

Til Folketingets Retsudvalg,

Vedhæftet sendes Institut for Menneskerettigheders høringssvar vedr. forslag til lov om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen (Ophævelse af bestemmelser, som friholder kalenderføring, ministerbetjening og dokumenter udvekslet mellem ministre og folketingsmedlemmer fra at være omfattet af retten til aktindsigt), som er fremsat af Enhedslisten den 20. november 2013.

Vedhæftet er desuden:

- Henvendelse af 1. marts 2011 til Folketingets Retsudvalg fra mindretallet i Offentlighedskommissionen,
- Instituttets høringssvar af 22. februar 2013 vedr. lovforslag om offentlighed i forvaltningen (L 144),
- Instituttets høringssvar af 1. marts 2010 vedr. Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven.

Med venlig hilsen

Martin Futtrup

THE DANISH
INSTITUTE FOR
HUMAN RIGHTS

MARTIN FUTTRUP
FULDMÆGTIG
CAND. JUR.

MONITORING
WILDERS PLADS 8K | DK-1403 COPENHAGEN K

PHONE (+45) 32 69 88 88
DIRECT (+45) 32 69 89 05

MAF@HUMANRIGHTS.DK
HUMANRIGHTS.DK | MENNESKERET.DK

Folketingets Retsudvalg
Sekretariatet
Hanne.Schmidt@ft.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTE +45 32698854
MOBIL +45 40634541
EER@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

J. NR. 540.10/29921/EER

**HØRING OVER LOVFORSLAG OM
OFFENTLIGHEDSLOVEN (OPHÆVELSE AF
BESTEMMELSER, SOM FRIHOLDER
KALENDERFØRING, MINISTERBETJENING OG
DOKUMENTER UDVEKSLER MELLEMINISTERE OG
FOLKETINGSMEDLEMMER FRA AT VÆRE OMFATTET
AF RETTEN TIL AKTINDSIGT)**

2. DECEMBER 2013

Retsudvalgets sekretariat har ved e-mail af 22. november 2013 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til det ovenfor nævnte lovforslag, som er fremsat af Enhedslisten den 20. november 2013.

Instituttet skal i den anledning henvise til sine tidligere høringssvar vedrørende den nye offentlighedslov, som træder i kraft den 1. januar 2014 (høringssvar af 1. marts 2010 til Justitsministeriet vedrørende Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven og høringssvar af 20. februar 2013 til Enhedslisten med bemærkninger til L 144 om forslag til offentlighedsloven) samt til udtalelse af 1. marts 2011 om den såkaldte ministerbetjeningsregel, afgivet af Offentlighedskommissionens mindretal, heriblandt instituttets repræsentant. Høringssvarene mv. vedhæftes.

Essensen af instituttets tidligere afgivne bemærkninger til de tre undtagelsesbestemmelser, som foreslås ophævet med det fremsendte lovforslag, er følgende:

**1. AD REGLEN I OFFENTLIGHEDSLOVENS § 22 OM, AT
RETEN TIL AKTINDSIGT IKKE OMFATTER SAGER OM
FØRELSE AF EN KALENDER**

Som det fremgår af høringssvaret af 1. marts 2010 til Justitsministeriet, har instituttet ikke haft afgørende indvendinger mod bestemmelsen i §

22 om, at sager om førelse af en kalender kan undtages fra retten til aktindsigt. Dog forekommer det problematisk, at offentlighedslovens § 14 om meroffentlighed ikke henviser til § 22.

- Efter instituttets opfattelse bør sager om førelse af en kalender ikke være undtaget fra myndighedernes forpligtelse til at overveje meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14.

Instituttet kan i den forbindelse også henvise til Europarådets konvention af 18. juni 2009 om Access to Official Documents, art. 3(2), hvorefter aktindsigt kan afslås af hensyn til nærmere opregnede interesser, *med mindre der er en tungtvejende offentlig interesse i aktindsigt.*

2. AD REGLEN I OFFENTLIGHEDSLOVENS § 24 OM UNDTAGELSE AF INTERNE DOKUMENTER OG OPLYSNINGER, SOM ET MINISTERIUM OG DETS UNDERORDNEDE MYNDIGHEDER SAMT MINISTERIER INDBYRDES UDVEKSLER I FORBINDELSE MED MINISTERBETJENING

Som udgangspunkt har instituttet ikke haft afgørende indvendinger mod, at den nye offentlighedslov bliver tilpasset en udvikling med tværministerielle samarbejdsformer og øget inddragelse af direktoraters og styrelses ekspertise. Instituttet har herved lagt vægt på, at der er aktindsigt i faktuelle oplysninger, og at der med den nye offentlighedslov er mulighed for aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, når oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende.

Synspunktet om, at den øgede beskyttelse af sagsforberedelsen bør ses i sammenhæng med en øget indsigt i de interne faglige vurderinger kom til udtryk i Offentlighedskommissionens betænkning. Et mindretal, heriblandt instituttets repræsentant, argumenterede imod en bestemmelse i lovudkastet om, at der ikke skulle være ret til aktindsigt i de interne faglige vurderinger, der indgik i dokumenter, der blev udarbejdet til brug for ministerrådgivning og rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner (vurderinger der danner grundlag for de vigtigste politiske beslutninger). Mindretallet betonedes, at en øget beskyttelse af sagsforberedelsen ikke burde stå alene, men skulle følge med en styrket indsigt i de interne faglige vurderinger – også i sager om ministerrådgivning mv.

Da der ikke sås at være opbakning hertil, foreslog mindretallets i brev af 1. marts 2011 til Retsudvalget, at offentlighedslovens § 24 blev klargjort og fik et snævrere anvendelsesområde. Institutet tilslutter sig dette.

- Efter instituttets opfattelse bør undtagelsen i § 24 ikke være formuleret sådan, at den omfatter 'interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand'. I stedet bør bestemmelsens rækkevidde indsnævres til at omfatte 'dokumenter udarbejdet til ministerrådgivning og foreløbige overvejelser om løsningsmuligheder i interne dokumenter, der udveksles mellem et ministerium og dets underordnede styrelser samt mellem ministerier indbyrdes'.

Med denne snævrere formulering vil undtagelsesadgangen omfatte dokumenter, der er udarbejdet til brug for den direkte ministerrådgivning og foreløbige overvejelser om løsningsmuligheder i udvekslede interne dokumenter. Samtidig vil bestemmelsen fortsat muliggøre ideeudvikling og formløse drøftelser af løsningsmuligheder i sager, der kræver samarbejde på tværs af ministerier og styrelser.

- Det skal bemærkes, at det fortsat er instituttets principale opfattelse, at der bør ske en ophævelse af bestemmelsen i offentlighedslovens § 29, stk. 1, sidste pkt., hvorefter der ikke er aktindsigt i oplysninger om interne faglige vurderinger (i endelig form) i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og for Danske Regioner.

3. AD REGLEN I OFFENTLIGHEDSLOVENS § 27, NR. 2, OM UNDTAGELSE AF DOKUMENTER, DER UDARBEJDES OG UDVEKSLES MELLEMINISTRE OG FOLKETINGSMEDLEMMER I FORBINDELSE MED SAGER OM LOVGIVNING OG ANDEN TILSVARENDE POLITISK PROCES

- Institutet anbefaler, at § 27, nr. 2, ophæves, jf. herved også instituttets høringsvar af 1. marts 2010 og 20. februar 2013.

Efter instituttets opfattelse tilsiger hensynet til den demokratiske proces, at både befolkning og politikere kan tage stilling til lovgivning mv. på et så oplyst grundlag som muligt, jf. herved også det anførte i instituttets høringsvar af 20. februar 2013. Til sammenligning kan henvises til præambelbetragtning nr. 6 i forordning

nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og kommissionens dokumenter, hvor det anføres, at adgangen til dokumenter bør udvides, når institutionerne optræder som lovgiver.

Det skal tilføjes, at dommen fra EU's Ret, som instituttet henviste til i høringssvaret (dom af 22. marts 2011 i sagen T-233/09), står ved magt efter at være blevet appelleret til EU-Domstolen. EU-Domstolen forkastede appellen ved dom af 17. oktober 2013 (sag C-280/11P).

Venlig hilsen

Eva Ersbøll

SENIORFORSKER, PH.D.

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 formåløs 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.

Med venlig hilsen

På vegne af mindretallet

Ebbe Dal

Adm. direktør, DDF

Enhedslisten
christiansborg@enhedslisten.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTE 32698854
MOBIL 40634541
EER@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

J. NR. 540.30/28725

**HØRINGSSVAR I ANLEDNING AF ENHEDSLISTENS
ANMODNING OM BEMÆRKNINGER TIL L 144,
FORSLAG TIL LOV OM OFFENTLIGHED I
FORVALTNINGEN**

20. FEBRUAR 2013

Enhedslisten har i mail af 7. februar 2013 anmodet om at måtte modtage Institut for Menneskerettigheders evt. bemærkninger til det lovforslag om offentlighed i forvaltningen (L 144), som justitsministeren samme dag fremsatte i Folketinget.

Det foreliggende lovforslag svarer med visse ændringer, fortrinsvis af lovteknisk karakter, til det lovudkast, der er indeholdt i kapitel 27 i Offentlighedskommissionens betænkning. Dette er bl.a. udtryk for, at Justitsministeriet – i de få tilfælde, hvor kommissionen har delt sig i et flertal og et mindretal – har tilsluttet sig flertallet.

Institut for Menneskerettigheder har tidligere afgivet hørings svar om Offentlighedskommissionens lovudkast, som instituttet tilsluttede sig med de dissenser, som instituttets repræsentant i kommissionen (undertegnede) stod bag.

Instituttet kan i det hele henvise til sine tidligere udtalelser, men vil dog benytte den givne lejlighed til at fremhæve to tidligere afgivne anbefalinger og tilføje en ny. Instituttet anbefaler følgende:

- Bestemmelsen i lovforslagets § 27, nr. 2, udgår
- Bestemmelsen i lovforslagets § 29, stk. 1, sidste pkt. udgår
- Bemærkningerne til lovforslagets § 17 udbygges med en forudsætning om 'tilgængelighed', når myndighederne aktivt informerer om deres virksomhed

Instituttet vil i det følgende knytte nogle bemærkninger til de tre anbefalinger.

Om lovforslagets § 27, nr. 2

Ifølge lovforslagets § 27, nr. 2, er der ikke adgang til aktindsigt i dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende proces. Bestemmelsen er ny og så vidt vides ret unik i et internationalt perspektiv. Dens formål er at beskytte en ministers behov for i fortrolighed at kunne udarbejde og udveksle dokumenter med (enkelte eller flere) folketingsmedlemmer/ordførere i forbindelse med sager om lovgivning og anden tilsvarende proces.

Instituttet mener ikke, at en sådan undtagelsesbestemmelse bør medtages i en offentlighedslov, som skal understøtte informations- og ytringsfriheden samt borgernes ret til og mulighed for at deltage i den demokratiske proces. Instituttet finder, at disse hensyn tilsiger åbenhed om grundlaget for væsentlige politiske beslutninger, herunder lovgivningsinitiativer. Den nævnte lovændring vil betyde, at f.eks. dokumenter, som indeholder svar på spørgsmål stillet af en ordfører for et støtte- eller oppositionsparti forud for indgåelse af en politisk aftale, ikke vil blive omfattet af retten til aktindsigt efter lovforslagets fremsættelse – således som det er tilfældet i dag.

Der har, som det anføres i lovforslagsbemærkningerne, altid været ført fortrolige drøftelser mellem ministre og folketingsmedlemmer, og den mulighed skal selvfølgelig forsat eksistere. Instituttets indvending går alene på, at dokumenter, som kan danne grundlag for en aftale om f.eks. et bestemt lovgivningsinitiativ, kan undtages fra adgangen til aktindsigt. Det er instituttets opfattelse, at hensynet til den demokratiske beslutningsproces tilsiger, at både befolkning og politikere kan tage stilling til lovgivning m.v. på et så oplyst grundlag som muligt. Instituttet kan i den forbindelse også henvise til den seneste tids debat om redigering i underordnede myndigheders høringsvar, hvor ønsket om et nuanceret beslutningsgrundlag været fremsat fra flere sider.

Tilsvarende synspunkter om offentlighedens bredest mulige adgang til dokumenter er fremsat af EU-Domstolen i sagen T-233/09, dom af 22. marts 2011. Sagen drejede sig om, hvorvidt Rådet for Den Europæiske Union kunne meddele afslag på aktindsigt efter en undtagelsesbestemmelse i forordning (EF) nr. 1049/2001 under en igangværende lovgivningsproces. Anmodningen om aktindsigt angik identifikation af forslagsstillende medlemsstater.

I sagen tilkendegav Domstolen, at gennemsigtighed i forbindelse med lovgivning bidrager til at styrke demokratiet, idet den gør det muligt for borgerne at kontrollere alle oplysninger, der udgør grundlaget for en

lovgivningsmæssig retsakt, hvilket er en betingelse for, at de kan udøve deres demokratiske rettigheder. Rådet havde anført flere grunde til, at aktindsigt burde afslås. Det var først og fremmest Rådets opfattelse, at aktindsigt ville svække mulighederne for at indgå et kompromis, men det blev også anført, at aktindsigt ville medføre, at skriftlige tilkendegivelser ville blive erstattet af mundtlige, hvilket ville skade gennemsigtigheden i beslutningsprocessen. Endelig gjorde Rådet gældende, at oplysninger om, hvem der havde fremsat forslag, ville udsætte de pågældende for pres fra offentligheden, hvilket kunne gøre dem mere tilbageholdende.

Domstolen fandt ikke, at disse indvendinger var så tilstrækkeligt underbyggede, at de kunne begrunde et afslag på aktindsigt. Argumenterne fandtes alt for abstrakte. Domstolen tilkendegav, at borgernes udøvelse af deres demokratiske rettigheder forudsætter, at de i detaljer kan følge beslutningsprocessen i de institutioner, der optræder som lovgivende myndighed, og at offentligheden fuldt ud vil være i stand til at forstå, såfremt ophavsmanden til et forslag efterfølgende ændrer dets indhold. Domstolens undersøgelser resulterede derfor i en annullering af afslaget på aktindsigt.

Tilsvarende synspunkter om demokratisk deltagelse taler for at udelade § 27, nr. 2, af lovforslaget.

Hertil kommer, at det efter instituttets opfattelse er tvivlsomt, om bestemmelsen i § 27, nr. 2, stemmer overens med Europarådets konvention om adgang til officielle dokumenter (Convention No. 205 on Access to Official Documents), som Danmark efter det oplyste ønsker at ratificere, når det fremsatte lovforslag er vedtaget.

Efter konventionens art. 3 kan staten lovgive om begrænsninger i adgangen til aktindsigt i det omfang begrænsningerne er nødvendige i et demokratisk samfund og proportionale i forhold til det formål, som søges opnået. Art. 3(1) indeholder en udtømmende opremsning af de interesser, som kan varetages efter konventionen.

Lovforslagets § 27, nr. 2, vil skulle vurderes i forhold til den undtagelsesmulighed, som indeholdes i art. 3(1)(k) om 'the deliberations within or between public authorities concerning examination of a matter'. I den forklarende rapport til konventionen anføres det, at denne undtagelsesmulighed skal beskytte hensynet til fortrolighed under myndighedernes beslutningsproces, og at udtrykket 'matter' er bredt nok til at kunne dække både konkret sagsbehandling og den politiske beslutningsproces. Bestemmelsen skal sikre kvaliteten i beslutningsprocessen og tillade et frirum 'til at tænke'.

For at undtagelsesbestemmelsen om 'dokumenter der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer' skal kunne være omfattet af konventionens art. 3(1)(k), skal ikke alene ministre, men også folketingsmedlemmer kunne betragtes som 'public authorities'. Spørgsmålet er, om 'folketingsmedlemmer' kan rummes inden for dette begreb.

Konventionen definerer begrebet 'public authorities' i art. 1(2)(a). Af denne bestemmelse fremgår det, at begrebet ud over regering og administrative myndigheder omfatter dømmende myndigheder, fysiske og juridiske personer samt 'legislative bodies', når de udøver administrative funktioner. Derudover kan en kontraherende stat erklære, at begrebet også skal omfatte de nævnte myndigheder m.v., når de udøver andre funktioner. For fysiske og juridiske personers vedkommende er det dog en forudsætning, at de udøver andre funktioner 'i henhold til national lovgivning'.

Såfremt (enkelte) folketingsmedlemmer skal henregnes til 'public authorities' i konventionens forstand, er det på den baggrund mest nærliggende at overveje, om de kan henregnes til 'legislative bodies'. Justitsministeriet har besvaret spørgsmålet bekræftende. I et svar til Folketinget har ministeriet således anført, at bestemmelsen må antages at give 'mulighed for at beskytte dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre i deres *egenskab af repræsentanter for en forvaltningsmyndighed* (et ministerium) og *folketingsmedlemmer i deres egenskab af medlemmer af den lovgivende forsamling*. Dette gælder efter Justitsministeriets opfattelse i hvert fald, når undtagelsen – som tilfældet er med lovforslagets § 27, stk. 2 – ikke er generel, men begrænset til at vedrøre sager om lovgivning og anden tilsvarende proces' (besvarelse af spørgsmål 5 vedrørende L 90, 24.1.2011).

Denne antagelse er efter instituttets opfattelse ikke utvivlsom. Efter konventionens art. 3(1)(k) synes det afgørende at måtte være, om udvalgte medlemmer af Folketinget kan betragtes som 'et lovgivningsorgan'. Instituttet finder ikke en sådan karakteristik nærliggende, i hvert fald ikke når de enkelte folketingsmedlemmer ikke optræder *i deres egenskab af repræsentanter for Folketinget* (hvilket bl.a. et folketingsudvalg må antages at gøre).

Undtagelsen i lovforslagets § 27, nr. 2, er, som anført af mindretallet i Offentlighedskommissionen, en ganske vidtgående undtagelse, idet den ikke blot omfatter dokumenter udarbejdet under forberedelse, men også til gennemførelse af lovgivning m.v. Bestemmelsen giver ministre mulighed for at kommunikere med enkelte partigrupper, grupper af

folketingsmedlemmer eller enkelte folketingsmedlemmer med den konsekvens, at ikke blot befolkningen, men også en (resterende) del af Folketinget udelukkes. Dette kan forekomme betænkeligt i forhold til både offentlighedslovens formål og den almindelige magtfordeling mellem administration og Folketing.

- Instituttet anbefaler på den baggrund, at § 27, nr. 2, udgår af lovforslaget.

Om lovforslagets § 29, stk. 1, sidste pkt.

Efter lovforslagets § 29, stk. 1, skal der være adgang til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, hvis disse vurderinger er indgået i et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. Bestemmelsen tilgodeser de ovenfor omtalte hensyn til den demokratiske proces.

Imidlertid indeholder § 29, stk. 1, sidste pkt. en undtagelse til hovedreglen om, at der kan gives aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, idet aktindsigten ikke skal gives, når de interne faglige vurderinger er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner.

Baggrunden for denne undtagelse er, at der efter Justitsministeriets (og Offentlighedskommissionens flertals) opfattelse er et helt særligt behov for fortrolighed i forbindelse med den direkte ministerrådgivning og rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner.

Justitsministeriet finder, at der bør sikres fuld fortrolighed om overvejelserne i den inderste politiske beslutningsproces, bl.a. for at sikre 'råderummet' og kvaliteten i den rådgivning, som embedsværket yder regeringen og dens ministre.

Instituttet er ikke enig i denne vurdering. Det foreliggende lovforslag giver en øget mulighed for uden offentlighed at forberede sager af politisk karakter på tværs af ministerier og styrelser. Hensynet til den demokratiske proces tilsiger imidlertid, at offentligheden efterfølgende kan få indsigt i de faglige vurderinger i endelig form, der er indgået i overvejelserne om fremsatte lovforslag, redegørelser, handlingsplaner og lignende (med mindre der foreligger særlige beskyttelseshensyn, jf. lovforslagets §§ 30-33 og 35).

Typisk involveres ministre i de vigtigste sager, og en undtagelse af interne faglige vurderinger i endelig form udarbejdet til brug for ministerrådgivning vil derfor reducere offentlighedens adgang til aktindsigt i vigtige sager.

Politiske beslutninger træffes ikke alene på grundlag af faglig viden. Politiske valg mellem flere muligheder baseres også på politiske holdninger. Det ses, når indstillinger fra eksterne sagkyndige, herunder sagkyndige udvalg, tilsidesættes med den (legitime) begrundelse, at en bestemt, anden politik er at foretrække, og at forskellige modstående hensyn vægtes forskelligt.

Lovforslagets § 29, stk. 1, regulerer adgangen til indsigt i de 'faglige vurderinger i endelig form', ikke i de 'politiske- strategiske vurderinger', og hvad faglige vurderinger angår, så kan det formentlig med lige så stor ret hævdes, at offentlighed vil fremme – frem for hæmme – kvaliteten.

Tilsvarende synspunkter kan anføres om de interne faglige vurderinger, der udarbejdes til brug for rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner.

- Instituttet anbefaler på den baggrund, at § 28, stk. 1, sidste pkt. udgår af lovforslaget.

Om tilgængelighed

Lovforslagets § 17 indeholder en ny regel om aktiv informationspligt. Herefter skal myndighederne (departementer, styrelser, centrale forvaltninger i kommuner og regioner m.fl.) på deres hjemmesider m.v. informere borgerne om deres virksomhed.

Efter FN's handicapkonvention art. 9 skal staten fremme adgangen til offentlig information for personer med handicap. World Wide Web Consortium har udarbejdet standarder for tilgængelighed til internettet: [Web Content Accessibility Guidelines](#).

Undersøgelser viser imidlertid, at ikke alle offentlige myndigheders hjemmesider lever op til kravet om gængelighed, se bl.a. <http://www.digst.dk/ServiceMenu/Nyheder/Nyhedsarkiv/Digitalisering/sstyrelsen/Offentlige-hjemmesider>

- Instituttet anbefaler på den baggrund, at det tilføjes i lovforslagsbemærkningerne til § 17, at myndighederne forudsættes i videst muligt omfang at gøre deres information på hjemmesider m.v. tilgængelig for alle brugere, herunder brugere med handicap.

Venlig hilsen

Eva Ersbøll

SENIORFORSKER, PH.D.

Justitsministeriet
Statsretskontoret

e-mails til jm@jm.dk

Att. Kontorchef Mohammed Ahsan

STRANDGADE 56
DK-1401 KØBENHAVN K
TEL. +45 32 69 88 88
FAX +45 32 69 88 00
CENTER@HUMANRIGHTS.DK
WWW.MENNESKERET.DK
WWW.HUMANRIGHTS.DK

DATO 1. marts 2010

J.NR. 540.10/22499

Institut for Menneskerettigheder har med Justitsministeriets brev af 17. november 2009 (Justitsministeriets sagsnr. 2009-760-0252) modtaget Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven. Justitsministeriet har samtidig bedt om at måtte modtage instituttets udtalelse om betænkningens anbefalinger og lovudkast.

Institut for Menneskerettigheder kan i det hele tilslutte sig betænkningens anbefalinger og lovudkast med de dissenser, som instituttets repræsentant i Offentlighedskommissionen (Eva Ersbøll) står bag.

Instituttet skal særligt bemærke følgende:

Med vedtagelse af Offentlighedskommissionens forslag med dissenser vil der ske en velbegrundet udbygning af den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning. Det vil stemme med de menneskeretlige principper om retten til ytringsfrihed, retten til at modtage information og retten til deltagelse, som alle er af grundlæggende betydning for et velfungerende demokratisk samfund. Instituttet finder det positivt, at der i lovudkastet er indsat en formålsbestemmelse om, at loven skal sikre åbenhed for at understøtte disse rettigheder, og at åbenhedshensynet i videst muligt omfang skal varetages ved etablering og udvikling af it-systemer (§ 1).

Det er også positivt, at offentlighedslovens anvendelsesområde efter forslaget vil blive udvidet, således at vigtige offentlige opgaver, som løses af selskaber, fonde, foreninger m.v. (helt eller delvist) bliver omfattet (jf. §§ 3 og 4), og således at loven som udgangspunkt kommer til at gælde for selskaber og foreninger m.v., i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelser til at træffe afgørelser i det offentlige sted (§ 5).

Også på en række andre områder indeholder lovudkastet klare forbedringer, bl.a. ved at ophæve det subjektive identifikationskrav (§ 9), give ret til dataudtræk (§ 11) og indsigt i dertil knyttede databeskrivelser (§ 12), kodificere meroffentlighedsprincippet (§ 14, stk. 1) og lade princippet omfatte sager, der er undtaget fra aktindsigt (§ 14, stk. 2), lovfæste en journaliseringspligt (§ 15), etablere et nærmere reguleret forsøg med postlisteordninger (§ 16), indføre en løbende aktiv informationsforpligtelse vedrørende myndighedernes virksomhed (§ 17), etablere en portal med relevant materiale om offentlighedsloven (§ 18), give aktindsigt i bødeforlæg vedtaget af juridiske personer (§ 19, stk. 2), give aktindsigt i de øverste ledelseskontrakter (vedrørende en myndigheds overordnede prioriteringer) (§ 21, stk. 4), give indsigt i praksisoversigter (§ 26, stk. 5), indføre nærmere frister m.v. for behandlingen af aktindsigtanmodninger (§36, stk. 2) og effektivisere klagesagsbehandlingen (§§ 37,38 og 39). I sidstnævnte henseende er det også positivt, at Offentlighedskommissionen påpeger behovet for at sikre en hurtig behandling af aktindsigtklager ved ombudsmandsinstitutionen (betænkningen s. 790) og under hensyn til offentlighedslovens grundlæggende princip om åbenhed anbefaler, at det nærmere overvejes, hvorvidt gældende særlige undtagelser til offentlighedsloven skal opretholdes, og om der er fuldt tilstrækkeligt grundlag for at foretage (eventuelle) nye særlige undtagelser (betænkningen s. 895-96).

En yderligere vigtig forbedring er udkastets forslag om ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang de indgår i et fremsat lovforslag eller en offentlig redegørelse, handlingsplan eller lignende (§ 29, stk. 1). Efter instituttets opfattelse bør denne regel gælde, uden at der gøres en undtagelse for dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet i KI og Danske Regioner, jf. også mindretallets anbefaling. Hensynet til den demokratiske beslutningsproces tilsiger, at offentligheden har ret til indsigt i det faglige grundlag for beslutninger - bortset fra de tilfælde, hvor særlige beskyttelseshensyn kan føre til, at oplysninger undtages efter en konkret vurdering (§§ 30 – 33 og 35).

Betænkningens lovudkast indeholder et mindre antal begrænsninger af offentlighedslovens åbenhedsprincip. Institutet har ikke afgørende indvendinger herimod, for så vidt de skyldes en tilpasning af loven til den udvikling, der er sket, herunder ændrede tværministerielle samarbejdsformer og en øget inddragelse af direktoraters og styrelses ekspertise, og for så vidt som de sker ud fra anerkendte hensyn til at beskytte myndighedernes interne beslutningsproces. I den forbindelse er det er imidlertid afgørende at være opmærksom på retten til aktindsigt i faktuelle oplysninger, hvilket bør fremgå af en kommende vejledning om offentlighedsloven.

Udkastet indeholder et videregående forslag om, at dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, skal undtages fra aktindsigt (§ 27, nr. 2). Institutet finder ikke, at en ny offentlighedslov bør indeholde en sådan undtagelse, som vil svække den demokratiske kontrol med lovgivningen og dennes gennemførelse.

Institutet har ikke afgørende indvendinger mod, at sager om førelse af en kalender undtages fra retten til aktindsigt (§ 22), hvorimod de efter instituttets opfattelse ikke bør undtages fra myndighedernes almindelige forpligtelse til at overveje meroffentlighed. Som nævnt skal meroffentlighedsprincippet ifølge lovudkastet finde anvendelse i forhold til oplysninger og dokumenter, der indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt (§ 14, stk. 2), og instituttet finder ikke grundlag for at give sager om førelse af en kalender en særstilling i den henseende.

I den forbindelse skal det tilføjes, at instituttet er enig med kommissionens mindretal i, at der bør ske en lovfæstelse af den åbenhedsordning vedrørende ministres udgifter og aktiviteter, som blev vedtaget som konsekvens af den politiske aftale om at undtage ministerkalendere fra aktindsigt.

Endelig skal det bemærkes, at instituttet er blevet opmærksomt på et spørgsmål, som ikke er behandlet i Offentlighedskommissionens betænkning. Spørgsmålet er, om ministres særlige rådgivere i lighed med ministre, når de virker som medlemmer af Folketinget eller et politisk parti kan agere uden at være omfattet af offentlighedsloven. Dette kan efter instituttets opfattelse ikke antages at være tilfældet. De særlige rådgivere er offentligt ansatte og omfattet af de almindelige regler, der gælder for offentlig virksomhed, hvilket bør præciseres i det videre arbejde med offentlighedsloven.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen
Direktør