



Folketingets Retsudvalg
Christiansborg
1240 København K

6. januar 2011

Vedr. Lov om offentlighed i forvaltningen, lovforslag L 90.

Danske Mediers Forum har bedt om foretræde for Retsudvalget i anledning af den forestående behandling af forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen. I den forbindelse fremsender Danske Mediers Forum hermed sammenslutningens bemærkninger til lovforslaget til udvalgets orientering.

Danske Mediers Forum skal indledningsvis understrege, at lovforslaget indeholder mange positive og essentielle tiltag, der vil medføre en betydelig styrkelse af lovens grundlæggende princip om offentlighed, herunder udvidelser af lovens anvendelsesområde, ret til temaindsigt og dataudtræk m.v., lovfæstelse af forvaltningsmyndighedernes journaliseringspligt, ret til indsigt i de faglige præmisser som en forvaltningsmyndighed har baseret et lovforslag, en redegørelse og/eller politisk handlingsplan på, etablering af en offentlighedsportal samt effektivisering af den administrative klagebehandling.

Det er i den forbindelse særdeles vigtigt, at disse fine tiltag *ikke overses* i den forestående behandling af lovforslaget som følge af en fokusering på de mere kontroversielle undtagelser. Der henvises i den forbindelse til Danske Mediers Forums høringssvar af 1. marts 2010 (L 90, bilag 1), hvor de ovennævnte bestemmelser i Offentlighedskommissionens lovudkast er mere indgående behandlet.

Sammenslutningen ønsker med denne henvendelse at fremhæve de ganske få men meget væsentlige dissenser, som et mindretal af Offentlighedskommissionen afgav, og som desværre ikke kommer til udtryk i lovforslagets bestemmelser, samt nogle yderligere elementer i lovforslaget, der bør give anledning til refleksion. Dissenserne vedrører:

- Kalenderundtagelsen
- Undtagelsen for dokumentudveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer
- Interne faglige vurderinger i endelig form

Justitsministeriets lovforslag er ved første øjekast identisk med det lovudkast, der er indeholdt i Offentlighedskommissionens betænkning (betænkning nr. 1510). Ved en nærmere gennemgang af lovforslaget fremgår det dog, at ministeriet har foretaget en række ændringer og præciseringer såvel i lovteksten som i bemærkningerne til enkelte bestemmelser. Ændringer, der i visse tilfælde går videre end den afgrænsning, som den oprindelige formulering var et udtryk for, og som var grundlaget for enighed blandt kommissionens medlemmer.

De væsentligste af disse ændringer og/eller "præciseringer", der har betydning for offentlighedens adgang til aktindsigt, vil blive behandlet nedenfor, og vedrører følgende bestemmelser:

- Afgrænsning af hvilke offentligt ejede selskaber, der omfattes af § 4
- Ny ministerbemyndigelse § 5, stk. 2
- Indskrænkning af muligheder for dataudtræk § 11
- Svækkelse af retten til databeskrivelser i § 12, stk. 3
- Begrænsning af journaliseringspligten § 15

- Manglende tidsfrist vedr. etablering af offentlighedsportal § 18
- Undtagelsesbestemmelsen i § 33, nr. 5 ikke i trit med Europarådets Konvention om aktindsigt
- Spørgsmålet om undtagelsesbestemmelser i særlovgivning

Mindretallets dissenser

Flere af Danske Mediers Forums medlemmer deltog i arbejdet i Offentlighedskommissionen, og disse medierepræsentanter stod – sammen med andre kommissionsmedlemmer - bag de dissenser, der fremgår af kommissionens betænkning. Dissenser som efter sammenslutningens opfattelse er meget væsentlige, såfremt den nye offentlighedslov skal sikre det grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning.

Kalenderundtagelsen og åbenhedsordningen

Den 29. maj 2009 vedtog Folketinget et lovforslag om at undtage ministerkalendere fra offentlighedsloven. Det nu fremsatte lovforslags § 22 udvider imidlertid den bestående kalenderundtagelse betydeligt, idet den fastslår en generel undtagelse for samtlige 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 lovforslagets § 30, der giver mulighed for at undtage oplysninger om private forhold m.v.

Folketingets vedtagelse af undtagelsen for ministerkalendere skete som led i en politisk aftale, der som modvægt indebar en udvidet informationspligt om ministres udgifter, aktiviteter og modtagelse af gaver. Kravet om en udvidet informationspligt er modsat ministerkalenderundtagelsen ikke lovfæstet til trods for, at informationspligten er en forudsætning for kalenderundtagelsen. Da de to tiltag er tæt forbundne bør informationspligten tillige lovfæstes og indarbejdes i lovforslagets § 17 om aktiv information. Der henvises til Offentlighedskommissionens betænkning side 491, hvor mindretallets konkrete forslag til en lovfæstelse af ministres aktive informationspligt fremgår.

Sidst men ikke mindst bør det følge af lovforslagets § 14, stk. 2, at meroffentlighedsprincippet også finder anvendelse i forhold til kalenderundtagelsen. Lovforslagets nuværende præcisering af, at meroffentlighedsprincippet alene gælder visse men ikke alle lovens undtagelsesbestemmelser er ikke befordrende for åbenheden og medfører en reel devaluering af meroffentlighedsprincippet som et generelt princip.

Ingen undtagelse af dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer

Som det fremgår af Offentlighedskommissionens betænkning tog medierne ikke afstand fra forslaget om at indføre en ny undtagelse for dokumenter, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, så længe der alene er tale om forberedelse af sager, hvor ministeren udøver sin funktion som regeringspolitiker. Dette skyldes bl.a. en erkendelse af, at forslaget – som i øvrigt var forudsat i Offentlighedskommissionens kommissorium – har sin baggrund i de nye og ændrede samarbejds-

strukturer i forvaltningen, der efter sigende afstedkommer et øget tværministerielt samarbejde om sager og beslutninger af politisk karakter.

Mediernes accept af ministerbetjeningsreglen skal fortolkes ganske snævert og omfatter således ikke forslaget om at indføre en ny undtagelse af dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, jf. forslagens § 27, nr. 2.

Begrundelsen for at undtage udveksling af disse dokumenter er – ligesom ministerbetjeningsreglen – at beskytte den politiske beslutningsproces. Bestemmelsen er dog yderst betænkelig, bl.a. fordi begrebet "anden tilsvarende politisk proces" er en meget elastisk formulering, der bliver vanskelig at afgrænse i praksis.

I betragtning af at der allerede er mulighed for at føre fortrolige drøftelser om lovforslag samt politiske initiativer, ses der ikke at være noget belæg for at indføre denne meget vidtgående undtagelsesbestemmelse, der i realiteten vil betyde en væsentlig forringelse af offentlighedens ret til indsigt og kontrol med politiske beslutninger, som ellers er et væsentligt demokratisk kendetegn.

Der henvises i den forbindelse til mulighederne for at udveksle dokumenter om lovgivningsinitiativer uden offentlighed i henhold til lovforslagets § 20 samt ministerbetjeningsdokumenter i § 24. Dertil kommer, at folketingsmedlemmer og partigrupper ikke er omfattet af offentlighedsloven og således har mulighed for at kommunikere både mundtligt og skriftligt i fortrolighed. Dette gælder også ministeren, når kommunikationen sker som led i dennes rolle som partipolitiker. Der henvises i øvrigt til mindretallets dissens i Offentlighedskommissionens betænkning (s. 614 ff.). Danske Mediers Forum skal derfor indtrængende opfordre til, at lovforslagets § 27, nr. 2 fjernes.

Ret til indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form

Hensynet til den demokratiske proces tilsiger, at offentligheden får indsigt i de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden har baseret et lovforslag, en redegørelse eller en handlingsplan på. Danske Mediers Forum tager – ligesom kommissionens mindretal – afstand fra lovforslagets § 29 stk. 1, 2. pkt., hvorved faglige vurderinger i endelig form, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner, undtages adgangen til aktindsigt.

Dette forekommer forkert, dels fordi der ikke er tale om foreløbige udkast, der kan ændres, og dels fordi disse vurderinger indgår som grundlag for offentliggjorte tiltag. Når det politiske tiltag i form af et lovforslag, en redegørelse eller en handlingsplan er besluttet og offentliggjort, er der ikke længere et hensyn at tage til den interne politiske beslutningsproces, som ellers er argumentet for undtagelsen. Der er derimod et tungtvejende demokratisk hensyn til offentlighedens ret til indsigt i de faglige præmisser for et konkret politisk tiltag.

Der henvises til mindretallets dissens i Offentlighedskommissionens betænkning s. 633 nederst og s. 639 - 640.

Væsentlige ændringer i lovforslaget i forhold til Offentlighedskommissionens lovudkast

§ 4 - offentligt ejede selskaber

Den stadig hyppigere henlæggelse af offentlige opgaver til offentligt ejede selskaber, hvorved offentlighedens adgang til indsigt i løsningen af de enkelte opgaver og ikke mindst de anvendte res-

sourcer bliver afskåret, har affødt en del berettiget kritik og debat. Lovforslagets § 4 har til formål at imødekomme denne kritik samt skabe mere åbenhed om den offentlige forvaltnings virksomhed ved som noget nyt at udvide lovens organisatoriske anvendelsesområde til også at gælde offentligt ejede selskaber, hvor mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske forvaltningsmyndigheder.

Det fremgår imidlertid af Justitsministeriets bemærkninger, at ministeriet har iværksat en høring af samtlige ministerier samt KL og Danske Regioner med henblik på at få afklaret, hvilke eksisterende selskaber, der alligevel skal undtages aktindsigt efter § 4, stk. 2.

Med henblik på at sikre overblik og vished om undtagelsens reelle omfang, skal Danske Mediers Forum opfordre til, at behandlingen i Folketingets Retsudvalg m.v. afventer høringsprocessen, således at høringsresultatet kan inddrages i forbindelse med Folketingets behandling af netop denne bestemmelse.

Det forekommer useriøst, såfremt bestemmelsen gøres illusorisk allerede inden lovens ikrafttrædelse som følge af, at omfanget af navngivne selskaber, der alligevel ikke ønskes omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt, viser sig at være uforholdsmæssigt stort.

§ 5, stk. 2 - ny ministerbemyndigelse giver mulighed for at undtage nærmere angivne selskaber

Efter bestemmelsen i stk. 1 skal offentlighedslovens regler om aktindsigt omfatte selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger m.v., i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået beføjelse til at træffe afgørelse på statens, en regions eller en kommunes vegne.

Dette er en naturlig udvidelse af lovens anvendelsesområde, da institutionerne har en stærk funktionel tilknytning til det offentlige i og med, at de er tillagt afgørelseskompetence på det offentliges vegne.

I Justitsministeriets lovforslag er der imidlertid – som en ny ændring i forhold til kommissionens lovudkast – indsat en bemyndigelse for vedkommende minister til at undtage disse typer af selskaber, institutioner m.v. fra offentlighedslovens anvendelsesområde, uanset at de træffer juridisk bindende afgørelser på det offentliges vegne.

Ministerbemyndigelsen er ikke velbegrundet. Det kan i den forbindelse undre, at denne tiltrængte udvidelse af lovens anvendelsesområde straks undermineres ved indsættelse af en ministerbemyndigelse, hvorved de relevante institutioner alligevel kan undtages.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at ministerbemyndigelsen forudsættes anvendt i tilfælde, hvor tungtvejende hensyn taler imod, at offentligheden får indsigt i det pågældende institutions afgørelsesvirksomhed. Det præciseres dog ikke, hvilke nærmere angivne hensyn, der anses som tungtvejende, hvilket er klart uhensigtsmæssigt, da hverken myndighederne eller offentligheden har mulighed for at gennemskue, hvornår dette retmæssigt kan ske.

Såfremt ministerbemyndigelsen alligevel fastholdes bør det utvetydigt fremgå af bemærkningerne, at ressourcemæssige hensyn ikke skal kunne anvendes som begrundelse for at undtage afgørelsesvirksomheden fra aktindsigtsreglerne. I betragtning af opgavevaretagelsen må det være forudsat at den pågældende institution, forening m.v. har den fornødne administrative struktur til at varetage afgørelseskompetencen, og derved også ressourcerne og indsigten til at kunne varetage berøring om aktindsigt fra såvel parter som offentligheden.

§ 11 - dataudtræk

Bestemmelsen, der er en værdifuld nyskabelse, fastsætter en ret for offentligheden til under visse betingelser at kræve, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af oplysninger (dataudtræk) i myndighedens databaser, som myndigheden ikke allerede har foretaget.

Betingelserne er bl.a., at udtrækket kan foretages ved enkle kommandoer, der har til formål at sikre, at sammenstillingen ikke bliver for ressourcemæssig belastende i forhold til den tid, som et givent dataudtræk vil kunne tage.

I forhold til kommissionens lovudkast har Justitsministeriet foretaget en ændring i selve lovteksten, der præciserer, at retten til dataudtræk alene gælder, hvis udtrækket kan foretages ved "**få og enkle kommandoer**". Tilføjelsen af ordet "**få**" indebærer en yderligere begrænsning af muligheden for at få dataudtræk, idet dette også udelukker dataudtræk, i de tilfælde hvor der skal foretages flere simple kommandoer, der dog kan foretages relativt hurtigt, og derfor ikke kan anses som resourcekrævende hverken tidsmæssigt eller fagligt.

At få adgang til dataudtræk er ligeså værdifuld en aktindsigtsform, som den mere traditionel papirbaseret aktindsigt og bør ikke bagatelliseres ved at indføre yderligere krav til tidsforbruget.

Danske Mediers Forum kan selvsagt ikke støtte denne stramning af bestemmelsen.

§ 12, stk. 3 - myndigheders pligt til at sikre udarbejdelse af databeskrivelser

Bestemmelsen fastsætter, at der i forhold til databaser, der af forvaltningsmyndigheden etableres eller udvikles efter lovens ikrafttræden, gælder en pligt for myndigheden til at sikre, at der sker den fornødne udarbejdelse af en databeskrivelse, som forudsat i bestemmelsens stk. 1.

Lovforslaget afviger dog fra den tilsvarende bestemmelse i kommissionens lovudkast, idet der i lovteksten er indføjet et forbehold om, at dette ikke gælder, såfremt udarbejdelsen indebærer "*et væsentligt ressourceforbrug*". Denne fremhævelse af ressourceforbruget som en legitim grundelse for at undlade udarbejdelsen af en databeskrivelse svækker offentlighedens ret til indsigt i databeskrivelserne.

I forbindelse med etableringen eller udviklingen af en database er det helt sædvanligt, at der udarbejdes en såkaldt kravspecifikation, der indeholder en oversigt over de data og funktioner m.v., som den pågældende database skal besidde, når det leveres til brug for myndigheden. I de tilfælde, hvor forvaltningsmyndigheden ikke har udarbejdet en særskilt databeskrivelse, som forudsat i loven, vil denne kravspecifikation kunne anvendes som grundlag for myndighedens udarbejdelse af en databeskrivelse. Det er derfor svært at se, at udarbejdelsen af databeskrivelsen til nyere databaser med rimelighed vil kunne afvises under henvisning til et væsentligt ressourceforbrug.

§ 15 - journaliseringspligten

Indførelsen af en decideret journaliseringspligt er en klar forbedring af offentlighedsloven, idet den udover offentlighedshensynet varetager kontrol-, dokumentations- samt bevaringsmæssige hensyn.

I modsætning til hvad der fulgte af Offentlighedskommissionens lovudkast vil journaliseringspligten ifølge lovforslaget imidlertid kun omfatte dokumenter, der er "**modtaget eller afsendt**" af en forvaltningsmyndighed i stedet for den oprindelige formulering som gik på "*dokumenter, der er ind-*

gået til eller oprettet” af en forvaltningsmyndighed. Dette er en klar begrænsning af journaliseringspligten, da det er indlysende, at der vil være dokumenter, der oprettes som led i forvaltningsmyndighedens administrative sagsbehandling og som har betydning for en sag, men som ikke afsendes og derfor ifølge Justitsministeriets lovforslag ikke vil skulle journaliseres.

Dette finder Danske Mediers Forum meget betænkeligt, da de ovennævnte hensyn, som journaliseringspligten varetager, hermed svækkes, og det er umiddelbart vanskeligt at se begrundelsen for den skete differentiering. Denne fortolkning af journaliseringspligten kan på ingen måde udledes af de bemærkninger, som kommissionen afgav i tilknytning til bestemmelsen i lovudkastet, og Medierne undrer sig i øvrigt over, at denne afvigelse ikke er fremhævet eller nærmere forklaret i ministeriets bemærkninger til lovforslaget.

Medierne finder endelig, at der mangler en journaliseringsfrist for interne dokumenter i endelig form. Der bør som minimum fastsættes klare retningslinjer for, hvornår et internt dokument med rimelighed kan anses som værende endeligt. Det er i den forbindelse relevant at henvise til Offentlighedskommissionens betænkning side 948 øverst, hvor det bl.a. fremgår, at interne dokumenter anses som endelige, når de har været tillagt faktisk betydning i forbindelse med behandlingen af en sag m.v.

§ 18 - Offentlighedsportal

Danske Mediers Forum har store forventninger til etableringen af en såkaldt Offentlighedsportal, der med de forskellige former for oplysninger om aktindsigt hos forvaltningen vil fremme borgernes kendskab til aktindsigtsreglerne og derved styrke offentligheden.

Danske Mediers Forum efterlyser dog en konkret tidsfrist for etablering af portalen. Denne bør i overensstemmelse med Offentlighedskommissionens indstilling herom i betænkningen (side 855) fastsættes til senest et år efter lovens ikrafttrædelse.

§ 33, nr. 5 - om undtagelse af visse andre oplysninger

Danske Mediers Forum har noteret, at Justitsministeriet konstaterer, at opretholdelsen af general-klausulen, hvorved retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af (udefinerbare) private og offentlige interesser, formentlig ikke er foreneligt med Europarådets Konvention om aktindsigt.

Dette er i og for sig ikke overraskende, idet generalklausulen i offentlighedsloven løbende har givet anledning til debat og kritik, i og med at denne brede opsamlingsbestemmelse ofte ses brugt af myndighederne, når de andre særlige undtagelsesbestemmelser i loven ikke kan forhindre aktindsigt. Det kan derfor undre, at konstateringen af, at opsamlingsbestemmelsen rent faktisk er i strid med Europarådets Konvention, ikke giver Justitsministeriet anledning til andre overvejelser end et egentlig forbehold, når konventionen skal ratificeres af Danmark.

Medierne finder, at opretholdelsen af denne opsamlingsbestemmelse er i strid med lovforslagets intention om at styrke offentlighedens adgang til aktindsigt og skal af ovennævnte grunde indstilles, at § 33, nr. 5, fjernes fra lovforslaget.

§ 42, stk. 9 - Undtagelsesbestemmelser til offentlighedsloven fastsat i anden lovgivning

Som det fremgår af bilag 5 i Offentlighedskommissionens betænkning er der identificeret et betydeligt antal undtagelsesbestemmelser til offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt i sær-

lovgivningen. Det er dog fortsat uklart, hvorvidt og i hvilket omfang disse særlige undtagelsesbestemmelser skal opretholdes.

I lyset af lovforslagets konkrete undtagelsesbestemmelser og ikke mindst behovet for at skaffe offentligheden indsigt i samt overblik over rækkevidden af offentlighedslovens regler om aktindsigt skal Danske Mediers Forum opfordre til, at den fornødne vurdering af, hvorvidt disse særlige undtagelsesbestemmelser fortsat er velbegrundet, bliver igangsat snarest muligt hos de respektive forvaltningsmyndigheder. En lignende opfordring er i øvrigt at finde i Offentlighedskommissionens betænkning side 895 nederst.

Danske Mediers Forum ser frem til et snarligt foretræde for Retsudvalget med henblik på en drøftelse af disse synspunkter.

Henvendelse 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 Specialmedier