

Kære Hanne Schmidt,

Hermed fremsendes Danske Mediers bemærkninger til Enhedslistens lovforslag om at ophæve bestemmelserne §§ 22, 24 og 27, nr. 2 i den nye offentlighedslov, der træder i kraft 1. januar 2014.

Da foreningen i sit høringssvar henviser til en række tidligere afgivne høringssvar om den nye offentlighedslov, fremsendes disse for en god ordens skyld også.

Såfremt der er spørgsmål eller lignende er du meget velkommen til at kontakte mig.

Med venlig hilsen  
Christina



DANSKE MEDIER

Christina Mary Moshøj  
Seniorrådgiver, cand. jur.

Danske Medier  
Skindergade 7  
1159 København K.

T: +45 33 97 40 00  
D: +45 33 97 42 61  
E-mail: [cm@danskemedier.dk](mailto:cm@danskemedier.dk)



DANSKE MEDIER

Pressens Hus  
Skindergade 7  
DK-1159 København K

Telefon 3397 4000  
Telefax 3314 2325

info@danskemedier.dk  
www.danskemedier.dk

Folketingets Retsudvalg  
Sekretariatet  
Christiansborg  
København 1240  
*Sendt elektronisk til hanne.schmidt@ft.dk*

2. december 2013

## **Bemærkninger til Enhedslistens forslag om ændring af Offentlighedsloven**

Danske Medier har med tak modtaget Retsudvalgets anmodning om at fremkomme med bemærkninger til lov om ændring af lov om offentlighed i forvaltning, som er fremsat af Enhedslisten 20. november 2013.

Danske Medier har noteret, at man med lovforslaget ønsker at ophæve bestemmelserne i den vedtagne offentlighedslov, som friholder kalenderføring, ministerbetjening og dokumenter udvekslet mellem ministre og folketingsmedlemmer fra at være omfattet af retten til aktindsigt. Danske Medier skal som udgangspunkt bifalde lovforslaget, som indeholder en række af de samme synspunkter og ikke mindst alvorlige betænkeligheder, som foreningen har givet udtryk for i forbindelse med en række høringssvar vedrørende den nye offentlighedslov.

Danske Medier skal i den anledning henviser til tidligere høringer, hvor Danske Medier enten alene eller sammen med andre organisationer m.v. har afgivet høringssvar:

- *Danske Mediers Forums høringssvar af 1. marts 2010 til Justitsministeriet vedrørende Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven*
- *udtalelsen af 1. marts 2011 om ministerbetjeningsreglen afgivet af Offentlighedskommissionens mindretal, hvor også medlemmer af Danske Medier var repræsenteret*
- *Danske Mediers Forums skrivelse af 8. marts 2011 til Retsudvalget vedrørende behovet for en revurdering af ministerbetjeningsreglen*
- *Danske Mediers høringssvar af 21. februar 2013 til Enhedslisten vedrørende bemærkninger til L 144 om forslag til offentlighedsloven.*

Høringssvarene vedhæftes til orientering.

Nedenfor følger en sammenfatning af foreningens synspunkter på de pågældende bestemmelser.

### **Offentlighedslovens § 22 undtagelse af sager om førelse af en kalender**

Danske Medier finder, at en generel undtagelse for kalendere, der føres af den offentlige forvaltning, indebærer et uforholdsmæssigt stort indgreb i den almindelige åbenhed om den offentlige forvaltnings aktiviteter, herunder fx møder, konferencer og embedsrejser. Indgrebet står efter foreningens opfattelse ikke mål med formålet. Den nødvendige beskyttelse af privatsfæren, som var det bærende argument for en generel undtagelse af alle kalendere, der føres af den offentlige forvaltning, kan i stedet varetages ved, at myndigheden i det konkrete

tilfælde påberåber sig offentlighedslovens § 30, nr. 1, der giver mulighed for at undtage oplysninger om enkeltpersoners private forhold. Offentlighedslovens § 33, nr. 5 giver ligeledes mulighed for at undtage oplysninger, såfremt det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser.

Danske Medier kan derfor tilslutte sig forslaget om at ophæve kalenderundtagelsen.

Såfremt der ikke er tilstrækkelig støtte til Enhedslistens forslag om ophævelse, skal foreningen som et sekundært forslag anbefale, at offentlighedslovens § 14, stk. 2 ændres, således at førelse af en kalender ikke undtages fra myndighedernes forpligtelse til at overveje meroffentlighed. Der er herved tale om en lille men ikke desto mindre væsentlig ændring, der – såfremt myndighederne er indstillet herpå – vil kunne bidrage til at sikre, at kalenderundtagelsen ikke svækker offentlighedens indsigt i ministrenes og ledende embedsmænds officielle aktiviteter. Behovet og/eller valide argumenter for at hemmeligholde disse typer af oplysninger er ganske enkelt svære at få øje på.

## **§ 24 Den såkaldte ministerbetjeningsregel**

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, når der 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 – havde sin baggrund i de nye og ændrede samarbejdsstrukturer i forvaltningen, der efter sigende afstedkommer et øget samarbejde mellem ministerier og underliggende styrelser m.v. i sager og beslutninger af politisk karakter.

Mediernes accept af behovet for en ministerbetjeningsregel skal imidlertid fortolkes ganske snævert og skal ses i sammenhæng med reglerne om aktindsigt i oplysninger om sagens faktiske grundlag (§ 28) og i faglige vurderinger i endelig form (§ 29). Intentionen om at sikre den fornødne indsigt i grundlaget for den offentlige forvaltnings dispositioner var en central del af de overvejelser og drøftelser, der lå til grund for Offentlighedskommissionens lovudkast, og disse bestemmelser var netop udarbejdet med henblik på at sikre offentligheden den fornødne indsigt i præmisserne for de politiske beslutninger og dispositioner, uanset om disse har været genstand for en konkret ministerbetjenings sag.

I forbindelse med Folketingsbehandlingen af det tidligere lovforslag om offentlighed i forvaltningen (L 90) stillede Folketingets Retsudvalg en række opklarende spørgsmål til ministerbetjeningsreglen med afsæt i konkrete eksempler. Justitsministeriets besvarelse gav desværre udtryk for en kraftig indsnævring af retten til indsigt i en sags faktiske grundlag og i de endelige faglige vurderinger, hvilket ikke var konsistent med drøftelserne og den forståelse, som Offentlighedskommissionens forslag om §§ 24, 28 og 29 var udtryk for.

Den restriktive fortolkning af samspillet mellem ministerbetjeningsreglen i § 24 og aktindsigtsreglerne i §§ 28 og 29 medførte at medierepræsentanter ikke længere kunne tilslutte sig ministerbetjeningsreglen, idet grundlaget for mindretallets tilslutning ikke længere var til stede. Der henvises til Offentlighedskommissionens mindretals henvendelse til Folketingets retsudvalg 1. marts 2011, samt Danske Mediers Forums henvendelse af 8. marts 2011 til Retsudvalget.

I forbindelse med det politiske forlig om en ny offentlighedslov, blev det oplyst, at regeringen i lyset af debatten om ministerbetjeningsreglen, havde foretaget en nyaffattelse af reglen i lovforslagets § 24, således at betingelserne for adgangen til at undtage dokumenterne fra aktindsigt blev præciseret med henblik på en restriktiv tolkning. Ordet ministerbetjening blev i den forbindelse fjernet fra lovteksten.

Den nye (og nu vedtagne) formulering af ministerbetjeningsreglen må dog betegnes som "kosmetisk" og ændrer ikke på omfanget af undtagelsen. Der er fortsat tale om en meget bred bestemmelse, der ikke indskrænkes til kun at omfatte de dokumenter, der udarbejdes med henblik på at tjene som grundlag for den direkte ministerrådgivning i en aktuel sag. Indførelsen af ordet "konkret" i lovteksten er ikke en reel indskrænkning, idet stort set alle sager – store som små – i princippet fortsat kan havne på ministerens bord på et eller andet tidspunkt og derved undtages med henvisning til at ministeren kan *få behov for embedsværkets rådgivning og bistand*.

Såfremt ministerbetjeningsreglen ønskes opretholdt, er det derfor nødvendigt, at formuleringen af ministerbetjeningsreglen afgrænses yderligere, således at undtagelsen får et reelt og klart snævre indhold. Det er foreningens opfattelse, at det afgørende kriterium om, hvornår udvekslingen må anses som udtryk for ministerens behov for rådgivning skal indsnævres betydeligt, således at undtagelsen af dokumenter med henvisning til, at der er tale om ministerbetjening, alene kan ske, når ministeren har et konkret behov for rådgivning, fordi der foreligger en bestemt sag eller forespørgsel på ministerens bord, der kræver en konkret stillingtagen eller svar. Danske Medier skal derfor fremhæve det formuleringsforslag, som mindretallet fremkom med i deres udtalelse af 1. marts 2011. Dette forslag kan Danske Medier fortsat tilslutte sig.

Men en præcisering og opstramning af ministerbetjeningsreglen kan som tidligere nævnt ikke stå alene, og derfor er det meget vigtigt, at myndighederne holdes fast på den åbenhed, som offentlighedsloven først og fremmest skal være garant for. I forhold til ministerbetjeningsreglen er det vigtigt, at loven og derved myndighedernes anvendelse heraf sikrer offentligheden en reel indsigt i en sags faktiske grundlag og de endelige faglige vurderinger, som er en væsentlig betingelse for at tillade myndighederne en vis øget beskyttelse af sagsforberedelsen i ministerbetjeningssager.

### **§ 27, nr. 2 undtagelse af korrespondance mellem ministre og folketingsmedlemmer**

Danske Medier har ved flere lejligheder taget skarpt afstand fra denne vidtgående bestemmelse om at undtage dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende proces.

Begrundelsen for at undtage udveksling af disse dokumenter er at beskytte den politiske beslutningsproces og helt konkret at give ministeren mulighed for i fortrolighed at udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer i forbindelse med f.eks. forberedelsen af forskellige tiltag, herunder lovgivning. Bestemmelsen er yderst betænkelig af flere grunde. Begrebet "anden tilsvarende politisk proces" er fx en meget elastisk formulering, der er svær at afgrænse i praksis og derfor svær at forudsige konsekvenserne af. Bestemmelsen giver dog først og fremmest anledning til bekymring, fordi den kan anvendes til at hindre offentlighedens ind-

sigt i den politiske beslutningsproces. Bestemmelsen kan fx konkret anvendes til at opnå politisk opbakning til et kommende lovforslag, inden det fremsættes for Folketinget. Derved svækkes Folketingets rolle i lovgivningsprocessen samtidig med, at offentlighedens mulighed for at kende grundlaget for ny lovgivning bliver væsentligt forringet.

Det vidtgående indgreb i offentlighedens ret til indsigt, som bestemmelsen rummer, er ikke proportionalt med formålet. Der henvises i den forbindelse til de andre muligheder for at udveksle dokumenter om lovgivningsinitiativer uden offentlighed i henhold til lovforslagets § 20 samt ministerbetjeningsreglen 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 i øvrigt også ministeren, når kommunikationen sker som led i dennes rolle som partipolitiker.

Retten til indsigt i og kontrol med politiske beslutninger er et væsentligt demokratisk kendetegn, og § 27, nr. 2 underminerer offentlighedslovens formål.

Danske Medier skal på det kraftigste anbefale en ophævelse af offentlighedslovens § 27, nr. 2 om undtagelse af korrespondance mellem ministre og folketingsmedlemmer.

Danske Medier står naturligvis til rådighed, såfremt en uddybning af disse synspunkter ønskes. Henvendelse herom kan rettes til seniorkonsulent, cand. jur. Christina Mary Moshøj på tlf. 33 97 40 00 eller e-mail [cm@danskemedier.dk](mailto:cm@danskemedier.dk).

Med venlig hilsen

**Danske Medier**

Christian Kierkegaard  
Journalistisk direktør



DANSKE MEDIER

Pressens Hus  
Skindergade 7  
DK-1159 København K

Telefon 3397 4000  
Telefax 3314 2325

info@danskemedier.dk  
www.danskemedier.dk

Enhedslisten  
Folketinget  
Christiansborg  
1240 København K

*Sendt elektronisk til [christiansborg@enhedslisten.dk](mailto:christiansborg@enhedslisten.dk)*

21. februar 2013

## Høringssvar vedr. forslag til lov om offentlighed i forvaltningen

Danske Medier har med tak modtaget lovforslag L 144 om offentlighed i forvaltningen i høring. Danske Medier skal indledningsvis bifalde, at Enhedslisten sender lovforslaget i høring, da det er vigtigt at få drøftet de præciseringer, der er fremsat i det nye forslag i forhold til det tidligere forslag L 90, der blev fremsat i Folketingssamlingen 2010-2011. Det forekommer endvidere hensigtsmæssigt, at Folketingets nuværende sammensætning af medlemmer får mulighed for at få belyst de væsentligste problemstillinger og centrale bestemmelser i en ny offentlighedslov, der en årrække fremover skal sætte de vigtige rammer for offentlighedens indsigt i og kontrol med forvaltningen.

Medierne har som såkaldte storforbrugere af offentlighedsloven en særlig interesse i den nye offentlighedslov og Danske Medier var repræsenteret i Offentlighedskommissionen. Medie-repræsentanterne stod – sammen med andre kommissionsmedlemmer – bag de dissenser, der fremgår af kommissionens betænkning samt en efterfølgende dissens, som vil blive uddybet nedenfor. Disse dissenser er efter foreningens opfattelse fortsat meget væsentlige, såfremt den nye offentlighedslov skal sikre det grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning.

Det fremsatte forslag til en ny offentlighedslov, der udspringer af det udkast, som Offentlighedskommissionen fremkom med i 2009, indeholder mange positive tiltag, der vil medføre en styrkelse af lovens grundlæggende princip om offentlighed. Der er imidlertid nogle kontroversielle og væsentlige undtagelser i adgangen til aktindsigt i lovforslaget, der såfremt de ikke fjernes eller i det mindste modificeres, vil medføre et tilbageskridt og en alvorlig begrænsning af den nødvendige åbenhed og gennemsigtighed i den offentlige forvaltning. Danske Medier vil i sit høringssvar behandle de problemstillinger og ønskede præciseringer, som foreningen finder mest presserende i dette stade af lovgivningsprocessen. De emner, der vil blive behandlet, vedrører følgende bestemmelser:

- Undtagelsen for dokumentudveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer § 27, nr. 2
- Ministerbetjeningsreglen § 24
- Indsigt i sagens faktiske grundlag og i de faglige vurderinger i endelig form §§ 28 og 29
- Udarbejdelse og implementering af postlisteforsøget § 16

### *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 og få indsigt i, hvilke begrundelser og politiske overvejelser, der ligger til grund for lovgivningen og andre politiske tiltag. Derfor er det også forstemmende at konstatere, at lovforslaget om offentlighed i forvaltningen indeholder en bestemmelse, der fremover vil undtage dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende proces.

Begrundelsen for at undtage udveksling af disse dokumenter er angiveligt ministerens behov for i fortrolighed at udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer i forbindelse med f.eks. forberedelsen af forskellige tiltag, herunder lovgivning. Det vidtgående indgreb i offentlighedens ret til indsigt, som bestemmelsen rummer, er imidlertid ikke proportionalt med formålet. Der henvises i den forbindelse til de andre muligheder for at udveksle dokumenter om lovgivningsinitiativer uden offentlighed i henhold til lovforslagets § 20 samt ministerbetjeningsreglen 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 i øvrigt også ministeren, når kommunikationen sker som led i dennes rolle som partipolitiker.

Bestemmelsen er yderst betænkelig af flere grunde. Begrebet "anden tilsvarende politisk proces" er fx en meget elastisk formulering, der er svær at afgrænse i praksis og derfor svær at forudsige konsekvenserne af. Bestemmelsen giver dog først og fremmest anledning til bekymring, fordi den kan anvendes til at hindre offentlighedens indsigt i den politiske beslutningsproces. Bestemmelsen kan fx konkret anvendes til at opnå politisk opbakning til et kommende lovforslag, inden det fremsættes for Folketinget. Derved svækkes Folketingets rolle i lovgivningsprocessen samtidig med, at offentlighedens mulighed for at kende grundlaget for ny lovgivning bliver væsentligt forringet.

Et oplagt eksempel er forliget om nærværende lovforslag, der blev forhandlet på plads inden fremsættelsen i Folketinget. Argumentet fra forligsparterne samt tilhængere af forslaget § 27, nr. 2 er, at dette blot er udtryk for den udbredte praksis med at handle et forslag politisk af, inden det fremsættes eller offentliggøres, og at der ikke er noget underligt eller betænkeligt herved.

Dette er Danske Medier dog klart uenig i, idet denne fremgangsmåde ubetinget antaster magtens tredeling og sætter hele ideen med den demokratiske proces ud af spil. I det konkrete eksempel er vedtagelsen af lovforslaget jo i praksis allerede sket, da forligsparterne udgør det nødvendige flertal i Folketinget, og de obligatoriske tre forhandlinger i Folketinget må i realiteten blot anses som et spil for galleriet.

Det er uskønt og absolut ikke klædeligt for et lovforslag, der har som formålsbestemmelse at sikre åbenhed hos myndighederne m.v. med henblik på blandt andet at støtte borgernes del-

tagelse i demokratiet. Danske Medier skal kraftigt opfordre til, at forslaget udgår af lovforslaget.

### *Ministerbetjeningsreglen og aktindsigt i præmisserne for forvaltningens dispositioner*

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, når der 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 samarbejdsstrukturer i forvaltningen, der efter sigende afstedkommer et øget samarbejde mellem ministerier og underliggende styrelser m.v. i sager og beslutninger af politisk karakter.

Mediernes accept af ministerbetjeningsreglen skal imidlertid fortolkes ganske snævert og skal ses i sammenhæng med reglerne om aktindsigt i oplysninger om sagens faktiske grundlag (§ 28) og i faglige vurderinger i endelig form (§ 29). Intentionen om at sikre den fornødne indsigt i grundlaget for den offentlige forvaltnings dispositioner var en central del af de overvejelser og drøftelser, der lå til grund for Offentlighedskommissionens lovudkast, og disse bestemmelser var netop udarbejdet med henblik på at sikre offentligheden den fornødne indsigt i præmisserne for de politiske beslutninger og dispositioner, uanset om disse har været genstand for en konkret ministerbetjenings sag.

I forbindelse med Folketingsbehandlingen af det tidligere lovforslag om offentlighed i forvaltningen (L 90) stillede Folketingets Retsudvalg en række opklarende spørgsmål til ministerbetjeningsreglen med afsæt i konkrete eksempler. Justitsministeriets besvarelse gav desværre udtryk for en kraftig indsnævring af retten til indsigt i en sags faktiske grundlag og i de endelige faglige vurderinger, hvilket ikke var konsistent med drøftelserne og den forståelse, som Offentlighedskommissionens forslag om §§ 24, 28 og 29 var udtryk for.

Den restriktive fortolkning af samspillet mellem ministerbetjeningsreglen i § 24 og aktindsigtsreglerne i §§ 28 og 29 medførte at medierepræsentanter ikke længere kunne tilslutte sig ministerbetjeningsreglen, idet grundlaget for mindretallets tilslutning ikke længere var til stede. Der henvises til Offentlighedskommissionens mindretals henvendelse til Folketingets retsudvalg 1. marts 2011.

### *Nyaffattelse af ministerbetjeningsreglen ændrer ikke omfanget af undtagelsen*

I forbindelse med det politiske forlig om en ny offentlighedslov, blev der udsendt en pressemeddelelse. Af pressemeddelelsen fremgik det, at man i lyset af den debat, der har været om ministerbetjeningsreglen, havde foretaget en nyaffattelse af reglen i lovforslagets § 24, således at betingelserne for adgangen til at undtage dokumenterne fra aktindsigt efter bestemmelsen præciseres med henblik på en restriktiv tolkning. Ordet ministerbetjening er i den forbindelse fjernet fra lovteksten.



Danske Medier finder desværre, at der alene er tale om kosmetiske ændringer. Omfanget af undtagelsen er uændret. Der er fortsat tale om en meget bred bestemmelse, der ikke indskrænkes til kun at omfatte de dokumenter, der udarbejdes med henblik på at tjene som grundlag for den direkte ministerrådgivning i en aktuel sag. Indføjelser af ordet ”konkret” i lovtæksten er ikke en reel indskrænkning, idet stort set alle sager – store som små – i princippet fortsat kan havne på ministerens bord på et eller andet tidspunkt og derved undtages med henvisning til at ministeren kan *få behov for embedsværkets rådgivning og bistand*.

Det er nødvendigt, at formuleringen af ministerbetjeningsreglen afgrænses yderligere, således at undtagelsen får et reelt og klart snævre indhold. Det er foreningens opfattelse, at det afgørende kriterium om, hvornår udvekslingen må anses som udtryk for ministerens behov for rådgivning bør indsnævres betydeligt, således at undtagelsen af dokumenter med henvisning til, at der er tale om ministerbetjening alene kan ske, når ministeren har et konkret behov for rådgivning, fordi der foreligger en bestemt sag eller forespørgsel på ministerens bord, der kræver en konkret stillingtagen eller svar.

Men en præcisering og opstramning af ministerbetjeningsreglen kan som tidligere nævnt ikke stå alene, og derfor skal foreningen opfordre Folketinget til at styrke og præcisere de supplerende aktindsigtsregler om indsigt i en sags faktiske grundlag og de endelige faglige vurderinger, der i sidste ende er afgørende for offentlighedens indsigt i de bagvedliggende oplysninger og årsager til en politisk beslutning.

*Aktindsigtsregler om indsigt i sagens faktiske grundlag og i de faglige vurderinger skal styrkes*

Nedenfor følger nogle forslag til, hvilke typer af oplysninger og informationer, der bør omfattes af retten til indsigt i en sags faktiske grundlag og i endelige faglige vurderinger.

#### § 28

For så vidt angår lovforslagets § 28 skal det præciseres, at retten til aktindsigt også omfatter oplysninger om endelige beslutninger, der ikke fremgår af et selvstændigt dokument. Dette blev der nemlig sået tvivl om, i forbindelse med folketingsbehandlingen af det oprindelige forslag.<sup>1</sup>

Det afgørende er netop ikke, hvorvidt beslutningen fremgår af et selvstændigt papir, men om ministeren eller forvaltningen faktisk har truffet en beslutning, der udgør begrundelsen for en politisk disposition fx at implementere et direktiv eller iværksætte en reform på undervisningsområdet eller lignende. Hvis beslutningen er endelig og tilmed anvendes som grundlag for en forvaltningsretlig disposition, er der ikke længere et hensyn at tage til den interne politiske beslutningsproces. Dette gælder uanset om beslutningen er offentliggjort eller ej.

Ligeledes bør der ikke være tvivl om, at retten til indsigt i sagens faktiske grundlag naturligvis også omfatter oplysninger om metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed

---

<sup>1</sup> Se L 90 – bilag 5 – sag B

har anvendt for at fastlægge de oplysninger, som udgør en sags faktiske grundlag. Data, der er anvendt i det øjemed er omfattet af retten til aktindsigt, og dette bør præciseres.

Ovennævnte fortolkning er endvidere i overensstemmelse med synspunkterne i Offentlighedskommissionens betænkning, men blev tilsyneladende ikke taget i betragtning i forbindelse med Justitsministeriets besvarelse i forbindelse med det oprindelige forslags behandling i Folketinget<sup>2</sup>

## § 29

Der bør være offentlighed omkring interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag, en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. Begrebet *endelig politisk beslutning* er ikke nævnt udtrykkeligt i opremsningen, og dette er en svaghed ved lovtekstens formulering. En endelig politisk beslutning bør klart være omfattet af retten til aktindsigt, uanset om denne er offentliggjort af myndigheden eller ej. Dette bør præcises i lovteksten eller i bemærkningerne hertil. Det er et legitimt træk ved demokratiet, at en beslutning taget ud fra en politisk holdning lejlighedsvis kan overtrumfe saglige hensyn.

Justitsministeriets besvarelse af spørgsmålene i forbindelse med behandlingen af lovforslaget L 90 viste en glidning i ministeriets fortolkning af §§ 28 og 29 fra kommissionsarbejdet til tidspunktet for svar. Derfor er det også af væsentlig betydning at få fastslået, at juridiske vurderinger som det altovervejende udgangspunkt er omfattet af begrebet en faglig vurdering.

Embedsmændenes juridiske vurderinger vil alt andet lige netop være faglige relevante, fordi myndigheden og personerne har en særlig indsigt, som følge af en kontinuerlig beskæftigelse med særlige områder og ikke blot, fordi embedsværket har en juridisk uddannelse. Udarbejder en styrelse eller et tilsyn som fx Arbejdstilsynet en juridisk vurdering i forhold til et givent emne, som de beskæftiger sig med, bør der ikke herske tvivl om, at der er tale om en faglig vurdering, der er omfattet af lovforslagets § 29. Dette bør fremgå utvetydigt af bemærkningerne og ikke mindst af vejledningen, der skal udarbejdes, når offentlighedsloven vedtages. Danske Medier skal endvidere anbefale, at vejledningen til den nye offentlighedslov sendes i høring.

Danske Medier skal endelig på ny modsætte sig lovforslagets § 29 stk. 1, 2. pkt., hvorved faglige vurderinger, der er udarbejdet til brug for ministerbetjening eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner undtages adgangen til indsigt.

Den demokratiske proces tilsiger, at offentligheden får indsigt i de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden har baseret lovforslaget, redegørelsen, handlingsplanen m.v. på. Dette gælder i uformindsket styrke, når de faglige vurderinger indgår i ministerbetjeningen eller rådgivningen af KL og Danske Regioner. Der er netop ikke tale om foreløbige udkast, der kan ændres, men derimod endelige vurderinger, der indgår i offentliggjorte tiltag. Et ønske om at hemmeligholde disse vurderinger er såvel besynderligt som fornuftsstridigt. Når et politisk tiltag er besluttet og offentliggjort, er der ikke længere et hensyn at tage til den inter-

---

<sup>2</sup> Se L 90 – bilag 5 sag A

ne politiske beslutningsproces, og de politiske aktører må som led i den demokratiske proces tale et eventuelt eftersyn af de faglige præmisser, der ligger bag beslutningen.

Danske Medier skal derfor kraftigt opfordre til, at undtagelsen i § 29 stk. 1, 2. pkt. fjernes fra lovforslaget.

### *Postlister*

Forslaget om en ny offentlighedslov indeholder ligesom Offentlighedskommissionens betænkning et forslag om førelse af postlister på myndighedernes hjemmeside, jf. lovforslagets § 16. Forslaget indføres dog kun 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.

Begrundelsen er en smule tankevækkende, idet flere forvaltningsmyndigheder i mange år har ført postlister uden de store problemer, og man derfor med rette kunne antage, at instrumentet var afprøvet. Der henvises i den forbindelse til publikationen "*Åbne postlister på Internettet – erfaringer og praktiske anvisninger*", der blev udgivet i 1999 af Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen og forskningsministeriet. Erfaringerne fra forsøget med at etablere og håndtere åbne postlister på internettet var positive. Erfaringer fra forsøget viste blandt andet, at der blev brugt marginalt flere ressourcer, når selve etableringen var på plads, at der ikke havde været eksempler på misbrug, og at antallet af aktindsigtssager ikke var steget voldsomt. Alle argumenter, der ellers har været fremført som begrundelse for, at forslaget om postlister som udgangspunkt kun indføres som en forsøgsordning.

Danske Medier finder dog, at det trods alt er et skridt i den rigtige retning og ser frem til at postlisteforsøget implementeres. Det er i den forbindelse vigtigt at holde for øje, at forsøgsordningen ikke udelukker andre myndigheder i at udfærdige og offentliggøre postlister og derved deltage i forsøget. Foreningen skal derfor anbefale, at flere myndigheder aktivt opmuntres til at deltage. Dette vil alt andet lige også bidrage til et større erfaringsgrundlag, når den uafhængige ekspertgruppe tre år efter ordningens etablering skal evaluere postlisteforsøget med henblik på at afgøre om forsøgsordningen skal gøres permanent.

Foreningen skal afslutningsvis opfordre Folketinget til at se nærmere på den norske postlisteordning [www.oep.no](http://www.oep.no), der samler alle postlister fra over 100 statslige myndigheder i en database, hvor der kan søges på tværs af forvaltningsgrænser, og som gør det let for borgerne at finde hen til de områder, de er interesseret i at få indsigt i. Ordningen er så stor en succes, at de norske myndigheder vil udvide databasen til at omfatte endnu flere myndigheder og faciliteter. Dette er et glimrende eksempel på åbenhed i forvaltningen, og ordningens udbredelse og succes bevidner bedre end ord, at der ikke nødvendigvis er noget at frygte ved at give offentligheden adgang til at gennemse myndighedernes postlister.

Danske Medier står naturligvis til rådighed, såfremt en uddybning af disse synspunkter ønskes. Henvendelse herom kan rettes til seniorkonsulent, cand. jur. Christina M. Moshøj på tlf. 3397 4000 eller e-mail [cm@danskemedier.dk](mailto:cm@danskemedier.dk).

med venlig hilsen

**Danske Medier**

Ebbe Dal  
Adm. direktør

Christian Kierkegaard  
Journalistisk direktør

Folketingets Retsudvalg  
Christiansborg  
1240 København K

1. marts 2011

### **Forudsætningerne for Offentlighedskommissionens mindretals støtte til ministerbetjeningsreglen er bristet**

Mindretallet i Offentlighedskommissionen retter herved henvendelse til Folketingets Retsudvalg med henblik på at gøre opmærksom på, at forudsætningen for at støtte forslaget om en ny undtagelse for ministerbetjening som foreslået i Offentlighedskommissionens betænkning og senest i Justitsministeriets forslag til en ny offentlighedslov (L 90) ikke længere ses at være til stede efter offentliggørelsen af en række svar fra Justitsministeriets Statsretskontor til Retsudvalget.

Indledningsvis skal det bemærkes, at mindretallet i Offentlighedskommissionen omfatter medlemmerne udpeget efter indstilling fra en række medier (Kate Bluhme, DJ, Ebbe Dal, DDF, Mikkel Hertz, TV2, Peter Skov Tvermoes, DR, Christian Kierkegaard, Danske Specialmedier), et medlem udpeget efter indstilling fra Journalisthøjskolen (Oluf Jørgensen), to medlemmer udpeget efter indstilling fra Dansk Folkeoplysnings Samråd (Jette Kammer Jensen, Kim Hjerrild) samt et medlem udpeget efter indstilling fra Institut for Menneskerettigheder (Eva Ersbøll). Når der i nedenstående skrives mindretallet, er det således ovennævnte personer, der refereres til.

#### ***Baggrund***

Forslaget til ny undtagelse for ministerbetjening (§ 24) skal vurderes i sammenhæng med reglerne om aktindsigt i oplysninger om sagens faktiske grundlag (§ 28) og i faglige vurderinger i endelig form (§ 29). Der er tale om en helhed, og mindretallet skrev i dissensen til § 29 bl.a.: ”Det er vigtigt, at denne øgede beskyttelse af sagsforberedelse ikke står alene. Afgørende demokratiske hensyn, der kommer til udtryk i offentlighedslovens formål, taler for at styrke offentlighedens ret til indsigt i grundlaget for beslutninger, og Offentlighedskommissionens lovudkasts § 29 indeholder derfor en ny bestemmelse om ret til indsigt i interne faglige vurderinger” (betænkningen side 639). Denne forudsætning blev undermineret med kommissionsflertallets forslag om særlige undtagelser for ministerrådgivning, rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner og lovpligtige planer i kommuner og regioner (§ 29). Dette forslag, der undtager de vigtigste politiske beslutninger, indgår i lovforslaget.

Folketinget Retsudvalg har i forbindelse med lovforslagets behandling i Folketinget stillet en række spørgsmål til konkrete eksempler. Justitsministeriets svar på flere af spørgsmålene indsnævrer retten til indsigt i en sags faktiske grundlag og i endelige faglige vurderinger og viser svagheder ved formuleringer. Dermed er grundlaget for mindretallets accept af undtagelsen for ministerbetjening blevet yderligere undermineret.

Det er baggrunden for, at mindretallet nu foreslår ændring af § 24 og præciseringer i § 28 og § 29.

### ***Ændringsforslag til ministerbetjeningsreglen § 24***

Begrebet ministerbetjening er blevet stærkt kritiseret i høringssvar og i den offentlige debat. Justitsministeriets svar på Retsudvalgets mange spørgsmål om ministerbetjening har desværre ikke skabt klarhed om det afgørende kriterium - "udveksling i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for rådgivning". § 24, stk. 2 giver en vis afgrænsning, men i øvrigt kan stort set alle sager – store som små – havne på ministerens bord på et eller andet tidspunkt og dermed undtages som ministerbetjening.

Begrebet ministerrådgivning er derimod defineret præcist som dokumenter, der udarbejdes med henblik på at skulle tjene som grundlag for den direkte ministerrådgivning. Begrebet ministerrådgivning bør ikke anvendes som undtagelse i § 29, stk. 1, der handler om det endelige grundlag for lovforslag, offentliggjorte planer m.v.. Ministerrådgivning kan i stedet anvendes i § 24 og med denne placering give mulighed for undtagelser af dokumenter, der skal forelægges ministeren eller på et ministermøde samt udkast til sådanne dokumenter.

Det er vigtigt, at fastholde et af formålene bag § 24, nemlig at der skal være mulighed for på en formløs måde at udvikle idéer og overveje forskellige løsningsmuligheder i sagstyper, der kræver samarbejde på tværs af ministerier og styrelser. Der skal også være mulighed for fortrolige diskussioner mellem ministre, uden at det nødvendigvis skal ske mundtligt via telefon eller på møder.

Mindretallet anbefaler, at § 24, stk.1 ændres til følgende ordlyd:

*"Retten til aktindsigt omfatter ikke:*

- 1) Dokumenter udarbejdet til ministerrådgivning og foreløbige overvejelser om løsningsmuligheder i interne dokumenter, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede styrelser.*
- 2) Dokumenter udarbejdet til ministerrådgivning og foreløbige overvejelser om løsningsmuligheder i interne dokumenter, der udveksles mellem ministerier. "*

De foreslåede kriterier giver større klarhed end begrebet ministerbetjening, og undtagelsen får et snævrere indhold, f.eks. vil en anmodning om data, der skal beskrive de faktiske forhold, ikke være omfattet (L 90 – bilag 5 – sag A).

### ***Ændringsforslag til § 28***

Bemærkningerne til § 28 i Justitsministeriets forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90) fastslår på linje med Offentlighedskommissionens betænkning, at retten til aktindsigt omfatter oplysninger om endelige beslutninger, der ikke fremgår af et selvstændigt dokument. I Justitsministeriets svar på spørgsmål til et af Retsudvalget eksempler (L 90 - bilag 5 – sag B) ser ministeriet bort fra, at indstillingen til beslutning om implementering af et EU-direktiv er blevet godkendt af ministeren.

Der må ikke være tvivl om retten til aktindsigt i endelige beslutninger. Denne centrale rettighed bør fremgå af lovteksten og ikke kun af bemærkninger, der kan overses.

Mindretallet anbefaler derfor, at der stilles et ændringsforslag til § 28, stk. 1, hvor ordene ”og endelig beslutning om sagens afgørelse” tilføjes.

§ 28, stk.1, 1. pkt. får derved følgende ordlyd:

*”Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk.1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen, og den endelige beslutning om sagens afgørelse.”*

Som konsekvens bør overskriften til § 28 ændres til: *”Meddelelse af faktiske oplysninger, endelige beslutninger og eksterne faglige vurderinger”*.

Lovforslagets bemærkninger til § 28 fastslår ligesom Offentlighedskommissionens betænkning, at retten til aktindsigt omfatter oplysninger om metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af oplysninger om en sags faktiske grundlag. Trods denne præcisering i bemærkningerne forudsætter Justitsministeriet i et svar om et af Retsudvalgets eksempler (L 90 – bilag 5 sag A), at en anmodning om data, der skal opfylde en bestemt forudsætning, ikke er omfattet.

I forbindelse med ændringsforslag til § 28 bør det derfor præciseres i bemærkningerne, at retten til aktindsigt i en sags faktiske grundlag omfatter anmodninger om data.

### ***Ændringsforslag til § 29***

Det er meget vigtigt for den demokratiske kontrol og debat, at den nye offentlighedslov sikrer ret til indsigt i de faglige vurderinger i endelig form inklusive ved de vigtigste politiske beslutninger jf. mindretallets dissens til § 29 i Offentlighedskommissionens betænkning (s. 631, 633-634, 639-640.)

Bemærkningerne til § 29 (L 90) fastslår på linje med Offentlighedskommissionens betænkning, at endelige faglige vurderinger som udgangspunkt skal omfattes af retten til aktindsigt, og juridiske vurderinger er udtrykkeligt nævnt i den forbindelse. Et af Justitsministeriets svar til eksemplet om implementering af EU-direktiv lægger imidlertid til grund, at retten til indsigt hverken omfatter Arbejdstilsynets juridiske vurdering af det pågældende direktiv eller Arbejdstilsynet vurdering af de arbejdsmiljømæssige konsekvenser. Justitsministeriets svar indsnævrer således begrebet faglige vurderinger i endelig form i en grad, der vil gøre bestemmelsen næsten illusorisk.

I samme svar udtrykker Justitsministeriet endvidere tvivl med hensyn til, om Arbejdstilsynets notat vedrører en sag om ”et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende”. Eksemplet og svaret viser en svaghed ved formuleringen af lovteksten, fordi det ikke sikrer indsigt i tilfælde, hvor offentliggørelse af en endelig politisk beslutning ikke sker ved aktiv offentliggørelse fra myndigheden.

Mindretallet anbefaler, at der stilles ændringsforslag til § 29, stk. 1, hvor ordene ”en endelig beslutning” tilføjes i 1. pkt., og - på linje med dissensen - at 2. pkt. udgår.

§ 29, stk.1 får derved følgende ordlyd:

*”Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk.1, § 25 og § 27, nr. 1-3, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag, en endelig beslutning eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende.”*

Ifølge lovforslagets bemærkninger til § 29 skal retten til indsigt i endelige faglige vurderinger have et snævert anvendelsesområde i kommuner og regioner og skal ikke gælde ved lovpligtige planer. Dermed undtages f.eks. grundlaget for politiske beslutninger om skole- og sygehusstruktur. Mindretallet anbefaler, at det i forbindelse med ændringsforslag til § 29 bliver præciseret, at retten til indsigt i faglige vurderinger i endelig form også omfatter lovpligtige planer, der er offentliggjort eller besluttet af kommuner og regioner. På baggrund af Justitsministeriets svar vedrørende eksemplet med Arbejdstilsynets oplæg til ministerbeslutning om EU-direktivet anbefales endvidere, at det præciseres, at endelige, faglige vurderinger fra en myndighed med særlige forudsætninger for at udtale sig om et bestemt spørgsmål eller emne er omfattet.

Som nævnt af flere ordførere er opgaven at finde den rette balance mellem saglige beskyttelseshensyn under forberedelse og offentlighedens ret til at kontrollere magtudøvelsen og grundlaget for denne. Denne opgave er hverken løst i den gældende lov eller i L 90. Mindretallet håber med forslagene at kunne bidrage til, at den rette balance bliver et kendetegn for den nye offentlighedslov.

### ***Dissenser og andre afvigelser***

Afslutningsvis er det vigtigt at påpege, at Justitsministeriets forslag til lov om offentlighed i forvaltningen i øvrigt også indeholder andre afvigelser - såvel i selve lovteksten som i bemærkningerne til disse - i forhold til det lovudkast som er indeholdt i Offentlighedskommissionens betænkning. Da flere af disse ændringer forrykker den balance samt ikke mindst forståelse af centrale begreber, som den oprindelig lovtekst var udtryk for, finder mindretallet det væsentlig at nævne problemstillingen. Tilføjelsen af ordet ”få” i lovforslagets § 11 om dataudtræk, og indsnævring af hvilke dokumenter, der skal journaliseres i medfør af § 15 angående journaliseringspligten er oplagte eksempler på væsentlige ændringer og præciseringer som Justitsministeriet har foretaget, og som ikke er konsistente med de drøftelser og den enighed, som lå til grund for Offentlighedskommissionens forslag. Denne problemstilling samt eksempler på andre afvigelser behandles i øvrigt i flere af de høringssvar, som Retsudvalget har modtaget siden lovforslagets fremsættelse.

Det er endvidere relevant at påpege, at betydningen af Europarådets Konvention om aktindsigt ikke er blevet drøftet i forbindelse med Offentlighedskommissionens arbejde. Dette er beklageligt i og med, at der ikke er sikkerhed for, at lovforslaget er fuldt ud foreneligt med konventionen.

Det skal for en god ordens skyld endelig understreges, at de af mindretallets afgivne dissenser vedrørende kalenderundtagelsen (§ 22), undtagelsen af dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces (§ 27, nr. 2) samt undtagelsen af faglige vurderinger i endelig form, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner (§ 29, stk. 1, 2. pkt.) fortsat står ved magt. Ovennævnte kritik samt ændringsforslag til ministerbetjeningsreglen m.fl. ændrer således ikke herpå.



Mindretallet står naturligvis til rådighed, såfremt en uddybning af disse synspunkter ønskes. Henvendelse kan rettes til Danske Dagblades Forening, Skindergade 7, 1159 København K., tlf. 33 97 40 00 eller e-mail [ed@danskedagblade.dk](mailto:ed@danskedagblade.dk).

Med venlig hilsen

**På vegne af mindretallet**

Ebbe Dal

Adm. direktør, DDF

Folketingets Retsudvalg  
Christiansborg  
1240 København

8. marts 2011

### **Forslaget om at indføre en ny undtagelse for ministerbetjening må revurderes**

Danske Mediers Forum ønsker at gøre Folketingets Retsudvalg opmærksom på, at sammenslutningen har fundet det nødvendigt at revurdere sin tilslutning til ministerbetjeningsreglen i Justitsministeriets lovforslag om offentlighed i forvaltningen (L 90).

#### *Baggrund*

Offentlighedsloven har til formål at sikre borgerne mulighed for at følge med i, hvad der sker i den offentlige forvaltning – såvel på landsplan som lokalt. Det er et væsentligt demokratisk kendetegn, at borgerne får mulighed for på et oplyst grundlag at deltage i debatten om politiske beslutninger, initiativer, handlingsplaner samt andre relevante samfundsmæssige forhold. Intentionen om at sikre den fornødne indsigt i grundlaget for den offentlige forvaltnings dispositioner m.v. var en central del af de overvejelser og drøftelser, der lå til grund for Offentlighedskommissionens forslag om at indføre en ny ministerbetjeningsregel og ikke mindst de supplerende bestemmelser om aktindsigt i en sags faktiske grundlag (§ 28) og i interne faglige vurderinger i endelig form (§ 29).

Den igangværende behandling af lovforslaget i Folketinget – herunder særligt Justitsministeriets Statsretskontors besvarelse af en række spørgsmål til konkrete eksempler i relation til ministerbetjeningsbestemmelsen (§ 24) - har imidlertid vist, at lovforslagets aktindsigtsregler ikke som forudsat giver mulighed for denne nødvendige indsigt i og kontrol med de politiske beslutninger, der ligger til grund for forvaltningens dispositioner m.v. Justitsministeriets svar på flere af spørgsmålene giver udtryk for en kraftig indsnævring af retten til indsigt i en sags faktiske grundlag (§ 28) og i endelige faglige vurderinger (§ 29), hvilket ikke er konsistent med drøftelserne og den forståelse, som offentlighedskommissionens forslag om ministerbetjeningsreglen var udtryk for.

Justitsministeriets restriktive fortolkning af ministerbetjeningsreglen har med al tydelighed vist, at der ikke er den rette balance mellem saglige beskyttelseshensyn under forberedelse og offentlighedens ret til at kontrollere grundlaget for forvaltningens beslutninger. Danske Mediers Forum kan derfor ikke længere støtte ministerbetjeningsreglen, således som den er formuleret og fortolket i Justitsministeriets lovforslag (L 90).

Danske Mediers Forum skal i den forbindelse tilslutte sig indholdet af det brev, som mindretallet i Offentlighedskommissionen har sendt til Retsudvalget 1. marts 2011. Sammenslutningen er enig i de betragtninger, som fremføres i brevet, og ønsker ligeledes at udtrykke støtte til de i brevet fremførte ændringsforslag til ministerbetjeningsreglen samt de foreslåede præciseringer i formuleringen af §§ 28 og 29.

Danske Mediers Forum støtter endvidere fortsat de tre dissenser, som mindretallet i Offentlighedskommissionen afgav i betænkningen.

### *Den videre behandling af lovforslaget*

Danske Mediers Forum finder det naturligvis problematisk, at væsentlige bestemmelser i Justitsministeriets forslag til lov om offentlighed i forvaltningen ikke stemmer overens med den afgrænsning og forståelse, som Offentlighedskommissionens lovudkast var udtryk for, og som var grundlaget for enighed blandt kommissionens medlemmer. Ministerbetjeningsreglen er nemlig ikke den eneste bestemmelse, hvor Justitsministeriets lovforslag og fortolkning divergerer fra lovudkastet i Offentlighedskommissionens betænkning. Der henvises til Danske Mediers Forums henvendelse af 6. januar 2011, hvori sammenslutningen gør opmærksom på andre afvigelser i forhold til Offentlighedskommissionens lovudkast.

Uanset de ovennævnte problemstillinger mener Danske Mediers Forum dog ikke at lovforslaget skal forkastes i sin helhed, således som der gives udtryk for fra visse kanter. Forudsat at de ovennævnte bestemmelser bliver genovervejet, og den rette balance mellem saglige beskyttelseshensyn under forberedelse og offentlighedens ret til at kontrollere grundlaget for forvaltningens beslutninger bliver genindført, indeholder lovforslaget fortsat flere gode tiltag, der vil medføre en væsentlig bedre adgang til indsigt end den nuværende offentlighedslov, der har en række alvorlige mangler og ikke er i trit med den teknologiske udvikling.

Lovforslaget om offentlighed i forvaltningen er ikke udtryk for en fuldkommen offentlighedslov, idet der fortsat er behov for yderligere forbedringer, men lovforslaget er trods alt et skridt i den rigtige retning mod en åben og transparent offentlig forvaltning.

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](mailto:cm@danskedagblade.dk).

Med venlig hilsen

**Danske Mediers Forum**

Christian Kierkegaard  
Direktør, Danske Specialmedier

Ebbe Dal  
Adm. Direktør, DDF

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 ytringsfriheden, 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 offentlighedsprincippet 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 hørings svarets 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 % statejede, 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.<sup>1</sup>

#### *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.

---

<sup>1</sup> 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 bevaringsmæssige 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 lovtæksten, 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 indsichtsret 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 tyngt 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 efterleves 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 enssporet 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](mailto:cm@danskedagblade.dk).

Med venlig hilsen

**Danske Mediers Forum**

Ebbe Dal  
Adm. direktør, DDF

Christian Kierkegaard  
Direktør, Danske Special Medier

