra rådgivere for regeringspartierne.

Dataudtræk, journalisering, postlister m.v.

Til § 11: Det er vigtigt, at den nye lov er indrettet på digitaliseringen af den offentlige forvaltning. Det offentlige bruger mange ressourcer på at indsamle data, og det er et stort fremskridt, at disse datamængder fremover kan udnyttes til ny viden. Den nye ret til dataudtræk betyder, at offentlige myndigheder mister monopolet til at udnytte data. Dataudtræk kan på nogle områder give grundlag for virksomheder, der udvikler nye produkter ved kvalitetsforbedring af offentlige data.

Retten til dataudtræk er en meget vigtig nyskabelse. Der er foretaget en tilføjelse i betingelserne for dataudtræk i forhold til det enige forslag fra Offentlighedskommissionen. Ministeriet nøjes ikke med et krav om enkle kommandoer, men tilføjer også et krav om få kommandoer. Denne tilføjelse svækker den nye rettighed, og kravet er i øvrigt ikke velbegrunderet. Det tidsmæssige forbrug må være afgørende, og det har ikke nødvendigvis sammenhæng med antallet af kommandoer. Få kommandoer kan i nogle tilfælde være komplicerede, mens en længere række kommandoer i andre tilfælde kan være nemme og hurtige.

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 tænkes at blokere. Lovforslagets krav om anonymisering af fortrolige data må være tilstrækkelig sikring, og det vil være nyttigt at få præciseret under Folketingets arbejde med lovforslaget, at

persondataloven ikke hindrer anonymiserede dataudtræk, som myndigheder giver uden at være forpligtede hertil.

Der er i lovforslaget § 11 tilføjet et stk. 2, der ikke indgik i forslaget, der var enighed om i Offentlighedskommissionen. Ifølge stk. 2, gælder retten til dataudtræk ikke med hensyn til oplysninger omfattet af persondataloven § 10. Som nævnt indeholder hovedbestemmelsen i stk. 1 et krav om anonymisering af fortrolige data. For så vidt er stk. 2 unødvendig, og tilføjelsen skaber derfor alvorlig tvivl. Det er meget uheldigt, hvis der skabes bureaukratiske barrierer for journalistiske analyser og erhvervsmæssige muligheder, som dataudtræk kan give.

Desuden er det vigtigt at sikre, at offentlighedens ret til dataudtræk ikke er begrænset til databaser, der formelt føres af eller for en offentlig myndighed, men også gælder ved databaser, som det offentlige har brugsret til.

Åbenhed om f.eks. Danmarks Højdemodel vil være af afgørende betydning for den samfundsmæssige indsats i de kommende år i forbindelse med klimaændringer. Den offentlige interesse i højdemodellen handler om adgang til analyser af højdedata i forhold til andre data om landskabet, samt at kunne vurdere klimaændringers konsekvenser. Miljøministeriet har afvist at give ret til udtræk af de miljødata, der indgår i højdemodellen bl.a. med henvisning til, at det vil være i strid med ophavsretten hos de firma, der har udviklet højdemodellen. Folketingets Ombudsmand har fastslået, at offentligheden har ret til indsigt i disse miljødata, men at offentliggørelse af alle eller væsentlige dele kræver samtykke fra firmaet.

Grundlaget for de modeller, som vigtige offentlige beslutninger bygger på, skal kunne kontrolleres for at få åbne faglige drøftelser om kvaliteten. Denne problemstilling hænger sammen med problemstillingen om datagrundlag, der er nævnt oven for ved § 6. Det er vigtigt at sikre, at retten til indsigt og dataudtræk ikke kan begrænses ved en aftale, der giver en privat virksomhed monopol på udnyttelse af data, der tjener som grundlag for vigtige beslutninger ved offentlige myndigheder.

Det er også vigtigt, at mulighederne for at skabe ny indsigt og nye produkter ikke begrænses gennem myndigheders krav om høje gebyrer. En offentlig myndighed, der råder over data som led i løsningen af myndighedens offentlige opgaver, kan kræve et gebyr, der svarer til marginalomkostningerne ved at stille data til rådighed. Højere gebyrer, der bidrager til dækning af omkostninger ved dataindsamling og dataproduktion, må kun anvendes ved egentlig indtægtsdækket virksomhed jf. princippet i loven om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (PSI-loven) § 8, stk. 2 om myndighedens hovedopgave.

Eksempel: Mange virksomheder, medier m.v. har interesse i fri adgang til oplysninger i Det Centrale Virksomhedsregister. Oplysningerne kan bl.a. have væsentlig betydning ved indgåelse af aftaler. Med henvisning til, at der er tale om indtægtsdækket virksomhed kræver CVR et højt gebyr på 60.000 kr. om året for at give en virksomhed fri adgang til oplysninger. Spørgsmålet er om CVR har grundlag for at kræve gebyrer som indtægtsdækket virksomhed jf. PSI-loven og EU-direktivet, der har som et vigtigt formål at sikre dataadgang til innovativ privat virksomhed. Folketingets Ombudsmand er blevet anmodet om en nærmere vurdering af dette spørgsmål.

Det vil styrke den samfundsmæssige og erhvervsmæssige udnyttelse af data, hvis

Folketinget præciserer, at de særlige regler for indtægtsdækket virksomhed ikke giver grundlag for, at offentlige myndigheder bruger gebyrer for aktindsigt og dataudtræk til at dække omkostninger ved det offentliges basisvirksomhed.

Til § 12: Kravene til databeskrivelser er vigtige for at skabe praktiske muligheder for at udnytte retten til dataudtræk. Det er særdeles vigtigt for den faglige og demokratiske debat, at ministerier og andre offentlige myndigheder efter lovforslaget skal gøre rede for grundlaget for de databaser, der anvendes til analyser, beregninger og lignende. Samtidigt kan disse grundlæggende krav blive nyttige for at udvikle sammenhæng i de offentlige datasystemer herunder aflevering af data til Statens Arkiver.

Ifølge sidste sætning i § 12, stk.3 skal offentlige myndigheder ikke udarbejde en databeskrivelse, hvis det vil kræve et væsentligt ressourceforbrug. Denne undtagelsesmulighed er ikke med i Offentlighedskommissionens forslag. Det er ikke rimeligt, at myndigheder, der etablerer eller udvikler nye databaser, modeller for beregning af lovforslags konsekvenser m.v., skal kunne slippe for at fortælle, hvilke typer oplysninger der indgår, hvilket grundlag oplysningerne bygger på, og hvilke formater der anvendes i databasen. I moderne udvikling indgår det som elementer i designet af databasen, og det skal også bringes til veje, når databasen skal afleveres til Rigsarkivet.

Til § 14 (og § 20): Reglen om meroffentlighed handler om, at offentlige myndigheder skal overveje at give aktindsigt, selv om der kan findes en undtagelse. Kun tavshedspligt hindrer aktindsigt.

Lovforslaget styrker meroffentlighedsprincippet: Det bliver en pligt for myndigheder at overveje meroffentlighed, og dette princip skal også gælde ved sagstyper, der helt eller delvist er undtaget fra retten til aktindsigt.

Sager om lovgivning bliver først omfattet af aktindsigt, når lovforslag er fremsat. Sådan er det efter både gældende lov og lovforslaget (§ 20). Typisk vil ministeriet have foretaget en høring om et lovudkast, kortere eller længere tid før lovforslag fremsættes. Det skete f.eks. også om Offentlighedskommissionens lovudkast. Justitsministeriet afviste at give aktindsigt i foråret 2010 i de høringssvar, der var modtaget bortset fra de høringssvar, som ministeriet vidste var offentliggjort af afsenderne. Justitsministeriets praksis med lukkethed om høringssvar indtil fremsættelsen af lovforslag kan sammenlignes med praksis i andre nordiske lande.

Offentlighedskommissionen forudsætter i betænkningen side 762, at interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en lovgivningssag i almindelighed, udleveres. Det er nærliggende, at Folketinget præciserer, at denne forudsætning som udgangspunkt må gælde høringssvar, som ministerier modtager om lovudkast, således at offentligheden (og Folketingets Retsudvalg) ikke nødvendigvis skal vente til lovforslagets fremsættelse med denne indsigt.

Til § 15: Der findes ikke krav om journalisering i den gældende lov, men Folketingets Ombudsmand har flere gange udtalt, at god forvaltningsskik må kræve journalisering.

Det er vigtigt, at lovforslaget indeholder minimumskrav til journalisering. Forslaget er ændret væsentligt i forhold til det enige forslag fra Offentlighedskommissionen. Ifølge lovforslaget gælder journaliseringspligten for interne dokumenter kun for dokumenter, der har en endelig form. Bemærkningerne til dette punkt giver myndighederne et frit skøn med hensyn til, om et internt dokument skal betragtes som endeligt. Det må stærkt tilrådes at afvise udvanding og i stedet følge Offentlighedskommissionens betænkning side 948, hvor det i bemærkningerne bl.a. fremgår, at interne dokumenter er endelige, når de har været tillagt faktisk betydning i forbindelse med behandlingen af en sag.

Udover dato og kort tematisk angivelse bør det indgå i minimumskravene i stk. 3, at journalsystemet indeholder information om, hvilke myndigheder, virksomheder eller andre organisationer, der har sendt eller skal modtage et dokument. Der kan sammenlignes med journaliseringskrav i andre nordiske lande og lovforslagets krav til postlisteforsøg jf. § 16, stk. 2, nr. 2.

Til § 16: Offentlighedskommissionen opregner en række forudsætninger for et vellykket forsøg (betænkningen side 843 – 44). Ifølge kommissionen skal forsøget ikke blot handle om åbne postlister, men afprøve f.eks. ved kobling med journalsystemer, hvorvidt it-løsninger kan bidrage til åbenhed.

Det er vigtigt, at Offentlighedskommissionens anbefalinger bliver fulgt, og at det vil være nyttigt at inddrage erfaringerne fra de kommuner, der er længst fremme og fra den nye norske model for offentlig adgang til aktlister i den statslige forvaltning. Åbenhedstinget vil i foråret 2011 udarbejde et forslag til, hvordan forsøg kan tilrettelægges, så det peger fremad og afprøver de nyeste teknologiske muligheder for at skabe en åben forvaltning.

Undtagelser fra aktindsigt

Til § 22: Offentlige forvaltninger fører typisk kalendere om de ansattes deltagelse i møder, rejser m.v. for at sikre nem adgang til information om mulighederne for kontakt til de ansatte. Kalenderne har typisk både en intern og en ekstern funktion.

Efter lovforslaget skal undtagelsen for ministerkalendere udvides til at omfatte alle kalendere, der føres for den offentlige forvaltning. Behovet for beskyttelse af oplysninger om private forhold kan ikke begrunde, at kalendere undtages som helhed. Oplysninger om private forhold hører ikke hjemme i kalendere, der føres af offentlige forvaltninger, men der kan være korte informationer om, at en ansat f.eks. er til tandlæge, eller der står blot "privat". Hvis formålet er at beskytte evt. oplysninger om private forhold i kalendere, kunne det nemt gøres ved en præcisering evt. en tilføjelse til undtagelsen om enkeltpersoners private forhold (§ 30, nr. 1).

Folketingets vedtagelse i 2009 af undtagelsen for ministerkalendere skete på baggrund af en politisk aftale, der også indeholdt krav til ministre om aktiv information om gaver, udgifter og aktiviteter. Denne del af aftalen er kun blevet ufuldstændig gennemført ved en vejledning fra Statsministeriet. Denne skævhed kan udbedres som foreslået af Offentlighedskommissionens mindretal ved at lovfæste kravet til ministres aktive

information og præcisere i bemærkninger, at informationspligten omfatter de vigtigste informationer om ministres varetagelse af deres hverv f.eks. møder med ordførerkredse og møder med repræsentanter for interesseorganisationer m.v.

Til § 24:

Lovforslagets udvidelse af "det interne rum" med ministerbetjening på tværs af ministerier og styrelser (§ 24) hører til de vigtigste spørgsmål. Reglen kan give et større "frirum" til at udveksle idéer og overvejelser under forberedelsen af en sag. Det er afgørende for den demokratiske kontrol, at undtagelsen fra aktindsigt begrænses til forberedelse af sager. Undtagelsen må ikke kunne bruges til at skjule beslutningsgrundlag. Bestemmelsen om ministerbetjening må derfor vurderes i sammenhæng med retten til indsigt i sagens faktiske grundlag (§ 28) og undtagelsen for de faglige vurderinger i endelig form, der indgår i grundlaget for ministerbeslutninger m.v. (§ 29).

Den gældende offentlighedslov er paradoksalt derved, at forberedende ministerbetjening på tværs af ministerier og styrelser som udgangspunkt ikke kan undtages (gældende lov § 7), mens dokumenter i endelig form, der tjener som grundlag for beslutninger ved ministermøder, kan undtages (gældende lov § 10 nr. 1). Desuden kan alle dokumenter, der udveksles mellem ministerier om lovgivning, holdes hemmelige (gældende lov § 10 nr. 2) – også efter et lovforslags fremsættelse for Folketinget. Den gældende lovs § 10 nr. 1 og nr. 2 benyttes hyppigt til at undtage vigtige ministerbetjeningsdokumenter.

Lovforslaget følger Offentlighedskommissionens snævre flertal og undtager ikke alene den forberedende ministerbetjening (lovudkast § 24), men også beslutningsgrundlag (faglige vurderinger i endelig form), der betegnes ministerrådgivning (lovudkast § 29). Dermed lægges op til, at den lange tradition for lukkethed om grundlaget for politiske beslutninger i ministerier og på ministermøder kan fortsætte. Denne tradition er meget forskellig fra den åbenhed om beslutningsgrundlag, der praktiseres i kommuner og regioner.

Mindretallet i Offentlighedskommissionen anerkender behovet for foreløbige overvejelser uden offentlighed, men foreslår til gengæld, at den ny offentlighedslov sikrer offentlighed om beslutningsgrundlag uden en særlig undtagelse for ministre og formandskaber i KL og Danske Regioner (§ 29).

Foreningen af Undersøgende Journalister (FUJ) argumenterer i et høringssvar for, at retten til aktindsigt bør omfatte både udveksling af forberedende dokumenter mellem ministerier og styrelser og ministrenes beslutningsgrundlag.

Der er således markeret fire opfattelser om de centrale spørgsmål om aktindsigt i forberedende dokumenter på tværs af ministerier og styrelser henholdsvis i grundlaget for ministerbeslutninger.

Der er stor fokus blandt mange journalister på § 24. Bogen "Ministerbetjening" af Erik Valeur og Lars Rugaard indeholder en række eksempler på, at myndigheder har omgået

offentlighedslovens regler med forskellige manøvrer. Ifølge forfatterne vil den nye undtagelse for ministerbetjening betyde, at muligheder for indsigt bliver yderligere stærkt forringet. Det er vigtigt at få præciseret under behandlingen i Folketingets Retsudvalg, hvordan retten til indsigt i bogens eksempler er efter den gældende lov, og hvordan den vil blive ved gennemførelse af den kommende lovgivning.

Til § 25: Denne bestemmelse skal sikre, at den kommunale og regionale side kan forberede forhandlinger med staten uden at skulle risikere, at modparten via aktindsigt kan få indsigt i de overvejelser, der gøres på den kommunale og regionale side. Det er vigtigt at få klargjort grænserne for den nye undtagelse bl.a. at få præciseret, at den ikke kan begrunde undtagelser for udtalelser f.eks. høringssvar, der afgives af politiske organer i kommuner og regioner.

Til § 27: I de seneste årtier er udviklet en praksis, hvor politiske aftaler mellem en minister og ordførere fra partier spiller en stigende rolle. Den gældende offentlighedslov giver offentligheden ret til indsigt i dokumenter, der udveksles mellem en minister og ordførere. Dermed er grundlaget for de politiske aftaler undergivet demokratisk kontrol.

Lovforslaget rummer en opsigtsvækkende ny undtagelse for dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces (§ 27, nr.2). En sådan undtagelse vil betyde en markant svækkelse i den demokratiske kontrol med grundlaget for politiske beslutninger om lovgivning og implementering af lovgivning.

Europarådets konvention indeholder en udtømmende opregning af hensyn, der kan begrunde undtagelser fra offentlighed (art. 3). En generel undtagelsesmulighed for dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem den udøvende magt og medlemmer af den lovgivende forsamling, er usædvanlig for et demokratisk samfund og ser ud til at være i klar strid med den nye konvention. Det mest nærliggende hensyn, der ville kunne begrunde en sådan undtagelse, er det under artikel 3(k) nævnte hensyn til beskyttelse af den politiske beslutningsproces, nærmere bestemt: "overvejelser om undersøgelse af forhold ("matters") inden for eller mellem offentlige myndigheder". Enkelte partier eller medlemmer af Folketinget kan dog ikke henføres under begrebet "offentlige myndigheder".

Lovforslaget § 27 nr. 5 indeholder ligesom den gældende lov en undtagelse for materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af statistik og videnskabelige undersøgelser. Formålet med denne bestemmelse er, at give mulighed for at tilsikre diskretion til kilder ved indsamling af materiale (jf. Vogter, Offentlighedslovens med kommentarer, 3. udgave side 209). Det er vigtigt at få præciseret, at denne undtagelse ikke kan begrunde undtagelser for dataudtræk (§ 11), når beskyttelseshensyn er sikret med anonymisering. Det er i øvrigt et generelt kendetegn for videnskabelig forskning, at datagrundlaget er tilgængeligt for kritisk granskning.

Til § 28: Hvis det var muligt at opgøre den samlede mængde sager i offentlige forvaltninger (store som små), ville opgørelsen med sikkerhed vise, at langt de fleste

sager kun behandles internt bortset fra evt. ansøgning fra og svar til en borger eller virksomhed. Da interne dokumenter som udgangspunkt er undtaget, er retten til indsigt afhængig af den såkaldte ekstraheringspligt.

Det er afgørende for retssikkerheden og den demokratiske kontrol, at undtagelser for interne dokumenter m.v. ikke kan bruges til at skjule oplysninger om en sags faktiske forhold. § 28 giver ligesom gældende lov ret til indsigt i interne oplysninger om en sags faktiske grundlag.

Folketingets Ombudsmand har i flere sager forklaret grundigt, at retten til indsigt ikke er begrænset til rent faktuelle oplysninger, men omfatter alle oplysninger inklusive vurderinger m.v., der tjener til at belyse de faktiske forhold. Senest 25.11.2010 i en sag om tilsyn med friskoler. Det gælder både faglige vurderinger og vurderinger, der bygger på almindelig indsigt. Det gælder også for ganske usaglige vurderinger af de faktiske forhold, hvis sådanne skulle indgå i en myndigheds behandling af en sag.

Det fremgår af Offentlighedskommissionens betænkning, at retten til indsigt i en sags faktiske grundlag også omfatter oplysninger, som taler imod beslutningen samt oplysninger om metoder og forudsætninger, der er anvendt ved beregninger og analyser.

I lovforslagets bemærkninger foretages en vigtig præcisering på linje med Offentlighedskommissionens betænkning om ret til aktindsigt i endelige beslutninger vedrørende en sags afgørelse, der står i et internt dokument. Denne præcisering er nødvendig, fordi retten til aktindsigt i beslutninger ifølge § 26 kun omfatter selvstændige beslutningsdokumenter.

Til § 29: Retten til indsigt efter § 28 vedrører som nævnt oplysninger om sagens faktiske grundlag eller sagens problem. Retten til indsigt efter § 29 vedrører derimod forslaget til løsning. Denne bestemmelse, der er ny sammenlignet med gældende lov, skal sikre, at offentligheden kan drøfte og tage stilling til et offentliggjort forslag på de faglige præmisser, som indgår i grundlaget for myndighedens forslag.

Lovforslaget sikrer som udgangspunkt 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. § 29 forhindrer ikke fortrolige politisk strategiske overvejelser om løsningen. Derfor er retten til indsigt begrænset til faglige vurderinger, og den gælder først, når et forslag til løsning er offentliggjort.

Disse intentioner bliver dog stærkt svækket med lovforslagets undtagelser af grundlaget for de vigtigste beslutninger i samfundet. Undtagelserne gælder nemlig endelige faglige vurderinger, der er udarbejdet til rådgivning af en minister, formandskabet i KL eller formandskabet i Danske Regioner (lovudkastet § 29, stk.1, 2.pkt.).

Med lovforslagets undtagelse af grundlaget for de vigtigste politiske beslutninger vil der fortsat kunne nægtes aktindsigt i det endelige faglige grundlag jf. følgende eksempler:

Finansministeriet afviser delvis Odense Kommune (25.2.10), der ønsker indsigt i beregninger af besparelser ("frigørelsespotentiale") mv., der indgår i grundlaget for regeringens afbureaukratiseringsplan (specielt vedrørende skole- og ældreområdet).

Miljøministeriet afslår 4.3.10 ligesom By- og Landskabsstyrelsen 21.12.09, at professor Frede Hvelplund, Aalborg Universitet kan få indsigt i beslutningsgrundlaget, som Regeringens Økonomiudvalg havde ved valget af Østerild Plantage som område for vindmølletestcenter.

Det fremgår af bemærkningerne, at endelige faglige præmisser for en lang række lovpligtige planer, der skal udarbejdes og vedtages i de enkelte kommuner og regioner, også kan undtages. Disse undtagelser kan omfatte grundlaget for vigtige politiske beslutninger f.eks. byrådsvedtagelse af skoleplan eller vedtagelse af sygehusplan i regionsråd.

Europarådets konvention opregner som nævnt udtømmende de hensyn, der kan begrunde undtagelser fra offentlighed. Der er ifølge konventionen mulighed for at sikre et frirum til overvejelser inden for og mellem offentlige myndigheder, hvorimod konventionen kun synes at give mulighed for at undtage endelige dokumenter i sagstyper, der berører de særlige interesser, der er opregnet i konventionen.

Der bør herved tages hensyn til præambelbetragtningen om, at aktindsigt er en informationskilde for offentligheden og en hjælp til, at offentligheden kan danne sig en mening om samfundet og de offentlige myndigheder. Desuden anses aktindsigt til at bidrage til offentlige myndigheders integritet og effektivitet mv., hvorved deres legitimitet styrkes. Det skal bemærkes, at præambelen er en integreret del af konventionen, som skal forstås i lyset heraf. Der er også grund til at lægge vægt på præambelbetragtningen om, at alle offentlige dokumenter i princippet er "offentlige" og ikke kan tilbageholdes, med mindre det sker til varetagelse af andres rettigheder og legitime interesser. Generelle undtagelser på de anførte områder ses ikke at leve op til betragtningerne herom.

Der er også grund til få afklaret, om der i andre nordiske lande er generelle undtagelser for de faglige præmisser, der danner grundlag for beslutninger truffet af ministre eller i kommunale politiske organer. Se Offentlighedskommissionens betænkning om Sverige side 117 nederst, Norge side 152 f og Finland side 180.

Til § 30: Det er naturligvis nødvendigt med en undtagelse for at beskytte oplysninger om enkeltpersoners private forhold. Undtagelsen for private forhold omfatter ikke enhver personoplysning. En borgerhenvendelse, der vedrører ejerskab til en bolig eller en henvendelse med opfordring til et politisk initiativ, vil f.eks. ikke kunne undtages som private forhold. Det er også vigtigt at få understreget, at oplysninger om forhold, der vedrører udøvelse af en profession f.eks. lægers tilknytning til lægemiddelvirksomheder, ikke kan undtages som private forhold.

Eksempel: Lægemeddelstyrelsen afslog 18.5.10 aktindsigt til Nordjyske Stiftstidende i indberettede oplysninger om lægers tilknytning til lægemiddelvirksomheder (honorar og aktiebesiddelser) med henvisning til undtagelse for private forhold.

Til § 31: Lovforslaget betyder, at undtagelsen for statens sikkerhed fastsættes i en særlig bestemmelse, der ikke stiller krav om konkret vurdering. Desto vigtigere er det, at Folketinget foretager en generel vurdering og afvejning og dermed giver nogle tydelige pejlemærker for, hvilke oplysningstyper der må beskyttes af hensyn til statens sikkerhed, og hvor længe beskyttelseshensynet kan antages at være til stede.

Eksempel: Ombudsmanden (18.3.10) anmoder Udenrigsministeriet om at genoverveje afslag på aktindsigt i CIA-arbejdsgruppens dokumenter med henvisning til tiden, der er gået, og åbenhed fra Grønland.

Eksempel: I de seneste år er henvisning til statens sikkerhed blevet misbrugt af myndigheder til at holde skjult for naboer til risikovirksomheder, hvilke farer de kan blive udsat for ved ulykker og udslip.

Lovforslagets bemærkninger er ret intetsigende på dette væsentlige punkt. Offentlighedskommissionen peger derimod på, at der på området – f.eks. i forhold til forsvarrets arbejde – er væsentlige hensyn, der taler for offentlighed (betænkningen side 709).

Europarådets konvention (artikel 3 (2)) stiller et generelt krav om, at afslag på aktindsigt kun kan gives, når det er sandsynligt, at offentlighed kan skade en af de opregnede beskyttede interesser ("harm test") f.eks. statens sikkerhed. Ifølge konventionen skal risikoen herfor afvejes mod de hensyn, der taler for offentlighed (the balancing of the interests"). Konventionen betyder ikke, at der nødvendigvis skal foretages en konkret vurdering og afvejning i det enkelte tilfælde. Afvejningen kan i stedet foretages på et mere generelt plan af lovgivningsmagten ved formulering af formodning for eller imod offentlighed. Resultatet af "harm-testen" skal i øvrigt vurderes i lyset af den tid, der forløber, idet selve tidsforløbet kan reducere eller ophæve en eventuel skadevirkning. Det forudsættes herved, at absolutte undtagelsesbestemmelser begrænses til "ekstremt følsomme oplysninger".

Det fremgår af den forklarende rapport til konventionens undtagelse af hensyn til statens sikkerhed, forsvar og internationale relationer, at den skal bruges restriktivt. Den må ikke misbruges til at skjule oplysninger om brud på menneskerettigheder, korrupsion, administrative fejl eller oplysninger, der er pinlige for offentlige myndigheder. Der kan være grund til at understrege kravet til restriktiv anvendelse i lovtæksten eller i det mindste i klare bemærkninger. Ligesom det kan være vigtigt at understrege offentlighedens behov for korrekte oplysninger om konsekvenser af militære operationer, der er afsluttet.

§ 32: I en periode har der været givet aktindsigt i åbningsskrivelser fra EU-Kommissionen (første skridt i en traktatkrænkelsessag), men der igen blevet lukket f.eks. for indsigt i akterne om en ukorrekt implementering af Fugledirektivet. Det burde være

indlysende, at oplysninger om den danske rågebestand hverken kan true rigets sikkerhed eller forholdet til fremmede magter, sådan som myndigheder hævder. Mange problemer har fået en international dimension, og der er derfor grund til at ændre på den klassiske praksis med lukkethed om internationale forhold. Det er nærliggende, at Folketinget i forbindelse med behandlingen af forslaget til ny offentlighedslov understreger, at udgangspunktet skal være offentlighed f.eks. om åbningsskrivelser.

EU-Ombudsmanden er i gang med en nærmere undersøgelse af offentlighedens adgang til åbningsskrivelser. EU-Ombudsmandens foreløbige tilkendegivelser tyder på, at Kommissionen ikke kan hindre de enkelte medlemsstater i at offentliggøre åbningsskrivelser.

§ 33: Den såkaldte generalklausul (eller reservebestemmelse) i § 33 nr. 5 er i strid med Europarådets konvention. Den indeholder en udtømmende opregning af hensyn, der kan begrunde undtagelser fra offentlighed (art. 3). § 33, nr. 5 angiver ikke, hvilke hensyn der skal beskyttes, og bestemmelsen er derfor i strid med konventionen.

§ 34: I lovforslaget er indføjet nogle tilføjelser til bestemmelsen om delvis aktindsigt, som ikke indgår i Offentlighedskommissionens lovtekst. Tilføjelserne vil give forvaltningsmyndigheder ret til at begrænse retten til aktindsigt med henvisning til "prisgivelse af hensyn", "vildledende information", eller at aktindsigt i oplysninger "ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningshold".

Det er problematisk, at indsnævre retten til indsigt på baggrund af kriterier, der giver et bredt skøn til myndigheder. Det forekommer paradoksalt, hvis myndigheder kan begrænse den demokratiske kontrol med henvisning til, at borgerne vil blive vildledt af information, eller at borgerne ikke kan forstå indholdet.

Behandling af sager om aktindsigt og klageadgang

Til § 36: Offentlighed skal ikke vente til en sag er afgjort. Det vil være vigtigt at få præciseret, at kravet til hurtig ekspedition af aktindsigt betyder, at aktindsigt i dokumenter f.eks. en rapport, der findes i færdig form, ikke skal vente til dokumentet er behandlet i myndighedens kommunikationsafdeling eller i et politisk organ. Der kan sammenlignes med krav til hurtig behandling i de andre nordiske lande.

Til § 37 – 39: Lovforslaget indeholder nogle forslag, der sigter på at fremskynde sagsbehandlingen ved administrative klageinstanser. For at undgå langtrukne høringer skal klagen fremsendes til den myndighed, der klages over med kort frist for videresendelse til klageinstansen (lovudkast § 37, stk.2). Der foreslås også en frist for behandling ved klageinstanser (§ 37, stk.3). Der bliver efter lovforslaget i øvrigt mulighed for særskilt klage over langtrukken sagsbehandling ved 1. instansen (§ 39).

Der findes ikke et administrativt klageorgan i forhold til ministerier. Her er Folketingets Ombudsmand eneste mulighed bortset fra domstolene. Det er derfor afgørende, at Folketinget sikrer, at loven om Folketingets Ombudsmand får tilsvarende regler, og at

Folketingets Ombudsmand får ressourcer til at sikre en hurtig og effektiv stillingtagen til klager over afslag på aktindsigt og langsommelighed i ministerier.

L 91 - ÆNDRINGER I FORVALTNINGSLOV OG RETSPLEJELOV

Borgernes og virksomheders ret til aktindsigt i konkrete sager om førtidspension, skat, byggetilladelse m.v. afgøres efter forvaltningslovens regler for parterets aktindsigt. Retten til aktindsigt i retssager afgøres efter retsplejelovens regler om aktindsigt. L 91 handler om ændringer i disse regelsæt.

Anvendelsesområdet for forvaltningsloven

I modsætning til forslaget til ny offentlighedslov er selskaber med offentlig ejerdominans og udliciterede afgørelsessager ikke omfattet af forslaget om ændringer i forvaltningsloven (§ 1).

Borgere og virksomheder er stærkt afhængige af forsyninger af el, vand, varme m.v., og de enkelte forsyningsselskaber har ofte reelt en monopolstilling i lokalområdet. Forsyningsselskaberne træffer afgørelser, der har stor betydning for den enkelte familie og virksomhed bl.a. om tilslutning og betaling, og der er således gode grunde til, at forsyningsvirksomheder m.v., hvor det offentlige har ejerdominans, bliver omfattet af både offentlighedslov og forvaltningslov.

Borgernes og virksomheders ret til aktindsigt er afgørende for retssikkerheden i afgørelsessager, og det gælder ikke mindre, når beføjelser til at træffe afgørelser er overført til private virksomheder. Justitsministeriet henviser i bemærkningerne til, at små virksomheder kan have svært ved at leve op til forvaltningsretlige krav, men erfaringerne med udlægning af biltilsynet viser, at mindre autovirksomheder fint kan leve op til kravene. Hvis private virksomheder ikke bliver omfattet af retten til aktindsigt m.v. i afgørelsessager, vil borgernes retsstilling være væsentligt ringere ved udlicitering end ved behandling ved offentlige myndigheder.

Beslutningsgrundlaget i konkrete forvaltningssager

Parters ret til indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form skal ifølge lovforslaget kun gælde, hvis det er almindelig praksis at indhente eksterne vurderinger ved forvaltningens behandling af den pågældende sagstype (§ 14 b). I langt de fleste forvaltningssager er det myndighedens egne ansatte, der foretager de faglige vurderinger, som er nødvendige for at træffe afgørelse i en sag. Kriteriet betyder derfor, at parter – enkeltpersoner og virksomheder – kun i sjældne tilfælde vil få indsigt i den endelige faglige vurdering, der udgør grundlaget for afgørelsen. Denne begrænsning er ikke velbegrunderet.

Justitsministeriet foretager endvidere i lovforslagets bemærkninger en indsnævrende fortolkning af begrebet faglige vurderinger. På side 19, 1. spalte henvises til Offentlighedskommissionens bemærkninger om interne faglige præmisser ”som forvaltningsmyndigheden baserer forslaget m.v. på”. Der foretages en væsentlig indsnævring i 2. spalte, hvor der nævnes, at en vurdering af, hvilken løsning der i en

konkret sammenhæng bør vælges, ikke er en faglig vurdering. Et eksempel om en arbejdsskadesag, der omtales i bemærkningerne side 20, 2. spalte illustrerer, at den indsnævrende definition får meget uheldige konsekvenser for borgernes retssikkerhed. I eksemplet bliver den afgørende faglige vurdering, om der er tale om en arbejdsskade, holdt helt uden for retten til aktindsigt.

Definitionen af begrebet faglige vurderinger er meget vigtig for borgernes og virksomheders retssikkerhed i mangfoldige sager om skat, sociale ydelser, byggeri, erhvervsstøtte, personaleforhold, påbud m.v., Derfor er det vigtigt, at definitionen bliver rettet op i forbindelse med Folketingets behandling af lovforslaget, således at parter sikres ret til indsigt i de endelige faglige præmisser for myndighedsafgørelser inklusive juridiske vurderinger.

Statens sikkerhed

Lovforslaget betyder, at afslag på aktindsigt efter både forslaget til forvaltningslov § 15 og forslaget til retsplejelov kan fastsættes af hensyn til statens sikkerhed uden konkret vurdering. Kravet om konkret vurdering er tilsyneladende også udgået af forslaget til ændring af tavshedspligten af hensyn til statens sikkerhed jf. forslag til ændring af forvaltningsloven § 27. Lovforslagets bemærkninger til de enkelte bestemmelser giver ikke pejlemærker for, hvilke oplysningstyper der kan hemmeligholdes af hensyn til statens sikkerhed og rigets forsvar.

Oplysninger om militære forhold og militære operationer er vigtige for den demokratiske kontrol, og det er derfor ikke tilstrækkeligt med en bredt formuleret bestemmelse. Den må suppleres med grundige overvejelser og bemærkninger om, hvilke oplysningstyper der ved videregivelse med sandsynlighed kan føre til væsentlig skade på opregnede beskyttelsehensyn: statens sikkerhed og rigets forsvar.

Hensynet til offentlighed må indgå ved vurderingen af undtagelser fra aktindsigt og tavshedspligt. Offentlighedskommissionen peger på, at der på området – f.eks. i forhold til forsvarrets arbejde – er væsentlige hensyn, der taler for offentlighed (betænkningen side 709). Der er grund til at understrege, at tidspunktet for videregivelse af oplysninger har betydning, og at hensynet til offentlighed som udgangspunkt vil have større vægt end beskyttelsehensynet ved oplysninger om konsekvenser af militære operationer, der er afsluttet. Det gælder f.eks. oplysninger om sårede og døde herunder civile tab og materielle skader.

Se i øvrigt kommentarer oven for til § 31 i forslaget om ny offentlighedslov om Europarådets nye konvention om aktindsigt.

Tavshedspligt begrænser ytringsfriheden, og den foreslåede ændring i forvaltningslovens § 27 kan være på kant med informations- og ytringsfriheden ifølge Den Europæiske Menneskeretskonvention art. 10. Ifølge art. 10 kan indgreb i informations- og ytringsfriheden ikke foretages alene på baggrund af en abstrakt risikovurdering, men skal bygge på en konkret vurdering af nødvendighed i et demokratisk samfund. Se om spørgsmålet artiklen "Tavshedspligt i et mediesamfund" af lektor Michael Gøtze i

festskrift til Peter Blume, der netop er publiceret på DJØFs Forlag.

Begrænsning i retten til delvis aktindsigt

I lovforslaget er indføjet en ny bestemmelse om delvis aktindsigt (§ 15 c). Denne tilføjelse vil give forvaltningsmyndigheder ret til at begrænse retten til aktindsigt med henvisning til "prisgivelse af hensyn", "vildledende information" eller at aktindsigt i oplysninger "ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningshold".

Disse begrænsninger er betænkelige for borgernes retssikkerhed, fordi offentlige myndigheder dermed kan hindre indsigt med henvisning til, at borgerne og virksomheder ikke kan forstå indholdet. Det er mest betryggende, at borgere og virksomheder selv foretager denne vurdering.

Retsplejeloven

En af væsentlige ændringer i offentlighedsloven er ikke medtaget i forslaget om ændringer i retsplejeloven. Det gælder retten til indsigt ud fra temaangivelse. Det ville være et væsentligt fremskridt at få indført ret til indsigt i sager af en bestemt art.

Den digitale udvikling ved domstolene giver muligheder ligesom i den offentlige forvaltning. En ret til temaindsigt kan give journalister og medier mulighed for at orientere offentligheden om retspraksis på forskellige sagsområder. En sådan adgang vil også betyde indlysende fordele for dommere, advokater, anklagere og forskere.

L 92 - ÆNDRINGER I ANDRE LOVE

Offentlighedslovens betydning er stærkt svækket af mange undtagelser i andre love. Offentlighedskommissionen bemærker, at sådanne undtagelser er fastsat i stigende omfang. Det fremgår af betænkningens bilag 5, at der i foråret 2009 var i alt 65 undtagelser. Særlige undtagelser i andre love er ofte blevet gennemført uden særlig offentlig debat. Som et eksempel kan nævnes, at en regel, der blev indsat i skatteforvaltningsloven i 2005, betyder, at dokumenter om erhvervsstøtte for 11 milliarder kroner om året er blevet fjernet fra offentlighedens indsigt (*jf. MandagMorgen, nr.1, 2010*).

Offentlighedskommissionen opfordrer til, at der gennemføres en nærmere vurdering af, hvor vidt de særlige undtagelser skal opretholdes (betænkningen side 896 – 97). Bemærkninger til L 92 tyder ikke på, at regeringen har tænkt sig at tage et sådant initiativ. Det er vigtigt, at Folketinget opfordrer til en sådan gennemgang både for at opnå regelforenklning og for at sikre, at der ikke er fastsat flere begrænsninger for åbenhed en nødvendigt.

Nils Mulvad
formand for
Åbenhedstinget

Oluf Jørgensen
forskningschef, Danmarks Medie- og Journalisthøjskole

Åbenhedstinget er et netværk af journalister og embedsmænd, der diskuterer og deler erfaringer. Det er et netværk under UPDATE ved Danmarks Medie- og

Journalisthøjskole. En styregruppe mødes jævnligt for at sikre, at der er fremdrift i hele sagen.

Åbenhedstinget ønsker gode og praktisk velfungerende løsninger på åbenhed i den offentlige forvaltning, domstole og Folketinget. Løsningerne skal både fungere i det daglige hos det offentlige og kunne bruges til reel indsigt i vigtige områder for offentligheden.

Åbenhedstingets hjemmeside: <http://www.aabenhedstinget.dk/>