

Justitsministeriet
Forvaltningsretskontoret

Høringssvar ad høring over erfaringer med offentlighedsloven

Under henvisning til Justitsministeriets brev af 9. januar 2017 om erfaringer med offentlighedsloven skal Akademikerne herved bemærke følgende, der primært er baseret på erfaringer fra Magisterbladet.

Kritiske opmærksomhedspunkter

Ministerbetjening

Forud for vedtagelsen af den nuværende, nye offentlighedslov kunne interne dokumenter undtages, hvis der var tale om arbejdsdokumenter.

Det er vurderingen, at mulighederne for at undtage dokumenter for offentlighed nu er kraftigt udvidet ved den såkaldte ministerbetjeningsregel (§ 24). Reglen betyder til forskel fra tidligere, at dokumenter kan undtages selvom dokumenterne udveksles mellem departementer og mellem departementer og deres underordnede myndigheder i forbindelse med ministerbetjening.

Indskrænkelsen af offentlighed består bl.a. i, at ministerbetjening er defineret bredt, som når der er *"konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning eller bistand"*. Tilmed er det centralt, at ministerbetjeningen ikke opfattes som ophørt, når beslutningsprocesserne er færdiggjorte. Dagbladet Information har i en undersøgelse offentliggjort 28. december 2015 optalt, hvor mange gange undtagelsen begrundet i ministerbetjening blev anvendt over halvanden år fra januar 2014 til juni 2015. Undersøgelsen viste, at § 24 var anvendt hele 360 gange til at undtage dokumenter fra offentlighed. Undersøgelsen viste endvidere, at ministerierne blot i hver femte sag (67 sager) har kompenseret ved at benytte reglen om meroffentlighed.

Det er Akademikernes opfattelse, at § 24 er for bredt formuleret, når et så stort antal sager kan opstå og særligt henset til hensigten om, at

Den 6. februar 2017
Sagsnr. S-2017-054
Dok.nr. D-2017-1908
tas/

AKADEMIKERNE

THE DANISH CONFEDERATION
OF PROFESSIONAL ASSOCIATIONS

Nørre Voldgade 29, 2. sal
DK - 1358
København K.

T +45 3369 4040
E ac@ac.dk
W www.ac.dk

paragraffen skal fortolkes og anvendes restriktivt. Akademikerne opfordrer derfor til, at høringsprocessen fører til en kritisk evaluering, der medtager, hvordan offentlighedsloven faktisk forvaltes vedr. ministerbetjening (§ 24) og ikke alene lovens juridiske indhold.

Konkrete sager

Rettidig behandling

Magisterbladet har konkret erfaring med en styrelses manglende efterlevelse af rettidig behandling af anmodning om aktindsigt. Ifølge § 36, stk. 2, skal vedkommende myndighed m.v. snarest afgøre, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes. En anmodning om aktindsigt skal færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvis ikke er muligt.

Den 15. december 2015 anmodede Magisterblandet Natur og Erhvervsstyrelsen om aktindsigt i en række dokumenter i relation til den på det tidspunkt bebudede og i offentligheden omdiskuterede udflytning af dele af styrelsen. Imidlertid modtog Magisterblandet først materialet den 11. februar 2016 – altså knap to måneder efter. Selvom anmodningen omfatter et markant antal dokumenter, finder Akademikerne ikke, at det er rimeligt, at skulle vente knap to måneder på at modtage aktindsigten, da der ikke er noget i sagen, der berettiger til en så lang sagsbehandling.

Undtagelse af centrale oplysninger

Styrelsen undtager endvidere en lang række oplysninger med henvisning til offentlighedslovens § 13. Magisterblandet vurderer dog, at styrelsen ved en fejl henviser til den gamle lov. Magisterblandet vurderer, at det er nok snarere § 33 i den gældende lov, der henvises til.

I sagens natur kan Magisterblandet ikke vurdere, hvad de undtagne oplysninger indeholder, men eftersom de stammer fra dokumenter, der i bred forstand omhandler Naturstyrelsens beregning af "omkostninger" ved en udflytning, har Magisterblandet svært ved at se, hvorfor det skulle være nødvendigt at undtage oplysninger af hensyn til offentlige interesser. Tværtimod burde det være 'sagens faktiske grundlag' og dermed være omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler.

Med venlig hilsen

Tine Asmussen

D: 22495868

E: tas@ac.dk

Fra: Rune Lykkeberg [rune@information.dk]
Sendt: 6. februar 2017 16:40
Til: £Forvaltningsretskontoret (951s73); Stine Maria Tolstrup Christensen;
Anna Seneberg Winkel
Emne: Høringssvar vedr. sagsnr. 2016-760-0530
Vedhæftede filer: Informations evaluering, sagsnummer 2016-760-0530.pdf

Kære Justitsministerium,

Hermed følger Dagbladet Informations høringssvar på ministeriets høring om offentlighedsloven.

Bekræft gerne modtagelse.

De bedste hilsner
Rune Lykkeberg, chefredaktør
Information

København

6. februar 2017.

Vedr. Informations erfaringer med offentlighedsloven

Til Justitsministeriet,

Jeg takker for muligheden for at bidrage med vores erfaringer med og kritik af den nye offentlighedslov.

Aktindsigt er for Dagbladet Information et uundværligt arbejdsredskab. Vi kan ikke lave den journalistik, som er meningen med overhovedet at udgive avisen, hvis vi ikke har adgang til oplysninger om myndighedernes forvaltning. Den undersøgende journalistik er fundamental for denne avis, og vi mener også, at den er det for danske samfund. Derfor finder vi flere af de ændringer af loven, som fik virkning fra januar 2014, grundlæggende uacceptable.

Vi har i det følgende valgt at gennemgå otte punkter, hvor vi har fået konkrete erfaringer med den nye offentlighedslov.

Liste over punkterne:

- § 9 – temaaktindsigt
- § 14 – meroffentlighed
- § 16 – postlister
- § 24 – ministerbetjening
- § 28 – ekstrahering
- § 30, stk. 2 – forretningshemmeligheder
- § 31 – statens sikkerhed
- § 36, stk. 2 - svartider

For en samlet vurdering er vores arbejde blevet betragteligt besværliggjort for seks af punkterne, og kun for et enkelt punkt er vores betingelser for undersøgelse blevet forbedret. Særligt kan vi konstatere, at paragraf 24 er en betydelig forhindring for, at vi kan lave arbejdet ordentligt. Vi kan allerede nu se, at der er ting, vi på forhånd ved, vi ikke kan opnå indsigt i, og der er ansøgninger om aktindsigt, vi ikke vil sende af sted, fordi det vil være spild af både vores og embedsværkets tid. Det vil på sigt sandsynligvis føre til, at der er undersøgelser, som ikke vil blive foretaget, og områder, som journalistikken på forhånd er afskåret fra.

Den overordnede konklusion er, at der med ændringerne af offentlighedsloven fra januar 2014 er sat betydelige begrænsninger for os, og at det besværliggør det arbejde, vi er sat i verden for at udføre. Til daglig er vi i et konfliktforhold til de offentlige myndigheder, fordi vi søger at afdække magtudøvelse og eventuel magtmisbrug. Men vi er ikke i tvivl om, at vi i det store billede har det samme formål: At borgere skal være oplyst om det samfund, de lever i, så de bliver i stand til at begå sig som myndige demokratiske borgere.

Hverken vi, offentligheden eller i det lange løb myndighederne er således tjent med offentlighedsloven, som den er nu.

Vores klare indstilling er, at offentlighedsloven bør ændres. Vores anbefaling er, at lov om adgang til miljøoplysninger bør være forbillede for denne ændring, så vi får bedre adgang, og borgere får mere kvalificeret oplysning om den magtudøvelse, de er underlagt.

Med venlig hilsen

Rune Lykkeberg,

Chefredaktør Information

§ 9 – temaaktindsigt

– bidrag til Informations evaluering af offentlighedsloven

§ 9. En anmodning om aktindsigt efter §§ 7 og 8 skal

- 1) indeholde de oplysninger, som er nødvendige, for at den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i, kan identificeres, og*
- 2) angive det tema, sagen eller dokumentet vedrører.*

Muligheden for at begære temaaktindsigt – altså et mere løst identifikationskrav – blev i sin tid bl.a. i lovbemærkningerne lanceret som et af flere elementer i den nye offentlighedslov, der ud fra et generelt synspunkt ville øge åbenheden.

Daværende justitsminister Morten Bødskov kaldte muligheden for temaaktindsigt for »et nyt og meget vigtigt redskab,« da Folketinget i 2013 vedtog den nye offentlighedslov. »Man skal altså ikke så at sige kende skuffen med den enkeltsag, som man går efter, men man kan søge på temaer. Det er nyt, og det vil også være et vigtigt værktøj for folk, der er på jagt efter at ville kontrollere magthaverne i fremtiden,« forklarede Morten Bødskov.

Information har i flere tilfælde med godt resultat anvendt temaaktindsigter, bl.a. til at undersøge ministeriernes svartider i sager om aktindsigt og i opgørelser over de gange, hvor ministerierne har anvendt § 24 i offentlighedsloven til at afslå aktindsigt.

KONKLUSION:

Temaaktindsigter er en mærkbar forbedring i forhold til den gamle lovs strammere identifikationskrav.

§ 14 - meroffentlighed

– bidrag til Informations evaluering af offentlighedsloven

»§ 14. Det skal i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.«

Dagbladet Information har udarbejdet to gennemgange af ministeriernes brug af § 14 om meroffentlighed.

Den ene gennemgang var af samtlige af ministeriernes besvarelser af aktindsigter i månederne marts og november 2016. (Se evt.: <https://www.information.dk/indland/2016/03/meroffentlighed-afvist-minister-syv-ti-sager>).

Gennemgangen viste, at samlet set har ministerierne i de to måneder kun anvendt § 14 og givet meroffentlighed i 55 ud af 187 afgørelser, hvor meroffentlighedsbestemmelsen overhovedet var relevant, svarende til 29 procent ja og 71 procent nej. Der var stor forskel mellem de undersøgte ministerier, som nedenstående boks A viser.

Naturligvis giver en procentuel fordeling af ja og nej til at anvende § 14 ikke nogen dybere indsigt i, hvad værdien af den givne meroffentlighed er. Alligevel er tallene interessante ved, at der er så mange sager, hvor der ikke gives meroffentlighed.

Den anden gennemgang, som dækker over en længere periode, tegner et tilsvarende billede. Den blev foretaget i forbindelse med en opgørelse af ministeriernes anvendelse af § 24, den såkaldte ministerbetjeningsregel, i lovens første halvandet leveår. Ifølge opgørelsen har ministerierne anvendt paragraf 24 i 360 afgørelser i perioden januar 2014 – juni 2015.

Kun i knap hver femte afgørelse har myndighederne givet såkaldt meroffentlighed, det vil sige udleveret oplysninger og dokumenter, som ellers kunne hemmeligholdes, som nedenstående boks B viser. Generelt ligger de 'tunge' ministerier højest i forhold til at undlade meroffentlighed.

Justitsministeriet har således afvist meroffentlighed i 85 procent af deres paragraf 24-afslag, Finansministeriet i 88 procent, Udenrigsministeriet i 89 procent og Statsministeriet i 87 procent.

Muligheden for at give meroffentligheden i henhold til paragraf 14 blev forud for vedtagelsen af offentlighedsloven i 2013 lanceret som et af lovforslagets »væsentligste nye elementer«, der »generelt« ville fremme åbenhed og indsigt.

Men i de sager, hvor der er givet meroffentlighed, er det i langt de fleste tilfælde kun enkelte oplysninger eller få dokumenter, der udleveres, mens resten af dokumenterne fortsat hemmeligholdes. Baseret på egne og kolleger her på Informations erfaringer har vi således ikke oplevet at få oplysninger efter § 14, som har spillet en større rolle i arbejdet med at afdække et problem. Med andre ord er det kun relativt ligegyldige oplysninger, som udleveres i kraft af § 14.

KONKLUSION:

§ 14 i offentlighedsloven kan ikke tjene som compensation for de forringelser i adgangen til aktindsigt, som følger af § 24 og § 27, stk. 2 (henholdsvis ministerbetjeningsreglen og folketingspolitikerreglen) har betydet. Det hænger dels sammen med, at § 14 kun anvendes sjældent, dels at der med formuleringen af § 14 er lagt op til et skøn og ikke en rettilighed.

BOKS A:

Ministerier med flere nej end ja til meroffentlighed:

Justitsministeriet: 38 nej og 19 ja.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet: 18 nej og 3 ja.

Udenrigsministeriet: 18 nej og 4 ja.

Uddannelses- og Forskningsministeriet: 16 nej og 2 ja.

Skatteministeriet: 12 nej og 2 ja.

Sundheds- og Ældreministeriet: 4 nej og 1 ja.

Statsministeriet: 4 nej og 2 ja.

Social- og Indenrigsministeriet: 3 nej og 2 ja.

Finansministeriet: 3 nej og 3 ja.

Beskæftigelsesministeriet: 2 nej og 0 ja.

Forsvarsministeriet: 2 nej og 1 ja.

Kulturministeriet: 2 ja og 2 nej.

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling: 1 nej og 0 ja.

Kirkeministeriet, Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet: 0 ja og 0 nej.

Ministerier med hyppigere ja end nej til meroffentlighed:

Transportministeriet: 4 nej og 6 ja.

Energi- og Vækstministeriet: 3 nej og 5 ja.

Miljø- og Fødevarerministeriet: 2 nej og 3 ja.

BOKS B:

Ministeriernes anvendelse af § 14 som kompensation i sager med afslag på aktindsigt efter § 24

Justitsministeriet: Ingen meroffentlighed i 84 ud af 99 (85 pct.) afgørelser.

Finansministeriet: Ingen meroffentlighed i 34 (94 pct.) ud af 36 afgørelser.

Udenrigsministeriet: Ingen meroffentlighed i 31 (89 pct.) ud af 35 afgørelser.

Statsministeriet: 31 paragraf 24-afslag. Ingen meroffentlighed i 30 (97 pct.) ud af 31 afgørelser.

Forsvarsministeriet: Ingen meroffentlighed i 23 (88 pct.) ud af 26 afgørelser.

Sundhedsministeriet: Ingen meroffentlighed i 14 (70 pct.) ud af 20 afgørelser.

Beskæftigelsesministeriet: Ingen meroffentlighed i 15 (88 pct.) ud af 18 afgørelser.

Erhvervs- og Vækstministeriet: Ingen meroffentlighed i 12 (67 pct.) ud af 17 afgørelser.

Kulturministeriet: Ingen meroffentlighed i 12 (75 pct.) ud af 16 afgørelser.

Fødevarerministeriet: Ingen meroffentlighed i 13 afgørelser (0 pct.).

Indenrigsministeriet: Ingen meroffentlighed i seks (46 pct.) ud af 13 afgørelser.

Ministeriet for børn og ligestilling: Ingen meroffentlighed i syv (64 pct.) ud af 11 afgørelser.

Transportministeriet: Ingen meroffentlighed i fem (56 pct.) ud af ni afgørelser.

Klimaministeriet: Ingen meroffentlighed i to (40 pct.) ud af fem afgørelser.

Uddannelsesministeriet: Ingen meroffentlighed i tre (60 pct.) ud af fem afgørelser.

Undervisningsministeriet: Tre paragraf 24-afslag. Ingen meroffentlighed i én (33 pct.) ud af tre afgørelser.

By- og Boligministeriet: Ingen meroffentlighed i én afgørelse (0 pct.).

Note: Hverken Miljøministeriet eller Kirkeministeriet har anvendt paragraf 24 om ministerbetjening i perioden 1/1 2014 til 24/6 2015. Skatteministeriet indgår ikke i opgørelsen, da det var nødvendigt at klage til Ombudsmanden for at fremskaffe de relevante oplysninger.

§ 16 – postlister

– bidrag til Informations evaluering af offentlighedsloven

»§ 16. Justitsministeren kan efter forhandling med vedkommende minister bestemme, at ministerielle departementer samt nærmere angivne underliggende styrelser og direktorater skal udfærdige en fortegnelse over dokumenter, der den pågældende dag er modtaget hos eller afsendt af myndigheden (postliste). Økonomi- og indenrigsministeren kan efter forhandling med vedkommende kommune eller region træffe bestemmelse om, at den centrale forvaltning i kommunen eller regionen skal udfærdige en fortegnelse over dokumenter, der den pågældende dag er modtaget hos eller afsendt af den centrale forvaltning (postliste).

Stk. 2. Bliver der truffet bestemmelse efter stk. 1, skal postlisten offentliggøres på myndighedens hjemmeside. Postlisten skal indeholde følgende oplysninger om de dokumenter, der medtages:

- 1) Dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse.*
- 2) Navnet på eller karakteren af modtageren eller afsenderen af dokumentet.*
- 3) Kort tematisk angivelse af dokumentets indhold.*
- 4) Journalnummer eller anden identifikationsbetegnelse.«*

§ 16 om postlister blev af tilhængerne af loven og også i lovbemærkningerne betegnet som et af de elementer, der »ud fra en generel betragtning (kan) siges at udbygge den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning«.

Selv om det er begrænset, hvad Information har af erfaringer med postlister, har vi dog i forhold til ét sagskompleks konkrete erfaringer, som vi gerne vil bringe videre: Information har skrevet meget om katastrofen på norgesbåden Scandinavian Star tilbage i april 1990, der kostede 158 personer livet. Søfartsstyrelsen er en af de tre myndigheder, hvor der forsøgsvist har været gennemført en ordning med postlister, og derfor har vi prøvet at se, hvordan en konkret og aktuel aktindsigt fra avisens side genspejles i postlisterne.

På et tidspunkt melder Søfartsstyrelsen ud til bl.a. Folketinget, at den vil gennemføre en spørgeundersøgelse blandt ældre og tidligere medarbejdere i Søfartsstyrelsen med henblik på at afdække eventuel 'ny' viden om katastrofen. Information søgte den **6. oktober 2016** »aktindsigt i alle de svar, som styrelsen har fået i forbindelse med det gennemførte rundspørge til nuværende og tidligere ansatte i styrelsen vedr. Scandinavian Star.«

Men denne begæring er **IKKE** at finde i styrelsens postliste.

Den **14. oktober 2016** udvidede Information begæringen til at omfatte »aktindsigt i det brev og de svar, som Søfartsstyrelsen sendte og modtog i forbindelse med en rundspørge blandt nuværende og tidligere medarbejdere om Scandinavian Star.«

Men denne begæring kan **IKKE** ses på styrelsens postliste.

Den **18. oktober 2016** svarede styrelsen bl.a., at »arbejdet med at indhente svar endnu ikke er afsluttet«, men at man ville tilstræbe at få sagen færdigbehandlet inden for 40 arbejdsdage.

På styrelsens postliste kan man finde følgende oplysninger om denne fristudsættelse:

2016010002-34 SV: Begæring om aktindsigt

Sag Anmodning om aktindsigt vedr. SCANDINAVIAN STAR

Til Privat person/oplysning

Dokumentdato 18-10-2016

*Dokumenttype Udgående
Sagsansvarlig Direktionssekretariatet*

Den **12. december 2016** erindrede Information om den fortsat ubesvarede aktindsigt, »som nu er mere end to måneder gammel, selv om styrelsen den 18. oktober lovede, at sagen senest ville være færdigbehandlet efter 40 arbejdsdage«, og spurgte, hvornår et svar kunne forventes. Men denne erindring er **IKKE** at finde på styrelsens postliste.

Den **14. december 2016** gav styrelsen afslag på aktindsigt. Det er beskrevet sådan i postlisten:
2016010002-45 Afgørelse vedr. anmodninger om aktindsigt
Sag Anmodning om aktindsigt vedr. SCANDINAVIAN STAR
Til Privat person/oplysning
Dokumentdato 14-12-2016
Dokumenttype Udgående
Sagsansvarlig Direktionssekretariatet

Dagen efter, den **15. december 2016**, klagede Information over afslaget. Det optræder således på postlisten:
2016010002-47 Klage over afslag på aktindsigt
Sag Anmodning om aktindsigt vedr. SCANDINAVIAN STAR
Fra Privat person/oplysning
Dokumentdato 15-12-2016
Dokumenttype Indgående
Sagsansvarlig Direktionssekretariatet

Samme dag kvitterede styrelsen på anmodning for modtagelsen. Det optræder således på postlisten:
2016010002-48 Bekræfter modtagelse af klage
Sag Anmodning om aktindsigt vedr. SCANDINAVIAN STAR
Til Privat person/oplysning
Dokumentdato 15-12-2016
Dokumenttype Udgående
Sagsansvarlig Direktionssekretariatet

Derefter havde styrelsen syv arbejdsdage til at revurdere klagen og hvis afgørelsen blev fastholdt, da at videresende den til behandling i Erhvervsministeriet. Den **22. december 2016** fastholdt styrelsen afslaget: »Søfartsstyrelsen kan oplyse, at vi har behandlet din klage, og vi fastholder vores afgørelse af 14. december 2016 om afslag på aktindsigt. Søfartsstyrelsen har derfor onsdag den 21. december 2016 videresendt din klage til Erhvervsministeriet, jf. offentlighedslovens § 37, stk. 2.« Mailen til Information om fastholdelse af klagen optræder på postlisten og ser således ud:

2016010002-50 Ang. din tidligere anmodning
Sag Anmodning om aktindsigt vedr. SCANDINAVIAN STAR
Til Privat person/oplysning
Dokumentdato 22-12-2016
Dokumenttype Udgående
Sagsansvarlig Direktionssekretariatet

Men at brevet blev videresendt til behandling i ministeriet den 21. december 2016 optræder **IKKE** i postlisten.

OPSAMLING/VURDERING:

For det første optræder en stor del af korrespondancen i sagen IKKE i aktlisten. Der er tale om fire ud af ni breve.

For det andet er den korte tematiske angivelse af indholdet uanvendelig, hvis hensigten skulle være at gøre andre opmærksomme på, at her var der måske en sag, der kunne have større interesse.

For det tredje anfører Søfartsstyrelsen selv på sin hjemmeside med beskrivelse af postlisteforsøget, at »sager, dokumenter og oplysninger, der er undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, ikke (vil) fremgå af postlisten.«

KONKLUSION:

Hvis ikke postlister er nøjagtige og giver flere basale oplysninger om hvert dokument, så er postlister, som Søfartsstyrelsen har ført om denne beskedne sag som eksempel, tæt på at være ubrugelige.

§ 24 – ministerbetjeningsreglen

– bidrag til Informations evaluering af offentlighedsloven

»§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke 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, mellem:

- 1) Et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder.*
- 2) Forskellige ministerier.«*

Information har gennemført en undersøgelse af § 24, som ofte betegnes som den mest mørklæggende og dermed også er den mest kritiserede nye § i offentlighedsloven. Inden loven blev gennemført, blev det gang på gang understreget fra tilhængernes side, at reglen skulle fortolkes og anvendes restriktivt.

Informations undersøgelse dækker de første halvandet år af offentlighedslovens levetid og viser, at ministerierne til trods for løfterne om den restriktive anvendelse sammenlagt har brugt § 24 i 360 begæringer om aktindsigt.

Se evt: <https://www.information.dk/indland/2015/12/ministerier-bruger-flittigt-kontroversiel-moerklægningsbestemmelse>

og et skema med undersøgelsen:

https://docs.google.com/spreadsheets/d/11rZzDMcMpe4JLQK3as7I2_Y2HWlK9D3rdq7YnaRFQk/edit#gid=0.

Der er tale om mørklægning af oplysninger i sager, som der i udgangspunktet ville have været adgang til, før vedtagelsen af den ny offentlighedslov i 2013.

Mens nogle ministerier som f.eks. Justits-, Erhvervs- og Beskæftigelsesministeriet har anvendt paragraf 24 i omkring hver sjette af samtlige afgørelser om aktindsigt, har bl.a. Indenrigs-, Undervisnings- og Børne- og Ligestillingsministeriet anvendt paragraffen meget sjældnere.

Justitsministeriet er uden sammenligning det ministerium, der modtager flest ansøgninger om aktindsigter, nemlig ifølge egne oplysninger omkring 400 om året. Det er derfor ikke mærkeligt, at ministeriet har anvendt paragraf 24 flest gange i løbet af de knap 18 måneder, som Information har undersøgt, nemlig i 99 afgørelser.

Antallet af hemmeligholdte oplysninger og dokumenter svinger meget fra sag til sag. I én sag kan det være et afsnit eller et enkelt dokumentet, der er hemmeligholdt. I mange andre sager er antallet meget større: Helt op til 134 hemmeligholdte dokumenter i en enkelt sag, viser Informations opgørelse. Det fremgår også, at mindst tre ud af fire afgørelser om aktindsigt, hvor ministerierne har anvendt paragraf 24, har været aktindsigter fra medier.

En enkelt overvejelse vedrørende de 360 afslag med henvisning til § 24: Gennemgangen viser, at det ofte er journalister fra mediernes Christiansborg-redaktioner, der har søgt aktindsigter, hvor § 24 er anvendt, hvorimod 'gravende' journalister kun i sjældnere omfang har fået den slags afslag. Forklaringen, som bakkes op af erfaringerne blandt Informations journalister og andre undersøgende journalister, er nok et bedre kendskab til § 24, som fører til færre begæringer om aktindsigt, hvor paragraffen kan anvendes. Hvorfor søge aktindsigt i noget, man på forhånd ved, man er afskåret fra at få?

KONKLUSION:

Informations erfaringer med § 24 siden lovens ikrafttræden januar 2014 stemmer helt overens med ombudsmandens vurdering, fremsat på en konference i Folketinget i november 2015: »Når en sag rammer noget politisk vigtigt, rammer den meget hurtigt også ministerbetjeningsreglen.« Reglen bør derfor afskaffes.

BOKS A:

Opgørelse over ministeriernes anvendelse af § 24 – ordnet efter antal

- 1) Justitsministeriet: 99 paragraf 24-afslag.
- 2) Finansministeriet: 36 paragraf 24-afslag.
- 3) Udenrigsministeriet: 35 paragraf 24-afslag.
- 4) Statsministeriet: 31 paragraf 24-afslag.
- 5) Forsvarsministeriet: 26 paragraf 24-afslag.
- 6) Sundhedsministeriet: 20 paragraf 24-afslag.
- 7) Beskæftigelsesministeriet: 18 paragraf 24-afslag.
- 8) Erhvervs- og Vækstministeriet: 17 paragraf 24-afslag.
- 9) Kulturministeriet: 16 paragraf 24-afslag.
- 10) Fødevarerministeriet: 13 paragraf 24 afslag.
- 11) Indenrigsministeriet: 13 paragraf 24 afslag.
- 12) Ministeriet for børn og ligestilling: 11 paragraf 24-afslag.
- 12) Transportministeriet: Ni paragraf 24-afslag.
- 13) Klimaministeriet: Fem paragraf 24-afslag.
- 14) Uddannelsesministeriet: Fem paragraf 24-afslag.
- 15) Undervisningsministeriet: Tre paragraf 24-afslag.
- 16) By- og Boligministeriet: Ét paragraf 24-afslag.

Note: Hverken Miljøministeriet eller Kirkeministeriet har anvendt paragraf 24 om ministerbetjening i perioden 1/1 2014 til 24/6 2015. Skatteministeriet indgår ikke i opgørelsen, da det var nødvendigt at klage til Ombudsmanden for at fremskaffe de relevante oplysninger.

§ 28 – ekstrahering

– bidrag til Informations evaluering af offentlighedsloven

»§ 28. 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. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke, i det omfang

- 1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug,*
- 2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller*
- 3) oplysningerne er offentligt tilgængelige.«*

Information anmodede i maj 2014 om aktindsigt i korrespondance mellem Statsministeriet og Justitsministeriet om aflysningen af Folketingets Retsudvalgs Christiania-besøg. Statsministeriet identificerede en række akter, som efter ministeriets opfattelse var omfattet af aktindsigtsanmodningen, men undtog fire akter fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 24.

Information klagede herefter til Folketingets Ombudsmand over Statsministeriets afslag efter § 24. Statsministeriet bemærkede over for ombudsmanden, at to af akterne indeholdt »en række oplysninger om sagens faktiske grundlag, som er relevante for sagen«, og som derfor i udgangspunktet var ekstraheringspligtige. Men da samtlige disse oplysninger var offentligt tilgængelige, »navnlig via forhørsledelsens beretning og indstilling og pressemeddelelser udsendt af Justitsministeriet, som er tilgængelige via Justitsministeriets hjemmeside«, var det Statsministeriets opfattelse, at oplysningerne ikke var ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Heroverfor bemærkede Information, at der var tale om en meget bred og upræcis henvisning til, hvilke konkrete oplysninger der var tale om, og at man som aktindsigtssøgende derfor ikke ville have mulighed for at finde disse oplysninger, omend de måtte være offentligt tilgængelige.

Sagen rejste ifølge ombudsmanden et »principielt og praktisk vigtigt spørgsmål« om, hvor præcist myndighederne – når de anvender offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3 – skal angive det sted, hvor de pågældende oplysninger er offentligt tilgængelige.

Efter at have indhentet udtalelser og holdt møder med Stats- og Justitsministeriet om sagen, udtalte ombudsmanden til sidst, at offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, må fortolkes sådan, at **henvisningen til det sted, hvor en oplysning, som i medfør af bestemmelsen ikke ekstraheres, er offentligt tilgængelig, skal være så præcis, at den, der har søgt aktindsigt, kan konstatere, hvilke konkrete oplysninger myndigheden har undladt at ekstrahere** [Informations fremhævnings].

I den konkrete sag havde Statsministeriet – efter Informations klage til ombudsmanden – i første omgang henvist til, at oplysningerne kunne findes i dokumenter på henholdsvis 1½ side, 3½ side og 27 sider. Det var efter ombudsmandens opfattelse ikke tilstrækkeligt præcis til, at man som aktindsigtssøgende ville kunne konstatere, hvilke konkrete oplysninger ministeriet havde undladt at ekstrahere. Statsministeriet burde efter ombudsmandens opfattelse have henvist til de sider og afsnit, som oplysningerne indgik i.

Det er her værd at bemærke, at selv en pressemeddelelse på 1 ½ side med en række afsnit altså er for upræcis at henvise til i sin helhed, hvis en myndighed anvender § 28, stk. 2, nr. 3. Det er nødvendigt at henvise til konkrete afsnit, sådan at den aktindsigtssøgende kan konstatere, hvilke konkrete oplysninger en myndighed har undladt at ekstrahere.

Hverken offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3 eller forarbejderne hertil angiver, hvor præcist forvaltningsmyndigheder skal angive, hvor de pågældende oplysninger er offentligt tilgængelige. Det må anses for uhensigtsmæssigt, at det krævede en klage til Folketingets Ombudsmand, før det blev afklaret, hvordan denne bestemmelse i den nye offentlighedslov skal fortolkes. Det er samtidig værd at bemærke, at havde man fulgt Statsministeriets oprindelige fortolkning af bestemmelsen, ville den have medført en reel forringelse i retten til aktindsigt i forhold til den tidligere offentlighedslov.

Justitsministeriet orienterede i januar 2016 landets øvrige ministerier om den nye fortolkning af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3: <https://www.offentlighedsportalen.dk/dokument/177285>. Man må derfor gå ud fra, at landets forvaltningsmyndigheder er opmærksomme på denne fortolkning og ikke siden har henvist upræcist og bredt til, hvor ekstraheringspligtige oplysninger, som offentligt tilgængelige, kan findes.

KONKLUSION:

Information foreslår, at denne fortolkning af bestemmelsen skrives direkte ind i lovbemærkningerne for yderligere at sikre, at der ikke fremover er tvivl om fortolkningen af, hvordan bestemmelsen bør anvendes.

For yderligere oplysninger om den konkrete sag henvises til FOU nr. 2015-59.

§ 30, stk. 2 – undtagelsen om forretningshemmeligheder

“Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el.lign., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes.”

Information anerkender, at det kan være nødvendigt at undtage deciderede forretningshemmeligheder, såsom tekniske indretninger eller fremgangsmåder, fra offentlighed. Men i praksis er det vores erfaring, at bestemmelsen anvendes langt bredere.

I 2016 søgte Information eksempelvis aktindsigt i de tilladelser, Erhvervsstyrelsen har givet til eksport af cyber-overvågningsudstyr. Den type teknologi blev ved udgangen af 2014 omfattet af eksportrestriktioner i hele EU for at undgå, at autoritære regimer misbruger den til at krænke menneskerettighederne. Information ønskede at undersøge, om reglerne havde fungeret efter hensigten – eller om eksporten af cyber-overvågningsudstyr til lande med et problematisk forhold til menneskerettighederne alligevel var fortsat. Men Erhvervsstyrelsen fandt, efter høring af de berørte virksomheder, at oplysninger om, hvilke lande der var givet tilladelse til eksport til, var at betragte som forretningshemmeligheder, der kunne undtages efter paragraf 30 stk. 2.

Tilsyneladende var det eneste belæg for, at oplysningen kunne skade de berørte virksomheder, at virksomhederne selv hævdede det. Dermed giver paragraf 30 stk. 2 i praksis virksomheder vetoret over hvilke oplysninger, offentligheden har adgang til. Det er betænkeligt al den stund, at virksomheder kan have et ønske om at undgå offentlighed, selv når der ikke er tale om egentlige forretningshemmeligheder, alene for at undgå kritisk omtale af virksomheden/branchen i pressen. I udgangspunktet er reglerne om aktindsigt i oplysninger om forretningsforhold ikke ændret i forhold til den tidligere offentlighedslov. Men der blev indføjet en formulering i forarbejderne, som betyder, at der nu gælder en ”klar formodning” for, at udlevering af oplysninger om forretningsforhold vil skade den pågældende virksomhed, og at der derfor kan gives afslag på aktindsigt. Ombudsmanden har i en anden sag slået fast, at det giver myndighederne »større mulighed for at hemmeligholde oplysninger om forretningsforhold«. Netop formuleringen om »klar formodning« blev anvendt af myndighederne i sagen om aktindsigt i eksport af overvågningsudstyr. Information klagede til Erhvervsministeriet, men ministeriet gav styrelsen medhold og anførte bl.a. som begrundelse for, at paragraf 30 stk. 2 fandt anvendelse, at Information tidligere »har bragt kritiske artikler om eksport af denne type produkter, og i en sammenhæng med menneskerettighederne«. Dermed ser det altså ud til, at kritisk journalistik kan anvendes som begrundelse for at undtage oplysninger fra offentlighed. I betragtning af, at offentlighedslovens formål er at sikre borgerne – og i særdeleshed journalister – mulighed for at kontrollere myndighedernes forvaltning, er det efter Informations opfattelse problematisk. Det tyder på, at paragraf 30 stk. 2 er alt for bredt formuleret. (Information har siden klaget til Ombudsmanden, hvor sagen afventer behandling.)

Information foreslår derfor, at offentlighedsloven på dette punkt justeres, så formuleringen om »klar formodning« skrives ud af forarbejderne. Information foreslår endvidere, at der pålægges myndighederne en større og mere konkret bevisbyrde for at kunne undtage oplysninger efter paragraf 30 stk. 2. Det bør ikke være tilstrækkelig belæg for at undtage en oplysning, at en virksomhed selv hævder, at det vil skade den økonomisk. Definitionen af forretningsforhold foreslås desuden indsnævret, ligesom det foreslås præciseret, at evt. skadevirkninger i forbindelse med kritisk omtale i offentligheden ikke kan være en begrundelse for at undtage oplysninger.

Klageadgang

Klageadgangen i den nuværende offentlighedslov er efter Informations opfattelse utilstrækkelig. Når man får afslag på aktindsigt af eksempelvis en styrelse, er klageinstansen det ministerium, som styrelsen hører under. Dermed er klageinstansen ikke uvildig, men selv part i den pågældende sag. Det finder Information principielt problematisk. I sagens natur er det vanskeligt at fastslå, om det har betydning for behandlingen af en given klage, men Informations indtryk er, at klageinstansen ofte er mere interesseret i at bestyrke den oprindelige afgørelse end reelt at afprøve den kritisk. Samtidig er det Informations oplevelse, at klagesagerne trækkes i langdrag. Den 2. Maj 2016 klagede Information eksempelvis til Erhvervsministeriet over et delvist afslag på aktindsigt hos Erhvervsstyrelsen i sager om eksport af overvågningsteknologi.

Den 8. Juni modtog Information en mail fra Erhvervs- og Vækstministeriet, hvori man oplyste, at man desværre ikke kunne behandle klagen inden for fristen på 20 dage, fordi sagen rejste »en række juridiske spørgsmål af mere kompliceret karakter«. Ministeriet skrev, at man forventede at kunne færdigbehandle sagen »senest onsdag den 22. juni 2016.«

Den 22. juni om aftenen havde Information imidlertid fortsat ikke hørt noget, og Information skrev derfor til ministeriet med henblik på at få afklaret hvad status på sagen var.

Samme aften fik Information en mail tilbage, hvori der stod, at der desværre var opstået »en akut personlig situation« for sagsbehandleren, og at det derfor ikke var »muligt at få svaret sendt af sted til dig i dag.« Medarbejderen i Erhvervs- og Vækstministeriet skrev videre: »Men vi sender svaret til dig i morgen formiddag. Beklager.«

Herefter forventede vi at få afgørelsen på sagen den efterfølgende dag. I stedet modtog vi endnu en fristudsættelse:

»Ministeriet kan i den anledning oplyse, at det ikke har været muligt for ministeriet at færdigbehandle din klage inden for denne angivne frist. Det skyldes sagens karakter, hvorfor ministeriet i den forbindelse har bedt Erhvervsstyrelsen om yderligere oplysninger om anvendelsen af offentlighedslovens § 30, nr. 2. i din klagesag.

Ministeriet forventer at modtage de angivne oplysninger den 29. juni 2016. I den forbindelse vil ministeriet iagttage de gældende regler i forvaltningsloven om partshøring,« lød svaret.

Den 29. juni fremsendte ministeriet et notat fra Erhvervsstyrelsen med »supplerende oplysninger« om anvendelsen af paragraf 30, stk. 2 i den konkrete sag og anmodede om Informations eventuelle bemærkninger.

Den 6. juli modtog vi endnu en mail fra ministeriet, hvori man oplyste, at man havde »behov for yderligere dialog med virksomheden BAE Systems vedrørende virksomhedens udtalelse i forbindelse med Erhvervsstyrelsens afgørelse, særligt henset til din klage over manglende partshøring.«

»Ministeriet har derfor bedt virksomheden om bemærkninger hertil med frist til primo august, hvorefter ministeriet vil fortsætte sagsbehandlingen af din klage umiddelbart herefter,« lød det.

Derefter hørte Information ikke noget i knap halvanden måned, hvorfor vi den 18. august sendte en mail til Erhvervs- og vækstministeriet og udbad os svar på, hvad status var på sagen. Information blev ringet op af ministeriets kontorchef for Jura og Statsstøtte, som fortalte, at sagen nu var blevet overdraget til hende, og at hun ønskede at tage 'yderligere en runde' med de implicerede parter.

Den 6. september sendte vi endnu en mail til ministeriet, hvor vi igen bad om at få at vide, hvad status var på sagen.

Den 7. september svarede ministeriet, at man havde »afsluttet drøftelserne med virksomheden, og sidder nu med de sidste vurderinger. Min forventning er, at kunne træffe endelig afgørelse i løbet af ugangen af ugen, senest primo næste uge.«

Den 13. september skrev vi igen til ministeriet og bad om svar på, hvor langt man var kommet med sagen. Ministeriet oplyste, at Information kunne forvente at få afgørelsen »i morgen«.

Den 14. september fik Information ministeriets afgørelse i sagen. Ministeriet erklærede sig »samlet set enig i« Erhvervsstyrelsens afgørelse. Dog mente ministeriet, at Erhvervsstyrelsen burde have argumenteret mere detaljeret for, hvorfor paragraf 30, stk. 2 kunne benyttes.

Det tog altså ministeriet mere end 4 måneder at behandle sagen. De uafhængige offentlighedsjurister Vibeke Borberg (Journalisthøjskolen) og Oluf Jørgensen samt forvaltningsretseksperten Michael Gøtze vurderede over for Information, at afgørelsen på mindst ét væsentligt punkt var decideret fejlagtig. Efter Informations opfattelse er sagen typisk for klagesager i aktindsigtssager. Sagsbehandlingstiden er ofte meget lang, og afgørelserne, der ofte falder ud til fordel for den indklagede myndighed, juridisk tvivlsomme. Det rejser mistanke om, at klageinstansen med vilje trækker sagerne i langdrag og ikke agerer uvildigt.

Information har siden indklaget sagen for Ombudsmanden, hvor den d.d. fortsat er til behandling. Ombudsmanden er, hvad uvildighed angår, en bedre klageinstans, men institutionen har ikke bemyndigelse til at omstøde en afgørelse. Ombudsmanden kan alene fremsætte kritik. Selv om der er tradition for, at myndighederne retter ind efter kritik fra Ombudsmanden, er det et principielt problem.

Information foreslår derfor, at der etableres en egentlig klagemyndighed med bemyndigelse til at træffe afgørelser. Det ville sikre hurtigere behandling af sagerne og en mere uvildig sagsbehandling.

§ 31 – Statens sikkerhed eller rigets forsvar

– bidrag til Informations evaluering af offentlighedsloven

»§ 31. Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.«

Mens det er svært at være uenig i hensynet bag paragraffen, anvendes bestemmelsen efter Informations opfattelse i dag alt for bredt. Da Information eksempelvis 22. november 2016 søgte aktindsigt i Udenrigsministeriet i al ministeriets korrespondance vedr. en tidligere udstedt tilladelse til eksport af internet-overvågnings-produkter til Kina, undtog ministeriet en række oplysninger med henvisning til, at »det er ministeriets vurdering, at det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed og rigets forsvar, at oplysningerne ikke udleveres.«

Det er efter Informations opfattelse svært at se, hvordan en sag om et privat dansk firma, der har fået tilladelse af myndighederne til at eksportere overvågningsprodukter til Kina, kan være af væsentlig betydning for statens sikkerhed og rigets forsvar. Og det har hidtil ikke været muligt at få en forklaring fra Udenrigsministeriet. Direkte adspurgt hvad ministeriet baserer sin vurdering på, svarer ministeriet blot, at »der ved vurderingen navnlig er lagt vægt på oplysningernes karakter«. Det har foreløbig ikke været muligt at få en forklaring på, hvad det er ved »oplysningernes karakter«, som ministeriet har lagt vægt på. Udenrigsministeriet svarer, at der ikke i loven er »et krav om, at der i det enkelte tilfælde, efter en konkret vurdering, skal påvises en nærliggende risiko for, at statens sikkerhed mv. vil lide skade af betydning, hvis oplysningerne udleveres.«

Det illustrerer et problem ved bestemmelsen. Når det ikke er muligt at få nogen begrundelse for den vurdering, der ligger bag undtagelsen, eller hvad det i det hele taget er for oplysninger, der er undtaget, er det meget svært at udfordre et afslag. I realiteten har myndighederne således carte blanche til at anvende paragraffen i langt større omfang, end det måske er berettiget. Information agter nu at klage til Ombudsmanden. Ombudsmanden har imidlertid tidligere afvist at behandle sager om afslag på aktindsigt med henvisning til statens sikkerhed, da Ombudsmanden ikke mener at være i stand til at vurdere dette spørgsmål. Klageadgangen på dette område er således endnu dårligere end det, som i dette høringssvar er skitseret under punktet klageadgang.

FORSLAG:

Information foreslår, at der for undtagelser med henvisning til paragraf 31 indføres et krav om en form for konkret vurdering lignende den, der i dag gælder for § 30, stk. 2.

§ 36, stk. 2 - svartider

– bidrag til Informations evaluering af offentlighedsloven

§ 36, stk. 2. Vedkommende myndighed m.v. afgør snarest, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes. En anmodning om aktindsigt skal færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvis ikke er muligt. Den, der har anmodet om aktindsigt, skal i givet fald underrettes om grunden til fristoverskridelsen og om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.

Ifølge Offentlighedsloven bør sager om aktindsigt kun »undtagelsesvist« overskride syv arbejdsdage. Men realiteten er, at fristerne overskrides næsten systematisk. På trods af lovens intentioner er det langt mere normalt at modtage fristudsættelse på fristudsættelse end at modtage en aktindsigt til tiden.

Information har i flere omgange undersøgt sagsbehandlingstiderne som led i den journalistiske dækning. I januar sidste år offentliggjorde vi således en undersøgelse af ministeriernes svar på anmodninger om aktindsigt i sager, hvor der har været henvist til § 24 og § 27, stk. 2 i perioden januar 2014 til juni 2015. Den viste, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid var 35 arbejdsdage eller omkring syv uger – mere end fem gange så lang tid som den normale sagsbehandlingstid skal være ifølge loven.

Blandt de ministerier med den længste gennemsnitlige svartid var Børne- og Ligestillingsministeriet (55 arbejdsdage), Justitsministeriet (53), Beskæftigelsesministeriet (52), Klimaministeriet og Statsministeriet (hver 39), Udenrigsministeriet (38) og Undervisningsministeriet (31). Kun By- og Boligministeriet viste sig at holde sig indenfor fristen på syv arbejdsdage, men der var også kun tale om en enkelt aktindsigt.

I alt var det kun 28 procent af svarene, som kom inden for fristen på syv arbejdsdage – mens 28 procent af anmodningerne tog mere end 40 arbejdsdage, altså omkring to måneder.

I marts 2016 undersøgte vi svartiderne bredere end for sager, hvor der havde været henvist til de to mest kontroversielle paragraffer § 24 og § 27, stk. 2. I de to måneder marts og november tjekkede vi alle afgørelser i alle ministerier. Det viste sig, at svaret i 60 procent af tilfældene trækker længere ud end de syv arbejdsdage – som ellers kun skulle »undtagelsesvist« – og at sagsbehandlingstiden i gennemsnit var 28,7 arbejdsdage. Værst stod det til i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Justitsministeriet.

Problemet med de lange svartider er åbenlyst: Det betyder, at den sag, man ønsker at afdække, ender med at være langt væk fra den politiske dagsorden, og at det derfor er svært at bruge aktindsigt i offentlighedens tjeneste, mens den offentlige debat om en aktuel sag foregår. Det er også vores opfattelse, at de næsten systematiske overskridelser af fristerne ofte er årsag til, at man som journalist ender med ikke at kunne bruge oplysningerne til særligt meget journalistisk. Dermed ender offentlighedsloven som et spild af både embedsmænd og journalisters tid.

Som flere af de journalister, vi har talt med på andre medier, har fremhævet:

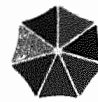
»Ventetiderne er stadig det største problem. Svartiderne er horribelt lange stadigvæk, og det er den vigtigste årsag til, at historier ikke bliver skrevet,« sagde en journalist fra Berlingske, der havde ventet over et år på at få de sidste akter i sagen om Udlændingestyrelsens fact-finding mission til Eritrea.

En journalist fra Politiken fortalte som sin erfaring med Justitsministeriet:

»Justitsministeriet har helt sindssyge tider. Jeg husker ikke, at jeg nogensinde har fået et hurtigt svar på en aktindsigt fra dem. Som politisk reporter bevæger dagsordenen sig meget hurtigt, og muligheden for at gå tilbage er meget begrænset, når man ikke kan afdække det, mens det sker. Der skal en ekstraordinær chefaccept til, hvis man skal have lov til at kaste det, der er stort lige i øjeblikket, for at gå tilbage til et emne, der ikke længere er aktuelt.«

KONKLUSION:

Tidsfristerne overskrides næsten systematisk, og dermed mister loven anvendelighed ift. dækning af aktuelle emner, således som det egentlig har været meningen fra lovgivers side. Hvis det skal ændres, må Folketinget overveje, om en nøjere overholdelse af tidsfristerne eventuelt kan indgå som element i chefernes resultatløn, eller om det ligefrem vil være nødvendigt at indføre et sanktionssystem.



DANSKE MEDIER

Pressens Hus
Skindergade 7
DK-1159 København K

Telefon 3397 4000
Telefax 3314 2325

info@danskemedier.dk
www.danskemedier.dk

Justitsministeriet
Forvaltningsretskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

*Sendt elektronisk til forvaltningsretskontoret@jm.dk,
stc@jm.dk, anw@jm.dk*

6. februar 2017

Erfaringer med offentlighedsloven

Danske Medier har med tak modtaget Justitsministeriets høring af 9. januar 2017, hvorved ministeriet ønsker at indsamle en lang række interessenters erfaringer med den nye offentlighedslov. En evaluering af offentlighedslovens nye bestemmelser er tiltrængt, og Danske Medier hilser evalueringen velkommen.

Foreningen ser frem til en grundig evalueringsproces, hvor alle de fornødne problemstillinger bliver drøftet, og hvor der ikke tyes til lette løsninger, men i stedet fokuseres på at skabe en bæredygtig, afbalanceret offentlighedslov, der afspejler en rimelig afvejning mellem saglige og klart afgrænsede beskyttelsesinteresser og hensynet til den nødvendige demokratiske kontrol og debat.

Danske Medier har til brug for evalueringen indhentet konkrete erfaringer fra de af foreningens medlemmer, der til daglig anvender offentlighedsloven som led i deres redaktionelle virke. Dette praktiske erfaringsgrundlag er i vid udstrækning inddraget i høringssvaret og er med til at belyse de problemstillinger, som foreningen finder presserende. De emner, der vil blive behandlet, vedrører:

- Ministerbetjeningsreglen og ekstraheringsforpligtelsen
- Folketingspolitikerreglen
- Offentligt ejede aktieselskaber
- Dataudtræk
- Meroffentlighedsprincippet
- Sagsbehandlingsfrister

Undtagelser med henblik på at beskytte den politiske beslutningsproces

Ministerbetjeningsreglen

Ministerbetjeningsreglen er i sin essens udtryk for et principielt brud med den klassiske son-
dring om, at et internt dokument mister sin interne karakter, når det afgives til udenforstå-
ende – altså som udgangspunkt ”nogen” uden for den afgivende myndighed. Med ministerbe-
tjeningsreglen sprænger man rammerne for, hvad der traditionelt betragtes som internt og
eksternt, og laver en meget voldsom udvidelse af dette ”lukkede rum”, idet udveksling af do-
kumenter kan ske på kryds og tværs af ikke relaterede myndigheder uden, at de derved mi-
ster deres fortrolige karakter.

Ministerbetjeningsreglen blev i sin tid begrundet med ændringerne i den administrative
struktur og den politiske beslutningsproces, herunder den øgede deltagelse af styrelser og di-
rektorater i ministerbetjeningen samt det øgede tværministerielle samarbejde om sager og
beslutninger af politisk karakter. Det blev samtidig anført, at offentlighedsloven ikke kunne
yde den fornødne beskyttelse.

Ministerbetjeningsreglen blev vedtaget men med den forståelse, at bestemmelsen skulle for-
tolkes snævert og ikke mindst ses i sammenhæng med reglerne om aktindsigt i oplysninger
om sagens faktiske grundlag og i faglige vurderinger i endelig form (§§ 28- 29).

Siden lovens vedtagelse har ministerbetjeningsreglen imidlertid givet anledning til en vold-
som kritik, idet det bl.a. anføres, at bestemmelsen bruges til at mørklægge stort som småt, og
at myndighedernes anvendelse af de supplerende aktindsigtsregler i praksis afspejler en kraf-
tig indsnævring af retten til indsigt i en sags faktiske grundlag mv.

Erfaringerne med ministerbetjeningsreglen

At der er grundlag for kritik, fremgår af de erfaringer og oplysninger, som foreningens med-
lemmer har bidraget med. Det anføres, at ministerbetjeningsreglen inddrages i vid udstræk-
ning i aktindsigtssager hos centraladministrationen, og at bestemmelsen meget ofte resulter-
er i undtagelsen af dokumenter eller oplysninger i politiske sager og/eller emner, som typisk
har offentlighedens interesse. I en undersøgelse foretaget af dagbladet Information fremgår
det, at ministerbetjeningsreglen i perioden januar 2014 til juni 2015 er blevet brugt 360
gange til at undtage dokumenter og oplysninger fra aktindsigt.¹ At indførelsen af ministerbe-
tjeningsreglen i praksis har ført til væsentlige indskrænkninger i retten til aktindsigt, konkluderer
tillige af Folketingets Ombudsmand, der i øvrigt også bemærker, at han kan være i tvivl
om, hvorvidt ministerierne giver aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i alle tilfælde,
hvor der kan være grund til det – dvs. hvor der ikke foreligger konkrete og reelle modhen-
syn.²

¹ ”Ministerier bruger flittigt kontroversiel mørklægningsbestemmelse”, Ulrik Dahlin og Sebastian Gjerding, In-
formation, 28. december 2015.

² ”Ministerbetjeningsreglen har ført til væsentlige indskrænkninger i retten til aktindsigt”, Folketingets Ombuds-
mands egen drift undersøgelse om ministerbetjening og meroffentlighed, pressemeddelelse 6. oktober 2016 og
egen drift undersøgelsen 2016-43.

De mange afslag på aktindsigt med henvisning til ministerbetjeningsreglen giver desuden indtryk af, at der er ikke skal meget til, før et emne eller sag anses for at være af fortrolig politisk karakter – og at det ikke er klart, hvor grænserne for anvendelsesområdet går.

Mørklægning af flytning af Kystdirektoratet

Da Kystdirektoratet pludselig med nærmest dags varsel i februar 2014 blev flyttet fra Transportministeriet til Miljøministeriet, forsøgte Nordjyske Medier i at få indsigt i baggrunden for flytningen, men aktindsigtsanmodningen blev afvist med henvisning til ministerbetjeningsreglen³. Da kystbeskyttelse er et emne af stor offentlig interesse, klagede mediet til Folketingets Ombudsmand, der kritiserede ministeriets afgørelse. Det blev bl.a. påpeget, at ministerbetjeningsreglen ikke kan bruges, når der er tale om miljøoplysninger, og at Transportministeriet således skulle have brugt miljøopplysningsloven og ikke den nye offentlighedslov i forbindelse med anmodningen om aktindsigt⁴.

Ministeriet genoptog sagen og udleverede nogle men ikke alle dokumenter. De udleverede dokumenter, der tidligere havde været hemmeligholdt under henvisning til ministerbetjeningsreglen, gav ingen svar på baggrunden for flytningen og indeholdt ikke noget, der umiddelbart kunne betegnes som fortroligt.

Samspeilet mellem ministerbetjeningsreglen og aktindsigtsreglerne i offentlighedslovens §§ 28 og 29 fortolkes i praksis restriktivt, og det er af samme grund meget begrænset, hvilke oplysninger, der reelt gives aktindsigt i. Det er mediernes opfattelse, at reglerne ikke kan kompensere for ministerbetjeningsreglens konsekvenser, da de ikke sikrer offentligheden den fornødne indsigt i præmisserne for de politiske beslutninger.

Mørklægning af udflytning af 3.900 statslige arbejdspladser

Dagbladet Politiken klagede til Folketingets Ombudsmand over, at Finansministeriet med henvisning til bl.a. ministerbetjeningsreglen havde afvist aktindsigt i de implementeringsplaner, som de enkelte ministerier var blevet bedt om at sende til Finansministeriet i forbindelse med regeringens plan om udflytningen af de statslige arbejdspladser. Ministeriet afviste samtidig anmodningen om at få adgang til sagens faktiske grundlag, herunder tal og/eller faglige vurderinger af hvad udflytningen forventes at koste mv., og de derved grundlaget for den politiske beslutning om udflytningen.

Folketingets Ombudsmand fandt, at implementeringsplanerne indeholdt oplysninger, der var ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. om oplysninger om en sags faktiske grundlag. Ombudsmanden pegede i den forbindelse på, at der i dokumenterne var oplysninger, der bestod af en gengivelse af noget rent faktisk eller noget, som allerede var sket eller besluttet.⁵

Myndighedernes administration af reglerne ses heller ikke at være helt konsekvent, og flere medier påpeger, at de oplever, at myndighederne forvalter offentlighedsloven forskelligt, og at det sker, at ét ministerium undtager de samme dokumenter, som et andet ministerium gav

³ "Nye øjne på kystkrig", Casper Birk og Lars Teilman, Nordjyske.dk. 9. februar 2014

⁴ "Ministerbetjeningsregel kunne ikke bruges til at hemmeligholde oplysninger om flytning af Kystdirektoratet", Folketingets Ombudsmand, 17. september 2014.

⁵ "Ministeriernes implementeringsplaner for udflytning af statslige arbejdspladser", Folketingets Ombudsmand, sag nr. 16/00327

aktindsigt i. Dette var fx tilfældet i ovennævnte sag, hvor nogle af fagministerierne offentliggjorde dokumenter, som andre ministerier og Finansministeriet undtog⁶. Dette er naturligvis ikke hensigtsmæssigt, men er måske ikke så overraskende i og med, at der er tale om en meget bred undtagelsesbestemmelse om politiske sager, hvor det i sidste ende bliver op til den enkelte embedsmand og politiske ledelse at bestemme, hvad de vil give aktindsigt i.

Tre år efter indgåelsen af forliget om en ny offentlighedslov og vedtagelsen viser de indvundne erfaringer såvel fra de redaktionelle medier som fra Folketingets Ombudsmands undersøgelse og diverse udtalelser, at indførelsen af ministerbetjeningsreglen har medført væsentlige og alvorlige indskrænkninger i retten til aktindsigt, der ikke står mål med bestemmelsen formål.

Foreningen har som udgangspunkt fortsat forståelse for, at der skal eksistere et vist "frirum" til at udveksle politiske idéer og udføre det forberedende politiske arbejde, men finder, at offentlighedsloven allerede indeholder tilstrækkelig muligheder for at beskytte denne politiske proces. Fjerner man ministerbetjeningsbestemmelsen, vil det fx som hidtil være muligt at oprette tværministerielle arbejdsgrupper med dertil hørende beskyttelse af arbejdsgruppens interne dokumenter.

Dertil kommer, at offentlighedsloven også indeholder andre generelle undtagelsesbestemmelser, der vil kunne anvendes til beskyttelse af den politiske beslutningsproces, hvor dette er klart påkrævet jf. fx. generalklausulen i offentlighedslovens § 33, nr. 5. I forbindelse med en evaluering og revision af offentlighedsloven vil det dog også være nødvendigt at forholde sig kritisk til bredden af denne undtagelsesbestemmelse, således at ministerbetjeningsreglen ikke i praksis "bare overflyttes" til andre bestemmelser.

Danske Medier finder afslutningsvis ikke, at det er realistisk at tro, at en ny affattelse af ministerbetjeningsreglen vil kunne fjerne de alvorlige og ikke proportionelle følgevirkninger på retten til aktindsigt. Dette er afprøvet én gang uden succes, og foreningen skal derfor opfordre til, at ministerbetjeningsbestemmelsen udgår af offentlighedsloven.

Folketingspolitikerreglen

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.

Dette er en væsentlig hjørnesten i et velfungerende demokrati, og derfor medførte bestemmelsen om at undtage dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende proces, allerede under udvalgsarbejdet en voldsom kritik.

⁶ "Regeringen går langt for at mørklægge risici ved udflytning", Nilas Heinskou mfl., Politiken, 2.februar 2016

Bestemmelsen er yderst betænkelig af flere grund. Begrebet ”*anden tilsvarende politisk proces*” er en meget elastisk formulering, der er svær at afgrænse i praksis. Erfaringerne fra medlemmer indikerer, at den med jævne mellemrum bliver brugt til at hindre offentlighedens indsigt i den politiske beslutningsproces, og ekstraheringsreglerne synes heller ikke her at have væsentlig betydning.

Bestemmelsen kan fx konkret anvendes til at opnå politisk opbakning til et kommende lovforslag, inden det fremsættes for Folketinget. Et oplagt eksempel er forliget om offentlighedsloven, der blev forhandlet på plads inden fremsættelsen i Folketinget. Derved svækkes Folketingets rolle i lovgivningsprocessen samtidig med, at medlemmer af Folketinget uden for forligskredsen samt offentlighedens mulighed for at kende grundlaget for ny lovgivning bliver væsentligt forringet.

Argumentet fra tilhængere af bestemmelsen er, at dette blot er udtryk for den udbredte praksis med at handle et forslag politisk af, inden det fremsættes eller offentliggøres, og at dette ikke burde give anledning til betænkeligheder. Det er Danske Medier klart uenig i, idet denne fremgangsmåde ubetinget antaster magtens tredeling, og sætter hele idéen med den demokratiske proces ud af spil.

Folketingpolitikerreglen er en uskøn bestemmelse, og det anbefales kraftigt, at denne fjernes fra offentlighedsloven.

Bestemmelser, der havde til hensigt at medføre mere åbenhed i den offentlige forvaltning

Offentligt ejede selskaber § 4

Det var med stor tilfredshed, at Danske Medier i sin tid kunne konstatere, at lovforslaget til en ny offentlighedslov indeholdt en bestemmelse, der udvidede adgangen til aktindsigt til offentligt ejede virksomheder, hvor det offentligt ejer mere end 75 pct. Derved blev der taget et vigtigt skridt i retning af at afbøde den alvorlige begrænsning af offentlighedens ret til indsigt i driften af centrale samfundsopgaver, som før var konsekvensen, når offentlige opgaver blev henlagt til offentlige ejede selskaber.

Denne intention om øget åbenhed om de offentligt ejede selskaber skulle imidlertid vise sig at blive kraftig undermineret af muligheden for ved ministerbemyndigelse at undtage selskaber, der var *altovervejende* konkurrenceudsatte, jf. § 4, stk. 2. Dette var tænkt som en klar undtagelse til hovedreglen⁷, men viste sig i praksis at få den modsatte effekt, da den daværende regering anvendte ministerbemyndigelsen til at udstede en lang række bekendtgørelser, hvor et meget stort antal af de offentligt ejede selskaber blev undtaget fra offentlighedslovens aktindsigtsregler umiddelbart inden lovens ikrafttrædelse.

⁷ ”Gammeltoft-Hansen: Undtagelserne var ikke vores hensigt”, Jyllands-Posten, 15. februar 2014.

Det forhold, at en virksomhed udøver en given aktivitet på et frit marked, er i sig selv ikke ensbetydende med, at denne i *"altovervejende grad er konkurrenceudsat"*, som er betingelsen for undtagelsen. Ser man nærmere på de konkrete begrundelser, der blev givet i forhold til at undtage en lang række offentligt ejede virksomheder, er det derfor tankevækkende i hvor høj grad begrundelserne er enslydende og forholdsvis generelle. Som begrundelse for den ønskede undtagelse henvises der overordnet til, at der er tale om kommercielle virksomheder på et konkurrenceudsat marked, og at det i den forbindelse kan være til skade for selskaberne og konkurrencen på området, hvis der er mulighed for, at konkurrenter via aktindsigt kan få adgang til oplysninger om fx virksomhedens udviklingsplaner, potentielle kunder, økonomiske forhold, fortrolig know-how, mulige patenter m.v.

Fælles for disse begrundelser er endvidere, at de ikke er underbygget af nogen form for dokumentation eller undersøgelse, som kan verificere de angivne synspunkter eller forklare, hvorfor offentlighedslovens § 30, nr. 2, der netop giver mulighed for at hemmeligholde dokumenter, der indeholder oplysninger om drifts- eller forretningsforhold, der er væsentlig økonomisk betydning for den enkelte virksomhed, ikke anses som en tilstrækkelig beskyttelse af de pågældende virksomheder.

Undtagelse af havne fra offentlighedsloven

Undtagelserne af offentligt ejede selskaber er ikke stringent og tyder på, at fortolkningen af begrebet *"i alt overvejende grad er konkurrenceudsat"* trænger til at blive præciseret yderligere.

Offentlighedslovens § 4, stk. 2 blev fx anvendt til at undtage Rønne Havn A/S, Nexø Havn A/S og Nexø Havn Udvikling A/S samt Grenå Havn A/S, Nyborg Havn A/S og Fredericia Havn A/S. Til sammenligning kan konstateres, at aktieselskabet Aalborg Havn A/S med datter selskaber samt de kommunalt ejede selvstyrehavne i Aarhus, Odense, Esbjerg, Hanstholm og Helsingør tilsyneladende har vurderet, at de kan udøve deres virksomhed, selvom de er omfattet af offentlighedslovens regler. Samme diskrepans kan i øvrigt ses i forhold til undtagelser af offentligt ejede lufthavne.

Danske Medier har adskillige gange understreget nødvendigheden af at få afklaret, hvilke selskaber, der skulle undtages fra offentlighedens bestemmelse om aktindsigt i offentligt ejede selskaber, da dette er yderst afgørende for at vurdere, hvorvidt bestemmelsen blev en reel udvidelse af offentlighedslovens anvendelsesområde eller ej. På baggrund af de mange selskaber, der er blevet undtaget, er den reelle udvidelse af lovens anvendelsesområde formentlig forholdsvis beskedent.

Forligspartiernes fremhævelse af åbenhed om de offentligt ejede selskaber som ét af de væsentligste fremskridt i loven, der ville medføre øget åbenhed i den offentlige forvaltning, klinger i dag noget hult.

Foreningen finder det derfor positivt, at Justitsministeriet som et led i evalueringsprocessen udtrykkeligt har bedt de enkelte ministerier om at redegøre for antallet af offentligt ejede selskaber, som er blevet undtaget på det pågældende ressortområde som følge af en ministerbemyndigelse samt begrundelsen herfor.

Danske Medier ser frem til resultatet af denne opgørelse og går ud fra, at undtagelserne vil blive gransket nøje med henblik på at vurdere, hvorvidt der er nogle af disse konkrete undtagelser, der bør ruller tilbage. Evalueringen bør ligeledes give anledning til overvejelser af, hvorvidt den pågældende ministerbemyndigelse skal fjernes. Alternativt bør det præciseres, at anvendelsen af § 4, stk. 2 kun undtagelsesvist kan ske, og kun såfremt det pågældende selskab kan verificere, at offentlighedslovens § 30, nr. 2. ikke kan yde den nødvendige beskyttelse af den pågældende virksomhed.

Dataudtræk § 11

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

Det er imidlertid foreningens opfattelse, at imødekommelsen af anmodninger om dataudtræk i henhold til § 11 har trange kår, hvilket giver sig udslag i, at disse anmodninger sjældent efterkommes. Udtrækningen eller sammenstillingen af data afvises i flæng med den begrundelse, at det ikke er muligt for den pågældende myndighed at effektuere dette med få og enkle kommandoer.

Det er relevant i den forbindelse at bemærke, at den nuværende formulering af bestemmelsen ikke er identisk med lovteksten i kommissionens lovudkast, idet Justitsministeriet foretog en ændring, der præciserede, at retten til dataudtræk alene gælder, hvis udtrækket kan foretages ved "få og enkle kommandoer".

Hvorvidt denne ændring har været afgørende for, at adgangen til dataudtræk i praksis er svært opnåeligt eller om det tillige skyldes, at centraladministrationens it-løsninger er meget forældede og derved ikke indrettet til at kunne foretage data sammenstillinger, er uklart. Men rent sprogligt indebærer tilføjelsen af ordet "få" en yderligere begrænsning af muligheden for at få dataudtræk, idet dette også udelukker dataudtræk i de tilfælde, hvor der skal foretages flere simple kommandoer, der dog kan foretages relativt hurtigt, og der derfor ikke kan anses som ressourcekrævende hverken tidsmæssigt eller fagligt.

Foreningen skal klart opfordre til, at betingelsen om "få" kommandoer fjernes igen, og at bestemmelsens ordlyd således føres tilbage til det oprindelige lovudkast i Offentlighedskommissionens betænkning. Sidst men ikke mindst skal der tages skridt til at sikre, at myndighederne efterlever henstillingen i formålsparagraffen om at inddrage hensynet til åbenhed i etablering og udvikling af it-løsninger, da det er uholdbart, at it-systemerne i 2017 fortsat angives som begrundelse for afslag på dataudtræk.

Dataudtræk og ressourceforbruget

Bestemmelsen om dataudtræk omfatter en afvejning af hensynet mellem offentlighedens interesse i at få aktindsigt og myndighedens interesse i ikke at skulle bruge et uforholdsmæssigt ressourceforbrug på at udarbejde disse datasammenstillinger.

Spørgsmålet om myndighedernes ressourceforbrug i forbindelse med behandlingen af en anmodning om dataudtræk har i øvrigt givet anledning til fortolkningsmæssig usikkerhed. Det anføres nemlig, at det ikke er tilstrækkeligt klart, hvorvidt tidsforbruget alene skal relatere sig til selve den tekniske øvelse med at finde de elektroniske data og foretage sammenstillingen, eller om det også skal omfatte den tid, der går med at foretage de sagsbehandlingsskridt, som er nødvendige for at fastslå, om et dataudtræk indeholder oplysninger, der er omfattet af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser §§ 19-35.

Ser man på bestemmelsens ordlyd såvel i Offentlighedskommissionens lovudkast som i den vedtagne offentlighedslov, synes det kun at være den tid, der medgår til at foretage den tekniske sammenstilling samt en eventuel anonymisering (el. anden lignende bearbejdning), der kan indregnes i myndighedens ressourceforbrug. Dette afspejles ligeledes i bemærkningerne i Offentlighedskommissionens betænkning, idet disse relaterer sig til de rent tekniske udfordringer, der kan være forbundet med at foretage sammenstillingen.

Folketingets Ombudsmand har berørt spørgsmålet i bl.a. en sag om dataudtræk fra Moderniseringsstyrelsens indkøbsdata⁸, hvor det konstateres, at Offentlighedskommissionen ikke synes at have været fuldt opmærksom på problemstillingen i forhold til, hvorvidt der i opgørelsen af en myndigheds ressourceforbrug også kan medregnes den tid, der går med at foretage de sagsbehandlingsskridt, som er nødvendige for at fastslå, om et dataudtræk indeholder oplysninger, der er omfattet af offentlighedslovens §§ 19-35, herunder fx høring af relevante myndigheder eller virksomheder.

I den konkrete sag, når ombudsmanden frem til, at "mest taler for" en udvidet fortolkning, hvor samtlige sagsbehandlingsskridt kan medregnes, og ombudsmanden kunne derfor ikke kritisere, at Moderniseringsstyrelsen vurderede, at de pågældende oplysningsskridt krævede flere ressourcer, end der kunne kræves efter § 11. Det bemærkes, at der i den konkrete sag, var tale om oplysninger fra mere end 53.000 leverandøraftaler fordelt på ca. 140 institutioner, som Moderniseringsstyrelsen i givet fald skulle indhente oplysninger om og vurdere i forhold til offentlighedslovens §§ 30, nr. 2 eller 31.

Denne fortolkningstvivil gavner bestemt ikke muligheden for at foretage dataudtræk, og det er af samme grund nødvendigt at adressere problemstillingen som led i evalueringsprocessen. Danske Medier skal i den forbindelse kraftigt advare mod at fastslå en fortolkning, der medregner alle sagsbehandlingsskridt i beregningen af ressourceforbruget, idet dette vil medføre en klar og væsentlig begrænsning og i realiteten en udhuling af retten til dataudtræk. Går man denne vej i lovarbejdet vil man igen fjerne ét af de højt besunget "fremskridt" i offentlighedsloven.

At få adgang til dataudtræk er ligeså værdifuld en aktindsigtsform, som den mere traditionel papirbaseret aktindsigt, og dette bør ikke bagatelliseres ved at fastslå yderligere krav til tidsforbruget end det, der oprindeligt var tænkt.

⁸ Folketingets Ombudsmand, sag nr. 16/01840, www.ombudsmanden.dk

Meroffentlighedsprincippet

Med vedtagelsen af den nye offentlighedslov blev der indført en pligt for myndighederne til at egen drift at overveje, hvorvidt der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser §§ 19-21, 23-35.

Dette var en ændring i forhold til den tidligere retstilstand, hvor myndigheder kunne (og burde) overveje det, men ikke var forpligtet hertil, medmindre ansøgeren specifikt anmodede herom.

Lovfæstelsen af denne forpligtelse blev i øvrigt lanceret som et af de fremskridt i den nye lov, der skal sikre større åbenhed i forvaltningen. Meroffentlighedsprincippet skulle bl.a. også kunne bruges i relation til ministerbetjeningsreglen, og give myndighederne anledning til at overveje, hvorvidt der alligevel kunne gives hel eller delvist aktindsigt.

Spørger man Danske Mediers medlemmer er svaret dog nedslående, idet medierne ikke oplever, at meroffentlighedsprincippet reelt har ført til yderligere åbenhed. Myndighederne er generelt gode til at overholde formalia, og de fleste afgørelser indeholder en omtale af meroffentlighedsprincippet, men svaret er oftest, at myndigheden ikke har fundet grundlag for at give meraktindsigt. I de forholdsvis sjældne tilfælde, hvor der bliver givet meraktindsigt, er der oftest tale om indsigt i ligegyldige akter fx en fremsendelsesmail, hvor indholdet eller en vedhæftet fil er fjernet.

I ministerbetjeningssager fører meroffentlighedsprincippet i henhold til Folketingets Ombudsmand kun til udlevering af dokumenter og oplysninger, som ikke kan antages at have særlig interesse for offentligheden.⁹

Sagsbehandlingsfristerne

Den nye offentlighedslov indførte en sagsbehandlingsfrist på syv arbejdsdage. Den nye sagsbehandlingsfrist adskiller sig således fra den tidligere lov, der blot fastsatte, at den aktindsigtsøgende havde krav på underretning, såfremt en afgørelse ikke kunne træffes inden 10 dage. I bemærkningerne til bestemmelsen fremgår det, at kravet om hurtig sagsbehandling anses som en *"væsentlig forudsætning for, at offentlighedsloven kan opfylde sin intention om, at medierne ved anvendelsen af loven skal have adgang til at orientere offentligheden om aktuelle sager, der er underbehandling i den offentlige forvaltning"*. Styrken i den nye bestemmelse ligger bl.a. i lovbemærkningerne, hvor kravet om hurtig sagsbehandling konkretiseres afhængig af sagsmængde og kompleksitet.

Danske Medier må dog konstatere, at det kniber gevaldigt for myndighederne at efterleve sagsbehandlingsfristen, der meget ofte strækker sig langt ud over de fastsatte syv arbejdsdage, uanset at der ikke er tale om komplicerede eller omfangsrige sager. Forventningen om,

⁹ Folketingets Ombudsmands egen drift undersøgelse om ministerbetjening og meroffentlighed, 5. oktober 2016 /2016-43.

at antallet af aktindsigtssager, hvor syv dagsfristen ikke kan overholdes, skal være undtagelsen og ikke hovedreglen, ses desværre ikke at holde stik.¹⁰ Dette er en meget kedelig tendens, idet myndighedernes langtrukne sagsbehandling ofte resulterer i, at sagerne mister deres aktualitet og gør aktindsigten nytteløs. Flere medier giver også udtryk for, at de ofte overvejer, hvorvidt det giver mening at bruge kræfter på at søge aktindsigt, mens andre oplyser, at de efter at have ventet flere uger eller måneder, frafalder deres ansøgninger, da sagen ikke længere er aktuel.

At myndighederne har svært ved at overholde rimelige sagsbehandlingstider er dog ikke noget nyt. Dette var også tilfældet efter den tidligere offentlighedslov. Danske Medier skal dog advare kraftigt imod løsninger, der har til formål at udvide den nuværende sagsbehandlingsfrist, da det er af afgørende betydning for offentlighedsprincippet og mediernes mulighed for at dække samfundsmæssige sager, at der gives aktindsigt, mens de pågældende sager fortsat er aktuelle. Dertil kommer, at præciseringerne i lovbemærkningerne er både velovervejede og rimelige og ikke udelukker mulighed for en længere sagsbehandlingstid i komplicerede eller omfattende sager.

Danske Medier skal i stedet anbefale, at de offentlige myndigheder lader sig inspirere af de gode erfaringer, som Udenrigsministeriet har gjort ved at oprette en samlet enhed i ministeriet, der står for at behandle alle ministeriets anmodninger om aktindsigt. Erfaringerne fra oprettelsen af et decideret aktindsigtskontor har indtil videre været meget positive og giver sig udslag i en mere homogen sagsbehandling og ikke mindst i, at sagsbehandlingstiderne forkortes. Et yderligere argument for at oprette en samlet aktindsigtsenhed er, at man samler ekspertisen og derved minimere åbenlyse fejl, herunder fx fejlfortolkninger af anvendelsesområdet for lovens §§ 30-33, der til trods for, at der ikke er tale om nye bestemmelser, fortsat synes at volde vanskeligheder.

Danske Medier står naturligvis til rådighed, såfremt en uddybning af foreningens synspunkter ønskes. Henvendelse kan rettes til undertegnede på tlf. 3397 4000 eller e-mail cm@dan-skemedier.dk.

Med venlig hilsen

Danske Medier



Christina Mary Moshøj
Seniorkonsulent, cand.jur.

¹⁰ "Ministerier er fire gange som lang tid om at besvare aktindsigter som fristen diktere", Ulrik Dahlin, Information, 21. marts 2016

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Sendes til: forvaltningsretskontoret@jm.dk
CC: stc@jm.dk og anw@jm.dk

6. februar 2017

Høringssvar på høring over erfaringer med offentlighedsloven

Dansk Erhverv har den 9. januar 2017, modtaget ovennævnte høring om erfaringer med offentlighedsloven fra Justitsministeriet. Der er politisk indgået en aftale om evaluering af den såkaldte "ministerbetjeningsregel" og "folketingspolitikerreglen", derudover er det anført i høringsbrevet, at alle former for bidrag er velkomne.

Dansk Erhverv har tidligere afgivet høringssvar vedrørende offentlighedsloven af 26. februar 2010, høringssvar om vejledningen om lov om offentlighed i forvaltningen den 9. december 2013, samt høringssvar over udkast til bekendtgørelse om undtagelse af selskaber fra lov om offentlighed i forvaltningen den 10. december 2013.

Generelle bemærkninger

Dansk Erhverv støtter offentlighedslovens grundsynspunkt om åbenhed i forvaltningen.

Offentlighedsloven har til formål at sikre åbenhed hos myndigheder mv., med henblik på navnlig at understøtte informations- og ytringsfriheden, borgernes deltagelse i demokratiet, offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning og tilliden til den offentlige forvaltning.

Offentlighedslovens formål er som udgangspunkt, åbenhed i den offentlige forvaltning og ikke åbenhed i de private virksomheders drift. Desværre oplever Dansk Erhverv særligt et område, hvor offentlighedsloven uhensigtsmæssigt rammer de private virksomheders drift, og det er ved aktindsigt i forbindelse med udbud.

Dansk Erhvervs høringssvar vedrører reglen om undtagelse af forretningshemmeligheder efter § 30, sagsbehandlingstiden efter § 36 og undtagelsen af KOMBIT A/S og SKI A/S fra offentlighedslovens anvendelsesområde.

Specifikke bemærkninger

Forretningshemmeligheder offentlighedslovens § 30, nr. 2

Dansk Erhverv oplever i stigende omfang, at private virksomheder rammes uhensigtsmæssigt hårdt af reglerne om aktindsigt i forbindelse med offentlige udbud.

Problemstillingerne består for det første i, at virksomhederne bruger mange ressourcer på at redegøre for, hvorfor en oplysning er omfattet af reglen i § 30, nr. 2, og derfor skal undtages fra aktindsigt. For det andet, at tilbud fra virksomheder, der ikke vinder et udbud - og altså er dømt ude - alligevel bliver omfattet af reglerne om aktindsigt.

I eksempelvis brancher, hvor det gælder om at komme med en kreativ løsning – den gode ide – er det især et problem. For de virksomheder, der ikke vinder udbuddet, er det frustrerende, at skulle udlevere deres tilbudsmateriale med den ”gode ide” til en konkurrent. En ide som virksomheden har brugt mange ressourcer på at udvikle, og som virksomheden ønsker at genbruge helt eller delvist i et nyt udbud (hvor den kan passe ind) eller sælge den til en privat virksomhed. For andre virksomheder kan det være vigtigt for dem, at selve opsætningen af tilbuddet ikke udleveres til en konkurrent, fordi det er der de har lagt størstedelen af deres ressourcer. I den situation kan virksomhedens konkurrent - via reglerne om aktindsigt - i nogle tilfælde få kendskab til virksomhedens ”gode ide”, opsætning af tilbuddet mv. og dermed blot kopiere dem. Det er ikke formålet med offentlighedsloven. Der er derfor behov for, at virksomheder, der deltager i udbuddet, har en særlig beskyttelse af deres tilbudsmateriale.

Derudover er aktindsigt i konkurrenternes priser og løsninger meget problematisk i forbindelse med rammeaftaler – især når det drejer sig om miniudbud inden for en rammeaftale, da det vil være de samme aktører, der deltager i det næste miniudbud.

Dansk erhverv mener derfor, at offentlighedslovens forbud mod aktindsigt i oplysninger om drifts- og forretningsforhold, skal administreres stramt.

Det er i den forbindelse positivt, at der i den nuværende offentlighedslov blev indført en klar formodning om, at udlevering af oplysningerne, der er omfattet af § 30, nr. 2, vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden eller den person, oplysningerne angår, vil lide skade af betydning, og dermed undtages fra aktindsigt. Den formodningsregel skal der vejledes omkring.

Dansk Erhverv mener, at der skal udarbejdes en vejledning til både private virksomheder og offentlige ordregiver om, hvordan de skal forholde sig til anmodninger om aktindsigt i udbudssager. Dette er af afgørende betydning for at lette virksomhedernes administrative byrde i forbindelse med, at de bliver hørt, når det offentlige modtager en sag om aktindsigt i et tilbudsmateriale. Men også af betydning for en ensartet anvendelse af bestemmelsen i hele landet. Myndighederne burde eksempelvis som udgangspunkt oplyse virksomhederne om risikoen for at få offentliggjort deres tilbud i forbindelse med et udbud.

Afslutningsvist kan det tilføjes, at i rapporten af december 2014 fra udvalget om dansk udbudslovgivning er det på side 827 anført, at der i samarbejde med Justitsministeriet skal udarbejdes en vejledning om aktindsigt i forbindelse med udbud. Dansk Erhverv mener, at en sådan vejledning skal udarbejdes snarest muligt.

Sagsbehandlingstiden offentlighedslovens § 36

Dansk Erhverv oplever ofte, at sagsbehandlingstiden i § 36 og 39, ikke overholdes. Frister bør kun i undtagelsestilfælde udskydes, da det ofte er af stor betydning for virksomhederne at få svar på deres henvendelser inden for svarfristen.

Dansk Erhverv finder det positivt, at Justitsministeriet foretager en undersøgelse af sagsbehandlingsfristen særlig sammenholdt med ressourceforbruget.

Undtagelse af offentligt ejede selskaber

Finansministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeren opstillede i 2013 to lister over offentligt ejede virksomheder, som skulle undtages fra offentlighedsloven. Dansk Erhverv er enig i, at selskaber på listen, på nær to (KOMBIT A/S og SKI A/S), skal undtages, da det er konkurrenceudsatte virksomheder.

Som eneste undtagelse, skal Dansk Erhverv påpege, at KOMBIT A/S og SKI A/S skal fjernes fra "undtagelseslisten". Dansk Erhverv mener ikke, at de to selskaber opererer på et konkurrenceudsat marked.

Det forhold at en offentlig ordregiver har valgt at købe ind via KOMBIT A/S eller SKI A/S i stedet for selv at foretage indkøbet, skal ikke medføre en begrænsning i adgangen til aktindsigt. Der skal være lige adgang til aktindsigt, uanset hvilket en indkøbsmetode den offentlig ordregiver vælger.

Det skal understreges, at Dansk Erhverv ikke finder, at der pr. automatik skal gives aktindsigt i tilbudsmateriale, jf. vores bemærkninger ovenfor omkring offentlighedslovens § 30.

-ooOoo-

Dansk Erhverv deltager gerne i forbindelse med udarbejdelsen af en vejledning omkring aktindsigt i forbindelse med udbud. Dansk Erhverv står naturligvis til rådighed for en uddybning af hørings svaret.

Med venlig hilsen

Louise Høgh

Advokat, Chefkonsulent

6. februar 2017



Til Justitsministeriet

fremsendt pr. mail
til forvaltningsretskontoret@jm.dk
stc@jm.dk og anw@jm.dk

Dansk Journalistforbunds høringssvar vedr. erfaringer med offentlighedsloven

Med henvisning til Justitsministeriets brev af 9. januar 2017 skal Dansk Journalistforbund hermed fremkomme med sit høringssvar.

DJs holdning til Offentlighedsloven

Indledningsvist skal det fremhæves, at det helt grundlæggende er DJs holdning, at man bør ændre Offentlighedsloven, således at retstilstanden fra før 1. januar 2013 som minimum genindføres.

Det er således udgangspunktet i henhold til Miljøoplysningsloven, der fortsat henviser til den tidligere offentlighedslov.

I den forbindelse skal det fremhæves

- at Miljøoplysningsloven fungerer i dag,
- at den mere udbredte aktindsigt på miljøområdet ikke har medført, at lovgivningsarbejdet på dette område er besværliggjort, og
- at ministerbetjeningen på dette område ikke har været åbenbart dårligere end på andre områder.

Miljøoplysningsloven har således været medvirkende til, at offentligheden fik indsigt i eksempelvis MRSA-sagen samt sagen om det problematiske talmateriale bag Landbrugspakken. Disse forhold havde ikke kunne afdækkes, såfremt den nuværende Offentlighedslov fandt anvendelse på miljøområdet.

Og det burde netop være udgangspunktet for Offentlighedsloven – indsigt og åbenhed.

Udgangspunktet for Offentlighedsloven i dag er dog efter DJs opfattelse det omvendte, og dermed skaber den nye Offentlighedslov grobund for mere lukkethed, mindre demokrati og mindre indsigt i de vigtigste politiske beslutninger. Og det kan et demokrati som det danske slet ikke være tjent med.

Dansk Journalistforbund
medier & kommunikation

The Danish Union of Journalists

Gammel Strand 46
1202 København K
Danmark

+45 3342 8000
dj@journalistforbundet.dk
journalistforbundet.dk

Læs Lars Werge's kronik i Politiken, se
<http://politiken.dk/debat/kroniken/art5749459/Rul-gardinerne-op-pa-Slotsholmen-Lars-Lokke>



Dansk Journalistforbund har i løbet af den sidste tid indhentet en række notater og oplysninger til brug for nærværende evaluering.

Helt overordnet skal henvises til notat udarbejdet af Oluf Jørgensen, forskningschef emeritus ved Danmarks Medie- og Journalisthøjskole om *"Offentlighed eller hemmeligholdelse af grundlag for politiske beslutninger"*, der vedlægges som **bilag 1**.

I forhold til de mere specifikke bemærkninger nedenfor vil der blive henvist dertil.

Men indledningsvist skal det fremhæves, at Oluf Jørgensen generelt om behovet for offentlighed i forvaltningen bemærker, at *"Offentlighed kan styrke politikernes beslutningsgrundlag, give embedsværket incitament til den bedst mulige faglighed og synliggøre de politiske valg, der skal være politikernes ansvar"*, jf. bilag 1, side 22.

Offentlighed er således væsentligt og nødvendigt af hensyn til den politiske proces og til demokratiet som sådan.

Han anfører videre, at *"De nye politiske styreformer med blanding af magtformer har skærpet behovet for parlamentarisk kontrol og offentlighed, men den modsatte udvikling er sket"*, samt at *"Offentlighedslovens undtagelser sætter grænser for både den parlamentariske kontrol og for den demokratiske kontrol og debat i offentligheden."*

Om den nuværende offentlighedslov konkluderer forfatteren i øvrigt, at *"Offentlighedslovens brede undtagelser fører til lukkethed i strid med de internationale standarder.."* (<https://journalistforbundet.dk/nyhed/mediejurist-dansk-lukkethed-strider-mod-internationale-standarder-o>)

Forfatteren beskæftiger sig i notatet udover de internationale standarder for offentlighed sig særligt med henholdsvis ministerbetjeningsreglen i § 24 og politikerreglen i § 27, som er blandt de bestemmelser, som efter DJs opfattelse bør ændres i forbindelse med en revision af Offentlighedsloven.

Ministerbetjeningsreglen, jf. § 24

Det skal indledningsvist fremhæves, at politikernes hensigt med ministerbetjeningsreglen var at lave et fortroligt rum tæt på ministeren, således at den politiske beslutningsproces kunne beskyttes.

Men et sådant fortroligt rum eksisterede også efter den tidligere lov. Og et sådant fortroligt rum eksisterer eksempelvis også fortsat på miljøområdet – uden at dette giver anledning til problemer i forhold til den politiske beslutningsproces.

Med den nuværende Offentlighedslov har man i realiteten udvidet det tidligere fortrolige lukkede rum til at omfatte hele centraladministrationen, samt udvidet det lukkede rum til også at gælde efter beslutningsprocessen er afsluttet, jf. også beskrivelsen i bilag 1.

Og det har medført en markant og dokumenterbar mindre åbenhed, jf. også Folketingets Ombudsmands korte beskrivelse af sin redegørelse af 6. oktober 2016, jf. vedlagte **bilag 2**.



Samme konklusion kom Informations journalister, Ulrik Dahlin og Sebastian Gjerdin til med artikel af 28. december 2015, der vedlægges som **bilag 3**.

Her beskrives samme forhold og det konkluderes på tilsvarende vis, at ministerbetjeningsreglen har medført udtalt mindre åbenhed.

Som opfølgning på den pågældende artikel offentliggjorde Information den 11. januar 2016 tilsvarende en beskrivelse af tre sager, hvor aktindsigt var blevet afvist med henvisning til ministerbetjeningsreglen. Denne artikel vedlægges som **bilag 4**.

Folketingspolitikerbetjeningen, § 27:

Denne bestemmelse er ny og fandtes ikke i den gamle lov.

Denne bestemmelse medfører sammen med ministerbetjeningsreglen, jf. § 24 sammenholdt med den parlamentariske proces, hvorefter al væsentlig lovgivning i dag laves på basis af et forlig, som forinden er forhandlet på plads mellem den pågældende minister og en forligskreds af partier, at der de facto er meget stor lukkethed omkring de politiske processer i Danmark.

Der henvises til vedlagte bilag 1 og beskrivelsen deri af konsekvenserne deraf.

Fordelene ved den nye Offentlighedslov

I den nye Offentlighedslov blev også indført en række bestemmelser, som skulle udgøre forbedringer og medføre yderligere åbenhed, hvilket DJ i sagens natur bifaldt. Hensigten med disse forbedringer bifalder DJ fortsat.

En række af disse har dog slet ikke eller alene i begrænset omfang medført større åbenhed.

a) Offentligt ejede virksomheder

Eksempelvis medførte den nye Offentlighedslov, at alle offentlig ejede virksomheder fremtidigt blev omfattet af loven – med mindre de efterfølgende blev undtaget fra loven, hvilket mange blev.

DJ's undersøgelse viser, at det offentlige er ejer eller medejer af cirka 515 virksomheder.

Hele 280 af de 515 virksomheder er undtaget for aktindsigt ifølge loven, fordi den offentlige ejerandel er under 75 procent.

Af de resterende 235 virksomheder er cirka 75 virksomheder, knap en tredjedel, undtaget via bekendtgørelser.

Samlet set gælder Offentlighedsloven således i realiteten kun godt 160 af de over 500 offentligt ejede eller medejede virksomheder, svarende til cirka 30 procent.

Som **bilag 5** vedlægges DJ's undersøgelse af ovenstående.

b) Kortere tidsfrister for aktindsigt

Med den nuværende Offentlighedslov blev tilkendegivet, at tidsfristerne for behandling af ansøgninger om aktindsigt skulle forkortes og det blev tilkendegivet, at en behandling om aktindsigt som udgangspunkt skulle færdiggøres inden 7 arbejdsdage.

Men den nuværende lovs 7 arbejdsdage er i praksis det samme som den gamle lovs 10 kalenderdage.

Dertil kommer, at fristen sjældent bliver overholdt.

Dagbladet Information har ved journalisterne Ulrik Dahlin og Sebastian Gjerding undersøgt, om de skærpede tidsfrister for at give aktindsigt overholdes særligt vedrørende aktindsigtsanmodninger, hvor lovens §§ 24 og 27, stk. 2, bringes i anvendelse.

Undersøgelsen viser, at svartiderne i disse sager gennemsnit er 35 dage (7 uger) – og ikke 7 dage, som loven foreskriver. Som **bilag 6** vedlægges journalisternes artikler herom trykt den 30. december 2015.

Ønsket om, at behandlingen af ansøgninger om aktindsigt skulle gå hurtigere, er således helt åbenbart ikke indfriet. Og den i mange tilfælde alt for lange sagsbehandling indebærer uden tvivl, at der er mange forhold, som ender med ikke med at blive belyst – alt til skade for borgerne og demokratiet.

c) Dataudtræk

Med den nuværende offentlighedslov blev også som noget nyt indført en ret til aktindsigt i databaser.

En offentlig myndighed skal foretage og udlevere en sammenstilling af oplysninger fra en database, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer (§ 11).

Sådanne anmodninger om aktindsigt afvises dog ofte med henvisning til, at det ikke kan foretages ved "få og enkle kommandoer".

På dette område fremstår loven således vanskelig at administrere for embedsmændene, idet behandling af en sådan anmodning om aktindsigt indimellem forudsætter et vist kendskab til IT.

Derudover forudsætter aktindsigt i databaser tillige, at de pågældende databaser er indrettet dertil. Og det er meget ofte ikke tilfældet.

Som **bilag 7** vedlægges notat af 9. november 2016 udarbejdet af journalist og formand for Åbenhedstinget Niels Mulvad og forskningschef emeritus Oluf Jørgensen vedrørende reglen om "Datasammenstilling".

Forfatterne angiver i deres sammenfatning på side 15, at "Offentlighedslovens nye regel om datasammenstilling fungerer meget dårligt. Det skyldes flere forhold: kriteriet få og enkle kommandoer, dårlig vejledning, ingen eller dårlige beskrivelser af myndigheders databaser, undtagelsen af journalsystemer, mange undtagelser i andre love og at it-systemer udvikles uden at tage højde for behov for datasammenstillinger."

DJ henviser i øvrigt til vedlagte notat, herunder forfatterens yderligere supplerende bemærkninger til ovenstående konklusion.



d) Meroffentlighed

Meroffentlighedsprincippet blev i sin tid fremhævet som det element, der skulle bløde op på den større lukkethed, som ikke mindst ministerbetjeningsreglen medførte.

Det bemærkes, at den tidligere Offentlighedslov indeholdt en tilsvarende regel.

Den eneste forskel fra den tidligere til den nuværende lovs bestemmelse om meroffentlighed består i, at myndighederne efter den nuværende lov er forpligtede til at overveje, om meroffentlighed skal bevilges. Man kunne i øvrigt spørge sig selv, om ikke en sådan pligt også var gældende efter den tidligere lov ud fra almindelige forvaltningsretlige principper.

Men meroffentlighed er naturligvis et godt princip.

Relevansen af meroffentlighed begrænses dog af, at der er alene tale om en pligt til at overveje at give meroffentlighed og ikke en pligt til at bevilge meroffentlighed.

Det vil således være fuldstændig op til myndigheden at vurdere, om man ønsker at udlevere oplysninger med henvisning til § 14.

Ombudsmandens undersøgelse af alle ministerier viser i øvrigt, at meroffentlighed oftest fører til udlevering af oplysninger, som reelt ikke har nogen særlig interesse for offentligheden og derfor er af beskeden værdi, jf. bilag 2.

Afsluttende bemærkninger

Udover ovenstående blev der i bemærkninger til lovforslaget yderligere indarbejdet skærper til lovens § 20, som beskrevet i bilag 1, side 10.

Tilsvarende blev bemærkningerne til § 30, nr. 2 skærpet – også uden særlig fokus derpå i forbindelse med behandlingen af lovforslaget.

Her henvises blandt andet til Åbenhedstingets høringssvar til nærværende høring.

Udover at alt for mange offentligt ejede selskaber ikke reelt er omfattet af loven, så mangler der mulighed for at påklage afgørelser om aktindsigt i forhold til disse selskaber, hvilket udgør et retssikkerhedsmæssigt problem.

Dertil kommer, at det generelt skal fremhæves, at danske myndigheders journal-systemer er dårligt indrettede og ikke gearede til eksempelvis yderligere digitalisering med deraf følgende lettere og hurtigere adgang til aktindsigt.

Der kan vedrørende en række af disse forhold henvises til notat udarbejdet af Oluf Jørgensen vedrørende "*Effektiviteten ved administration af offentlighedsregler*", der vedlægges som **bilag 8**.

Derudover skal det fremhæves, at Folketingets Ombudsmand i en tale til retsudvalget i december 2014 og gentaget i november 2015 oplyste, at han udtaler kritik i ca. 50% af sager vedrørende Offentlighedsloven. Kritikprocenten for andre typer af sager ligger på 15-20%.

Yderligere skal det fremhæves, at Danmark i sammenligning med de øvrige nordiske lande fremstår som det klart mindst åbne land. En kortere beskrivelse af Oluf Jørgensens undersøgelse deraf kan læses i Fagbladet Journalistens artikel fra 13. november 2014 <http://journalisten.dk/aabenhed-danmark-er-bundprop-i-norden>

Helt generelt indikerer ovenstående, at udgangspunktet for Offentlighedsloven er lukkethed – og ikke som det burde være, åbenhed.

Det er DJs opfattelse, at den nuværende Offentlighedslov på rigtig mange områder har mindsket åbenheden med forvaltningen til stor skade for offentlighedens mulighed for at få indsigt i rigets væsentligste beslutninger.

Samlet er det således DJs opfattelse, at den nuværende Offentlighedslov helt grundlæggende bør ændres, herunder særligt i forhold til de ovenstående beskrevne forhold.

Det vil - ganske som fremhævet af Folketingets Ombudsmand i forbindelse med høringen på Christiansborg, den 22. november 2016 jf. - ikke være tilstrækkeligt blot at justere lidt på et par af paragrafferne, at opfordre embedsværket til at overveje meroffentlighed en ekstra gang, eller at ændre vejledningen.

Såfremt man ønsker at ændre på ovenstående – og det burde alle ansvarlige politikere have et ønske om – så forudsætter dette en ændring af loven.

Hvis dette høringssvar giver anledning til yderligere spørgsmål eller kommentarer, står DJ gerne til rådighed, mail DJ@journalistforbundet.dk.

Venlig hilsen

Lars Werge
formand

Offentlighed eller hemmeligholdelse af grundlag for politiske beslutninger

*Oluf Jørgensen, jurist og offentlighedsrådgiver, forskningschef emeritus,
Danmarks Medie- og Journalisthøjskole*

Indhold:

1. Indledning	1
2. De øverste politiske beslutningsprocesser: Princippet om magtfordeling, ændring af lovgivningsprocessen, regeringens beslutningsprocesser, opgaver og normer for embedsværket, statslig information til medier, kritiske sager, den parlamentariske kontrol.	2
3. Offentlighedsloven: Partipolitisk kommunikation, sager om lovgivning, ministerbetjening, politikkerreglen, faktisk grundlag og faglige vurderinger, undtagelser plus generalklausul, meroffentlighed efter frit skøn.	9
4. Internationale standarder: FN-konventioner, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Europarådets konvention om aktindsigt, EU regler, nordiske regler.	15
5. Konklusioner: Blanding af magtformer, systemfejl, frirum for politikere, undtagelser begrænser både offentlighed og parlamentarisk kontrol, lukkethed i strid med internationale standarder.	20

1. Indledning

Kontrol af magtudøvelsen og borgernes deltagelse i demokratiske beslutningsprocesser er de grundlæggende formål for offentlighedsregler, der sikrer ret til aktindsigt.

Offentlighed sikrer mulighed for kontrol med den administrative og politiske magtudøvelse og dermed mulighed for at holde embedsværket og politikere ansvarlige. Ud fra et snævert sigte kan offentlighed være besværlig for embedsmænd og politikere. Ud fra et bredere sigte er offentlighed vigtig for at fastholde krav til saglig forvaltning. Offentlighed kan afsløre fejl, forsømmelser og magtmisbrug. Den præventive virkning er meget vigtig. Offentlighed betyder, at embedsmænd og politikere hele tiden må tænke på, at deres handlinger og undladelser skal tåle offentlighedens lys.

Offentlighed sikrer desuden bedre muligheder for demokratisk deltagelse i beslutningsprocesser. Alle erfaringer siger, at det er vanskeligt at ændre beslutninger, der er truffet måske gennem et

politisk kompromis. Muligheder for at påvirke er langt større, før beslutning træffes. Offentlighed kan give politikere og andre beslutningstagere vigtig information om faktiske forhold og om forskellige synspunkter. Dermed kan offentlighed give et bredere og mere sikkert grundlag for politiske beslutninger.

Offentlighed kendetegner et genuint demokratisk samfund. Det gælder især retten til autentisk information om den politiske og administrative magtudøvelse. Ret til aktindsigt er afgørende for, at medier kan formidle korrekt information og bidrage til kontrol og kvalificeret offentlig debat.

Denne redegørelse har fokus på ændringer i de øverste politiske beslutningsprocesser i Danmark og undtagelser i offentlighedsloven, der lukker for vigtig information om grundlag for politiske beslutninger. Offentlighedslovens undtagelser bliver sammenholdt med de senere års udvikling af internationale standarder for offentlighed.

2. De øverste politiske beslutningsprocesser

Princippet om magtfordeling

Risikoen for magtmisbrug bliver overhængende, når stor magt er koncentreret ét sted. Det indså Montesquieu, da han formulerede princippet om magtfordeling mellem lovgivende, udøvende og dømmende magt. *"Alt ville være fortabt, hvis den samme mand eller den samme myndighed – hvad enten den var aristokratisk eller demokratisk – skulle udøve alle tre magter..."* skrev Montesquieu i 1748.¹

Princippet om magtens fordeling blev sat ind i den danske grundlov ligesom i mange andre forfatninger. De tre magtformer er ikke uafhængige, og der er især samspil mellem den lovgivende og den udøvende magt. Grundlovens § 3 bygger ikke på en præcis definition af magtfunktioner og hindrer ikke en vis omfordeling, men der er grænser.²

Magtfordelingens idé er at skabe balance mellem de tre magtformer. Den parlamentariske kontrol med den udøvende magt er en vigtig del af princippet om magtfordeling.

Ændring af lovgivningsprocessen

Gennem de seneste årtier er sket en meget væsentlig ændring af lovgivningsprocessen i Danmark. Den lovgivende magt er ved grundloven placeret i Folketinget, men reelt er lovgivningsmagten gradvist blevet flyttet fra Folketinget til ministerkontorer. Det typiske er nu, at regeringer på forhånd sikrer sig et flertal, før de fremsætter politisk vigtige lovforslag. Denne udvikling betyder, at behandlingen i Folketingets udvalg ikke længere har væsentlig betydning for den politiske beslutningsproces.

De vigtigste politiske beslutninger træffes nu ved møder mellem ministeren på området og repræsentanter fra forligspartier typisk ordførerne på sagsområdet. I forbindelse med en politisk

¹ Henrik Zahle: *Dansk forfatningsret I, Institutioner og regulering*, Chr. Ejlers Forlag 2001, kap. 18, med citat fra l'esprit des lois, 1748, IX, 6.

² Henrik Zahle (red.): *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, Jurist og Økonomforbundets forlag 1999, side 37 f., Højesterets dom 19/2 1999 erklærede nogle lovregler for stridende mod grundloven § 3, fordi de udelukkede bestemte Tvind-skoler fra støtte og afskar domstolsprøvelse af støtteberettigelse.

aftale om et lovforslag udpeges ofte en følgegruppe, der træffer vigtige politiske beslutninger om gennemførelsen af loven.

En politisk aftale betyder, at aftalepartierne skal være enige om ændringer inden for aftaleperioden. Betingelserne for aftaler bygger på normer, der gradvis er udviklet gennem de seneste 20-25 år og respekteres af skiftende regeringer og Folketingets partier.³

Nogle aftaler er alene stemmeaftaler for de pågældende lovforslag. Finanslovsaftaler er etårige, men delaftaler kan række ud over et år. En række politiske aftaler varer i en længere periode f.eks. 4 år. Der laves også aftaler uden bestemt udløbsdato eller for den tid, det tager at indfase et projekt. En aftale falder væk, hvis der efter et folketingsvalg ikke længere er flertal bag den, eller aftalen er blevet opsagt før valget.⁴

Denne politiske styreform betyder som nævnt i Bo Smith-udvalgets rapport, at *"de væsentlige politiske drøftelser om nye udspil foregår overvejende mellem politiske partier i lukkede processer, der tilrettelægges og drives inden for ministeriernes organisatoriske rammer og ikke i Folketinget"*. I rapporten konstateres, at *"den viden som bliver genereret og delt i forbindelse med forligsforhandlingerne, ikke stilles til rådighed for de folketingsudvalg, som skal gennemføre følgelovgivningen"*.⁵

Eksempel: Den politiske beslutningsproces om den nye offentlighedslov illustrerer udviklingen. Der var ikke indgået en politisk aftale før første fremsættelse af lovforslaget i 2010, og Folketingets Retsudvalg havde grundige drøftelser og besøg i Oslo og Helsinki. Lovforslaget nåede ikke at blive færdigbehandlet i folketingsåret 2010-11, og Justitsministeriet undlod at genfremsætte forslaget i det følgende år. Før næste fremsættelse blev indgået en politisk aftale 3/10 2012 mellem den daværende regering (S, R og SF), Venstre og Konservative, og en omfattende offentlig debat, der fulgte, fik ingen indflydelse. Forligspartierne supplerede 30/4 2013 med aftale om lovens evaluering i 2017. Aftalen om offentlighedsloven er ikke tidsbegrænset, og ændringer kan kun foretages, hvis forligspartierne er enige eller efter et folketingsvalg, hvis aftalen er opsagt før valget.⁶

Regeringens beslutningsprocesser

For kommuner og en række forvaltningsområder er særlige styrelsesregler fastsat ved lov, men det er der ikke for de øverste statsmyndigheder. Hverken grundlov, almindelige love eller andre retsregler har styrelsesregler for regeringen.⁷

Det danske regeringssystem er formelt et ministerstyre, hvor den enkelte minister har kompetencen og ansvaret for sit eget område. Statsministeren udnævner og afskediger ministre og fordeler

³ Aage Frandsen: *Lovgivningsprocessen i praksis*, DIØF-forlaget 2008.

⁴ Aage Frandsen: *Politiske forlig – oversigt og forklaring*, aabenhedstinget.dk.

⁵ Bo Smith-udvalget: *Embedsmanden i det moderne folkestyre*, Jurist- og Økonomforbundets forlag 2015. Citaterne er fra siderne 226 og 90.

⁶ <http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2012/Politisk-aftale.pdf>

⁷ Styrelsesregler for regering kendes i en række lande f.eks. regeringsformen i Sverige, lov og reglement for Statsrådet i Finland og lög um Stjórnarráð Íslands.

opgaverne imellem ministerierne. Det sikrer statsministeren en lederrolle, men hverken statsministeren eller regeringen har formelt grundlag for at træffe beslutninger i sager, der hører under de enkelte ministerier.

I praksis er den enkelte minister ikke suveræn, men må indordne sig under de traditioner og magtforhold, der er udviklet på Slotsholmen. Det formelle ministerstyre er i realiteten underlagt stærk styring fra regeringen og dens udvalg. Den enkelte minister skal have grønt lys til lovforslag, forslag til folketingsbeslutninger og andre vigtige forslag, planer og projekter. På møder i regeringen og regeringsudvalg træffes overordnede beslutninger om vigtige sager. I de senere årtier har koordinationsudvalget og økonomiudvalget været de mest magtfulde regeringsudvalg.⁸

Forberedelsen af dagsorden og sager til ministermøder varetages af embedsværket i ministerierne. Departementscheferne for de ministre, der sidder i et regeringsudvalg, indgår i en styringsgruppe, der står for den endelige koordinering og formulering af beslutningsgrundlag for det pågældende udvalg.

Opgaver og normer for embedsværket

I den klassiske rollefordeling er den politiske styring i hænderne på den politiske ledelse. Embedsværket skal forberede og udføre de politiske beslutninger. Embedsværket ansættes efter faglige kvalifikationer og skal sikre, at beslutninger er lovlige, baseret på korrekte oplysninger om faktiske forhold og solide faglige vurderinger om konsekvenser.

Embedsværket har gradvist fået en aktiv rolle i politikudviklingen. Det har i årtier været anerkendt, at embedsværket i ministerier med departementschefen i spidsen varetager politisk-taktisk rådgivning sammen med den faglige rådgivning.

Den politisk-taktiske rådgivning handler både om indhold, form og timing af politiske tiltag, og om hvordan politikken bedst fremmes i relation til forskellige aktører i det politiske system. De øverste embedsmænd varetager denne politisk-taktiske rådgivning samtidig med, at de har den øverste administrative ledelse af faglige opgaver, personale, økonomi og organisering. Tæt kombination af politisk-taktisk og faglig rådgivning er et særligt træk ved det danske politisk-administrative system.⁹

Udviklingen har skabt risici for konflikter og dilemmaer mellem de nye rollekrav og de klassiske normer om lovlighed, sandhed og faglighed.¹⁰

I koordination med Bo Smidt-udvalgets rapportering har Finansministeriet i efteråret 2015 udsendt et kodeks med syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen.¹¹ Pligterne handler både om klassiske normer og om den politisk-taktiske rolle. Under pligten til "udvikling og samarbejde" fremgår, at de enkelte embedsmænd skal tage aktivt del i udvikling og nytænkning. Embedsmænd skal gøre ministeren opmærksom på forhold, der kan forbedres, og på forhold, der udvikler sig anderledes end ønsket.

⁸ Søren-Ole Olsen: *Regeringsarbejdet*, artikel i Folketingets festskrift 1999: *Grundloven 150 år*.

⁹ Betænkning 1998.1354: *Forholdet mellem ministre og embedsmænd*.

¹⁰ Pernille Boye Koch og Tim Knudsen: *Ansaret der forsvandt – om magten, ministrene og embedsværket*, Samfundslitteratur 2014.

¹¹ KODEX VII. Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen, Finansministeriet september 2015.

De klassiske normer om lovlighed, sandhed og faglighed er ikke helt så klare, som overskrifterne kunne tyde på. Embedsværkets informations- og rådgivningspligt gælder primært i forhold til ministeren.

Det fremgår under kodekspligten om lovlighed, at der kan være tvivl. Ved tvivl "*er det afgørende, at man over for ministeren redegør for overvejelserne bag den fortolkning af bestemmelsen, som man lægger til grund*". Hvis et lovforslag giver tvivl, skal disse overvejelser nævnes i bemærkninger, hvis tvivlen "*giver anledning til mere omfattende overvejelser*". Det fremgår ikke klart, om tvivlen skal præsenteres for ministeren og i bemærkninger, eller det kun gælder den fortolkning, de øverste embedsmænd lægger til grund.

Under kodekspligten om sandhed fremgår, at embedsmænd ikke selv må videregive urigtige eller vildledende oplysninger eller medvirke til, at ministeren gør det. En minister, der er på vej til at handle i strid med sandhedspligten, skal advares. Der er ikke formuleret en tilsvarende pligt i forhold til folketingsmedlemmer, der træffer beslutninger sammen med ministeren.

Eksempel: Trods spørgsmål fra Folketinget har forsvarsministre i en årrække holdt skjult, at forsvaret samarbejdede med det amerikanske firma Blackwater i Irak. Efter godkendelse af Irak- og Afghanistan-kommissionen fik Jyllands-Posten aktindsigt 25/6 2015 i en række dokumenter, der var overdraget til kommissionen. Ifølge brev fra Forsvarskommandoen til Forsvarsministeriet 11/12 2007 kunne formuleringen i ministersvar forsvares, fordi aftalen byggede på "*samtaler*", og der "*ikke var tale om et decideret samarbejde*".¹²

Ifølge kodekset bør det ved besvarelse af spørgsmål "*tilstræbes at fortolke de forudsætninger, som spørgeren formodes at have lagt til grund for sit spørgsmål*", og ministerier må ikke skjule vigtige faktuelle oplysninger, som har afgørende betydning for forståelsen af det forhold eller den sag, der spørges til. Denne sandhedspligt er begrænset til faktuelle oplysninger.

Ifølge kodekset skal embedsmænd handle inden for rammerne af almindelig faglighed, og det tilføjes, at rammerne kan være brede og give mulighed for flere fortolkninger. Det fremgår, at embedsmænd sammen med den faglige rådgivning yder politisk-taktisk rådgivning om, "*hvordan ministeren bedst får besluttet, præsenteret og gennemført sin og regeringens politik*". Det fremgår endvidere, at embedsmænd kan udforme rent politisk funderede svar for ministeren f.eks. som svar på forslag fra oppositionen.

Ifølge kodekset skal ministerier være "*åbne om deres faglige tilgange, metoder og data*" for at give Folketinget, offentligheden og sagkyndige mulighed for at efterprøve det faglige grundlag for den fremlagte politik. Det er ikke præciseret, om denne åbenhed skal gælde for faglige vurderinger, der er relevante for beslutningsgrundlag, eller kun for vurderinger, der giver den bedst mulige støtte for ministerens politiske valg i sagen.

Eksempel: Trods kodekset viser et svar fra Uddannelses- og forskningsministeren, at det fortsat kan være svært at få oplysninger. Uddannelses- og Forskningsudvalget anmodede om "*faktuelle oplysninger, analyser og data i Deloitte-rapporten*", der danner baggrund for ministerens ønske om et

¹² Matias Seidelin: *Aftalen der ikke måtte komme frem* 5/7 2015, *Blackwater fik hjælp fra topfolk i forsvaret* 2/10 2015 og *Manden med de mangelfulde svar* 10/1 2016, Jyllands-Posten.

nyt tilskudssystem til erstatning af taxametersystemet. Ministeren svarede: *"Der har været stort fokus på, at flere unge skal tage en videregående uddannelse. Det kan dog ikke stå alene. Uddannelserne skal også have høj kvalitet og være relevante for samfundet. Samtidig skal det undersøges, hvordan systemet bedst understøtter udbud af videregående uddannelser i hele landet. Og derfor ønsker regeringen at reformere tilskudssystemet, så det understøtter højere kvalitet på uddannelserne og beskæftigelse"*.¹³

Statslig information til medier

I mange lande har ministre viceministre eller statssekretærer, der bidrager til den politiske styring og aflaster ministeren ved repræsentative opgaver. Det er desuden almindeligt, at ministre har en kreds af politisk udpegede rådgivere, der bidrager til politikudvikling og politisk-taktisk rådgivning.

I Danmark bliver politisk udpegede "særlige rådgivere" primært brugt til at informere medier. Tre betænkninger fra 1998, 2004 og 2013 har behandlet politiske ansættelser i ministerier.¹⁴ Grundlaget blev lagt i betænkningen fra 1998, der gav grønt lys til at tage hensyn til partitilhørsforhold. Betænkningen fastslog, at det almindelige embedsværk i ministerier med departementschefen i spidsen varetager politisk-taktisk rådgivning i kombination med den faglige rådgivning.

Betænkningen fra 2004 præciserede, at særlige rådgivere adskiller sig fra almindeligt ansatte embedsmænd ved, at de kan hjælpe ministeren med partipolitiske opgaver. De skal dog følge samme krav til lovlighed, faglighed og sandhed som andre offentligt ansatte, og særlige rådgivere indgår som en del af embedsværket ved siden af den partipolitiske rådgivning. Betænkningen gjorde opmærksom på, at det er vanskeligt at skelne mellem situationer, hvor en minister optræder i funktionen som minister henholdsvis partipolitiker. Den råder til vide grænser, så rådgiverne f.eks. kan følge ministre til møder i partiet og udarbejde oplæg til taler og artikler til brug i partimæssig sammenhæng.

Statslig information til medier bliver i høj grad varetaget af de politisk udpegede særlige rådgivere, der har til opgave at sortere og vinkle information til medier, så ministre og regering stilles i det bedst tænkelige lys. Ifølge Bo Smidt-udvalgets rapport er det *"svært at få kontakt med de almindelige embedsmænd - dem som ikke er særlige rådgivere eller pressechefer"*. *"I takt med at medierne er gået tættere på og i stigende grad har sat fokus på "sager", er åbenheden formentlig blevet mindre"*, nævner rapporten.¹⁵

Bo Smith-udvalget anbefaler, at der udarbejdes retningslinjer for, hvordan ansatte håndterer og besvarer pressehenvendelser. Ifølge rapportens anbefaling til kommuner og regioner, skal den enkelte kommune fastlægge retningslinjer, der i konkrete sager giver medarbejdere mulighed for at bistå journalister med den *"bedst mulige faglige dækning"* af et aktuelt spørgsmål. Ifølge anbefalingen til ministerier skal de give den *"bedst mulige dækning"* af aktuelle spørgsmål. Her er det vigtige ord "faglige" ikke med, og dermed giver anbefalingen plads til, at spin fortsat kan præge den statslige information til medier.¹⁶

¹³ Uddannelses- og forskningsministeriets svar 27/11 2015 på spørgsmål nr. 26 (Alm. del).

¹⁴ Betænkning 1998.1354: *Forholdet mellem ministre og embedsmænd*. Betænkning 2004.1443: *Embedsmænds rådgivning og bistand*. Betænkning 1537.2013: *Ministrenes særlige rådgivere. Et serviceeftersyn*.

¹⁵ Bo Smith-udvalget: *Embedsmanden i det moderne folkestyre*, Jurist- og Økonomforbundets forlag 2015. Citaterne er fra siderne 73 og 260.

¹⁶ Bo Smith-udvalget: *Embedsmanden i det moderne folkestyre*, Jurist- og Økonomforbundets forlag 2015, siderne 18 - 19.

Kritiske sager

*"En væsentlig del af de etiske problemer, som er frembragt under arbejdsgruppens høringer, drejer sig om situationer, hvor de ansatte presses til at levere resultater, som de ikke kan indestå for på fagligt grundlag. Der går "politik" i sagen, ledelsen vil kun acceptere argumenter, som leder frem til et bestemt resultat, faglige udredninger bliver ændret af overordnede administrative eller politiske instanser, men udgives fortsat i faglighedens navn. Politik kan i den forbindelse også være administrative hensyn og systeminteresser ikke kun politikerindblanding."*¹⁷

Citatet oven for er fra rapporten, som Nordskov-udvalget skrev i 1993 om almene problemer i samspillet mellem embedsmænd og politikere. Problemstillingen er ikke blevet mindre i dag, og mange kritiske sager i de senere år handler om manglende eller vildledende information til politikere og offentlighed.¹⁸

Eksempler:

- Beskæftigelsesministerens bestilling i 2004 af fordrejede tal om arbejdsformidling i forbindelse med kommunalreformen.
- Den falske arabiske oversættelse i 2009 af en bog fra tidligere jægarsoldat, der bl.a. oplyste, at jægarsoldater havde været i Irak under hele krigen i strid med officielle meldinger.
- Sundhedsministeriets hemmeligholdelse bl.a. for Rigsrevisor af rapport fra 2010 om betaling til privathospitaler.
- Godkendelse i 2010 af borerer efter skifergas, uden at Folketingets Energiudvalg fik oplyst, at det handlede om skifergas.
- Helt misvisende tal om konsekvenser var grundlag for beslutning om dagpengereform i 2012.
- Hemmeligholdelse af censur om Tibet ved den kinesiske præsidents besøg i 2012.
- Justitsministeriets vildledning af Folketingets Retsudvalg ved afløsning 2012 af udvalgets besøg på Christiania.
- Forkerte oplysninger om antal fanger under Irakkrigen er dokumenteret bl.a. ved tjenstlig undersøgelse 2012-13.
- Solcellesagen om et dyrt hul i støttere reglerne kom frem i 2013.
- Mangelfuld orientering af udviklingsministeren i GGGI-sagen 2013.
- Politisk godkendelse af salget af DONG-aktier i 2014 uden oplysninger om andre tilbud.
- Udlændingestyrelsens forhastede konklusion 2014 om sikkerhed i Eritrea og efterfølgende advarsler til styrelsens to undersøgere for deres kritik af konklusionen.
- Forsvarets hemmeligholdelse i mange år af samarbejdet med det amerikanske sikkerhedsfirma Blackwater i Irak er dokumenteret i 2015.
- Tilsidesættelsen af statsløses rettigheder i statsløsesagen er dokumenteret af statsløsekommissionen i 2015.
- Uddannelses- og Forskningsministeriets hemmeligholdelse 2015 af resultater fra undersøgelse af taxametersystemet ved videregående uddannelser.
- Mangelfuld belysning af konsekvenser for boligydelse til ældre ved finanslovsaftalen for 2016.
- Finansministeriets hemmeligholdelse januar 2016 af ministeriers beregninger af omkostninger ved udflytning af statslige arbejdspladser.

¹⁷ Nordskov-udvalgets rapport "Fagligt etiske principper i offentlig administration", Jurist- og Økonomforbundets forlag 1993. Citatet er fra siderne 75-76.

¹⁸ Bo Smidt-udvalget, der var nedsat på baggrund af en række kritiske sager fravalgte at foretage en gennemgang af disse sager. Udvalget foretog i stedet en kortlægning af sager, der i perioden 1980 – 2015 førte til formelle undersøgelser. Det drejer sig om 1 – 2 sager om året, der kun udgør en meget lille del af de kritiske sager.

I de nævnte eksempler på kritiske sager har mangelfuld og vildledende information sandsynligvis præget den politiske beslutningsproces. I andre sager er det meget vanskeligt at vurdere, om det kun er offentligheden, der er blevet vildledt, eller den politiske beslutningsproces også har været ramt. Uklarhed gælder især i sager, hvor politiske beslutninger er truffet af en forligskreds.

En række kritiske sager er grundigt belyst i bøgerne *Magtens bog*, *Mørkelygten* og *Ansaret der forsvandt* og i medier.¹⁹

Undersøgelse: Det er kun toppen af isbjerget, der kommer frem til offentligheden. En undersøgelse fra Magisterforeningen giver et indtryk af problemets omfang. Blandt offentligt ansatte embedsmænd, der er organiseret i Magisterforeningen, angiver 39 procent, at de inden for det seneste halve år ofte eller af og til har oplevet et pres fra deres overordnede for at udelade væsentlige oplysninger, som efter en faglig vurdering burde have været med. De fleste problemer opleves hos statslige myndigheder.²⁰

Den parlamentariske kontrol

Folketinget har kun svage muligheder for at kræve oplysninger fra ministerier. Ministre har ikke pligt til svare på spørgsmål fra Folketinget og folketingsudvalg eller ved samråd. Ministre kan derfor undlade at give oplysninger, der er undtaget efter offentlighedsloven.

Det følger af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, at ministre ikke må give Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger, når de faktisk svarer på spørgsmål. Ministeransvarlighedslovens krav omfatter ikke oplysninger til enkelte folketingsmedlemmer, der deltager i forligskredse.

Ministeransvarlighedsloven § 5, stk. 2 kræver endvidere, at ministre ikke fortier oplysninger, der har væsentlig betydning for Folketingets behandling af en sag. Der kan argumenteres godt for, at dette krav må betyde, at en minister har en aktiv oplysningspligt ved Folketingets behandling af lovforslag og andre sager, ministeren selv fremlægger. Ministre skal i så fald aktivt give fyldestgørende oplysninger inklusive faglige vurderinger, der taler imod et forslag.²¹

Folketingets Præsidium og Udvalget for Forretningsordenen har forsigtigt udtalt, at det bør være en politisk norm, at ministre sørger for fyldestgørende oplysninger.²² Finansministeriets kodeks indeholder ikke en norm om aktiv oplysningspligt over for Folketinget eller folketingsmedlemmer, der deltager i forligskredse.

¹⁹ Erik Valeur, Peter Johannes Schjødt, Ulrik Dahlin og Arne Gårdmand (red): *Magtens Bog*, Aschehoug 2002. Jesper Tynell: *Mørkelygten*, Samfundslitteratur 2014. Pernille Boye Koch og Tim Knudsen: *Ansaret der forsvandt – om magten, ministrene og embedsværket*, Samfundslitteratur 2014. Blandt mange mediedokumentationer i de senere år kan som eksempler nævnes DR's Detektor 19/11 2015 om de mærkelige tal ved dagpengereformen, Matias Seidelins afsløring af Blackwatersagen i Jyllands-Posten 2015 (se note 12) og Berlingske Tidendes dækning af Eritreasagen ved Lars Nørgaard Pedersen, Simon Bendtsen og Morten Crone bl.a. 3/1 2016: *Jeg har ikke et øjeblik fortrudt mine handlinger*.

²⁰ Magisterbladet 16/1 2015. Undersøgelsen er gennemført i december 2014 som elektronisk spørgeskemaundersøgelse. Alle medlemmer i staten, regioner og kommuner er spurgt, og 761 (75 %) har deltaget i undersøgelsen.

²¹ Jens Elo Rytter: *Ministres oplysningspligt over for Folketinget*, Juristen 2015 nr. 4.

²² Beretning afgivet af udvalget for Forretningsordenen 26/2 2015 om *ministres ansvar over for Folketinget*.

3. Offentlighedsloven

Partipolitisk kommunikation

Offentlighedsloven omfatter dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling (§ 7). Retten til beskyttelse af privat kommunikation gælder for politikere som for andre og betyder, at ren partipolitisk kommunikation falder uden for loven.²³

Folketingsmedlemmers kommunikation er ikke omfattet af offentlighedsloven, medmindre de kommunikerer med en offentlig myndighed. Et brev, som en minister selv udarbejder i rollen som partipolitiker, falder også som udgangspunkt uden for offentlighedsloven. Spørgsmålet er, hvordan den partipolitiske rolle kan holdes adskilt fra ministerrollen, når ministerens kommunikation handler om en sag, der behandles i ministeriet.

Eksempel: Folketingets Ombudsmand har i 2006 taget stilling til en sag om en mail, miljøministeren havde sendt til sit partis folketingsgruppe til brug for drøftelser ved et gruppemøde. Miljøministeren orienterede om en stor byggesag, der på grund af tvivl om ministerens habilitet var overflyttet til Justitsministeriet. Ombudsmanden udtalte: "*... at miljøministeren som andre, der virker i den offentlige forvaltning, naturligvis som privatperson kunne kommentere en sag hun havde været involveret i som minister*". Da brevs indhold klart handlede om en sag i ministeriet, var der ifølge ombudsmanden en formodning for, at det var sendt i rollen som minister. Denne formodning kunne være afsvækket, hvis ministeren f.eks. havde markeret i brevet, at det var sendt som medlem af folketingsgruppen.²⁴

Det fremgår af ombudsmandens udtalelse fra 2006, at ministeren som partipolitiker eller privatperson skriftligt kan kommentere en sag, der behandles i ministeriet, uden at kommentaren nødvendigvis bliver omfattet af offentlighedsloven. Når indholdet klart handler om en sag i ministeriet er formodningen, at offentlighedsloven gælder, men formodningen svækkes, hvis ministeren har valgt en form, der klart signalerer en partipolitisk funktion.

Afgrænsning mellem officielle og partipolitiske opgaver er også relevant i forhold til ministrenes særlige rådgivere. Ifølge forarbejder til offentlighedsloven er særlige rådgiveres kommunikation som led i administrativ sagsbehandling omfattet af offentlighedsloven, uanset om de har anvendt en e-mailadresse i ministeriet eller en privat. Et dokument, der er udarbejdet af en særlig rådgiver, falder dog uden for offentlighedsloven, hvis det "*kun er knyttet til ministerens funktion som partipolitiker*".²⁵

Eksempel: Folketingets Ombudsmand tog i 2014 stilling til en klage over Skatteministeriets afslag på aktindsigt i en mail, ministerens særlige rådgiver havde sendt til nogle medier efter regeringens beslutning om at opgive lovforslag om øremærket barsel til fædre. Mailen citerede tidligere positive udtalelser om øremærket barsel fra et andet regeringsparti. Ministeriet henviste til, at mailen ikke var en del af den administrative sagsbehandling. Ombudsmanden var enig og konkluderede, at den særlig rådgivers mail var knyttet til ministerens funktion som partipolitiker og derfor ikke omfattet af offentlighedsloven.²⁶

²³ Oluf Jørgensen: *Offentlighed i Norden*, Nordicom Göteborgs Universitet 2014, siderne 56 – 61 og 74 - 76.

²⁴ Beretning fra Folketingets Ombudsmand (FOB) 2006.263.

²⁵ Lovforslag L 144, FT 2012 – 13, bemærkninger til § 7.

²⁶ Folketingets Ombudsmand 12/3 2014.

Materiale, der modtages eller udarbejdes af en særlig rådgiver som led i ministeriets sagsbehandling, er omfattet af offentlighedsloven. Folketingets Ombudsmand har f.eks. udtalt, at en særlig rådgiver er omfattet af offentlighedsloven inklusive reglen om notatpligt ved behandling en journalists anmodning om aktindsigt.²⁷

Information til medier, interesseorganisationer og politikere om ministeriets initiativer hører som udgangspunkt til normal sagsbehandling og er dermed omfattet af offentlighedsloven. Ombudsmandens udtalelse fra 2014 viser, at der er en grænse, men udtalelsen giver ikke nærmere pejlemærker for, hvor grænsen skal trækkes.²⁸

I praksis bliver særlige rådgiveres information til medier typisk holdt uden for offentlighedsloven med henvisning til partipolitik. I sagen, som ombudsmanden afgjorde i 2014, var indholdet klart partipolitisk men i strid med regeringens interesser, og den særlige rådgiver blev fyret. Sagens forløb illustrerer, at begrebet partipolitik bygger på en fiktion, når det bruges til at holde særlige rådgiveres information om statslige initiativer uden for offentlighedsloven.

Sager om lovgivning

Offentlighedsloven § 20 undtager sager om lovgivning, indtil lovforslag fremsættes for Folketinget. Ordlyden svarer til undtagelsen i den gamle offentlighedslov.

I sager, der blev behandlet efter den gamle offentlighedslov, fastslog ombudsmanden, at undtagelsen kun omfattede dokumenter, der var tilvejebragt med henblik på et aktuelt lovgivningsprojekt. Denne praksis skulle ifølge Offentlighedskommissionen fortsætte under den nye offentlighedslov.²⁹

Ved fremsættelsen af den nye offentlighedslov foretog Justitsministeriet en væsentlig ændring. Ifølge bemærkningerne til § 20 er samtlige oplysninger og dokumenter undtaget, når de indgår i en lovgivningssag, uanset de ikke er udarbejdet med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt. Det betyder, at dokumenter, der er udarbejdet som en del af den løbende forvaltningsvirksomhed, kan undtages, når de bliver inddraget i en lovgivningssag. Det samme gælder dokumenter, der er udarbejdet på et tidspunkt, hvor det var usikkert, om der ville blive udarbejdet et lovforslag.³⁰

Det ville have krævet mere end almindelig vågenhed hos politikere og offentlighed, hvis ændringen i bemærkningerne skulle være opdaget ved behandlingen af lovforslaget.³¹

Denne væsentlige udvidelse af undtagelsen har stor betydning, fordi store dele af arbejdet i ministerier og styrelser handler om emner, der på et tidspunkt kan resultere i lovforslag f.eks. forslag til finanslov eller aktstykker om bevillinger. Undtagelsen omfatter samtlige sagens oplysninger og dokumenter inklusive eksterne dokumenter, oplysninger om faktiske forhold og høringssvar.

²⁷ Folketingets Ombudsmand 4/6 2013.

²⁸ Pernille Boye Koch og Birgitte Poulsen: *Særlige rådgivere, partipolitik og aktindsigt*, Juristen nr. 4 2015.

²⁹ FOB 1991.47, FOB 1992.53 og Offentlighedskommissionens betænkning 1510.2009 siderne 459, 484 og 964.

³⁰ Mohammad Ahsan: *Offentlighedsloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets forlag 2014, siderne 351 - 352.

³¹ L 144, FT 2012-2013. Ændringen blev ikke omtalt i Justitsministeriets almindelige bemærkninger under punkt 2.3.2 i bemærkningerne, der ellers præsenterede ændringer i forhold til Offentlighedskommissionens forslag. Det blev heller ikke nævnt i de specielle bemærkninger til § 20, at der skete en ændring af den hidtidige retstilstand.

Undtagelsen for lovgivningssager bortfalder ved fremsættelse af lovforslag. Den bortfalder derimod ikke, hvis lovforslaget bliver opgivet. Konsekvensen er, at oplysninger og dokumenter, der var blevet inddraget i lovgivningssagen, fortsat vil kunne hemmeligholdes.

Eksempel: ForskerForum anmodede 13/1 2015 Uddannelses- og Forskningsministeriet (UFM) om aktindsigt i *"korrespondance mellem Deloitte og ministeriet / styrelsen vedr. den taxameteranalyse, som skulle have været afrapporteret d. 16. jan."* UFM afslog aktindsigt 21/1 og henviste til, at *"samtlige sagens dokumenter og oplysninger"* er undtaget fra aktindsigt ifølge de specielle bemærkninger til § 20 i lovforslaget til offentlighedsloven. Analysen af de videregående uddannelsesinstitutioners omkostningsstruktur (taxameteranalysen) fra Deloitte Consulting skulle indgå som en del af det faglige grundlag for et forslag til en reform af bevillingssystemet i forbindelse med forslag til finanslov for finansåret 2016.

Efter fremsættelsen af forslag til finanslov anmodede ForskerForum 30/9 2015 om aktindsigt i: *"Deloitte's taxameter / omkostningsanalyse, som jf. ministersvar på folketings spørgsmål faktisk foreligger. Korrespondance og referater m.v. vedr. analysens udarbejdelse, involverende ministeriet, styregruppen, Deloitte m.fl. parter. Oplysning om / dokumentation på, hvornår (dato) analysen faktisk var færdiggjort fra Deloitte's side"*. UFM afslog igen 9/10 2015 med begrundelsen, at *"resultaterne ikke kan bruges direkte i udformningen af et nyt tilskudssystem"*, og at en sag om udarbejdelse af ny lovgivning er helt undtaget fra aktindsigt, når den ikke giver anledning til fremsættelse af lovforslag.

Folketingets Ombudsmand afviste at behandle klagen, henviste til lovforslagets bemærkninger til § 20 og udtalte, at en undersøgelse ikke kunne hjælpe til den ønskede aktindsigt.³²

Ministerbetjening

Den klassiske undtagelse for interne dokumenter er i den nye offentlighedslov § 23 blot et udgangspunkt. Offentlighedsloven § 24 udvider det interne rum væsentligt med undtagelsen for ministerbetjening, der omfatter mange dokumenter, der egentlig er eksterne.

Den nye regel om ministerbetjening betyder, at undtagelsen for interne dokumenter kan opretholdes, når dokumenter udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem ministerier i forbindelse med ministerbetjening.

Ministerbetjeningsreglen har skabt et stort internt rum for at styrke beskyttelsen af den politiske beslutningsproces i sager, der forventes at have politisk interesse.

Undtagelsen omfatter også udveksling mellem en tværministeriel arbejdsgruppe og ministerier, men ikke dokumenter til eller fra en kommune, KL, et privat konsulentfirma, et politisk parti eller en international organisation.

Undtagelsen for ministerbetjening omfatter ikke sager om konkrete afgørelser eller indgåelse af kontrakter f.eks. om køb (§ 24, stk. 2). Dokumenter, der udveksles i forbindelse med kontrol- og tilsynsopgaver, kan ikke undtages, når der er tale om en traditionelt præget juridisk eller økonomisk kontrol og tilsyn. Undtagelsen kan dog bruges, når et ministerium indhenter en redegørelse fra en underordnet enhed i en sag, der har politisk interesse.

³² FO 9/3 2015 (j.nr. 15/01046) og FO 20/11 2015 (dok.nr. 15/04923-2/JV). Jørgen Øllgaard: *Minister skrotter taxametersystemet*, ForskerForum, november 2015, side 8.

Ud over den klassiske undtagelse for interne dokumenter havde den gamle offentlighedslov undtagelser for dokumenter, der var udarbejdet til ministermøder og for kommunikation mellem ministerier om lovgivning.

Den nye undtagelse er ikke begrænset til tilfælde, hvor dokumenter udarbejdes til brug for rådgivning af en minister eller ministermøder. Undtagelsen er væsentligt bredere og omfatter udveksling, når der er "konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning eller bistand". Undtagelsen omfatter både udkast og færdige notater, redegørelser, faglige vurderinger og handlingsplaner.

Selv om ministerbetjeningsreglen har til formål at beskytte beslutningsprocesser, ophører undtagelser ikke, når beslutningsprocessen er færdig. Den nye brede undtagelse for ministerbetjening bliver anvendt hyppigt til at hindre offentlighed om vigtige oplysninger og dokumenter i politiske sager.

Undersøgelse: Information har undersøgt, hvor mange gange undtagelsen for ministerbetjening har været anvendt i perioden januar 2014 til juni 2015. Undersøgelsen, der omfatter alle ministerier, viser, at § 24 har været anvendt 360 gange til at undtage dokumenter fra offentlighed. Sagerne med hemmeligholdte oplysninger handler om mange forskellige emner f.eks. vækstplan, lærernes arbejdstid, statens indkøb, domsdatabase, salg af NETS, Irakiske tolke, optjening af børnecheck, familiesammenføring, listeriaudbrud, partistøtte, regeringens ekstremismeplan, trossamfund, boligstøtte til flygtninge, Statens Serum Institut, HPV vaccine, medicintilskud, nationale sundhedsmål, udbud af togtrafik, flytning af Kystdirektoratet, dimensionering af videregående uddannelser, ulandsbistand, servicekontrakt for Thule Air Base, Eritrea-asyllansøgere, kampfly, lovforslag om lærerkonflikten, kontanthjælp til Syrienkrigere, kontanthjælpsreform og beskæftigelsesreform.³³

Politikerreglen

Offentlighedsloven § 27, nr. 2 er en særlig undtagelse for udveksling af dokumenter mellem ministre og enkelte medlemmer af Folketinget. En sådan undtagelse fandtes ikke i den gamle lov.

Dokumenter, der udveksles mellem et ministerium og de parlamentariske organer - Folketinget og folketingsudvalg - er omfattet af offentlighed. Den nye undtagelse skal ses sammenhæng med den praksis, der er skabt med politisk bindende aftaler, før lovforslag fremsættes for Folketinget. Når en politisk aftale resulterer i et lovforslag, betyder undtagelsen, at dele af beslutningsgrundlaget kan holdes hemmeligt både for offentligheden og for medlemmer af Folketinget uden for den snævre forligskreds.

Undtagelsen omfatter dokumenter, der er udarbejdet af embedsværket med henblik på udveksling mellem ministre og forligskredse i forbindelse med forberedelse eller gennemførelse af lovforslag eller andre politiske initiativer.

Undtagelsen betyder, at politikere i en forligskreds bliver inddraget i statsmagtens interne rum, hvor dokumenter kan udveksles uden offentlighed. Selv om politikerreglen har til formål at beskytte beslutningsprocesser, ophører undtagelsen ikke, når beslutning er truffet.

³³ Ulrik Dahlin og Sebastian Gjerding: *Mørket har sænket sig over ministerierne*, Information 28/12 2015. Data: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1lrZzDMcMpe4JLQKm3as7I2_Y2HWIK9D3rdq7YnaRFQk/edit?pref=2&pli=1#gid=0

Undersøgelse: Informations undersøgelse af ministeriers afslag på aktindsigt viser, at § 27, nr. 2 har været anvendt 50 gange i perioden januar 2014 til juni 2015. Undtagelsen har bl.a. været brugt til at hemmeligholde oplysninger og dokumenter i sager om SKAT's ejendomsvurderinger, togfonden, en DSB-aftale, EU-reglerne for realkreditobligationer, salg af DONG-aktier, lovforslag om Forsvarets Efterretningstjeneste, regeringsplan mod ekstremisme, nedlæggelsen af DR's underholdningsorkester, ulandsbistand, lovændring om folkeskolen, oliepriser og færgeudbud, motorvej til Næstved, Vederlagskommissionen og regeringens ekstremismeplan.³⁴

Faktisk grundlag og faglige vurderinger

Retten til aktindsigt gælder for oplysninger om en sags faktiske grundlag, både når disse oplysninger findes i et selvstændigt dokument (§ 26, nr. 2 og 3), og når de indgår i dokument, der i øvrigt kan undtages efter reglerne for interne dokumenter, ministerbetjening og kommunikation med folketingsmedlemmer (§ 28, stk. 1). Retten til indsigt i det faktiske grundlag gælder derimod ikke ved undtagelsen for lovgivningssager.

Retten til oplysninger om det faktiske grundlag gælder på ethvert tidspunkt af sagen. Den omfatter ikke kun faktuelle oplysninger men også andre oplysninger, der bidrager til at skabe klarhed om sagen, f.eks. en redegørelse for den økonomiske udvikling inklusive metoder og forudsætninger, der er anvendt ved beregninger.

Eksempel: Folketingets Ombudsmand har udtalt, at det meste af indholdet i et notat fra SKAT var omfattet af ekstraheringspligt. Notatet redegjorde for praksis vedrørende foreløbige fastsættelser, f.eks. af moms, når virksomheder ikke har indberettet til tiden. Notatet, der var sendt fra SKAT til Skatteministeriet, var omfattet af undtagelsen for ministerbetjening. Ombudsmanden fandt, at retten til aktindsigt i det faktiske grundlag omfattede beskrivelser af praksis inklusive problemer, allerede gennemførte ændringer og allerede trufne beslutninger om nye tiltag.³⁵

Faglige vurderinger, der indgår som grundlag for et offentliggjort forslag eller plan, er som udgangspunkt omfattet af aktindsigt (§ 29, 1. pkt.). Rådgivning af en minister, regeringen eller regeringsudvalg er dog undtaget inklusive faglige vurderinger om konsekvenser, der må forventes af et lovforslag eller en plan (§ 29, 2. pkt.). Undtagelsen omfatter både interne vurderinger i ministeriet og vurderinger, der udveksles mellem ministerier og mellem et ministerium og dets underordnede myndigheder. Undtagelsen omfatter også vurderinger, der indgår som grundlag for politisk bindende aftaler mellem ministeren og ordførere i en forligskreds. Denne undtagelse gør det muligt at hemmeligholde faglige vurderinger, der er grundlag for de vigtigste politiske beslutninger.

Eksempel: Skatteministeriet brugte § 24 til at afslå aktindsigt til en journalist i en række dokumenter, der var udvekslet i forbindelse med forberedelsen af en lov, der var vedtaget nogle år tidligere. Journalisten klagede til Ombudsmanden, der fandt enkelte oplysninger om faktiske forhold, der skulle være udleveret bl.a. en e-mail fra SKAT til Skatteministeriet vedrørende spildevandsforsyninger. I øvrigt fandt Ombudsmanden ikke grundlag for at anfægte ministeriets afslag og udtalte, at "*efter ombudsmandens opfattelse vil der i den politiske ministerbetjening ofte*

³⁴ Ulrik Dahlin og Sebastian Gjerding: *Ministeriernes mærklægning med "politikerreglen" er næsten uden undtagelser*, Information 2/1 2016.

³⁵ FO 15.5.2014. Dok. nr. 14/01 197-12/JV.

*indgå konkrete, fagkyndige vurderinger fra embedsværkets side"..... "for at anvende ministerbetjeningsreglen er det imidlertid ikke en betingelse, at det udvekslede interne dokument ... faktisk anvendes af den modtagende myndighed".*³⁶

Undtagelser plus generalklausul

Offentlighedsloven opdeler undtagelser i tre kategorier: 1) Undtagelser for sager (§ 19 - § 22), 2) undtagelser for dokumenter (§ 23 - § 29) og 3) undtagelser for oplysninger (§ 30 - § 35).

Undtagelsen for lovgivningssager hører til den første kategori. Undtagelsen for ministerbetjening og politikerreglen hører til den anden kategori. I den tredje kategori har offentlighedsloven en række undtagelser for oplysninger, der kan anvendes, når det konkret vurderet er nødvendigt for at beskytte bestemte hensyn.

Listen over hensyn, der kan begrunde undtagelser efter konkret vurdering, slutter med den såkaldte generalklausul for *"private eller offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet"* (§ 33, nr. 5). Der var en tilsvarende reserveundtagelse i den gamle offentlighedslov.

Denne undtagelse angiver ikke bestemte beskyttelseshensyn. Den kan bruges til i særlige tilfælde at beskytte den politiske beslutningsproces som supplement til de andre undtagelser herom. Når det findes påkrævet, kan den f.eks. bruges til at undtage eksterne dokumenter og oplysninger om faktiske forhold.³⁷

Eksempel: Justitsministeriet afslår aktindsigt til Amnesty International i dokumenter om et lovforslag, der udskyder retten til familiesammenføring. Et af dokumenterne blev udvekslet mellem Justitsministeriet og Statsministeriet under regeringsdannelsen i juni 2015, og Justitsministeriet baserer afslag på § 33, nr. 5 med henvisning til særlige hensyn til den politiske beslutningsproces. *"Hvis de pågældende oplysninger blev udleveret som led i aktindsigt, ville dette således kunne give indblik i det nærmere omfang og den tidsmæssige udstrækning af bestemte overvejelser i forbindelse med drøftelserne om grundlaget for regeringsdannelsen"*, skriver Justitsministeriet.³⁸

Meroffentlighed efter frit skøn

Ifølge offentlighedsloven § 14 har myndigheder pligt til at overveje i det enkelte tilfælde, om der kan gives aktindsigt til dokumenter og oplysninger, der kan undtages. Den gamle offentlighedslov havde en lignende regel dog uden pligten til at overveje.

Offentlighedsloven undtagelser for at beskytte beslutningsprocesser giver typisk myndigheder ret til at hemmeligholde udkast til beslutninger og beslutningsgrundlag. Der vil typisk ikke være tavshedspligt, og derfor kan en myndighed vælge at offentliggøre f.eks. for at få debat, inden der træffes en vigtig politisk beslutning.

Reglen om meroffentlighed giver ikke nogen rettigheder til aktindsigt. En myndighed kan afslå efter et frit skøn og har ikke pligt til at give en konkret begrundelse for afslag.

Eksempel på standardbegrundelse: *"Justitsministeriet har overvejet, om det undtagne materiale*

³⁶ FO 2015-50.

³⁷ Bemærkninger til § 33 i L 144, FT 2012 – 2013.

³⁸ Justitsministeriet 12/1 2016, sagsnr. 2016-0940-1994.

*burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, men har ikke fundet grundlag herfor. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag de nævnte undtagelsesbestemmelser, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes".*³⁹

Meroffentlighed bliver i praksis givet i nogle tilfælde og typisk for dokumenter, der ikke giver offentligheden vigtige oplysninger om politiske sager.

Undersøgelse: Informations undersøgelse viser, at ministerier har givet nogle oplysninger med henvisning til meroffentlighed. Det er sket i 67 ud af de 360 gange, hvor undtagelsen for ministerbetjening er anvendt. Meroffentlighed er givet i 13 ud af de 50 tilfælde, hvor undtagelsen i § 27, nr. 2 er anvendt. I de fleste af de sager, hvor der er givet meroffentlighed, er kun enkelte oplysninger eller få dokumenter blevet udleveret.⁴⁰

4. Internationale standarder

FN-konventioner

Informationsfrihed indgår på linje med ytringsfrihed i FN-erklæringen om menneskerettigheder fra 1948 og FN-konventionen om borgerlige og politiske rettigheder fra 1966.

FN-konventionen er ratificeret af Danmark. Ifølge art. 19 skal undtagelser fra offentlighed bygge på lovregler, der angiver et særligt beskyttelseshensyn, og undtagelsesregler skal fortolkes restriktivt. Offentlighed kan kun afvises, når hemmeligholdelsen er nødvendig i et demokratisk samfund og proportional med beskyttelseshensynet. Konkrete undtagelser skal begrundes med skadevurdering og afvejning. Der skal konkret vurderes være nærliggende risici for reelle skader, og hensynet til at undgå skaderne skal afvejes mod hensynet til offentlighed om sagen.⁴¹

FN's Menneskerettighedskomité (UNHRC) vedtog i 2011 en generel kommentar til art. 19, hvori det fastslås, at retten til aktindsigt er en generel ret, der gælder "*all branches of the State (executive, legislative and judicial) ... at whatever level*" og "*include other entities when such entities are carrying out public functions*".⁴²

Aarhuskonventionen fra 1998 hører under United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). Konventionen fastsætter krav til offentlighed om miljøoplysninger og bygger på de internationale standarder om restriktiv fortolkning af undtagelser, konkret skadevurdering og afvejning mod hensyn til offentlighed.⁴³

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

³⁹ Justitsministeriet 12/1 2016, sagsnr. 2016-0940-1994.

⁴⁰ Ulrik Dahlin og Sebastian Gjerding: *Mørket har sænket sig over ministerierne*, Information 28/12 2015, og *Ministeriernes mørklægning med "politikerreglen" er næsten uden undtagelser*, Information 2/1 2016.

⁴¹ Toby Mendel: *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, UNESCO, Paris 2008, side 29 - 40.

⁴² Human Rights Committee, 2011, General comment No. 34, p. 7 og p. 18.

⁴³ Convention on access to information, public participation in decisionmaking and access to justice in environmental matters.

Danmark har ratificeret Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og den er tilmed vedtaget som lov.⁴⁴ Informations- og ytringsfrihed er fastslået i art. 10 på linje med ordlyden i FN-konventionens art. 19, og stiller krav om, at undtagelser har et specifikt lovgrundlag. Konkrete undtagelser skal kunne begrundes som nødvendige for et demokratisk samfund og proportionale med beskyttelseshensynet.

I en række sager siden 2006 har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i Strasbourg (EMD) udviklet retten til aktindsigt som en del af informationsfriheden. I en sag om et atomkraftværk i Tjekkiet fastslog domstolen i 2006 for første gang, at afslag på aktindsigt i dokumenter var et indgreb i informationsfriheden i art. 10. Domstolen fandt, at det konkrete afslag var sagligt og tilstrækkeligt begrundet.⁴⁵

I 2009 fastslog EMD i en sag fra Ungarn, at det var i strid med art. 10 at afslå aktindsigt til en NGO i en klagesag fra et parlamentsmedlem til den ungarske forfatningsdomstol om ændringer i narkotikalovgivningen. EMD betegnede monopolisering af information om samfundsmæssige forhold som indirekte censur og fastslog, at beskyttelsen af pressefrihed ikke er begrænset til klassiske medier og journalister, men også omfatter andre fora for offentlig debat:

*"In view of the interest protected by Article 10, the law cannot allow arbitrary restrictions which may become a form of indirect censorship should the authorities create obstacles to the gathering of information. For example, the latter activity is an essential preparatory step in journalism and is an inherent, protected part of press freedom. The function of the press includes the creation of forums for public debate. However, the realisation of this function is not limited to the media or professional journalists. In the present case, the preparation of the forum of public debate was conducted by a non-governmental organisation. The purpose of the applicant's activities can therefore be said to have been an essential element of informed public debate".*⁴⁶

Retten til aktindsigt i officielle data og dokumenter er yderligere klargjort af EMD i 2013 i en sag fra Østrig. En NGO, der har til formål at bidrage til den offentlige debat med kommentarer til lovudkast, søgte aktindsigt hos en tyrolsk myndigheds afgørelser om ejendomstransaktioner vedrørende land- og skovbrug. Myndigheden afviste helt at give oplysninger med henvisning til, at ansøgningen faldt uden for den tyrolske offentlighedslov, og at det ville kræve uforholdsmæssigt store ressourcer at samle oplysningerne.

EMD fandt, at myndigheden dermed fastholdt et informationsmonopol, der forhindrede meningsfuld deltagelse i en lovgivningsproces. Ifølge domstolen var afvisningen i strid med art. 10, fordi den var unødvendig og ude af proportioner i et demokratisk samfund:

*"The Commission, which, by its own choice, held an information monopoly in respect of its decisions, thus made it impossible for the applicant association to carry out its research in respect of one of the nine Austrian Länder, namely Tyrol, and to participate in a meaningful manner in the legislative process concerning amendments of real property transaction law in Tyrol. The Court therefore concludes that the interference with the applicant association's right to freedom of expression cannot be regarded as having been necessary in a democratic society".*⁴⁷

⁴⁴ Lovbekendtgørelse nr. 750 af 19/10 1998.

⁴⁵ Matky v. Czech Republic, 10/7 2006.

⁴⁶ Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary, 14/7 2009, p. 27.

⁴⁷ Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria", 28/11 2013, p. 47.

De nyere domme viser, at domstolen har udviklet generelle principper for en bredere fortolkning af art. 10. Nogle af sagerne handler om tilfælde, hvor afslag er givet i strid med nationale offentlighedsregler.⁴⁸ Andre sager handler om tilfælde, hvor den nationale lovgivning ikke sikrer ret til aktindsigt, og retten derfor bliver udledt direkte af art. 10.⁴⁹

EMD har fastslået ret til aktindsigt for medier, forskere og NGO'ere, når formålet er at styrke kvaliteten i den demokratisk kontrol og offentlige debat. Art. 10 betyder, at pressen, forskere og NGO'ere som udgangspunkt har ret til information ved offentlige organer om samfundsmæssige forhold. Afslag på aktindsigt forudsætter, at offentlighed konkret vurderet vil medføre reel risiko for skade, og at denne skade ikke opvejes af hensynet til offentlighed om sagen.⁵⁰

EMD's praksis for offentlighed på grundlag af art. 10 forpligter nationale myndigheder og domstole. Norges Højesteret har i to sager fastslået, at medier har ret til aktindsigt på grundlag af art. 10. I sagerne gav de norske offentlighedsregler ikke grundlag for aktindsigt.⁵¹

Europarådets konvention om aktindsigt

Europarådets konvention om aktindsigt blev undertegnet i Tromsø 2009.⁵² Konventionen træder i kraft, når den er ratificeret af 10 lande. Den er pr. 15/1 2016 ratificeret af 7 lande bl.a. Norge, Sverige og Finland, men ikke af Danmark.⁵³

EMD har som nævnt ikke anerkendt, at enhver har ret til aktindsigt efter art. 10, men har forbeholdt retten til journalister, NGO'er og forskere, der vil afdække samfundsmæssige forhold. Tromsøkonventionen giver derimod ret til aktindsigt for alle og uanset formål.

Tromsøkonventionen opregner de beskyttelseshensyn, der kan begrunde undtagelser for retten til aktindsigt. Et af konventionens beskyttelseshensyn handler om beskyttelse af proces og giver mulighed for at begrænse offentlighed for at beskytte: "*the deliberations within or between public authorities concerning the examination of a matter*" (art. 3, 1, k). Dette beskyttelseshensyn handler om overvejelser under forberedelsen af sager. Ifølge konventionens forklarende rapport er formålet at beskytte kvaliteten af beslutningsprocessen ved at tillade et vist rum, der giver "*space to think*".⁵⁴

På linje med de internationale standarder stiller konventionen krav om restriktiv tolkning af undtagelser, proportionalitet, skadevurdering og afvejning mod offentlighedshensyn. Aktindsigt kan kun kan afslås, når det konkret vurderet er sandsynligt, at offentlighed vil skade et af de opregnede

⁴⁸ "Kenedi v. Hungary", 26.8.2009, "Youth Initiative for Human Rights v. Serbia", 25/6 2013, Roşianu v. Romania, 24/6 2014 og "Guseva v. Bulgaria", 15/2 2015.

⁴⁹ Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary 14/7 2009, Shapovalov v. Ukraina 31/7 2012, Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria" 28/11 2013.

⁵⁰ Dirk Voorhoof and Rónán Fathaigh: *The press and NGO's right of access to official documents under strict scrutiny of the European Court of Human Rights*, Strasbourg: observers.com 2013.

⁵¹ Afgørelser fra Norges Høyesterett 21/3 2013 om lydoptagelser i den gamle spionagesag mod Treholt og 18/12 2015 om anonyme overvågningsbilleder fra en anholdelse med døden til følge, hvor klagesag var blevet henlagt af specialenheden for politisager.

⁵² European Convention on Access to Official Documents blev underskrevet 18/6 2009.

⁵³ Ifølge bemærkninger til lovforslaget L 144, FT 2012 – 13, pkt. 2.3.3 havde regeringen til hensigt at ratificere dog med nogle forbehold.

⁵⁴ European Convention on Access to Official Documents, Explanatory Report p. 34.

beskyttelseshensyn, og der ikke er en mere tungtvejende interesse i offentlighed (art. 3, 2). Offentlighed må kun begrænses for de dele af et dokument, hvor skadevurdering og afvejning kan begrunde det. Det gælder også for undtagelser, der sigter på at beskytte overvejelser under forberedelsen af sager.

En skadevurdering vil typisk afhænge af tidspunktet. Ved nogle beskyttelseshensyn ophører risikoen for skade, f.eks. når en beslutning er truffet, eller en kontrol er gennemført. Ved andre beskyttelseshensyn bliver eventuelle skader mindre med tiden, og det skal overvejes at sætte tidsfrister for begrænsninger (art. 3, 3).

EU regler

EU vedtog i 2001 en forordning om aktindsigt i dokumenter ved EU-organer.⁵⁵ Med Lissabon-traktaten i 2009 fik EU's Charter om grundlæggende rettigheder traktatstatus bl.a. art. 42 om retten til aktindsigt ved EU-organer. Informations- og ytringsfriheden i Chartrets art. 11 svarer til art. 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Chartrets art. 11 gælder også for medlemsstaterne, når de handler inden for EU-retten ved gennemførelse af direktiver og ved anvendelse af nationale gennemførelsesregler.⁵⁶ EU-direktivet om adgang til miljøoplysninger bygger på Aarhuskonventionen og forpligter medlemslandene i alle sager, der berører miljøet bl.a. sager om lovgivning.⁵⁷

EU-forordningen bygger på de internationale standarder: Aktindsigt kan kun afslås, når offentlighed konkret vurderet vil medføre skade, der ikke opvejes af en mere tungtvejende interesse i offentlighed (art. 4, 3, 1). EU-domstolen har understreget, at forordningens undtagelser skal anvendes restriktivt og stillet skarpe krav til konkrete begrundelser.

I sagen "Sverige og Turco v. Rådet" annullerede EU-domstolen Ministerrådets afslag på aktindsigt i rådgivning fra Rådets juridiske tjeneste. Rådets afslag var begrundet med, at offentlighed kunne skabe tvivl om lovgivningsakters lovlighed, at den juridiske tjenestes uafhængighed ville komme i fare, og det ville blive vanskeligt efterfølgende at forsvare EU-lovgivning, hvis det blev kendt, at den juridiske tjeneste havde en kritisk vurdering. EU-domstolen fastslog, at sådanne generelle og abstrakte risici ikke var tilstrækkelige til at begrunde et afslag. Ifølge domstolen skulle et afslag begrundes med en reel og rimelig begrundet risiko, og hvis den forelå, skulle den afvejes over for de interesser i offentlighed, som reglerne om aktindsigt bygger på.⁵⁸

Sagen "Acces Info Europe v. Rådet" handlede om Rådets afslag på aktindsigt i, hvilke medlemsstater der stod bag et forslag, der blev drøftet på et møde i en arbejdsgruppe under Ministerrådet. Rådet begrundede afslag med, at hemmeligholdelse var nødvendig for at beskytte effektiviteten i beslutningsprocessen, og at der ikke var en mere tungtvejende interesse i offentlighed. EU-domstolen fastslog, at undtagelser skal fortolkes og anvendes snævert. Domstolen fastslog igen, at

⁵⁵ Forordning 1049/2001/EF.

⁵⁶ Niels Fenger: *Hvornår gælder EU's charter om grundlæggende rettigheder i sager for de danske domstole*, Juristen nr. 5 2015.

⁵⁷ Direktiv om adgang til miljøinformation 2003/4/EF. EU-domstolen har behandlet en række sager om nationale myndigheders afslag på aktindsigt i miljøoplysninger som præjudicielle spørgsmål om fortolkning af EU-direktivet. I andre sager om implementering af EU-ret vil Chartrets art. 11 formentlig kunne give grundlag for spørgsmål til EU-domstolen om afslag på aktindsigt ved nationale myndigheder.

⁵⁸ C-39/05 P og C-52/05 P, *Sverige og Turco v. Rådet*, 1/7 2008, p. 48 – 71.

en myndighed, der undtager, for det første skal "give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kunne være til skade for den interesse, der er beskyttet". For det andet skal myndigheden "afveje den særlige interesse, som skal beskyttes ved et afslag på aktindsigt i det pågældende dokument, over for den almene interesse i, at dokumentet gøres offentligt tilgængeligt i betragtning af de fordele, som er forbundet med en større åbenhed". Uanset ansøgning om aktindsigt var indgivet meget tidligt i en lovgivningsproces fandt EU-domstolen ikke, at undtagelsen var tilstrækkelig begrundet.⁵⁹

EU-domstolen fastslår, at offentlighed har særlig betydning ved lovgivningsprocesser: "Gennemsigthed i denne forbindelse bidrager til en styrkelse af demokratiet, idet den gør det muligt for borgerne at kontrollere alle de oplysninger, som udgør grundlaget for en lovgivningsmæssig retsakt. Borgernes mulighed for at kende grundlaget for lovgivningen er en betingelse for disses effektive udøvelse af deres demokratiske rettigheder".⁶⁰

Nordiske regler

Sverige indførte offentlighed i 1766 som det første land i Verden et par århundreder før andre lande. Finland fik en offentlighedslov i 1951, men kendte offentlighedsprincippet fra tiden under svensk overherredømme. Norge og Danmark vedtog offentlighedslove næsten samtidigt i 1970. Island fik som det sidste nordiske land en offentlighedslov i 1996.

En sammenlignende undersøgelse viser mange og væsentlige forskelle mellem de nordiske landes offentlighedsregler bl.a. om beslutningsprocesser ved de øverste statsorganer.⁶¹

I Sverige betragtes de øverste statslige departementer som én samlet myndighed: Regeringskansliet. I regeringssager bliver dokumenter ikke omfattet af offentlighed ved udveksling inden for kansliet. Dokumenter, som kansliet modtager fra styrelser, udvalg og komitéer, er derimod omfattet af offentlighed.

Den svenske lovgivningsproces er grundig med komitébetænkning, høringssvar, udtalelse fra lovrådet, forslag fra regeringen og udvalgsbetænkning i Riksdagen. Der er offentlighed gennem hele processen om de enkelte betænkninger, svar og forslag, når de er videregivet.

I Norge betragtes regeringen, regeringsudvalg og departementer som én myndighed i regeringssager, og dokumenter, der udveksles mellem departementer i regeringssager, kan undtages som interne.⁶²

Den norske offentlighedslov giver desuden mulighed for at undtage eksterne dokumenter, der er indhentet, hvis det konkret vurderet er nødvendigt for at sikre en forsvarlig beslutningsproces. Dokumenter, der udveksles som led i en almindelig høringsproces om generelle sager, f.eks. et lovudkast, kan ikke undtages.

⁵⁹ C-280/11 P, *Acces Info Europe v. Rådet*, 17/10 2013, p. 31 og 32.

⁶⁰ *Sverige og Turco v. Rådet* p. 46 og *Acces Info Europe v. Rådet* p. 33.

⁶¹ Oluf Jørgensen: *Offentlighed i Norden*, Nordicom Göteborgs Universitet 2014, side 139 - 183.

⁶² Den norske offentlighedslov sikrer ikke ret til aktindsigt i oplysninger om faktiske forhold og faglige vurderinger i dokumenter, der kan undtages. Ifølge en Stortingsmelding fra 1997-98 er der udviklet en praksis, der giver visse muligheder for at videregive dokumenter til stortingsmedlemmer uden offentlighed.

I Norge træffer regeringen vigtige beslutninger i Statsrådet, hvor kongen er til stede. Retten til aktindsigt gælder for dokumenter, der indgår som beslutningsgrundlag ved Statsrådet. Det gælder bl.a. om lovforslag og forskrifter. Et dokument med sagsfremstilling, der forelægges Statsrådet, bliver undergivet offentlighed, når der er truffet afgørelse i sagen.

I Island er ministerier formelt set selvstændige myndigheder også i regeringssager, men den islandske offentlighedslov undtager dokumenter, der er udfærdiget til ministermøder og regeringsmøder. Dagsordenen til et regeringsmøde skal som hovedregel offentliggøres efter mødet.

I Finland betragtes regeringen (Statsrådet) og regeringsudvalg som én myndighed, dog ikke EU-udvalget og finansudvalget i visse selvstændige opgaver. Ministerier er selvstændige myndigheder, og den finske offentlighedslov har ikke særlige undtagelser for dokumenter, der videregives fra ministerier til regeringen eller regeringsudvalg.

Kort før et møde i den finske regering bliver dagsorden med forklaringer til de enkelte punkter offentliggjort. Det samme sker før møder i regeringens finansudvalg, mens andre regeringsudvalg nøjes med pressemeddelelser før møder. Når den finske regering har holdt et møde bliver beslutninger og bilag til de enkelte sager offentligt tilgængelige.

Når den finske regering eller et ministerium indleder arbejdet med en lovreform, skal den allerede på dette tidspunkt aktivt informere offentligheden om opgaven og tidsfristen samt oplyse om, hvem der har ansvar for forberedelsen.

Den finske offentlighedslov har en række tidsfrister, der angiver, hvornår interne dokumenter bliver offentlige. Ved dokumenter, der er væsentlige for beslutningsprocessen, sikres offentlighed, før beslutning træffes. Ifølge den finske lov gælder retten til aktindsigt for undersøgelser, statistik og udredninger, der beskriver baggrund, konsekvenser og alternative løsninger, når materialet er færdigt.

Ved sammenligningen af offentlighedsregler i nordiske lande, sikrer den finske offentlighedslov mest offentlighed om de øverste politiske beslutningsprocesser. Det var et hovedformål for den finske offentlighedsreform i 1999 at sikre offentlighed om beslutningsgrundlag og dermed styrke mulighederne for debat og kontrol.

Den danske offentlighedslov er den mest lukkede i Norden om de øverste politiske beslutningsprocesser. Kun den danske offentlighedslov har særlige undtagelsesregler for lovgivningssager og for dokumenter der udveksles mellem ministerier og politikere i en forligskreds samt en generalklausul.

5. Konklusioner

Blanding af magtformer

Politiske forlig har fået en afgørende rolle i den politiske beslutningsproces, og lovgivningsmagten er reelt flyttet fra Folketinget til ministerkontorer, hvor forligskredse mødes og indgår et bindende forlig, inden et lovforslag fremsættes for Folketinget.

Den udøvende magt har også ændret karakter. I politiske aftaler om lovforslag indgår typisk, at vigtige beslutninger om gennemførelsen skal træffes i forligskredsen. Dermed har forligskredse fået en form for bestyrelsesfunktion for ministeriets opgaver på forligsområder, men uden de rettigheder og pligter, der hører til bestyrelsesfunktioner.

Den parlamentariske kontrol er afhængig af rigtige og dækkende oplysninger fra ministerier. Når et flertal i Folketinget står bag beslutninger i en forligskreds om lovforslag og gennemførelse, vil der typisk ikke komme kritiske spørgsmål fra flertallet. På den baggrund kan ministerier holde et lavt oplysningsniveau i svar til mindretal.

Ændringer af politiske styreformer er sket gradvist uden lovgivning eller anden form for principiel beslutning i Folketinget. Hverken grundlov, ministeransvarlighedslov eller Folketingets forretningsorden tager højde for disse ændringer.

Magtens fordeling mellem lovgivende, udøvende og dømmende magt er vigtig nu som før for at forebygge magtmisbrug. Formelt set er grundloven ikke overtrådt, når love fortsat bliver vedtaget i Folketinget, og beslutninger om gennemførelse formelt træffes af ministeren. Idéen bag magtfordelingen er dog kraftigt udfordret af den stærke rolle, forligskredse har fået som en ny hybrid magtform. Den afgørende indflydelse på både lovgivende og udøvende magt er i politisk vigtige sager koncentreret hos forligskredse, og den parlamentariske kontrol er svag.

Som et minimumskrav kunne det være vigtigt, at dokumenter fra ministerier til forligskredse bliver videregivet til Folketinget senest ved fremsættelse af lovforslag, og når beslutning er truffet om implementering. Det kunne styrke både den parlamentariske kontrol og ministeransvarligheden.

Systemfejl

Som nævnt i afsnittet om kritiske sager er mange beslutningsprocesser præget af mangelfuld eller vildledende information. I nogle sager er forbløffende mangler i politikernes beslutningsgrundlag kommet for dagens lys. I andre sager er det primært offentligheden, der er holdt uvidende.

Politikere, der træffer afgørende beslutninger i en forligskreds, er stærkt afhængige af rådgivningen fra embedsværket. Dokumenter, de modtager fra ministerier, er undtaget fra offentlighed, og de kan heller ikke selv være sikre på at få fyldestgørende information.

Den tætte kombinationen af faglig og politisk-taktisk rådgivning fra topembedsmænd påvirker hele systemet. Det kan føre til pseudofaglige vurderinger på basis af embedsværkets fortolkninger af politiske intentioner hos ministeren, regeringen eller en forligskreds, der forhandler en politisk aftale.

Mange kritiske sager er systemfejl. Når kritiske sager er udslag af det system, der er udviklet, vil der typisk ikke være saglige grunde til at lede efter syndebukke blandt embedsmænd og ministre i de enkelte sager.

Politiske beslutninger bygger principielt på både faglig viden og politiske holdninger. Korrekt og dækkende rådgivning om faktiske forhold og faglige vurderinger er nødvendig, for at politikere kan vide hvilke politisk valg, de skal foretage. Det giver rod i rollefordelingen, når embedsværket medvirker til at skjule faktiske forhold, juridiske problemer og beslutningers konsekvenser.

Risikoen for kritiske sager bliver særlig stor, når den faglige rådgivning holdes skjult for offentligheden. Embedsværket ved ikke alt, og uden offentlighed vil politikerne ofte mangle supplerende viden fra uafhængige eksperter og ikke mindst fra personer og organisationer med praktisk viden om emnet.

Offentlighed kan styrke politikernes beslutningsgrundlag, give embedsværket incitament til den bedst mulige faglighed og synliggøre de politiske valg, der skal være politikernes ansvar.

Frirum for politikere

Det er vigtigt, at politikere kan føre politisk-taktiske drøftelser i fortrolighed i forbindelse med forhandlinger. En minister har brug for fortrolig kommunikation med folketingsmedlemmer f.eks. i forbindelse med forhandlinger om lovgivning. Det ville være besværligt, hvis politikere skulle aftale at mødes hver gang, de har brug for at udveksle et synspunkt i fortrolighed.

I det tidligere afsnit om partipolitisk kommunikation er beskrevet, at kommunikation, der ikke har karakter af administrativ sagsbehandling, falder uden for offentlighedsloven. Der er således et frirum for politikere til udveksling af synspunkter. Frirummet er ikke nyt, og det var vildledende, at hensynet til at sikre fortrolig udveksling af synspunkter, blev brugt som begrundelse for nye undtagelser i offentlighedsloven.

Ombudsmandens udtalelse fra 2006 giver pejlemærker om, at indhold og form afgør, om en politikers udveksling af synspunkter kan holdes uden for offentlighedsloven. Når indholdet klart handler om en sag i ministeriet er formodningen, at offentlighedsloven gælder, men formodningen svækkes, hvis ministeren har valgt en form, der klart signalerer en partipolitisk funktion.

Det vil være nyttigt for politikere at få klargjort pejlemærkerne. Frirummet må kunne omfatte udveksling af politisk-taktiske synspunkter, når en minister har valgt en form, der signalerer, at der ikke er tale om administrativt arbejde. Frirummet kan derimod ikke omfatte dokumenter, som embedsværket har udarbejdet om en sags faktiske grundlag, faglige præmisser og lignende.

Undtagelser begrænser både offentlighed og parlamentarisk kontrol

De nye politiske styreformer med blanding af magtformer har skærpet behovet for parlamentarisk kontrol og offentlighed, men den modsatte udvikling er sket.

Folketingsmedlemmer er ligesom offentligheden afhængig af, at ministerier giver fyldestgørende information. Folketingets almindelige kontrol via spørgsmål til ministre og samråd giver ikke ministre pligt til at svare på spørgsmål. Afhængigheden er særlig stærk for folketingsmedlemmer, når de træffer bindende beslutninger i forligskredse. Oplysninger til forligskredse er ikke omfattet af ministeransvarlighedsloven.

Offentlighedslovens undtagelser sætter grænser både for den parlamentariske kontrol og for den demokratiske kontrol og debat i offentligheden.

Med ministerbetjeningsreglen i § 24 kan dokumenter, der udveksles mellem ministerier og underordnede myndigheder, hemmeligholdes i næsten alle sager, der kan få politisk betydning. Med politikerreglen i § 27, nr. 2 kan dokumenter fra ministerier også hemmeligholdes efter videregivelse til forligskredse. Disse nye regler skal ses i sammenhæng med reglen i § 28 om aktindsigt i det

faktiske grundlag og undtagelsen i § 29 for faglige vurderinger i beslutningsgrundlag til ministre og forligskredse. Undtagelser er uden tidsbegrænsning.

Undtagelsen for lovgivningssager i § 20 ophører ved fremsættelsen af lovforslag, men ved fremsættelsen er der typisk allerede indgået bindende politisk aftale. Undtagelsen omfatter også oplysninger om faktiske forhold og eksterne rapporter f.eks. fra konsulentfirmaer. Undtagelsen for lovgivningssager er blevet væsentligt udvidet og omfatter nu samtlige dokumenter, der inddrages i en lovgivningssag. Hvis lovforslag bliver opgivet er også denne undtagelse helt uden tidsbegrænsning.

Undtagelser for ministerbetjening, kommunikation med politikere og lovgivningssager forudsætter ikke konkrete vurderinger. Dokumenterne, der undtages, er typisk ikke omfattet af tavshedspligt, og de kunne fuldt lovligt udleveres. Formelt set skal myndigheder ifølge § 14 overveje meroffentlighed, men kan afslå efter frit skøn og med en standardbegrundelse.

I særlige tilfælde, der ikke er dækket af de nævnte undtagelser, giver generalklausulen i § 33, nr. 5 mulighed for at hemmeligholde oplysninger efter konkret vurdering.

De oven for nævnte undtagelser omfatter også færdige dokumenter og faglige vurderinger, der er grundlag for beslutninger. Undtagelserne er motiveret af hensyn til beslutningsprocessen, men ophører ikke, når beslutning er truffet. Det er i realiteten ikke procesundtagelser, men undtagelser for oplysningers indhold uden angivelse af særlige beskyttelseshensyn.

Offentlighedsloven sikrer statsmagtens indercirkel et informationsmonopol for vigtige oplysninger og dokumenter, der er grundlag for politiske beslutninger. I vigtige politiske sager blokerer loven for journalister og mediers indsamling og formidling af korrekt information og kvalificeret debat.

Lukkethed i strid med internationale standarder

Offentlighedslovens brede undtagelser fører til lukkethed i strid med de internationale standarder, der er udviklet på grundlag af art. 19 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder og art. 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at art. 10 som udgangspunkt sikrer ret til aktindsigt for journalister, NGO'er og forskere, når formålet er at styrke kvaliteten i den demokratiske kontrol og deltagelse i meningsfuld debat.

Efter de internationale standarder skal undtagelser fra offentlighed bygge på lovregler, der angiver et særligt beskyttelseshensyn. Offentlighed kan kun afvises, når hemmeligholdelsen er nødvendig i et demokratisk samfund og proportional med beskyttelseshensynet. Konkrete undtagelser skal begrundes med skadevurdering og afvejning. Der skal konkret vurderet være nærliggende risici for reelle skader, og hensynet til at undgå skaderne skal afvejes mod hensynet til offentlighed om sagen.

EU-domstolens krav til begrundelse bygger på de samme standarder, og domstolen har i særlig grad understreget den afgørende betydning, offentlighed har for en demokratisk lovgivningsproces:

*"Borgernes mulighed for at kende grundlaget for lovgivningen er en betingelse for disses effektive udøvelse af deres demokratiske rettigheder".*⁶³

Undtagelserne i § 20, § 24, § 27, nr. 2, § 29, 2. pkt. og § 33, nr. 5 lever langt fra op til de internationale standarder. Disse brede undtagelser for at beskytte beslutningsprocesser omfatter også færdige dokumenter, der indgår som grundlag for politiske beslutninger. Reglen om meroffentlighed i § 14 giver myndigheder et frit skøn og kan på ingen måde sikre de retskrav på offentlighed, der er nødvendige i et demokratisk samfund.

Jo større samfundsinteresse, der er knyttet til en sag, desto større er behovet for, at journalister og medier får mulighed for at opfylde funktionen som offentlighedens vagthund i overensstemmelse med de internationale standarder for informationsfrihed.

Myndigheder, klageorganer, ombudsmanden og domstole skal så vidt muligt fortolke danske regler, så de bliver anvendt i overensstemmelse med internationale forpligtelser. Offentlighedslovens brede undtagelser er imidlertid så langt fra de internationale standarder, at harmonisering gennem fortolkning er umulig.

For at opfylde internationale forpligtelser til offentlighed, må myndigheder, klageorganer, ombudsmanden og domstole i Danmark ligesom Norges Højesteret træffe nogle afgørelser direkte på grundlag af internationale regler. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 10 er mest nærliggende.⁶⁴

Den rigtige løsning er, at Folketinget uden forbehold ratificerer Europarådets konvention om aktindsigt (Tromsøkonventionen) og ændrer offentlighedsloven, så den som minimum opfylder konventionens krav. Det er på høje tid, at Danmark får en offentlighedslov, der lever op til internationale standarder.

⁶³ *Sverige og Turco v. Rådet* p. 46 og *Acces Info Europe v. Rådet* p. 33.

⁶⁴ Toby Mendel: *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, UNESCO, Paris 2008, side 39 - 40. Afgørelser ved Norges Højesteret se note 51.



Ministerbetjeningsregel har ført til væsentlige indskrænkninger i retten til aktindsigt

Indførelsen af den såkaldte ministerbetjeningsregel i offentlighedsloven har i praksis ført til væsentlige indskrænkninger i retten til aktindsigt. Det konkluderer Folketingets Ombudsmand i en generel undersøgelse af ministeriernes anvendelse af ministerbetjeningsreglen og meroffentlighedsprincippet.

6. oktober 2016

"Ministerbetjeningsreglen har til formål at styrke beskyttelsen af den interne og politiske beslutningsproces i centraladministrationen. Det har den virkning, at offentlighedens ret til aktindsigt på området indskrænkes. Denne indskrænkning har efter min vurdering i praksis vist sig at være væsentlig", siger ombudsmand Jørgen Steen Sørensen.

I sager, hvor ministerbetjeningsreglen finder anvendelse, er ministerierne forpligtet til at overveje, om der alligevel kan gives aktindsigt efter princippet om meroffentlighed. Ombudsmanden konkluderer, at dette princip i praksis ofte kun giver adgang til dokumenter og oplysninger, som ikke kan antages at have særlig interesse for offentligheden.

"Det er vigtigt at være opmærksom på, at meroffentlighedsprincippet kun betyder, at myndighederne skal overveje at udlevere f.eks. ministerbetjeningsdokumenter. Det betyder ikke, at myndighederne rent faktisk skal udlevere dem," siger Jørgen Steen Sørensen.

Ombudsmanden understreger, at hans undersøgelse alene drejer sig om, hvordan ministerierne i praksis anvender offentlighedsloven. Ombudsmanden kan ikke foretage en retspolitisk vurdering af selve loven. Dette spørgsmål henhører under lovgivningsmagten.

Ministerierne har fulgt reglerne

Undersøgelsen viser, at ministerierne gennemgående anvender ministerbetjeningsreglen juridisk korrekt. Den viser også, at de husker at overveje meroffentlighed, som loven kræver.

Ombudsmanden bemærker, at ministerierne med fordel kan overveje, om der er mulighed for i daglig praksis at give meroffentlighedsprincippet mere vægt end i dag. Men han tilføjer, at meroffentlighedsprincippet ikke grundlæggende forpligter ministerierne til at give afkald på den beskyttelse af hensynet til den

NYHED

interne og politiske beslutningsproces, som ministerbetjeningsreglen giver dem.

Ombudsmandens undersøgelse bygger på erfaringer fra et stort antal konkrete klagesager, der er behandlet i ombudsmandsinstitutionen, og på en gennemgang af 30 særligt udvalgte aktindsigtssager fra 4 ministerier.

Ombudsmanden har orienteret samtlige ministerier samt Folketingets Retsudvalg om undersøgelsen.

Ombudsmandens redegørelse.

Ombudsmandens tidligere nyheder i sagen fra 7. oktober 2014, 27. februar 2015 og 18. marts og 4. juli 2016. Nyhederne beskriver bl.a. forløbet i sagen.

For yderligere oplysninger kontakt:

Folketingets Ombudsmand Jørgen Steen Sørensen, tlf. 20 33 97 52

Direktør Jonas Bering Liisberg, tlf. 50 77 50 99

Kontorchef Lisbeth Adserballe, tlf. 33 13 25 12

UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSIONER

- Ministerierne bruger gennemgående ministerbetjeningsreglen juridisk korrekt.
- Ministerbetjeningsreglen fører i praksis til væsentlige indskrænkninger i retten til aktindsigt.
- Meroffentlighedsprincippet fører i ministerbetjeningssager ofte kun til udlevering af dokumenter og oplysninger, som ikke kan antages at have særlig interesse for offentligheden.
- Ministerierne kan i ministerbetjeningssager med fordel overveje at give meroffentlighedsprincippet mere vægt i daglig praksis.

Ministerbetjeningsreglen og princippet om meroffentlighed

Offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) trådte i kraft den 1. januar 2014.

- **Lovens § 24, stk. 1**, siger, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministerium og

NYHED

dets underordnede myndigheder eller mellem ministerier på et tidspunkt, hvor der "er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand". Der gælder forskellige undtagelser til dette, idet bl.a. sagens faktiske grundlag mv. skal udleveres efter lovens almindelige regler, jf. bestemmelsens stk. 2 og 3.

- **Meroffentlighedsprincippet** er lovfæstet i offentlighedslovens § 14. Herefter har myndighederne i forbindelse med behandlingen af anmodninger om aktindsigt pligt til at overveje, om der kan gives aktindsigt i videre omfang, end hvad der følger af lovens undtagelsesbestemmelser.

Mørket har sænket sig

Selv om paragraf 24 i offentlighedsloven om ministerbetjening skulle anvendes 'restriktivt', har ministerierne i lovens første halvandet år brugt den omstridte paragraf til at hemmeligholde oplysninger og dokumenter i 360 tilfælde. Og kun i hver femte sag har ministerierne kompenseret ved at benytte reglen om meroffentlighed, viser den hidtil største undersøgelse af den nye offentlighedslov, som Information har gennemført

af Ulrik Dahlén
og Sebastian Qjording

Husker du sagerne om frækket af DONG-aktier, SKAT's fejlskønnede ejendomsurderinger, Retningsvalgets affære om salg på Christians, historiebøgerne i rullestol eller Lars Løkke Rasmussens velspækkede miljøorganisation GGG?

Alle disse sager – og mange, mange flere – har noget til fælles: De indeholder oplysninger og dokumenter, som offentligheden ildor må få kendskab til, fordi de holdes hemmelige af myndighederne med henvisning til den mest omstridte del af den nye offentlighedslov, nemlig lovens paragraf 24 om ministerbetjening.

Information har lavet en opgørelse over antallet af afgørelser på aktindsigt, hvor ministerierne har henviset til paragraf 24 i perioden januar 2014 til juni 2015.

360 gange har embedsmændene anvendt ministerreglen til at forhindre oplysninger, som der kunne have været adgang til under den gamle offentlighedslov, der gjaldt frem til januar 2014.

Opgørelsen viser også, at ministerierne kun har givet såkaldt meroffentlighed i 67 af afgørelserne. Mange af sagerne har nemlig endnu en kedelig fællestræk: På trods af at loven lægger op til, at myndighederne giver såkaldt meroffentlighed i dokumenter, selv om de kunne hemmeligholde Løks, efter paragraf 24, sker det sjældent. For kun i én ud af fem sager har ministerierne altså valgt at give meroffentlighed i dele af eller hele dokumenter.

Skal fortolkes restriktivt

Forud for at den nye offentlighedslov trådte i kraft den 1. januar 2014, var netop paragraf 24 den mest omstridte ændring, fordi embedsværket med henvisning til den kan undtage alle dokumenter og oplysninger, bare de indgår i en sammenhæng, hvor en minister har – eller en gang i fremtiden kan tænkes at få – brug for rådgivning fra sine embedsmænd.

Da et flertal i Folketinget i foråret 2013 vedtog den nye offentlighedslov, understregede daværende

justitsminister Morten Bødskov (S) derfor, at paragraf 24 ikke bare skulle anvendes i flæng, men at paragraffen tværtimod skulle fortolkes og anvendes restriktivt.

Men Folketingets Ombudsmand Jørgen Sten Sørensen har siden konkluderet, at paragraf 24 «billedligt talt» har fjernet «en reel del af offentlighedsloven», som han uddybte sig på en høring i november i Folketinget. «Når en sag rammer noget politisk vigtigt, rammer den meget hurtigt også ministerbetjeningsreglen», slog Jørgen Sten Sørensen fast. For nogle af ministeriernes vedkommende har det været muligt at opgive, hvor mange afgørelser om aktindsigt de i alt har truffet i den undersøgte periode.

I dette samlede tal indgår dog sager, eksempelvis sager af teknisk karakter eller personager, som ikke har haft nogen politisk bevågenhed og derfor ikke har haft offentlighedens

interesse. Det er derfor vanskeligt at afgøre, hvor stor en andel af de sager, der har haft offentlighedens interesse, som er blevet hemmeligholdt ved hjælp af paragraf 24.

Mens nogle ministerier som Løks, Justits-, Erhvervs- og Beskæftigelsesministeriet har anvendt paragraf 24 i omkring hver sjette af samtlige afgørelser om aktindsigt, har bl.a. Indenrigs-, Undervisnings- og Børn- og Ligestillingsministeriet anvendt paragraffen meget sjældent.

Justitsministeriet er uden sammenligning det ministerium, der modtager flest ansøgninger om aktindsigt, nemlig ifølge egne oplysninger omkring 400 om året. Der er derfor ikke mærkeligt, at brojurerne i Blootholmsgade har anvendt paragraf 24 flest gange i løbet af de knap 18 måneder, som Information har undersøgt, nemlig 199 afgørelser.

På andenpladsen kommer Finansministeriet med 36 afgørelser, og på tredjepladsen Udenrigsministeriet med 35 afgørelser. Statsministeriet følger på fjerdepladsen med 31 afgørelser. Antallet af hemmeligholdte oplysninger og dokumenter svinger meget fra sag til sag. I én sag kan det være et afsnit eller et enkelt dokument, der er hemmeligholdt.

I mange andre sager er antallet meget større – helt op til 134 hemmeligholdte dokumenter i en enkelt sag, viser Informations opgørelse.

På høringen i november understregede ombudsmanden, at følgerne af paragraf 24 er «ret tydelige», især fordi paragraffen rammer «en meget stor del af det arbejde i centraladministrationen, der inddrager offentligheden og medierne».

Informations gennemgang viser da også, at mindst tre ud af fire afgørelser om aktindsigt, hvor ministerierne har anvendt paragraf 24, har været aktindsigter fra medier.

Ingen redning i paragraf 14

Princippet om meroffentlighed går som nævnt ud på, at en myndighed har pligt til at overveje, om oplysninger og dokumenter, som kunne holdes hemmelige f.eks. mod henvisning til paragraf 24 om ministerbetjening, alligevel skal udleveres.

Muligheden for meroffentlighed i lovens paragraf 14 blev forud for

Da et flertal i Folketinget i foråret 2013 vedtog den nye offentlighedslov, understregede daværende justitsminister Morten Bødskov (S), at paragraf 24 ikke bare skulle anvendes i flæng, men at paragraffen tværtimod skulle fortolkes og anvendes restriktivt.
Foto: Jakob Dall

vedtagelsen lanceret som et af lovforslagets «væsentligste nye elementer», der «generelt» ville fremme åbenhed og indsig.

«Meroffentlighedsprincippet skal sikre mod alt for urimelige resultater i de enkelte sager», som ombudsmanden Jørgen Sten Sørensen formulerede hensigten med paragraf 14 på høringen i Folketinget.

»Der er et vigtigt princip, som

hvis det bliver husket,» tilføjede han.

Men Informations opgørelse viser altså, at det står skidt til med meroffentlighed. Ministerierne har kun givet meroffentlighed i 19 procent af afgørelserne. Tilmed er det i de sager, hvor der er givet meroffentlighed, i mange tilfælde kun i enkelte oplysninger eller få dokumenter, mens resten af dokumenterne fortsat hemmeligholdes med henvisning til paragraf 24.

Der er store forskelle mellem ministerierne i forhold til, hvor meget meroffentlighed de giver. Mens Løks, det tidligere Økonomi- og Indenrigsministerium har givet meroffentlighed i mere end halvdelen af deres afgørelser med paragraf 24, regner billedet sig markant anderledes for Løks. Fødevareministeriet, der ikke i et eneste af 13 paragraf 24-afslag har givet meroffentlighed.

”

Realt er det lykkedes at lave en offentlighedslov, der nok giver meget materiale målt i hyldemeter, men reelt er loven om ikke ubrugelig, så meget mindre brugelig end rimeligt er

Simon Andersen
Nyhedschef Radio24syv

over ministerierne



Generelt ligger de 'tunge' ministerier højest i forhold til at undlade meroffentlighed. Justitsministeriet har således afvist meroffentlighed i 85 procent af deres paragraf 24-afslag. Finansministeriet i 88 procent. Udenrigsministeriet i 89 procent og Statsministeriet i 87 procent.

»Paragraffen om meroffentlighed kan ikke bruges til at skaffe indsigt i vigtige oplysninger,« konstaterer offentlighedsrådgiver Oluf Jørgensen på baggrund af Informations opgørelse. Han var i sin tid medlem af Offentlighedskommissionen, der havde til opgave at forberede den nye offentlighedslov.

»Med de meget brede muligheder, som ministerierne har fået til at undtage dokumenter fra almindelig, kan de hække helt ned for den politiske beslutningsproces. Informations opgørelse viser, at meroffentlighed ikke fungerer som en modvægt af betydning, fordi det er et frit skøn for ministerierne, om de vil give den,« tilføjer han.

Efter at have set opgørelsen hæfter professor i forvaltningsret ved Københavns Universitet Michael Gump, sig især ved, at Justitsministeriet – juristernes eget ministerium, som han siger – ligger på »en

stram kurs« i forhold til meroffentlighed eller ej. »Justitsministeriet er et vigtigt ministerium, fordi der er så mange jurister, og fordi det er dem, der har lavet ændringerne i den nye offentlighedslov. De virker som en slags fyrstørn for jurister i de øvrige ministerier,« påpeger han.

'Gummiparagraffen'
Også journalister og redaktører, der selv har oplevet at få et afslag på indsigt i dokumenter med henvisning til paragraf 24, råber vagt i gevær.

Simon Andersen, der er nyhedschef på Radio24syv, kan ikke på stående fod komme i tanke om en afvejelse om almindeligt den senere tid, hvor paragraf 24 ikke er blevet taget i anvendelse. Da offentlighedsloven blev vedtaget i 2013, var han ellers af den overbevisning, at protesterne mod paragraf 24 var overdrevne og udkryk for »rutinemæssig hylsteri, som han formulerede det. Nu har han skiftet mening.

»Rækket er det lykkedes at lave en offentlighedslov, der nok giver meget materiale målt i hyldemeter, men reelt er loven om ikke ubrugelig, så meget mindre brugelig end rimeligt er,« siger Simon Andersen og tilføjer: »Jeg kan ikke sige andet end, at

det må have ført til ringere dækning. Du har gjort det vanskeligt for journalisterne at følge deres arbejde. Man eliminerer tvivl og skaber i stedet en lukket, hvor der kun er én forståelse af en sag, selv om alle ved, at vi har at gøre med sindssygt komplicerede ting som f.eks. aktiesalg i DONG, radikalisering af unge eller modtagelse af mange flygtninge. Alligevel har Folketinget indført den ordning, at det, som ministeren spytter ud til sidst, det er den eneste version, så kan få. Al den tvivl og debat, kort sagt alt det, der gør, at vi som medier kan lægge forskellige ting frem, det er ophævet med at eksistere.«

Det officielle argument for at indsætte paragraf 24 i offentlighedsloven var et ønske om at sikre et såkaldt fortryllet rum, hvor ministeren kunne få input og kreative ideer fra sine embedsmænd, der kunne tjene til at gøre lovgivningen bedre. Derfor har det været en overraskelse for mange, at ministerbetjeningsseglene også gælder for dokumenter, der er udvalgt for mange år siden – hvor man jo ikke kunne regne med det fortryllet rum, som den nye offentlighedslov har skabt.

► **Paragraffen nævnt side**

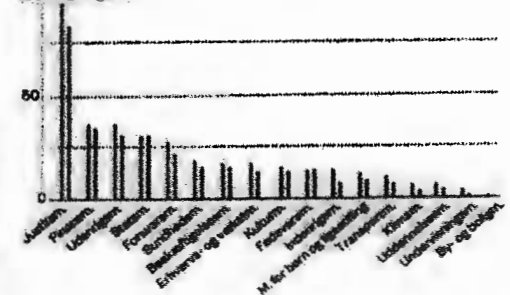
Offentlighedsloven og paragraf 24 som skildnings

- Information har fået et skabt tema-afdeling i 17 ministeriers afgørelser om almindeligt, hvor embedsmændene har anvendt paragraf 24 om ministerbetjening til at hemmelholde dokumenter og oplysninger.
- Flere opgørelser har ministerierne anvendt paragraf 24 i 360 afgørelser i perioden januar 2014 – juni 2015.
- Kan i knap hver femte afgørelse har myndighederne givet skildning meroffentlighed, det vil sige udleveret oplysninger og dokumenter, som kunne hemmelholdes.
- Hverken Miljøministeriet eller Kulturministeriet har anvendt paragraf 24 om ministerbetjening i perioden VI 2014 til 24/6 2015.
- Statsministeriet indgår ikke i opgørelsen, da det har været nødvendigt at klage til Ombudsmanden for at fremskaffe de relevante oplysninger.

Offentlighedsloven og paragraf 24

- Afgørelser efter §24
- Ingen meroffentlighed

100 Antal afgørelser



Opgørelsen i tal:

- Justitsministeriet: 99 afgørelser med afslag med henvisning til § 24, ingen meroffentlighed i 84 (85 pct.) af afgørelserne.
- Finansministeriet: 36 paragraf 24-afslag, ingen meroffentlighed i 34 (94 pct.) af afgørelserne.
- Udenrigsministeriet: 36 paragraf 24-afslag, ingen meroffentlighed i 31 (89 pct.) af afgørelserne.
- Statsministeriet: 31 paragraf 24-afslag, ingen meroffentlighed i 30 (97 pct.) af afgørelserne.
- Forsvarsministeriet: 29 paragraf 24-afslag, ingen meroffentlighed i 23 (88 pct.) af afgørelserne.
- Sundhedsministeriet: 20 paragraf 24-afslag, ingen meroffentlighed i 14 (70 pct.) af afgørelserne.
- Beskatningsministeriet: 19 paragraf 24-afslag, ingen meroffentlighed i 16 (88 pct.) af afgørelserne.
- Erhvervs- og Vækstministeriet: 17 paragraf 24-afslag, ingen meroffentlighed i 12 (67 pct.) af afgørelserne.
- Kulturministeriet: 16 paragraf 24-afslag, ingen meroffentlighed i 13 (75 pct.) af afgørelserne.
- Fødevarerministeriet: 13 paragraf 24-afslag, ingen meroffentlighed i 13 afgørelser.
- Indvandringsministeriet: 13 paragraf 24-afslag, ingen meroffentlighed i 10 (69 pct.) af afgørelserne.
- Ministeriet for børn og igesætning: 11 paragraf 24-afslag, ingen meroffentlighed i 9 (84 pct.) af afgørelserne.
- Transportministeriet: 11 paragraf 24-afslag, ingen meroffentlighed i 11 (100 pct.) af afgørelserne.
- Klima- og Energi ministeriet: 10 paragraf 24-afslag, ingen meroffentlighed i 10 (100 pct.) af afgørelserne.
- Uddannelsesministeriet: 10 paragraf 24-afslag, ingen meroffentlighed i 10 (100 pct.) af afgørelserne.
- Undervisningsministeriet: 10 paragraf 24-afslag, ingen meroffentlighed i 10 (100 pct.) af afgørelserne.
- Børn- og Socialministeriet: 10 paragraf 24-afslag, ingen meroffentlighed i 10 (100 pct.) af afgørelserne.

Credit: Bureauet

Orienteringsloven



Mørket har sænket sig over ministerierne ...

► Fortsætter fra forrige side

Det var i hvert fald noget, som forbeværede journalist Hans Drachmann fra Politiken: »Først da jeg begyndte at få konkrete afslag, kunne jeg se rækkevidden af paragraf 24. Det er en total gummiparagraf, hvor man stort set kan undtage alt, uanset hvor gammelt det er, og det overraskede mig,« siger han.

Det ældste dokument, som ifølge Informations opgørelse er blevet hemmeligholdt med henvisning til paragraf 24, er en telefax fra Justitsministeriet sendt i juni 1997. Det er et notat om ministeriets bemærkninger til Rigsrevisionens kritik af Retsinformation, der offentliggør love m.m. på nettet. Ifølge Justitsministeriets afgørelse i den aktindsigt, som er fra december 2014, blev telefaxen for 18 år siden udvekslet »på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at justitsministeren havde eller ville få brug for embedsværkets rådgivning og bistand«. Ergo afslag på aktindsigt i det bedagede dokument.

Historier er blevet lagt ned Journalist Per Mathiesen fra Ekstra Bladet har fået adskillige afslag, hvor dokumenter og oplysninger hemmeligholdes med henvisning til paragraf

24. »Mitt indtryk er, at de virkelig er opsatte på at bruge den. Der er nærmest ikke nogen grænser for, hvad paragraf 24 kan bruges til,« siger han. – Hvordan har det påvirket din dækning?

”

Først da jeg begyndte at få konkrete afslag, kunne jeg se rækkevidden af paragraf 24. Det er en total gummiparagraf, hvor man stort set kan undtage alt, uanset hvor gammelt det er, og det overraskede mig.

Hans Drachmann
Journalist på Politiken

»Jeg kan selvfølgelig ikke vide, hvad der står i de akter, som jeg får afslag på at se. Men det har betydet, at jeg har måttet lægge historier ned og opgive at komme videre med dem,« siger Per Mathiesen, der bl.a. har søgt aktindsigt i dokumenter, der kunne kaste lys over en mulig sammenhæng mellem Helle Thorning-Schmidt (S) planlagte statsministerbesøg i Sydkorea og en fremskyn-delse af beslutningen om fornyet støtte til miljøorganisationen GGGI, hvor Lars Løkke Rasmussen havde et bijob.

Da journalist Anders Bækgaard arbejdede på Berlingske, søgte han bl.a. aktindsigt i sagen om et optjeningsprincip til børneydelser. VK-regeringen ville i sin tid begrænse adgangen til børneydelse for ikke-EU-borgere i Danmark, og Anders Bækgaard havde mistanke om, at juristerne i Justitsministeriet havde vendt tommelfingeren nedad i forhold til regeringens intentioner. Men det fik han ikke meget ud af.

»Det pågældende notat søgte vi først under den nye lov, og det kunne vi ikke få. Der betød, at vi ikke kunne dokumentere det, som Claus Hjort Frederiksen sagde dengang, nemlig at kronjurerne var endt med at blæse nogle børnecheckbegremsningen til EU-borgere. Meget tydede på, at

det modsatte var tilfældet, men det kunne vi ikke dokumentere,« fortæller Anders Bækgaard.

»Paragraf 24 betyder, at vi ikke længere kan aktivt den type historier, som vi tidligere har kunnet, og

som konkret handler om, hvordan det lovforberedende arbejde foregår i centraladministrationen,« siger han.

– Hvorfor ikke?

»Fordi aktindsigt i det lovforberedende arbejde typisk vil blive afvist med henvisning til paragraf 24, når der meget let kan argumenteres for, at en minister nu eller senere ville have nytte af de dokumenter i form af rådgivning,« siger han.

– Gør det tankningen dårligere?

»Det gør den i hvert fald mere besværlig. I visse tilfælde har det også betydet, at vi ikke har kunnet skrive den type historier. Til syvende og sidst kan vi ikke lave den kontrol af det lovmæssige arbejde i centraladministrationen, som vi har kunnet gøre tidligere,« vurderer Anders Bækgaard.

Journalist Jesper Tynell fra Orientering på P1 har fået Cavlingprisen og skrevet bogen *Mørkebygten* om embedsværkets anstrengelser for at skjule eller pynte på sandheden. Han har i mange situationer opgivet at bruge aktindsigt som journalistisk værktøj.

»Jeg kan se, at der er ting, der er undtaget, men jeg kan ikke vide, om de ville være uddagsgivende. Jeg er godt træt af den nye lov, fordi man splinder næsten sin tid ved at søge aktindsigt,« forklarer han.

”

Jeg begærer mindre aktindsigt nu, fordi jeg på forhånd kan regne ud, at jeg ikke vil få de ønskede dokumenter. Så der er ikke grund til at bruge tid på det længere

Jesper Tynell
Journalist på Orientering

SAMFUND

Bilag 4

Se og Hør-skandalen kom til at handle om den daværende chefredaktør for bladet, Henrik Qvortrup. I virkeligheden burde fokus måske snarere have været på kortudbyderen Erhvervsstyrelsen og Nets, fra hvem oplysninger om en række kendte var kommet. Men de nye aktindsigtsregler hindrede, at journalister kunne få indblik i kommunikationen mellem de involverede institutioner. Foto: Mogens Flindt/Polfoto

Kom og find en mørklagt sag – eller flere hundrede ...

Se og Hør-skandalen. Center for Cybersikkerhed. Kystdirektoratets overflytning fra et ministerium til et andet ... Tre sager, hvor de nye mørklægningsregler i offentlighedsloven er blevet anvendt. Men der er mange flere. Information offentliggør nu undersøgelse af 379 afgørelser om aktindsigt

AF Ulla Rasmussen og
Schvanus Qvortrup

Den 15. maj 2014 fik journalist Simon Andersen, der dengang arbejdede på BT, en afgørelse om aktindsigt fra Justitsministeriet. Han havde ønsket at se, hvad ministeriet havde af oplysninger om det, der snart blev kendt som Se og Hør-skandalen, fordi oplysninger om en række kendte personers kontaktkort var kommet ugebladet i hænde fra en særlig tys-tys-kilde, der arbejdede for kortudbyderen Nets.

De mørklagte dokumenter var udvekslet mellem Justitsministeriet, Rigspolitiet, Politiets Efterretningstjeneste, Rigsdokumentation samt Erhvervs- og Vækstministeriet til brug for ministeriets besvarelse af en række spørgsmål fra Folketinget, fordækkede ministeriet.

Under den tidligere offentlighedslov ville der som udgangspunkt have været aktindsigt i dokumenterne, fordi de var udvekslet mellem myn-

digheder. Selv om Simon Andersen trods mørklægningen fik adskillige dokumenter tilsendt, kom han ikke nærmere det, som for ham var sagens kerne. Det var ikke så meget hvem, der havde brudt reglerne hos Nets, men at det overhovedet kunne lade sig gøre.

»Den sag blev hurtigt reduceret til, om en eller flere anledninger havde anvendt det, men det helt store perspektiv var, at vi havde et delvist offentligt kontrolsystem, Nets, der ikke havde beskyttet folks data ordentligt,« siger Simon Andersen.

Det går for vidt, mener han, når § 24 bruges i en sag, hvor »det hele er foregået uden for deres sfære«.

»Selvfølgelig skal medierne ikke kunne få alt at vide, men at spille ministerbetjeningskortet ind her er helt hen i vejret. Derfor står Se og Hør-sagen nu som et spørgsmål om den daværende redaktør Henrik Qvortrup. Men hvad med Nets og Erhvervsstyrelsens rolle? Hele den sag er fortsat helt ubelyst,« siger Simon Andersen.

Undersøgelse af offentlighedsloven

Flere hundrede andre har også oplevet at få svar på en aktindsigt, hvor oplysninger og dokumenter er blevet mørklagt med henvisning til ministerbetjeningsregler.

I Informationsundersøgelse, som nu offentliggøres på aviseens hjemmeside, indgår der således 379 afgørelser, hvor ministerierne har anvendt de to mest smaltidsede mørklægningsregler i den nye offentlighedslov.

Det er først og fremmest pressen, der har fået afslag efter afslag på at se dokumenter og oplysninger i det halvhvide år, som undersøgelsen dækker. Informationer og navne, som er specificeret i de tilfælde, hvor det er journalister og medier, der er blevet afvist. Også advokater, borgere, foreninger og en enkelt kommune har oplevet mørklægning.

Undersøgelsen omfatter afgørelser fra 17 ministeriers brug af § 24 om ministerbetjening og § 27, nr. 2 om hemmeligholdelse af dokumenter, der udveksles mellem en minister og folketingsmedlemmer.

For hver afgørelse oplyses omgærd, sagens emne, antal mørklagte dokumenter, ministeriets svar, og om der er givet såkaldt meroffentlighed eller ej.

På dagbladet Politiken undersøgte man i 2014 baggrunden for oprettelsen af Center for Cybersikkerhed under Forsvarets Efterretningstjeneste (FE). Debatten om masseovervågning kørte på det tidspunkt på sit højeste, og avisens journalister var interesserede i, hvad der var baggrunden for at omplacere an-

svaret for den danske netværkssikkerhed fra en civil opgave i IT- og Telestyrelsen til, hvad der ifølge en af avisens kilder blev betegnet som »det mest hemmelige sted i staten« hos FE.

For mens IT- og Telestyrelsen er underlagt den almindelige lovgivning som bl.a. forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven, har FE nogle andre spilleregler, som ifølge flere eksperter ikke var uproblematisk. Dengang man besluttede, at ansvaret for netværkssikkerheden skulle flyttes, skete det stort set uden debat i offentligheden. Derfor ville journalisterne se, hvilke ræsonnementer embedsværket havde om flytningen, om der havde været juridiske bekymringer, og om der var analyser, der kunne bakke op om de synseffekter, som tilhængere af lovforslaget mente, ville opstå, fortæller John Hansen, der som journalist på Politiken arbejdede med historien.

Resultatet var overvældende. »Jeg tror kun, jeg en enkelt gang har fået en aktindsigt, der var større,« fortæller han.

»Over tre-fire måneder fik vi en kæmpe bunke materiale, som alt sammen handlede om bogholderi, logistik, flytningen af folk til nye kontorer, indplacering i nye lejemåle, og om de skulle tage deres computere med. Side op og side ned med kedelige ting. Man blev helt forskrækket over, hvor meget tid der bliver brugt på den slags i centraladministrationen. Men papirerne var

fuldstændigt støvsuget for alt det andet og tæt på ubrugeligt for os.»

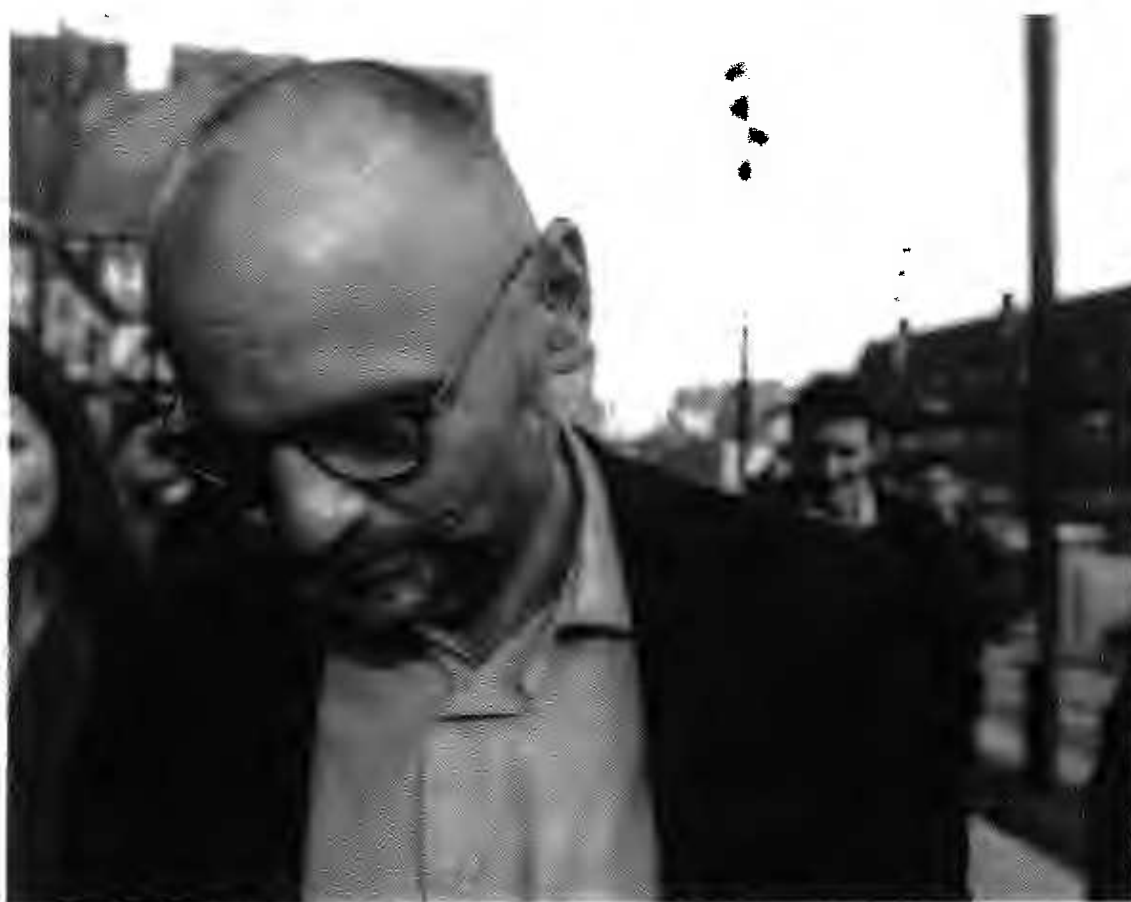
En aktivitet over dokumenterne på sagen viser, at det ikke var, fordi der kun var uinteressante dokumenter i ministeriet. Men det, der var debat om på det tidspunkt, blev undtaget efter § 24 om ministerbetjening. Et af de 30 dokumenter, som offentligheden ikke måtte se af den grund, var et Notat om forsvarslovens § 13, stk. 3', der vedrører FE's muligheder for at modtage oplysninger om danske borgere i deres overvågning. Et andet handler om Justitsministeriets juridiske overvejelser vedrørende placering af Center for Cybersikkerhed under Forsvarets Efterretningstjeneste, som – fordi det er udvekslet mellem to myndigheder – i udgangspunktet ville have været muligt at få aktindsigt i efter den gamle offentlighedslov.

»Det dokument kunne jo være helt centralt, fordi Justitsministeriet nok er blevet bedt om at forholde sig til, hvordan flytningen har relation til andre former for lovgivning, og det var præcis det, der var kerne i det, vi gerne ville vide,« siger John Hansen.

»Min erfaring er, at specielt § 24 er gummiplængersaffernes moder. Den kan bruges på alt. Jeg har vanskeligt ved at forestille mig et emne, hvor der ikke på et givet tidspunkt ude i fremtiden er en teoretisk mulighed for, at ministeren får brug for embedsværkets hjælp,« siger han.

»Jeg havde det, som om de forsøgte at drukne os i ligegyldigheder. Men det kan også være, at de bare





Sådan skete det

Sådan skete det i ministerbetjening

» Information har gennemført den hidtil største undersøgelse af den nye offentlighedslov, som trådte i kraft den 1. januar 2016.
» Blandt de mest interessante i den nye lov er paragraf 24 om ministerbetjening, som kan bruges til at mærklægge oplysninger. Information kunne forinden fortælle, at selv om paragraf 24 skulle anvendes restriktivt, har ministerbetjening i lovens første halvdel været brugt den til at hemmelighedsføre oplysninger og dokumenter i 2015 tilfælde.
» Kun i hver femte sag har ministerbetjening været anvendt i forbindelse med offentlighedsloven.



har været samvittighedsfulde og har fortolket på de muligheder, de fik med den nye offentlighedslov. Jeg har i hvert fald ikke fundet anledning til at klage over deres måde at bruge loven på, for jeg tror, den holder sig inden for grænserne. Det er ikke meningen, at vi skal se sådan noget længere».

Kystdirektoratet og Nordjyske
Det er ikke altid, at mærklægningen bruges til at fjerne de måske afgrænsede oplysninger fra en sag, således som Simon Andersen og John Hansen føler, de har været ude for. Det erfarer to journalister i den anden ende af landet.

Et par dage efter, at SF forlod regeringen den 30. januar 2014, havde tre af Sløtholms topperbestemte en mailudveksling med en weekend om resortfordelingen mellem departementerne.

To journalister fra Nordjyske fandt frem til mailudvekslingen, da de i foråret 2014 satte sig for at få svar på et tilskyndende enkelt spørgsmål: Hvorfor blev Kystdirektoratet flyttet fra Transportministeriet til Miljøministeriet i forbindelse med den regeringsroade, der fulgte efter SF's udtreden? Derfor søgte de aktindsigt i, hvad der måtte være af dokumenter om den sag i Transportministeriet.

De to Nordjyske-journalister ville nemlig have be- eller afkræftet en mistanke om, at der kunne være en sammenhæng med, at en lokal opfinder i samarbejde med en stor

hollandsk virksomhed netop havde givet et tilbud om billigere kystsikring af 110 km vestraskyst med nogle særlige drænrør, han havde opfundet. Drænrørene har været grundlag for en årelang strid mellem opfinderen og Kystdirektoratet, der ikke har villet anerkende man-

dens opfindelse, og det havde været en stor historie for Nordjyske.

Hvorfor havde departementschef Christian Kertel Thomsen i Statsministeriet, departementschef Jacob Heinsén fra Transportministeriet og departementschef Henrik Studsgaard fra Miljøministeriet brugt weekenden på at møde frem og tilbage om overflytningen af Kystdirektoratet – og ikke mindst om hvad?

Men hvis de to journalister havde håbet på at få et svar gennem deres aktindsigt, fik de en lang næse, da de i slutningen af februar 2014 fik svar fra Transportministeriet. For blandt 11 relevante dokumenter var syv af dem delvist undtaget fra aktindsigt efter § 24 om ministerbetjening og derfor overstrøget med en sort tusch. På en af de udvalgte weekendend-mails stod der således kun: Kære Jacob ... Vh Henrik – mens alle linjerne ind imellem var overstrøget.

»Da vi fik aktindsigten, var vi spændte på, hvad der var overstrøget. Vi forestillede os, at der kunne have været noget med de drænrør at gøre,« fortæller journalist Caspar Birk.

I foråret lagde de to journalister til ombudsmanden, og i september anbefalede han Transportministeriet at behandle aktindsigten forfra, men denne gang ud fra miljøoplysningsloven.

Den giver en ret bred adgang til indsigt i miljøoplysninger, og der er den helt særlige pointe, at netop § 24 om ministerbetjening ikke kan anvendes, når det drejer sig om miljøoplysninger. To måneder senere fik

de to journalister så langt om længe indsigt i alle de linjer, der tidligere havde været overstrøget.

Men det viste sig at være en skuffelse. For nu, hvor de kunne læse, hvad der tidligere havde været hemmeligholdt af hensyn til rådgivning af ministeren, fandt de ud af, at det var de rene ligegyldigheder.

»Det var banaliteter af værste skuffe. Der var absolut ikke basis for, at man med rimelighed kunne sige, at der var nødvendigt at hemmeligholde for at kunne rådgive ministeren,« fortæller Caspar Birk.

De overstrøgede linjer i den før nævnte weekendmail led eksempelvis sådan her:

»Jeg synes det ser fint ud. Jeg har hver et par mindre tilføjelser/ændringer i det vedhæftede papir markeret med korrektur. F.å.v. årsværk har jeg skrevet det lidt 'runder', idet jeg forudsætter at vi afslutter dette i den efterfølgende proces med selve resortoverflytningen,« mælede Henrik Studsgaard til Jacob Heinsén.

»Det var jo lige så banalt som en indbudelse til Netto,« vurderer Caspar Birk og tilføjer:

»Det er glat, som vi frygtede, fordi § 24 netop giver muligheden for, at man kan sære alt. Vi troede jo selvfølgelig, at det var noget helt vildt vigtigt, der var overstrøget, men rent var der ingenting.»

Han tilføjer: »Hvis politikerne ønsker, at vi som borgere skal have større tillid til institutioner, så er den nye offentlighedslov et kæmpe selvmål. Den skaber mere grobund for

mistro og lede, end hvis man som det mest naturlige havde lagt papirerne frem og sagt: Se, der står ikke rigtig noget ...»

Det er fortsat ikke lykkedes de to Nordjyske-journalister at få et daskende svar på det endte spørgsmål, nemlig hvorfor Kystdirektoratet hen over en weekend skulle flyttes fra en minister til en anden. Men her var det altså ikke på grund af reglen om ministerbetjening.

»@informationdk

Se vores undersøgelse af offentlighedslovens mærklægningsbestemmelser på www.information.dk

Sådan gik det

» Information har søgt aktindsigt i alle ministerbetjening i perioden 1.1.2014 til 24.6.2015, hvor der er henviset til § 24 og § 27, nr. 2 i offentlighedsloven. Paragrafene gør det muligt at mærklægge dokumenter, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening samt dokumenter, der udveksles mellem en minister og medlemmer af Folketinget om lovgivning og politiske processer.

»

Det var banaliteter af værste skuffe. Der var absolut ikke basis for, at man med rimelighed kunne sige, at det var nødvendigt at hemmeligholde for at kunne rådgive ministeren

Caspar Birk
Journalist

May 5

KAAS & MULVAD

RESEARCH & ANALYSE

Århus
Ellebjergervej 25
8240 Risskov

København
Lyttkeholms Allé 2
1902 Frederiksberg C

Tlf: 70 20 07 44
post@kaasogmulvad.dk
www.kaasogmulvad.dk

Bank: Vestjysk Bank
Reg: 7270
Konto: 2040253

CVR: 32062822
IBAN: DK8872700002040253
SWIFT: VEHODK22

Aktindsigt i offentlige selskaber
En undersøgelse for Dansk Journalistforbund
Af Nils Mulvad, 27. februar 2016

Indhold

Aktindsigt i offentlige selskaber.....	2
En undersøgelse for Dansk Journalistforbund.....	2
1. Opgave	3
2. Data	3
3. Kammeradvokatens liste	5
4. Kommunale selskaber	6
5. Regioner	6
6. Konklusioner	7

1. Opgave

Dansk Journalistforbund ønsker en oversigt over, hvor mange offentligt ejede selskaber der er, og hvor mange af disse der er undtaget fra Offentlighedsloven.

2. Data

Data består af data fra tre datakilder.

- Erhvervsstyrelsen har udtrukket alle selskaber med offentlig ejerandel. Disse data er fremsendt pr. mail 27. januar 2016.
- Finansministeriet offentliggør statens selskaber på hjemmesiden: <http://www.fm.dk/arbejdsomraader/statens-selskaber>
- En række bekendtgørelser undtager diverse offentlige selskaber fra aktindsigt. Se fanebladet bekendtgørelser i regnearket her: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1QB8QkvbQcF9b7BlB136a75CHjuUtK-5kyGWD0Pig9fo/edit?usp=sharing>

Data fra Erhvervsstyrelsen er dannet efter anmodning om et udtræk af en fuldstændig oversigt over offentlige selskaber. Der er anmodet om data med henvisning til Offentlighedslovens regler om databaseindsigt anmodet om et udtræk fra med data om alle virksomheder med CVR -nummer, navn, kapitalandele fordelt på alle ejere med over 5 %'s ejerandel.

Erhvervsstyrelsen skriver om kapitalandel:

"Feltet "Kapitalandel" viser, hvor stor en del af selskabets kapital den offentlige myndighed ejer. Feltet viser, hvilken af følgende grænseværdier ejeren har krydset i selskabet: 5, 10, 15, 20, 25, 50, 90, 100 %, samt 1/3 og 2/3, det er derfor ikke præcise ejerforhold, ejerregistret kan levere."

Dvs. at det er minimum ejerandel, som disse data viser.

Der er i alt 507 registreringer om ejerandel i udtrækket fra Erhvervsstyrelsen, omfattende 451 virksomheder. Forskellen skyldes, at nogle af virksomhederne har flere offentlige ejere.

Fra den 1. januar 2014 er alle selskaber med minimum 75 % offentligt ejerskab som udgangspunkt omfattet af Offentlighedslovens regler om aktindsigt.

Af de 451 selskaber har 175 minimum 75 % offentligt ejerskab.

På Finansministeriets liste er der i alt 29 virksomheder.

På Finansministeriets liste er der to svenske og to virksomheder med en ejerandel under 5 %, som ikke er med i udtrækket fra Erhvervsstyrelsen. Derudover er der ti virksomheder på Finansministeriets liste, som ikke er med i udtrækket fra Erhvervsstyrelsen. Disse ti tilføjes den samlede liste. Tre af disse er interessentskaber, et er en fond, og de resterende seks er aktieselskaber. Det tyder på, at udtrækket fra Erhvervsstyrelsen ikke er fuldstændigt.

Det drejer sig om disse ti virksomheder:

1. Danpilot - Lodseriet Danmark
2. DSB
3. Energinet.dk
4. Nordsøenheden
5. AIR GREENLAND A/S
6. Vækstfonden
7. METROSELSKABET I/S
8. UDVIKLINGSSKABET BY & HAVN I/S
9. AARHUS LETBANE I/S
10. FINANSIEL STABILITET

Via bekendtgørelser er i alt 71 offentlige virksomheder undtaget fra aktindsigt. Nogle af disse er kommanditselskaber, og en er en fond.

En af undtagelserne nævner fire selskaber og alle datterselskaber af disse fire virksomheder:

- Finansiell Stabilitet
- Vækstfonden
- Sunstone Life Science Ventures Fund I K/S
- Sunstone Technology Ventures Fund I K/S

Det vil sige, at der egentlig er tale om mere end 71 virksomheder. I udtrækket fra Erhvervsstyrelsen identificeres 7 datterselskaber af Finansiell Stabilitet, dvs. der i alt er i hvert fald 78 undtagne via bekendtgørelser.

Af de 78 virksomheder genfindes kun 23 virksomheder i udtrækket fra Erhvervsstyrelsen, mens 55 virksomheder ikke er med i dette udtræk.

Af disse 55 virksomheder er 6 ophørt, mens 49 stadig er aktive. En af disse 49 virksomheder, Finansiell Stabilitet er med på listen fra Finansministeriet.

Dvs. den samlede liste nu består af 459 virksomheder fra Erhvervsstyrelsen, 10 fra Finansministeriet og 54 fra listen over undtagne selskaber. I alt 515 virksomheder.

De mange tilføjelser til Erhvervsstyrelsens liste tyder på, at denne liste er ufuldstændig. En af manglerne er formentlig, at den ikke medtager datterselskaber og delvist ejede selskaber af selskaber, der er ejet af offentlige myndigheder, ligesom den ikke indeholder fonde og kommanditselskaber.

Af de 515 virksomheder på den samlede liste er der 280 med en offentlig ejerandel ifølge Erhvervsstyrelsen på mindre end 75 %, hvorfor de ikke falder ind under offentlighedens regler om aktindsigt. 6 af disse er derudover eksplicit undtaget via en bekendtgørelse.

Af de resterende 235 er der aktindsigt i 163, mens der er lukket i 72.

På grund af manglerne i udtrækket fra Erhvervsstyrelsen må man dog gå ud fra, at der faktisk er aktindsigt i flere end disse 163.

For eksempel har både TV 2 og DONG flere datterselskaber end dem, der er nævnt som undtagelser. Da en af bekendtgørelserne eksplicit nævner datterselskaber som undtagne, må man omvendt slutte, at der er aktindsigt i datterselskaber, når de ikke direkte er nævnt, eller der heller ikke direkte står, at datterselskaber er omfattet af undtagelsen.

Erhvervsstyrelsen har via mail den 22. februar 2016 oplyst, at deres udtræk ikke dækker alle offentlige CVR-numre. Styrelsen har trukket ud fra følgende offentlige virksomheder/institutioner:

230	Statslig administrativ enhed
235	Selvstændig offentlig virksomhed
240	Amtskommune
245	Region
250	Primærkommune
260	Folkekirkelige Institutioner

Disse skulle dække alle offentlige virksomheder/institutioner, men ikke deres datterselskaber. Et udtræk af datterselskaber og deres selskaber kræver, at styrelsen får en ekstern konsulent på opgaven, og den udgift må afholdes af aktindsigtsanmoder, oplyser Erhvervsstyrelsen.

3. Kammeradvokatens liste

Kammeradvokaten har med henvisning til bekendtgørelser lavet en oversigt over offentlige selskaber undtaget fra aktindsigt. Besynderligt nok mangler der en bekendtgørelse på denne liste, nemlig den fra 18/12-2013 med oversigt over 28 selskaber, der undtages:

<http://aktindsigtshaandbogen.dk/aktindsigtssagen/offentlige-selskaber-institutioner-mv-undtaget-fra-offentlighedsloven.html>

Kammeradvokatens oversigt er således ufuldstændig – der mangler 28 selskaber.

4. Kommunale selskaber

Nogle af undtagelserne i bekendtgørelserne drejer sig om kommunale selskaber. KL ønsker yderligere seks undtagelser.

I en mail fra 7. januar 2016 skriver Omer Ciric, der er personlig assistent for KL's formand:

” KL kan ... oplyse, at KL ved brev af 19. december 2013 har anmodet Klima- og Energiministeriet (nu Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet) om, at følgende selskaber undtages fra Offentlighedsloven i medfør af Offentlighedslovens § 4:

Vestforsyning A/S

Vestforsyning Erhverv A/S

Vestforsyning Datanet A/S

Vestforsyning Belysning A/S

DEEC (Danish Energy og Environmental Center A/S)

Maabjerg BioEnergy A/S

Denne anmodning er fortsat under behandling i Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

KL er ikke herudover i forhandling med ministerier vedrørende undtagelse af selskaber med kommunal deltagelse fra Offentlighedslovens anvendelsesområde.”

Kun Vestforsyning A/S fremgår af udtrækket fra Erhvervsstyrelsen, mens de fem øvrige virksomheder ikke er med.

5. Regioner

Danske Regioner oplyser i en mail af 7. januar 2016, at organisationen på basis af tilbagemeldinger fra regionerne udarbejdede et notat den 14. november 2013, som blev drøftet med hhv. økonomi- og indenrigsministeriet og justitsministeriet.

Notatet gennemgår de regionale selskaber.

Konklusionen på disse drøftelser er, at der ikke foreligger selskaber, som kan fritages efter § 4 stk. 2. Der er herefter ikke foretaget videre i sagen, og Danske Regioner har ikke efterfølgende anmodet om at få regionale selskaber undtaget for Offentlighedsloven.

6. Konklusioner

Ud fra udtræk fra Erhvervsstyrelsen, oversigten over statens selskaber og bekendtgørelser over undtagelser fra aktindsigt er der opgjort en liste over 515 virksomheder, hvoraf det offentlige har en ejerandel.

Listen er ufuldstændig, idet hovedparten af de undtagne virksomheder ikke er med i udtrækket fra Erhvervsstyrelsen. Styrelsen oplyser, at der på listen ikke optræder datterselskaber og deres selskaber.

Af de 515 virksomheder i oversigten er der 280 med en offentlig ejerandel ifølge Erhvervsstyrelsen på mindre end 75 %, hvorfor de ikke falder ind under offentlighedens regler om aktindsigt.

Af de resterende 235 er der aktindsigt i 163, mens der er lukket i 72.

Kammeradvokatens liste over undtagne offentlige selskaber mangler 31 selskaber.

KL ønsker yderligere seks selskaber undtaget. Forhandlinger foregår stadig.

Danske Regioner har ikke anmodet om at få regionale selskaber undtaget fra offentlighedsloven.

Data i regneark kan hentes her:

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1QB8QkvbQcF9b7BIB136a75CHjuUtK-5kyGWD0Pig9fo/edit?usp=sharing>

Information

FRIDAG 20. DECEMBER 2015 / KR. 20,00



Årets tv-serier bød på både lalleglade nervevrag og blod

DRAGTUDVALG 17-18



200
eller
8.300
elbiler
i 2020?

Myndigheder har vidt forskellige bud på elbilssalget

ELBILSUDVALG 17-18



20 år efter krigen er Bosnien-Hercegovina gået i stå

OSLO 17-18

Tidsfrist for aktindsigter overskrides systematisk

Ifølge offentlighedsloven bør ministerierne besvare en aktindsigt i løbet af syv arbejdsdage. Men i et udvalg af sager, som Information har gennemgået, er svartiden gennemsnitligt syv uger

Aktindsigt og Offentlighedsloven

Selv om den ny offentlighedslov lægger op til, at anmodninger om aktindsigt skal besvares inden for syv arbejdsdage, varer det typisk meget længere at få svar fra ministerierne. Det viser en opgørelse over ministeriernes sagsbehandlingstid i sager om aktindsigt, som Information har udarbejdet. Opgørelsen er baseret på en temakindsigt i sager, hvor ministerierne udsøger dokumenter med henvisning til de to mest omstridte

paragraffer i den ny offentlighedslov, paragraf 24 om ministerbejning og den såkaldte politivarregel i paragraf 27, nr. 2.

I opgørelsen indgår i alt 379 afgørelser fra 17 ministerier, og den gennemsnitlige svartid er 35 arbejdsdage, altså syv uger.

»Informations undersøgelse dokumenterer, at ministerier systematisk overtræder lovens krav om hurtig behandling,« siger medieforsker Ole Jørgensen, tidligere medlem af Offentlighedskommissionen.

Et andet tidligere medlem, Riva Eriksen, der er seniorforsker ved Institut for Menneskerettigheder, mener, at svartiderne er meget langt fra det, man havde forestillet sig i kommissionen.

»Det er dybt bekymrende, at der i gennemsnit bruges 35 arbejdsdage på at svare. Vi havde en idé om, at det skulle gøres inden for syv og endda helst hurtigere,« siger hun.

Ingen forbedring
SF's netordfører, Lisebeth Bech Poulsen, mener, at de lange svarfrister er et eksempel på, at nogle af de centrale forbedringer, der skulle opveje for indskrænkningerne i loven, reelt ikke er til stede: »Meroffentlighed og hurtigere svartider skulle opveje nogle af strammingerne i offentlighedsloven. Så når jeg argumenterer for, at vi bliver nødt til at lave loven om, er det, fordi de forudsætninger, der lå til grund og skulle belysne indskrænkningerne, ikke holder stik,« siger hun.

Ifølge Justitsministeriets vejledning til loven skal simple sager om aktindsigt endda besvares inden for én til to arbejdsdage, mens det kun i helt særlige tilfælde må tage 40 arbejdsdage. Hos kronjuristerne i Justitsministeriet sker det ikke desto mindre i to ud af tre sager, at besvarelsen trækker ud i mere end to måneder.

Tilbage i 2013 lavede Information tillige en opgørelse over ministeriernes svartider. Dengang blev den dagældende tidsfrist på 10 dage overskredet i en tredjedel af sagerne. Der var således også problemer med svartider med den gamle lov. Justitsministeriet oplyser i en kommentar til opgørelsen, at »der bliver arbejdet på at forbedre sagsbehandlingstiden«.

aktindsigt@retsnet.dk / info@retsnet.dk

Polen side 4-6

UDSALG UDSALG UDSALG UDSALG UDSALG UDSALG UDSALG UDSALG



Aggel Arne Jørgensen



Kasper Ullrich Christen Dahl



Dithen Arne Jørgensen



Per Jonhøder Arne Jørgensen



Allyson Bech Jørgensen



Bech Bech Jørgensen

Vestergaard Møbler

København | Tivoli 2027 | 12 22 27 26 14

Lyngby | Jørgensen 1925 | 12 45 57 24 04

Skovbo | Møller 3 | 12 52 77 49 09

Skovbo | Tivoli 4027 | 12 45 45 45

NUMMER 11. 12.00-18.00

Offentlighedsloven



Ministerier er alt for længe om at besvare aktindsigter

Selv om offentlighedsloven giver myndighederne en frist på syv arbejdsdage til at svare på anmodninger om aktindsigt, kan et svar være helt op til 219 arbejdsdage undervejs, og gennemsnitligt tager det 35 arbejdsdage. Det viser Informations opgørelse af ministeriernes svartider i en række sager

Af Ulrik Dahl og Rikke L. Sørensen

35 arbejdsdage eller syv uger tager det i gennemsnit for ministerierne at afgøre en aktindsigt, selv om fristen egentlig er syv arbejdsdage.

Det viser en opgørelse, Information har lavet af ministeriernes svar på anmodninger om aktindsigt i perioden januar 2014 til juni 2015.

En opgørelse, som dog ikke er baseret på alle de afgørelser om aktindsigt, som ministerierne har truffet i perioden, men på de 379 afgørelser, hvor ministerierne har henvist til de to mest omstridte paragraffer i

den nye offentlighedslov – nemlig paragraf 24 om ministerbetjening og paragraf 27, nr. 2 om hemmeligholdelsen af dokumenter, der i en politisk proces udveksles mellem en minister og medlemmer af Folketinget.

De markante overskridelser af tidsfristerne finder sted, selv om embedsmændene kan læse i Justitsministeriets vejledning eller i lovbestemmelserne til offentlighedsloven, at sagerne skal afgøres »snarest«.

Udgangspunktet er her, at embedsmænd i løbet af de nævnte syv arbejdsdage skal have afgjort sagen og sendt et svar.

Som der står i lovbestemmelserne, er hurtig sagsbehandling nemlig en »væsentlig forudsætning« for, at loven kan leve op til sin intention om, »at medierne ved anvendelsen af loven skal have adgang til at orientere offentligheden om aktuelle sager, der er under behandling i den offentlige forvaltning«.

Ifølge lovbestemmelserne må det således kun være »undtagelsesvis«, at svaret på en aktindsigt tager længere tid end syv arbejdsdage, og lovgiverne har derfor »en forventning om, at antallet af aktindsigtsager, hvor denne frist ikke kan overholdes, i det samlede billede af aktindsigtsager for samtlige landets myndigheder m.v. ikke må være det normale«.

Men Informations undersøgelse viser, at den gennemsnitlige svartid er syv uger og ikke syv arbejdsdage. Eller fem gange så lang tid, som lovgiverne har fastsat.

Hvis en myndighed skal besvare en mindre omfangsrig aktindsigt, er svarfristen ifølge Justitsministeriets vejledning endda nede på én til to

arbejdsdage. Kun i tilfælde af særligt omfangsrige sager eller sager, der medfører komplicerede juridiske overvejelser, kan myndigheden forlænge fristen til 20 eller i helt særlige tilfælde 40 arbejdsdage.

Systematiske overtrædelser
Mediejurist Oluf Jørgensen var medlem af Offentlighedskommissionen, der skulle forberede den nye offentlighedslov. Han mener, at Informations undersøgelse dokumenterer ministeriernes systematiske overtrædelse af kravet om hurtig behandling.

Dertil kommer, at netop afgørelser efter de to paragraffer, som opgørelsen vedrører, ikke burde tage særligt lang tid.

»Det kræver ikke vanskelige juridiske vurderinger at få dokumenter ind under de meget brede undtagelser i paragraf 24 og paragraf 27, nr. 2. Disse undtagelser bygger ikke på trykpligt, og ministerier kan efter et frit skøn afgøre, om de vil eller ikke vil udlevere. Så der er ikke særlige grunde til, at sådanne beslutninger trækker ud,« siger Oluf Jørgensen og konkluderer: »Forhåbentlig betyder, at sager ikke er aktuelle, når afgørelser bliver meddelt, og klagesager bliver forsinkede.«

Det indtryk kan mange journalister bekræfte. Nils Heinskov, journalist på Christiansborg for Politiken, er blandt dem i Informations undersøgelse, der har ventet længst på sine afgørelser. I to sager var Justitsministeriet henholdsvis 109 og 180 arbejdsdage om at træffe afgørelse i aktindsigter om ændringer af reglerne for familiesammenføring. Konsekvensen af den lange sagsbehandling var, at han måtte droppe at skrive historier på baggrund af aktindsigterne.

»Justitsministeriet har haft sindsyge tider. Jeg husker ikke, at jeg nogensinde har fået et hurtigt svar på en aktindsigt fra dem,« siger han og tilføjer:

»Som politisk reporter bevæger dagsordenen sig meget hurtigt, og muligheden for at gå tilbage er meget begrænset, når man ikke kan afslutte det, mens det sker. Der skal en ekstremt stor chefaccept til, hvis

Daværende justitsminister Mette Frederiksen (R) taler med journalister for et øssord om den uanstrengte færd i forbindelse med rapporten om forholdene i Ertrus. Journalister på Berlingske måtte vente over et år, før Justitsministeriet svarede på avisens anmodning om aktindsigt i dokumenter om rapporten. Arkivfoto: Ditte Valente/Pulsfoto

man skal have lov til at kaste det, der er stort lige i øjeblikket, for at gå tilbage til et emne, der ikke længere er aktuelt.»

Historier må droppes

De lange sagsbehandlingstider unnligger ifølge flere journalister, at der er mulighed for at undersøge et aktuelt spørgsmål i dybden. En af dem er Simon Bendtsen fra Berlingske.

«Ventetiderne er stadig det største problem. Svartiderne er horribelt lange stadigvæk, og det er den vigtigste årsag til, at historier ikke bliver skrevet,» siger han og nævner som eksempel, at avisen først i oktober i år fik de sidste aktindsigter i sagen om Udlændingestyrelsens omtvistede færd i forbindelse med rapporten om forholdene i Ertrus, selv om sagen stammer tilbage fra september sidste år.

I sagen om debatten Lars Hede-gaards attentatmand måtte Simon Bendtsen vente på svar fra Justitsministeriet i 138 arbejdsdage, mens han i en anden sag måtte vente 83 arbejdsdage på et svar fra Erhvervs- og Vækstministeriet.

Alexander Sokoler, tidligere journalist på Jyllands-Posten, har også prøvet at vente i lang tid på et svar. I 111 arbejdsdage gik det, før han fik svar fra Beskæftigelsesministeriet i en sag om de danske dagpengegælters forhold til EU-retten. Den lange sagsbehandling resulterede i udlevering af blot syv sider, som mest af alt kunne bruges som materiale til en faktatjek, mens alt det interessante var undtaget efter bl.a. paragraf 24.

«Aktualiteten forsvinder efter så lang tid. Hvis du skal lave en nyhedshistorie, er det svært at lave efter 111 dage, hvor fokus er flyttet et

heft andet sted hen,» siger Alexander Sokoler.

Også sager, hvor myndighederne er lidt hurtigere til at svare, kan alligevel være blevet uaktuelle. Chefredaktør på Jyllands-Posten Pierre Collignon kan således erindre en sag med 134 undtagelser efter paragraf 24, hvor svaret var 10 måneder undervæjs. Svartiden var med til at gøre aktindsigten ubrugelig, forklarer han.

«Det er stærkt, stærkt utilfredsstillende og slet ikke i overensstemmelse med lovens formål,» siger han.

Blandt de ministerier med den længste gennemsnitlige svartid er Børn- og Ligestillingsministeriet (55 arbejdsdage), Justitsministeriet (53) og Beskæftigelsesministeriet (52). I næste led kommer Klimaministeriet og Statsministeriet (hver 39), Udenrigsministeriet (38) og Undervisningsministeriet (33).

«Justitsministeriet, som står bag udformningen af offentlighedsloven, burde føre an i opfyldelsen af lovens krav, men ministeriet harer tværtimod blandt de ministerier, der trækker svar længst,» konstaterer Oluf Jørgensen.

I den lavere ende ligger Kulturministeriet (12) og Sundhedsministeriet (11). Kun By- og Boligministeriet holder sig indenfor fristen på syv arbejdsdage, men der er også alene tale om en enkelt aktindsigt.

Udviklingen gået baglæns

Da et Børn i Folketinget vedtog ændringen af offentlighedsloven tilbage i 2013, blev de nye og strammere tidsfrister netop fremhævet som et af de elementer, som skulle udbygge åbenheden og borgernes indsigt i forvaltningen. Alligevel tyder informationsundersøgelsen på, at der bestemt ikke er gået fremad på dette område, men måske snarere tilbage.

Information lavede i 2013 en opgørelse over ministeriets svartider i perioden 2011-12. Den omfattede alle sager om aktindsigt. I opgørelsen indgik oplysninger fra 16 ministerier om i alt 1.397 sager. Af dem var 36 procent blevet besvaret inden for offentlighedslovens dagældende tidsfrist på 10 dage.

Resultatet kan ikke sammenlignes direkte med resultatet af den nye undersøgelse, der altså alene om-

fatter sager, hvor ministerierne har henvist til paragraf 24 og paragraf 27, men det er alligevel interessant at se forskellene mellem resultaterne af de to undersøgelser.

Informations nye undersøgelse af svartiderne i 2014-15 viser således, at kun 28 procent af aktindsigterne er besvaret indenfor fristen på syv arbejdsdage, hvor det altså i den tidligere undersøgelse var 36 procent.

Tilsvarende viser den nye undersøgelse, at ikke færre end 28 procent af anmodningerne først er blevet besvaret efter mere end 40 arbejdsdage.

hvor andelen i den tidligere undersøgelse var på 17 procent.

Hos kronjuristerne i Justitsministeriet er det næsten to ud af tre sager, 63 procent, hvor besvarelsen trækker ud mere end to måneder. Det samme er, omend med færre sager, tilfældet i Undervisningsministeriet med 66 procent. Klima-, Beskæftigelses- og Udenrigsministerierne ligger også højt med henholdsvis 60, 50 og 46 procent af sagerne, hvor besvarelsen tager mere end 40 arbejdsdage.

www.information.dk/og/aktindsigt

”

Ventetiderne er stadig det største problem. Svartiderne er horribelt lange stadigvæk, og det er den vigtigste årsag til, at historier ikke bliver skrevet

Simon Bendtsen
Journalist, Berlingske

Sådan har vi gjort

Informationens opgørelse er udført på baggrund af en temakindsigt i ministeriets besvarelser af aktindsigter.

Vi har søgt aktindsigt i de afgørelser, hvor der er henvist til paragraf 24 om ministerbegrænsning og paragraf 27, nr. 2 om hjemmelighedsloven af dokumenter, der i en politisk proces udvælges mellem en minister og medlemsvælger af Folketinget.

Gennemgangen viser, at de undersøgte ministerier har været i gennemsnit 12.754 arbejdsdage om at besvare 804 aktindsigter, svarende til en gennemsnitlig svartid på 35 arbejdsdage eller omkring syv uger. Det er fem gange så lang tid som den normale sagsbehandlingstid skal være ifølge loven, nemlig syv arbejdsdage.

Sådan klarer de enkelte ministerier sig

Sager, der er besvaret inden for syv dage
Sager, der er besvaret efter mere end 40 dage



Så mange aktindsigter drejer det sig om

- Undervisningsministeriet (UVM): 3
- Justitsministeriet (JM): 102
- Klimaministeriet (KM): 0
- Beskæftigelsesministeriet (BM): 20
- Udenrigsministeriet (UM): 36
- Statsministeriet (STM): 32
- Indvandringsministeriet (IM): 19

KØB SELV FERIE



Historisk hotel i Norditalien

Hotel Villa Salgo ***** i Venedo

Dette historiske villa fra 1792 har overlevet fire generationer og flere verdenskrige og haft ophold af navne som Mozart, Beethoven og Sophia Loren på gæstelisten – det er ikke uden grund. Her venter enhver gæst på en historisk nat med moderne komfort og en fantastisk udsigt over Venetien. Der er en fantastisk udsigt over Venetien og en fantastisk udsigt over Venetien.

Pris pr. person i dobbeltværelse

3.349,-

Normalpris 3.449,-

- 7 overnatninger
- 7 x morgenbrød
- 3 x 5-retters middag/buffet
- Velkomstdrink
- 1 x vin og øl
- 1 x entre 18 personer med tyrkisk bad og sauna

Børnesat (ved 2 voksne)

1 barn 0-6 år gratis

2 børn 7-13 år 1/2 pris

Aktiveret

Udvalgt 21.12.2016



Skonne dage i Skagen

3 overnatninger inkl. morgenbrød
1 x 3-retters middag på restauranten i Skagen
1.249,-
Normalpris 1.299,-

Color Hotel Skagen *****
Gør jer et nyt liv på Color Hotel i Skagen. Det er et fantastisk sted at bo og en fantastisk udsigt over Skagen og den skønne natur.

Aktiveret

Udvalgt 13.12.2016

Panoramahotel ved Rhinen

3 overnatninger inkl. morgenbrød
3 x middag/buffet + 1 x velkomstdrink
2.499,-
Normalpris 2.599,-

Hotel Rasthof am Rhein *****
Panoramahotel ved Rhinen i Rasthof am Rhein. Det er et fantastisk sted at bo og en fantastisk udsigt over Rhinen og den skønne natur.

Aktiveret

Udvalgt 21.12.2016

Flask rejsekoden:
INKA

Bestil på www.happydays.no eller ring 70 20 34 48

Datasammenstilling

- den nye regel i offentlighedsloven fungerer dårligt

Af

Nils Mulvad, journalist, formand for Åbenhedstinget, redaktør i Kaas & Mulvad

og

Oluf Jørgensen, jurist, offentlighedsrådgiver, forskningschef emeritus

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole

9. november 2016

Contents

Indledning	2
Offentlighedslovens regel om datasammenstilling	3
Sammenstilling til nyt dokument	3
Generelle undtagelser	3
Få og enkle kommandoer	4
Undtagelser og anonymisering	4
Databeskrivelser	4
Muligheder	5
Sammenligninger med andre regler	5
Temaindsigt	5
Miljøoplysningsloven	7
PSI-loven	7
Betalingsregler	8
EU, Sverige og Norge	8
EU	8
Sverige	8
Norge	9
Udtalelser fra Folketingets Ombudsmand	10
Nej til offentlighed om antal ansatte	10
Det koster at få data om ejerforhold	11
Data om politiets fartkontroller	11
Nej til data om andelsboligforeningers gæld	11
Lønninger til kommunalt ansatte	11
Registrerede vælgererklæringer til nye partier	12
Oplysninger i højdemodellen hører under miljøoplysningsloven	12

Oplysninger om grundlag for hektarstøtte er miljødata	12
Oplysninger om dyrlægers ordinationer er miljødata	13
Oplysninger om indkøb kan være miljødata	13
MRSA i svinebesætninger handler om miljø	13
Hvordan fungerer datasammenstilling	13
Offentlighedslovens nye regel	13
Miljødata	14
Sammenfatning	15
Få og enkle kommandoer	15
Generel undtagelse af journalsystemer	16
Særlige undtagelser	16
Brugbart format	16
Databeskrivelser	17
Udvikling af it-systemer	17
Anbefalinger til lovgivere	18

Indledning

Offentlige myndigheder indsamler og registrerer et bredt spektrum af information. Det gælder eksempelvis oplysninger om sociale forhold, økonomi, natur, miljø, fødevarer, vejr, turisme, skatter og afgifter, erhvervsforhold, sundhed, kriminalitet, ejendomme og uddannelse.

Digitaliseringen af den offentlige forvaltning betyder, at mange data, dokumenter og sager bliver registreret systematisk i elektroniske databaser. Databaser anvendes til flere formål: 1) Journalisering 2) sagsbehandling, 3) beregninger f.eks. vurdering af politiske beslutningers konsekvenser og 4) statistik.¹

Digitaliseringen giver både nye vanskeligheder og nye muligheder for offentlighed. Myndigheders anvendelse af databaser betyder på den ene side, at ret til datasammenstilling er nødvendig som supplement til den klassiske aktindsigt for at undgå udhuling af offentlighedsprincippet. På den anden side kan ret til datasammenstilling give nye muligheder for offentlighed ved at bruge myndigheders data til oversigter og analyser uafhængigt af myndigheders egne interesser.

Når data allerede er indsamlet og registreret af myndigheder, er der en samfundsmæssig gevinst ved at udnytte dem så meget som muligt og stille dem til rådighed for andre. Datasammenstilling har ikke alene betydning for journalistik og medier, men kan også give grundlag for at andre virksomheder udvikler nye digitale tjenester.

¹ Betænkning fra Offentlighedskommissionen 2009/1510, side 353 – 382.

De ældre offentlighedslove fra 1970 og 1985 blev skrevet i en tid, hvor fotokopieringsmaskiner og postvæsenet var de typiske hjælpemidler ved ekspedition af aktindsigt. Et af formålene med ændringen af offentlighedsloven i 2013 var at få regler, der passer til digitaliseringen af offentlig forvaltning og kommunikation.

Offentlighedslovens regel om datasammenstilling

Sammenstilling til nyt dokument

Offentlighedsloven fik ved ændringen i 2013 en ny regel om datasammenstilling som et supplement til lovens regler om aktindsigt i eksisterende dokumenter. Den lyder: "Enhver kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer".²

Sammenstillingen skal kunne foretages på grundlag af oplysninger, der er fastlagt på forhånd af den, der anmoder herom, og den skal handle om data, der er registreret. Det principielt nye er retten til at få sammenstillet data, der ikke allerede findes samlet i et eksisterende dokument.

Retten til datasammenstilling gælder både for data, der findes i samme database og for data, som en myndighed har i forskellige databaser. Den nye regel omfatter både databaser, som en myndighed selv fører, og udliciterede databaser. Reglen gælder kun ved offentlige forvaltninger og ikke ved andre organer, der er omfattet af aktindsigt f.eks. offentligt ejede selskaber.

Ofte bruges betegnelsen dataudtræk, men dette udtryk kan vildlede og føre til, at aktindsigt bliver behandlet efter reglen for datasammenstilling. Mange databaser ved offentlige myndigheder bruges i forbindelse med sagsbehandling, og her gælder retten til aktindsigt i dokumenter og sager uanset den teknologiske form.

Generelle undtagelser

Reglen om datasammenstilling gælder ikke for registre over dokumenter i myndigheders journalsystemer. Denne væsentlige begrænsning blev ikke foreslået af Offentlighedskommissionen, men blev tilføjet af Justitsministeriet i lovforslagets bemærkninger. Dermed blev journalsystemer som de eneste databaser generelt undtaget. Offentlighedsloven giver kun ret til at få en liste for dokumenter i den enkelte sag, når der anmodes om aktindsigt i denne sag. Offentlighedsreglerne i Finland, Sverige og Norge giver desuden mulighed for at få oversigter for alle sager hos en myndighed.

Reglen om datasammenstilling giver ikke adgang til data ved en myndighed, hvor hovedopgaverne er indtægtsdækket virksomhed. Det gælder f.eks. Danmarks Statistik. Hvis oplysninger fra Danmarks Statistik er købt af en anden myndighed f.eks. et ministerium, kan denne myndighed ikke afslå anmodninger om aktindsigt eller datasammenstilling i disse oplysninger.³

² Lov om offentlighed i forvaltningen af 12.6.2013, § 11.

³ Ahsan Mohammad (2014): *Offentlighedsloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 236.

Få og enkle kommandoer

Offentlighedslovens ret til datasammenstilling fra databaser gælder kun, når den kan foretages ved *få og enkle kommandoer*. I Offentlighedskommissionens forslag var kriteriet *enkle kommandoer*. Det lille ord *få* blev tilføjet af Justitsministeriet i lovforslaget.

Ifølge lovforslagets bemærkninger skal datasammenstillingen kunne foretages uden brug af væsentlige ressourcer. Sammenstillingen skal kunne foretages i løbet af kort tid, men uden nærmere pejlemærker. Kravet om få og enkle kommandoer er ikke opfyldt, hvis myndigheden selv skal foretage en nærmere vurdering af, hvilke oplysninger der skal sammenstilles. Det samme gælder, hvis datasammenstilling kræver, at myndigheden indhenter særlig ekspertise, som den ikke selv råder over.⁴

Undtagelser og anonymisering

Undtagelser fra aktindsigt gælder også ved datasammenstilling. Det gælder offentlighedslovens undtagelser f.eks. for oplysninger om enkeltpersoners private forhold, forretningshemmeligheder og statens sikkerhed. Det gælder også undtagelser i andre love og særlige regler om tavshedspligt.

Retten til datasammenstilling gælder også ved databaser med fortrolige oplysninger, når det er muligt med få og enkle kommandoer at fjerne fortrolige oplysninger f.eks. personidentifikation.

Databeskrivelser

Offentlighedsloven stiller krav om databeskrivelser for databaser, som en myndighed anvender i forbindelse med konkret sagsbehandling eller i forbindelse med udarbejdelse af offentliggjorte analyser, beregninger og lignende.⁵

Retten til indsigt gælder beskrivelser om:

- 1) hvilke typer data databasen omfatter
- 2) kriterier for indsamling og registrering af oplysninger, kilder, tidspunkter for indsamling og frekvens for ajourføring
- 3) hvilke formater en database anvender, f.eks. oplysninger om tilgængelige formater for dataudtræk, såsom tekstformat eller regnearksformat.

Databeskrivelser skal sikre kendskab til, hvordan den enkelte database grundlæggende er opbygget. Offentlighed er nødvendig for at gøre retten til datasammenstilling brugbar.

Myndigheder har som udgangspunkt pligt til at udarbejde databeskrivelser ved etablering af databaser efter 1.1.2014. Denne pligt gælder også ved udvikling af ældre databaser. I øvrigt skal en myndighed, der har ældre databaser, give indsigt i databeskrivelser, som den faktisk råder over. En databeskrivelse skal ikke nødvendigvis have karakter af en særlig manual. Retten til indsigt gælder også for databeskrivelser i interne dokumenter.⁶

⁴ Bemærkninger til lovforslag nr. 144, Folketinget 2012-13.

⁵ Lov om offentlighed i forvaltningen af 12.6.2013, § 12.

⁶ Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven nr. 9847 af 19.12.2013, pkt. 4.6.

Muligheder

Retten til datasammenstilling skal principielt give mulighed for offentlighed uafhængigt af, hvilke oplysninger og dokumenter en myndighed selv mener er relevante. Datasammenstillinger kan f.eks. give statistiske oplysninger om udviklingen på sagsområder. De kan også bruges som grundlag for eksterne eksperters analyser af udviklingen eller vurderinger af kvaliteten i myndigheders datasystemer.

En myndigheds sagsbehandlingssystemer indeholder typisk oplysninger om afgørelser i de enkelte sager på et sagsområde. En simpel datasammenstilling kan handle om, hvor mange sager der er afgjort, og hvor mange afslag der er givet på et område, udvikling i afslagsprocenten over en periode eller "hvor mange kontanthjælpsmodtagere i kommunen, der siden 1/10 2016 har fået nedsat sociale ydelser som følge af kontanthjælpsloftet".

Motorkøretøjsregisteret indeholder oplysninger om de enkelte køretøjer inklusive ejerforhold. Datasammenstillinger kunne f.eks. handle om, hvor mange biler af et bestemt bilmærke der er registreret i motorkøretøjsregisteret, eller hvilke ejere på Fyn der har biler af dette mærke.

Hvis en sundhedsmyndighed f.eks. har oplysninger i databaser om enkeltpersoners sygdomme og om deres levetid kan en anonymiseret datasammenstilling handle om middellevetid i forskellige områder eller hvor mange, der er døde af en bestemt kræftsygdom i et område sammenlignet med den gennemsnitlige dødelighed for denne sygdom.

Det kan også handle om sammenstilling af data fra databaser, som en myndighed anvender til prognoser f.eks. klimamodeller, trafikmodeller, makroøkonomiske modeller eller lovmodeller, der bruges til at belyse de konsekvenser, der kan forventes af lovgivning. Ved sådanne databaser er den nye ret til datasammenstilling særlig vigtig for demokratisk kontrol og debat om grundlaget for de officielle beregninger.

Beregninger over et lovforslags konsekvenser, som et ministerium eller styrelse faktisk har foretaget, kan undtages som ministerbetjening, politikerbetjening eller ministerrådgivning efter 2013-lovens vidtgående undtagelser for den politiske beslutningsproces (§ 24, § 27, nr. 2 og § 29). Disse undtagelser kan ikke bruges til at afslå datasammenstilling, som myndigheder ikke har foretaget. Det kunne f.eks. være alternative beregninger over et forslags konsekvenser. Denne ret til datasammenstilling forudsætter, at anmodningen om datasammenstilling angiver bestemte data, som ministeriet skal tage hensyn til ved en ny beregning af et lovforslag eller en plans konsekvenser.

Sammenligninger med andre regler

Temaindsigt

De grundlæggende betingelser for aktindsigt blev også ændret med 2013-loven for at matche bedre med de muligheder, digitaliseringen giver. Tidligere skulle en anmodning angive et dokument eller en sag. Nu er det tilstrækkeligt at angive et tema.⁷

⁷ Lov om offentlighed i forvaltningen af 12.6.2013. De grundlæggende betingelser for retten til aktindsigt, herunder temaindsigt, er fastsat i § 7 og § 9, stk. 1.

Retten til temaindsigt gælder dokumenter og sager, der har relation til sagsbehandling, uanset om de er registreret i databaser eller på anden vis. Den principielle forskel er, at temaindsigt handler om samling af eksisterende dokumenter, mens datasammenstilling handler om samling af data til et nyt dokument.

Temakravet er f.eks. opfyldt med formuleringer som "kommunens byggetilladelser i det seneste år", "ministeriets afslag på aktindsigt siden 1.1.2013" eller "brevvekslinger mellem kommunen og boldklubben xx om betaling af leje for stadion i år".

Nogle eksempler fra ombudsmandens praksis efter den gamle offentlighedslov kan belyse, hvilken forskel det nye temakrav i 2013-loven betyder. Ombudsmanden kunne efter den gamle lov ikke kritisere afslag på aktindsigt i: "samtlige indrapporteringer til Sundhedsstyrelsen vedrørende uheld, tekniske fejl eller andre tekniske eller medicinske indrapporteringer til uhedsregistret", "samtlige aftaler, der ikke figurerer i de centrale overenskomster, rammeaftaler og andre aftaler, og som vedrører løn- og ansættelsesforhold", "samtlige rejser som tidligere overborgmester Jens Kramer Mikkelsens hustru havde foretaget for offentlige kroner". Der kunne gives afslag på disse anmodninger, fordi de omfattede alle sager af en bestemt art og derfor ikke opfyldte identifikationskravet i den gamle offentlighedslov. Tilsvarende anmodninger opfylder temakravet i 2013-loven.⁸

I sammenhæng med den nye mulighed for temaindsigt indførte 2013-loven en begrænsning, hvis behandlingen af aktindsigt vil medføre et *uforholdsmæssigt ressourceforbrug*. Myndigheder kan lægge vægt på, hvor kompliceret det vil være at behandle aktindsigt, og tidsforbruget kan regnes som uforholdsmæssigt, hvis det må forventes at overstige 25 arbejdstimer. Denne begrænsning gælder som udgangspunkt ikke ved aktindsigt til journalister, forskere og andre, der har en særlig interesse.⁹

Ressourcebetingelsen *få og enkle kommandoer* for datasammenstilling er væsentligt strammere og tager ikke hensyn til særlige interesser.

Reglen om datasammenstilling giver ret til anonymisering, når den kan gennemføres ved få og enkle kommandoer. På dette punkt giver reglen om datasammenstilling principielt en bedre retsstilling for offentligheden. Aktindsigt i dokumenter, hvor visse oplysninger er fortrolige, behandles efter offentlighedslovens regel om meroffentlighed. Det betyder, at aktindsigt i anonymiserede data afhænger af myndighedens velvilje.

⁸ Ahsan Mohammad (2014): *Offentlighedsloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 212-13. De nævnte ombudsmandssager er FOB 1998.403, FOB 2003.169 og FOB 2005.589.

⁹ Lov om offentlighed i forvaltningen af 12.6.2013, § 9, stk. 2 og lovforslagets bemærkninger til § 9. I en konkret sag fandt Folketingets Ombudsmand ikke grundlag for at kritisere et afslag, men udtalte, at grænsen over for journalister må sættes væsentligt højere end 25 timer, FO 2016-23.

Miljøoplysningsloven

Miljøoplysningsloven giver klart bedre muligheder for offentlighed end offentlighedsloven. Loven bygger på internationale forpligtelser: Aarhuskonventionen har været implementeret i loven siden 2000 og EU-direktivet siden 2005.¹⁰

Miljøoplysningsloven bygger på grundbegrebet *oplysninger* og ikke *dokumenter* som offentlighedsloven. For oplysninger, der berører miljøet i bred forstand, er temaindsigt og ret til data fra myndigheders databaser derfor ikke nyt.

For at undgå brud på de internationale forpligtelser har det været nødvendigt at indføje, at miljøoplysningslovens henvisninger til offentlighedsloven gælder den gamle offentlighedslov. Undtagelser skal anvendes restriktivt efter konkret afvejning med hensynet til offentlighed. Oplysninger om emissioner skal næsten undtagelsesfrit være offentligt tilgængelige. Særlige undtagelser og tavshedspligter i andre love begrænser ikke retten til indsigt i miljøoplysninger. Miljøoplysningsloven har ikke begrænsninger om uforholdsmæssigt ressourceforbrug ved temaindsigt eller få og enkle kommandoer ved datasammenstilling.

PSI-loven

Offentlighedsloven § 40 fastslår, at dokumenter og data skal udleveres i den form f.eks. e-mail, som ønskes af den, der anmoder om indsigt. Myndigheden kan kun fravige, hvis det er meget vanskeligt at levere i denne form, eller materialet i forvejen er offentligt tilgængeligt.

Ifølge loven om digital post har offentlige myndigheder som udgangspunkt ret til at sende meddelelser i det særlige digitale postsystem. Offentlighedsloven § 40 sikrer, at der fortsat kan stilles krav om en anden form f.eks. almindelig e-mail ved aktindsigt og datasammenstilling. Myndigheder kan heller ikke stille krav om, at modtageren har en digital signatur.¹¹

Offentlighedsloven sikrer ikke ret til at få data i et bestemt digitalt format. Det gør miljøoplysningsloven og loven om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (PSI-loven).

Loven om videreanvendelse (PSI-loven) bygger på et EU-direktiv.¹² Den er også relevant ved journalistisk videreanvendelse af data, og det kan være relevant at henvise til lovens § 7:

"Når dokumenter og datasamlinger stilles til rådighed for videreanvendelse, skal offentlige myndigheder sikre, at disse er tilgængelige i alle allerede eksisterende sprogversioner og formater, herunder i elektroniske formater. Er det muligt og hensigtsmæssigt, skal dokumenter og datasamlinger endvidere stilles til rådighed i formelle, åbne og maskinlæsbare formater sammen med dokumenters og datasamlingers metadata, medmindre det ikke kan klares ved en simpel ekspeditionssag."

¹⁰ Lov om aktindsigt i miljøoplysninger af 14.6.2006 med senere ændringer. Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. Direktiv om adgang til miljøinformation 2003/4/EF.

¹¹ Ahsan, Mohammad (2014): *Offentlighedsloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets forlag, side 674 – 75.

¹² Direktivet om "Re-use of public sector information (PSI)" 2003/98/EF med ændringer 2013/37/EC.

Betalingsregler

Som udgangspunkt kan myndigheder maksimalt kræve 100 kr. ved udlevering i elektronisk form, uanset hvor mange sider der udleveres. Betalingsreglerne har en vigtig tilføjelse om sammenstilling af data fra databaser, som føres eksternt f.eks. af et privat firma. I sådanne tilfælde kan myndigheden kræve det, som et firma kræver, og det kan erfaringsmæssigt være en meget høj pris for ukomplicerede datasammenstillinger.¹³

For miljøoplysninger i elektronisk form kan kun kræves betaling, hvis ministeren på et område har fastsat betalingsregler i en bekendtgørelse. Det har miljøministeren, men betalingskrav forudsætter desuden, at den enkelte myndighed har offentliggjort takster, og det er typisk ikke sket.¹⁴

EU, Sverige og Norge

EU

EU-forordningen om aktindsigt sikrer ifølge EU-ombudsmanden ret til datasammenstilling, og EU-organer har en generel forpligtigelse "to take the needs of transparency into account in the design and operation of databases."¹⁵

Undervejs i en langstrakt sag om indsigt i landbrugsstøtte udtalte EU-ombudsmanden, at det ville underminere retten til indsigt, hvis adgangen er begrænset til det, der kan trækkes frem ved at anvende en myndigheds eksisterende søgeværktøjer, eftersom sådanne værktøjer normalt kun er udviklet med henblik på interne administrative opgaver.¹⁶

PSI-direktivet kræver, at den offentlige sektors dokumenter som udgangspunkt skal stilles til rådighed for videreanvendelse. PSI-direktivets formål kan ikke realiseres uden datasammenstilling, og ret til indsigt er ikke begrænset til de søgeværktøjer, en myndighed selv bruger til administrative opgaver, når andre søgeværktøjer kan anvendes uden særlige problemer.

Ifølge PSI-direktivet er myndigheder dog ikke forpligtede til at fremstille dokumenter, hvis det vil kræve et uforholdsmæssigt stort arbejde, der ikke kan klares som en simpel ekspeditionssag.¹⁷

Sverige

Svensk retspraksis blev allerede i 1970'erne tilpasset elektroniske muligheder for at søge og samle information fra databaser. Et ligestillingsprincip i svensk ret betyder, at offentligheden som udgangspunkt skal have samme adgang til sammenstilling af data, som myndigheder har nem

¹³ Bekendtgørelse nr. 1586 af 29.12.2013 om betaling for udlevering af dokumenter mv. efter lov om offentlighed i forvaltningen.

¹⁴ Bekendtgørelse nr. 1431 af 13/12/2006 om betaling for aktindsigt i miljøoplysninger, der ikke udleveres på papir inden for Miljøministeriets område.

¹⁵ EU-forordningen om aktindsigt, EF-Tidende nr. L 145/43 1049 af 30/5/2001, art. 3. Response of the European Ombudsman to the Commission's green paper "Public Access to Documents held by institutions of the European Community: a review" 11.7.2007.

¹⁶ Note 19 i EU-ombudsmandens udtalelse 10.12.2007 til journalist Brigitte Alfter. Senere er gennemført en EU-forordning, der kræver, at alle EU-lande skal offentliggøre landbrugsstøtte på 1.250 Euro pr. år og derover med navne, beløb, og hvilke foranstaltninger der er givet støtte til (Forordning 1306/2013).

¹⁷ Direktivet om "Re-use of public sector information (PSI)" 2003/98/EF med ændringer 2013/37/EC, art. 5, 1 og 2.

adgang til.

Myndigheder har ifølge Tryckfrihetsförordningen pligt til at foretage datasammenstilling, når informationer kan hentes og formidles ved rutineprægede metoder. En myndighed skal tilpasse programmer, når det kan ske uden større arbejdsindsats, men har som hovedregel ikke pligt til at udvikle et nyt dataprogram. Datasammenstilling skal kunne udføres med tekniske hjælpemidler, som myndigheden selv udnytter. Det kan ikke kræves, at en myndighed anvender et program, som en ansøger selv stiller til rådighed.

Svenske myndigheder er ifølge Tryckfrihetsförordningen ikke forpligtede til at udlevere dokumenter og data i elektronisk form. En myndighed kan derfor gøre det meget vanskeligt at bruge retten til datasammenstilling. Valgmyndigheden ville f.eks. ikke overføre data i digital form til en redaktion, der skulle bruge data om alle kandidater til valget i 2010. Redaktionen måtte derfor selv scanne oplysninger om 50.000 kandidater.¹⁸

Norge

Den norske offentlighedslov har en regel om datasammenstilling, der er beslægtet med den danske. Der er dog et par væsentlige forskelle. Registre for dokumenter i myndigheders journalsystemer er ikke undtaget i Norge, og ressourcebetingelsen i den norske lov har ikke tilføjelsen om få kommandoer. Retten til datasammenstilling gælder, når den kan foretages med enkle fremgangsmåder. Der kan lægges vægt på, om myndigheden selv er i stand til at gennemføre opgaven og uden større tidskrævende indsats.

I Norge peger den officielle vejledning på, at datasammenstilling især vil være relevant hos myndigheder, der har databaser med statistisk information og til sammenstilling af oplysninger fra sagsbehandlingssystemer, der kan give oversigter for sagsområder.¹⁹

Der er i 2015 gennemført en evaluering af den norske offentlighedslov. I rapportens afsnit om datasammenstilling omtales, at kravet om enkle fremgangsmåder giver fortolkningsproblemer i praksis.²⁰

Den norske ombudsmand (sivilombudsmannen) har taget stilling til nogle af de vigtige problemstillinger ved reglen om datasammenstilling:

Kernen i kravet om enkle fremgangsmåder er, at forvaltningen ikke skal bruge store ressourcer på at gennemføre datasammenstillingen. I en sag om adgang til ejeroplysninger i Skatteetatens aktionærregister, udtalte ombudsmanden, at kriteriet betyder, at en datasammenstilling skal kunne foretages med enkle fremgangsmåder af personale, der har tilstrækkelige fagkundskaber til at sammenstille information fra den aktuelle database. Ombudsmanden forklarer, at det handler om arbejdet frem til etablering af det nye dokument, mens efterfølgende arbejde f.eks. vurderinger af, om oplysninger skal undtages og klargøring til udsendelse ikke kan tælle med. Skatteetaten vurderede, at arbejdet med at gennemføre sammenstillingen og producere et dokument ville tage 1-2 arbejdsdage. Ombudsmanden havde ikke grundlag for at anfægte denne vurdering og

¹⁸ Jørgensen Oluf (2014): *Offentlighed i Norden*, Nordicom Göteborgs Universitet, side 87.

¹⁹ Rettleiar til offentleglova fra Justis- og Politidepartementet.

²⁰ Evaluering af offentleglova (2016): *Innsyn i forvaltningen – Kompetanse, etterspørsel og makt*, af udarbejdet af Oxford Research.

konkluderede, at lovens formulering om enkle fremgangsmåder ikke gav grundlag for at stille krav om denne datasammenstilling. Ombudsmanden tilføjede, at gode saglige grunde tilsiger, at pressen har adgang til en samlet oversigt over ejerskabet til norske aktier, der kan give grundlag for kritisk og samfundsnyttig journalistik.²¹

Den norske ombudsmand har i en anden sag taget stilling til sammenstilling af oplysninger fra politiets straffesagsregister med henblik på at få en statistisk oversigt over antal drabsager i Norge fordelt på politidistrikter. Ombudsmanden udtaler, at Politidirektoratet skulle have etableret en datasammenstilling, før det kunne vurderes om enkelte oplysninger skulle undtages som tavshedsbelagte. Ombudsmanden pointerer, at vilkåret om enkle fremgangsmåder handler om selve etableringen af sammenstillingen, og ikke hvilke undersøgelser som må gøres efterfølgende for at tage stilling til eventuelle undtagelser.²²

Den norske ombudsmand har udtalt, at der som udgangspunkt er ret til at få udarbejdet en sammenstilling i ethvert format, hvis vilkårene for datasammenstilling i øvrigt er opfyldt. En konkret sag handlede om retten til at få sammenstilling i et Excel-format, der kunne produceres på 5-10 minutter. Ombudsmanden afviste en myndigheds frygt for manipulation af data og forklarede, at både offentlighedslovens generelle formål og det særlige formål med datasammenstilling tilsiger, at der er ret til datasammenstilling i formater, der er egnede til redigering. En person, der anmoder om datasammenstilling, har ret til at få data i et format, der er enkelt at fremstille, og det gælder uanset der allerede er lavet sammenstilling i et andet format.²³

Udtalelser fra Folketingets Ombudsmand

Folketingets Ombudsmand har behandlet en række sager, der viser noget om muligheder og begrænsninger for datasammenstilling i Danmark. I det følgende nævnes først en række sager, der handler om den nye regel i offentlighedsloven.

Nej til offentlighed om antal ansatte

En journalist anmodede Erhvervsstyrelsen om oplysninger fra CVR-registeret om antal ansatte i danske virksomheder. Han fik afslag med den begrundelse, at CVR-lovens § 18, stk. 7 foreskriver, at styrelsen kun må videregive oplysninger til private om antal ansatte i størrelsesgrupper (intervaller). Ifølge Erhvervsstyrelsen og Erhvervs- og Vækstministeriet er denne regel en særlig tavshedspligt, der forhindrer videregivelse af mere præcise oplysninger om antal ansatte. Folketingets Ombudsmand konstaterede, at det ville være muligt med få og enkle kommandoer at trække oplysninger ud af CVR-registeret om det nøjagtige aktuelle antal ansatte i virksomheder, men at videregivelse ikke kunne ske på grund af den særlige regel i CVR-loven. Ombudsmanden tog ikke stilling til, om denne særlige tavshedspligt forhindrer videregivelse i mindre intervaller, men var enig med myndighederne i, at en sådan videregivelse ikke kunne gennemføres ved få og enkle kommandoer.²⁴

²¹ Sivilombudsmannen 10.7.2014, sak 2013/2480.

²² Sivilombudsmannen 11.2.2015, sak 2014/2291.

²³ Sivilombudsmannen 19.7.2016, sak 2016/726 og 2016/880.

²⁴ Folketingets Ombudsmand 2014-32.

Det koster at få data om ejerforhold

En journalist anmodede om oplysninger om hvem, der ejer danske ejendomme og grunde. Han anmodede Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter om data fra OIS (Den Offentlige Informationsserver), der er en platform til formidling af oplysninger fra Bygnings- og Boligregistret (BBR). Journalisten fik afslag fra ministeriet, der henviste til en særlig ordning for salg af disse data, der gav mulighed for at købe data på markedsvilkår hos en distributør eller selv blive datadistributør ved at betale 72.000 kr. I øvrigt er oplysninger fra BBR kun offentligt tilgængelige som enkelttopslag. Folketingets Ombudsmand vurderede ligesom ministeriet, at den særlige hjemmel i BBR-loven og OIS-bekendtgørelsen for salg af data betød, at journalisten ikke havde ret til oplysningerne efter offentlighedslovens regel om datasammenstilling, og at ordningen var i overensstemmelse med rammerne for betalingskrav i loven om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (PSI-loven).²⁵

Data om politiets fartkontroller

En redaktør fik oplysninger fra politikredse om de præcise placeringer af politiets fotovogne fra 2010 til maj 2015 med oplysninger om tidspunkter, hvor mange biler der havde passeret, og hvor mange der var registreret for at køre for stærkt. Østjyllands Politi afviste med henvisning til, at offentliggørelse ville forringe politiets muligheder for at forebygge og efterforske overtrædelser af færdselsloven jf. offentlighedsloven § 33, nr. 1. Rigspolitiet var enig. Ifølge ombudsmanden havde politiet ikke tilstrækkelig gode argumenter til at skjule historiske data, der ikke kunne give en sikker viden om fremtidige placeringer. En udlevering af data kunne ikke ødelægge mulighederne for fremtidig overvågning.²⁶

Nej til data om andelsboligforeningers gæld

Det daværende Ministerium for By, Bolig og Landdistrikter afslog at give indsigt i Datagrundlaget bag en analyse af gældsforhold i andelsboligforeninger. Sagen angik nøgleoplysninger om andelsboligforeninger, der var indberettet af realkreditinstitutter mv. til ministeriets it-system: Andelsboliginfo. Afslaget blev begrundet med, at de finansielle nøgleoplysninger var omfattet af en særlig tavshedspligt (offentlighedsloven § 35 jf. lov om finansiell virksomhed § 117). Ifølge ministeriet ville det kræve mere end få og enkle kommandoer at foretage en sammenstilling med tilstrækkelig effektiv anonymisering af de enkelte andelsboligforeninger, administratorer og revisorer. Erhvervsstyrelsen udtalte, at eventuelle sammenstillinger og anonymiseringer ikke kunne foretages uden ekstern it-faglig bistand. Folketingets Ombudsmand udtalte, at han ikke havde grundlag for at sætte spørgsmålstejn ved myndighedernes oplysninger.²⁷

Lønninger til kommunalt ansatte

Aarhus og Københavns kommuner afslog at udlevere oplysninger om navn, stillingsbetegnelse, afdeling, ansættelsestid og løn for samtlige ansatte for årene 2010-13. I klagesagen nåede Statsforvaltningen frem til, at kommunes lønsystemer slet ikke er omfattet af retten til dataudtræk. Denne overraskende konklusion var ikke holdbar, og Ombudsmanden udtalte, at databaser med lønoplysninger er administrative systemer og omfattet.

²⁵ Folketingets Ombudsmand 2015-1.

²⁶ Folketingets Ombudsmand 2015-47

²⁷ Folketingets Ombudsmand 2016-35.

Kommunerne og Statsforvaltningen fastholdt afslag med begrundelsen, at udlevering af personaleoplysninger ville kræve individuelle underretninger til de enkelte ansatte ifølge offentlighedsloven § 41, at det ikke kunne ske med få og enkle kommandoer og ville kræve et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Disse afgørelser er blev påklaget til Ombudsmanden, der ikke i skrivende stund er kommet med en afgørelse.²⁸

Registrerede vælgererklæringer til nye partier

Social- og Indenrigsministeriet har givet en journalist afslag på at få oplyst antal stillere (vælgererklæringer), nogle nye partier har samlet og fået registreret i ministeriets nye digitale system for vælgererklæringer. Social- og Indenrigsministeriet begrundede bl.a. afvisningen med, at offentlighed ikke var en tilsigtet konsekvens af det nye system, og ministeriet henviser til den såkaldte generalklausul i offentlighedsloven. I klagen til Folketingets Ombudsmand nævner journalisten/mediet, at retten til datasammenstilling ikke afhænger af, om den enkelte myndighed tilsigter offentlighed, og at ministeriet ikke har overbevisende argumenter for, at offentlighed vil svække den demokratiske proces. Over for ombudsmanden argumenterer ministeriet bl.a. for, at partierne ikke løbende i offentligheden skal stå til regnskab for, hvor langt de faktisk er nået i indsamlingen. Ombudsmanden er ikke i skrivende stund kommet med en afgørelse.²⁹

For miljøoplysninger er adgang til data i myndigheders databaser ikke nyt, og Folketingets Ombudsmand har i en række sager afgjort, at ret til offentlighed følger af miljøoplysningsloven. Her omtales nogle eksempler:

Oplysninger i højdemodellen hører under miljøoplysningsloven

En journalist anmodede Kort & Matrikelstyrelsen om data om Danmarks Højdemodel. Styrelsen og Miljøministeriet afslog bl.a. med henvisning til ophavsret og frygt for misbrug af data. Folketingets Ombudsmand udtalte, at ophavsretten viger for lovgivningens regler om aktindsigt. Ombudsmanden udtalte, at oplysninger, der indgår i Højdemodellen, klart er omfattet af miljøoplysningsloven.³⁰

Oplysninger om grundlag for hektarstøtte er miljødata

FødevarerErhverv og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri afviste at give en borger indsigt i en række oplysninger om markblokke, der anvendes ved administration af EU's hektarstøtteordninger. Afslaget var begrundet med, at anmodningen om indsigt ikke opfyldte identifikationskravene i miljøoplysningsloven og offentlighedsloven. Folketingets Ombudsmand fastslog, at oplysningerne var omfattet af miljøoplysningsloven, at denne lov skal tolkes i overensstemmelse med EU-direktivet om adgang til miljøoplysninger, og at borgeren havde opfyldt lovens krav til identifikation.³¹

²⁸ Statsforvaltningens afgørelser 8.9.2015. Folketingets Ombudsmand 11-02-2016.

²⁹ Social- og Indenrigsministeriets udtalelse 9.9.2016 til Folketingets Ombudsmand om dataudtræk fra vælgererklæringssystemet.

³⁰ Folketingets Ombudsmand 2009-9-1.

³¹ Folketingets Ombudsmand 2011 11-2.

Oplysninger om dyrlægers ordinationer er miljødata

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling afslog at udlevere oplysninger fra databasen Vetstat om dyrlægers ordination af medicin, vækstfremmere og fordertilsætningsstoffer.

Folketingets Ombudsmand udtalte, at samtlige oplysninger i Vetstat er miljøoplysninger, og at anmodningerne om indsigt opfyldte miljøopplysningslovens krav til identifikation. Ombudsmanden udtalte endvidere, at ministeriet ikke havde givet konkrete begrundelser for, at oplysninger om dyrlægers autorisationsnumre ville medføre nærliggende risiko for væsentlige skadevirkninger.³²

Oplysninger om indkøb kan være miljødata

Moderniseringsstyrelsen afviste, at give indsigt i nogle oplysninger i en indkøbsdatabase.

Begrundelsen for afslaget var, at der ikke eksisterede en oversigt eller andet dokument med de pågældende oplysninger. Folketingets Ombudsmand kunne ikke kritisere afslaget efter den gamle offentlighedslov, men gjorde opmærksom på, at miljøopplysningsloven gav ret til indsigt i miljøoplysninger i databaser, og at eventuelle miljøoplysninger i indkøbsdatabasen skulle afgøres efter denne lov.³³

MRSA i svinebesætninger handler om miljø

Fødevarestyrelsen afviste at give journalister indsigt i resultater fra en undersøgelse af MRSA (methicillinresistente stafylokokbakterier) i svinebesætninger. Folketingets Ombudsmand udtalte, at oplysninger om MRSA i svinebesætninger er miljøoplysninger, og at der ikke er grundlag i miljøopplysningsloven for at undtage oplysninger, bl.a. kunne frygt for stigmatisering ikke begrunde hemmeligholdelse af MRSA i svin. Interesseorganisation Landbrug & Fødevarer stævne de staten for at fastholde hemmeligholdelsen af oplysninger, men Højesteret fastslog, at stævningen ikke havde opsættende virkning på udlevering.³⁴

Hvordan fungerer datasammenstilling

Offentlighedslovens nye regel

Eksemplerne på Ombudsmands-afgørelser om udlevering af data er få og tyder på, at der i praksis indtil nu er tale om en meget begrænset ændring i mulighederne for journalister i at få data. Sagerne viser bl.a., at myndigheder har kunnet afvise datasammenstilling om nogle væsentlige forhold med henvisning til særlige tavshedspligtregler eller en særlig ordning for salg af oplysninger.

Sager om datasammenstilling efter offentlighedslovens nye regel illustrerer, at den fungerer meget dårligt.

En klagesag, der blev afgjort af Statsforvaltningen³⁵ i oktober 2016, illustrerer, at det er nemt for en myndighed at undgå datasammenstilling. Region Syddanmark afslog at give oplysninger for to regnskabsår om firmanavne på regionens eksterne leverandører med oplysninger om de samlede fakturaværdier for de enkelte firmaer. Regionen afslog med henvisning til, at regnskabssystemet indeholder cirka 50.000 kreditorer, og at "systemet teknisk set ikke kan sondre mellem de

³² Folketingets Ombudsmand 2011 14-5.

³³ Folketingets Ombudsmand 2013-13.

³⁴ Folketingets Ombudsmand 06-06-2014 og Højesterets kendelse 22.1.2016.

³⁵ Statsforvaltningens udtalelse af 10.10.2016

forskellige kreditortyper". Efter første afslag tilbød dataanmoderen regionen hjælp med en "guide" for datasammenstilling og oplyste, at 93 kommuner og regioner havde givet tilsvarende oplysninger uden problemer. Regionen fastholdt afslaget, og sagen gik videre til Statsforvaltningen. Regionen oplyste til Statsforvaltningen, at datasammenstillingen ville kræve, "at der udarbejdes særlige kommandoer, heriblandt at oplysningerne eksporteres til Excel på en videre bearbejdning". På baggrund af regionens oplysninger udtalte Statsforvaltningen, at sammenstillingen ikke kunne foretages ved få og enkle kommandoer. Hverken regionen eller Statsforvaltningen angav specifikke forhold ved regionens regnskabssystem, der kunne forklare, hvorfor datasammenstillingen fra deres system ikke kunne klares med få og enkle kommandoer.

Især kriteriet om få og enkle kommandoer bliver benyttet af myndigheder som begrundelse for afslag. Det er vanskeligt at kontrollere, om myndigheder har reel baggrund for at afslå med henvisning til denne regel. Det kræver databeskrivelser, som kun få myndigheder lægger frem.

Myndigheder skal ifølge offentlighedsloven lave databeskrivelser for databaser, der er etableret eller udviklet efter 1.1.2014. Det er vigtigt at få det gjort og at få lavet samme overblik for gamle databaser. Det er ikke alene nødvendigt for at aktivere retten til datasammenstilling. Databeskrivelser er klart også en fordel for myndighedens egen brug af databaser.

Det virker som om, myndigheder ikke er klar over, at de faktisk har databeskrivelser, der skal udleveres for at opfylde lovens krav.

I flere tilfælde, hvor myndigheder har leveret datasammenstillinger er det sket med henvisning til reglen om meroffentlighed. Det kan skyldes, at en myndighed vil undgå besvær med begrundelser og risiko for offentlighed ved et afslag. Samtidigt vil myndigheden ved at henvise til meroffentlighed undgå at skabe en præcedens for lignende tilfælde.

I en rapport målrettet journalisters praktiske anvendelse af reglerne, har vi gennemgået en række eksempler på journalisters erfaringer med reglerne om databaseadgang og temaindsigt.³⁶ Se: kortlink.dk/nqca

Miljødata

For miljøoplysninger er retten til datasammenstilling som nævnt ikke ny. En langstrakt praktisk kamp har været nødvendig for at få miljøoplysningsloven til at fungere nogenlunde i praksis. Selv når der er fastlagt en praksis, er det tungt at få den fastholdt.

Det er klart en fordel at miljøoplysningsloven ikke har begrænsninger, der giver myndigheder mulighed for nemt afvise med en løs henvisning til ressourcemæssige hensyn.

Åbenhedstinget har ført en stribe principielle sager om data fra miljødatabaser, og en række sager er grundigt dokumenteret bl.a. en række af de tidligere nævnte sager, hvor ombudsmanden har taget stilling:³⁷

En stribe af disse sager er gennemgået i den oven for omtalte rapport.

³⁶ www.aabenhedstinget.dk, kortlink.dk/nqca

³⁷ www.aabenhedstinget.dk, kortlink.dk/n8vf.

Sammenfatning

Offentlighedslovens nye regel om datasammenstilling fungerer meget dårligt. Det skyldes flere forhold: kriteriet *få og enkle kommandoer*, dårlig vejledning, ingen eller dårlige beskrivelser af myndigheders databaser, undtagelsen af journalsystemer, mange undtagelser i andre love og at it-systemer udvikles uden at tage højde for behov for datasammenstillinger.

De forskellige blokeringer betyder, at offentlighedslovens nye regel om datasammenstilling ikke opfylder de formål reglen har. It-systemers potentiale bliver ikke udnyttet.

Få og enkle kommandoer

Retten til datasammenstilling efter offentlighedsloven afhænger af en diffus ressourcebetingelse, der giver problemer i praksis både for myndigheder og for journalister, medier og andre virksomheder, der har brug for data.

Kriteriet *få kommandoer* er et usagligt påfund fra Justitsministeriet, der ikke gælder i Norge og ikke stemmer med Offentlighedskommissionens anbefaling. Hvis tilføjelsen skal forstås, som den er skrevet, vil den ofte give myndigheder en mulighed for at afslå, selv om der ikke er tale om nogen ressourcemæssige belastning af betydning. En person, der kender et it-system og er hurtig ved tastene kan faktisk på få minutter lave et stort antal kommandoer.

Kravet i lovforslagets bemærkninger om, at en datasammenstilling skal kunne gennemføres af en ansat ved myndigheden er heller ikke sagligt begrundet. Nogle myndigheder har egne it-afdelinger, mens andre benytter eksternt medhjælp til selv simple operationer eller får hjælp af en ansat ved en anden myndighed. Det bør ikke være afgørende for retten til datasammenstilling.

Det er ikke blevet præciseret for myndighederne, at det kun er tiden til selve datasammenstillingen inklusive eventuel anonymisering, der kan lægges vægt på. Myndigheders tidsforbrug til registreringer, fordeling af arbejdsopgaver, vurderinger af eventuelle undtagelser, begrundelser, ekspedition og planlægning af supplerende information til medier er ikke relevante.

Det er vigtigt at præcisere kravet om konkrete begrundelser. I praksis bliver afslag givet uden angivelser af, hvor lang tid en myndighed mener, den skal bruge til forskellige elementer i processen.

Der mangler også præcisering af, at retten til datasammenstilling gælder data, som myndigheden har registreret uanset kvaliteten. Hvis myndigheden er i tvivl om datakvaliteten, skal den ikke skjule, at datakvaliteten er dårlig. Den skal i stedet gøre opmærksom på usikkerheden. En myndighed kan derfor ikke afslå sammenstilling med henvisning til, at det vil kræve mange ressourcer at sikre datakvaliteten.

Der mangler endvidere præcisering af, at myndigheder skal indgå i dialog med henblik på at vejlede og få konkretiseret en anmodning, før der gives et afslag med henvisning til, at datasammenstilling ikke kan ske ved få og enkle kommandoer.

Generel undtagelse af journalsystemer

Undtagelsen for journalsystemer fik Justitsministeriet sat ind i lovforslagets bemærkninger til reglen om datasammenstilling. Denne generelle undtagelse blokerer for udvikling af effektive søgeværktøjer.

I Norge er journalsystemer ikke undtaget, og postlister handler typisk om journalposter. Norge har en fælles Offentlig Elektronisk Postjournal (OEP) for statslige myndigheder med en række funktioner, der gør søgning nemt. Enhver kan bruge OEP til at søge information på tværs af myndighedsgrænser. OEP er under udvikling, så det fra årsskiftet 2017-18 kan formidle dokumenter fra de statslige myndigheder i fuld tekst.³⁸

En række kommuner og andre myndigheder, der ikke er omfattet af OEP, har på eget initiativ etableret søgeværktøjer. Innsyn.no har suppleret med journaloversigter for myndigheder, der ikke selv har etableret effektive søgeværktøjer for offentligheden.

I Danmark bruges begrebet postlister om post til og fra en myndighed. Åbne postlister praktiseres i nogen udstrækning hos en række myndigheder, men udviklingen gik i stå for 10 år siden, da man ventede på, hvilke krav den nye offentlighedslov ville stille. Den stillede ikke krav om effektive søgeværktøjer. I stedet blev endnu et postlisteforsøg sat i gang ved 4 myndigheder. Intet i dette forsøg peger fremad mod udvikling af journalsystemer og effektiv administration.

Særlige undtagelser

Det er ikke kun offentlighedsloven, der har undtagelser for aktindsigt. Mange undtagelser er sat ind i andre love. Mange særundtagelser er blevet vedtaget, uden at hverken politikere eller offentlighed har haft fokus på konsekvenser.

Offentlighedskommissionen anmodede i foråret 2009 ministerierne om at oplyse særundtagelser. Ved optællingen var der i alt 65 undtagelser i andre love og bekendtgørelser. Kommissionen anbefalede, at særundtagelser blev genstand for en kritisk vurdering, og at anvendelsen fremover blev begrænset under hensyn til den betydning offentlighed har for demokratiet.³⁹ Det er ikke sket – der er tværtimod i dag endnu flere særundtagelser.

Ombudsmandens sager om datasammenstillinger viser to eksempler på særundtagelser, der blokerer for offentlighed. I det ene tilfælde blokerer en særregel for oplysninger om gæld i andelsboligforeninger. I et andet tilfælde blokerer en særregel for oplysninger om antal ansatte i virksomheder.

Brugbart format

For journalister og andre professionelle brugere af offentlighedsregler er det vigtigt, at datasammenstilling bliver leveret i en form og et format, der er nemt at anvende. Både den norske og den danske ombudsmand har fastslået, at myndigheders blokeringer for brugbare formater strider mod offentlighedsreglernes formål.

³⁸ Jørgensen Oluf: *Effektiviteten ved administration af offentlighedsregler*, notat til Journalistforbundet 2016.

³⁹ Offentlighedskommissionens betænkning 1510.2009 bilag 5 og anbefaling side 894-896.

Det har i flere tilfælde været vanskeligt at få data i brugbart format, selv om det ville være nemt for en myndighed at levere. Det er et problem, at mange myndigheder ikke kender PSI-loven og den pligt, de har efter denne lov.

Databeskrivelser

Mange myndigheder har ikke opfyldt offentlighedslovens krav om databeskrivelser, og dermed mangler en vigtig forudsætning for, at retten til datasammenligninger kan blive brugbar.

Myndigheder må nødvendigvis have en form for beskrivelser af deres databaser. Alligevel bliver indsigt afslået, fordi myndigheder antager, at en databeskrivelse skal have en bestemt form.

Det er vigtigt, at myndigheder får præciseret, at interne dokumenter, eller dele af interne dokumenter, der beskriver en database, er databeskrivelser og derfor skal udleveres i forbindelse med en anmodning om indsigt. Det kan være beskrivelser af teknisk karakter, som ikke nødvendigvis er samlet i et dokument. Sådanne beskrivelser kan være til nytte for professionelle, der har brug for offentlige myndigheders data.

Udvikling af it-systemer

Det fremgår af offentlighedsloven § 1, stk. 2, at myndigheder skal tage videst mulige hensyn til åbenhed ved udvikling af it-systemer. Myndigheder skal søge at indrette nye digitale værktøjer, så de fremmer offentlighed. Det skal bl.a. sikres, at datasammenstilling kan foretages ved få og enkle kommandoer.⁴⁰

Mange danske datasystemer er fortsat indrettet uden hensyntagen til offentlighed, og datasammenstillinger bliver afvist med henvisning til at den ikke kan gennemføres eller kun med stort besvær og store omkostninger.

Der mangler bredere ressourcevurderinger af datasystemer, der omfatter indsamling, registrering og anvendelse af data. Det er ikke fornuftigt at offentlige institutioner og private virksomheder skal bruge mange timer på at indberette oplysninger til offentlige myndigheder, hvis data blot samler støv i databaser og ikke kan bruges af hverken myndigheder eller andre. Sammenlignet med de mange ressourcer, der er brugt til indberetninger af data, vil det typisk være en marginal omkostning at udvikle enkle kommandoer til sammenstilling af data. Det kan sammenlignes med, at der er brugt flere milliarder på at bygge en bro, men arbejdet med den sidste asfaltbelægning, der kunne gøre broen køreklar, må stoppe, fordi der ikke er råd til mere.

For nogle databaser kan det tænkes, at myndigheder mangler motivation til at åbne for adgang, fordi de faktisk ikke kan se, at databasens indhold kan gøre nytte. I så fald ville det spare mange ressourcer, hvis institutioner og virksomheder får at vide, at de ikke længere behøver at bruge tid på indberetninger.

De fleste databaser er sikkert nødvendige som grundlag for offentlige myndigheders arbejde. Nem adgang til dataoversigter er vigtig for myndighederne selv for at sikre løbende overblik over udviklingen af sagstyper, afgørelser, udbetalinger (f.eks. fra SKAT) m.v. Offentlighedslovens regel om datasammenstilling burde derfor ikke betragtes som en ekstra ressourcebelastning.

⁴⁰ Ahsan Mohammad (2014): *Offentlighedsloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 111-12.

Anbefalinger til lovgivere

Ved den kommende revision af offentlighedsloven bør Folketinget fjerne den særlige betingelse om *få og enkle kommandoer*. Det er principielt forkert, at data, der ikke er fortrolige, kan hemmeligholdes med henvisning til den tekniske lagringsform. Offentlighedsloven har ved starten af 2017 i tre år indeholdt en klar henstilling til myndigheder om at udvikle it-systemer, så data kan udnyttes med enkle fremgangsmåder. Miljøoplysningsloven har ikke en særlig betingelse for datasammenstilling. Der kan fastsættes en frist på 1 – 2 år, før ændringen træder i kraft. Dermed vil myndigheder få en yderligere frist til at få etableret nemme muligheder for sammenstilling til gavn både for myndighederne selv og for brugere af datasammenstillinger. En frist kan også give myndigheder en mulighed for at nedlægge databaser, hvis den når frem til, at ressourcekrævende indsamlinger af data ikke tjener væsentlige formål.

Hvis Folketinget ikke vil fjerne den særlige betingelse for datasammenstilling, bør den som minimum klargøres. Den ekstra betingelse om *få kommandoer* bør fjernes. Samtidigt bør Folketinget sørge for at klargøre i bemærkninger:

- at betingelsen gælder selve datasammenstillingen,
- at der skal gives en konkret begrundelse for afslag,
- at det ikke er afgørende om en myndighed selv har ansat en medarbejder med kompetence til at foretage en datasammenstilling eller bruger ekstern medhjælp,
- at retten til datasammenstilling skal gælde uanset datakvaliteten,
- og at myndigheder skal forsøge ved dialog at afgrænse en datasammenstilling før den giver afslag.

Folketinget bør sikre, at myndigheders pligt til at udlevere databeskrivelser bliver indskærpet. Adgang til databeskrivelser er afgørende for, at retten til datasammenstilling kan blive brugbar.

Ved den kommende revision bør fremgå klart af offentlighedsloven, at myndigheder har pligt til at levere data i brugbare formater. Det kan overvejes at indflette PSI-loven helt i offentlighedsloven.

Det er på forhånd klart, at offentlighedslovens undtagelser bliver et vigtigt emne ved den kommende revision af loven. Folketinget bør desuden sikre, at der sættes et arbejde i gang, der fører til overblik og oprydning i de mange særundtagelser i andre love.

Folketinget må tage initiativet, hvis Danmark skal have en effektiv administration af offentlighedsregler. Det fremgår af regeringens lovprogram 2016-17, at Folketingets stillingtagen til postlister udskydes til 2017-18. Udskydelsen giver Folketinget en mulighed for at træffe beslutninger om journal- og postlister i sammenhæng med den øvrige revision af offentlighedsloven.

Den generelle undtagelse af journalsystemer fra reglen om datasammenstilling bør fjernes. Folketinget bør hente inspiration i Norge. Et fælles OEP for danske ministerier og styrelser kan med fordel udvikles, så systemet fra starten giver nem adgang til at publicere dokumenter i fuldt tekst. Det kan give meget hurtigere indsigt, og give myndigheder muligheder for at spare ressourcer til sagsbehandling. Direkte adgang til dokumenter via myndigheders hjemmesider er fremtiden.

Effektiviteten ved administration af offentlighedsregler

*Oluf Jørgensen, jurist og offentlighedsrådgiver, forskningschef emeritus,
Danmarks Medie- og Journalisthøjskole*

Indhold

1. Indledning	2
2. Registrering, autenticitet og søgefunktioner	3
2.1 Registrering	
2.2 Autenticitet	
2.3 Begrænsede søgefunktioner i Danmark	
2.4 Offentlig Elektronisk Postjournal i Norge	
3. Sagsbehandling	7
3.1 Statistik om anmodninger	
3.2 Kompetence	
3.3 Intern organisering	
3.4 Form og format	
3.5 Begrundelser	
3.6 Statistik om afgørelser	
4. Svartider	11
4.1 Lovkrav	
4.2 Statistik	
5. Kontrol	13
5.1 Kontrolsystemer i Danmark	
5.2 Kontrolsystemer i Norge	
5.3 Søgsmål og klager må ikke forsinke aktindsigt	
6. Omkostninger og nyttevirkninger	17
6.1 Omkostninger ved OEP i Norge	
6.2 Omkostninger i Danmark	
6.3 Nyttevirkninger	
6.4 Offentliggørelse på nettet	
7. Konklusioner	22
7.1 Effektivitet	
7.2 Hurtige svar	
7.3 Effektiv klageordning	
7.4 Offentlig Elektronisk Postjournal i Danmark	
7.5 Offentliggørelse af grundlag for politiske beslutninger	

1. Indledning

Det er generelt vigtigt at sætte fokus på myndigheders effektivitet, og det gælder ikke mindst for myndigheders håndtering af kravene til offentlighed.

Offentlighedsloven § 1 angiver, at loven har til formål at sikre åbenhed hos myndigheder og styrke:

- 1) informations- og ytringsfriheden,
- 2) borgernes deltagelse i demokratiet,
- 3) offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning,
- 4) mediernes formidling af informationer til offentligheden og
- 5) tilliden til den offentlige forvaltning.

Ved vurdering af effektiviteten er det relevant at lægge vægt på, hvorvidt reglernes indhold og formål bliver realiseret, og hvilke omkostninger og nyttevirkninger, der er knyttet hertil. Ved offentlighedsregler har hurtig gennemførelse særlig betydning. Myndigheder kan etablere it-systemer og rutiner, der gør det enkelt og hurtigt at få indsigt. I den anden ende af effektivitets-skalaen kan myndigheder trække aktindsigt i langdrag eller helt blokere for indsigt.

It-systemer, procedurer og kontrol kan ikke afhjælpe den lukkethed, der skyldes offentlighedslovens undtagelser for politiske beslutningsprocesser. Disse grundlæggende problemer kan kun ændres ved ændringer af loven.¹

Denne redegørelse handler om forudsætninger for myndigheders effektivitet ved administration af offentlighedsloven bl.a. journalisering, søgefunktioner, sagsbehandling, hastighed, kontrolsystemer og aktiv offentliggørelse. En række forudsætninger for effektiv administration kan myndigheder selv påvirke f.eks. it-systemer og prioritering. Nogle forudsætninger kan kun ændres afgørende ved lovændringer f.eks. klagesystemers organisering og funktioner.

Norge og Danmark er på mange måder nært beslægtede, men på dette felt er der interessante forskelle. For at få et perspektiv bliver regler og praksis i Danmark sammenlignet med forhold i Norge. Beskrivelsen af relevante lovregler bygger i væsentlig grad på min undersøgelse af nordiske regler, der er publiceret i rapporten *Offentlighed i Norden*.²

Oplysninger om praksis i Norge bygger især på evalueringsrapporten *Innsyn i forvaltningen – Kompetance, etterspørgsel og makt* og oplysninger fra det Offentliges Elektroniske Postjournal (OEP).³

Oplysninger om praksis i Danmark bygger især på undersøgelser fra dagbladet Information, Folketingets Ombudsmand, Kaas & Mulvad, Åbenhedstinget og evalueringsrapporter om åbne postlister. Oplysninger om ministeriers sager om aktindsigt bygger på egen undersøgelse i februar 2016.

¹ Oluf Jørgensen: *Offentlighed eller hemmeligholdelse af grundlaget for politiske beslutninger*, publiceret af Journalistforbundet 5/2 2016 på www.journalistforbundet.dk.

² Oluf Jørgensen: *Offentlighed i Norden*, Nordicom Göteborgs Universitet, 2014.

³ Evalueringsrapporten, der er publiceret januar 2016, er udarbejdet af Oxford Research på bestilling fra Justis- og beredskapsdepartementet.

2. Registrering, autenticitet og søgefunktioner

2.1 Registrering

Etablering og udvikling af it-systemer, der giver nem adgang til registrering og søgning efter dokumenter og data, har stor betydning for effektiviteten. Ifølge offentlighedsloven § 1, stk. 2 skal myndigheder sørge for, at hensyn til offentlighed bliver varetaget ved valg, etablering og udvikling af nye it-løsninger. Dette overordnede krav har særlig relevans for journalsystemer.

Et journalsystem skal indeholde en systematisk fortegnelse over en myndigheds dokumenter i de enkelte sager bl.a. ind- og udgående post. Systematisk journalisering har generel betydning for myndigheders effektivitet, fordi den gør det hurtigere at finde dokumenter og sikre dokumentation for beslutningsgrundlag. Samtidig er et godt journalsystem en vigtig forudsætning for effektiv håndtering af anmodninger om aktindsigt.

Offentlighedsloven § 15 stiller krav om journalisering af dokumenter, der er modtaget eller afsendt fra centrale myndigheder i staten, kommuner og regioner. Faktiske oplysninger, faglige vurderinger inklusive interne dokumenter i endelig form skal også journaliseres.

Registreringen skal som minimum indeholde oplysninger om dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse samt kort tematisk angivelse af dokumentets indhold. Et dokumentets titel vil typisk være brugbar, men i nogle tilfælde vil f.eks. "klage fra borger" eller "høringssvar" være tilstrækkelig.

Dokumenter, der er modtaget eller afsendt, skal journaliseres snarest muligt. Det betyder typisk inden for 3 - 4 arbejdsdage og e-mails inden for 7 arbejdsdage. Der er ikke frist for registrering af interne dokumenter, men dokumenter, der er omfattet af journaliseringspligt, skal senest være journaliseret, når der træffes afgørelse om aktindsigt.⁴

I Norge skal alle organer, der er omfattet af offentlighedsloven, føre journal, og der er tæt sammenhæng med arkivregler. Detaljerede regler om ansvar, organisering, it-systemer, registrering, arbejdsrutiner, bevaring og kassation findes i forskrift til den norske arkivlov.⁵

Journalisering ved de enkelte myndigheder i Norge skal som hovedregel udføres af en særlig arkivtjeneste. En ajourført plan skal vise, hvad arkivet/journalen omfatter, hvordan den er organiseret og hvilke instrukser, der er fastsat. Det aktive arkiv skal så vidt muligt føres centralt ved myndigheden. Det skal indeholde journalregister, sagsarkiver med dokumenter og registre samt mødeprotokoller, fagsystemer og databaser.

Indgående post til myndigheden og sagsdokumenter skal straks videregives til arkivtjenesten. Det gælder også dokumenter, der er adresseret til den politiske ledelse. Alle modtagne og afsendte dokumenter, der har værdi som dokumentation, er omfattet. Den enkelte myndighed beslutter selv, hvor mange interne dokumenter der skal med ud over dokumenter, der er omfattet af offentlighed.

I Norge skal følgende oplysninger om det enkelte dokument fremgå af journalregisteret: Dateringer for dokument, journalisering og ekspedition, sags- og dokumentnummer, afsender og/eller modtager, oplysning om sag, indhold eller emne og arkivkode.

⁴ L 144, FT 2012-13, bemærkninger til § 15.

⁵ Offentleglova § 10, stk. 1. Forskrift til arkivloven 1193.1998.

2.2 Autenticitet

Offentlighedsprincippet kan kun realiseres, hvis autentiske dokumenter og data bliver sikret ved registrering og opbevaring. Digitalisering giver øgede risici for ændringer og sletning uden spor, men giver også muligheder.

Arkivloven har regler om bevaring og tilgængelighed for dokumenter, der betragtes som bevaringsværdige ud fra arkivmæssige hensyn. Ifølge arkivloven § 8 skal myndigheder opbevare dokumenter på en betryggende måde, så de kan afleveres til Rigsarkivet, inden de er 30 år gamle.

Folketingets Ombudsmand har udtalt, at arkivloven betyder, at en offentlig myndighed kun må ændre i oplysninger, der indgår i en sag, hvis lovgivningen giver udtrykkeligt grundlag.⁶ Ombudsmanden har desuden påpeget, at det er et ubetinget krav, at myndigheder bevarer dokumentation for beregninger og andre væsentlige dokumenter eller sikkert og hurtigt kan reproducere dokumenter fra it-systemet.⁷

Digitaliseringen giver muligheder for at styrke autenticiteten. It-systemer kan indrettes, så der automatisk registreres oplysninger om, hvem der har ændret eller slettet oplysninger og hvornår. Det oprindelige indhold kan bevares, så ændringer kan dokumenteres. Der er ikke fastsat krav om særlige sikkerhedsforanstaltninger for elektroniske dokumenter før aflevering til Rigsarkivet.⁸

Hvis en myndighed har ændret eller slettet væsentlige oplysninger, må myndigheden ved anmodning om aktindsigt være forpligtet til at hente de relevante oplysninger frem fra sikkerhedsloggen, hvis det er muligt.⁹

I Norge er der tæt sammenhæng mellem administrative hensyn og arkivhensyn, og myndigheder skal benytte journalsystemer, der er godkendt af Rigsarkivaren. Dokumenter må som udgangspunkt ikke kunne ændres, efter de er indført i journalregisteret ved den enkelte myndighed. Hvis der undtagelsesvis sker ændring efter fejlregistrering, skal ændringer logges.

2.3 Begrænsede søgefunktioner i Danmark

På baggrund af en række kritiske sager, har Folketingets Ombudsmand udtalt, at administrative it-systemer skal indrettes, så det er nemt at finde relevante dokumenter ud fra indholdsmæssige kriterier. Myndigheder skal overholde det forvaltningsretlige lighedsprincip og har derfor selv brug for nem adgang til oplysninger, undersøgelser, udtalelser og beslutninger i tidligere sager.¹⁰

Ifølge offentlighedsloven § 7, stk. 2, nr. 2 er dokumentoversigten for den enkelte sag omfattet af retten til aktindsigt.¹¹ Aktindsigt i oversigten skal give overblik over sagens behandling og

⁶ FO 2010 1-1 kritiserede en myndigheds sletning af dokumenter i forbindelse med sag om aktindsigt.

⁷ FOB 1997.198, 2001.290 og 2003.686.

⁸ Kulturministeriet har fastsat en række myndighedsspecifikke bekendtgørelser om bevaring og kassation men uden særlige krav om sikkerhed for dokumenters autenticitet.

⁹ I sagen FOB 2014-16 har Folketingets Ombudsmand udtalt, at den enkelte borger ikke har ret til aktindsigt i registreringer i en sikkerhedslog om hvilke opslag, der er foretaget om borgerens oplysninger. Denne problemstilling handler ikke om ændringer i et dokument indhold eller sletning.

¹⁰ Notat fra Folketingets Ombudsmand 30/9 2009, j.nr. 2009-1354-983. Notatet er udførligt gengivet i Offentlighedskommissionens betænkning 1510.2009, side 360 - 365.

¹¹ Der anvendes forskellige andre betegnelser for oversigten f.eks. aktlisten, journal-listen eller sagslisten.

mulighed for at kontrollere, om der er givet aktindsigt i alle dokumenter. Dateringer i dokumentoversigter skal derfor være klare. Ved anmodning om aktindsigt i en sag skal myndigheder udlevere oversigten, selv om der ikke er anmodet herom.

Retten til aktindsigt omfatter en myndigheds overordnede journalplan, det vil sige oversigten over sagsområder inklusive et nummereringssystem. Offentlighedsloven sikrer derimod ikke ret til aktindsigt i journalens samlede fortegnelser over en myndigheds sager og dokumenter.

Offentlighedsloven § 11 giver ret til udtræk fra databaser, der kan foretages ved "få og enkle kommandoer". I Offentlighedskommissionens forslag var kriteriet "enkle kommandoer". Kriteriet "få" kommandoer blev tilføjet af Justitsministeriet i lovforslaget. Desuden lavede Justitsministeriet en væsentlig ændring af kommissionens forslag ved at tilføje i lovforslagets bemærkninger, at der ikke er ret til dataudtræk fra et journalregister. Dermed blev journalsystemer som de eneste databaser generelt undtaget.

Justitsministeriet mener tilsyneladende ikke, at myndigheder vil finde det hensigtsmæssigt, at journalsystemer både kan styrke administrative hensyn og offentlighed. Ministeriets begrundelse for at undtage journalsystemer lyder: "der ville være en risiko for, at en ret til at få udtræk fra journalregistre ville betyde, at myndighederne følte sig nødsaget til at føre registret på en måde, der dels indebar en tilsidesættelse af det nævnte administrative formål, dels efter omstændighederne var ressourcekrævende." ¹²

En række kommuner og regioner har erfaringer med åbne postlister om den post, de modtager eller sender. Ringe Kommunes postliste blev, som den første, tilgængelig på nettet i 1997. I 2002 var 33 kommuner og 3 amter begyndt at føre åbne postlister, og flere kom til i de følgende år. Videnskabsministeriet begyndte også, men lukkede igen ved indførelsen af et nyt it-system. Udviklingen gik i stå, da forslaget til ny offentlighedslov ikke stillede krav om postlister. ¹³

I 1999 skrev Forskningsministeriet i en rapport om postlisteforsøg i kommuner: "Erfaringer fra forsoget viser blandt andet, at det er marginalt flere ressourcer, der bliver brugt, når selve etableringen er på plads, at der ikke har været eksempler på misbrug, og at antallet af aktindsigtssager ikke er steget voldsomt. Samtidig har myndighederne opnået en fornyet dialog med borgerne og pressen." ¹⁴

¹⁴ Etableringen af åbne postlister i Nordjyllands Amt blev grundigt beskrevet og evalueret i 2003. ¹⁵

Center for Digital Forvaltning undersøgte åbne postlister i 2004 og konstaterede bl.a., at postlister er tæt forbundne med sagsbehandlingssystemer (ESDH), der gør det muligt at danne postlisten som et enkelt udtræk fra systemet. Flere myndigheder oplyste, at det ikke er indførelsen af åbne postlister, men implementeringen af ESDH-systemet, der stiller de største krav. Rapporten omtalte forskellige muligheder for den praktiske organisering: central eller decentral og med eller uden særlig procedure for godkendelse. Den primære begrundelse for en særlig procedure er ekstra sikkerhed mod offentliggørelse af personfølsomme oplysninger og kvalitetssikring af dokumenters titler, så de bliver forståelige for andre end den sagsbehandler, der har sagen. Myndigheder uden

¹² L 144, FT 2012-13, Justitsministeriets bemærkninger pkt. 4.5.2.2.

¹³ Kristian Ørnsholt: *Rapport omkring danske amters og kommuners elektroniske åbenhed*, 2003. Nils Mulvad: *Myndigheders åbenhed 2008*. Kaas & Mulvad: *Analyse af myndigheders åbenhed 2012*.

¹⁴ Forskningsministeriet 1999: *Åbne postlister på internettet – erfaringer og praktiske anvisninger*.

¹⁵ Rapport om postlister i Nordjyllands Amt udarbejdet af Dicar i samarbejde med Nordjyllands Amt, januar 2003.

særlig godkendelsesprocedure oplyste, at ressourceforbruget til postlister er "yderst minimalt". Myndigheder med særlig procedure oplyste, at ressourceforbruget er cirka 10 timer om ugen for håndtering af en indgående postliste.¹⁶

Den nye offentlighedslov § 16 stiller ikke krav om åbne postlister, men om nye forsøg. Begrundelsen er, at den statslige centraladministration mangler erfaringer. Sundhedsministeriet, Søfartsstyrelsen, Region Syddanmark og Slagelse Kommune deltager i en 2-årig forsøgsordning, der gennemføres 2015 - 2016. Ifølge lovens bemærkninger skal forsøget evalueres af en uafhængig ekspertgruppe, der nedsættes af Justitsministeriet. De nye forsøg omfatter kun en enkelt kommune, mens tidligere undersøgelser har været mere repræsentative for kommuner.

2.4 Offentlig Elektronisk Postjournal i Norge

I Norge er myndigheders journaler og lignende registre som udgangspunkt åbne. Offentligheden har krav på at se oversigter for alle journalfortegnelser ved en myndighed og ikke kun dokumentoversigten for en bestemt sag.¹⁷

Norge har siden 2010 haft en fælles Offentlig Elektronisk Postjournal (OEP) for statslige myndigheders journalregistre.¹⁸ Retsgrundlaget findes i offentlighedsloven og nærmere bestemmelser i forskriften til loven. Formålet med OEP er at gøre myndigheders dokumenter lettere tilgængelige og at effektivisere myndigheders gennemførelse af åbenhed og demokrati i forvaltningen.

OEP samler og publicerer journaloversigter om dokumenter, der er kommet til eller sendt fra statslige myndigheder og virksomheder. Nogle oversigter omfatter desuden interne notater. Tavshedsbelagte oplysninger, personnummer og lignende må ikke være tilgængelige på OEP. Lønoplysninger må heller ikke bortset fra løn for ledende stillinger.¹⁹

Over 100 statslige virksomheder og myndigheder er tilsluttet OEP bl.a. departementer og styrelser. Enkelte statslige organer er dog undtaget f.eks. efterretningstjenesten. I marts 2016 er i alt registreret mere end 16 millioner journalposter.²⁰ OEP offentliggør, hvornår de enkelte statslige organer sidst har opdateret journalen. OEP oplyser også, hvor mange journalposter de enkelte statslige myndigheder og organer har registreret den sidste uge, den sidste måned, det sidste år og i alt siden starten 18/5 2010.

Kommuner og fylkeskommuner har ikke pligt til at publicere journaloversigter, men mange gør det på myndighedens egen hjemmeside. De skal i så fald offentliggøre hvilke kriterier, publiceringen bygger på.²¹

¹⁶ Rapporten fra Center for Digital Forvaltning er omtalt i Offentlighedskommissionens betænkning 1510.2009 side 822 - 829. Rapporten bygger på samtaler med 21 myndigheder.

¹⁷ Justis- og beredskapsdepartementets vejledning "Rettleiar til offentleglova" pkt. 4.4.4.3, arkivforskriften § 2 og offentlegforskrifta § 9.

¹⁸ Drift og udvikling af OEP hører under direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Før 2010 havde pressen i en årække adgang til et pilotprojekt, der omfattede et mindre antal myndigheder.

¹⁹ OEP er uddrag af originale journaler, og ikke alle journalposter fremgår af OEP jf. Offentlighedsloven § 4 og forskriften til offentlige arkiver. Det er muligt at søge aktindsigt ved direkte kontakt til myndigheder både i OEP-journalposter og i andre dokumenter.

²⁰ Det præcise tal 14/3 2016 er 16.414.339 registrerede journalposter. En journalpost kan omfatte både et hoveddokument og bilag til dette dokument.

²¹ Forskrift til offentleglova 1119.2008 § 7.

Enhver kan bruge OEP til at søge efter information på tværs af myndighedsgrænser, og systemet har forskellige søgefunktioner. Ved at klikke på sagstitlen får brugeren en oversigt over alle journaliserede dokumenter i sagen. Ved klik på dokumenttitlen kommer mere specifikke oplysninger frem om dokumentet bl.a. kontakinformation.

OEP giver nem adgang til at bestille aktindsigt ved den enkelte myndighed. Flere journalposter kan samles i en "bestillingskurv". Bestillinger bliver behandlet af den enkelte myndighed, der svarer og sender de dokumenter, der gives aktindsigt i.

En OEP-bruger kan oprette en personlig side, der ikke er tilgængelig for myndigheder. Brugeren kan f.eks. lagre søgninger, få automatiske varsler om udviklingen i en sag og få oversigter med status for sager. Aktindsigt via OEP kræver, at der er opgivet en e-postadresse, men kan i øvrigt ske anonymt.

Stortinget har vedtaget særlige regler om indsigt i tingets dokumenter inklusive administrative og har etableret sin egen elektroniske postjournal med netadgang.²² Folketingets administration er derimod ikke omfattet af krav til offentlighed.

3. Sagsbehandling

3.1 Statistik om anmodninger

Alle 18 ministerier har i februar 2016 svaret på spørgsmål om antal registrerede anmodninger om aktindsigt i 2015. Kun få ministerier laver periodiske oversigter eller har en særlig gruppering af sager om aktindsigt i journalsystemet. De fleste har svaret på baggrund af søgninger i journalsystemet med relevante søgeord f.eks. "aktindsigt" og tager forbehold for fejl:

Justitsministeriet:	466	²³
Forsvarsministeriet:	246	
Social- og Indenrigsministeriet:	223	²⁴
Transport- og Bygningsministeriet:	214	
Udenrigsministeriet:	204	
Statsministeriet:	193	
Skatteministeriet:	158	
Sundheds- og Ældreministeriet:	130	
Kulturministeriet:	113	
Finansministeriet:	96	
Beskæftigelsesministeriet:	83	
Erhvervs- og Vækstministeriet:	75	
Udlændinge-, Integration- og Boligministeriet:	72	²⁵
Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling:	56	
Uddannelses- og Forskningsministeriet:	48	
Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet:	44	
Kirkeministeriet:	44	
Miljø- og Fødevareministeriet:	32	²⁶

²² <http://einnsyn.stortinget.no/einnsyn>.

²³ Inklusive ikke-afsluttede sager på udlændingeområdet, der 28/6 2015 blev overført til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.

²⁴ Sammenlægning af tal fra Økonomi- og Indenrigsministeriet indtil 25/6, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold indtil 10/6 og Social- og Indenrigsministeriet fra 2/7.

²⁵ Siden oprettelsen af ministeriet 28/6 2015.

Ifølge ministeriernes svar har de i alt modtaget 2.497 anmodninger om aktindsigt i 2015. Justitsministeriet har med 466 anmodninger fået flest. Der er fejkilder, men opgørelsen kan give et indtryk af niveauet. Placeringen på listen er sikkert påvirket af, om et ministerium i 2015 har haft sager med særlig offentlig bevågenhed.

I Norge offentliggør OEP løbende på hjemmesiden oep.no en række statistiske informationer om journalisering og aktindsigt ved de statslige organer, der er tilsluttet.

Der er siden starten 18/5 2010 bestilt aktindsigt mere end 1 million gange i journalposter via OEP. Efter starten steg antallet i takt med tilslutning af flere organer og registrering af flere dokumenter. Antal krav om aktindsigt i journalposter via OEP har siden 2012 været ret stabil omkring 200.000 om året. OEP-statistikken giver en række andre oplysninger bl.a. hvilke dokumenter, der er afgivet flest bestillinger på den sidste uge, sidste måned, sidste år eller siden opstart.

Den norske offentlighedslov bruger betegnelsen "innsynskrav" for at understrege, der er tale om retskrav. Departementerne har siden starten og indtil 28/2 2016 modtaget i alt 334.235 krav via OEP eller cirka 59.000 i gennemsnit per år. Justits- og beredskabsdepartementet har modtaget flest og på de næste pladser kommer Udenrigsdepartementet og Kulturdepartementet.²⁷ Langt de fleste krav om aktindsigt til norske ministerier kommer via OEP.²⁸

Sammenligning af de oven for nævnte tal fra Norge og Danmark viser, at der samlet set per år er indgivet cirka 24 gange flere krav på aktindsigt til norske departementer end til danske, men tallene er ikke direkte sammenlignelige som indikatorer på aktindsigtens omfang. Et væsentligt bidrag til forklaring på den store forskel er, at krav via OEP er rettet mod journalposter og dermed typisk mere præcise end krav i Danmark.²⁹ Det er usandsynligt, at danske krav i gennemsnit omfatter 24 journalposter, og den foreløbige vurdering må være, at der faktisk er markant mere offentlighed om autentisk information fra norske departementer end fra danske. For at få et mere præcist billede af forskellen, må det undersøges, hvor mange journalposter, der gennemsnitligt omfattes af krav på aktindsigt i Danmark.

3.2 Kompetence

Kompetencen til at afgøre aktindsigt er fastlagt i offentlighedsloven § 36, stk. 1. I en sag, hvor der skal træffes afgørelse af en myndighed, skal denne myndighed også afgøre aktindsigt i sagens dokumenter. I andre sager har enhver myndighed, der har et dokument, kompetence til at afgøre aktindsigt. Den kompetente myndighed kan som udgangspunkt træffe afgørelse uden at høre andre, der kan blive påvirket af aktindsigt.

²⁶ Antallet dækker afgjorte sager de 3 første kvartaler og indtil 28/6 2015 kun Miljøministeriet. Aktindsigt hører typisk under miljøoplysningsloven. Der træffes væsentlig flere afgørelser i styrelser under Miljø- og Fødevareministeriet.

²⁷ Gennemsnitstallene pr. år for de tre departementer er: Justits- og beredskabsdepartementet: 6.950, Utenrigsdepartementet: 6.144 og Kulturdepartementet: 5.843. Tallene er hentet fra den offentligt tilgængelige OEP-statistik over antal indsigtskrav per virksomhed fra starten 18/5 2010 indtil 28/2 2016. Gennemsnit pr. år er beregnet ud fra OEP-drift i 68 måneder.

²⁸ Justits- og beredskabsdepartementet har f.eks. i 2015 registreret cirka 90 krav om aktindsigt udenom OEP. Både i Norge og Danmark får sagsbehandlere spørgsmål, uden at de opfatter det som sager om aktindsigt, og nogle dokumenter bliver udleveret uden registrering.

²⁹ En journalpost i OEP betegnes i systemet som et dokument, men kan omfatte både et hoveddokument og bilag. En bestilling kan omfatte flere journalposter. Det ville sandsynligvis være mere relevant at sammenligne de danske tal med antal bestillinger via OEP, men OEP logger ikke oplysninger herom.

Den norske offentlighedslov har ikke en særlig regel for afgørelsessager, og kompetencen er som udgangspunkt hos enhver myndighed, der faktisk har et dokument. Loven fastslår, at afgørelse om aktindsigt skal træffes selvstændigt uden bindinger fra et andet organ, der har oprettet eller sendt dokumentet.

3.3 Intern organisering

I Danmark afgør myndigheder selv den interne organisering herunder, hvor i systemet der skal tages stilling til krav om aktindsigt. Det gør myndigheder som udgangspunkt også i Norge, men der gælder særlige krav om arkivtjeneste, og for statslige myndigheder har OEP betydning for processen.

Typiske sagsgange i Norge er beskrevet i evalueringsrapporten.³⁰ Ved statslige myndigheder bliver krav om aktindsigt via OEP importeret til myndighedens arkiv- og sagsbehandlingssystem. I øvrigt kommer skriftlige krav ind til en myndigheds postmodtagelse, bliver registreret i myndighedens arkiv og går derefter videre til sagsbehandleren til vurdering og afgørelse. Ved mange norske myndigheder bistår arkivet ved sagsbehandlingen.

Andre af de sagsgange, der er beskrevet i den norske rapport, gælder sikkert også i Danmark: Flere myndigheder har rutiner, hvor afslag altid går videre til sagsbehandlerens nærmeste leder. Hos andre myndigheder bliver lederen involveret uanset udfaldet. Kommunikationsafdeling bliver primært involveret ved aktindsigter fra journalister.

I Norge er det præciseret, at myndigheder må sørge for, at håndteringen af aktindsigt ikke er afhængig af, at bestemte personer er til stede. Sygdom, ferie og lignende kan ikke begrunde udsættelse.³¹ I Danmark kan personalemæssige forhold f.eks. en sagsbehandlers fravær på grund af sygdom, bortrejse og lignende derimod begrunde udsættelse af aktindsigt.³²

3.4 Form og format

For journalister og andre brugere af offentlighedsregler er det vigtigt, at aktindsigt og dataudtræk bliver leveret i en form og et format, der er nemt at anvende.

Offentlighedsloven § 40 fastslår, at dokumenter skal udleveres i den form f.eks. e-mail, som ønskes af den, der anmoder om indsigt. Myndigheden kan kun fravige, hvis det er meget vanskeligt at levere i denne form, eller materialet i forvejen er offentligt tilgængeligt.

Ifølge loven om digital post har offentlige myndigheder som udgangspunkt ret til at sende meddelelser i det særlige digitale postsystem. Offentlighedsloven § 40 sikrer, at der fortsat kan stilles krav om en anden form f.eks. almindelig e-mail ved aktindsigt og dataudtræk.³³ Myndigheder kan heller ikke stille krav om, at modtageren har et digitalt signatur.

Eksempel: Åbenhedstinget anmodede SKAT om data om den samlede gæld til de enkelte kommuner og staten. SKAT afviste at udlevere i Excel-formatet, som SKAT selv benyttede, og begrundede med risikoen for, at der blev foretaget ændringer. SKAT printede i stedet data ud og

³⁰ Sagsbehandling er særlig omtalt side 60 - 71 i evalueringsrapporten fra Oxford Research.

³¹ Rettleiar til offentleglova p. 9.3.

³² Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven af 19/12/2013 pkt. 10.3.

³³ Mohammad Ahsan: *Offentlighedsloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2014 side 674 - 75.

genindlæste som et billede. Skatteankestyrelsen gav SKAT medhold. Folketingets Ombudsmand udtalte, at offentlighedsloven § 40 må give ret til data i et format, myndigheden selv benytter, og at selve det forhold, at der kan ændres i et dokument, ikke kan begrunde afslag. SKAT overvejede domstolsprøvelse, men da Åbenhedstinget bragte PSI-loven på banen, udleverede SKAT i det brugbare Excel-format.³⁴

Offentlighedsloven sikrer ikke ret til at få data i et bestemt digitalt format. Loven om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (PSI-loven), der bygger på EU's PSI-direktiv, sikrer ret til aktindsigt og dataudtræk i alle tilgængelige formater herunder maskinlæsbare, når det kan klares ved en simpel ekspedition. PSI-loven omfatter også journalistisk videreanvendelse af data, og det kan være relevant at henvise til lovens § 7.

I Norge er PSI-direktivet indarbejdet i offentlighedsloven, der sikrer ret til elektronisk kopi og til kopi i alle eksisterende formater.

3.5 Begrundelser

Begrundelser for afgørelser er vigtige for retssikkerheden, og myndigheder skal ifølge forvaltningsloven § 22 - 24 begrunde afslag på aktindsigt ligesom andre afgørelser, der ikke giver medhold fuldt ud. Begrundelsen skal henvise til retsregler, hovedhensyn ved skøn og faktiske forhold med væsentlig betydning for afgørelsen.

En konkret begrundelse skal markere forhold i den konkrete sag, der har afgørende betydning for, at oplysninger holdes hemmelige. Meningsfulde begrundelser er nyttige både for personer og organisationer, der får afslag på aktindsigt, og for myndigheden selv ved kommende afgørelser i lignende sager.

Hensynet til at undgå offentlig debat kan ikke begrunde et afslag, eftersom det netop hører til offentlighedslovens formål at give grundlag for offentlig debat.³⁵ Alligevel kan myndigheder afslå aktindsigt for at undgå offentlig debat efter lovens brede undtagelser for beslutningsprocesser. Det gælder bl.a. undtagelserne for ministerbetjening og udveksling af dokumenter mellem ministerier og folketingsmedlemmer. Disse undtagelser fører til lukkethed i strid med de internationale standarder, der kræver konkrete vurderinger af nærliggende risici for reelle skader og afvejning mod hensyn til offentlighed.³⁶

I Norge skal afslag på aktindsigt meddeles skriftligt med henvisning til lovgrundlaget. Yderligere begrundelse har myndigheder ikke pligt til at give samtidigt med afgørelsen, men krav herom kan rejses inden 3 uger og skal i så fald meddeles senest 10 arbejdsdage derefter.

I Danmark kan myndigheder bruge en generelt formuleret standardbegrundelse til at afslå mer-offentlighed. I Norge skal myndigheden ved krav om efterfølgende begrundelse forklare konkret, hvilke hovedhensyn den har lagt vægt på ved afslag på meroffentlighed.

³⁴ Alle dokumenter i sagen kan ses på www.aabenhedstinget.dk bl.a. FO 23/2 2015, dok.nr. 15/00841-2/PLS.

³⁵ FOB 1977.108.

³⁶ Oluf Jørgensen: *Offentlighed eller hemmeligholdelse af grundlaget for politiske beslutninger*, publiceret af Journalistforbundet 5/2 2016 på www.journalistforbundet.dk.

3.6 Statistik om afgørelser

I undersøgelsen februar 2016 blev ministerier ikke blot spurgt om antal anmodninger i 2015. De blev også spurgt om, hvor mange afgørelser der har givet fuld aktindsigt, delvis afslag eller helt afslag.

De fleste ministerier svarer, at de ikke har opgørelser herom, og at det ikke er muligt at søge oplysningerne i journalsystemet. Seks ministerier har foretaget manuelle optællinger. Desuden har Social- og Indenrigsministeriet fremsendt journaler. Det er tilsyneladende kun Social- og Indenrigsministeriet, der journaliserer sager om aktindsigt med dato for modtagelse, dato for afgørelse, notering om helt/delvist afslag og anvendte paragraffer.

Ifølge Social- og Indenrigsministeriets journal har ministeriet givet fuld aktindsigt i 97 ud af 136 sager. Seks ministerier har selv foretaget manuelle opgørelser og oplyser følgende om antal sager med fuld aktindsigt:

Beskæftigelsesministeriet	54 ud af 75 sager,
Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet	21 ud af 37,
Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling	33 ud af 45,
Skatteministeriet	58 ud af 134,
Statsministeriet	99 ud af 152
og Uddannelses- og Forskningsministeriet	23 ud af 40. ³⁷

Samlet set har de syv ministerier givet fuld aktindsigt i 62 % af sagerne. En undersøgelse foretaget af dagbladet Information viser, at ministerier giver markant flere afslag på aktindsigt i sager, der omfattes af de brede undtagelser for ministerbetjening og for dokumenter, der udveksles mellem en minister og enkelte medlemmer af Folketinget.³⁸

I Norge oplyser departementerne ved evalueringen, at de i 2014 har givet fuld aktindsigt ved 77 % af sagerne, delvis afslag ved 7 % og afvist helt ved 16 %. Siden 2010 er procenten for fuld aktindsigt øget lidt år for år. Kommunal- og moderniseringsdepartementet fører mere detaljeret oversigt, der viser, at afslagsprocenten er markant højere for *interne* dokumenter, hvor to ud af tre anmodninger om aktindsigt er afslået.³⁹

4. Svartider

4.1 Lovkrav

En myndighed skal ifølge offentlighedsloven § 36, stk. 2 afgøre anmodninger om aktindsigt "snarest", og der må kun "undtagelsesvis" gå mere end 7 arbejdsdage.

Kravene er uddybet i lovforslagets bemærkninger. "Snarest" betyder, at afgørelsen skal være klar i løbet af 1 - 2 arbejdsdage, når en anmodning omfatter et begrænset antal og klart identificerbare dokumenter, der ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse.

³⁷ Antal afgjorte sager er ikke identisk med antal anmodninger. Nogle sager er afsluttet uden afgørelse f.eks. fordi ministeriet ikke har dokumenter, anmodning er frafaldet eller videresendt til anden myndighed.

³⁸ Ulrik Dahlin og Sebastian Gjerding: *Mørket har sænket sig over ministerierne*, Information 28/12 2015, og *Ministeriernes mørklægning med "politikerreglen" er næsten uden undtagelser*, Information 2/1 2016.

³⁹ Evalueringsrapporten fra Oxford Research, 2016 siderne 16 og 34 - 35.

En anmodning skal i øvrigt afgøres inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre det er umuligt på grund af sagens omfang eller kompleksitet. I så fald skal ansøgeren orienteres om grunden til forsinkelsen, og det skal fremgå, hvornår der kan forventes en afgørelse.

I særlige tilfælde, hvor en anmodning omfatter et stort antal dokumenter eller giver anledning til overvejelser, f.eks. juridiske spørgsmål af mere kompliceret karakter, kan behandlingen gå ud over 7 arbejdsdage. I disse tilfælde skal det tilstræbes at træffe afgørelse inden 14 arbejdsdage. I sager med et meget stort antal dokumenter og meget komplicerede spørgsmål skal det tilstræbes at træffe afgørelse inden for 40 arbejdsdage.⁴⁰

Ved en omfattende eller diffus anmodning om aktindsigt bør myndigheden tage kontakt til ansøgeren, og anmodningen kan præciseres eller skæres til, hvis ansøgeren er enig heri. Hvis en anmodning både omfatter materiale, der er nemt at gå til for myndigheden, og materiale, der kræver undersøgelse, skal myndigheden hurtigt levere den nemme del.

Hvis en myndighed ikke har færdigbehandlet en ansøgning inden 14 arbejdsdage, kan ansøgeren ifølge offentlighedsloven § 39 rejse en klagesag over sagsbehandlingstiden.

I Norge skal et krav om aktindsigt ifølge offentlighedsloven behandles og afgøres så hurtigt som muligt ("utan ugrunna opphald"). Det afhænger af de konkrete omstændigheder, men almindelige krav skal afgøres samme dag, de er modtaget eller inden for 1-3 arbejdsdage.

Myndigheder skal sørge for, at håndteringen af aktindsigt ikke er afhængig af, at bestemte personer er til stede. Krav, der omfatter mange dokumenter eller rejser vanskelige spørgsmål, kan betyde, at behandling og afgørelse ikke kan ske lige så hurtigt, men skal ske så snart, det er muligt.⁴¹

Ifølge den norske offentlighedslov skal det i alle tilfælde betragtes som et afslag, hvis en ansøger ikke har modtaget en afgørelse inden 5 arbejdsdage, og der er klageret fra dette tidspunkt.

4.2 Statistik

Dagbladet Information har i foråret 2016 undersøgt de 18 ministeriers svartider under den nye offentlighedslov. Undersøgelsen omfatter alle afgørelser om aktindsigt i marts og oktober 2015 i alt 435. Den gennemsnitlige svartid er 29 arbejdsdage, og 60 % er besvaret senere end 7 arbejdsdage.⁴²

I 2013 publicerede Information en undersøgelse over ministeriers svartider i 2011-2012 under den gamle offentlighedslov. Den omfattede i alt 936 sager fra de 12 ministerier, der gav oplysninger. Undersøgelsen viste, at 60 % blev besvaret senere end den dagældende frist på 10 kalenderdage.⁴³

Den nye lovs hovedregel om 7 arbejdsdage er næsten identisk med den gamle lovs regel om 10 kalenderdage. Sammenligning af de to undersøgelser viser, at andelen af sager, der besvares inden for hovedfristen, er på samme niveau. Informations aktuelle undersøgelse viser, at den nye lovs krav om, at svartider kun undtagelsesvis er længere end 7 arbejdsdage, ikke bliver overholdt.

⁴⁰ Disse tidsfrister og kriterier fremgår af bemærkninger til § 36, L 144, 2012 – 13.

⁴¹ Rettleiar til offentleglova p. 9.3.

⁴² Ulrik Dahlin: *Ministerier overskrider stadig svarfrister på aktindsigter og Ministerier er fire gange så lang tid om at besvare aktindsigter som fristen dikterer*, Information 21/3 2016.

⁴³ Ulrik Dahlin og Anton Geist: *Ministerier trækker aktindsigter i langdrag* og Ulrik Dahlin: *Sådan forklarer ministerier langsommelige svar*, Information 16/4 2013.

I 2015 lavede Information en særlig undersøgelse af sager, hvor afgørelser henviser til de nye undtagelser for ministerbetjening og for dokumenter, der udveksles mellem ministerier og enkelte medlemmer af Folketinget. Denne undersøgelse omfatter 379 sager, og den gennemsnitlige svartid er 35 arbejdsdage. 72 % er besvaret senere end 7 arbejdsdage. I Justitsministeriet og Undervisningsministeriet er to ud af tre først besvaret efter mere end 40 arbejdsdage.⁴⁴

Miljø- og Fødevarerministeriet fører kvartalsvis statistik over svartider ved departement og styrelser. Cirka 60 % af departementets afgørelser, 91 % af Miljøstyrelsens og 85 % af Naturstyrelsens blev truffet inden for 7 arbejdsdage i de tre første kvartaler i 2015, og de fleste inden for 1-2 arbejdsdage. Disse relativt høje rater indikerer, at periodiske opgørelser kan styrke effektiviteten.⁴⁵

I Norge viser tilgængelige tal, at departementer besvarer de fleste krav om aktindsigt inden for hovedfristen på 3 arbejdsdage. Evalueringsrapporten har tal fra otte departementer, det vil sige halvdelen. Andelen af afgørelser inden for 3 dage varierer fra 64 % i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet til 98 % i Statsministerens kontor. En beregning viser, at gennemsnittet for de otte departementer er 76 % svar inden for 3 arbejdsdage.⁴⁶

5. Kontrol

5.1 Kontrolsystemer i Danmark

Ifølge offentlighedsloven § 37 kan der klages over afslag på aktindsigt til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til den sag, anmodningen vedrører. Et ministerium er ofte den øverste administrative klageinstans for afgørelser fra underordnede statslige enheder. På nogle områder er ved lov etableret særlige klageorganer f.eks. Klagenævnet for Udbud og Energiklagenævnet.

En ansøger, der ikke har fået fuldt medhold, er klageberettiget, og der er ingen tidsfrist. Den nye offentlighedslov indførte en remonstrationsordning, som betyder, at en klage skal sendes til den myndighed, der klages over. Den skal snarest og som udgangspunkt inden 7 arbejdsdage videre-sende klagen og sagens dokumenter til klageorganet, medmindre den giver fuld aktindsigt forinden. Remonstrationsordningen betyder, at klageorganet normalt ikke har grund til at foretage yderligere høring af myndigheden. Ifølge offentlighedsloven § 39 kan der klages særskilt over sagsbehandlings-tiden, hvis en myndighed ikke har truffet afgørelse inden 14 arbejdsdage.

Der er ikke etableret et særligt klageorgan for afgørelser, der hører under miljøoplysningsloven. Natur- og Miljøklagenævnet er klageorgan ved sager, hvor nævnet er klageinstans for selve miljø-sagen f.eks. en miljøgodkendelse. Nævnet er desuden klageorgan for afgørelser om aktindsigt ved "halvoffentlige" organer f.eks. selskaber, der er omfattet af miljøoplysningsloven.⁴⁷ I andre tilfælde må klager i sager, der skal behandles efter miljøoplysningsloven, rettes til et ministerium, Statsforvaltningen, Energiklagenævnet eller en anden særlig klageinstans.

⁴⁴ Undersøgelsen dækker perioden 1/1 2014 - 30/6 2015. Ulrik Dahlin og Sebastian Gjerding: *Ministerier er alt for længe om at besvare aktindsigter*, Information 30/12 2015.

⁴⁵ Sagerne ved Miljø- og Fødevarerministeriet og styrelserne er typisk omfattet af miljøoplysningsloven, der henviser til den gamle offentlighedslov. Det tidligere Miljøministerium har derfor ingen sager i Informations undersøgelse.

⁴⁶ Der er tal fra Arbejds- og socialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskabsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Statsministerens kontor. Ved beregning af gennemsnittet er tallene vægtet i forhold til antal indsigtskrav per departement fra 18/5 2010 til 10/3 2016.

⁴⁷ Miljøoplysningsloven § 4, stk. 6 og § 4 a.

Klageorganer skal afgøre en klage inden 20 arbejdsdage fra modtagelsen, medmindre det er umuligt på grund af sagens omfang eller kompleksitet. Administrative klageorganer kan undersøge og tage stilling til både faktiske og juridiske forhold i en sag. De kan træffe en bindende afgørelse om aktindsigt. De kan også vælge at anmode myndigheden om at genoptage sagen, og det sker ofte. Natur- og Miljøklagenævnet har en praksis, hvor nævnet i en række klagesager afgør endeligt, om der skal eller ikke skal gives aktindsigt.

Afgørelser fra kommuner, regioner og kommunale fællesskaber kan indbringes for Statsforvaltningen, når der ikke er en administrativ klageinstans på området jf. offentlighedsloven § 38. Som tilsynsorgan er Statsforvaltningen ikke forpligtet til at undersøge alle klager.

Statsforvaltningen kan udtale sig om lovligheden af kommunale afgørelser. Når den finder grund til kritik, udtaler den f.eks., at "det foreliggende grundlag" og "den anførte begrundelse" ikke giver grundlag for at undtage oplysninger fra aktindsigt. Myndigheden bliver ofte anmodet om at genoptage sagen. Den nye afgørelse giver i nogle tilfælde anledning til, at der klages igen til Statsforvaltningen.

I tilsynssager træffer Statsforvaltningen ikke den endelige afgørelse om aktindsigt. Hvis en endelig afgørelse fra et administrativt klageorgan ikke bliver gennemført, har Statsforvaltningen mulighed for at anvende tvangsbøder, hvis det er nødvendigt for at gennemtvunge afgørelsen over for en kommune, region eller kommunalt fællesskab.

Når alle eksisterende klagemuligheder er udtømte, kan en sag indbringes for Folketingets Ombudsmand. I forhold til afgørelser fra ministerier er Folketingets Ombudsmand eneste kontrolmulighed bortset fra domstolene. Folketingets Ombudsmand er ikke en administrativ klageinstans og kan afvise en klage, hvis han finder, at den ikke giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse. Ombudsmanden kan med andre ord foretage en prioritering.

Statistiske oplysninger fra Folketingets Ombudsmand viser, at ombudsmanden i 2014 realitetsbehandlede 47 sager om aktindsigt, mens 80 sager ikke blev undersøgt heraf 32 henvendelser fra pressen. I 2015 undersøgte ombudsmanden 96 sager om aktindsigt, mens 36 sager ikke blev undersøgt heraf 13 henvendelser fra pressen.⁴⁸

Eksempel: Værnfælles Kommando og Forsvarsministeriet afslog aktindsigt til Radio24syv om bombemål ved missioner, der var gennemført i krigen mod Islamisk Stat i Irak. Afslaget blev bl.a. begrundet med, at offentliggørelse ville prisgive hensynet til statens sikkerhed eller rigets forsvar. Afslaget blev indbragt for Folketingets Ombudsmand, der ikke fandt grundlag for at indlede en undersøgelse.⁴⁹

⁴⁸ Tallene for ikke undersøgte sager omfatter kun sager, hvor ombudsmanden har besluttet ikke at indlede undersøgelse jf. ombudsmandslovens § 16, stk. 1, mens andre grunde til afvisninger ikke er talt med f.eks. at administrative klagemuligheder ikke er udtømte. Tallene omfatter ikke sager om aktindsigt til parter eller egen acces. Folketingets Ombudsmand har ændret registreringen af afviste sager fra 1/1 2015. Sager, der i 2014 blev registreret som afviste, bliver i 2015 fordelt mellem "anden form for behandling og hjælp" og "afvisninger af formelle grunde" jf. Kirsten Talevski: *Ombudsmandens usynlige hjælp*, FOB 2014, side 57 ff.

⁴⁹ Svar fra Folketingets Ombudsmand til Radio24syv 20/5 2015.

Eksempel: ForskerForum anmodede Uddannelses- og Forskningsministeriet (UFM) om aktindsigt i korrespondance mellem Deloitte og ministeriet om en analyse af omkostninger ved videregående uddannelser. UFM afslog aktindsigt med begrundelsen, at analysen skulle indgå som grundlag for en reform i forbindelse med forslag til finanslov for finansåret 2016. Efter fremsættelsen af forslag til finanslov afslog UFM igen men nu med begrundelsen, at en sag om udarbejdelse af ny lovgivning er helt undtaget fra aktindsigt, når den ikke giver anledning til fremsættelse af lovforslag. Folketingets Ombudsmand henviste til lovforslagets bemærkninger til § 20 og afviste at undersøge sagen.⁵⁰

I de sager, der bliver undersøgt, giver Folketingets Ombudsmand grundige fortolkninger af offentlighedsreglerne. Når ombudsmanden udtaler kritik, sker det typisk i form af en henstilling til myndigheden om at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse. Ombudsmanden træffer ikke afgørelsen.

5.2 Kontrolsystemer i Norge

I Norge giver offentlighedsloven ligesom i Danmark ret til at klage over afgørelser, der ikke giver fuldt medhold. Efter norsk ret er det ikke blot ansøgeren, der har klageret for at få aktindsigt, men også organisationer med særlig interesse f.eks. presseorganisationer. I Norge gælder en klagefrist. Klage skal indgives inden 3 uger fra modtagelsen af et afslag eller en nærmere begrundelse for afslaget. Klageinstanser kan prøve alle sider af en sag inklusive vurderinger om meroffentlighed.⁵¹

Som tidligere nævnt giver den norske offentlighedslov endvidere klageret, når en myndighed ikke har truffet afgørelse inden 5 arbejdsdage. Denne klageadgang gælder, selv om myndigheden har sendt ansøgeren en forklaring om, at den må bruge mere end 5 dage på grund af ansøgningens omfang og kompleksitet, eller den har givet delvis aktindsigt inden fristen.

En klage skal ligesom i Danmark sendes til myndigheden, der har afslået aktindsigt eller ikke givet svar. Myndigheden får dermed en mulighed for at give aktindsigt, ellers skal klagen videre til klageorganet. Det er som hovedregel myndigheden, der er placeret et trin højere i det administrative hierarki. I forhold til kommuner, fylkeskommuner, og kommunalt ejede selskaber er fylkesmanden klageinstans.⁵² I forhold til uafhængige statslige organer og statsejede selskaber vil et departement typisk være klageinstans. Klager efter miljøinformationsloven skal behandles af klagenævnet for miljøinformation.

En klagesag skal ligesom afgørelser i første instans afgøres uden ugrundet ophold. Ifølge vejledningen vil behandling af klagesager typisk tage længere tid end behandling i første instans, fordi klageinstansen må gennemgå og vurdere sagen, og der stilles strengere krav til begrundelse.⁵³ Den norske ombudsmand (Sivilombudsmannen) har dog udtalt i en sag om langsommelig klagebehandling i Finansdepartementet, at der allerede er sket sagsbehandling i første instans, og "det skal derfor mye til for å akseptere en saksbehandlingstid på over to uker".⁵⁴

⁵⁰ FO 9/3 2015 (j.nr. 15/01046) og FO 20/11 2015 (dok.nr. 15/04923-2/JV). Sagen er omtalt i: *Offentlighed eller hemmeligholdelse af grundlaget for politiske beslutninger*, publiceret af Journalistforbundet 5/2 2016 på www.journalistforbundet.dk.

⁵¹ Rettleiar p. 10.1.

⁵² Offentlegforskrifta § 11.

⁵³ Rettleiar p. 10.3.

⁵⁴ Sivilombudsmannen 15.4.2014.

En afgørelse fra et klageorgan giver grundlag for tvangsgennemførelse over for kommuner, fylkeskommuner og selvstændige retssubjekter, der er omfattet af offentlighedsloven. Tvangsgennemførelse vil kunne ske ved, at tingretten pålægger det ansvarlige organ løbende tvangsbøder, indtil aktindsigt er gennemført.⁵⁵

Den norske ombudsmand kan behandle klager over afslag i departementer, men kan ikke behandle en sag, der er afgjort i Statsrådet. Ligesom i Danmark er ombudsmandens udtalelser ikke retligt bindende, men bliver i praksis typisk fulgt af myndigheder.

5.3 Søgsmål og klager må ikke forsinke aktindsigt

Journalisterne Kjeld Hansen og Nils Mulvad anmodede i 2012 Fødevarestyrelsen om aktindsigt i, hvilke virksomheder med svin, der var fundet MRSA-positive i en undersøgelse. Fødevarestyrelsen afslog aktindsigt, og en lang klageproces fulgte. Folketingets Ombudsmand fastslog 6/6 2014, at der ikke var grundlag for afslaget. Fødevarestyrelsen traf herefter afgørelse om at give aktindsigt, men suspendede sagen, da Landbrug & Fødevarer hurtigt anlagde retssag på vegne af 5 ejere af svinebesætninger. Aktindsigten blev yderligere forhalet, da Østre Landsret gav medhold i, at retssagen havde opsættende virkning. Denne afgørelse blev indbragt for Højesteret af Journalistforbundet og Fødevarestyrelsen.

Højesteret fastslår i januar 2016, at retssagen ikke kunne udsætte aktindsigten.⁵⁶ Højesteret henviser til kravet om hurtig behandling af aktindsigt og understreger, at "der er en meget væsentlig offentlig interesse i, at udlevering af oplysninger i henhold til en afgørelse om aktindsigt som det helt klare udgangspunkt ikke forhindres ved søgsmål om opsættende virkning". Formuleringen er et klart signal til myndigheder om, at de i praktisk talt alle tilfælde skal ekspedere sager om aktindsigt hurtigt og uanset søgsmål.

Højesteret fastslår endvidere, at navne på virksomheder og ejere, der anlægger retssag om aktindsigt, ikke kan hemmeligholdes over for sagens andre parter og ikke må anonymiseres i rettens afgørelser. Hvis journalister og medier fremover skulle blive udsat for sagsanlæg for at forhindre aktindsigt, kan navne offentliggøres, når sagen anlægges.

En person eller virksomhed, som oplysningerne angår, har ikke en lovhjemlet klageret mod en afgørelse, der giver aktindsigt. Aktindsigten kan ikke udsættes, hvis afgørelsen søges indbragt for tilsynet, eller der klages over brud på tavshedspligt. Udsættelse af aktindsigten i den anledning vil være en omgåelse af offentlighedslovens klageregel og af lovens krav om hurtighed ved aktindsigt.⁵⁷ Højesterets argumentation mod udsættelse af aktindsigt har også vægt, når det bliver forsøgt at rejse administrative klager eller tilsynssager mod afgørelser, der giver aktindsigt.

I Norge fremgår det klart, at virksomheder eller andre, der mener, at aktindsigt strider mod deres interesser eller mod tavshedspligt, ikke kan klage over en afgørelse, der giver aktindsigt.⁵⁸

⁵⁵ Rettleiar p. 10.4.

⁵⁶ Højesterets afgørelse 22/1 2016.

⁵⁷ Mohammad Ahsan argumenterer derimod for, at en myndighed kan udsætte aktindsigt f.eks. om forretningsforhold, hvis der rejses klagesag om tavshedspligt: *Offentlighedsloven med kommentarer*, 2014, siderne 643 og 653.

⁵⁸ Rettleiar pkt. 10.1.

6. Omkostninger og nyttevirkninger

6.1 Omkostninger ved OEP i Norge

Et af kapitlerne i den norske evalueringsrapport indeholder beregninger af omkostningerne i relation til OEP. Rapporten gør opmærksom på, at beregninger handler om omkostninger uden modregning for nyttevirkninger.⁵⁹

Omkostninger til etableringen i sin tid af OEP var 3,5 millioner norske kroner, mens omkostninger til drift og vedligeholdelse i 2014 var 3,3 millioner. Ifølge evalueringsrapporten bruges 5 minutter i gennemsnit per dokument til postmodtagelsen, kvalitetssikring og publicering på OEP. I 2014 blev i alt publiceret 3.326.646 journalposter fra de 113 tilsluttede statslige myndigheder og virksomheder. De totale omkostninger til kvalitetssikring og publicering i OEP i 2014 beregnes i rapporten til 108 millioner norske kroner.

Evalueringen viser, at det faktiske tidsforbrug til sagsbehandling kan være væsentligt lavere end den tid, ansøgeren må vente på svar fra en myndighed. Informanter fra direktorater og departementer oplyser, at sager om aktindsigt i interne dokumenter i de fleste tilfælde tager mellem 1 minut og 20 minutter med et gennemsnit på 5 minutter. Vanskelige anmodninger om aktindsigt tager mellem 2 timer og 4 arbejdsdage med et gennemsnit på 10 timer. Til dataudtræk oplyser informanter, at de maksimalt bruger et dagsværk og ofte mindre.⁶⁰

På baggrund af skøn fra informanter ved statslige organer beregnes, at behandling af indsigtskrav i gennemsnit tager 2,63 timer per indsigst. Tidsforbrug per indsigtskrav er faldet, mens antal krav steg i de første år efter etableringen af OEP og gav stigende omkostninger, indtil antallet blev stabiliseret omkring 200.000 om året. De samlede omkostninger til sagsbehandling af 198.154 anmodninger i 2014 beregnes til 220 millioner norske kroner eller cirka 1000 norske kroner per krav.⁶¹

På baggrund af interviews med sagsbehandlere giver rapporten oplysninger om elementer, der forsinker sagsbehandlingen:

1. Bredt formulerede anmodninger, der ikke gælder specifikke dokumenter.
2. Høring af andre organer.
3. Udtræk fra databaser.
4. Manuel gennemgang af dokumenter for at undgå offentlighed om personfølsomme oplysninger.
5. Sløring af dele af dokumenter på udskrevne dokumenter, der scannes ind igen, før de kan ekspederes. Enkelte organer har elektroniske løsninger, der giver mulighed for sløring uden printning og scanning.
6. Gennemgang og vurdering af tilbud og protokoller i forbindelse med udbud for at undgå offentlighed om tavshedsbelagte oplysninger.
7. Klagesager.

6.2 Omkostninger i Danmark

Der er ikke lavet tilsvarende undersøgelse over omkostninger til sagsbehandling i Danmark. Som nævnt er indsigtskrav i journalposter via OEP typisk mere præcise end anmodninger om aktindsigt i

⁵⁹ Evalueringsrapporten fra Oxford Research, kap. 7, side 84 - 99. Oplysninger om tidsforbruget bygger på kvalitative interviews med informanter fra myndigheder.

⁶⁰ Evalueringsrapporten side 89 har oplysninger om tidsforbrug fra 9 kommuner. De bruger i gennemsnit 2 timer daglig på behandling af aktindsigt. De enkelte kommuners tidsforbrug varierer fra 5 minutter til 5 timer daglig.

⁶¹ Beregninger bygger på gennemsnitlig årsløn for en statsansat plus pension, arbejdsgiverafgifter og et overhead på 20 % til ekstra omkostninger.

Danmark (afsnit 3.1). Det må betyde, at de enkelte norske krav er nemmere at behandle end danske. Til gengæld modtager de danske ministerier langt færre krav om aktindsigt end de norske – antallet i Danmark er cirka 4 % af antallet i Norge.

Som nævnt i den norske evalueringsrapport kan den faktiske sagsbehandlingstid være meget forskellig fra svartiden. Denne konstatering har særlig relevans i Danmark, hvor svartider er lange.

Dagbladet Informations undersøgelser viser, at ministerier tager særlig lang tid til at svare i sager, hvor de bruger undtagelserne for ministerbetjening og for udveksling af dokumenter af dokumenter mellem ministerier og enkelte folketingsmedlemmer. Dette kan undre, da disse undtagelser er meget brede. Der er typisk ikke tavshedspligt for oplysninger, og meroffentlighed afslås med en standardbegrundelse, der er nem at kopiere. Ministerier skal typisk blot beslutte, om de ønsker at give aktindsigt eller ej. Den faktiske sagsbehandlingstid må være meget kort, ligesom den ifølge evalueringsrapporten er for interne dokumenter i Norge.

De tidskrævende elementer i sagsbehandlingen, som den norske evalueringsrapport peger på, har også relevans i Danmark, og dertil kommer nogle elementer, der har særlig betydning her. Der er grund til, at myndigheder bruger muligheder for at reducere tidsforbrug:

1. Myndigheder kan sørge for, at håndteringen af aktindsigt ikke er afhængig af, at bestemte personer er til stede i forvaltningen.
2. Ved bredt formulerede anmodninger kan hurtig dialog medvirke til præcisering. Dialog kan bl.a. ske på grundlag af aktlister, hvis myndigheden har sørget for ajourføring.
3. Myndigheder kan starte med at vurdere, om der er et reelt og sagligt behov for at undtage.
4. Rutinemæssig høring af andre myndigheder og virksomheder kan undgås. Kompetencen er fastlagt i loven, og høring er kun sagligt begrundet i få tilfælde, hvor der kan fastsættes en kort svarfrist på f.eks. tre dage.
5. Udtræk fra databaser kan blive meget enklere, hvis myndigheder stiller relevante krav ved etablering af it-systemer og ved kontrakter med leverandører.
6. Aktindsigt kan blive nemmere for myndigheder, hvis de sørger for, at dokumenter er udformet med klar systematik og uden sammenvævning af faglige og politisk-taktiske vurderinger.
7. Tidsforbruget til identifikation af personfølsomme oplysninger kan i nogen grad afhænge af viden og erfaring hos ansatte, der behandler aktindsigten.
8. Sløring kan forenkles med en elektronisk løsning, der ikke kræver printning og scanning.
9. Tidsforbrug til behandling af aktindsigt i tilbud og kontrakter kan reduceres, hvis klageorganer får en sikker og ensartet praksis.
10. Myndigheders tidsforbrug til klagesager kan reduceres, hvis de har behandlet sager korrekt og derfor hurtigt kan samle og videresende sagens dokumenter til klageorganet.

Offentlighedskommissionen pegede på, at meroffentlighedsprincippet betyder, at det ikke er nødvendigt at starte med en ressourcekrævende vurdering af, om der er grundlag for at undtage dokumenter eller oplysninger fra aktindsigt. Som nævnt under pkt. 3 oven for kan myndigheder i stedet starte med at vurdere, om der er et reelt og sagligt behov for at undtage fra aktindsigt.⁶²

Transportministeriet oplyser, at det siden maj 2015 har anvendt en sådan fremgangsmåde. Samtidigt oplyser ministeriet, at det hører eventuelle parter i tilfælde, hvor dokumenter kunne undtages.⁶³

⁶² Offentlighedskommissionens betænkning 1510.2009 side 758 - 761.

⁶³ Svar fra Transport- og Bygningsministeriet 11/3 2016 til Ulrik Dahlin, Information, j.nr. 2016-248.

Ministeriet sparer formentlig ressourcer til sagsbehandling, men svartiden forlænges unødvendigt på grund af høringer.

Myndigheder, der ønsker åbenhed, kan udlevere uden høring, når det ikke er strid med tavshedspligt, der beskytter private interesser. Tavshedspligt, der beskytter offentlige interesser, som myndigheden selv råder over, hindrer ikke, at myndigheden prioriterer åbenhed.⁶⁴

Klar systematik i dokumenter kan gøre aktindsigt nemmere som nævnt under pkt. 6 oven for. Dokumenter kan udformes, så det klart fremgår, hvad der er oplysninger om faktiske forhold, faglige vurderinger og politisk-taktiske overvejelser. Kritiske sager, der jævnligt dukker op, tyder på, at ministerier bruger ressourcer på at formulere uklare pseudofaglige vurderinger fremfor at formidle klare faglige vurderinger.

6.3 Nyttevirkninger

Vurderinger af omkostninger bør ikke stå alene, men afvejes mod de værdier, der sikres eller skabes gennem offentlighed. Vurderinger af nyttevirkninger vil ofte afhænge af øjnene, der ser. Nogle ser primært offentlighed som besværlig og forstyrrende, mens andre ser offentlighed som en vigtig kilde til at kvalificere sagsbehandling og beslutningsprocesser.

Offentlighedsreglernes formål handler primært om demokratisk kontrol og debat. Ud over disse grundlæggende demokratiske værdier, kan krav til offentlighed give mere specifikke administrative og samfundsmæssige nyttevirkninger.

Krav til journalisering, autenticitet, kvalitetskontrol, søgefunktioner og dataudtræk er ikke kun til gavn for offentlighed, men har i høj grad også nytteværdi for administrationen.⁶⁵ Hvis omkostninger hertil regnes som omkostninger ved offentlighed, må der modregnes for den administrative nytteværdi. Helt grundlæggende må det overvejes, hvor effektive offentlige myndigheder ville være, hvis de ikke var omfattet af offentlighedsregler.⁶⁶

En mulighed for at vurdere offentlighedsreglers samfundsmæssige nytte kunne være at undersøge forvaltningsområder, hvor der er indført særlig åbenhed og områder, der er særligt lukkede.

Den norske miljøinformationslov omfatter ikke blot offentlige organer men også private virksomheder. Pligten til at give oplysninger om importerede varer gælder også oplysninger om produktionsforhold i andre lande. Loven suppleres af den norske produktkontrollov, der også giver ret til oplysninger ved private virksomheder bl.a. om produktion, afprøvning, indførsel, omsætning og anden behandling af produkter og tjenester. Disse norske love går klart videre end de internationale minimumskrav, der er fulgt i Danmark. Det kunne undersøges, om offentlighedskravene har hæmmet eller tværtimod stimuleret norske virksomheders konkurrenceevne sammenlignet med danske virksomheder. Umiddelbart ser det ikke ud til, at norsk erhvervsliv klarer sig dårligt.

⁶⁴ Tavshedspligt, der beskytter private interesser, gælder primært for oplysninger om enkeltpersoners private forhold og virksomheders forrentningshemmeligheder.

⁶⁵ Undersøgelserne fra Forskningsministeriet i 1999 og Center for Digital Forvaltning 2014 viste f.eks., at omkostninger ved åbne postlister er marginale, når de etableres i sammenhæng med sagsbehandlingssystemer.

⁶⁶ Hensynet til administrativ effektivitet er udtrykkeligt nævnt som et af formålene med EU-forordningen om aktindsigt jf. præamblen p. 2 og indgår i forarbejder til de svenske offentlighedsregler jf. SOU 1975:22 side 87.

I 1998 blev DSB ved en lovændring omdannet til selvstændig offentlig virksomhed med egen bestyrelse. Ved lovændringen blev væsentlige dele af DSB helt undtaget fra offentlighedsloven. Det kunne undersøges om mørklægningen har haft betydning for dispositioner, som DSB-ledelsen traf i de følgende år bl.a. om IC 4-tog og konsulentbistand til neutralisering af kritisk journalist. Umiddelbart er der ikke tegn på, at undtagelsen fra offentlighedsloven har gavnet.

Ved ændringen af skatteforvaltningsloven i 2005 blev den særlige tavshedspligt udvidet væsentligt. Oplysninger om told, ejendomsvurderinger, moms og andre afgifter blev omfattet, og det blev umuligt at få oplysninger om virksomheders forhold. Det kunne undersøges, om ændringen har haft betydning for den nedprioritering af kontrolopgaver, der de følgende år blev gennemført i skatteforvaltningen. De andre nordiske lande har betydeligt mere offentlighed om skatteoplysninger.

Den danske offentlighedslov har meget brede undtagelser for politiske beslutningsprocesser. Denne lukkethed betyder, at det faglige grundlag for politiske beslutninger kan hemmeligholdes. Offentlighed har præventiv effekt, og en række kritiske sager, hvor vigtige beslutninger er truffet på mangelfuldt eller uklart grundlag, kunne sandsynligvis være undgået, hvis loven sikrede offentlighed om grundlag for de politiske beslutninger.⁶⁷

Loven om videreanvendelse af den offentlige sektors informations bygger på PSI-direktivet, der har som formål at skabe grundlag for virksomheders udvikling af nye samfundsnyttige tjenester.⁶⁸ Dette formål omfatter også medier og undersøgende journalistik. Denne samfundsmæssige nytte kan kun realiseres, hvis myndigheder sørger for, at det er nemt at udnytte offentlighedslovens regler om temaindsigt og dataudtræk, uanset driften af databaser udføres af myndigheden selv eller er udliciteret.⁶⁹

6.4 Offentliggørelse på nettet

Offentliggørelse på nettet med direkte adgang til dokumenters indhold påvirker både omkostninger og nyttevirkninger. Etableringsomkostninger til it-systemer bliver højere. Til gengæld kan aktindsigt via digital selvbetjening reducere omkostninger til sagsbehandling.

Norge er gået i gang med at udvikle en publiceringsløsning, der både skal varetage krav til informationssikkerhed og effektivisere arbejdsprocesser hos myndigheder. Målet er at automatisere processer mellem statslige myndigheders sags- og arkivsystemer og det nye OEP. Kommunal- og Moderniseringsdepartementet anslår, at omkostningerne til udvikling bliver 19,5 millioner norske kroner. Planen er, at OEP-brugerne ved årsskiftet 2017-18 skal kunne få direkte adgang til dokumenters indhold.⁷⁰

Flere norske kommuner og fylkeskommuner er allerede kommet langt med at lægge dokumenter ud i fuld tekst på nettet f.eks. kommunerne Kongsvinger og Gloppen. Post til og fra kommunen bliver lagt på den daglige postliste med direkte adgang til indholdet, og det er nemt at søge efter sager og

⁶⁷ Oluf Jørgensen: *Offentlighed eller hemmeligholdelse af grundlag for politiske beslutninger*, februar 2016.

⁶⁸ PSI-direktivet 2003/98/EF med ændringer ved direktiv 2013/37/EC, præamblen p. 4 og 5. Det ville være mere overskueligt, hvis PSI-regler blev indarbejdet i offentlighedsloven ligesom i Norge.

⁶⁹ Åbenhedstinget har gennem langvarige indsatser fået dataudtræk bl.a. om risikovirksomheder (2010), højdemodellen (2011), dyrlægers medicinudskrivning (2012), kommuners samlede restancer for skatter og afgifter (2015), brug af sprøjtegifte i landbrug (2015), MRSA i svinebesætninger (2016). Sager er dokumenteret på aabenhedstinget.dk.

⁷⁰ Der er så vidt vides ikke planer om at gøre offentliggørelse af dokumenter obligatorisk for myndigheder.

dokumenter bl.a. sager/dokumenter til politiske møder. Mindst hver tredje norske kommune benytter et system, der gør offentlige dokumenter og data nemt tilgængelige.⁷¹

Kaas & Mulvad undersøgte i efteråret 2012 danske myndigheders anvendelse af hjemmesider til offentliggørelse af centrale oplysninger. Næsten alle kommuner, der deltog i undersøgelsen, oplyste, at dagsordener med bilag lægges på hjemmesiden før byrådsmøder og beslutningsprotokoller og referater efter møder. De fleste kommuner lægger både udkast og vedtagne budgetter på hjemmesiden, mens de fleste ministerier og styrelsen ikke lægger nogen af delene på. De fleste kommuner lægger regnskaber ud med underkonti, mens ministerier og styrelser typisk kun lægger ud på hovedkonti eller slet ikke. Enkelte kommuner supplerer med direkte søgeadgang til regnskabsbilag.⁷²

De fleste kommuner offentliggør også dagsordener med bilag før udvalgmøder og referater efter møder. Lukketheden om grundlag for politiske beslutninger i regeringen og forligskredse står i markant kontrast til åbenheden i kommuner og regioner.

Offentliggørelse af autentiske dokumenter på nettet styrker den demokratiske kontrol og debat. Den nemme tilgængelighed har også andre nyttevirksomheder. Den administrative effektivitet styrkes, når sagsbehandlere nemt kan trække oplysninger fra andre myndigheder.

På nogle forvaltningsområder kan offentliggørelse desuden styrke borgere og virksomheders incitamenter til overholdelse af love og regler.

I Norge blev skatteoplysninger tilgængelige på en webside fra 2001, mens de tidligere var tilgængelige i trykte hæfter. En undersøgelse konkluderer, at den øgede tilgængelighed førte til, at flere indtægter blev opgivet til skattevæsenet.⁷³

Ifølge miljøoplysningsloven § 5 b og bekendtgørelsen om aktiv formidling af miljøoplysninger skal myndigheder aktivt og systematisk sikre elektronisk formidling til offentligheden af planer, programmer, tilladelser, rapporter om miljøets tilstand, dataoversigter, miljøkonsekvens- og risikovurderinger. I praksis er der problemer bl.a. med Miljøportalen, der skulle være et vigtigt led i implementeringen.⁷⁴

EU vedtog i december 2013 en ny forordning om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugs politik. Forordningen fastslår, at medlemsstaterne skal sørge for offentliggørelse af navne, kommuner, beløb og hvilke foranstaltninger, der er støttet. Forordningens præambel nævner, at myndigheder ikke selv er i stand til at gennemføre effektiv kontrol med landbrugsstøtte. Ifølge

⁷¹ <http://www.kongsvinger.kommune.no/Artikler/Innsyn---hvordan-finne-offentlige-dokumenter/> og <https://gloppen.kommune.no/postliste/>. Evalueringsrapporten fra Oxford Research, januar 2016, side 36. Acos oplyser, at mange norske kommuner benytter firmaets systemer: <https://www.acos.no/cms-skjemalosninger/innsyn/>

⁷² Kaas & Mulvad: Analyse af myndigheders åbenhed 2012. Undersøgelsen blev gennemført som elektronisk rundspørge til kommuner, regioner, ministerier og styrelser. Svarprocenten var 60 % for regioner og ministerier, 68 % for styrelser og 84 % for kommuner. 5 ud af 66 kommuner lagde ikke bilag til dagsordener på nettet.

⁷³ Bø, Slemrod & Thoresen (2012). *Taxes on the Internet: Deterrence Effects of Public Disclosure*, Statistisk Sentralbyrå i Oslo.

⁷⁴ Bekendtgørelse om aktiv formidling af miljøoplysninger 415.2005. I marts 2016 mangler Miljøportalen fortsat centrale datasæt, og det er meget vanskeligt at foretage dataudtræk.

præamblen vil offentliggørelsen supplere den administrative kontrol og give en præventiv effekt. I den forbindelse nævner præamblen, at civilsamfundet, medier og NGO'ere har betydning.⁷⁵

7. Konklusioner

7.1 Effektivitet

Offentlighedsregler betyder, at myndigheder ikke blot kan informere, som de selv finder passende, men skal give adgang til dokumenter uden ændringer i indhold og form. De primære formål er at styrke demokratisk kontrol og debat.

Offentlighedsreglers bidrag til realisering af grundlæggende demokratiske værdier afhænger dels af reglernes nærmere indhold, dels af administrationens effektivitet. Offentlighedslovens brede undtagelser for politiske beslutningsprocesser betyder væsentlige begrænsninger for realisering af lovens formål, og der er stærkt behov for ændringer. Uanset reglernes udformning skal de administreres af de systemer, der skal kontrolleres, og derfor er det vigtigt at vurdere forudsætninger for effektiv administration.

Det reelle omfang og kvaliteten af aktindsigt er væsentlige elementer ved vurderinger af administrationens effektivitet. Det er muligt at få tal for, hvor mange anmodninger om aktindsigt, der er registreret. Det er mere relevant at få oplysninger om, hvor mange dokumenter eller sager, der er opnået aktindsigt i, og om der er opnået fuld indsigt. Delvis aktindsigt bidrager ikke til offentlighed, hvis de vigtigste oplysninger er skjult. Offentlighed styrkes ved myndigheders egen offentliggørelse af autentiske dokumenter på nettet. Aktindsigt til journalister og medier betyder typisk, at oplysninger bliver formidlet til bredere kredse og har derfor særlig betydning for demokratisk kontrol og debat.

Omkostninger er relevante, men det er ikke indlysende, hvilke omkostninger der hører til aktindsigt. Nogle omkostninger skyldes dårlig journalisering og dårlige søgefaciliteter, som myndigheder selv har ansvaret for. Myndigheders omkostninger til at undtage og skjule oplysninger kunne de selv reducere markant, hvis de ønskede åbenhed og ville udlevere alle oplysninger, der lovligt kan offentliggøres. Kun tavshedspligt sætter grænser.

Det er vigtigt at vurdere nyttevirkninger sammen med omkostninger, men mindst lige så vanskeligt. Det er ikke muligt at få et objektivt mål for de samlede nyttevirkninger af offentlighed. På afgrænsede områder er der bedre muligheder for at vurdere effekterne af lukkethed eller åbenhed (afsnit 6.3 og 6.4).

Denne redegørelse peger på en række elementer, der har betydning for administrativ effektivitet: Journalisering, sikring af autenticitet, it-systemer, søgefunktioner, sagsbehandling, hastighed, offentliggørelse på nettet og kontrolordninger. Sammenligninger med Norge viser, at Danmark vil kunne skabe væsentligt bedre forudsætninger for administrativ effektivitet.

7.2 Hurtige svar

Hurtig aktindsigt har afgørende betydning for journalister og mediers formidling af autentisk information om aktuelle sager og dermed for demokratisk kontrol og deltagelse.

⁷⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning 1306/2013, præamblen p. 74 - 87 og art. 111.

I denne redegørelse er oplysninger om svartider de mest sikre mål for administrativ effektivitet. I Norge, hvor aktindsigt som hovedregel skal afgøres inden 3 arbejdsdage, overholder ministerier denne frist i 76% af sagerne. I Danmark, hvor hovedreglen er 7 arbejdsdage, bliver fristen overholdt i langt mindre omfang af ministerier. Selv om den danske normalfrist er mere en dobbelt så lang som den norske, er de danske ministeriers rate for overholdelse kun halvt så høj som norske ministeriers.

Det må være muligt at få samme hurtighed i Danmark som i Norge (afsnit 4.1). En stramning af offentlighedslovens frister på linje med de norske er vigtig, men ikke tilstrækkelig. Myndigheder må indrette it-systemer og rutiner med henblik på offentlighed og bruge muligheder til forenkling af sagsbehandlingen, der tidligere er omtalt (afsnit 6.2).

Offentlighedsloven § 39 om klageadgang for sagsbehandling, der varer mere end 14 arbejdsdage, bør skærpes. Hvis lovens normalfrist for afgørelser ændres til 3 arbejdsdage ligesom i Norge, kan fristen for klage over svartid tilsvarende ændres til 5 arbejdsdage. Det bør præciseres, at myndigheden, der klages over, straks skal indsende kopier af sagens dokumenter til klageorganet. Det bør endvidere præciseres, at klageorganet som hovedregel overtager sagen, medmindre myndigheden har en overbevisende begrundelse for, at sagen ikke kunne afgøres inden fristen.

Som redskab til kontrol med sagsbehandlingstider kan der stilles krav om offentliggørelse på myndigheders hjemmesider af periodiske opgørelser over anmodninger, afslag og svartider. Et andet redskab til at få fokus på reduktion af svartider kunne være resultatløskontrakter.

7.3 Effektiv klageordning

Den nye offentlighedslov betyder, at en klage skal sendes til myndigheden, der klages over, og at den som hovedregel inden 7 arbejdsdage skal sende klagen videre til det øverste klageorgan på området. Desuden kræver loven nu, at klageorganer som hovedregel skal afgøre klager inden 20 arbejdsdage. Trods disse forbedringer er der fortsat stort behov for ændringer for at sikre et effektivt klagesystem.

Mange afgørelser er ikke omfattet af et egentligt klagesystem. I de sager, der er omfattet af et klagesystem, går klagevejen ofte til det øverste organ inden for samme forvaltningssystem. I mange tilfælde bliver sagen ikke afgjort af klageorganet, men henvist til fornyet behandling ved den første instans. Når et kompetent kontrolorgan har modtaget de dokumenter, der skal tages stilling til, er det tidsspilde, at den kræver fornyet behandling i stedet for at træffe en afgørelse.

Det største problem er, at der ikke er et klageorgan for afgørelser, der træffes af ministerier. Folketingets Ombudsmand er ikke en klageinstans, og mange klager til ombudsmanden bliver ikke undersøgt.

Mange forskellige klageordninger kan erstattes af ét klagenævn med særlig ekspertise. Samling i ét klageorgan kan give en bedre udnyttelse af ressourcer. Klagenævnet skal sikres uafhængighed og have kompetence til at prøve både juridiske og faktiske forhold i klagesager. Nævnet skal træffe bindende afgørelser om aktindsigt og om nødvendigt kunne pålægge tvangsbøder, indtil en afgørelse bliver effektueret.⁷⁶

⁷⁶ Se overvejelser i Offentlighedskommissionens betænkning 1510.2009 side 780 - 783.

Et klagenævn, der træffer afgørelser i sager fra mange forvaltningsområder, kan sikre ensartet praksis. En klar praksis kan forbedre kvalitet og hurtighed ved sagsbehandlingen hos talrige myndigheder, der skal træffe afgørelser som første instanser. Et effektivt klagesystem vil betyde, at behovet for at klage bliver mindre.

Klageordninger i Norge og Danmark har mange fælles træk. Den norske evalueringsrapport konkluderer også, at der mangler et klageorgan, der kan sikre en klar og ensartet praksis.⁷⁷

Afslag på aktindsigt ved statslige organer skal kunne indbringes direkte for klagenævnet. Det skal også gælde afgørelser fra ministerier og fra statsejede selskaber, der i dag ikke er omfattet af en egentlig klageordning. Et nyt klagenævn kan også omfatte afgørelser fra kommuner, regioner og kommunale fællesskaber, hvor klager i dag skal til særlige klageorganer eller til Statsforvaltningen, der som tilsynsorgan ikke er forpligtet til at undersøge en klage.⁷⁸

Der er også muligheder for at forenkle klageordninger om aktindsigt i miljøoplysninger. Natur- og Miljøklagenævnet eller et nyt særligt klagenævn som i Norge kan gøres til klageorgan for alle afgørelser efter miljøoplysningsloven. Et fælles klagenævn, der omtales oven for, kunne også omfatte miljøoplysninger. Denne mulighed vil være nærliggende, hvis offentlighedsloven efter ændringer kommer i overensstemmelse med internationale standarder og dermed også kan omfatte miljøoplysninger eventuelt med enkelte særregler.

Et fælles klagenævn udelukker ikke, at afgørelser fra nævnet indbringes for Folketingets Ombudsmand. Ombudsmanden vil sandsynligvis modtage væsentligt færre sager end nu, men vil fortsat kunne bidrage med principielle fortolkninger af offentlighedsregler. Et klagenævn med særlig ekspertise vil betyde, at ombudsmanden uden væsentlige problemer for retssikkerheden kan afvise at undersøge sager, der ikke har principiel betydning.

Krav til offentliggørelse kan bidrage til effektivisering af klagesystemet. Det er vigtigt med systematisk offentliggørelse af afgørelser på nettet og periodisk information, der forklarer principielle afgørelser og giver vejledning.

Når et medie overtræder god presseskik, kan Pressenævnet pålægge mediet at offentliggøre et resumé af nævnets kritik. En tilsvarende reaktion mod myndigheder er relevant, når et kontrolorgan afgør, at oplysninger ikke kan hemmeligholdes eller et svar er for langsommeligt. Krav om synlig offentliggørelse på myndighedens webside, når den taber en klagesag, kan have en præventiv effekt.

7.4 Offentlig Elektronisk Postjournal i Danmark

Statistiske oplysninger om aktindsigt indikerer, at den norske offentlighed får mere autentisk information end den danske. Noget af forskellen må formentlig forklares med, at offentlighedslovens brede undtagelser og langtrukne svar i Danmark får mange til at opgive på forhånd. Det er sandsynligt, at gode søgefunktioner via det statslige OEP og via hjemmesider i mange norske kommuner bidrager væsentligt til den markante forskel.

⁷⁷ Evalueringsrapporten fra Oxford Research side 121.

⁷⁸ Offentlighedsloven § 38 bygger dog på en formodning om, at tilsynet undersøger de sager om aktindsigt, der bliver indbragt for tilsynet.

Mange danske kommuner har længe publiceret dagsordener med bilag til møder i byråd og udvalg, referater, budgetter, regnskaber, planer m.v. Udviklingen af åbne postlister var også godt i gang, og der blev lavet grundige evalueringer af postlister for 10 - 15 år siden. Udviklingen gik i stå, og nye forsøg, der nu gennemføres, afprøver ikke de muligheder, den teknologiske udvikling giver.

Mange kommuner i Danmark er godt i gang, men ikke nået så langt som mange norske kommuner. Denne forskel er dog beskeden sammenlignet med den markante forskel mellem danske og norske ministerier. Sammenligning med Norge viser, at Danmark er langt bagefter med at bruge informationsteknologi til at styrke offentlighed.

Direkte formidling af dokumenter via myndigheders hjemmesider er fremtiden, og Danmark skal med i udviklingen. OEP i Danmark kan med fordel udvikles, så systemet fra starten giver nem adgang til at publicere dokumenter i fuldtekst.⁷⁹

Det er vigtigt, at ESDH-systemer samtidigt bliver udviklet, så der kommer god sammenhæng mellem sagsbehandling, dokumentoversigter og publicering af dokumenter. Udvikling af OEP-funktioner og stor vægt på brugervenlighed kan styrke både offentlighed og administration.

7.5 Offentliggørelse af grundlag for politiske beslutninger

Ved evalueringen efter Tamilsagen anbefalede Nordskovudvalget i 1993 at stille krav om offentliggørelse af faglige grundlag, før vigtige beslutninger bliver truffet.⁸⁰ Udvalgets råd om offentlighed blev ikke fulgt, og udviklingen i Danmark er tværtimod gået mod yderligere lukkethed om grundlag for de øverste politiske beslutninger.

I et demokratisk samfund taler hensynet til den politiske beslutningsproces klart for offentlighed. Politikere skal naturligvis have et frirum til at tænke og forhandle, men dette hensyn kan ikke begrunde hemmeligholdelse af grundlag for politiske beslutninger.

Finland er længst fremme i Norden med offentlighed om grundlag for politiske beslutninger.⁸¹ Dagsorden til regeringsmøder og referater inklusive bilag med beslutningsgrundlag bliver f.eks. offentliggjort på regeringens hjemmeside. Ministerier skal ved starten af arbejdet med en lovreform informere om opgaven, tidsfrister og hvem, der er ansvarlige for forberedelsen. Pligten til at offentliggøre lovgivningsprojekter omfatter også myndigheders arbejde med forberedelse af EU-regler. Pligten kan opfyldes ved, at myndigheden fører et projektregister, der er tilgængeligt på nettet.

Den finske offentlighedslov kræver, at myndigheder aktivt offentliggør udredninger og planer under forberedelse af sager, der handler om væsentlige samfundsmæssige spørgsmål. Justitsministeriet har f.eks. etableret en ny hjemmeside, der indbyder borgere og organisationer til debat. Formålene er både at sprede information og få idéer og oplysninger frem, før politikerne træffer beslutninger.⁸²

⁷⁹ På baggrund af en stribe dårlige erfaringer med udvikling af administrative it-systemer i Danmark, vil det være klogt at sikre, at firmaer i andre nordiske lande, som der er gode erfaringer med, får kendskab til udbud af danske systemer. Det kostede f.eks. kun et par millioner kroner at udvikle OEP i Norge, der fungerer glimrende.

⁸⁰ *Fagligt etiske principper i offentlig administration*. Betænkning afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe (Nordskov-udvalget), 1993. Det anbefales at udbrede krav, der kendes fra miljø- og planlægningslovgivningen.

⁸¹ Oluf Jørgensen: *Offentlighed i Norden*, Nordicom Göteborgs Universitet, 2014 side 90 - 94 og 149 - 184.

⁸² Lag om offentlighed i myndigheternas verksamhet 621.1999, § 19. Justitsministeriet i Finland har etableret websiden lausuntopalvelu.fi, der bl.a. giver mulighed for at debattere forslag til nye regler, før de fremlægges for parlamentet.

De finske lovkrav om aktiv offentliggørelse kan give inspiration til de lovændringer, der er nødvendige i Danmark for at ændre lukketheden om de øverste politiske beslutningsprocesser.

Offentliggørelse giver mulighed for at få rettet misforståelser og få supplerende oplysninger og synspunkter fra organisationer og personer, der har kendskab til området. Offentliggørelse af grundlag for politiske beslutninger vil kunne styrke journalister og mediers bidrag til demokratisk kontrol og debat. Det kan gøres mere klart, hvilke politiske valg der skal træffes, hvad konsekvenserne er af de enkelte valg, hvilke dilemmaer politikere skal forholde sig til, og hvilke handlemuligheder de har.

Det kendetegner en demokratisk beslutningsproces, at der er mulighed for svar på spørgsmål, nye oplysninger, tvivl og omtanke, før vigtige politiske beslutninger bliver truffet.

februar 2017

Til Justitsministeriet

Ad høring om offentlighedsloven

Som storforbruger af aktindsigt var jeg skeptiker, da den nye offentlighedslov blev stemt igennem. Min skepsis er ikke gjort til skamme.

De følgende bemærkninger begrænser sig til mine centrale negative erfaringer om statslige myndigheders og styrelser forvaltning af loven. Det begrænser sig til at omtale det værste ved loven, ministerbeskyttelsen og hensynet til den politiske beslutningsproces samt til manglende klagemuligheder.

Jeg skal indledningsvist indtrængende opfordre til, at denne høringsproces fører til en evaluering, som handler om hvordan offentlighedsloven faktisk forvaltes i praksis, dvs. dens begrænsninger for en demokratisk offentlighed (hvad afslås af aktindsigt og hvorfor) og ikke på juridiske vurderinger af, hvordan loven formelt administreres, for det sidste vil i høj grad fungere som legitimation / beskyttelse af embedsmands-chefkorpset ("Djøjf-systemet").

Behov for revision - Gyllegate som illustration

Overordnet har jeg det indtryk, at lovens formål ikke er at bidrage til åbenhed og offentlig information, men nærmere at beskytte politisk/administrative beslutningsprocesser fra offentlig indsigt og give ministre stort manøvrerum til i lukkede kredse at forberede beslutninger, som er færdigforhandlede i det øjeblik, de sættes til "demokratisk debat". Lovens formål er på samme måde at beskytte et chef-embedskorps i ministerierne, som i stigende grad agerer politisk.

I praksis betyder det, at den politisk/administrative beslutningsproces er totalt mørkelagt. Det er umuligt at få aktindsigt med henvisning til enhver form for baggrundsmateriale, hvad der sker.

Politologer konstaterer, at denne udvikling er en følge af, at den reelle lovgivningsmagt gradvist blevet flyttet fra Folketinget til ministerkontorer. Det typiske er nu, at regeringer på forhånd sikrer sig et flertal, før de fremsætter politisk vigtige lovforslag. Denne udvikling betyder, at behandlingen i Folketingets udvalg ikke længere har væsentlig betydning for den politiske beslutningsproces.

De vigtigste politiske beslutninger skabes og finpudses nu af embedsmænd med særdeles vidt handlerum til at agere politisk for at forberede gennearbejdet beslutningsgrundlag, som ministeren kan lovgive med. Den vigtigste politiske proces er derefter ministerens – og embedsmændenes – massage af repræsentanter fra forligspartier, typisk ordførerne på sagsområdet. Hvorved der på forhånd skabes flertal for forslaget og lovbehandlingen i Folketinget er en formalitet.

Loven om Landbrugspakken / Gyllegate – som BERLINGSKE-journalister fik en Cavling for og som FORSKERforum også borede i - er et fantastisk illustrativt eksempel, som er typisk for den nye type beslutningsprocesser i et udvidet embedsmandsrum. Men samtidig var Gyllegate meget atypisk, fordi miljøområdet jo er undtaget offentlighedslovens begrænsninger, hvorfor vi journalister fik omfattende offentlighed og indsigt i Landbrugspakkens beslutningsgrundlag, der – som det efterfølgende blev afsløret – viste hvordan en kynisk minister (Eva Kjer Hansen) forfulgte snævre politiske mål, herunder ikke mindst aktivt brugte sit embedskorps til at manipulere et politisk opportunt beslutningsgrundlag frem, som blev handlet af på forhånd med en politisk forligskreds, for efterfølgende at fremlægge det manipulerede lovgrundlag ("baseline" m.m.) som lovforslag. Enden på den skandale er kendt.

Læren af den sag i relation til Offentlighedsloven er, at **den udvidede åbenhed på miljøområdet burde gælde for alle forvaltningsområder, hvilket peger på behovet for en drastisk revideret offentlighedslov.**

Ad § 20 om hensynet til lovgivningsprocessen

Offentlighedsloven fungerer i dag som en mulighed for myndighederne til at hemmeligt-stemple. I mit eget erfaringsfelt, Uddannelsesministeriet, forvaltes den absolut restriktivt. Ministeriers eller styrelses juridiske eksperter, som afgør aktindsigts-anmodninger, har været på systematiske kurser hos Justitsministeriets lovforklære, der har manuduceret dem i lovens mange muligheder for at afslå aktindsigt. Og embedsmændene bruger disse redskaber til i høj grad at hemmeligstemple, ligesom muligheden for meroffentlighed er ikke-eksisterende.

Det er min erfaring, at især § 20 benyttes som afslagsbegrundelse. Den handler om at sager vedrørende lovgivning eller lovforberedende arbejde kan undtages, indtil lovforslag fremsættes for Folketinget. I den tidligere offentlighedslov handlede denne paragraf om, at det skulle handle om et aktuelt lovgivningsprojekt, dvs. lige før fremsættelsen. I den nye er dette udvidet, så nu er samtlige oplysninger og dokumenter undtaget, når de indgår i en lovgivningssag, uanset de ikke er udarbejdet med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt. **Angivelig beskyttelse af lovgivningsprocessen udnyttes / misbruges i høj grad til at undtage dokumenter, som er en del af den løbende forvaltningsvirksomhed, med blot henvisning til, at kan være baggrundsmateriale til en lovgivningsproces, eller at det muligvis kan blive det.** Selv om det altså er usikkert, om den pågældende dokument ville være led i et lovforslag, bruges den hypotetiske mulighed til at afslå aktindsigt. Undtagelsen omfatter samtlige sagens oplysninger og dokumenter inklusive eksterne dokumenter, oplysninger om faktiske forhold og høringsvar.

Og det gøres vel at mærke ikke kun i departementet tæt på ministeren, men langt nede i organisationen, dvs. i styrelser (fordi Offentlighedslovens ministerbestemmelse udvidede de ministerbeskyttede forvaltningsorganer).

Undtagelsen for lovgivningssager bortfalder ved fremsættelse af lovforslag. Den bortfalder derimod ikke, hvis lovforslaget bliver opgivet. Konsekvensen er, at oplysninger og dokumenter, der var blevet inddraget i lovgivningssagen, fortsat vil kunne hemmeligholdes.

Jeg kan komme med en del eksempler på afslag med henvisning til beskyttelse af den politiske beslutningsproces. Her er to illustrative eksempler på, at ikke bare intern sagsbehandling men også bidrag fra eksterne, private konsulentfirmaer hemmeligstempler:

Der var signaler på, at regeringen / Videnskabsministeren ville ændre på bevillingssystemet (taxametersystemet) og ministeriet engagerede et konsulentfirma til at analysere feltet. FORSKERforum anmodede derfor 13/1 2015 Uddannelses- og Forskningsministeriet (UFM) om aktindsigt i "*korrespondance mellem Deloitte og ministeriet / styrelsen vedr. den taxameteranalyse, som skulle have været afleveret d. 16. jan.*".

UFM afslog aktindsigt 21/1 og henviste til, at "*samtlige sagens dokumenter og oplysninger*" er undtaget fra aktindsigt ifølge de specielle bemærkninger til § 20 i lovforslaget til offentlighedsloven. Analysen af de videregående uddannelsesinstitutioners omkostningsstruktur (taxameteranalysen) fra Deloitte Consulting skulle indgå som en del af det faglige grundlag for et forslag til en reform af bevillingssystemet i forbindelse med forslag til finanslov for finansåret 2016.

Efter fremsættelsen af forslag til finanslov anmodede FORSKERforum 30/9 2015 om aktindsigt i: "*Deloitte's taxameter / omkostningsanalyse, som jf. ministersvar på folketingspørgsmål faktisk foreligger. Korrespondance og referater m.v. vedr. analysens udarbejdelse, involverende ministeriet, styregruppen, Deloitte m.fl. parter. Oplysning om / dokumentation på, hvornår (dato) analysen faktisk var færdiggjort fra Deloitte's side*".

UFM afslog igen 9/10 2015 med begrundelsen, at "*resultaterne ikke kan bruges direkte i udformningen af et nyt tilskudssystem*", og at en sag om udarbejdelse af ny lovgivning er helt undtaget fra aktindsigt, når den ikke giver anledning til fremsættelse af lovforslag.

Folketingets Ombudsmand afviste at behandle klagen, henviste til lovforslagets bemærkninger til § 20 og udtalte, at en undersøgelse ikke kunne hjælpe til den ønskede aktindsigt.

(SE <http://www.forskeren.dk/kandidat-til-aaret-groveste-ikke-svar-esben/>)

FORSKERforum fik nægtet aktindsigt i konsulentrapport fra firmaet NEXTPUZZLE om et styringseftersyn (SE <http://www.forskeren.dk/statsstyring-ministeriet-hemmeligstempler-konsulent-rapport/>)

§ 23-24 om ministerbetjening

Den tidligere offentlighedslov gav undtagelser fra "interne dokumenter", men det var muligt at få oversendt dokumenter, der var udvekslet mellem myndigheder. Denne oversendelses-paragraf gav i praksis relativt gode muligheder for at få aktindsigt, men den nye offentlighedslovs regel om ministerbetjening betyder, at undtagelsen for interne dokumenter kan opretholdes, når dokumenter udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem ministerier i forbindelse med ministerbetjening.

Det betyder i praksis at **der er skabt et meget bredt forvaltningsrum fra departement til marginale styrelser, som om disse er placeret i nærheden af ministerens forkontor og topembedsmænd.**

I praksis betyder det, at en ny praksis med nedsættelse af (tvær-) ministerielle embedsmandsgrupper og andre parter også kan hemmeligholde deres arbejde, fordi der er lukket for adgang til de udvekslede dokumenter.

Undtagelsen fra ret til aktindsigt bruges bredt, når der er "konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning eller bistand". Undtagelsen omfatter både udkast og færdige notater, redegørelser, faglige vurderinger og handlingsplaner.

Jeg har således i det seneste halvandet år forgæves søgt aktindsigt en tværministeriel arbejdsgruppe, som arbejder med et nyt bevillingssystem på universitetsområdet, hvis konstruktion er utrolig centralt for disse organer. Men det har end ikke været muligt at få aktindsigt i kommissoriet for denne tvær-ministerielle embedsmandsgruppe.

Klagemuligheder

Det er min erfaring, at der **ingen reelle klage- eller anke-muligheder er, som reelt efter prøver lovgivligheden i et afslag. Ministeriet danner vognborg om den først trufne afgørelse, jf.**

Justitsministeriets manuduction som tidligere omtalt.

Den nye offentlighedslov bestemmer, at en klage skal sendes til myndigheden, der klages over, og at den skal sende klagen videre til det øverste klageorgan på området inden 7 arbejdsdage. Klageorganer som hovedregel skal afgøre klager inden 20 arbejdsdage.

Klagesystemet i de første instanser er diffust og ikke uvildigt. Et ministerium er ofte den øverste administrative klageinstans for afgørelser fra underordnede statslige enheder, men selve den oprindelige afgørelse om afslag og efterfølgende klage behandles i praksis ofte af de samme juridiske chefer i ministeriets, som allerede har godkendt /udfærdiget første afslag. Det siger sig selv, at et sådant system ikke er garanti for en reel klagebehandling.

Mine efterhånden talrige klagesager hos Ombudsmanden har givet mig det indtryk, at han er en del af systemet, forstået på den måde, at han er enig i Justitsministeriets restriktive udlægning af loven ud fra en Ombudsmandens tankegang om, at Ombudsmanden skal fortolke love som den "var politikernes hensigt og ambition" (Ombudsmanden, årsrapportering 2015). Ombudsmanden har således stort set afvist alle mine

klager, så jeg har opgivet at klage til Ombudsmanden (*seneste resultatløse klage dec. 2015: se <http://www.forskerforum.dk/downloads/KLAGE-TIL-OMBUDSMANDEN-taxameteranalyse.pdf>*).

Det peger på behovet for en seriøs lovrevision også af klagesystemet, fx med indførelse af et klagenævn. Dette skal være uafhængigt (som Ombudsmanden), have reelle bemyndigelser til at sanktionere over for myndigheder samt have tilstrækkelige ressourcer, så at det ikke bliver en syltekrukke. For aktive journalister, som bruger offentlighedsloven, er det vigtigt med en hurtig afviklingstid – fx ti dages frist for klagebehandling - for aktualitet er en central faktor i mange af de kontroversielle sager. Og så nytter det ikke, at der kommer klageafgørelser en måned efter.

Journalist og red.leder Jørgen Øllgaard, FORSKERforum

Se i øvrigt vores høringssvar 2010:

<http://www.jorgen-ollgaard.dk/magt/2010-offentlighedsloven-hoeringssvar/>

Justitsministeriet
Att. Forvaltningsretskontoret



Ref. JQV
jqv@djof.dk

06.02.2017

Djøfs høringssvar vedr. erfaringer med offentlighedsloven

Det er Djøfs klare holdning, at offentlighed i forvaltningen er en hjørnesten i et konsolideret demokrati som det danske. Demokrati er transparens og åbenhed. Alle, både politikere og ansatte i den offentlige sektor, skal kunne tåle at blive kigget i kortene af såvel borgere som journalister.

Åbenhed er en forudsætning for et aktivt og deltagende samfund og et værn mod magtmisbrug. Vi har i Danmark med grundloven et afbalanceret forhold mellem den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt. Den balance opretholdes blandt andet med åbenhed i forvaltningen, ofte med medierne som kritisk garant.

Justitsministeriet har ved e-mail af 9. januar 2017 anmodet om Djøfs erfaringer med offentlighedsloven.

Djøf kvitterer for anmodningen, idet Djøf ønsker at kommentere på følgende temaer:

1. Forslag om tiltag til nye initiativer vedrørende åbenhed og transparens
2. Anvendelsen af ministerbetjenings- og folketingspolitikerreglen samt mer-offentlighedsbestemmelsen
3. Opmærksomhed på ledelsesfokus, ressourcer og organisation i forbindelse med journalisering og aktindsigt.

Ad 1. Forslag om tiltag til nye initiativer vedrørende åbenhed og transparens

Djøf har noteret sig, at ombudsmanden karakteriserer forvaltningen i Danmark som lidt "offentlighedsreserveret". Derudover har det været hævdet i debatten af en anonym jurist i et ministerium (jf. interview i Politiken den 9. oktober 2016), at offentlighedsloven ligefrem skulle være anvendt som politisk instrument, således at afvisning af en anmodning om aktindsigt – eller omvendt mulighed for meroffentlighed – er blevet anvendt politisk-taktisk. Djøf kan ikke umiddelbart genkende dette billede.

Djøf
Gothersgade 133
1123 København K
Telefon 33 95 97 00
Telefax 33 95 99 99

djof@djof.dk
www.djof.dk

Djøf mener, at det bør overvejes, hvorvidt langt flere oplysninger kan offentliggøres proaktivt på ministeriernes hjemmesider. I den forbindelse henviser Djøf til løsningerne i Bo Smith-udvalgets rapport, Embedsmanden i det moderne folkestyre. Her foreslås netop en række initiativer, der kan understøtte åbenhed og transparens, eksempelvis:

- at nøgledata, analyser og andre relevante informationer i større omfang lægges på ministeriernes hjemmesider for på den måde at sikre gennemsigtighed i det grundlag, hvorpå ministeriets politik er baseret,
- at der i den indledende fase af større reformprocesser i øget omfang lægges op til en debat om det pågældende område, herunder ved afholdelse af konferencer og høringer, hvor eksterne eksperter, interesseorganisationer og praktikere kan bidrage med synspunkter og vurderinger, og hvor offentlighedens synspunkter kan komme til orde,
- at ministerierne indfører pressebriefinger, hvor der orienteres om aktuelle spørgsmål, analyser og sager,
- at der udarbejdes retningslinjer i hvert ministerium for besvarelse af henvendelser fra pressen, der giver mulighed for, at medarbejdere kan bistå medierne med den bedst mulige dækning af aktuelle spørgsmål.

Ad 2. Anvendelsen af ministerbetjenings-, folketingspolitikerreglen og mer-offentlighedsbestemmelsen

Djøf har med tilfredshed noteret sig resultaterne af ombudsmandens evaluering af de ovenfor nævnte regler for så vidt angår vurderingen af, at embedsværket administrerer lovgivningen juridisk korrekt.

Samtidig noterer Djøf sig, at ministerbetjeningsreglen – ifølge ombudsmanden – i praksis fører til væsentlige indskrænkninger af offentlighedslovens mulighed for aktindsigt. Bl.a. set i lyset af ovenfor nævnte værdi om transparens og åbenhed i forvaltningen.

Ombudsmanden konstaterede i sin mundtlige beretning, der fandt sted den 26. november 2016, at man tilsyneladende ikke inden for givne nye lovgivning nødvendigvis kan sikre øget aktindsigt:

"Jeg tror, vi har fundet niveauet for, hvad der følger af en juridisk rigtig anvendelse af ministerbetjeningsreglen... Jeg tror ikke, at det vil være hensigtsmæssigt – i en vis forstand heller ikke rimeligt i forhold til myndighederne – at fokusere mere stift på meroffentligheds-princippet. Der er jo den helt fundamentale forskel mellem bestemmelserne om ret til aktindsigt og så meroffentlighedsprincippet ... Det sidste er netop kun pligten til at overveje meraktindsigt, men ikke til at give det. Så derfor tror jeg, det korte svar er, hvis man vil ændre mere grundlæggende på det leje, vi kender i dag, så er det et lovgivningsspørgsmål og ikke noget andet."

Når ombudsmanden vurderer, at offentlighedsloven fører til disse "indskrænkninger" af mulighederne for aktindsigt, synes dette at være i tråd med regeringens vurdering, idet det som bekendt fremgår af regeringsgrundlaget at: "Når offentlighedsloven skal evalueres i 2017, vil regeringen lempes minister-

betjeningsreglens beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces i forhold til de nuværende regler”.

Det er en delikat balancegang, hvor hensynet til beskyttelsen af den interne og politiske beslutningsproces i centraladministrationen må vejes op mod hensynet til informations- og ytringsfrihed, borgernes deltagelse i demokratiet samt kontrol og tillidshensynet. Den nuværende regel imødekommer muligheden for at have et fortroligt rum, som de fleste lande anerkender betydningen af, jf. ombudsmandens udtalelse på Retsudvalgets høring i november:

”Jeg tror, hvis man kigger sig rundt omkring i andre lande eller sammenlignelige lande i alle fald, så vil man ikke finde noget land, der har en helt ubetinget åbenhedsordning på dette her område. Jeg tror, at alle lande anerkender, at der må være et fortroligt rum i et vist omfang, når regeringer og centraladministrationer skal træffe beslutninger. Hvor præcist det niveau går, det varierer meget henover landene, og det tror jeg også, der er en interessant undersøgelse i gang med at blive produceret. Men basalt set er det jo et politisk spørgsmål – Afvejningen mellem på den ene side hensynet til en rimelig fortrolighed i politiske beslutningsprocesser og på den anden side hensynet til graden af åbenhed i et samfund. Det er en politisk afvejning”.

Djøf vurderer derfor fortsat, at der er behov for et vist fortroligt frirum mellem minister og embedsværk til at tænke højt og afprøve nye politiske perspektiver. I modsat fald kan man fortrænge fortrolige samtaler, ”bløde” forespørgsler og forhandlinger hen til andre fora. Muligheder for forhandling og afprøvning handler i sidste ende om at kunne finde den bedste løsning til gavn for borgerne.

Djøf imødeser derfor også resultatet af det komparative studium af en række europæiske landes love om offentlighed, som ombudsmanden henviser til, idet andre lande også synes udfordret af balancen mellem information og fortrolighed, jf. ombudsmandens udtalelser ovenfor på høringen i november 2016.

Ad 3. Opmærksomhed på ledelsesfokus, ressourcer og organisation i forbindelse med journalisering og aktindsigt

Djøf lægger vægt på, at der er opmærksomhed på udfordringer i forbindelse med ledelsesfokus, ressourcer og organisatorisk indretning i forhold til et øget antal sager, der anmodes om aktindsigt i. Opmærksomheden henledes på:

- At der bør være tilstrækkeligt ledelsesfokus på aktindsigtssager, således at medarbejdere har et godt grundlag for at vurdere, hvorvidt et dokument potentielt kan danne grundlag for ministerbetjening og dermed friholdes fra aktindsigt, eller at der bør gives aktindsigt heri, samt at der er fokus på journalisering og kompetencer hertil. Det kan i den sammenhæng overvejes at iværksætte fælles tværoffentlige procedurer for chefgodkendelse for at stille medarbejderne rimeligt i forhold til ansvar.
- At meget korte frister kan betyde, at der måske ikke er tilstrækkeligt tid til fx at overveje at give meroffentlighed.

- At organisationsforandringer kan betyde, at journaliseringssystemer ikke er kompatible eller har mangelfuld funktionalitet, hvilket vanskeliggør korrekt journalisering eller søgning af sager.

Djøf ser frem til at tage fortsat del i debatten om offentlighedsloven, herunder om balancen mellem åbenhed og nødvendig fortrolighed.

Med venlig hilsen



Mogens Kring
Administrerende direktør

HØRINGSSVAR

FTF har modtaget høring over erfaring med offentlighedsloven.

FTF har ikke konkrete erfaringer med ministerbetjeningsreglen eller med folketingspolitikerreglen i lovens §§ 24 og 27, stk. 2.

FTF vil dog generelt henvise til undersøgelse fra Folketingets Ombudsmand af 5. oktober 2016, hvor Ombudsmanden konkluderer, at offentlighedslovens § 24 administreres korrekt efter bestemmelsens indhold, men at affattelsen betyder væsentlige indskrænkninger i retten til aktindsigt.

§ 24-bestemmelsen bør derfor ændres, så den ikke selv ved korrekt anvendelse betyder så væsentligt en indskrænkning i udgangspunktet om retten til aktindsigt jf. lovens § 7. Ombudsmanden gør i sin undersøgelse opmærksom på, at formuleringen i § 24: *"... hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem. 1) Et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder 2) Forskellige ministerier"*, medfører, at der reelt ikke er et skøn i forhold til, om de konkrete oplysninger rent faktisk bør undtages for aktindsigt.

Bestemmelsen om meroffentlighed afbøder efter Ombudsmandens vurdering ikke denne øgede indskrænkning i muligheden for aktindsigt, da princippet om meroffentlighed kun giver adgang til helt ukontroversielle oplysninger uden interesse for offentligheden.

FTF støtter Ombudsmandens analyse og ønsker, at formuleringen ændres, således at der åbnes for et konkret skøn i de tilfælde, hvor et dokument falder ind under formuleringen i § 24. Dette skøn skal gå på, om der reelt er behov for at hemmeligholde oplysningerne for at beskytte beslutningsprocessen. FTF finder, at det vil være mere i tråd med princippet om aktindsigt i lovens § 7, at der kun sker hemmeligholdelse af oplysningerne, når der konkret er et hensyn til den politiske beslutningsproces, som vejer tungere end offentlighedens interesse.

Erfaringer med andre bestemmelser i offentlighedsloven

Arbejdsgiver svarer først på sidste fristdag i personalesager – det presser de overenskomstbestemte frister for indsigelse og forhandling

I udvalgsarbejdet, som ligger til grund for den nye offentlighedslov, blev det betonet, at svarfristen (den fulde) for meddelelse af aktindsigt kun skulle udnyttes i vanskelige og meget omfangsrige sager.

I ordinære sager og sager, hvor data er let tilgængelige og/eller overskuelige – og det er efter Ombudsmandens opfattelse ca. 90 procent af alle sager – skal anmodningen om aktindsigt behandles, afgøres og afsluttes inden for få arbejdsdage efter modtagelsen. Det er vores erfaring, at de offentlige myndigheder svæver i en vildfarelse herom og i stedet arbejder med, at den i loven angivne frist er alment gyldig.

Ressourceafslag i andre sager end personalesager

FTF's organisationer oplever, at myndighederne ofte giver afslag efter § 9, stk. 2, nr. 1 med henvisning til et skøn over det forventede ressourceforbrug. Efterfølgende specificering af anmodningen sker ud fra aktlister, som myndigheden har genereret. Aktlisterne viser sig ofte meget omfattende. De indeholder mange sager, som umiddelbart virker uvedkommende i forhold til den oprindelige anmodning, og der er intetsigende betegnelser på de enkelte akter. På den måde bliver det uigennemskueligt at lave en konkret specificering af anmodningen, som derfor ender med at blive afvist.

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Danmark

forvaltningsretskontoret@jm.dk
stc@jm.dk
anw@jm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
EER@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 17/00139-3

HØRINGSSVAR OM ERFARINGER MED OFFENTLIGHEDSLOVEN

6. FEBRUAR 2017

Justitsministeriet har ved e-mail af 9. januar 2017 anmodet Institut for Menneskerettigheder om at beskrive sine erfaringer med den nye offentlighedslov.

Justitsministeriet har oplyst, at instituttets bidrag vil indgå i ministeriets udarbejdelse af en redegørelse til Folketinget om anvendelsen af den ny offentlighedslov. Baggrunden er, at brugen af "ministerbetjeningsreglen" og "folketingspolitikerreglen" skal evalueres i 2017 ifølge en politisk aftale af 30. april 2013. Ministeriet har dog anmodet om, at instituttet ikke kun beskriver sine erfaringer med disse to regler, men generelt beskriver sine erfaringer med loven, herunder for eksempel med sagsbehandlingsregler og med hvad der er omfattet eller undtaget fra aktindsigt m.v.

Dette høringssvar vedrører således instituttets erfaringer med at søge aktindsigt i andre myndigheders sager. Dette benytter instituttet sig af fra tid til anden i forhold til forskellige myndigheder. Der er stor variation i kompleksiteten af de sager og områder, som vi har søgt indsigt i, og der er forskelle i måden, anmodninger håndteres på hos de forskellige myndigheder. Vi har derfor udvalgt fire sager, som rejser spørgsmål, som kan tænkes at være af interesse for ministeriet i forbindelse med udarbejdelsen af redegørelsen til Folketinget.

Instituttet har til forskningsbrug i 2013-2014 i tre tilfælde anmodet Justitsministeriet om at meddele aktindsigt i sager om henholdsvis overvejelserne i forbindelse med ratifikation af internationale konventioner, interne retningslinjer for behandlingen af særlige indfødsretssager og kopi af nogle nærmere opregnede straffedomme. Instituttet har desuden i 2015 anmodet Udlændinge- og Integrationsministeriet om aktindsigt i noget lovforberedende arbejde (efter lovforslaget var vedtaget og lovændringen trådt i kraft).

Instituttet opsummerer i det følgende erfaringerne i forbindelse med de fire aktindsigtsanmodninger. Dernæst redegøres mere detaljeret for behandlingen af de fire anmodninger.

1. INSTITUTTETS ERFARINGER I PUNKTFORM

- Det har været reglen og ikke undtagelsen, at sagsbehandlingstiden er længere end 7 arbejdsdage. På dette område kan der være behov for en nærmere regulering med henblik på at sikre overholdelsen af offentlighedslovens fristregler.
- Det er ikke klart efter offentlighedsloven, om det forhold, at en myndighed er i gang med at behandle tidligere indgivne aktindsigtsanmodninger, kan begrunde ikke alene en fravigelse af 7-dagsfristen, men også senere frister, som myndigheden selv fastsætter i fristbreve om, hvornår den forventer at ville kunne træffe afgørelse. Loven med forarbejder må nærmest læses således, at det ikke er tilfældet, men da det sker i praksis, kan der være behov for en afklaring af spørgsmålet.
- Fristbreve sendes gentagne gange med samme begrundelse for, hvorfor sagens behandling trækker ud. Der kan være behov for at vejlede om, at når en sags behandling trækker ud, skal der fra første færd fastsættes en realistisk frist for, hvornår der kan forventes en afgørelse.
- En væsentlig grund til at frister for afgørelse af aktindsigtsanmodninger ikke kan overholdes er, at andre myndigheder først skal høres. Der kan være behov for at fastslå, at evt. høringer af andre myndigheder skal iværksættes snarest muligt.
- Det forekommer ikke ganske klart, hvilke aktindsigtsanmodninger, der kan karakteriseres som "helt særlige tilfælde", således at de kan begrunde sagsbehandlingstider af "den helt undtagelsesvis karakter". Der kan være behov for nærmere retningslinjer herom.
- Generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper er undergivet aktindsigt. Der kan være behov for vejledning om, hvorvidt notater om en praksis, der i det væsentlige følges, er omfattet af pligten til at meddele aktindsigt.
- Spørgsmålet om meddelelse af aktindsigt i tidligere afgjorte straffesager til forskningsmæssigt brug har givet anledning til juridiske overvejelser. Der kan være behov for vejledning om, hvordan sådanne aktindsigtsanmodninger skal behandles efter henholdsvis offentlighedsloven og retsplejeloven, jf. blandt andet sidstnævnte lovs § 41 b, stk. 2 nr. 1 og 2, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter straffesager, der er afsluttet for mere end et år siden, *medmindre aktindsigten søges til videnskabelig forskning*.
- Efter offentlighedsloven kan det have betydning, at en aktindsigtsanmodning fremsættes til forskningsmæssig brug. Der

kan være behov for nærmere vejledning om, hvordan forskeres aktindsigtsanmodninger skal imødekommes.

- Der kan være behov for dialog mellem ansøger og myndighed med henblik på en forventningsafstemning om aktindsigtens genstand og omfang, og der kan være behov for yderligere vejledning om behovet for, at myndigheden indgår i en sådan dialog.

2. AKTINDSIGT I SAGER OM RATIFIKATION AF KONVENTIONER

2.1. SAGSBEHANDLINGSTIDEN

Instituttet søgte den 27. august 2013 om aktindsigt i sagerne om ratifikation af FN-konventionen om statsløse personers retsstilling (1954) og Europarådskonventionen om Statsborgerret (1997).

Ministeriet færdigbehandlede sagen den 24. juni 2014, dvs. efter ca. 10 måneder.

Ministeriet sendte fristbreve den 5. september 2013 (ministeriet forventer at træffe afgørelse inden for 4 uger), 3. oktober 2013 (afgørelse inden for 3 uger) og 28. oktober 2013 (yderligere 3 uger).

Ministeriets begrundelse for ikke at kunne færdigbehandle aktindsigtsanmodningen inden for 7-dagsfristen og de senere opgivne frister var, at der pågik behandlinger af andre aktindsigtsanmodninger indgivet til ministeriet før den 27. august 2013.

Efter Offentlighedskommissionens betænkning og lovforarbejderne kan det forhold, at der tidligere er modtaget aktindsigtsanmodninger begrunde en fravigelse af 7-dagsfristen i offentlighedslovens § 36(2).

- Det er efter instituttets opfattelse uklart, om arbejdet med at behandle 'tidligere modtagne aktindsigtsanmodninger' kan begrunde gentagne udsættelser ud over 7-dagesfristen? Det lovforberedende arbejde, jf. også den kommenterede offentlighedslov, s. 641, synes nærmest at indikere, at det ikke er tilfældet.
- Under alle omstændigheder kan der være behov for fra første færd at foretage en kvalificeret vurdering af, hvilken tid der må forventes at medgå til behandlingen af tidligere indgivne aktindsigtsanmodninger, således at (gentagne) korrigeringer af meddelte frister så vidt muligt kan undgås.

Den 3. december 2013 (mere end tre måneder efter aktindsigtsanmodningens modtagelse) oplyste ministeriet, at det nu havde identificeret det relevante materiale. Det var meget omfattende, og noget var oversendt til Statsløsekommissionen, der først skulle høres om aktindsigtsanmodningen, før ministeriet kunne træffe afgørelse.

Ministeriet forventede at en afgørelse kunne træffes inden for yderligere en måned. Ministeriet hørte Statsløsekommissionen den 18. december og modtog dens (positive) svar den 20. december 2013.

Aktindsigten blev gennemført i maj/juni 2014, efter at instituttet den 3. april 2014 havde fået lejlighed til at udvælge det relevante materiale ved et personligt fremmøde i ministeriet. Sagen blev delvist afgjort den 22. maj 2014 og endelig afgjort den 24. juni 2014, efter en høring af Europarådet.

Der medgik således ca. 10 måneder til sagens behandling, hvilket er betydelig længere end forudsat i offentlighedsloven og forarbejderne hertil. Herefter skal det tilstræbes *i helt særlige tilfælde*, hvor aktindsigtsanmodningen for eksempel omfatter et meget stort antal dokumenter, at anmodningen færdigbehandles senest inden for 40 arbejdsdage. En længere sagsbehandling end 40 arbejdsdage må have *den helt undtagelsesvis karakter*. I den foreliggende sag blev det relevante materiale først identificeret, efter der var gået mere end 40 arbejdsdage, og herefter gik der omkring et halvt år, før sagen var afgjort.

Det skal bemærkes, at lovforarbejdernes (eneste) eksempel på et "helt særligt tilfælde" er en aktindsigtsanmodning i "samtlige sager af en bestemt type, som den pågældende myndighed m.v. i vidt omfang behandler, og som myndigheden m.v. har modtaget i løbet af det seneste år".

- Det er efter instituttets opfattelse tvivlsomt, om den lange sagsbehandlingstid kunne retfærdiggøres med, at aktindsigtsanmodningen havde karakter af et helt særligt tilfælde, således at der til dens behandling kunne medgå en sagsbehandlingstid af den helt undtagelsesvis karakter.
- Instituttet finder, at høringer af andre myndigheder, navnlig i sager der har været meget længe under behandling, må iværksættes straks behovet herfor erkendes med henblik på i videst mulige omfang at begrænse den samlede sagsbehandlingstid.

2.2. AFGØRELSEN I AKTINDSIGTSAGEN

Afgørelsen var tilfredsstillende, idet aktindsigten omfattede interne dokumenter, der blev videregivet efter meroffentlighedsprincippet efter en vægtning af instituttets berettigede interesse i til forskningsbrug at få aktindsigt i dokumenterne. Ligeledes var det hensigtsmæssigt, at instituttet fik mulighed for ved personligt fremmøde at gennemgå det meget store antal sagsakter og udvælge det relevante materiale.

3. AKTINDSIGT I INTERNE RETNINGSLINJER PÅ INDFØDSRETSOMRÅDET

Den 26. april 2014 anmodede instituttet om aktindsigt i interne retningslinjer vedrørende administrationen af indfødsretslovens § 8 til brug for et forskningsprojekt.

Den 13. maj 2014 meddelte ministeriet, at sagen var færdigbehandlet, og at der var identificeret ét dokument, som måtte anses for omfattet af anmodningen. Det tilsendte dokument var en kontormeddelelse om formelle regler for håndtering af anmodninger om bevis for og bevarelse af indfødsret (om at modtagelsen skulle anerkendes og sagsbehandlingstiden oplyses).

Straks efter modtagelsen præciserede instituttet sin aktindsigtsanmodning med henvisning til, at det havde anmodet om oplysninger om, hvad praksis var for afgørelse af, om statsborgerskab kunne anses for bevaret m.v.

Den 28. maj meddelte ministeriet, at det ikke havde kunnet identificere yderligere dokumenter, som var omfattet af ansøgningen.

Ved udgangen af 2014 anmodede Folketingets Ombudsmand i forbindelse med behandlingen af en konkret klage ministeriet om at oplyse, om der var udarbejdet praksisoversigter eller lignende til brug for behandlingen af sager om bevarelse af indfødsret (og om sådanne oversigter i givet fald ville kunne offentliggøres).

I den anledning meddelte ministeriet den 30. januar 2015 ombudsmanden, at der i det tidligere Integrationsministerium havde været udarbejdet et notat vedrørende behandlingen af sager om bevis for og bevarelse af dansk indfødsret. Det pågældende notat var ikke for nyligt opdateret, men Justitsministeriets nuværende praksis i behandlingen af sager efter indfødsretslovens § 8, stk. 1, 2. pkt., fulgte i det væsentlige den praksis, som fremgik af notatet. (Notatet fandtes ikke egnet til offentliggørelse, men ministeriet ville udbygge oplysningerne om praksis på ministeriets hjemmeside.)

- Da retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 26, nr. 4, omfatter dokumenter, som indeholder generelle (interne) retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper, burde notatet om den praksis, som ministeriet i det væsentlige fulgte, efter instituttets opfattelse have været udleveret i forbindelse med instituttets anmodning om aktindsigt i retningslinjer for afgørelse af sager om bevis for og bevarelse af indfødsret. Det bemærkes herved, at det er uden betydning, hvilken form sådanne forskrifter har (interne cirkulærer, interne vejledninger, praksisoversigter, håndbøger mv.). Hvis en myndighed i det væsentlige følger en fast praksis, bør retningslinjerne herom efter instituttets opfattelse udleveres efter anmodning herom – i lighed med hvad der gælder

for retningslinjer, der anses for bindende. Det gælder særligt, når der anmodes om aktindsigt til forskningsmæssigt brug.

4. AKTINDSIGT I STRAFFEDOMME

Den 12. november 2014 forespurgte instituttet Justitsministeriet, om det var muligt at få kopi af en række domme, der lå til grund for justitsministerens besvarelse af et spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg, og om der fandtes sager, hvori EU-Domstolens dom i Rottmann-sagen var blevet eller kunne have været påberåbt.

Ministeriet behandlede forespørgslen som en aktindsigtsanmodning, og denne blev færdigbehandlet den 30. januar 2015.

Inden afgørelsen sendte ministeriet tre fristbreve. I det første brev af 20. november 2014 oplyste ministeriet, at det først forventede at kunne afgøre sagen inden for 14 dage efter anmodningen, da det fortsat var ved at fremfinde akter omfattet af anmodningen. Ved det næste fristbrev af 19. december 2014 udsattes fristen yderligere 3 uger, da sagen gav anledning til nærmere juridiske overvejelser, og i det sidste fristbrev af 16. januar 2015 udsattes fristen yderligere 2 uger med præcisering af, at der i de juridiske overvejelser indgik spørgsmål om en tilstrækkelig anonymisering.

I afgørelsen om aktindsigt oplyste ministeriet, at oplysninger, om at der er rejst sag om frakendelse af dansk statsborgerskab, efter ministeriets opfattelse er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedsloven, da der var tale om strafbare forhold. Ministeriet havde efter et princip svarende til meroffentlighedsprincippet foretaget en anonymisering af personhenførbare oplysninger i dokumenterne, således at flertallet af sagerne kunne udleveres. Dog nægtedes aktindsigt i to domme, som ikke i tilstrækkelig grad havde kunnet anonymiseres. Meroffentlighed blev ikke overvejet under hensyn til ministeriets tavshedspligt.

- Efter instituttets opfattelse er der brug for retningslinjer om, hvordan anmodninger om aktindsigt i tidligere afgjorte straffesager skal behandles efter henholdsvis offentlighedsloven og retsplejeloven, når anmodning om aktindsigt fremsættes til brug for forskning. Der henvises herved til blandt andet retsplejelovens § 41 b, stk. 2 nr. 1 og 2, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter straffesager, der er afsluttet for mere end et år siden, *medmindre aktindsigten søges til videnskabelig forskning*.

5. AKTINDSIGT I LOVFORBEREDENDE ARBEJDE

Den 9. september 2015 anmodede instituttet Integrations-, Udlændinge- og Boligministeriet om aktindsigt i det materiale, som omhandler reglen i § 4 i en lov, der ændrede lov om dansk indfødsret (Accept af dobbelt statsborgerskab og betaling af gebyr i sager om

dansk indfødsret), og som var trådt i kraft 1. september 2015. Instituttet præciserede, at anmodningen om aktindsigt blandt andet angik de faglige vurderinger (interne og/eller eksterne), som lå bag overvejelserne om ikke at lade børn være omfattet af den overgangsordning, som er hjemlet i ændringslovens § 4. Aktindsigtsagen blev afgjort den 9. oktober 2015.

Inden afgørelsen sendte ministeriet fristbreve af 18. september og 30. september 2015. I det første brev oplystes, at sagen først kunne afgøres inden for de følgende 7 arbejdsdage, da ministeriet først nu havde iværksat søgningen efter eventuelle relevante sagsakter på grund af en ekspeditionsfejl. I næste brev oplyste ministeriet, at der ville medgå yderligere 7 arbejdsdage, da ministeriet fortsat var ved at gennemgå sagsakterne.

I afgørelsen af 9. oktober 2015 oplyste ministeriet, at det havde foretaget en søgning ”med anvendelse af relevante søgeord” i ministeriets elektroniske journalsystem med henblik på at identificere eventuelle sager og dokumenter, hvor oplysninger omfattet af aktindsigtsanmodningen måtte være omfattet. Ministeriet havde ikke kunnet identificere sager eller dokumenter, der måtte antages at have relevans for aktindsigtsanmodningen, og foretog på den baggrund ikke yderligere.

- Sagen illustrerer efter instituttets opfattelse, at der kan være behov for en (bedre) dialog mellem ansøger og myndighed om aktindsigtens genstand. Instituttet søgte aktindsigt i lovforarbejderne til én klart identificeret lovbestemmelse i en helt ny lovændring, herunder (blandt andet) i nogle faglige vurderinger af, hvorfor bestemmelsen ikke omfattede en ansøgers børn. Ministeriet fokuserede tilsyneladende udelukkende på det sidstnævnte spørgsmål, og da spørgsmålet om bestemmelsens anvendelse på børn formentlig ikke havde været overvejet, blev der ikke givet aktindsigt – selv om aktindsigt i materialet vedrørende den nævnte overgangsbestemmelse kunne have givet instituttet et klarere grundlag for at forstå og få klarhed over beslutningsprocessen.

6. AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER

De nævnte aktindsigtssager er behandlet under Justitsministeriets sagsnumre 2013-0940-0784, 2014-0940-1137 og 2014-0940-1397 og Udlændinge- og Integrationsministeriets ref. 2015-0940-1836.

Instituttet kan afslutningsvis oplyse, at vi tidligere har givet bidrag til høringen om erfaringer med offentlighedsloven for så vidt angår instituttets erfaring med at give aktindsigt i instituttets egne sager. Det er sket ved, at instituttet den 24. januar 2017 (vores sag nr. 16/03473)

gav bidrag til Udenrigsministeriet om dette emne med henblik på Udenrigsministeriets samlede svar som led i Justitsministeriets høring af alle ministerier og andre institutioner omfattet af offentlighedsloven om disses erfaringer med offentlighedsloven.

Der henvises til Justitsministeriets sagsnr. 2016-760-0530.

Med venlig hilsen

Eva Ersbøll

SENIORFORSKER



Erfaringer med offentlighedsloven

Høringssvar

Vedr. Justitsministeriets høring 9/1 2017 over erfaringer med offentlighedsloven

Afgivet af professor, dr. jur. Carsten Henrichsen

Center for Offentlig Regulering og Administration (CORA)

1. Justitsministeriets høring

Med høringsbrev af 9. januar 2017 har Justitsministeriet foretaget en høring af de relevante høringsparter over erfaringer med den nye offentlighedslov af 2012. Formålet med høringen er at danne grundlag for overvejelser i aftalekredsen omkring loven om eventuelle justeringer af loven. Til det formål skal Justitsministeriet i foråret 2017 fremlægge en redegørelse om de hidtidige erfaringer med loven. Det er til brug for denne redegørelse, at ministeriet har foretaget nærværende høring.

Af høringsbrevet fremgår, at opmærksomheden særligt samler sig om de to nye begrænsningsregler i offentlighedsloven, kaldet "ministerbetjeningsreglen" i § 24 og "folketingspolitikerreglen" i § 27, nr. 2). Disse regler skal særskilt evalueres af Folketingets Ombudsmand med henblik på at vurdere, "om myndighedernes anvendelse af de to bestemmelser er i overensstemmelse med loven". Herudover skal redegørelsen "også mere generelt belyse de hidtidige erfaringer med anvendelsen af loven". Dette gælder for så vidt både i forhold til de omtalte begrænsningsregler og lovens øvrige nyskabelser af begrænsende eller udvidende karakter. Af et spørgeskema til samtlige departementer fremgår således, hvilke bestemmelser og hvilke forhold der nærmere skal fokuseres på.

Det drejer sig – i kronologisk rækkefølge – om lovens anvendelse på virksomhed, der udøves af selskaber (§ 4), ophævelsen af kravet om sagsidentifikation som betingelse for aktindsigt sammenholdt med lovens adgang til at afvise aktindsigt af ressourcemæssige grunde (§ 9), adgang til under visse betingelser at rekvirere en sammenstilling af foreliggende oplysninger i en myndigheds databaser (§ 11), anvendelsen af de allerede nævnte begrænsningsregler (§§ 24 og 27, nr. 2), og i den forbindelse retten og pligten til at foretage ekstrahering af oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form (§ 29, stk. 1, 1. pkt.), henholdsvis afstå herfra af ressourcemæssige grunde (§ 28, stk. 2, nr. 1), samt myndighedernes pligt til at overveje meroffentlighed efter den nu lovfæstede regel herom (§ 14, stk. 1), både i forhold til ministerbetjeningsreglen og folketingspolitikerreglen og i forhold til lovens øvrige undtagelsesregler i §§ 19-21. Hertil kommer endelig administrationen af lovens delvist nye sagsbehandlingsfrister (§ 36, stk. 2).

2. Centrets høringssvar

Dette høringssvar afgives i regi af Center for Offentlig Regulering og Administration ved Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet. I overensstemmelse med den akademiske tradition er det udelukkende forfatteren, der tegner sig for de synspunkter, der her gøres gældende. Svaret afgives med andre ord ikke på vegne af den kreds af forskere, som er tilknyttet centret, heller ikke de forskere i centret, som specielt har fokus på forvaltningsretten som faglig disciplin, og som også alle har beskæftiget sig med den nye offentlighedslov.

Det gælder professor emeritus Steen Rønsholdt, som var medlem af offentlighedskommissionen, mens både jeg selv og professor Niels Fenger har medvirket i debatten om denne lov. Opgaven blev imidlertid af dekanen overladt til professor Michael Gøtze, som er fagleder i grundfaget Forvaltningsret, men som af tidsmæssige grunde pegede på mig som den, der bedst kunne afgive et høringssvar. Det skal bl.a. ses i lyset af, at Steen Rønsholdt er afgang som professor, mens Niels Fenger har fratrådt sin stilling ved fakultetet.

Det er nærliggende at lade nærværende høringssvar følge de spor, der allerede er lagt ud med ministeriets ovennævnte afgrænsninger. Det betyder, at der særskilt kommenteres på de ovennævnte punkter, herunder såvel de to – politisk prægede – begrænsningsregler som de øvrige nævnte regler, som i en eller anden udstrækning betegner nydannelser i forhold til de tidligere offentlighedslov. Kommentaren vil dog ikke nødvendigvis fokusere på de samme forhold, som ministeriet forudskikker for departementernes vedkommende, allerede fordi jeg ikke har grundlag for at foretage en kvantitativ opregning af de nævnte elementer i myndighedernes administration af offentlighedsloven.

Den erfaringsopsamling, der kan blive tale om i et høringssvar som det foreliggende, er derfor mere baseret på de indtryk, som medierne skaber, hvad der selvsagt er en noget mere usikker kilde, der er åben for iagttagernes fortolkninger. På den anden side skal ethvert nok så detaljeret datagrundlag også fortolkes, og det gælder ikke mindst kvantitative opgørelser over retsanvendelsen, hvor datagrundlaget kan være behæftet med nok så stor usikkerhed. Med dette forbehold er det imidlertid nok muligt at sige noget generelt om erfaringerne med den nye offentlighedslov. Men det må understreges, at der – i mangel af andre valide kilder – er tale om forfatterens eget personlige indtryk af udviklingen. Ydermere er dette indtryk uundgåeligt påvirket af forfatterens forhåndsindstilling til den nye lov og de ændringer, som den medførte af retstilstanden.

Indledningsvis kan der være grund til at gøre status over de ændringer, som den nye offentlighedslov medførte. Specielt for så vidt angår ændringer med begrænsende sigte. Det er disse ændringer, som på forhånd måtte give anledning til betænkeligheder, eftersom hele hovedsigtet med en revision af offentlighedsloven måtte være en befæstelse og – om muligt – udvidelse af offentlighedsprincippet som en nødvendig bestanddel af en offentlig beslutningsproces i overensstemmelse med demokratiske og retstatslige principper.

Denne forventning kunne angiveligt ikke opfyldes fuldt ud grundet forskellige omstændigheder: Her pegedes særligt på udviklingen af en stadig mere integrativ beslutningsproces med inddragelse af aktører fra både sideordnede og underordnede myndigheder i det (central-)administrative system, ændringer som fordrede en udvidelse af det fortrolighedsrum, som er påkrævet ved embedsmænds rådgivning af deres respektive ministre. Som et andet karakteristisk udviklingstræk blev der peget på en efterhånden fast tradition for at indgå politiske forlig som grundlag for ny lovgivning og andre vigtige politiske tiltag, og som angiveligt gør det nødvendigt også at udvide fortrolighedsrummet i forhold til de berørte dele af Folketinget.

På den baggrund kan der være anledning til endvidere at foretage et samlet rids over de ændringer, som loven medførte, idet langt de fleste ændringer angiveligt bestod i udvidelser af offentlighedsprincippet. Ved lovforslagets fremlæggelse blev udvidelserne opgjort til ikke mindre end 26 forslag, som i vekslende grad skulle være egnet til at udbygge åbenheden i den offentlige forvaltning (Lovforslag 144 af 4. juni 2013). Heroverfor var det alene i 5 tilfælde fundet nødvendigt at foretage begrænsninger som ovenfor nævnt. Det er denne præsentation af den nye offentlighedslov, som der i første omgang ses nærmere på, og som kritikere har beskyldt for at tegne et skønmaleri af lovens fortræffeligheder, ikke mindst i lyset af, hvad vi nu ved om denne lovgivning og dens udmøntning i praksis (se fx Jesper Tyne, *Mørkelygten*, 2. udg., s. 179 ff).

I overensstemmelse med de foranstående bemærkninger indledes dette høringssvar med et overblik over de udvidelser og begrænsninger, som den nye offentlighedslov har medført, herunder set i lyset af, hvordan loven er blevet implementeret i praksis (kap. 3). Dernæst ses nærmere på de mange forbedringer, som loven angiveligt har medført (kap. 4). Heroverfor behandles efterfølgende de meget omtalte begrænsningsregler, herunder først den nye ministerbetjeningsregel (kap. 5). I forlængelse heraf omtales den anden begrænsningsregel, den såkaldte folketingspolitikerregel, her kaldet forligspartireglen (kap. 6). Afslutningsvis foretages en samlet vurdering af den nye offentlighedslov, herunder med inddragelse af offentlighedslovgivningen i andre nordiske lande og med oplæg til diskussion af den kurs, der er valgt herhjemme (kap. 7).

3. Lovens konsekvenser

Den nye offentlighedslov var resultatet af et 7 år langt kommissionsarbejde, der blev indledt med offentlighedskommissionens nedsættelse i 2002, og som var omgærdet af særlige forventninger om en udbygning af "lovens grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning". Denne hensigtserklæring, der stammer fra kommissionens kommissorium, er naturligvis vigtig at holde sig for øje, når det samlede resultat skal vurderes. Det er også vigtigt at forstå, at hensigten med reformarbejdet skal ses i et historisk lys. I modsætning til så megen anden lovgivning har kodificeringen af offentlighedsprincippet således fra starten været tænkt som et dynamisk projekt, som måtte indebære en gradvis udvidelse og befæstelse af princippet. Det hænger sammen med, at offentlighedsprincippet – historisk set – på ingen måde har været en naturlig bestanddel af forvaltningens virkemåde, som tværtimod har været bestemt af en nedarvet, og ganske stærk tradition for lukkethed, som stammer tilbage fra enevældens tid.

Det er først i efterkrigstiden, at spørgsmålet om indførelse af en form for offentlighed omkring forvaltningens virksomhed overhovedet bliver rejst som et demokratisk anliggende. Endda fandt et flertal i den første offentlighedskommission ikke anledning til at foreslå indført en almindelig offentlighedsordning,

hvorfor resultatet blev vedtagelsen af en mere begrænset partsoffentlighedslov i 1964. Med skiftende vinde i retning af større åbenhed og transparens i de politisk-administrative beslutningsprocesser i 1970'ernes Danmark, blev der imidlertid efterfølgende indført et almindeligt offentlighedsprincip i Danmark med den første rigtige offentlighedslov af 1970. Efterfølgende blev princippet udvidet og befæstet med en ny offentlighedslov af 1985, hvorved den hidtidige lovs regler om partsoffentlighed samtidig blev overført til en ny forvaltningslov.

Det er denne – anden – offentlighedslov, som blev taget op til fornyet revision i 2002, nu med henvisning til "den udvikling, der har fundet sted med hensyn til bl.a. statslige selskaber, udlicitering, digitalisering samt nye og ændrede samarbejdsstrukturer i forvaltningen". Mens det med kendskab til rækkevidden af den hidtidige offentlighedslov måtte stå umiddelbart klart, at der med fremhævelsen af de tre førstnævnte forhold måtte være lagt op til udvidelser af offentlighedsprincippet, var det ikke umiddelbart klart, hvad det sidstnævnte forhold – ændrede samarbejdsstrukturer – skulle indicere, eller hvad der overhovedet var problemet i den forbindelse. Det var i hvert fald ikke noget, der havde pådraget sig opmærksomhed i den hidtidige debat om offentlighedsprincippets regulering. At der med fremhævelsen af nogle rent strukturelle forhold i administrationen skulle være lagt op til en begrænsning af offentlighedsprincippet var i hvert fald helt nyt. Men det var netop, hvad der tegnede sig med den nærmere udlægning af ordene i kommissoriet, ovenikøbet med en faktisk set tvivlsom henvisning til den offentlige diskurs:

"Herom hedder det i kommissoriet (side 9): "I lyset af den udvikling, som der i de senere år har været i centraladministrationens samarbejdsstrukturer – og som bl.a. har medført en øget anvendelse af mere smidige tværministerielle samarbejdsformer samt en øget inddragelse af direktoraters og styrelseres ekspertise i forbindelse med behandlingen af generelle projekter og sagskomplekser – har der undertiden været rejst spørgsmål om, hvorvidt offentlighedsloven fortsat yder den fornødne beskyttelse af hensynet til den interne beslutningsproces..."

Betænkningen giver ikke i øvrigt nogen henvisninger til, hvor dette spørgsmål skulle have været taget op i rets- eller forvaltningslitteraturen, og det har da mig bekendt heller aldrig været rejst åbent som et væsentligt problem ved offentlighedsprincippet. Dette princip er grundlæggende afgrænset til den myndighed, hvis virksomhed ønskes kontrolleret af offentligheden, og grænsen har her altid været sat ud fra endeligheden af myndighedens overvejelser: Når myndigheden har afsluttet sine overvejelser og derfor mener at kunne stå inde for de anbefalinger, som er resultatet heraf, gribes de pågældende dokumenter af offentlighedsprincippet. Det er helt elementært og indebærer f.eks. også, at dokumenter, der sendes "ud af huset", mister deres interne karakter, uanset, at de eventuelt blot sendes videre til side- eller overordnede myndigheder uden intention om at indvie offentligheden heri. Det er hele denne logik, som offentlighedsprincippet står og falder med, men som nu søges underløbet med henvisning til, at det bryder med det fortrolighedsrum, der bør være mellem en minister og hans eller hendes rådgivende embedsmænd.

Argumentet har som nævnt aldrig tidligere været fremført – og dermed afprøvet – i en akademisk diskurs og har for den sags skyld heller aldrig blot været nævnt i den offentlige debat som et problem i forhold til offentlighedsprincippet. Argumentet kan derfor synes at være opfundet til lejligheden. Derfor kan der alligevel nok være noget sandt i det. Logikken er i hvert fald til at forstå: De stigende samarbejdsrelationer på kryds og tværs i administrationen gør det vanskeligere at yde en kvalificeret rådgivning af ministeren i politiske anliggender med respekt af det fortrolighedsrum, som angiveligt bør være mellem ministeren og hans/hendes embedsmænd. Men selv om denne logik er forståelig, behøver den ikke at være hverken rigtig eller relevant. Kommissionens henvisning til en analyse af centraladministrationens organisation ("Centraladministrationens organisering – status og perspektiver"; Finansministeriet 2006), som skulle vise, at styrelserne i stigende grad inddrages i departementernes policy-udvikling, havde måske nok noget for sig, men de nærmere analyser viste kun et begrænset omfang af sådanne tendenser, og kommissionen gennemførte ikke egne undersøgelser til dokumentation af relevansen heraf.

Det måtte således på forhånd antages, at der skulle tungtvejende grunde til at gennembryde offentlighedsprincippet, når det først én gang har vundet anerkendelse i forhold til den offentlige forvaltning. Den blotte henvisning til ændrede eller intensiverede samarbejdsstrukturer i forvaltningen behøver heller ikke i sig selv at gøre nogen forskel i så henseende. I så fald måtte der kræves dokumentation for de gener eller skadevirkninger, der kan være forbundet med at fastholde offentlighedsprincippet i forhold til samarbejdende myndigheder. I forvejen havde der gennem ombudsmandspraksis udviklet sig forskellige afværgeforanstaltninger, som tog højde for sådanne samarbejdsstrukturer, herunder opfattelsen af tværgående arbejdsgrupper som selvstændige myndigheder med en egen – fortrolig – beslutningsproces. Betænkningen var imidlertid blottet for sådanne overvejelser og forholder sig rent postulativ til fænomenet: Samarbejde på tværs af myndighedsstrukturer er et problem, fordi det gennembryder den fortrolighed, der må være mellem minister og embedsmænd i politiske anliggender.

Problemstillingen foreligger på samme måde, når ministerier og styrelser vil lade sig rådgive af forskningen og bestiller forskningsrapporter fra uafhængige forskningsinstitutioner, som underlægges – mere eller mindre vidtrækkende – tavshedskrav i forhold til de resultater, der opnås herigennem. Hermed kolliderer udviklingen med et andet grundprincip, forskningsfriheden, som tilsiger, at forskningsresultater altid offentliggøres med henblik på kritisk vurdering i en fortløbende videnskabelig – sandhedssøgende – proces. Det er i princippet nøjagtig det samme, der gør sig gældende i forhold til side- eller underordnede myndigheders – endelige – indspil til den politiske proces. Her skal offentlighedsprincippet sikre, at de pågældende indspil i sig selv har fornøden kvalitet, og at de ikke misbruges i den politisk-administrative proces – hvad enten det nu er embedsmændene der rådgiver ministeren, eller det er ministeren, som gennemtrumfer en beslutning uden dækning i de faktiske forhold.

En sådan afvejning af offentlighedsprincippet og princippet om forskningsfriheden på den ene side over for, hvad der i betænkningen kaldes for "hensynet til den politiske beslutningsproces", foretages ikke i

betænkningen. Det kunne der eller nok have været brug for, både fordi det ikke er indlysende, at beskyttelseshensynet altid skal have overvægt, og fordi det er uklart, hvordan og hvor meget denne udvikling af samarbejdsstrukturerne konkret spiller ind på beslutningsprocesserne. Det er således på ingen måde indlysende, at f.eks. en indstilling fra en styrelse skulle kompromittere de politiske handlemuligheder på departementalt plan ved at blive offentliggjort. Og i hvert fald kunne den demokratiske beslutningsproces – forstået som de politiske beslutninger, der kan samle parlamentarisk støtte – omvendt tænkes at blive styrket af en åben adgang til relevante beslutningskilder af enhver slags. Det er det offentlighedsprincipet gør godt for, og der ses ikke at være nogen særlige grunde til at forbeholde ministeren et videre fortrolighedsrum, end det der altid har været gældende i forhold til ministerens nærmeste – departementale – embedsmænd. Det er i hvert fald et synspunkt, som er fuldt så legitimt som den opfattelse, kommissionen – uden nærmere argumentation – gør gældende.

Forventningerne til en revision af offentlighedsloven måtte på denne baggrund gå i retning af en styrkelse af offentlighedsprincipet, også uanset at ændrede samspilsformer i forvaltningen og mellem regering og folketing kunne tilsige noget andet. De ændrede samarbejdsstrukturer er en simpel følge af altids stadig stigende indre sammenhæng, som fordrer inddragelse af og afvejning af stadig flere institutionelle synsvinkler ved fastlæggelsen eller justeringen af en given politik. Svaret på denne udvikling behøver imidlertid ikke at være at lægge begrænsninger på offentlighedsprincipet, men kunne tværtimod være at acceptere, at politikfastlæggelsen må ske i en åben dialog mellem alle interessenter og med fuld respekt for evidensbaserede opfattelser af den samfundsmæssige problematik, der er genstand for regulering. Det levner fortsat mulighed for taktiske overvejelser om valg af fremgangsmåder ved fremlæggelse af ministerens politik, men det giver mindre rum for manipulation af beslutningsgrundlaget til skade for den demokratiske beslutningsproces. Det kan næppe heller være at beklage, endskønt offentlighedskommissionen ikke ses at have gjort sig overvejelser i den retning overhovedet.

4. De 26 ”forbedringer”

I en sammenfatning af kommissionens lovudkast (side 28) opregnes en række nydannelser, som ”ud fra en generel betragtning” kan siges at udbygge den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning. Helt nøjagtigt når betænkningen frem til 26 tiltag, der trækker i denne retning. Alene antallet af forbedringer måtte være egnet til at gøre indtryk i den politiske proces, og under lovforslagets fremlæggelse blev de 26 forbedringer da også fremhævet gang på gang af regeringen og lovforslagets øvrige fortalere. Ved nærmere eftersyn var det dog kun en mindre andel af disse forslag, som nøgternt set overhovedet kunne betragtes som ”forbedringer”. Tynell (2016:285) har vist, at kommissionens fremstilling giver et meget fortegnet billede af dette forhold. Ikke alene er det en tilsnigelse at betegne langt de fleste af de 26 tiltag som ”forbedringer”, der er egnet til at udbygge åbenhedsprincipet. Men til sammenligning er de kvantitativt færre begrænsninger, som loven medfø-

rer, både substantielle og af betydelig rækkevidde. Frem for at give indtryk af, at der er tale om en klar overvægt af forbedringer, er der således tværtimod tale om en klar overvægt af forringelser af offentlighedens stilling efter den nye lov.

En række tiltag er måske nok med til at befæste offentlighedsprincippet, men giver ikke – i sig selv – nogen udvidelser af aktindsigten, således mht. (1) indførelse af en formålsbestemmelse, (2) den blotte fremhævelse af åbenhedsprincippet ved myndighedernes etablering af nye IT-løsninger, (3) ophævelsen af det subjektive identifikationskrav ved anmodningen om aktindsigt, (4) indskrivning af en allerede eksisterende journaliseringspligt i loven, (5) fastlæggelsen i offentlighedsloven af den ligeledes allerede eksisterende pligt til klagevejledning efter forvaltningsloven, (6) etablering af nye forsøg med postlister, (7) adgang til at anmode om og modtage aktindsigt elektronisk, (8) etablering af en offentlighedsportal med oplysning om offentlighedsloven, samt (9) indførelse af en aktiv informationspligt om myndighedernes virksomhed.

Særligt bemærkes, at (10) indførelse af en 7-dages klagefrist til erstatning for den hidtidige 10-dages frist heller ikke i realiteten gør nogen forskel, hverken mht. opnåelse af aktindsigt eller i henseende til hurtigere klagebehandling, idet den hidtidige frist var opgjort i kalenderdage, mens den nye frist opmåles i arbejdsdage, som normalt giver det samme resultat (ti kalenderdage svarer i almindelighed til syv arbejdsdage med tillæg af weekend og helligdage). Det samme gælder en række nye klageregler af retssikkerhedsmæssig betydning, men i øvrigt uden betydning for den eksisterende adgang til aktindsigt: Således (11) ret til at påklage afgørelser om aktindsigt til den øverste klageinstans, (12) indførelse af en 20-dages sagsbehandlingsfrist for klageinstansen, og (13) ret til særskilt at påklage sagsbehandlingstiden. Tilsvarende gør det reelt heller ikke nogen større forskel, at det såkaldte meroffentlighedsprincip kodificeres med den nye offentlighedslov, eftersom dette princip også var gældende – som ulovbestemt retsprincip – under den tidligere lov. Og som nævnt instituerer princippet alene en pligt til at overveje aktindsigt i tilfælde, (14) hvor loven ellers giver adgang til at nægte samme såvel som i tilfælde, (15) hvor reglerne om tavshedspligt afskærer myndighederne fra at give aktindsigt.

I forhold til meroffentlighedsprincippet instituerer loven i øvrigt en undtagelsesregel, som – i modsætning til den hidtidige retstilstand – på forhånd undtager visse sager fra dette princip, nemlig sager om førelse af en kalender – de såkaldte kalenderoplysninger for ministre og embedsmænd, som tidligere gav mulighed for, at medierne kunne afdække uregelmæssigheder i deres færden, men som siden blev undtaget fra aktindsigt, en begrænsning som gælder på alle områder, og som altså nu er undtagelsesfri, idet myndighederne end ikke må overveje at give aktindsigt i sådanne oplysninger. Det er en regulerings teknik, som også genfindes på andre områder, således i forhold til databaser, hvor der tidligere kun kunne gives aktindsigt efter særlig bemyndigelse fra ministeren, men hvor der nu er institueret en generel pligt for myndighederne til at give aktindsigt i (16) databeskrivelser og såkaldte (17) dataudtræk, det sidste hvis det kan ske ved brug af "få og enkle kommandoer". Hermed befæstes

offentlighedsprincippet i denne sammenhæng, samtidig med at det begrænses til databeskrivelser og simple dataudtræk, som ikke belaster forvaltningen.

De (18) kommunale organisationer – KL og Danske Regioner – inddrages med den nye lov under offentlighedsprincippet, men det var de for så vidt allerede indirekte i forvejen i kraft af den almindelige adgang til at få aktindsigt i materiale, der udveksles mellem organisationerne og deres medlemskommuner, og tilsvarende materiale, der udveksles med de centraladministrative myndigheder. Forskellen er, at en anmodning om aktindsigt nu kan rettes direkte mod de enkelte organisationer. Til gengæld omfattes såvel organisationer som deres medlemskommuner af de samme undtagelsesregler, som gælder for administrationen i øvrigt, dvs. særligt reglerne om ministerbetjening. Dette er også udtrykkeligt nævnt som en begrænsning af offentlighedsprincippet på linje med de særlige begrænsningsregler i §§ 24 og 27. Herudover giver reglerne mulighed for aktindsigt i dokumenter, som udveksles med private, men heller ikke her er der tale om nogen egentlig udvidelse, idet der også efter de tidligere regler kunne gives aktindsigt her i kraft af en særlig ministerbemyndigelse.

På enkelte områder ser loven ud til at instituere nye rettigheder, således mht. (19) ledelsesktrakter og (20) bødeforelæg. Det er dog mere retvisende, at se disse rettigheder som en kodificering af en allerede eksisterende praksis, som endda kun har en meget begrænset rækkevidde og relevans: For ledelsesktrakter gælder aktindsigten alene i forhold de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed. Og aktindsigten i bødeforelæg retter sig mod private virksomheders forhold og er mindre relevant for en bedømmelse af centraladministrationens virksomhed. Noget lignende gælder for en række nye bestemmelser om ret til aktindsigt i offentlig-private grænseområder: (21) selskaber med bemyndigelse til at træffe administrative afgørelser, (22) ikke-børsnoterede selskaber med en offentlig ejerandel på minimum 75 % og (23) private virksomheder, som driver offentlig virksomhed efter aftale med myndighederne. Her er der tale om rammeregler, som enten i vid udstrækning er fraveget ved ministerielt fastsatte særregler (offentlige selskaber), eller som kun har begrænset rækkevidde (der findes kun få selskaber med en offentlig ejerandel på 75 % og derover), eller som ikke instituerer nogen egentlig adgang til aktindsigt, men blot en oplysningspligt i forhold til den udliciterende myndighed (udliciteret virksomhed).

Tilbage står alene tre særregler, som kunne se ud til at give aktindsigt i videre omfang, end hvad der følger af den tidligere offentlighedslov. Det drejer sig om interne dokumenter, som enten indeholder (24) systematiserede oversigter over myndighedernes praksis, (25) faglige vurderinger i endelig form eller (26) interne dokumenter i endelig form, som er i kommunernes og regionernes besiddelse – dette sidste dog kun som en bemyndigelse for ministeren. Den nye indsigt i praksisoversigter er en principielt vigtig, men i praksis formentlig mindre betydningsfuld nydannelse. En mere proaktiv lovgivning havde gjort det til en pligt for myndighederne at lægge sådanne – helt ukontroversielle – oversigter ud på deres hjemmeside. I forvejen må rent interne administrative hensyn tilsige, at praksisoversigter er tilgængelige elektronisk for myndighedernes eget personale, hvorfor det næppe vil være nogen større

ulejlighed at offentliggøre sådant materiale, hvis det ellers har en nogenlunde overskuelig form. Sagt på en anden måde burde løbende (anonymiseret) offentliggørelse af myndighedernes praksis, som den fastlægges gennem ledende, principielle afgørelser af enkeltsager, være en fast bestanddel af deres virksomhed.

Retten til indsigt i interne faglige vurderinger, som foreligger i endelig form, er en anden nydannelse, som potentielt kunne have stor offentlig interesse. Indsigten er dog begrænset til materiale, som indgår i sager om lovforslag, der allerede er fremsat, eller i sager om en offentliggjort rapport. Det vil sige, at retten til aktindsigt stort set ikke gælder oplysninger, som ikke allerede i forvejen er lagt offentligt frem, og skulle der alligevel forekomme vurderinger af den art, som ikke tidligere er offentliggjort, vil de i reglen kunne undtages fra aktindsigt efter en af lovens mange øvrige undtagelsesregler, fx som indstilling til en ministerforelæggelse, baggrund for ministerbetjening eller udtryk for politisk-strategiske overvejelser. Dette resultat er bekræftet af Justitsministeriet, som under lovens behandling i Folketinget blev forelagt en række sager med faglige vurderinger til afklaring og illustration af reglernes praktiske rækkevidde. Tynell (2016.394) viser, at en af de højtprofilerede sager, han selv var med til at afdække journalistisk – en sag om afskaffelse af forudgående kontrol med udenlandske arbejdstageres sikkerhedskvalifikationer – næppe ville have set dagens lys efter de nye regler, eftersom væsentligt – belastende – materiale i form af bl.a. en indstilling fra Arbejdstilsynet ville have været afskåret fra aktindsigt efter reglerne om ministerbetjening.

Den sidstnævnte regel om aktindsigt i interne kommunale og regionale enheders dokumenter kræver som nævnt en ministerbemyndigelse, som nu foreligger med en bekendtgørelse fra Indenrigsministeriet (*bek. nr. 1575 af 16/12 2013*), som fastslår, at der kan gives aktindsigt i de kommunalpolitiske organers beslutninger, som foreligger i endelig form, såsom dagsordener, beslutningsprotokoller, indstillinger fra udvalgene og anden korrespondance mellem de politiske organer samt instruktioner til forvaltningen. Det svarer stort set til, hvad der også allerede er offentligt tilgængeligt materiale efter reglerne i den kommunale styrelseslov. Heller ikke disse regler giver med andre ord aktindsigt i videre omfang end, hvad der allerede var gældende efter de hidtidige regler.

Det er på denne baggrund næppe for meget sagt, at kommissionens fremstilling af den nye offentlighedslov, som udtryk for en væsentlig forbedring af offentlighedens adgang til at skaffe sig indsigt i en voksende og stadig mere kompleks administration på alle planer, er misvisende. De mange forbedringer, der peges på – de meget omtalte 26 tiltag til styrkelse af offentligheden – er langt fra reelle forbedringer. Nøgternt set, kan nydannelserne langt hen ad vejen siges at befæste offentlighedsprincippet på en række områder, men disse områder er for det meste af mindre betydning politisk set, og reglerne giver i alle tilfælde kun sjældent eller aldrig mulighed for aktindsigt i videregående omfang end tidligere. I hvert fald er forbedringerne omgærdet af forbehold og undtagelser, som i mange tilfælde udhuler de nye rettigheder, der gives, således at man – samlet set – efterlades med indtrykket af, at kommissionen giver et skønmaleri af den nye lov.

4. De nye begrænsningsregler

Indtrykket af, at der er snydt på vægten, forstærkes endda betydeligt, når undtagelserne – de nye begrænsningsregler – medinddrages i den samlede vurdering. Kommissionen fremhæver selv fem sådanne begrænsninger: (1) Udvidelse af kalenderreglen fra politisk valgte ledere til at omfatte alle sager om førelse af en kalender, (2) dokumenter, der kan have betydning for ministerbetjeningen, (3) dokumenter til brug for de statslig-kommunale budgetforhandlinger mv., (4) dokumenter der udveksles med folketingsmedlemmer til brug for politiske forligsforhandlinger og (5) begrænsning af ekstraheringspligten ud fra ressourcemæssige betragtninger. Af disse undtagelser er det de allerede nævnte nye begrænsningsregler i forhold til ministerbetjening og forligsforhandlinger, der ubetinget spiller den største rolle. Disse begrænsninger er ikke alene nye, men betegner også substantielle indskrænkninger af offentlighedsprincippet af såvel principiel som praktisk væsentlig karakter. Det er indskrænkninger, hvis betydning ikke kan overvurderes, og som – hvis man overhovedet skal indlade sig på sådanne sammenligninger – langt overstiger betydningen af de forbedringer, som loven har medført, de nævnte 26 tiltag, der som nævnt i hovedsagen alene tjener til at befæste offentlighedsprincippet, uden at medføre nogen væsentlig udvidelse af mulighederne for at få indsigt i det offentliges virksomhed.

Det er kommissionen selv, der lægger op til en – kvantitativ – sammenligning af indskrænkninger og udvidelser af offentlighedsprincippet med den nye lov. I virkeligheden giver det dog ikke meget mening at foretage sådanne sammenligninger. Rent bortset fra, at der sjældent er tale om egentlige udvidelser, eller udvidelser som ikke samtidig er omgærdet af væsentlige undtagelser, er det vidt forskellige områder, der berøres af de ændringer, loven medfører. Som nævnt har begrænsningerne, og herunder særligt ministerbetjeningsreglen og forligspartireglen (i kommissionens sprogbrug "folketingspolitikkerreglen"), karakter af nye regler, der i væsentlig udstrækning begrænser indsigtsmulighederne på helt centrale områder – de altid politisk ømtålelige interesseafvejninger, som foretages på de øverste politisk-administrative niveauer og under forhandlingerne med forligspartier i Folketinget. Til sammenligning har de forskellige tiltag til "udbygning" af offentlighedsprincippet kun mere perifer betydning for offentlighedens vurdering af, hvad der foregår i administrationen. Det er i dette perspektiv, at det giver mening at hævde, at den nye offentlighedslov – på væsentlige punkter – betegner et føleligt tilbageslag for offentlighedsprincippet, som sætter kommissionens forsøg på at tegne et andet og mere optimistisk billede af forholdet i relief.

Det anførte skal også ses i lyset af, at de omdiskuterede begrænsninger kun er gennemført under overvindelse af en nok så stærk modstand fra et stort mindretal i kommissionen. Det gælder både ministerbetjeningsreglen, hvor 9 af kommissionens 22 medlemmer under lovbehandlingen i Folketinget trak deres støtte til samme under henvisning til bristende forudsætninger mht. reglens nærmere forståelse og rækkevidde, og forligspartireglen, som på forhånd var undsagt af hele 10 kommissionsmedlemmer. Også på andr områder deler kommissionen sig i et snævert flertal og et talstærkt mindretal, hvad der

kan give anledning til at se nærmere på kommissionens sammensætning. Herom kan noteres, at 10 af kommissionens medlemmer var repræsentanter for ministerielle og kommunale interesser, som på forhånd kunne formodes med sikkerhed at støtte op om de til enhver tid fremsatte forslag fra Justitsministeriet som ressortministerium for denne lov. Heroverfor stod en mindre gruppe bestående af 8 repræsentanter for medierne, inklusive journalisthøjskolen og en forening til folkeoplysningens fremme, samt 4 repræsentanter fra uafhængige institutioner, herunder ombudsmanden, domstolene, universiteterne og center for menneskerettigheder, hver med et medlem.

Af de nævnte "uafhængige" medlemmer bør dog særligt bemærkes, at de to førstnævnte – ombudsmanden og repræsentanten for domstolene – begge indtog en særlig position i kommissionen som hhv. formand og næstformand. For næstformandens vedkommende gjorde sig yderligere den omstændighed gældende, at han var tidligere højtstående embedsmand i Justitsministeriet med bl.a. offentlighedsloven som et særligt betroet ansvarsområde (han havde skrevet den tidligere lovkommentar, som normalt tillægges stor autoritet ved den praktiske anvendelse af loven). Formanden, Hans Gammeltoft Hansen, kendt af enhver som Folketingets Ombudsmand gennem en lang årrække, var på forhånd en person, hvis fagkundskab og personlige integritet var utvivlsom. Han måtte vel i virkeligheden ses som den fremmeste garant for varetagelsen af de demokratiske hensyn, der var på spil med denne lov. Alligevel må netop formandshvervet forpligte sin indehaver til ikke at gå i rette med sin opdragsgiver, ministeren og regeringen. Selv om han gerne ville – og det må stå som en ren hypotese – havde det ikke være muligt for Gammeltoft Hansen at modsætte sig de forslag til ændringer, som ministeriet stillede. Der er da så vidt ses heller ikke et eneste tilfælde, hvor formanden har stillet sig på mindretallets side. Formanden – og næstformanden med for den sags skyld – må også på forhånd have erklæret sig indforstået med det kommissorium, der er givet for kommissionen, og her anføres netop forventningen om en tilpasning af loven til "ændrede samarbejdsstrukturer". I modsat fald ville det have været naturligt for dem at tage forbehold herom ved deres udpegning til disse hverv.

Kommissionen var således samlet set nøje sammensat mhp. at sikre en delikat balance mellem fortælle for offentlighedsprincippet og de stats- og kommunaladministrative interesser, som kunne formodes at støtte op om ministeriets forslag. Dog med en lille, men nøje kalkuleret, overvægt af sidstnævnte, således at der ikke blev spillet hasard med det samlede resultat.

Kommissionsmedlemmerne delte sig da også langt hen ad vejen efter disse skillelinjer i de tilfælde, hvor ministeriets oplæg gav anledning til uoverensstemmelser. Alligevel optrådte kommissionen enstemmigt i det måske mest kontroversielle spørgsmål af alle, nemlig mht. den nye begrænsningsregel om ministerbetjening. Denne regel fik – i første omgang – også tilslutning fra den "offentlighedsvenlige" fløj, tilsyneladende ud fra en misforstået opfattelse af reglens rækkevidde. I hvert fald trak ni af kommissionens medlemmer deres støtte til reglen, da deres opfattelse bliver underkendt af Justitsministeriet under lovens behandling i Folketingets Retsudvalg (se herom nærmere Tynell 2016, s. 398 ff).

Alligevel fremturede ministeren med at tage også disse medlemmer til indtægt for en påstand om, at hele kommissionen havde bakket op om den anførte begrænsningsregel. Realiteten var imidlertid, at det kun var et lille flertal, der havde anbefalet såvel denne som de øvrige begrænsningsregler i den nye lov. Når ministeren gjorde gældende, at disse regler var blevet anbefalet af kommissionen, må det tages som udtryk for en form for ansvarsforflygtigelse. Det var regeringens eget udtrykkelige ønske, at offentligheden skulle afskæres fra at få indblik i de politisk-administrative overvejelser. Uanset at de nye begrænsningsregler kunne motiveres med udviklingen af de administrative forhold, var det et politisk ønske, at offentlighedsprincippet skulle begrænses af hensyn til de politiske manøvre muligheder. Ministerbetjeningsreglen var i denne henseende blot den retlige model til udmøntning af dette ønske. Modellen kunne endda udformes på flere forskellige måder. Blandt disse valgte regeringen den relativt mest vidtgående udformning: Det er ikke blot den konkrete ministerbetjening, som afskærer fra indsigt i derpå støttede interne dokumenter i endelig form. Det skulle også være dokumenter, som blot kunne være relevante som grundlag for en ministerrådgivning. Den blotte formodning om, at ministeren en gang i fremtiden kunne få brug for embedsværkets bistand i forhold til visse givne interne dokumenter, skulle således kunne disponere for afslag på aktindsigt i dokumenter, der er udvekslet med andre myndigheder.

5. Ministerbetjeningsreglen (§ 24)

At der er tale om en vidtgående begrænsning, bekræftes af ombudsmanden, som i en egen drift undersøgelse af reglens praktiske rækkevidde fastslår, at den rent faktisk fører til "væsentlige indskrænkninger i retten til aktindsigt". Og så gør det mindre forskel, at myndighederne skal overveje – den nu lovfæstede – mulighed for meroffentlighed. For som det videre fastslås i ombudsmandens redegørelse, vil dette princip "ofte kun føre til udlevering af dokumenter og oplysninger, som ikke kan antages at have særlig interesse for offentligheden", selv om ministerierne – ifølge ombudsmanden – ofte med fordel kunne overveje at give princippet større vægt i den daglige praksis (FO 5/10 2016). Men det er altså meningen, at reglen skal muliggøre en effektiv beskyttelse af den politisk-administrative proces. I en tidligere udtalelse har ombudsmanden forklaret rækkevidden således: "Det bestemmelsen gør, det er jo dybest set at slå en ring uden om centraladministrationen og lukke af for offentlighed i de sager, hvor en minister med lovens ord 'har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand'" (FO 10/12 2014).

Uagtet at bestemmelsen – ifølge lovmotiverne – skal forstås og anvendes restriktivt, så er der med ombudsmandens ord "ikke tvivl om, at den (...) omfatter meget væsentlige dele af alt politisk præg virksomhed i centraladministrationen. Der er altså tale om en meget substantiel begrænsning i retten til aktindsigt" (a.st.). Hvor omfattende denne undtagelsesregel er, kan også illustreres med en sammenligning med retstilstanden for kommunerne. Her har der altid – i overensstemmelse med

princippet om en kommunal enhedsforvaltning – været lagt en "ring" uden om kommunalforvaltningen. Kommunerne var og er fortsat undtaget fra offentlighed, når det gælder interne dokumenter, der udveksles mellem kommunens enkelte – politiske og/eller administrative – organer. Det er det samme princip, der med den nye lov overføres til centraladministrationen, for så vidt angår politisk prægede sager, hvor ministerrådgivning er eller kan blive aktuel. Begrundelsen er som nævnt strukturelle ændringer, der gør det mere almindeligt at inddrage side- eller underordnede organer i ministerrådgivningen. Heroverfor kunne – for princippet skyld – nævnes, at også kommunerne har været underlagt strukturelle ændringer, men ændringer som vel at mærke trækker i modsat retning. De meget større kommuner, som blev resultatet af den sidste kommunalreform, kunne således nok have gjort det nærliggende at overveje, om kommunerne fortsat kan eller bør betragtes som én myndighed i forhold til offentlighedsprincippet. En del kommuner er i hvert fald så store, og baseret på en så vidtstrakt kompetencedelegation til administrationen og de politiske udvalg, at det forekommer noget illusorisk at betragte dem som én sammenhængende myndighed.

Ministerrådgivning kunne også efter den tidligere offentlighedslov begrunde undtagelse fra aktindsigt, men her var udgangspunktet det modsatte. En undtagelse krævede en særlig begrundelse ud fra en konkret vurdering af oplysningernes potentielle skadevirkninger, hvis de blev offentliggjort. Med ministerbetjeningsreglen er undtagelsen af interne dokumenter fra aktindsigt derimod blevet hovedreglen, der er kun nogle få undtagelser, som jeg ikke skal komme ind på her. Reglen har endda som nævnt fået en særlig vidtrækkende karakter. Til sammenligning kan nævnes et ændringsforslag, som et mindretal (Dansk Folkeparti, Enhedslisten og Liberal Alliance) stillede ved lovforslagets fremsættelse. Efter dette forslag skulle undtagelse af retten til aktindsigt udelukkende kunne ske i de tilfælde, hvor man på tidspunktet for dokumentets udarbejdelse konkret ved, at ministeren har behov for embedsværkets rådgivning og bistand i det enkelte tilfælde. Dermed sikres det, at det ikke er muligt at undtage dokumenter og oplysninger fra retten til aktindsigt i de tilfælde, hvor det endnu ikke er klart, at ministeren har behov for embedsværkets rådgivning. Dermed kan dokumenter og oplysninger ikke undtages fra retten til aktindsigt på baggrund af en formodning om, at ministeren i fremtiden muligvis vil få behov for embedsværkets rådgivning. Det er kun dokumenter, som både er udarbejdet med henblik på ministerbetjening og reelt tilgår ministeren som en del af ministerbetjeningen i den konkrete sag, der kan undtages fra aktindsigt.

Regeringen var tilsyneladende ikke uenig i denne afgrænsning af undtagelsesreglen, men fandt det ikke påkrævet at indskrive den direkte i loven. I stedet indgik regeringen en politisk aftale med Venstre og Det Konservative Folkeparti, hvoraf det fremgår, at »der skal mere til end løse forventninger om, at ministeren muligvis kan få behov for bistand fra embedsværket«, før lovforslagets § 24 kan finde anvendelse. Aftalens formuleringer er dog løsere og dermed mindre forpligtende end det, ændringsforslaget lagde op til. Med forslagsstillernes ord opfylder ændringsforslaget den politiske aftale mellem regeringen, Venstre og Konservative, men indskrænker undtagelsesmulighederne i forhold til

lovforslagets formulering. Der er næppe tvivl om, at en ændring som her foreslået vil betyde en væsentlig begrænsning af reglens rækkevidde. Der er trods alt forskel på at give lovens bestemmelser en så vidt mulig klar affattelse og blot at indlægge nogle forudsætninger om forståelsen af lovens rækkevidde i en politisk aftale, som i hvert fald ikke kan tillægges den samme retskildemæssige status som lovens ordlyd. Det ændrer dog ikke ved, at der – ud fra demokratihensyn – under alle omstændigheder kan være grund til at overveje videregående ændringer/modifikationer af ministerbetjeningsreglen, eventuelt helt at afskaffe den. Hovedsagen er, at reglen genovervejes i sin helhed ud fra de erfaringer, som administrationen og medierne, har gjort sig.

Fra administrationen kan man ganske vist næppe vente sig andet og mere end fortsat støtte til de gældende regler. Herfra vil der formentlig lyde beroligende forsikringer om, at begrænsningsreglerne administreres korrekt og med akkurat de virkninger, som har været tilsigtet med loven. Dermed er formålet med de nye regler blevet opfyldt. Embedsmænd i side- og underordnede myndigheder kan frit overveje og udveksle synspunkter om politiske tiltag, som er egnet til at kvalificere den politiske rådgivning samtidig med, at ministeren i toppen stilles frit – dvs. ubundet af offentligt indsyn – mht. valg af politik og fremgangsmåder ved fremlæggelsen af samme. Fra mediernes synsvinkel stiller sagen sig derimod anderledes. I rollen som kontrollerende instans må de stedse have opmærksomheden rettet mod de falske lodder, der kan lægges i den politisk-administrative argumentation, og som meget vel kan være bestilt hos de side- og underordnede embedsmænd, der som eksperter er blevet inddraget i processen.

Eksempler på at embedsmænd er blevet pålagt at manipulere med sandheden – ved at sminke tal, tilbageholde oplysninger eller levere misvisende fremstillinger af forholdene – er legio. Det er et længst påagtet faktum, som konstateres tilbage i 1993 i en rapport om *Fagligt etiske principper i offentlig administration*, som blev udarbejdet af en arbejdsgruppe under Djøf som en udløber af Tamilsagen. Det er Tynell (2016, s. 404 ff), der fremdrager analyserne i denne rapport, og som stiller skarpt på rapportens anbefaling af en udvidelse af offentlighedsprincippet som den bedste beskyttelse for embedsmændene mod denne form for politisk-administrativ pression. Herom hedder det i rapporten: "Større åbenhed i forvaltningen vil medvirke til at formindske de etiske problemer... Det er ofte selve det forhold, at den politiske indblanding holdes skjult, som konstituerer misbruget. Spilles der med åbne kort, vil man næppe tale om misbrug og om etiske problemer (men måske nok om usaglig forvaltning (Djøf 1993, s. 168)". Man kan vist roligt sige, at denne problematik fortsat er aktuel med ministre, som - med støtte fra deres embedsværk - bevæger sig på kanten af det lovlige.

6. Forligspartireglen (§ 27, nr. 2)

Forligspartireglen ligger i forlængelse af ministerbetjeningsreglen. Det er vanskeligt at forestille sig den ene regel uden den anden. Har man sagt A, må man som bekendt også sige B, og de to regler er ud af samme surdej, bestemt, som de er, af hensynet til beskyttelsen af den politiske eller politisk-administrative beslutningsproces. Dette hensyn ville ikke kunne varetages tilstrækkelig effektivt, hvis det kun skulle gælde i forhold til ministerbetjeningen – med risiko for, at de dokumenter, der herved ville kunne afskærmes fra offentligheden, i stedet ville kunne forlanges udleveret, så snart de blev inddraget i forhandlinger med Folketingets partier. Og selv om en beskyttelse ud over centraladministrationens egne grænser meget klart bryder med den logik, som offentlighedsprincippet hidtil har været baseret på, så har det dog altid været anerkendt, at princippet måtte tåle indskrænkninger i forhold til den del af lovgivningsprocessen, som udspringer af regeringens initiativer, hvilket som bekendt er langt den overvejende del.

De såkaldte lovgivningssager er således undtaget fra aktindsigt, selv om undtagelsen er snævrere end de nye begrænsningsregler, der drøftes her. Det skyldes af undtagelsen er tidsbegrænset, den gælder kun indtil et lovforslag er fremsat for Folketinget, og selv inden da er dele af lovgivningsprocessen åben for offentligheden i det omfang, et lovudkast er sendt i høring og offentliggjort på Høringsportalen. Denne institution, der blev indført i 2003, er ganske vist retligt uomtalt, den beror alene på et regeringsinitiativ, der på sin side havde baggrund i en efterhånden fast praksis for at give meroffentlighed i lovudkast med tilhørende høringssvar. Det er på en måde ejendommeligt, at dette tiltag ikke er blevet kodificeret med den nye lov, hvad der ellers nærmest kunne ligne en "gratis omgang". Men måske har det været vanskeligt på én gang at forsvare en udbygning af offentlighedsprincippet i forhold til lovgivningsprocessen og en indskrænkning af samme, når det gælder dokumenter, der inddrages i forhandlinger med forligspartier.

Som nævnt er der en vis logik i at afskære aktindsigt i sådanne sager, når dette er udgangspunktet efter ministerbetjeningsreglen. Alligevel gav netop denne begrænsning anledning til betydelig furore i kommissionen, og der kan være grund til her at gengive den principielt holdte mindretalsudtalelse i sin helhed (bet. Bd. 1, s. 614 ff): "Det fremgår ikke af kommissoriet, at Offentlighedskommissionen skal overveje en ny undtagelse for dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer, herunder ordførere for forligspartier, men de lovudkast, der har dannet grundlag for kommissionens drøftelser, har indeholdt en bestemmelse herom. En sådan undtagelse vil imidlertid betyde, at retten til indsigt for andre folketingsmedlemmer, medier, organisationer og befolkningen bliver væsentligt begrænset. Retten til indsigt og kontrol med politiske beslutninger er et væsentligt demokratisk kendetegn, og den foreslåede bestemmelse bør derfor ikke medtages.

Der er og skal fortsat være muligheder for fortrolige drøftelser om politiske initiativer. Folketingsmedlemmer og partigrupper er ikke omfattet af offentlighedsloven og har mulighed for at kommunikere både mundtligt og skriftligt i fortrolighed. En minister har mulighed for i fortrolighed at udveksle mundtlige synspunkter med folketingsmedlemmer, herunder ordførere fra partier, f.eks. i forbindelse med forberedelsen af et lovforslag. En minister og folketingsmedlemmer har også mulighed for at udveksle dokumenter om lovgivningsinitiativer uden offentlighed, indtil et eventuelt lovforslag fremsættes for Folketinget, jf. § 20 i lovudkastet, der svarer til § 2, stk. 1, 3. pkt. i den gældende offentlighedslov.

Den nye undtagelse for ministerbetjeningsdokumenter, jf. lovudkastet § 24, vil desuden medføre en større beskyttelse af forberedelsen af politiske initiativer på tværs af ministerier og styrelser. Denne undtagelse gælder for internt præget samarbejde om sagsforberedelse, men omfatter ikke dokumenter, ministre afgiver til Folketinget eller folketingsmedlemmer.

I de seneste årtier har ministre i stigende grad indbudt ordførere fra partier til forhandlinger med henblik på at indgå forlig om lovgivning, før et lovforslag er fremsat for Folketinget. Denne udvikling har betydet, at vigtige dele af den politiske lovgivningsproces er flyttet fra møder i Folketingets udvalg til møder i ministerier. I realiteten har folketingsmedlemmer, der ikke deltager i ordførerkredsen bag et forlig, derved fået mindre adgang til indsigt i lovgivningsgrundlaget end hidtil, og Folketingets rolle i lovgivningsprocessen er svækket.

I forbindelse med politiske forlig om lovforslag bliver det ofte aftalt, at ordførerne fra forligspartierne skal følge implementeringen af loven evt. i form af en følgegruppe, hvor ordførerne mødes med ministeren. Opfølgningen har vekslende intensitet og kan f.eks. omfatte bekendtgørelser, planer og projekter. Rapportering fra ministeren, forhandlinger og beslutninger i ordførerkredsen kan i nogle tilfælde vedrøre opgaver, der må betragtes som forvaltningsanliggender, f.eks. et byggeri.

Forslaget til ny undtagelse for dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer, sigter både på forberedelse og gennemførelse af lovgivning. Med tilføjelsen "anden tilsvarende politisk proces" bliver udveksling af dokumenter om andre generelle politiske initiativer, f.eks. planer og projekter, også undtaget fra aktindsigt. Hvis dette forslag til ny undtagelse gennemføres, vil retten til indsigt i grundlaget for væsentlige politiske beslutninger og dermed mulighederne for bred politisk debat blive alvorligt svækket.

Forslaget åbner mulighed for, at centraladministrationen/den enkelte minister kan kommunikere skriftligt med enkelte partigrupper, grupper af folketingsmedlemmer eller enkelte folketingsmedlemmer med udelukkelse af ikke blot befolkningen, men også den del af Folketinget, som ikke har modtaget information fra centraladministrationen. Et sådant lukket kommunikationssystem synes ikke blot uhensigtsmæssigt i forhold til offentlighedslovens overordnede formål, men også betænkeligt i forhold til magt- og funktionsdelingen mellem regeringen/centraladministrationen og Folketinget.

Selv med den tilstræbte snævre afgrænsning af bestemmelsens rækkevidde er der tale om en vidtgående undtagelse. "Lovgivning" udgør i sig selv en væsentlig del af Folketingets arbejde og med tilføjelsen "anden tilsvarende politisk proces", bliver der tale om en omfattende undtagelsesbestemmelse. Undtagelsesbestemmelsen bliver tilmed vanskelig at afgrænse i praksis. Begrebet "anden tilsvarende politisk proces" kommer til at udgøre bestemmelsens ydre grænse.

Nødvendige hensyn til fortrolighed sikres ved, at det som hidtil skal være muligt at holde lovforslag fortrolige indtil deres fremsættelse for Folketinget, jf. lovudkastet § 20, og hvor der foreligger særlige beskyttelseshensyn, skal oplysninger kunne undtages efter en konkret vurdering, jf. lovudkastet §§ 31, 32 og 33. Når der ikke er tale om forberedelse af lovgivning, og der ikke foreligger særlige beskyttelseshensyn, skal dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer, imidlertid som hidtil være omfattet af retten til aktindsigt.

De formål offentlighedsloven skal varetage – herunder at understøtte informations- og ytringsfriheden og borgernes deltagelse i demokratiet – gør sig i særlig grad gældende i forhold til sager og spørgsmål, der har en politisk karakter, og ikke mindst i forhold til den politiske del af lovgivningsprocessen. Det har vital betydning for folkestyret, at dokumenter fra ministerier mv., der indgår som grundlag for politiske beslutninger, fortsat er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven."

Heroverfor har flertallet gjort gældende, "at en ministers fremlæggelse af politiske initiativer under alle omstændigheder normalt forudsætter en offentlig proces. Er der således f.eks. tale om lovgivning, vil et udkast til lovforslag normalt blive sendt i høring, og det lovforslag, der efterfølgende bliver fremsat for Folketinget, vil ligeledes blive undergivet en offentlig behandling. Det er med til at sikre den offentlige indsigt og kontrol, der, som også fremhævet af mindretallet, naturligvis skal være med politiske beslutninger i et demokratisk samfund. For det andet er der ifølge flertallet ikke grundlag for mindretallets antagelse om, at en bestemmelse som den foreslåede i sig selv vil få den virkning, at den politiske beslutningsproces bliver mere lukket. Der har altid været ført fortrolige politiske drøftelser mellem bl.a. ministre og folketingsmedlemmer, og det gælder i øvrigt, hvad enten de pågældende folketingsmedlemmer tilhører regeringspartier (eller støttepartier) eller oppositionen. Den foreslåede bestemmelse vil derfor alene indebære, at der bliver sikkerhed for, at dokumenter og oplysninger, der udarbejdes og udveksles i forbindelse med en sådan fortrolig dialog mellem politikere, ikke bliver undergivet aktindsigt. Herudover skal flertallet understrege, at den foreslåede bestemmelse har et begrænset anvendelsesområde. Den vil således alene beskytte hensynet til fortrolighed i forbindelse med sager om lovgivning og anden tilsvarende politisk proces" (bet. Bd. 1, s. 613).

Flertallets udtalelse adresserer efter min opfattelse ikke mindretallets bekymringer: Det kan vanskeligt afvises, at skriftligt materiale af betydning af lovgivningsprocessen forbeholdes en del af Folketinget, mens den del, som står uden for en aftale om at støtte forslaget, fratages muligheden for at skaffe sig indsigt i dette materiale. Selv om der altid har været ført lukkede drøftelser mellem regeringen og dens støttepartier og eventuelle andre (forligs-)partier, er der dog forskel på, om forhandlingerne finder sted

på grundlag af et lovudkast med eventuelt tilhørende dokumentationsmateriale, der er kendt af alle, og så den her foreliggende situation, hvor et lovudkast forhandles inden det er fremsat i Folketinget og på baggrund af et materiale, som kun forelægges de parter, der er inviteret med til forhandlingerne. Det sidste forringer naturligvis mulighederne for en demokratisk kontrol med lovgivningsprocessen på et tidspunkt, hvor det endnu er muligt at påvirke udfaldet. Det standpunkt må medierne og den øvrige offentlighedsvenlige fløj forventes at stå fast på. Ligesom denne fløj også må forventes at fastholde ønsket om en begrænsning af ministerbetjeningsreglens rækkevidde eller eventuelt en fuldstændig afskaffelse af reglen. I hvert fald er der som nævnt en sådan sammenhæng mellem de to regler, at de vanskeligt kan stå alene.

7. Afsluttende bemærkninger

Hverken internationalt eller i nordisk perspektiv skiller den danske offentlighedsordning sig ud som særlig restriktiv, heller ikke efter de seneste ændringer af ordningen. Kun på ét punkt afviger den nuværende lov fra europæisk standard, nemlig mht. miljøoplysninger, som er undergivet særskilt regulering. På andre områder giver den danske lov så vidt ses samme muligheder for indsigt i dokumenter, herunder dokumenter der indgår i den politiske beslutningsproces, som i de andre nordiske lande. Direkte sammenligninger er dog vanskelige både pga. forskelle mht. de parlamentariske og administrative ordninger og pga. variationer i lovgivningen. De nye danske begrænsningsregler har således – tilsyneladende – deres modstykke i svensk-norske regler om undtagelse af regeringssager, dvs. sager hvor regeringen optræder kollektivt som en enhed. I de tilfælde, hvor et internt dokument kan undtages fra aktindsigt gælder endvidere ikke nogen ekstraheringspligt for oplysninger af faktuel karakter, som det er tilfældet efter den danske lovgivning. Så det er muligt, at offentlighedsprincippet har en videre rækkevidde i Danmark sammenlignet med både Norge og Sverige (Lovkommentaren ved M. Ahsan, s. 95).

International regulering er af nyere dato, således f.eks. Europarådets *Convention on Access to Official Documents*, no. 205/2008. Af større praktisk betydning er imidlertid den konvention om miljøoplysninger, som blev indgået for FN's medlemslande i 1998 (*Århuskonventionen*). Konventionen er inkorporeret i dansk ret på baggrund af et EU-direktiv, som pålægger medlemslandene at sikre borgerne ret til aktindsigt hos de nationale myndigheder. Denne forpligtelse er i Danmark gennemført ved lov om aktindsigt i miljøoplysninger, og denne lov bygger på principperne i den tidligere offentlighedslov. Det betyder bl.a., at miljøoplysninger ikke kan undtages fra aktindsigt efter de nye regler om ministerbetjening og indgåelse af politiske forlig. Det må således konstateres, at der potentielt er en videregående adgang til at få aktindsigt i miljøoplysninger end, hvad der gælder for andre oplysninger i den offentlige forvaltning. En sådan forskel er naturligvis ikke særlig hensigtsmæssig, men kunne på den anden side danne grundlag for sammenlignende studier af de praktiske virkninger af de forskellige ordninger.

Med konstatering af disse omstændigheder kan det afslutningsvis konstateres, at den nye lov i hvert fald – for en samlet vurdering – har medført væsentlige k substantielle begrænsninger af offentlighedens adgang til oplysninger om den politisk-administrative virksomhed, som kan formodes at have lagt nok så store begrænsninger på mediernes muligheder for at kontrollere den magtudfoldelse, der sker i stat og kommuner. De – talrige – forbedringer, der også er foretaget, tåler ingen sammenligning med de nævnte begrænsninger, antallet kan nærmest synes at være omvendt proportionalt med deres betydning. I så henseende kunne man nok have haft en forventning om, at dette lovgivningsarbejde ville byde på væsentligt større landvindinger for offentlighedsprincippet. Men i sine bestræbelser på at tilpasse lovgivningen til nogle interne strukturelle forandringer i administrationen, synes man helt at have overset den største samfundsforandring af dem alle: omdannelsen af samfundet fra et industrisamfund til et informationssamfund, som er kendetegnet ved indsamling og udveksling af stigende mængder af information, og som i sagens natur bygger på åbenhed og transparens. I et sådant samfund er det forventningen, at offentlighedens adgang til information maksimeres mest muligt, og at myndighederne tilpasser sine arbejdsrutiner til dette mål.

Alternativt kan myndighederne tilpasse sig politiske forventninger om, at embedsværket bistår de folkevalgte ledere med selv nok så tvivlsomme projekter, som der ikke er nogen eller kun svag evidens for. Det er den kurs, som de omtalte begrænsningsregler i den nye offentlighedslov indebærer, og det er også den kurs, som indvarsles på mange andre områder – ved svigtende støtte til whistleblowerordninger, ved afsvækkelse af eksisterende efterforskningssystemer og ved en generel accept af en omsiggribende politisering af administrationen. Indstillingen synes polemisk udtrykt at være, at embedsværket er til for den til enhver tid siddende regerings skyld, og ikke for samfundets skyld. Det er en gammel diskussion – om demokrati og bureaukrati – som til stadighed dukker op i nye sammenhænge og med nye udfordringer. Her med spørgsmålet om, hvorvidt vi har fået en tidssvarende offentlighedslov, som vi kan være tjent med. Dette er – som det må forstås – ikke helt min opfattelse.

Den 6. februar 2017

Carsten Henriksen, professor, dr. jur.
Center for Offentlig Regulering og Administration
Det Juridiske Fakultet ved Københavns Universitet
Karen Blixens Plads, 2300 København S

Fra: Kirsten Dybvad Mikkelsen [kmi@ruc.dk]
Sendt: 7. februar 2017 09:02
Til: Justitsministeriet
Emne: Sv: Høring over erfaringer med offentlighedsloven - (2016-760-0530) (RUC 470168)

Under henvisning til Justitsministeriets iværksatte høring over erfaringer med Offentlighedsloven jfr. nedenfor skal Roskilde Universitet oplyse, at loven har virket hensigtsmæssigt for os, og at den ikke giver anledning til bemærkninger fra vores side.

Med venlig hilsen

Kirsten Dybvad Mikkelsen
 Chefjurist (Cand.jur.)
 Telefon +45 46 74 31 59
 Mail: kmi@ruc.dk



Roskilde Universitet

RUC Koncernjura
 Universitetsvej 1, Bygning 30A.2
 DK-4000 Roskilde
 Telefon: +4546742000
ruc.dk
facebook.com/ruc.dk
twitter.com/roskildeuni
instagram.com/roskildeuniversitet

Til: Aarhus Universitet (au@au.dk), Landsorganisationen i Danmark (lo@lo.dk), mail@politiforbundet.dk (mail@politiforbundet.dk), Journalisthøjskolen (info@dmix.dk), info@justitia-int.org (info@justitia-int.org), 'kto@kto.dk' (kto@kto.dk), krim@krim.dk (krim@krim.dk), Jura Politik og Strategi (journalen@dr.dk) (journalen@dr.dk), Djøf (djoef@djoef.dk), sekretaer.retspolitik@gmail.com (sekretaer.retspolitik@gmail.com), jura@tv2.dk (jura@tv2.dk), Kulturstyrelsen-Hovedpostkassen (post@kulturstyrelsen.dk), mail@danskemedier.dk (mail@danskemedier.dk), mail@danskeadvokater.dk (mail@danskeadvokater.dk), info@humanrights.dk (info@humanrights.dk), Advokatsamfundet (samfund@advokatsamfundet.dk), 'amnesty@amnesty.dk' (amnesty@amnesty.dk), Dansk Arbejdsgiverforening (da@da.dk), di@journalistforbundet.dk (di@journalistforbundet.dk), 3F (3f@3f.dk), Dansk erhverv (hoeringssager@danskerhverv.dk), Djøf (djoef@djoef.dk), FTF (ftf@ftf.dk), hk@hk.dk (hk@hk.dk), Dansk Industri (di@di.dk), di@journalistforbundet.dk (di@journalistforbundet.dk), mail@danskemedier.dk (mail@danskemedier.dk), info@delokaleugeaviser.dk (info@delokaleugeaviser.dk), mv@kulturcenter.dk (mv@kulturcenter.dk), kommunikation@jp.dk (kommunikation@jp.dk), i@information.dk (i@information.dk), kw@utv.dk (kw@utv.dk), mv@kulturcenter.dk (mv@kulturcenter.dk), ufi@jfm.dk (ufi@jfm.dk), radioerne@radioerne.dk (radioerne@radioerne.dk), slrtv@slrtv.dk (slrtv@slrtv.dk), bwa@weekendavisen.dk (bwa@weekendavisen.dk), kristeligt-dagblad@k.dk (kristeligt-dagblad@k.dk), indland@pol.dk (indland@pol.dk), studie@radio100fm.dk (studie@radio100fm.dk), ml@arbejder.dk (ml@arbejder.dk), pt@strafferetsadvokaten.dk (pt@strafferetsadvokaten.dk), oao@oao.dk (oao@oao.dk), info@pro-f.dk (info@pro-f.dk), 'Tv3@viasat.dk' (Tv3@viasat.dk), info@combine.dk (info@combine.dk), dfs@dfs.dk (dfs@dfs.dk), skaf@skaf-net.dk (skaf@skaf-net.dk), RUC (ruc@ruc.dk), law@sam.sdu.dk (law@sam.sdu.dk), redaktionen@berlingske.dk (redaktionen@berlingske.dk), law@law.aau.dk (law@law.aau.dk), post@aarhusretshjaelp.dk (post@aarhusretshjaelp.dk), iurfak@jur.ku.dk (iurfak@jur.ku.dk)
Fra: Justitsministeriet (jm@jm.dk)
Titel: Høring over erfaringer med offentlighedsloven - (2016-760-0530)
Sendt: 09-01-2017 14:28:52

Se venligst vedhæftede bilag.

Med venlig hilsen



IT og Service
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Tlf.: 7226 8400
www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Fra: Charlotte Ramløv [cr@dmjx.dk]
Sendt: 6. februar 2017 15:20
Til: fForvaltningsretskontoret (951s73)
Cc: Stine Maria Tolstrup Christensen; Anna Seneberg Winkel; sekretariat;
 Vibeke Borberg; Lars Poulsen
Emne: Høringssvar til høring over erfaringer med offentlighedsloven - (2016-760-0530)
Vedhæftede filer: EvalueringOf120170126.pdf

Til rette vedkommende

Som høringssvar tilslutter Danmarks Medie- og Journalisthøjskole sig Oluf Jørgensens høringssvar af 26. januar 2017 (vedlagt).

Venligst,
CHARLOTTE RAMLØV
 FULDMÆGTIG



EMDRUPVEJ 72
 DK-2400 KØBENHAVN NV

TEL +45 77 40 50 41
 MOB +45 61 20 91 98
 MAIL CR@DMJX.DK

----- Videresendt af Charlotte Ramløv/DMJX den 06-02-2017 14:50 -----

Til: sekretariat@DMJX
 Fra: Hanne Bilgrav Pedersen/DMJX
 Dato: 10-01-2017 09:31
 Emne: Vs: Høring over erfaringer med offentlighedsloven - (2016-760-0530)

----- Videresendt af Hanne Bilgrav Pedersen/DMJX den 10-01-2017 09:31 -----

Til: Hanne Bilgrav Pedersen/DMJX@DMJX
 Fra: Rikke Fjelsted/DMJX
 Dato: 09-01-2017 14:34
 Emne: Vs: Høring over erfaringer med offentlighedsloven - (2016-760-0530)

----- Videresendt af Rikke Fjelsted/DMJX den 09-01-2017 14:34 -----

Til: "bwa@weekendavisen.dk" <bwa@weekendavisen.dk>, "tv3@viasat.dk" <tv3@viasat.dk>, "jura@tv2.dk" <jura@tv2.dk>, "slrtv@slrtv.dk" <slrtv@slrtv.dk>, "sekretaer.retspolitik@gmail.com" <sekretaer.retspolitik@gmail.com>, "radioerne@radioerne.dk" <radioerne@radioerne.dk>, "studie@radio100fm.dk" <studie@radio100fm.dk>, "indland@pol.dk" <indland@pol.dk>, "kristeligt-dagblad@k.dk" <kristeligt-dagblad@k.dk>, "ufi@jfmedier.dk" <ufi@jfmedier.dk>, "kommunikation@jp.dk" <kommunikation@jp.dk>, "djoef@djoef.dk" <djoef@djoef.dk>, "mv@kulturcenter.dk" <mv@kulturcenter.dk>, "info@delokaleugeaviser.dk" <info@delokaleugeaviser.dk>, "mv@kulturcenter.dk" <mv@kulturcenter.dk>, "mail@danskeadvokater.dk" <mail@danskeadvokater.dk>, "kw@utv.dk" <kw@utv.dk>, "mail@danskemedier.dk" <mail@danskemedier.dk>, "i@information.dk" <i@information.dk>, "ml@arbejder.dk" <ml@arbejder.dk>, "redaktionen@berlingske.dk" <redaktionen@berlingske.dk>, "law@sam.sdu.dk" <law@sam.sdu.dk>, "ruc@ruc.dk" <ruc@ruc.dk>,

"post@kulturstyrelsen.dk" <post@kulturstyrelsen.dk>, "jurfak@jur.ku.dk" <jurfak@jur.ku.dk>, "journalen@dr.dk" <journalen@dr.dk>, "info@dmix.dk" <info@dmix.dk>, "ekspedition.law@au.dk" <ekspedition.law@au.dk>, "post@aarhusretshjaelp.dk" <post@aarhusretshjaelp.dk>, "law@law.aau.dk" <law@law.aau.dk>, "skaf@skaf-net.dk" <skaf@skaf-net.dk>, "info@pro-f.dk" <info@pro-f.dk>, "mail@politiforbundet.dk" <mail@politiforbundet.dk>, "oao@oao.dk" <oao@oao.dk>, "lo@lo.dk" <lo@lo.dk>, "pt@strafferetsadvokaten.dk" <pt@strafferetsadvokaten.dk>, "krim@krim.dk" <krim@krim.dk>, "kto@kto.dk" <kto@kto.dk>, "info@justitia-int.org" <info@justitia-int.org>, "info@humanrights.dk" <info@humanrights.dk>, "hk@hk.dk" <hk@hk.dk>, "ftf@ftf.dk" <ftf@ftf.dk>, "djoef@djoef.dk" <djoef@djoef.dk>, "mail@danskemedier.dk" <mail@danskemedier.dk>, "dj@journalistforbundet.dk" <dj@journalistforbundet.dk>, "di@di.dk" <di@di.dk>, "dfs@dfs.dk" <dfs@dfs.dk>, "hoeringssager@danskerhverv.dk" <hoeringssager@danskerhverv.dk>, "da@da.dk" <da@da.dk>, "info@combine.dk" <info@combine.dk>, "amnesty@amnesty.dk" <amnesty@amnesty.dk>, "samfund@advokatsamfundet.dk" <samfund@advokatsamfundet.dk>, "3f@3f.dk" <3f@3f.dk>, "dj@journalistforbundet.dk" <dj@journalistforbundet.dk>

Fra: Justitsministeriet <jm@jm.dk>

Dato: 09-01-2017 14:29

Emne: Høring over erfaringer med offentlighedsloven - (2016-760-0530)

(Se vedlagt fil: Høringsbrev.pdf)

(Se vedlagt fil: Høringsliste [DOK2160376].pdf)

(Se vedlagt fil: Supplerende politisk aftale.pdf)

(Se vedlagt fil: Spørgeskema - Departementer [DOK2161952].pdf)

(Se vedlagt fil: fesdPacket.xml)

(Se vedlagt fil: signaturbevis.txt)

Se venligst vedhæftede bilag.

Med venlig hilsen



IT og Service
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Tlf.: 7226 8400
www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

bilaget "Høringsbrev.pdf" blev fjernet af Charlotte Ramløv/DMJX]

bilaget "Høringsliste [DOK2160376].pdf" blev fjernet af Charlotte Ramløv/DMJX]

bilaget "Supplerende politisk aftale.pdf" blev fjernet af Charlotte Ramløv/DMJX]

bilaget "Spørgeskema - Departementer [DOK2161952].pdf" blev fjernet af Charlotte Ramløv/DMJX]

bilaget "fesdPacket.xml" blev fjernet af Charlotte Ramløv/DMJX]

bilaget "signaturbevis.txt" blev fjernet af Charlotte Ramløv/DMJX]

Alvorlige svagheder i offentlighedsloven hindrer demokratisk kontrol

Af Oluf Jørgensen, 26. januar 2017

1. Informations- og ytringsfrihed

Retten til aktindsigt er et vigtigt led i informations- og ytringsfriheden, der hører til de frihedsrettigheder, der er afgørende for demokrati jf. FN's Verdenserklæring om menneskerettigheder, FN-konventionen om borgerlige og politiske rettigheder og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Strasbourgdomstolens Grand Chamber har 8. november 2016 fastslået, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 10 sikrer retten til aktindsigt i offentlige myndigheders dokumenter, når offentlighed er vigtig for information og debat om samfundsmæssige forhold. Det fremgår af den principielle afgørelse, at aktindsigt ligesom ytringsfrihed har særlig betydning for at sikre offentlighed om politiske forhold.

I EU's Charter om grundlæggende rettigheder, der fik traktatstatus i 2009, svarer informations- og ytringsfriheden til art. 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. EU-regler om aktindsigt gælder også for nationale myndigheder, når de handler inden for EU-retten.

Ved den kommende ændring af offentlighedsloven bliver det vigtigt at sikre overholdelse af internationale minimumsstandards for offentlighed. Det gælder i særlig grad de grundlæggende principper for informations- og ytringsfrihed. For miljøoplysninger gælder særlige krav til offentlighed ifølge Aarhuskonventionen og et EU-direktiv. FN-konventionen mod korruption og EU-direktivet om genanvendelse af den offentlige sektors informationer har også vigtige regler.

Den første internationale konvention, der udelukkende handler om aktindsigt, blev udviklet i Europarådets regi og undertegnet i Tromsø 2009. Konventionen træder i kraft, når den er ratificeret af 10 lande. Ved starten af 2017 er Tromsøkonventionen ratificeret af 9 lande bl.a. Norge, Sverige og Finland, men ikke af Danmark. Ifølge bemærkninger til lovforslaget om ny offentlighedslov, der blev vedtaget i 2013, skal konventionen ratificeres, men det er endnu ikke sket.

Uanset aktuelle diskussioner om konventioner er der forhåbentlig enighed om at fastholde de internationale standarder for informations- og ytringsfrihed, der er udviklet som vigtige kendetegn for demokratiske samfund. Regeringen og Folketinget kan signalere respekt for informations- og ytringsfrihed ved at ratificere Tromsøkonventionen uden forbehold, inden Danmark overtager formandskabet for Europarådets Ministerkomité i andet halvår af 2017.

2. Anvendelsesområdet

Offentlighedsloven gælder som udgangspunkt for den offentlige forvaltning. Desuden gælder loven for visse andre organer, der er tæt beslægtet med offentlig forvaltning. Domstolens retssager er omfattet af særlige regler om offentlighed i retsplejeloven, og Folketingets arbejde med lovgivning er undergivet offentlighed ifølge grundloven og Folketingets Forretningsorden.

Administrative funktioner ved domstole og Folketinget er ikke omfattet af offentlighedsregler, selv om disse funktioner er lige så vigtige som ved andre offentlige organer. Danmark er dermed på kant med FN's Menneskerettighedskomité, der i 2011 fastslog, at både udøvende, dømmende og lovgivende organer skal være omfattet af offentlighedsregler.

Med den nye offentlighedslovs § 5 blev selskaber, hvor det offentlige ejer mere end 75% som udgangspunkt omfattet af loven. Ved bekendtgørelse kan fastsættes undtagelser for selskaber, der er altovervejende konkurrenceudsatte.

Ifølge en undersøgelse fra februar 2016 er 72 selskaber blevet undtaget. Undersøgelsen viser, at hverken Erhvervsstyrelsen eller Finansministeriet kunne give korrekte oplysninger om antal offentligt ejede selskaber, og Kammeradvokatens liste over undtagelser var også ufuldstændig.

Transportministeriet har tilsyneladende undtaget de havne og lufthavne, der har ønsket en undtagelse. Undtagelserne er generelle og omfatter også leje, køb og salg af havnearealer og bygninger, der ofte hører til de mest attraktive i en by. Offentlighedsloven gælder derimod for andre havne og lufthavne, der enten ikke har ønsket undtagelse eller ikke er organiserede som selskaber.

Der er grund til at indskærpe, at undtagelser for offentligt ejede selskaber skal kunne begrundes med, at virksomhedens opgaver altovervejende er konkurrenceudsatte, og at offentlighed ved konkurrerende virksomheder taler klart imod.

3. Undtagelser for politiske beslutningsprocesser

3.1 Ministerbetjening

Den klassiske undtagelse for interne dokumenter var i den gamle offentlighedslov begrænset til arbejdsdokumenter. Undtagelsen i den nye offentlighedslovs § 23 omfatter som udgangspunkt alle interne dokumenter. Samtidigt blev det interne rum udvidet væsentligt med § 24-undtagelsen for ministerbetjening. Den betyder, at undtagelsen for interne dokumenter kan opretholdes, når dokumenter udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem ministerier i forbindelse med ministerbetjening.

Udover undtagelsen for interne arbejdsdokumenter havde den gamle offentlighedslov undtagelser for dokumenter, der var udarbejdet til ministermøder og for kommunikation mellem ministerier om lovgivning.

Den nye undtagelse er væsentligt bredere og omfatter udveksling, når der er "konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning eller bistand". Undtagelsen omfatter både udkast og færdige notater, redegørelser og faglige vurderinger. Selv om ministerbetjeningsreglen har til formål at beskytte beslutningsprocesser, ophører undtagelser ikke, når beslutningsprocesser er færdige.

Den nye brede undtagelse for ministerbetjening bliver anvendt hyppigt til at hindre offentlighed om vigtige oplysninger og dokumenter i politiske sager.

Dagbladet Information har undersøgt, hvor mange gange undtagelsen for ministerbetjening blev anvendt i perioden januar 2014 til juni 2015. Undersøgelsen, der omfattede alle ministerier, viste, at § 24 var anvendt 360 gange til at

undtage dokumenter fra offentlighed. Sagerne med hemmeligholdte oplysninger handlede om mange forskellige emner f.eks. vækstplan, lærernes arbejdstid, statens indkøb, domsdatabase, salg af NETS, Irakiske tolke, optjening af børnecheck, familiesammenføring, listeriaudbrud, partistøtte, regeringens ekstremismeplan, trossamfund, boligstøtte til flygtninge, Statens Serum Institut, HPV vaccine, medicintilskud, nationale sundhedsmål, udbud af togtrafik, flytning af Kystdirektoratet, dimensionering af videregående uddannelser, ulandsbistand, servicekontrakt for Thule Air Base, Eritrea-asylansøgere, kampfly, lovforslag om lærerkonflikten, kontanthjælp til Syrienkrigere, kontanthjælpsreform og beskæftigelsesreform.

3.2 Politikerreglen

En ny undtagelse kom ind i offentlighedsloven for udveksling af dokumenter mellem ministre og enkelte medlemmer af Folketinget (§ 27, nr. 2). Denne undtagelse skal ses i sammenhæng med den praksis, der er skabt med politisk bindende aftaler om lovforslag før fremsættelse for Folketinget og om gennemførelse. Undtagelsen betyder, at dele af beslutningsgrundlaget kan holdes hemmeligt både for offentligheden og for medlemmer af Folketinget uden for forligskredsen.

Dokumenter, der udveksles mellem et ministerium og de parlamentariske organer - Folketinget og folketingsudvalg - er derimod omfattet af offentlighed.

Den nye undtagelse omfatter dokumenter, der er udarbejdet af embedsværket med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer bl.a. forligskredse i forbindelse med forberedelse og gennemførelse af lovforslag eller andre politiske initiativer. Selv om politikerreglen har til formål at beskytte beslutningsprocesser, ophører undtagelsen ikke, når beslutning er truffet.

Informations undersøgelse af ministeriers afslag på aktindsigt viste, at § 27, nr. 2 blev anvendt 50 gange i perioden januar 2014 til juni 2015. Undtagelsen blev bl.a. brugt til at hemmeligholde oplysninger og dokumenter om SKAT's ejendomsvurderinger, togfonden, en DSB-aftale, EU-reglerne for realkreditobligationer, salg af DONG-aktier, nedlæggelsen af DR's underholdningsorkester, ulandsbistand, lovændring om folkeskolen, oliepriser og færgeudbud, motorvej til Næstved, Vederlagskommissionen og regeringens ekstremismeplan.

3.3 Forberedelse af lovgivning

Offentlighedsloven § 20 undtager sager om lovgivning, indtil lovforslag fremsættes for Folketinget. Ordlyden svarer til den gamle offentlighedslov, men bemærkninger til lovforslaget betyder, at undtagelsen er udvidet væsentligt.

I sager, der blev behandlet efter den gamle offentlighedslov, fastslog Folketingets Ombudsmand, at undtagelsen kun omfattede dokumenter, der var tilvejebragt med henblik på et aktuelt lovgivningsprojekt.

Ifølge bemærkninger til § 20 er samtlige oplysninger og dokumenter nu undtaget, når de indgår i en lovgivningssag, uanset de ikke er udarbejdet med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt. Det betyder, at dokumenter, der er udarbejdet som en del af den løbende forvaltningsvirksomhed, kan undtages, når de bliver inddraget i en lovgivningssag. Det samme gælder dokumenter, der er udarbejdet på et tidspunkt, hvor det var usikkert, om der ville blive udarbejdet et lovforslag.

I indledningen til lovforslagets bemærkninger blev opregnet, hvilke udvidelser og begrænsninger, som lovforslaget ville betyde. Denne væsentlige begrænsning blev ikke nævnt.

Undtagelsen for lovgivningssager bortfalder ved fremsættelse af lovforslag, men på det tidspunkt er typisk indgået et bindende politisk forlig om forslaget.

I praksis foregår hovedparten af lovgivningsarbejdet som politiske forlig. En oversigt over forlig, deres løbetid og partierne bag er gennem årene vedligeholdt af Åbenhedstinget. Der er tidligere stillet forslag om, at Folketinget udarbejder og vedligeholder en sådan oversigt. Det er ikke sket.

I forbindelse med en revision af offentlighedsloven bør der sikres åbenhed og overblik over de politiske forlig i form af en hjemmeside, der vedligeholdes af Statsministeriet.

3.4 Generalklausul

Den nye offentlighedslov har ligesom den gamle en reservebestemmelse, der kaldes generalklausulen: "Private eller offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet" (§ 33, nr. 5).

Generalklausulen angiver ikke bestemte beskyttelseshensyn. Den kan i særlige tilfælde bruges til at beskytte en politisk beslutningsproces som supplement til de andre undtagelser herom.

3.5 Sammenhæng mellem undtagelser

Med ministerbetjeningsreglen i § 24 kan dokumenter, der udveksles mellem ministerier og med underordnede myndigheder, hemmeligholdes i praktisk talt alle sager, der kan få politisk betydning. Med politikerreglen i § 27, nr. 2 kan dokumenter fra ministerier også hemmeligholdes efter videregivelse til enkelte folketingsmedlemmer f.eks. i en forligskreds. Undtagelserne er uden tidsbegrænsning.

Disse undtagelser gælder ikke for oplysninger om en sags faktiske grundlag (§28). Faglige vurderinger, der er udarbejdet af ministerier og styrelser til ministerrådgivning, er derimod undtaget. Det gælder også de endelige faglige vurderinger, der har været grundlag for beslutninger i regeringen og forligskredse om handlingsplaner og lovforslag (§ 29, 2. pkt.).

Undtagelsen for lovgivningssager i § 20 omfatter også oplysninger om faktiske forhold, høringssvar og eksterne rapporter f.eks. fra konsulentfirmaer. Denne undtagelse omfatter nu samtlige dokumenter, der inddrages i en lovgivningssag. Hvis lovforslag bliver opgivet, er også denne undtagelse uden tidsbegrænsning.

Undtagelserne for ministerbetjening, kommunikation med politikere og forberedelse af lovgivning forudsætter ikke konkrete vurderinger. I særlige tilfælde, der ikke er dækket af de nævnte undtagelser, giver generalklausulen i § 33, nr. 5 mulighed for at hemmeligholde oplysninger efter konkret vurdering inklusive eksterne dokumenter og oplysninger om faktiske forhold.

3.6 På kant med informations- og ytringsfrihed

Offentlighedslovens brede undtagelser fører til lukkethed om politiske beslutningsprocesser i strid med de internationale standarder for informations- og ytringsfrihed, der er udviklet på grundlag af art. 19 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder og art. 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Efter de internationale standarder skal undtagelser fra offentlighed bygge på lovregler, der angiver særlige beskyttelseshensyn. Offentlighed kan kun afvises, når hemmeligholdelsen er nødvendig i et demokratisk samfund og proportional med beskyttelseshensynet. Konkrete undtagelser skal begrundes med nærliggende risici for reelle skader, og dette hensyn skal afvejes mod hensynet til offentlighed om sagen. Beskyttelse af arbejdsprocesser handler om foreløbige overvejelser.

EU-domstolens krav til begrundelse bygger på de samme standarder, og domstolen har i særlig grad understreget, at det er vigtigt for en demokratisk lovgivningsproces, at borgerne kan kontrollere alle oplysninger, som udgør grundlaget (Sverige og Turco v Rådet 1/7 2008 og Access Info Europe v Rådet 17/10 2013).

Undtagelserne i § 20, § 24, § 27, nr. 2, § 29, 2. pkt. og § 33, nr. 5 lever ikke op til de internationale standarder. Disse brede undtagelser omfatter også færdige dokumenter, der indgår som grundlag for politiske beslutninger. Reglen om meroffentlighed i § 14 giver myndigheder et frit skøn og kan på ingen måde sikre de retskrav om offentlighed, der er nødvendige i et demokratisk samfund.

3.7 Partipolitisk kommunikation

Offentlighedsloven omfatter dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling (§ 7). Retten til beskyttelse af privat kommunikation gælder for politikere som for andre og betyder, at ren partipolitisk kommunikation falder uden for loven.

Folketingsmedlemmers kommunikation er ikke omfattet af offentlighedsloven, medmindre de kommunikerer med en offentlig myndighed. Et brev, som en minister udarbejder i rollen som partipolitiker, falder også som udgangspunkt uden for offentlighedsloven.

Spørgsmålet er, hvordan den partipolitiske rolle kan holdes adskilt fra ministerrollen. Ifølge en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand er formodningen, at offentlighedsloven gælder, når en skrivelse handler om en sag i ministeriet, men formodningen svækkes, hvis ministeren har valgt en form, der klart signalerer en partipolitisk funktion (FOB 2006.263). Det vil være nyttigt for politikere, at disse pejlemærker bliver klargjort i forbindelse med revision af offentlighedsloven.

I en række tilfælde er kriteriet "partipolitisk" anvendt til at holde kommunikation fra ministres særlige rådgivere (spindoktorer) uden for offentlighedsloven. Folketingets Ombudsmand har udtalt, at det var korrekt, at Skatteministeriet afslog aktindsigt i en orientering, som en særlig rådgiver havde sendt til et medie (FO 12.3.2014). Den særlige rådgiver blev i øvrigt fyret, fordi orienteringen klart var partipolitisk i ordets egentlige betydning og derfor i strid med regeringens interesser. Sagen illustrerer, at "partipolitisk" er et problematisk kriterium, når det bruges til at undtage information fra særlige rådgivere, der er ansatte i ministerier.

3.8 Lukkede rum eller offentlighed

Undtagelser for at beskytte arbejds- og beslutningsprocesser bør udformes, så de klart afspejler en afvejning mellem saglige beskyttelsesinteresser og hensynet til demokratisk kontrol og debat.

Den gamle offentlighedslov sikrede ikke en perfekt balance, men den nye offentlighedslov er med nye undtagelser for ministerbetjening, ministeriers kommunikation med folketingsmedlemmer og forberedelse af lovgivning klart forrykket til det værre.

For den demokratiske kontrol er det afgørende, at retten til aktindsigt både omfatter oplysninger om faktiske forhold og faglige vurderinger, der indgår som grundlag for beslutninger. For at sikre mulighed for demokratisk deltagelse bør retten til aktindsigt i det faglige grundlag sikres, før politiske beslutninger bliver truffet af politiske organer eller reelt forinden ved bindende aftaler.

Offentlighedslovens undtagelser sætter også grænser for den parlamentariske kontrol og en række eksempler i de senere år viser, at sager kan få en alvorlig udvikling, når lovgiverne ikke har fået korrekt og dækkende information.

Undtagelser bør begrænses, så de alene omfatter information, hvor offentlighed klart vil have væsentlige negative konsekvenser for sagsbehandling og forhandlinger. Embedsmænd har brug for at kunne udveksle foreløbige overvejelser om problemer i en sag uden offentlighed. Politikere har brug for at kunne udveksle taktiske overvejelser og afprøve foreløbige politiske idéer uden offentlighed.

Det er i strid med informations- og ytringsfriheden, når offentlighedsloven med brede undtagelser giver statsmagtens indercirkel lov til at hemmeligholde oplysninger og dokumenter, der indgår som grundlag for politiske beslutninger.

4. Økonomiske dispositioner

Den nye offentlighedslov har gjort det betydeligt vanskeligere at få aktindsigt i oplysninger om offentlige myndigheders aftaler med private virksomheder.

Undtagelsen i § 30, nr. 2 for oplysninger om private virksomheder mv. er tilsyneladende ikke ændret. Ifølge lovens ordlyd gælder retten til aktindsigt, medmindre offentlighed vil medføre væsentlig økonomisk skade for virksomheden. Ændringen er sket i form af en tilføjelse i lovforslagets bemærkninger. Her blev indføjet, at undtagelse kan ske, når der er en "klar formodning" om, at en virksomhed vil lide tab ved aktindsigt. Når en virksomhed giver udtryk for, at offentlighed vil skade den, kan en myndighed som udgangspunkt afslå aktindsigt uden yderligere dokumentation.

I indledningen til lovforslagets bemærkninger er opregnet, hvilke udvidelser og begrænsninger af offentlighed, lovforslaget ville betyde. Denne væsentlige begrænsning er ikke nævnt, og der er ikke givet nogen forklaring eller begrundelse for ændringen.

Undtagelsen omfatter ikke kun de virksomhedsoplysninger, hvor der typisk vil være et klart behov for fortrolighed f.eks. specifikke oplysninger om produktudvikling og markedsføringsstrategier. Undtagelsen omfatter også oplysninger, der efter den gamle lov typisk var omfattet af aktindsigt f.eks. oplysninger om den samlede sum for et tilbud, når tilbuds- og forhandlingsfasen er afsluttet.

På baggrund af den nye formodningsregel fandt Folketingets Ombudsmand ikke grundlag for at kritisere Finansministeriets afslag på aktindsigt i tilbud, der blev givet ved salget af DONG-aktier. Finansministeriets argument for hemmeligholdelse er hensynet til fremtidige investorers sikkerhed for, at deres bud behandles fortroligt. Ministeriet mener, at offentlighed vil betyde, at investorer vil afstå fra at give tilbud, og at staten derfor vil tabe ved fremtidige salg. Ombudsmanden konstaterer, at Finansministeriets argument ikke bygger på en konkret vurdering eller konkrete erfaringer med, at offentliggørelse vil føre til færre eller ringere tilbud, men på baggrund af den nye "klare formodning" for skade, er ministeriets generelle vurdering tilstrækkelig til at begrunde afslag (FO 28/11 2016).

Andre nordiske lande har som udgangspunkt offentlighed om tilbud. I Norge gælder offentlighed om tilbud, når leverandøren er valgt og i Finland, når kontrakten er indgået. Sverige har offentlighed fra det tidspunkt tilbud bliver åbnet hos myndigheden.

Undtagelsen omfatter også myndigheders betaling til private virksomheder for varer, vederlag for konsulentbistand m.v. Den nye klare formodning for skade ved offentlighed betyder, at virksomheder skal høres, og at det er tvivlsomt, om der fortsat gælder offentlighed for beløbet, når myndigheder køber varer og tjenesteydelser.

Udvidelsen af denne undtagelse fra aktindsigt betyder, at tavshedspligten er tilsvarende udvidet (FO 21/11 2016 i sag om indkøbsdata). Det er dermed blevet tvivlsomt, om politikere og andre, der har kendskab til priser, kan rejse offentlig kritik af myndigheders aftaler med private virksomheder.

Offentlighed om myndigheders økonomiske dispositioner er afgørende for den demokratiske kontrol og giver desuden incitamenter til fair konkurrence mellem tilbudsgivere og til større grundighed hos myndigheder, der indgår aftaler.

Ifølge FN-konventionen mod korruption er offentlighed et vigtigt redskab for staternes forebyggelse af korruption. Med den nye offentlighedslov er det blevet nemt for virksomheder og myndigheder at undgå offentlighed. Danmark er dermed kommet på kant med FN-konventionen.

5. Statens sikkerhed

På den ene side må sikkerhedshensyn føre til begrænsninger af offentlighed om forsvaret og militære missioner. På den anden side er det meget vigtigt, at demokratisk kontrol kan fungere i forhold til de grundlæggende beslutninger og for oplysninger om militære missioners konsekvenser. Der har i praksis været store problemer med at få den nødvendige offentlighed om de militære missioner, Danmark har været involveret i de seneste årtier.

Med Tshwane-principperne er for første gang udviklet internationale principper for balancen mellem hensyn til statens sikkerhed og offentlighed. Principperne er udarbejdet i et samarbejde mellem mange organisationer og eksperter på grundlag af internationale regler for informations- og ytringsfrihed bl.a. EMRK og Tromsøkonventionen. Det afsluttende møde blev holdt i Tshwane i Sydafrika i juni 2013.

Nogle kategorier af information skal hemmeligholdes af hensyn til national sikkerhed bl.a.: Oplysninger før og under operationer, der er vitale for operationssikkerhed, indtil offentlighed ikke længere kan afsløre noget, der kan bruges af fjenden. Specifikke oplysninger om kommunikationssystemer, operationsmetoder og sikkerhedsforanstaltninger skal holdes hemmelige. På grund af risici for repressalier gælder det samme for oplysninger om efterretningskilder og identiteten på soldater, der har deltaget i operationer og deres pårørende.

Ved andre kategorier af information gælder en stærk formodning for offentlighed, og hemmeligholdelse kun kan ske under exceptionelle omstændigheder og kun for en snævert begrænset periode. Beslutninger om brug af militær magt eller andre militære aktioner herunder information med relevans for beslutninger skal være offentlige uden at afsløre detaljer om planlagte militære missioner. Det samme gælder information, der viser misforståelser af oplysninger, der indgik i begrundelsen.

Grove overtrædelser af menneskerettigheder og alvorlige brud på internationale humanitære regler må aldrig hemmeligholdes. Andre brud på menneskerettigheder må aldrig tilbageholdes på en måde, der vil forhindre ansvar for overtrædelser.

Retten til aktindsigt skal omfatte oplysninger om konsekvenser ved gennemførte krigsoperationer bl.a. bombemål, dødsfald for bevogtede personer og andre dødsfald, som staten er ansvarlig for - inklusive dræbte personer, omstændigheder og lokaliteter. Offentlighed skal desuden omfatte oplysninger om, hvor personer er frihedsberøvet og begrundelser herfor.

Europarådets Parlamentariske Forsamling vedtog i oktober 2013 en resolution, der anbefaler medlemsstaterne at tage hensyn til Tshwane-principperne ved lovgivning og i myndigheders praksis om offentlighed. Regeringen og Folketinget kan bidrage til klargøring på dette vigtige felt ved at henvise til Tschwane-principperne i bemærkningerne til forslag til ændring af offentlighedsloven.

6. Særlige undtagelser

Offentlighedskommissionen anmodede i foråret 2009 ministerierne om at oplyse særlige undtagelser. Optællingen viste i alt 65 undtagelser i andre love og bekendtgørelser. De mange undtagelser fra den nye regel om indsigt i offentligt ejede selskaber tæller kraftigt, men selv om der ses bort fra disse undtagelser er antallet af særundtagelser vokset.

I en række tilfælde er særlige undtagelser tilsyneladende sat ind i love uden dokumentation for særlige behov og uden politiske overvejelser om grænsedragningen mellem offentlighed og hemmelighed på området. De mange særundtagelser gør det vanskeligt at få overblik.

Offentlighedskommissionen anbefalede, at særlige undtagelser blev genstand for kritisk vurdering, og at anvendelsen fremover blev begrænset under hensyn til den betydning offentlighed har for demokratiet. Det er endnu ikke sket.

Der er klart behov for, at Regeringen og Folketinget beslutter, at revisionen af offentlighedsloven skal følges op med kritiske vurderinger af de gældende og evt. kommende undtagelser i andre love og bekendtgørelser.

7. Postlister

Den nye offentlighedslov stillede ikke krav om åbne postlister, men om nye forsøg og genvurdering i 2016 - 17. Folketinget har i efteråret 2016 udskudt stillingtagen til postlister til 2017 - 18, og får dermed mulighed for at træffe beslutninger om journal- og postlister i sammenhæng med den øvrige revision af offentlighedsloven.

Den norske forvaltning og offentlighedslov ligner på mange måder den danske. Med hensyn til udnyttelse af informationsteknologi til gode søgefaciliteter er Norge langt foran og kan give god inspiration til effektivisering i Danmark.

7.1 Postjournaler i Norge

Norge har en fælles Offentlig Elektronisk Postjournal (OEP) for statslige myndigheder med en række funktioner, der gør søgning nemt. Enhver kan bruge OEP til at søge information på tværs af

myndighedsgrænser. Ved at klikke på sagstitlen får brugeren en oversigt over alle journaliserede dokumenter i sagen. Ved klik på dokumenttitlen kommer mere specifikke oplysninger frem om dokumentet bl.a. kontaktinformation.

Regeringen og Stortinget har afsat penge til udvikling af det fælles statslige OEP, så det fra årsskiftet 2017-18 bliver nemt for de statslige myndigheder at publicere dokumenter i fuld tekst.

Kommuner og fylkeskommuner i Norge har ikke pligt til at publicere journaloversigter, men mange gør det på myndighedens egen hjemmeside. Det skal offentliggøres, hvilke kriterier publiceringen bygger på. Nogle norske kommuner offentliggør som udgangspunkt alle dokumenter, der er omfattet af aktindsigt. Aktiv offentliggørelse har ført til markante fald i anmodninger om aktindsigt.

7.2 Postlister i Danmark

I Norge handler postlister typisk om journalposter. I Danmark har postlister hidtil kun handlet om post til og/eller fra en myndighed.

En række kommuner og regioner har erfaringer med åbne postlister. Ringe Kommunes postliste blev, som den første, tilgængelig på nettet i 1997. I 2002 var 33 kommuner og 3 amter begyndt at føre åbne postlister, og flere kom til i de følgende år. En række grundige evalueringer for 10 - 20 år siden viste, at åbne postlister kun kræver få ekstra ressourcer hos myndigheder, når de etableres i sammenhæng med sagsbehandlingssystemer.

Udviklingen gik i stå for 10 år siden, da man ventede på, at den nye offentlighedslov ville stille krav. Det blev kun til et krav om nye forsøg, som Sundhedsministeriet, Søfartsstyrelsen, Region Syddanmark og Slagelse Kommune har gennemført i 2015 - 2016. Forsøgene har ikke peget fremad mod udvikling af journalsystemer og effektiv offentlighed. En evaluering er på vej.

En række danske kommuner og regioner publicerer dagsordener med bilag til møder i byråd og udvalg, referater, budgetter, regnskaber m.v. Mange kommuner har længe publiceret dagsordener med bilag til møder i byråd og udvalg, referater, budgetter, regnskaber, planer m.v.

Sammenligning med Norge viser, at Danmark er langt bagefter med at bruge informationsteknologi til at styrke offentlighed. Direkte formidling af dokumenter via myndigheders hjemmesider er fremtiden, og Danmark bør komme med i udviklingen. OEP i Danmark kan med fordel udvikles, så systemet fra starten giver nem adgang til at publicere dokumenter i fuldtekst.

8. Datasammenstilling

Som supplement til reglerne om aktindsigt i eksisterende dokumenter kom en ny regel om datasammenstilling kom ind i 2013-lovens § 11.

Denne nye regel om datasammenstilling fungerer dårligt. Det skyldes flere forhold: Kriteriet "få og enkle kommandoer", ingen eller dårlige beskrivelser af myndigheders databaser, generel undtagelse af journalsystemer, og at it-systemer ikke er indrettet til at levere datasammenstillinger.

8.1 Få og enkle kommandoer

Retten til datasammenstilling forudsætter, at den kan gennemføres ved "få og enkle kommandoer". Denne særlige ressourcebetingelse har givet anledning til usikkerhed.

I sager om datasammenstillinger af lønninger til ansatte og af priser for statens indkøb har Folketingets Ombudsmand udtalt, at "mest taler for" at fortolke betingelsen, så der i opgørelsen over ressourceforbrug også kan medregnes den tid, der går med at vurdere, om data er omfattet af offentlighedslovens undtagelser (FO 21/11 2016). I en sag om datasammenstilling fra vælgererklæringssystemet om antal stillere, partier har fået registreret, konkluderede ombudsmanden, at Økonomi- og Indenrigsministeriets begrundelser for afslag ikke var holdbare (FO 21/12 2016). I denne sag nævnte ombudsmanden ikke noget om fortolkning af ressourcebetingelsen, selv om ministeriet øjensynligt brugte en del tid på at vurdere undtagelser.

Den norske offentlighedslov har også en regel om datasammenstilling. Den norske ombudsmand har lagt til grund, at kriteriet "enkle kommandoer" handler om selve den tekniske sammenstilling. Når den er gennemført foreligger et nyt dokument, der er omfattet af lovens almindelige regler for aktindsigt.

Med en tilsvarende tolkning i Danmark skal spørgsmålet om aktindsigt i et sammenstillet dokument afgøres ud fra offentlighedslovens regler for aktindsigt bl.a. betingelsen om "uforholdsmæssigt ressourceforbrug". Hvis hele sagsbehandlingen ved datasammenstilling skal kunne foretages med "få og enkle kommandoer", bliver det umuligt at realisere 2013-lovens intentioner om at bruge it-teknologi i offentlighedens tjeneste.

Den lille tilføjelse om "få" kommandoer findes ikke i den norske regel. Hvis "få kommandoer" forstås bogstaveligt, vil myndigheder kunne afslå, selv om der ikke er tale om nogen ressourcemæssige belastning af betydning. Det er meningsløst, eftersom personer, der kender et system og er hurtige ved tasterne på få minutter kan lave et stort antal kommandoer.

En generel undtagelse for journalsystemer, der blev sat ind i lovforslagets bemærkninger, blokerer for, at datasammenstilling kan bruges som effektivt søgeværktøj til at finde dokumenter.

8.2 Brugbart format

Det har i flere tilfælde været vanskeligt at få data i brugbart format, selv om det ville være nemt for en myndighed at levere. Det er et problem, at mange myndigheder ikke kender loven om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (PSI-loven) og den pligt, de har efter denne lov.

For journalister og andre professionelle brugere af offentlighedsregler er det vigtigt, at datasammenstilling bliver leveret i en form og et format, der er nemt at anvende. Både den norske og den danske ombudsmand har fastslået, at myndigheders blokeringer for brugbare formater strider mod offentlighedsreglernes formål.

8.3 anbefalinger

Det er principielt forkert, at data, der ikke er fortrolige, kan hemmeligholdes med henvisning til den tekniske lagringsform. Ved starten af 2017 har offentlighedsloven i tre år indeholdt en klar henstilling til myndigheder om at udvikle it-systemer, så data kan udnyttes med enkle fremgangsmåder (§ 1, stk.2).

Ved den kommende revision af offentlighedsloven bør Folketinget fjerne den særlige betingelse om "få og enkle kommandoer". Der kan fastsættes en frist på 1 - 2 år, før ændringen træder i kraft.

Dermed vil myndigheder få yderligere frist til at etablere nemme muligheder for sammenstilling til gavn både for myndighederne selv og for brugere af datasammenstillinger. Miljøoplysningsloven har ikke en særlig betingelse for datasammenstilling.

Hvis Folketinget ikke vil fjerne den særlige betingelse for datasammenstilling, bør den som minimum klargøres, og den ekstra betingelse om "få" kommandoer bør fjernes.

Folketinget bør klargøre i bemærkninger, at den særlige ressourcebetingelse gælder selve datasammenstillingen, at den almindelige ressourcebetingelse om "uforholdsmæssigt ressourceforbrug" gælder for et datasammenstillet dokument, at det ikke er afgørende om en myndighed selv har ansat en medarbejder, der kan foretage en datasammenstilling eller bruger ekstern medhjælp, og at myndigheder skal forsøge ved dialog at afgrænse en datasammenstilling, før den giver afslag.

Databeskrivelser er afgørende for, at retten til datasammenstilling kan blive brugbar, og myndigheders pligt til at udlevere databeskrivelser bør indskærpes.

PSI-lovens krav til myndigheder om levering af data i eksisterende formater bliver nemt overset, og dette krav bør også fremgå af offentlighedsloven

9. Kontrol

Den nye offentlighedslov bestemmer, at en klage skal sendes til myndigheden, der klages over, og at den skal sende klagen videre til det øverste klageorgan på området inden 7 arbejdsdage. Desuden kræver loven nu, at klageorganer som hovedregel skal afgøre klager inden 20 arbejdsdage. Disse og enkelte andre ændringer har ikke været tilstrækkelige til at sikre et effektivt klagesystem.

9.1 Et diffust kontrolsystem

Et ministerium er ofte den øverste administrative klageinstans for afgørelser fra underordnede statslige enheder. På nogle områder er ved lov etableret særlige klageorganer f.eks. Klagenævnet for Udbud og Energiklagenævnet.

Afgørelser fra kommuner, regioner og kommunale fællesskaber kan indbringes for Statsforvaltningen, når der ikke er en administrativ klageinstans på området. Som tilsynsorgan er Statsforvaltningen dog ikke forpligtet til at undersøge alle klager.

Statsforvaltningen kan udtale sig om lovligheden af kommunale afgørelser. Når den finder grund til kritik, udtaler den typisk, at "det foreliggende grundlag" eller "den anførte begrundelse" ikke giver grundlag for at undtage oplysninger fra aktindsigt. Kommuner og regioner bliver ofte anmodet om at genoptage sagen, og nye afgørelser kan give anledning til nye klager.

Når alle eksisterende klagemuligheder er udtømte, kan en sag indbringes for Folketingets Ombudsmand. I forhold til afgørelser fra ministerier er Folketingets Ombudsmand eneste kontrolmulighed bortset fra domstolene. Folketingets Ombudsmand er ikke en egentlig klageinstans og kan afvise at realitetsbehandle en klage, hvis han ikke finder tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Ifølge oplysninger fra Folketingets Ombudsmand blev realitetsbehandlet 47 sager om aktindsigt i 2014, mens 80 sager ikke blev undersøgt heraf 32 henvendelser fra pressen. I 2015 undersøgte ombudsmanden 96 sager om aktindsigt, mens 36 sager ikke blev undersøgt heraf 13 henvendelser fra pressen. De sager, der bliver undersøgt, får ved Folketingets Ombudsmand en grundig behandling. Når ombudsmanden udtaler kritik, sker det på det foreliggende grundlag og i form af en henstilling til myndigheden om at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse. Ombudsmanden træffer ikke afgørelsen.

Det er en alvorlig svaghed, at der ikke er et klageorgan for afgørelser, der træffes af ministerier. Folketingets Ombudsmand er ikke en klageinstans, og mange klager til ombudsmanden bliver ikke realitetsbehandlet. Det er også alvorligt, at der ikke findes et egentligt klageorgan for mange afgørelser, der træffes af kommuner og regioner. Statsforvaltningen kan som tilsynsorgan vurdere afslag på aktindsigt, men afgør typisk ikke, om der skal gives aktindsigt.

I sager, der er omfattet af et klagesystem, går klagevejen ofte til det øverste organ inden for samme forvaltningssystem, men der findes også en række afvigelser fra dette mønster. I flere tilfælde har myndigheder givet vildledende klagevejledning, fordi de ikke selv kender klagevejen (FO 25/11 om Hanstholm Havn).

Typisk bliver sager om aktindsigt efter offentlighedsloven ikke afgjort af kontrolorganet, men henvist til fornyet behandling ved den første instans, og sager kan køre rundt i lang tid, før der bliver truffet en afgørelse.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet (tidligere Natur- og Miljøklagenævnet) er klageorgan ved sager om aktindsigt i miljøoplysninger, når nævnet er klageinstans for selve miljø sagen f.eks. en miljøgodkendelse. Nævnet er desuden klageorgan for afgørelser om aktindsigt ved "halvoffentlige" organer f.eks. selskaber, der er omfattet af miljøoplysningsloven. I andre tilfælde må klager i sager, der hører under miljøoplysningsloven, rettes til et ministerium, Statsforvaltningen, Energiklagenævnet eller en anden særlig instans. Folketingets Ombudsmand er eneste kontrolmulighed ved ministeriers afslag på aktindsigt i miljøoplysninger, der indgår i sager om lovgivning og lignende.

Tromsøkonventionen, PSI-direktivet, Aarhuskonventionen og EU-direktivet om miljøoplysninger stiller krav om et kontrolorgan, der hurtigt kan træffe en bindende afgørelse. Ved mange afslag på aktindsigt i Danmark er dette krav ikke opfyldt.

9.2 Et effektivt klagesystem

Ved den kommende revision af offentlighedsloven bliver det meget vigtigt at sikre et effektivt klagesystem. Samling til ét klagenævn vil kunne give en bedre udnyttelse af ressourcer. Klagenævnet skal sikres uafhængighed og have kompetence til at prøve både juridiske og faktiske forhold i klagesager.

Når et kompetent kontrolorgan har modtaget de dokumenter, der skal tages stilling til, er det ofte tidsspilde, at den kræver fornyet behandling i stedet for at træffe en afgørelse. Klagenævnet skal kunne træffe bindende afgørelser om aktindsigt og om nødvendigt kunne pålægge tvangsbøder, indtil en afgørelse bliver effektueret.

Afslag på aktindsigt skal kunne indbringes direkte for klagenævnet. Det skal også gælde afgørelser fra ministerier og fra statsejede selskaber, der i dag ikke er omfattet af en egentlig klageordning. Et nyt klagenævn kan også omfatte afgørelser fra kommuner, regioner og kommunale fællesskaber, hvor klager i dag skal til særlige klageorganer eller til Statsforvaltningen, der som tilsynsorgan ikke er forpligtet til at undersøge en klage.

Et klagenævn med særlig ekspertise i offentlighedsregler kan sikre en klar praksis, der kan gøre det nemmere for myndigheder at træffe afgørelser som første instanser. Et effektivt klagesystem med god formidling af praksis vil betyde, at behovet for at klage bliver mindre.

Et fælles klagenævn kan også omfatte miljøoplysninger. Denne mulighed vil være nærliggende, hvis offentlighedsloven efter ændringer kommer i overensstemmelse med internationale standarder. Det vil i så fald ikke længere være nødvendigt at henvise til den gamle offentlighedslov i miljøoplysningsloven, og det kan overvejes at samle reglerne i én offentlighedslov med enkelte tilføjelser, der sikrer særlige krav til offentlighed bl.a. om emissioner til miljøet.

Afgørelser fra klagenævnet skal kunne indbringes for Folketingets Ombudsmand, og ombudsmanden vil fortsat kunne bidrage med principielle fortolkninger af offentlighedsregler. Et klagenævn med særlig ekspertise vil formentlig betyde, at ombudsmanden får væsentligt færre sager om aktindsigt, og ombudsmanden vil uden væsentlige problemer for retssikkerheden kunne vurdere, hvilke sager han finder grund til at realitetsbehandle.

Kilder

Analyser tilgængelige via aaabenhedstinget.dk:

Kaas & Mulvad: *Analyse af myndigheders åbenhed*, 2012.

Nils Mulvad: *Aktindsigt i offentlige selskaber*, februar 2016.

Nils Mulvad og Oluf Jørgensen: *Datasammenstilling*, november 2016.

Oluf Jørgensen: *Offentlighed eller hemmeligholdelse af grundlag for politiske beslutninger*, februar 2016.

Oluf Jørgensen: *Effektiviteten ved administration af offentlighedsregler*, april 2016.

Oluf Jørgensen: *Hemmelig eller offentlig information om sikkerhed og krig*, kap. 14 i *Robust Mandat*, red. Peter Vedel Kessing & Andreas Laursen, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016.

Andre kilder:

Mohammad Ahsan: *Offentlighedsloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets forlag 2014.

Oluf Jørgensen: *Offentlighed i Norden*. Nordicom-Information, Göteborgs Universitet, 2014.

Toby Mendel: *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, UNESCO, Paris 2008.

Voorhoof, Dirk and Rónán Fathaigh: *The press and NGOs' right of access to official documents under strict scrutiny of the European Court of Human Rights* (2013), <http://strasbourgobservers.com>.

Fra: Nils Mulvad [nils.mulvad@kaasogmulvad.dk]
Sendt: 26. januar 2017 20:45
Til: fForvaltningsretskontoret (951s73)
Cc: Stine Maria Tolstrup Christensen; Anna Seneberg Winkel; Oluf Jørgensen
Emne: Høringssvar vedr. evaluering af offentlighedsloven - sagsnr 2016-760-0530
Vedhæftede filer: EvalueringOf120170126.pdf

Til Justitsministeriet

Evaluering af offentlighedsloven

Det er positivt, at Justitsministeriet med høringen lægger op til en bred evaluering af offentlighedsloven med særlig sigte på væsentlige ændringer, der blev vedtaget i 2013.

Åbenhedstingets bidrag til denne indledende høring fokuserer på nogle alvorlige svagheder ved offentlighedsloven, der hindrer demokratisk kontrol:

- Folketingets og domstolenes administrationen er uden for offentlighedsreglerne.
- Mange undtagelser har undermineret den nye ret til indsigt i offentligt ejede selskaber.
- Nye brede undtagelser for politiske beslutningsprocesser betyder alvorlige begrænsninger både for offentlighed og for parlamentarisk kontrol.
- Den offentlige kontrol med myndigheders økonomiske dispositioner er markant svækket.
- Undtagelsen for statens sikkerhed mangler præcisering af grænsen mellem nødvendig beskyttelse og demokratisk kontrol.
- Mange særundtagelser i andre love.
- Søgemuligheder er dårlige og udnytter ikke it-teknologiens muligheder.
- Den nye regel om datasammenstilling fungerer dårligt.
- Et diffust klagesystem gør det umuligt at få en effektiv gennemførelse af offentlighedsregler.

Det følgende høringsbidrag er udarbejdet af Oluf Jørgensen, offentlighedsrådgiver, forskningschef emeritus ved Danmarks Medie- og Journalisthøjskole. Det bygger i høj grad på erfaringer fra rådgivning i en lang række konkrete sager under den nye offentlighedslov.

Høringssvaret indeholder flere eksempler på, at stramninger er foretaget på Justitsministeriets initiativ. Det er generelt Åbenhedstingets opfattelse, at ministeriet har været en stopklods for åbenhed. Udover nødvendige lovændringer er der behov for en generel holdningsændring i centraladministrationen,

Nils Mulvad,
formand for Åbenhedstinget
26. januar 2017

Åbenhedstinget er et netværk med deltagelse af journalister, embedsmænd og forskere, der i en årrække har fulgt

• udviklingen i offentlighedsloven og praksis. Åbenhedstinget har ført en række principielle sager, og i det daglige rådgiver Oluf Jørgensen om anmodninger om aktindsigt og klager over afslag. En række rapporter, artikler og sager er publiceret på aabenhedstinget.dk.

Nils Mulvad

Redaktør i Kaas & Mulvad

Ellebjergvej 25

DK-8240 Risskov

Cell: +45 5150 4808

Mail: nils.mulvad@kaasogmulvad.dk

Twitter: @nmulvad

Web: www.kaasogmulvad.dk

Alvorlige svagheder i offentlighedsloven hindrer demokratisk kontrol

Af Oluf Jørgensen, 26. januar 2017

1. Informations- og ytringsfrihed

Retten til aktindsigt er et vigtigt led i informations- og ytringsfriheden, der hører til de frihedsrettigheder, der er afgørende for demokrati jf. FN's Verdenserklæring om menneskerettigheder, FN-konventionen om borgerlige og politiske rettigheder og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Strasbourgdomstolens Grand Chamber har 8. november 2016 fastslået, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 10 sikrer retten til aktindsigt i offentlige myndigheders dokumenter, når offentlighed er vigtig for information og debat om samfundsmæssige forhold. Det fremgår af den principielle afgørelse, at aktindsigt ligesom ytringsfrihed har særlig betydning for at sikre offentlighed om politiske forhold.

I EU's Charter om grundlæggende rettigheder, der fik traktatstatus i 2009, svarer informations- og ytringsfriheden til art. 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. EU-regler om aktindsigt gælder også for nationale myndigheder, når de handler inden for EU-retten.

Ved den kommende ændring af offentlighedsloven bliver det vigtigt at sikre overholdelse af internationale minimumsstandards for offentlighed. Det gælder i særlig grad de grundlæggende principper for informations- og ytringsfrihed. For miljøoplysninger gælder særlige krav til offentlighed ifølge Aarhuskonventionen og et EU-direktiv. FN-konventionen mod korruption og EU-direktivet om genanvendelse af den offentlige sektors informationer har også vigtige regler.

Den første internationale konvention, der udelukkende handler om aktindsigt, blev udviklet i Europarådets regi og undertegnet i Tromsø 2009. Konventionen træder i kraft, når den er ratificeret af 10 lande. Ved starten af 2017 er Tromsøkonventionen ratificeret af 9 lande bl.a. Norge, Sverige og Finland, men ikke af Danmark. Ifølge bemærkninger til lovforslaget om ny offentlighedslov, der blev vedtaget i 2013, skal konventionen ratificeres, men det er endnu ikke sket.

Uanset aktuelle diskussioner om konventioner er der forhåbentlig enighed om at fastholde de internationale standarder for informations- og ytringsfrihed, der er udviklet som vigtige kendetegn for demokratiske samfund. Regeringen og Folketinget kan signalere respekt for informations- og ytringsfrihed ved at ratificere Tromsøkonventionen uden forbehold, inden Danmark overtager formandskabet for Europarådets Ministerkomité i andet halvår af 2017.

2. Anvendelsesområdet

Offentlighedsloven gælder som udgangspunkt for den offentlige forvaltning. Desuden gælder loven for visse andre organer, der er tæt beslægtet med offentlig forvaltning. Domstolenes retssager er omfattet af særlige regler om offentlighed i retsplejeloven, og Folketingets arbejde med lovgivning er undergivet offentlighed ifølge grundloven og Folketingets Forretningsorden.

Administrative funktioner ved domstole og Folketinget er ikke omfattet af offentlighedsregler, selv om disse funktioner er lige så vigtige som ved andre offentlige organer. Danmark er dermed på kant med FN's Menneskerettighedskomité, der i 2011 fastslog, at både udøvende, dømmende og lovgivende organer skal være omfattet af offentlighedsregler.

Med den nye offentlighedslovs § 5 blev selskaber, hvor det offentlige ejer mere end 75% som udgangspunkt omfattet af loven. Ved bekendtgørelse kan fastsættes undtagelser for selskaber, der er altovervejende konkurrenceudsatte.

Ifølge en undersøgelse fra februar 2016 er 72 selskaber blevet undtaget. Undersøgelsen viser, at hverken Erhvervsstyrelsen eller Finansministeriet kunne give korrekte oplysninger om antal offentligt ejede selskaber, og Kammeradvokatens liste over undtagelser var også ufuldstændig.

Transportministeriet har tilsyneladende undtaget de havne og lufthavne, der har ønsket en undtagelse. Undtagelserne er generelle og omfatter også leje, køb og salg af havnearealer og bygninger, der ofte hører til de mest attraktive i en by. Offentlighedsloven gælder derimod for andre havne og lufthavne, der enten ikke har ønsket undtagelse eller ikke er organiserede som selskaber.

Der er grund til at indskærpe, at undtagelser for offentligt ejede selskaber skal kunne begrundes med, at virksomhedens opgaver altovervejende er konkurrenceudsatte, og at offentlighed ved konkurrerende virksomheder taler klart imod.

3. Undtagelser for politiske beslutningsprocesser

3.1 Ministerbetjening

Den klassiske undtagelse for interne dokumenter var i den gamle offentlighedslov begrænset til arbejdsdokumenter. Undtagelsen i den nye offentlighedslovs § 23 omfatter som udgangspunkt alle interne dokumenter. Samtidigt blev det interne rum udvidet væsentligt med § 24-undtagelsen for ministerbetjening. Den betyder, at undtagelsen for interne dokumenter kan opretholdes, når dokumenter udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem ministerier i forbindelse med ministerbetjening.

Udover undtagelsen for interne arbejdsdokumenter havde den gamle offentlighedslov undtagelser for dokumenter, der var udarbejdet til ministermøder og for kommunikation mellem ministerier om lovgivning.

Den nye undtagelse er væsentligt bredere og omfatter udveksling, når der er "konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning eller bistand". Undtagelsen omfatter både udkast og færdige notater, redegørelser og faglige vurderinger. Selv om ministerbetjeningsreglen har til formål at beskytte beslutningsprocesser, ophører undtagelser ikke, når beslutningsprocesser er færdige.

Den nye brede undtagelse for ministerbetjening bliver anvendt hyppigt til at hindre offentlighed om vigtige oplysninger og dokumenter i politiske sager.

Dagbladet Information har undersøgt, hvor mange gange undtagelsen for ministerbetjening blev anvendt i perioden januar 2014 til juni 2015. Undersøgelsen, der omfattede alle ministerier, viste, at § 24 var anvendt 360 gange til at

undtage dokumenter fra offentlighed. Sagerne med hemmeligholdte oplysninger handlede om mange forskellige emner f.eks. vækstplan, lærernes arbejdstid, statens indkøb, domsdatabase, salg af NETS, Irakiske tolke, optjening af børnecheck, familiesammenføring, listeriaudbrud, partistøtte, regeringens ekstremismeplan, trossamfund, boligstøtte til flygtninge, Statens Serum Institut, HPV vaccine, medicintilskud, nationale sundhedsmål, udbud af togtrafik, flytning af Kystdirektoratet, dimensionering af videregående uddannelser, ulandsbistand, servicekontrakt for Thule Air Base, Eritrea-asylansøgere, kampfly, lovforslag om lærerkonflikten, kontanthjælp til Syrienkrigere, kontanthjælpsreform og beskæftigelsesreform.

3.2 Politikerreglen

En ny undtagelse kom ind i offentlighedsloven for udveksling af dokumenter mellem ministre og enkelte medlemmer af Folketinget (§ 27, nr. 2). Denne undtagelse skal ses i sammenhæng med den praksis, der er skabt med politisk bindende aftaler om lovforslag før fremsættelse for Folketinget og om gennemførelse. Undtagelsen betyder, at dele af beslutningsgrundlaget kan holdes hemmeligt både for offentligheden og for medlemmer af Folketinget uden for forligskredsen.

Dokumenter, der udveksles mellem et ministerium og de parlamentariske organer - Folketinget og folketingsudvalg - er derimod omfattet af offentlighed.

Den nye undtagelse omfatter dokumenter, der er udarbejdet af embedsværket med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer bl.a. forligskredse i forbindelse med forberedelse og gennemførelse af lovforslag eller andre politiske initiativer. Selv om politikerreglen har til formål at beskytte beslutningsprocesser, ophører undtagelsen ikke, når beslutning er truffet.

Informations undersøgelse af ministeriers afslag på aktindsigt viste, at § 27, nr. 2 blev anvendt 50 gange i perioden januar 2014 til juni 2015. Undtagelsen blev bl.a. brugt til at hemmeligholde oplysninger og dokumenter om SKAT's ejendomsvurderinger, togfonden, en DSB-aftale, EU-reglerne for realkreditobligationer, salg af DONG-aktier, nedlæggelsen af DR's underholdningsorkester, ulandsbistand, lovændring om folkeskolen, oliepriser og færgeudbud, motorvej til Næstved, Vederlagskommissionen og regeringens ekstremismeplan.

3.3 Forberedelse af lovgivning

Offentlighedsloven § 20 undtager sager om lovgivning, indtil lovforslag fremsættes for Folketinget. Ordlyden svarer til den gamle offentlighedslov, men bemærkninger til lovforslaget betyder, at undtagelsen er udvidet væsentligt.

I sager, der blev behandlet efter den gamle offentlighedslov, fastslog Folketingets Ombudsmand, at undtagelsen kun omfattede dokumenter, der var tilvejebragt med henblik på et aktuelt lovgivningsprojekt.

Ifølge bemærkninger til § 20 er samtlige oplysninger og dokumenter nu undtaget, når de indgår i en lovgivningssag, uanset de ikke er udarbejdet med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt. Det betyder, at dokumenter, der er udarbejdet som en del af den løbende forvaltningsvirksomhed, kan undtages, når de bliver inddraget i en lovgivningssag. Det samme gælder dokumenter, der er udarbejdet på et tidspunkt, hvor det var usikkert, om der ville blive udarbejdet et lovforslag.

I indledningen til lovforslagets bemærkninger blev opregnet, hvilke udvidelser og begrænsninger, som lovforslaget ville betyde. Denne væsentlige begrænsning blev ikke nævnt.

Undtagelsen for lovgivningssager bortfalder ved fremsættelse af lovforslag, men på det tidspunkt er typisk indgået et bindende politisk forlig om forslaget.

I praksis foregår hovedparten af lovgivningsarbejdet som politiske forlig. En oversigt over forlig, deres løbetid og partierne bag er gennem årene vedligeholdt af Åbenhedstinget. Der er tidligere stillet forslag om, at Folketinget udarbejder og vedligeholder en sådan oversigt. Det er ikke sket.

I forbindelse med en revision af offentlighedsloven bør der sikres åbenhed og overblik over de politiske forlig i form af en hjemmeside, der vedligeholdes af Statsministeriet.

3.4 Generalklausul

Den nye offentlighedslov har ligesom den gamle en reservebestemmelse, der kaldes generalklausulen: "Private eller offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet" (§ 33, nr. 5).

Generalklausulen angiver ikke bestemte beskyttelseshensyn. Den kan i særlige tilfælde bruges til at beskytte en politisk beslutningsproces som supplement til de andre undtagelser herom.

3.5 Sammenhæng mellem undtagelser

Med ministerbetjeningsreglen i § 24 kan dokumenter, der udveksles mellem ministerier og med underordnede myndigheder, hemmeligholdes i praktisk talt alle sager, der kan få politisk betydning. Med politikerreglen i § 27, nr. 2 kan dokumenter fra ministerier også hemmeligholdes efter videregivelse til enkelte folketingsmedlemmer f.eks. i en forligskreds. Undtagelserne er uden tidsbegrænsning.

Disse undtagelser gælder ikke for oplysninger om en sags faktiske grundlag (§28). Faglige vurderinger, der er udarbejdet af ministerier og styrelser til ministerrådgivning, er derimod undtaget. Det gælder også de endelige faglige vurderinger, der har været grundlag for beslutninger i regeringen og forligskredse om handlingsplaner og lovforslag (§ 29, 2. pkt.).

Undtagelsen for lovgivningssager i § 20 omfatter også oplysninger om faktiske forhold, høringssvar og eksterne rapporter f.eks. fra konsulentfirmaer. Denne undtagelse omfatter nu samtlige dokumenter, der inddrages i en lovgivningssag. Hvis lovforslag bliver opgivet, er også denne undtagelse uden tidsbegrænsning.

Undtagelserne for ministerbetjening, kommunikation med politikere og forberedelse af lovgivning forudsætter ikke konkrete vurderinger. I særlige tilfælde, der ikke er dækket af de nævnte undtagelser, giver generalklausulen i § 33, nr. 5 mulighed for at hemmeligholde oplysninger efter konkret vurdering inklusive eksterne dokumenter og oplysninger om faktiske forhold.

3.6 På kant med informations- og ytringsfrihed

Offentlighedslovens brede undtagelser fører til lukkethed om politiske beslutningsprocesser i strid med de internationale standarder for informations- og ytringsfrihed, der er udviklet på grundlag af art. 19 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder og art. 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Efter de internationale standarder skal undtagelser fra offentlighed bygge på lovregler, der angiver særlige beskyttelseshensyn. Offentlighed kan kun afvises, når hemmeligholdelsen er nødvendig i et demokratisk samfund og proportional med beskyttelseshensynet. Konkrete undtagelser skal begrundes med nærliggende risici for reelle skader, og dette hensyn skal afvejes mod hensynet til offentlighed om sagen. Beskyttelse af arbejdsprocesser handler om foreløbige overvejelser.

EU-domstolens krav til begrundelse bygger på de samme standarder, og domstolen har i særlig grad understreget, at det er vigtigt for en demokratisk lovgivningsproces, at borgerne kan kontrollere alle oplysninger, som udgør grundlaget (Sverige og Turco v Rådet 1/7 2008 og Access Info Europe v Rådet 17/10 2013).

Undtagelserne i § 20, § 24, § 27, nr. 2, § 29, 2. pkt. og § 33, nr. 5 lever ikke op til de internationale standarder. Disse brede undtagelser omfatter også færdige dokumenter, der indgår som grundlag for politiske beslutninger. Reglen om meroffentlighed i § 14 giver myndigheder et frit skøn og kan på ingen måde sikre de retskrav om offentlighed, der er nødvendige i et demokratisk samfund.

3.7 Partipolitisk kommunikation

Offentlighedsloven omfatter dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling (§ 7). Retten til beskyttelse af privat kommunikation gælder for politikere som for andre og betyder, at ren partipolitisk kommunikation falder uden for loven.

Folketingsmedlemmers kommunikation er ikke omfattet af offentlighedsloven, medmindre de kommunikerer med en offentlig myndighed. Et brev, som en minister udarbejder i rollen som partipolitiker, falder også som udgangspunkt uden for offentlighedsloven.

Spørgsmålet er, hvordan den partipolitiske rolle kan holdes adskilt fra ministerrollen. Ifølge en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand er formodningen, at offentlighedsloven gælder, når en skrivelse handler om en sag i ministeriet, men formodningen svækkes, hvis ministeren har valgt en form, der klart signalerer en partipolitisk funktion (FOB 2006.263). Det vil være nyttigt for politikere, at disse pejlemærker bliver klargjort i forbindelse med revision af offentlighedsloven.

I en række tilfælde er kriteriet "partipolitisk" anvendt til at holde kommunikation fra ministres særlige rådgivere (spindoktorer) uden for offentlighedsloven. Folketingets Ombudsmand har udtalt, at det var korrekt, at Skatteministeriet afslog aktindsigt i en orientering, som en særlig rådgiver havde sendt til et medie (FO 12.3.2014). Den særlige rådgiver blev i øvrigt fyret, fordi orienteringen klart var partipolitisk i ordets egentlige betydning og derfor i strid med regeringens interesser. Sagen illustrerer, at "partipolitisk" er et problematisk kriterium, når det bruges til at undtage information fra særlige rådgivere, der er ansatte i ministerier.

3.8 Lukkede rum eller offentlighed

Undtagelser for at beskytte arbejds- og beslutningsprocesser bør udformes, så de klart afspejler en afvejning mellem saglige beskyttelsesinteresser og hensynet til demokratisk kontrol og debat.

Den gamle offentlighedslov sikrede ikke en perfekt balance, men den nye offentlighedslov er med nye undtagelser for ministerbetjening, ministeriers kommunikation med folketingsmedlemmer og forberedelse af lovgivning klart forrykket til det værre.

For den demokratiske kontrol er det afgørende, at retten til aktindsigt både omfatter oplysninger om faktiske forhold og faglige vurderinger, der indgår som grundlag for beslutninger. For at sikre mulighed for demokratisk deltagelse bør retten til aktindsigt i det faglige grundlag sikres, før politiske beslutninger bliver truffet af politiske organer eller reelt forinden ved bindende aftaler.

Offentlighedslovens undtagelser sætter også grænser for den parlamentariske kontrol og en række eksempler i de senere år viser, at sager kan få en alvorlig udvikling, når lovgiverne ikke har fået korrekt og dækkende information.

Undtagelser bør begrænses, så de alene omfatter information, hvor offentlighed klart vil have væsentlige negative konsekvenser for sagsbehandling og forhandlinger. Embedsmænd har brug for at kunne udveksle foreløbige overvejelser om problemer i en sag uden offentlighed. Politikere har brug for at kunne udveksle taktiske overvejelser og afprøve foreløbige politiske idéer uden offentlighed.

Det er i strid med informations- og ytringsfriheden, når offentlighedsloven med brede undtagelser giver statsmagtens indercirkel lov til at hemmeligholde oplysninger og dokumenter, der indgår som grundlag for politiske beslutninger.

4. Økonomiske dispositioner

Den nye offentlighedslov har gjort det betydeligt vanskeligere at få aktindsigt i oplysninger om offentlige myndigheders aftaler med private virksomheder.

Undtagelsen i § 30, nr. 2 for oplysninger om private virksomheder mv. er tilsyneladende ikke ændret. Ifølge lovens ordlyd gælder retten til aktindsigt, medmindre offentlighed vil medføre væsentlig økonomisk skade for virksomheden. Ændringen er sket i form af en tilføjelse i lovforslagets bemærkninger. Her blev indføjet, at undtagelse kan ske, når der er en "klar formodning" om, at en virksomhed vil lide tab ved aktindsigt. Når en virksomhed giver udtryk for, at offentlighed vil skade den, kan en myndighed som udgangspunkt afslå aktindsigt uden yderligere dokumentation.

I indledningen til lovforslagets bemærkninger er opregnet, hvilke udvidelser og begrænsninger af offentlighed, lovforslaget ville betyde. Denne væsentlige begrænsning er ikke nævnt, og der er ikke givet nogen forklaring eller begrundelse for ændringen.

Undtagelsen omfatter ikke kun de virksomhedsoplysninger, hvor der typisk vil være et klart behov for fortrolighed f.eks. specifikke oplysninger om produktudvikling og markedsføringsstrategier. Undtagelsen omfatter også oplysninger, der efter den gamle lov typisk var omfattet af aktindsigt f.eks. oplysninger om den samlede sum for et tilbud, når tilbuds- og forhandlingsfasen er afsluttet.

På baggrund af den nye formodningsregel fandt Folketingets Ombudsmand ikke grundlag for at kritisere Finansministeriet afslag på aktindsigt i tilbud, der blev givet ved salget af DONG-aktier. Finansministeriets argument for hemmeligholdelse er hensynet til fremtidige investorers sikkerhed for, at deres bud behandles fortroligt. Ministeriet mener, at offentlighed vil betyde, at investorer vil afstå fra at give tilbud, og at staten derfor vil tabe ved fremtidige salg. Ombudsmanden konstaterer, at Finansministeriets argument ikke bygger på en konkret vurdering eller konkrete erfaringer med, at offentliggørelse vil føre til færre eller ringere tilbud, men på baggrund af den nye "klare formodning" for skade, er ministeriets generelle vurdering tilstrækkelig til at begrunde afslag (FO 28/11 2016).

Andre nordiske lande har som udgangspunkt offentlighed om tilbud. I Norge gælder offentlighed om tilbud, når leverandøren er valgt og i Finland, når kontrakten er indgået. Sverige har offentlighed fra det tidspunkt tilbud bliver åbnet hos myndigheden.

Undtagelsen omfatter også myndigheders betaling til private virksomheder for varer, vederlag for konsulentbistand m.v. Den nye klare formodning for skade ved offentlighed betyder, at virksomheder skal høres, og at det er tvivlsomt, om der fortsat gælder offentlighed for beløbet, når myndigheder køber varer og tjenesteydelser.

Udvidelsen af denne undtagelse fra aktindsigt betyder, at tavshedspligten er tilsvarende udvidet (FO 21/11 2016 i sag om indkøbsdata). Det er dermed blevet tvivlsomt, om politikere og andre, der har kendskab til priser, kan rejse offentlig kritik af myndigheders aftaler med private virksomheder.

Offentlighed om myndigheders økonomiske dispositioner er afgørende for den demokratiske kontrol og giver desuden incitament til fair konkurrence mellem tilbudsgivere og til større grundighed hos myndigheder, der indgår aftaler.

Ifølge FN-konventionen mod korruption er offentlighed et vigtigt redskab for staternes forebyggelse af korruption. Med den nye offentlighedslov er det blevet nemt for virksomheder og myndigheder at undgå offentlighed. Danmark er dermed kommet på kant med FN-konventionen.

5. Statens sikkerhed

På den ene side må sikkerhedshensyn føre til begrænsninger af offentlighed om forsvaret og militære missioner. På den anden side er det meget vigtigt, at demokratisk kontrol kan fungere i forhold til de grundlæggende beslutninger og for oplysninger om militære missioners konsekvenser. Der har i praksis været store problemer med at få den nødvendige offentlighed om de militære missioner, Danmark har været involveret i de seneste årtier.

Med Tshwane-princippet er for første gang udviklet internationale principper for balancen mellem hensyn til statens sikkerhed og offentlighed. Princippet er udarbejdet i et samarbejde mellem mange organisationer og eksperter på grundlag af internationale regler for informations- og ytringsfrihed bl.a. EMRK og Tromsøkonventionen. Det afsluttende møde blev holdt i Tshwane i Sydafrika i juni 2013.

Nogle kategorier af information skal hemmeligholdes af hensyn til national sikkerhed bl.a.: Oplysninger før og under operationer, der er vitale for operationssikkerhed, indtil offentlighed ikke længere kan afsløre noget, der kan bruges af fjenden. Specifikke oplysninger om kommunikationssystemer, operationsmetoder og sikkerhedsforanstaltninger skal holdes hemmelige. På grund af risici for repressalier gælder det samme for oplysninger om efterretningskilder og identiteten på soldater, der har deltaget i operationer og deres pårørende.

Ved andre kategorier af information gælder en stærk formodning for offentlighed, og hemmeligholdelse kun kan ske under exceptionelle omstændigheder og kun for en snævert begrænset periode. Beslutninger om brug af militær magt eller andre militære aktioner herunder information med relevans for beslutninger skal være offentlige uden at afsløre detaljer om planlagte militære missioner. Det samme gælder information, der viser misforståelser af oplysninger, der indgik i begrundelsen.

Grove overtrædelser af menneskerettigheder og alvorlige brud på internationale humanitære regler må aldrig hemmeligholdes. Andre brud på menneskerettigheder må aldrig tilbageholdes på en måde, der vil forhindre ansvar for overtrædelser.

Retten til aktindsigt skal omfatte oplysninger om konsekvenser ved gennemførte krigsoperationer bl.a. bombemål, dødsfald for bevogtede personer og andre dødsfald, som staten er ansvarlig for - inklusive dræbte personer, omstændigheder og lokaliteter. Offentlighed skal desuden omfatte oplysninger om, hvor personer er frihedsberøvet og begrundelser herfor.

Europarådets Parlamentariske Forsamling vedtog i oktober 2013 en resolution, der anbefaler medlemsstaterne at tage hensyn til Tshwane-principperne ved lovgivning og i myndigheders praksis om offentlighed. Regeringen og Folketinget kan bidrage til klargøring på dette vigtige felt ved at henvise til Tschwane-principperne i bemærkningerne til forslag til ændring af offentlighedsloven.

6. Særlige undtagelser

Offentlighedskommissionen anmodede i foråret 2009 ministerierne om at oplyse særlige undtagelser. Optællingen viste i alt 65 undtagelser i andre love og bekendtgørelser. De mange undtagelser fra den nye regel om indsigt i offentligt ejede selskaber tæller kraftigt, men selv om der ses bort fra disse undtagelser er antallet af særundtagelser vokset.

I en række tilfælde er særlige undtagelser tilsyneladende sat ind i love uden dokumentation for særlige behov og uden politiske overvejelser om grænsedragningen mellem offentlighed og hemmelighed på området. De mange særundtagelser gør det vanskeligt at få overblik.

Offentlighedskommissionen anbefalede, at særlige undtagelser blev genstand for kritisk vurdering, og at anvendelsen fremover blev begrænset under hensyn til den betydning offentlighed har for demokratiet. Det er endnu ikke sket.

Der er klart behov for, at Regeringen og Folketinget beslutter, at revisionen af offentlighedsloven skal følges op med kritiske vurderinger af de gældende og evt. kommende undtagelser i andre love og bekendtgørelser.

7. Postlister

Den nye offentlighedslov stillede ikke krav om åbne postlister, men om nye forsøg og genvurdering i 2016 - 17. Folketinget har i efteråret 2016 udskudt stillingtagen til postlister til 2017 - 18, og får dermed mulighed for at træffe beslutninger om journal- og postlister i sammenhæng med den øvrige revision af offentlighedsloven.

Den norske forvaltning og offentlighedslov ligner på mange måder den danske. Med hensyn til udnyttelse af informationsteknologi til gode søgefaciliteter er Norge langt foran og kan give god inspiration til effektivisering i Danmark.

7.1 Postjournaler i Norge

Norge har en fælles Offentlig Elektronisk Postjournal (OEP) for statslige myndigheder med en række funktioner, der gør søgning nemt. Enhver kan bruge OEP til at søge information på tværs af

myndighedsgrænser. Ved at klikke på sagstitlen får brugeren en oversigt over alle journaliserede dokumenter i sagen. Ved klik på dokumenttitlen kommer mere specifikke oplysninger frem om dokumentet bl.a. kontaktinformation.

Regeringen og Stortinget har afsat penge til udvikling af det fælles statslige OEP, så det fra årsskiftet 2017-18 bliver nemt for de statslige myndigheder at publicere dokumenter i fuld tekst.

Kommuner og fylkeskommuner i Norge har ikke pligt til at publicere journaloversigter, men mange gør det på myndighedens egen hjemmeside. Det skal offentliggøres, hvilke kriterier publiceringen bygger på. Nogle norske kommuner offentliggør som udgangspunkt alle dokumenter, der er omfattet af aktindsigt. Aktiv offentliggørelse har ført til markante fald i anmodninger om aktindsigt.

7.2 Postlister i Danmark

I Norge handler postlister typisk om journalposter. I Danmark har postlister hidtil kun handlet om post til og/eller fra en myndighed.

En række kommuner og regioner har erfaringer med åbne postlister. Ringe Kommunes postliste blev, som den første, tilgængelig på nettet i 1997. I 2002 var 33 kommuner og 3 amter begyndt at føre åbne postlister, og flere kom til i de følgende år. En række grundige evalueringer for 10 - 20 år siden viste, at åbne postlister kun kræver få ekstra ressourcer hos myndigheder, når de etableres i sammenhæng med sagsbehandlingssystemer.

Udviklingen gik i stå for 10 år siden, da man ventede på, at den nye offentlighedslov ville stille krav. Det blev kun til et krav om nye forsøg, som Sundhedsministeriet, Søfartsstyrelsen, Region Syddanmark og Slagelse Kommune har gennemført i 2015 - 2016. Forsøgene har ikke peget fremad mod udvikling af journalsystemer og effektiv offentlighed. En evaluering er på vej.

En række danske kommuner og regioner publicerer dagsordener med bilag til møder i byråd og udvalg, referater, budgetter, regnskaber m.v. Mange kommuner har længe publiceret dagsordener med bilag til møder i byråd og udvalg, referater, budgetter, regnskaber, planer m.v.

Sammenligning med Norge viser, at Danmark er langt bagefter med at bruge informationsteknologi til at styrke offentlighed. Direkte formidling af dokumenter via myndigheders hjemmesider er fremtiden, og Danmark bør komme med i udviklingen. OEP i Danmark kan med fordel udvikles, så systemet fra starten giver nem adgang til at publicere dokumenter i fuldtekst.

8. Datasammenstilling

Som supplement til reglerne om aktindsigt i eksisterende dokumenter kom en ny regel om datasammenstilling kom ind i 2013-lovens § 11.

Denne nye regel om datasammenstilling fungerer dårligt. Det skyldes flere forhold: Kriteriet "få og enkle kommandoer", ingen eller dårlige beskrivelser af myndigheders databaser, generel undtagelse af journalsystemer, og at it-systemer ikke er indrettet til at levere datasammenstillinger.

8.1 Få og enkle kommandoer

Retten til datasammenstilling forudsætter, at den kan gennemføres ved "få og enkle kommandoer". Denne særlige ressourcebetingelse har givet anledning til usikkerhed.

I sager om datasammenstillinger af lønninger til ansatte og af priser for statens indkøb har Folketingets Ombudsmand udtalt, at "mest taler for" at fortolke betingelsen, så der i opgørelsen over ressourceforbrug også kan medregnes den tid, der går med at vurdere, om data er omfattet af offentlighedslovens undtagelser (FO 21/11 2016). I en sag om datasammenstilling fra vælgererklæringssystemet om antal stillere, partier har fået registreret, konkluderede ombudsmanden, at Økonomi- og Indenrigsministeriets begrundelser for afslag ikke var holdbare (FO 21/12 2016). I denne sag nævnte ombudsmanden ikke noget om fortolkning af ressourcebetingelsen, selv om ministeriet øjensynligt brugte en del tid på at vurdere undtagelser.

Den norske offentlighedslov har også en regel om datasammenstilling. Den norske ombudsmand har lagt til grund, at kriteriet "enkle kommandoer" handler om selve den tekniske sammenstilling. Når den er gennemført foreligger et nyt dokument, der er omfattet af lovens almindelige regler for aktindsigt.

Med en tilsvarende tolkning i Danmark skal spørgsmålet om aktindsigt i et sammenstillet dokument afgøres ud fra offentlighedslovens regler for aktindsigt bl.a. betingelsen om "uforholdsmæssigt ressourceforbrug". Hvis hele sagsbehandlingen ved datasammenstilling skal kunne foretages med "få og enkle kommandoer", bliver det umuligt at realisere 2013-lovens intentioner om at bruge it-teknologi i offentlighedens tjeneste.

Den lille tilføjelse om "få" kommandoer findes ikke i den norske regel. Hvis "få kommandoer" forstås bogstaveligt, vil myndigheder kunne afslå, selv om der ikke er tale om nogen ressourcemæssige belastning af betydning. Det er meningsløst, eftersom personer, der kender et system og er hurtige ved tasterne på få minutter kan lave et stort antal kommandoer.

En generel undtagelse for journalsystemer, der blev sat ind i lovforslagets bemærkninger, blokerer for, at datasammenstilling kan bruges som effektivt søgeværktøj til at finde dokumenter.

8.2 Brugbart format

Det har i flere tilfælde været vanskeligt at få data i brugbart format, selv om det ville være nemt for en myndighed at levere. Det er et problem, at mange myndigheder ikke kender loven om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (PSI-loven) og den pligt, de har efter denne lov.

For journalister og andre professionelle brugere af offentlighedsregler er det vigtigt, at datasammenstilling bliver leveret i en form og et format, der er nemt at anvende. Både den norske og den danske ombudsmand har fastslået, at myndigheders blokeringer for brugbare formater strider mod offentlighedsreglernes formål.

8.3 anbefalinger

Det er principielt forkert, at data, der ikke er fortrolige, kan hemmeligholdes med henvisning til den tekniske lagringsform. Ved starten af 2017 har offentlighedsloven i tre år indeholdt en klar henstilling til myndigheder om at udvikle it-systemer, så data kan udnyttes med enkle fremgangsmåder (§ 1, stk.2).

Ved den kommende revision af offentlighedsloven bør Folketinget fjerne den særlige betingelse om "få og enkle kommandoer". Der kan fastsættes en frist på 1 - 2 år, før ændringen træder i kraft.

Dermed vil myndigheder få yderligere frist til at etablere nemme muligheder for sammenstilling til gavn både for myndighederne selv og for brugere af datasammenstillinger. Miljøoplysningsloven har ikke en særlig betingelse for datasammenstilling.

Hvis Folketinget ikke vil fjerne den særlige betingelse for datasammenstilling, bør den som minimum klargøres, og den ekstra betingelse om "få" kommandoer bør fjernes.

Folketinget bør klargøre i bemærkninger, at den særlige ressourcebetingelse gælder selve datasammenstillingen, at den almindelige ressourcebetingelse om "uforholdsmæssigt ressourceforbrug" gælder for et datasammenstillet dokument, at det ikke er afgørende om en myndighed selv har ansat en medarbejder, der kan foretage en datasammenstilling eller bruger eksternt medhjælp, og at myndigheder skal forsøge ved dialog at afgrænse en datasammenstilling, før den giver afslag.

Databeskrivelser er afgørende for, at retten til datasammenstilling kan blive brugbar, og myndigheders pligt til at udlevere databeskrivelser bør indskræpes.

PSI-lovens krav til myndigheder om levering af data i eksisterende formater bliver nemt overset, og dette krav bør også fremgå af offentlighedsloven

9. Kontrol

Den nye offentlighedslov bestemmer, at en klage skal sendes til myndigheden, der klages over, og at den skal sende klagen videre til det øverste klageorgan på området inden 7 arbejdsdage. Desuden kræver loven nu, at klageorganer som hovedregel skal afgøre klager inden 20 arbejdsdage. Disse og enkelte andre ændringer har ikke været tilstrækkelige til at sikre et effektivt klagesystem.

9.1 Et diffust kontrolsystem

Et ministerium er ofte den øverste administrative klageinstans for afgørelser fra underordnede statslige enheder. På nogle områder er ved lov etableret særlige klageorganer f.eks. Klagenævnet for Udbud og Energiklagenævnet.

Afgørelser fra kommuner, regioner og kommunale fællesskaber kan indbringes for Statsforvaltningen, når der ikke er en administrativ klageinstans på området. Som tilsynsorgan er Statsforvaltningen dog ikke forpligtet til at undersøge alle klager.

Statsforvaltningen kan udtale sig om lovligheden af kommunale afgørelser. Når den finder grund til kritik, udtaler den typisk, at "det foreliggende grundlag" eller "den anførte begrundelse" ikke giver grundlag for at undtage oplysninger fra aktindsigt. Kommuner og regioner bliver ofte anmodet om at genoptage sagen, og nye afgørelser kan give anledning til nye klager.

Når alle eksisterende klagemuligheder er udtømte, kan en sag indbringes for Folketingets Ombudsmand. I forhold til afgørelser fra ministerier er Folketingets Ombudsmand eneste kontrolmulighed bortset fra domstolene. Folketingets Ombudsmand er ikke en egentlig klageinstans og kan afvise at realitetsbehandle en klage, hvis han ikke finder tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Ifølge oplysninger fra Folketingets Ombudsmand blev realitetsbehandlet 47 sager om aktindsigt i 2014, mens 80 sager ikke blev undersøgt heraf 32 henvendelser fra pressen. I 2015 undersøgte ombudsmanden 96 sager om aktindsigt, mens 36 sager ikke blev undersøgt heraf 13 henvendelser fra pressen. De sager, der bliver undersøgt, får ved Folketingets Ombudsmand en grundig behandling. Når ombudsmanden udtaler kritik, sker det på det foreliggende grundlag og i form af en henstilling til myndigheden om at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse. Ombudsmanden træffer ikke afgørelsen.

Det er en alvorlig svaghed, at der ikke er et klageorgan for afgørelser, der træffes af ministerier. Folketingets Ombudsmand er ikke en klageinstans, og mange klager til ombudsmanden bliver ikke realitetsbehandlet. Det er også alvorligt, at der ikke findes et egentligt klageorgan for mange afgørelser, der træffes af kommuner og regioner. Statsforvaltningen kan som tilsynsorgan vurdere afslag på aktindsigt, men afgør typisk ikke, om der skal gives aktindsigt.

I sager, der er omfattet af et klagesystem, går klagevejen ofte til det øverste organ inden for samme forvaltningssystem, men der findes også en række afvigelser fra dette mønster. I flere tilfælde har myndigheder givet vildledende klagevejledning, fordi de ikke selv kender klagevejen (FO 25/11 om Hanstholm Havn).

Typisk bliver sager om aktindsigt efter offentlighedsloven ikke afgjort af kontrolorganet, men henvist til fornyet behandling ved den første instans, og sager kan køre rundt i lang tid, før der bliver truffet en afgørelse.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet (tidligere Natur- og Miljøklagenævnet) er klageorgan ved sager om aktindsigt i miljøoplysninger, når nævnet er klageinstans for selve miljø sagen f.eks. en miljøgodkendelse. Nævnet er desuden klageorgan for afgørelser om aktindsigt ved "halvoffentlige" organer f.eks. selskaber, der er omfattet af miljøoplysningsloven. I andre tilfælde må klager i sager, der hører under miljøoplysningsloven, rettes til et ministerium, Statsforvaltningen, Energiklagenævnet eller en anden særlig instans. Folketingets Ombudsmand er eneste kontrolmulighed ved ministeriers afslag på aktindsigt i miljøoplysninger, der indgår i sager om lovgivning og lignende.

Tromsøkonventionen, PSI-direktivet, Aarhuskonventionen og EU-direktivet om miljøoplysninger stiller krav om et kontrolorgan, der hurtigt kan træffe en bindende afgørelse. Ved mange afslag på aktindsigt i Danmark er dette krav ikke opfyldt.

9.2 Et effektivt klagesystem

Ved den kommende revision af offentlighedsloven bliver det meget vigtigt at sikre et effektivt klagesystem. Samling til ét klagenævn vil kunne give en bedre udnyttelse af ressourcer. Klagenævnet skal sikres uafhængighed og have kompetence til at prøve både juridiske og faktiske forhold i klagesager.

Når et kompetent kontrolorgan har modtaget de dokumenter, der skal tages stilling til, er det ofte tidsspilde, at den kræver fornyet behandling i stedet for at træffe en afgørelse. Klagenævnet skal kunne træffe bindende afgørelser om aktindsigt og om nødvendigt kunne pålægge tvangsbøder, indtil en afgørelse bliver effektueret.

Afslag på aktindsigt skal kunne indbringes direkte for klagenævnet. Det skal også gælde afgørelser fra ministerier og fra statsejede selskaber, der i dag ikke er omfattet af en egentlig klageordning. Et nyt klagenævn kan også omfatte afgørelser fra kommuner, regioner og kommunale fællesskaber, hvor klager i dag skal til særlige klageorganer eller til Statsforvaltningen, der som tilsynsorgan ikke er forpligtet til at undersøge en klage.

Et klagenævn med særlig ekspertise i offentlighedsregler kan sikre en klar praksis, der kan gøre det nemmere for myndigheder at træffe afgørelser som første instanser. Et effektivt klagesystem med god formidling af praksis vil betyde, at behovet for at klage bliver mindre.

Et fælles klagenævn kan også omfatte miljøoplysninger. Denne mulighed vil være nærliggende, hvis offentlighedsloven efter ændringer kommer i overensstemmelse med internationale standarder. Det vil i så fald ikke længere være nødvendigt at henvise til den gamle offentlighedslov i miljøopplysningsloven, og det kan overvejes at samle reglerne i én offentlighedslov med enkelte tilføjelser, der sikrer særlige krav til offentlighed bl.a. om emissioner til miljøet.

Afgørelser fra klagenævnet skal kunne indbringes for Folketingets Ombudsmand, og ombudsmanden vil fortsat kunne bidrage med principielle fortolkninger af offentlighedsregler. Et klagenævn med særlig ekspertise vil formentlig betyde, at ombudsmanden får væsentligt færre sager om aktindsigt, og ombudsmanden vil uden væsentlige problemer for retssikkerheden kunne vurdere, hvilke sager han finder grund til at realitetsbehandle.

Kilder

Analyser tilgængelige via aabenhedstinget.dk:

Kaas & Mulvad: *Analyse af myndigheders åbenhed*, 2012.

Nils Mulvad: *Aktindsigt i offentlige selskaber*, februar 2016.

Nils Mulvad og Oluf Jørgensen: *Datasammenstilling*, november 2016.

Oluf Jørgensen: *Offentlighed eller hemmeligholdelse af grundlag for politiske beslutninger*, februar 2016.

Oluf Jørgensen: *Effektiviteten ved administration af offentlighedsregler*, april 2016.

Oluf Jørgensen: *Hemmelig eller offentlig information om sikkerhed og krig*, kap. 14 i *Robust Mandat*, red. Peter Vedel Kessing & Andreas Laursen, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016.

Andre kilder:

Mohammad Ahsan: *Offentlighedsloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets forlag 2014.

Oluf Jørgensen: *Offentlighed i Norden*. Nordicom-Information, Göteborgs Universitet, 2014.

Toby Mendel: *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, UNESCO, Paris 2008.

Voorhoof, Dirk and Rónán Fathaigh: *The press and NGOs' right of access to official documents under strict scrutiny of the European Court of Human Rights* (2013),

<http://strasbourgobservers.com>.

Fra: Malene Welin [MWA@domstol.dk]
Sendt: 19. januar 2017 11:56
Til: 'Domstolsstyrelsen'; EForvaltningsretskontoret (951s73)
Cc: Stine Maria Tolstrup Christensen; Anna Seneberg Winkel
Emne: Høringssvar over erfaringer med offentlighedsloven
Vedhæftede filer: Spørgeskema - styrelser, direktorater mv. [Spørgeskemaer]
 [DOK2128406].pdf; Supplerende politisk aftale.pdf; fesdPacket.xml

Københavns Byret har ingen erfaring med anvendelsen af offentlighedsloven, idet loven ikke omfatter domstolene.

Der henvises til J.nr. 2016-760-0530.

Med venlig hilsen

Malene Welin
 kontorfuldmægtig

Københavns Byret
 Administrationsafdelingen
 Domhuset, Nytorv 25
 1464 København K.

H +45 9968 7000
 D +45 9968 7015
 @ mwa@domstol.dk
www.koebenhavnsbyret.dk

Fra: 'Domstolsstyrelsen'
Sendt: 21. december 2016 07:58
Til: 'Københavns Byret'
Emne: VS: Høring over erfaringer med offentlighedsloven

Fra: EForvaltningsretskontoret (951s73) [<mailto:forvaltningsretskontoret@jm.dk>]
Sendt: 20. december 2016 17:45
Til: SCivilstyrelsen (957cst) <civilstyrelsen@civilstyrelsen.dk>; dt@datatilsynet.dk; 'Domstolsstyrelsen' <post@domstolsstyrelsen.dk>; SKoncernledelsessekretariatet <kls@kriminalforsorgen.dk>; rigsadvokaten@ankl.dk; SPressenævnet (955Skr) <sekr@pressenaevnet.dk>; kos-direktionssekretariatet@politi.dk; kos-koncernservice-sekretariatet@politi.dk
Emne: Høring over erfaringer med offentlighedsloven

Til Civilstyrelsen, Datatilsynet, Domstolsstyrelsen, Kriminalforsorgen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet og Sekretariatet for Pressenævnet

Høring over erfaringer med offentlighedsloven

Forud for vedtagelsen af den nye offentlighedslov blev der den 3. oktober 2012 indgået en politisk aftale mellem den daværende regering (S, R og SF), V og K om en ny offentlighedslov. Aftalen blev suppleret med aftale af 30. april 2013 om, at anvendelsen af den såkaldte "ministerbetjeningsregel" og "folketingspolitikkerregel" skal evalueres, når bestemmelserne har været i kraft i 3 år (dvs. i 2017).

Evalueringen skal ifølge aftalen ske ved, at Folketingets Ombudsmand vil blive anmodet om at redegøre for,

om myndighedernes anvendelse af de to bestemmelser er i overensstemmelse med loven. Justitsministeriet skal herefter udarbejde en samlet redegørelse om anvendelsen af bestemmelserne. Redegørelsen skal også mere generelt belyse de hidtidige erfaringer med anvendelsen af loven, herunder de regler, der indebærer mere åbenhed i den offentlige forvaltning. Redegørelsen vil herefter kunne sættes til debat i Folketinget.

Supplementet til den politiske aftale af 3. oktober 2012 mellem den daværende regering, Venstre og Konservative om en ny offentlighedslov er vedhæftet.

Planen for evalueringen er tilrettelagt på den måde, at Justitsministeriets samlede redegørelse om loven skal være færdiggjort i foråret 2017.

Justitsministeriet fremsender på den baggrund vedhæftede spørgeskema og skal anmode om, at dette besvares og returneres til ministeriet **senest mandag den 6. februar 2017**. Ministeriet bemærker i den forbindelse, at spørgeskemaet udelukkende bedes besvaret af de i denne mail adresserede myndigheder mv. og ikke disses eventuelle underliggende myndigheder mv.

Besvarelsesne bedes sendt til forvaltningsretskontoret@jm.dk med kopi til stc@jm.dk og anw@jm.dk med angivelse af sagsnr. 2016-760-0530.

Eventuelle spørgsmål til spørgeskemaet kan rettes til souschef Stine Tolstrup Christensen på telefon 72 26 88 12 eller e-mail stc@jm.dk.

Med venlig hilsen

Anna Seneberg Winkel
Fuldmægtig



Forvaltningsretskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Tlf. direkte: 72268818
Tlf.: 7226 8400
www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Fra: Jan Hempel [Jan.Hempel@politiforbundet.dk]
Sendt: 31. januar 2017 08:23
Til: forvaltningsretkontoret@jm.dk
Cc: Stine Maria Tolstrup Christensen; Anna Seneberg Winkel
Emne: VS: Høring over erfaringer med offentlighedsloven - (2016-760-0530)
Vedhæftede filer: Høringsbrev.pdf; Høringsliste [DOK2160376].pdf; Supplerende politisk aftale.pdf; Spørgeskema - Departementer [DOK2161952].pdf; fesdaPacket.xml

Til Justitsministeriet.

Politiforbundet har umiddelbart ingen erfaringer med offentlighedsloven.
 Vi har samtidig forespurgt vores advokater, der heller ikke kan bidrage med erfaringer.

Politiforbundets jr.nr. 2017-00047.

På forbundets vegne - og med venlig hilsen

Jan Hempel
 Forbundssekretær



H.C. Andersens Boulevard 38
 DK-1553 København V

Tlf. +45 3345 5900

E-mail mail@politiforbundet.dk

Fra: Justitsministeriet [<mailto:jm@jm.dk>]

Sendt: 9. januar 2017 14:29

Til: bwa@weekendavisen.dk; tv3@viasat.dk; jura@tv2.dk; slrtv@slrtv.dk; sekretaer.retspolitik@gmail.com; radioerne@radioerne.dk; studie@radio100fm.dk; indland@pol.dk; kristeligt-dagblad@k.dk; ufi@jfmedier.dk; kommunikation@jp.dk; djoef@djoef.dk; mv@kulturcenter.dk; info@delokaleugeaviser.dk; mv@kulturcenter.dk; mail@danskeadvokater.dk; kw@utv.dk; mail@danskemedier.dk; i@information.dk; ml@arbejderen.dk; redaktionen@berlingske.dk; law@sam.sdu.dk; ruc@ruc.dk; post@kulturstyrelsen.dk; jurfak@jur.ku.dk; journalen@dr.dk; info@dmjx.dk; ekspedition.law@au.dk; post@aarhusretshjaelp.dk; law@law.aau.dk; skaf@skaf-net.dk; info@pro-f.dk; Politiforbundet <mail@politiforbundet.dk>; oao@oao.dk; lo@lo.dk; pt@strafferetsadvokaten.dk; krim@krim.dk; kto@kto.dk; info@justitia-int.org; info@humanrights.dk; hk@hk.dk; ftf@ftf.dk; djoef@djoef.dk; mail@danskemedier.dk; dj@journalistforbundet.dk; di@di.dk; dfs@dfs.dk; hoeringssager@danskerhverv.dk; da@da.dk; info@combine.dk; amnesty@amnesty.dk; samfund@advokatsamfundet.dk; 3f@3f.dk; dj@journalistforbundet.dk
Emne: Høring over erfaringer med offentlighedsloven - (2016-760-0530)

Se venligst vedhæftede bilag.

Med venlig hilsen



IT og Service
 Slotsholmsgade 10
 1216 København K
 Tlf.: 7226 8400
www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Fra: Ulla Nielsen [un@bupl.dk]
Sendt: 1. februar 2017 15:15
Til: £Forvaltningsretskontoret (951s73)
Cc: Stine Maria Tolstrup Christensen; Anna Seneberg Winkel;
post@forhandlingsfaelleskabet.dk
Emne: Svar på høring over erfaringer med offentlighedsloven

Til forvaltningsretskontoret

Som svar på høringsbrev af 9. januar 2017 kan jeg oplyse, at BUPL ikke i denne sammenhæng kan bidrage med væsentlige erfaringer med den nye offentlighedslov.

Med venlig hilsen

ULLA NIELSEN
JURIDISK KONSULENT
Dir.tlf.: 3546 5146
Mobil: 4139 3736
E-mail: un@bupl.dk



BUPL
BØRNE- OG
UNGDOMSPÆDAGOGERNES
LANDSFORBUND

Blegdamsvej 124 | 2100 København Ø
Tlf: 3546 5000 | bupl.dk

Denne e-mail fra BUPL er kun beregnet for ovennævnte modtager(e). Mailen kan indeholde fortroligt materiale. Hvis du har modtaget e-mailen ved en fejl, beder vi dig venligst kontakte afsender og i øvrigt slette e-mailen incl. eventuelle kopier og vedhæftede dokumenter permanent fra dit computersystem. På forhånd tak.